

SOLANGE JARCEM FERNANDES

**POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: O
CUSTO/ALUNO DE DUAS ESCOLAS DA REDE
ESTADUAL DE ENSINO DE MATO GROSSO DO SUL**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
Campo Grande/MS
2006**

FICHA CATALOGRÁFICA

Fernandes, Solange Jarcem
Si190p Política de Financiamento de Educação: O custo aluno
de duas escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul /
Solange Jarcem Fernandes - Campo Grande, MS : (s.n), .2006
Orientador: Maria Dilnéia Espíndola Fernandes.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato
Grosso do Sul
Faculdade de Educação.

1. Políticas Públicas. 2. Política de Financiamento.
3 Custo/aluno/ano. 4. Educação. 5. Educação Básica.
Fernandes, Maria Dilnéia Espíndola. II. Universidade Federal de
Mato Grosso do Sul. Faculdade de Educação. III.Título

SOLANGE JARCEM FERNANDES

**POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: O
CUSTO/ALUNO DE DUAS ESCOLAS DA REDE
ESTADUAL DE ENSINO DE MATO GROSSO DO SUL**

Dissertação apresentada como exigência final para a obtenção do grau de Mestre em Educação à Comissão Julgadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sob a orientação da Professora Maria Dilnéia Espíndola Fernandes.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
Campo Grande/MS
Ano 2006**

COMISSÃO JULGADORA:

Profª. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto

Profª. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira

DEDICATÓRIA

Ao Charão e a Ivini Kalini, por entenderem meu compromisso e pela grandeza de terem sido pacientes, pelo carinho e apoio definitivos para a realização deste trabalho..

Aos meus pais Valdomiro e Irene, pelo carinho explícito e por acreditar e apoiar meus esforços em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Na organização e elaboração deste trabalho contei com a colaboração de várias pessoas que muito gentilmente me auxiliaram:

À minha orientadora, Professora Dr^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, por me favorecer uma orientação marcada pela competência, generosidade, exigência, tranqüilidade e liberdade pra realização do trabalho. A quem, porém, eximo das possíveis insuficiências que este trabalho vier a apresentar.

Aos professores da Comissão Julgadora, Professor Dr. José Marcelino de Rezende Pinto, pelas sugestões inestimáveis cuja clareza, conhecimento e simplicidade muito contribuiu para minha compreensão das questões do financiamento da educação. E a Professora Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira, que muito tem contribuído em várias etapas da minha breve caminhada no terreno da pesquisa científica, sempre apontando os caminhos, e o fazendo com a determinação e competência próprias de quem conhece, o ponto de chegada que deve ter, um trabalho desta natureza. Expresso aqui o meu profundo e sincero agradecimento. Obrigada minha mestra.

Ao corpo docente do curso de Mestrado em Educação, especialmente aos da Linha de Políticas Públicas, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, pela oportunidade do debate teórico a partir de diferentes pressupostos teóricos.

Aos colegas Eray, Giovane, Eva, Lílian e Rosangela, que compartilharam comigo as angústias inerentes ao processo de estudo e de pesquisa.

Aos Diretores e Secretários das escolas que muito gentilmente me receberam e auxiliaram.

E um agradecimento especial a Professora Mestra Aureotilde Monteiro, ‘Professora Tidinha’, que nos momentos mais difíceis não me faltou com uma palavra de ânimo e encorajamento.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar e analisar o custo/aluno no ano de 2004, de duas escolas da Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul, no qual procurou identificar os principais elementos que compõem o custo direto de funcionamento dessas escolas com o objetivo de verificar quanto o poder público gasta efetivamente na unidade escolar e comparar o valor levantado com os parâmetros estabelecidos pela política de financiamento do ensino público, política essa focalizada no Ensino Fundamental. Para a composição dos custos levantou-se os seguintes elementos de despesas: salário do pessoal docente e não docente, material permanente, material de consumo, outros serviços (água, luz, telefone, internet), merenda escolar, livro didático e valores recebidos e gerados pela Associação de Pais e Mestres (APM). Analisou-se ainda os Balanços Gerais do Estado e os Demonstrativos Financeiros da Secretaria de Estado de Educação, com o objetivo de levantar o gasto/aluno da Rede Estadual, para efeito de comparação com os valores do custo/aluno realizado na escola. Os custos totais médios levantados apresentam similaridades entre si, o custo da Escola 1 foi de R\$ 786,87 e da Escola 2 foi R\$ 777,48 com diferença de 1,19%, o que indica uma mensalidade média de R\$ 65,00. Ressalta-se, também, que oitenta por cento desses custos referem-se a pagamento de salários para os docentes e não docentes. Quanto as etapas e modalidades de ensino oferecidas por essas escolas, o ensino fundamental apresentou o maior custo/aluno pelo fato de ter sido priorizado pela Política de Financiamento implementada a partir da década de 1990.

Palavras-chave: Política Educacional – Financiamento da educação – Custo aluno/ano.

ABSTRACT

This work has as objective to present and to analyze the cost/student during the year 2004, at two schools of the State of Mato Grosso do Sul Public School System, in which there was an attempt to identify the main elements that compose the direct cost of operation of these schools with the objective of verifying how the public authority in fact spends in the school unit and to compare the verified value with the parameters established for the financing policies of the public education in the Elementary Education. For the composition of the costs the following elements of expenses were investigated: wage of the educational and non educational personnel, permanent material, consumption material, other services (water, electricity, telephone, internet), school meals, text books and values received and generated by the Parents and Teacher's Association (PTA). The General balance of the State and the Financial Statements of the State Bureau of Education were also analyzed, with the objective of finding the costs/student in the State Public Schools for comparison with the values of the costs/student in the school. The total average costs found present similarities to each other, the cost of School 01 was of R\$ 786,87 and of School 02 was R\$ 777,48 a difference of 1,19%, which indicates an average cost of R\$ 65,00. It must be stated that 80% of those costs refer to payment of wages to the teachers and staff. As the stages and teaching modalities offered by these schools, the elementary teaching presented the largest cost/student because it was prioritized by the Financing Policies implemented starting from the 1990's.

Keywords: Educational Policies – Education Financing – Cost of Student/year.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Gasto Público Médio com Educação por Aluno por Dependência Administrativa no Ensino Fundamental (R\$)- 1999.....	42
Tabela 2 - Evolução da Matrícula na Educação Básica e no Ensino Fundamental no Município de Campo Grande/MS –2000-2004.....	114
Tabela 3: Escola 1 - Número de Alunos, Número de Turmas, Número Médio de Alunos por Turma e por Etapa e Modalidade de Ensino – Ano: 2004.....	120
Tabela 4: Escola 1- Número de Matrículas por Turno - Ano 2004.....	121
Tabela 5: Escola 1 - Nível de Formação dos Professores da- 2004.....	121
Tabela 6: Escola 2 - Número de Alunos, Número de Turmas, Número Médio de Alunos por Turma e por Etapa/Modalidade de Ensino- Ano: 2004.....	123
Tabela 7: Escola 2: Número de Matrículas por Turno – 2004.....	123
Tabela 8: Escola 2 - Nível de Formação dos Professores da Escola 2. Ano 2004.....	124
Tabela 9 - Total de aplicação para MDE no Estado de MS – 1996 1 2004.....	132
Tabela 10: Receita Orçamentária do Estado de Mato Grosso do Sul e dos Valores Vinculados Constitucionalmente (25%) para MDE. (valores correntes).....	133
Tabela 11: Despesa do Estado de Mato Grosso do Sul – Função Educação e Programas. Anos de 2000 a 2004 (valores correntes).....	135
Tabela 12: Gasto/aluno médio por Programa anos 2000, 2002 e 2004. (valores correntes).....	137
Tabela 13: Percentual da Despesa Realizadas no Subprograma Ensino do Programa Ensino Fundamental. Ano 2000 a 2004 (valores correntes).....	139
Tabela 14: Estado de Mato Grosso do Sul - Recursos Recebidos para o Fundef . Ano 2000 a 2004 (valores correntes).....	140
Tabela 15 - Fundef: Balanço. Ano 2000/2004 (valores correntes).....	140
Tabela 16 - Valor Médio aluno/ano do Fundef da Rede Estadual de Ensino. Ano 2001 a 2004 (valores correntes).....	141
Tabela 17 - Valor Médio Aluno/Ano do Fundef do Estado de Mato Grosso do	

Sul: Redes Municipais e Estadual – 2000 A 2004	142
.....	
Tabela 18 - Escola 1 – Custo Total por Elemento de Despesa – 2004.....	144
Tabela 19.1 - Escola 1: APM - Recursos Recebidos e Gerados pela Escola - Ano 2004.....	145
Tabela 19.2 - Escola 1 - Aplicação dos Recursos Recebidos e Arrecadados pela APM. Ano 2004.....	145
.....	
Tabela 20 - Escola 1: Custo Total do Ensino Fundamental (% e R\$) – 2004.....	147
Tabela 21 – Escola 1: Custo do Ensino Fundamental: 1ª a 4ª série.....	147
Tabela 22 – Escola 1: Custo do Ensino Fundamental: 5ª a 8ª série. Ano 2004.....	148
Tabela 23 – Escola 1: Custo do Ensino Médio. Ano 2004.....	148
Tabela 24 – Escola 1: Custo da Educação de Jovens e Adultos (EJA) Ano: 2004.....	149
Tabela 25: Escola 1: Custo Aluno/Ano e custo Aluno/Mês por Etapa e Modalidade de Ensino. Ano 2004.....	150
Tabela 26 : Escola 2 – Custo Total por Elemento de Despesa - Ano – 2004.....	151
Tabela 27.1: Escola 2 - Recursos Recebidos e Administrados e Recursos Gerados pela APM – Ano 2004.....	152
.....	
Tabela 27.2 – Escola 2: Aplicação dos Recursos Recebidos e Arrecadados Pela APM da Escola 2. Ano 2004.....	152
Tabela 28- Escola 2: Custo Total do Ensino Fundamental (% e R\$)– 2004.....	154
Tabela 29 – Escola 2: Custo do Ensino Fundamental: 1ª a 4ª série.....	154
Tabela 30 – Escola 2: Custo do Ensino Fundamental – 5ª a 8ª série- Ano 2004.....	155
Tabela 31 – Escola 2: Custo do Ensino Médio. Ano 2004.....	155
Tabela 32: Escola 2 - Custo da Educação de Jovens e Adultos (EJA) Ano: 2004.....	156
Tabela 33: Escola 2 – Custo Aluno/Ano e Custo Aluno/Mês por Etapa e Modalidade de Ensino. Ano 2004.....	156
Tabela 34 – Comparação da Média do Custo Geral do Aluno/Ano e do Custo Aluno/Mês das Escolas 1 e Escola 2 (R\$). Ano –	

2004.....	157
Tabela 35 – Comparação do Custo Aluno/Ano por Etapa e Modalidade de Ensino da Escola 1 e Escola 2.....	158
...	
Tabela 36 – Valores Alcançados do Gasto Aluno/ano e Custo Aluno/ano. Ano 2004.....	159

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	-	Estrutura de Financiamento da Educação Pública.....	76
QUADRO 2	-	Recursos Financeiros para a Educação Vinculados. (CF- 1988).....	79
QUADRO 3	-	Enquadramento de Despesa como MDE.....	82
QUADRO 4	-	Impostos Vinculados ao Fundef.....	85
QUADRO 5:		Níveis e Programas/Ações Implementados pelo Fundescola.....	105

LISTA DE SIGLAS

AIR - Adicional do Imposto de Renda.

ARENA: Aliança para a Renovação Nacional.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

CEB – Câmara da Educação Básica.

CNE – Conselho Nacional de Educação.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CNPq – Conselho Nacional de desenvolvimento Científico.

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

CONSED - Conselho de Secretários de Educação dos Estados.

CSLLPJ - Contribuição Social sobre o Lucro líquido da Pessoa Jurídica.

EF – Ensino Fundamental.

FAE - Fundação de Assistência ao Estudante.

FAMURS - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados.

FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério.

Fundescola - Fundo de Fortalecimento da Escola.

FUFMS - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social.

IR – Imposto de Renda

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.

IPF – Instituto Paulo Freire.

IR – Imposto de Renda.

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano.

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.

ISS - Imposto sobre Serviços de qualquer natureza.

ITBI- Imposto sobre Transmissão Inter vivos.

ITCD – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Bens e Direitos.

LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

MEC – Ministério da Educação e Cultura.

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola.

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PIB – Produto Interno Bruto.

PME - Projeto de Melhoria da Escola

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento.

PNE – Plano Nacional de Educação.

PNLD - Programa Nacional do Livro Didático.

Pnate – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.

PNTE - Programa Nacional de Transporte Escolar.

PNBE - Programa Nacional Biblioteca da Escola.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional

PROINF - Programa de Informatização.

SME - Sistema de Manutenção do Ensino.

STN - Secretaria do Tesouro Nacional.

UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

UNDIME -União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO I O CUSTO/ALUNO NO BRASIL: O ESTADO ATUAL DA	
QUESTÃO.....	06
1.1 Sumariando o conceito de custo.....	07
1.2 Uma revisão dos estudos sobre custo/aluno no Brasil.....	12
1.2.1 A racionalidade e a eficiência no uso dos recursos: anos de 1980.....	13
1.2.2 Da relação custo/benefício à busca dos indicadores de padrão de	
qualidade: anos de 1990.....	19
1.2.2.1 Da relação custo/benefício a uma maior taxa de retorno dos	
recursos educacionais.....	20
1.2.2.2 A busca de padrões de qualidade para o financiamento da escola	
pública.....	26
CAPÍTULO II FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO:	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS, POLÍTICA E ESTRUTURA	44
2.1 Financiamento da educação: antecedentes históricos.....	44
2.2 A Política Educacional e a estrutura do financiamento da educação após a	
Constituição Federal de 1988.....	54
2.2.1 A Política Educacional empreendida: o discurso e a	
prática.....	55
2.2.2 A estrutura do financiamento da educação a partir da Constituição	
Federal de 1988.....	75
2.2.2.1 Vinculação de impostos e gastos com Manutenção e	
Desenvolvimento do Ensino (MDE).....	78
2.2.2.2 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	
Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).....	83
2.2.2.3 O Salário-Educação: a principal contribuição social da educação...	92
2.2.2.4 O FNDE e os recursos do Salário-Educação.....	94
2.2.2.5 As fontes de financiamento provenientes da Seguridade Social.....	99
2.2.2.6 As fontes de recursos externos e as operações de crédito externo...	101
CAPÍTULO III UM BREVE PERCURSO DO TRABALHO	
REALIZADO.....	107
3.1 Aspectos sociais, políticos e econômicos do Estado de Mato Grosso do	
Sul e do Município de Campo Grande.....	107
3.2 O Estudo de Caso.....	117
3.3 Breve caracterização das escolas pesquisadas.....	118
3.3.1 Descrição da Escola 1.....	119

3.3.2 Descrição da Escola 2.....	122
3.4 Procedimentos metodológicos adotados para a coleta e tratamento dos dados.....	124
CAPÍTULO IV O CUSTO/ALUNO: O CASO DE DUAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE ESTADUAL DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE.....	131
4.1 Análise dos dados dos Balanços e do Demonstrativo de Gasto na Secretaria Educação (receitas e despesas) do Estado de Mato Grosso do Sul.....	131
4.1.1 Os Recursos para o ensino fundamental.....	138
4.2 Análise do custo/aluno da Escola 1.....	143
4.3 Análise do custo/aluno da Escola 2.....	150
4.5 - Comparação dos custos das Escolas 1 e Escola 2.....	157
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	166

INTRODUÇÃO

O direito de todo cidadão à educação e o dever do Estado e da família em garanti-lo, assim como a prescrição da gratuidade do ensino e a garantia do padrão de qualidade nas escolas, exigem entre outros aspectos, um adequado equacionamento das fontes de recursos.

O artigo 212 da Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que a União deveria aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), representou, por parte do poder público e da luta da sociedade, uma reafirmação do compromisso com a educação, no sentido de que a vinculação constitucional, com exceção dos períodos de governos autoritários, está prevista nas Constituições Brasileiras desde 1934, possibilitando assim, que o financiamento se efetive independente da vontade política dos governantes.

Mesmo com a vinculação constitucional, a literatura especializada sobre o assunto, segundo Verhine (1998), indica que o nível de gastos com a educação no País é baixo, e que o sistema de ensino como um todo enfrenta problemas de eficiência, eficácia e equidade. Em complemento a esses problemas, adiciona-se também um nível altíssimo de desperdício, desigualdade e manipulação política dos recursos financeiros públicos destinados ao sistema educacional. Ainda, os estudos sobre o financiamento têm indicado a necessidade de aumentar os recursos para a educação para que as políticas previstas para o setor possam ser implementadas. Por sua vez, o discurso do Governo Federal, principalmente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso¹, é de que os recursos são suficientes, o problema estaria em uma maior e melhor equalização dos gastos entre os diferentes entes da federação, assim como uma melhor gestão destes recursos.

No decorrer dos anos de 1990, no Brasil, como consequência de uma política de cunho neoliberal², são implantadas uma série de Programas que terão na contenção dos

¹ Fernando Henrique Cardoso esteve à frente do poder Executivo Federal de 1995 a 2002.

² O termo neoliberalismo será explicitado detalhadamente no Capítulo II deste trabalho.

gastos sociais a sua principal característica e que em relação a educação, irá refletir numa política focalizada, voltada para o ensino fundamental em estreita consonância com as orientações advindas dos organismos internacionais.

Essa política de focalização no ensino fundamental foi planejada pelo poder público federal, intencionalmente dirigido, teve como ponto principal a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), mudando toda a sistemática de distribuição do financiamento da educação, sem acrescentar receita nova.

Nesse contexto, a discussão sobre o financiamento da educação ampliou-se, deixando de ater-se apenas à garantia da destinação de recursos pelas fontes de financiamento, para incorporar também as questões relativas à quantificação e a avaliação dos gastos realizados, ou seja, a questões do quanto, como, e em que se gasta.

Este estudo teve como objetivo específico verificar quanto o poder público gasta efetivamente na unidade escolar e comparar o valor levantado com os parâmetros estabelecidos pela política de financiamento do ensino público, política essa focalizada no ensino fundamental. Entende-se como custos diretos os custos do ato pedagógico, que são os recursos expressos em valores monetários, utilizados diretamente na realização da atividade fim, ou seja, do aluno em sala de aula.

Parte-se do pressuposto de que os recursos financeiros para a área educacional são insuficientes. Mas quanto representa esses “recursos insuficientes em termos monetários”? Procura-se demonstrar por meio do estudo, o gasto que é realizado atualmente na escola pública em detrimento do gasto desejável, ou seja, o necessário para se alcançar uma educação pautada nos princípios contemplados no artigo 206³ da Constituição Federal. A contribuição deste estudo se dá pelo levantamento e análise do custo/aluno, uma vez que há ausência de estudos detalhados de custo educacional no Estado de Mato Grosso do Sul.

³ **Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III- pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais do ensino, garantido na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; VI – gestão democrática do ensino público na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade. (BRASIL/Constituição Federal de 1988)

O interesse por esta temática surgiu da necessidade em aprofundar o conhecimento sobre as discussões que envolvem a política educacional brasileira, em especial as políticas de financiamento e no caso específico do financiamento, às questões relacionadas ao custo direto de funcionamento da escola, pelo custo/aluno. Esse interesse deve-se também a minha trajetória como aluna do Programa de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do trabalho de conclusão de curso da graduação; e também por fazer parte de um Grupo de Estudos, todos na área de financiamento da educação, surgindo dessa forma, vários recortes a serem aprofundados e averiguados entre eles o custo/aluno.

Salienta-se que os estudos de custo são instrumentos importantes, não só para o processo de elaboração dos orçamentos e para aumentar a visibilidade das fontes, indicando quanto vai custar o que está sendo planejado e o que está sendo feito, mas ajuda mostrar o gasto por aluno e qual a situação concreta das escolas, trazendo elementos que permitam identificar as distorções existentes dentro do sistema e também porque ele é um instrumento de referência para o repasse de recursos às escolas públicas utilizados pelo Governo da União, dos Estados e dos municípios.

Dessa forma, duas questões nortearam esse estudo: 1) Como e quanto o poder público estadual gasta efetivamente em educação no Município de Campo Grande, considerando os gastos realizados diretamente em cada unidade escolar? 2) Quais os recursos necessários para um ensino de qualidade, considerando o cumprimento da Constituição Federal e as políticas estabelecidas para a educação?

Tendo o custo/aluno como objeto de pesquisa, levantou-se o custo de funcionamento de duas escolas da Rede Estadual de Ensino de Campo Grande/MS, no ano de 2004, utilizando-se do estudo de caso, no qual procurou-se identificar os principais elementos que compõem esses custos, estabelecendo uma relação entre o custo/aluno e a quantidade dos insumos educacionais utilizados nas escolas públicas deste Município. Fez-se também necessário, o estabelecimento de comparações entre as realidades observadas e, a definição dos indicadores de custo/aluno estabelecidos pela política de financiamento do ensino público, política essa focalizada no ensino fundamental. O critério de seleção do Município de Campo Grande é pelo fato de ele ser a capital do Estado de Mato Grosso do Sul, contar com 250 escolas da Rede Pública

(135 escolas da Rede Municipal e 115 escolas da Rede Estadual), perfazendo um total de 18,75 % das escolas do Estado no ano de 2004, ter na rede pública 41,71% das matrículas da educação básica (SEED/2004). Quanto a escolha da Rede Estadual deve-se ao fato dela integrar o conjunto das redes de ensino estudadas pelo Grupo de Pesquisa do Fundef, no Estado de Mato Grosso do Sul com a pesquisa denominada de “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Mato Grosso do Sul – Acompanhamento e Avaliação do Impacto”⁴. E quanto as escolas os critérios foram: facilidade de acesso aos dados, escola de médio e grande porte, com mais de vinte anos de funcionamento, organização de arquivos, com atendimento a pelo menos duas etapas da educação básica.

Os dados levantados na escola referem-se a salários, material de consumo, material permanente, recurso da Associação de Pais e Mestres (APM), livro didático, merenda escolar entre outros gastos. Os resultados são apresentados pela unidade de tempo custo aluno/ano e custo aluno/mês, uma vez que os orçamentos são feitos com base anual e as previsões das despesas correntes comumente tem o mês como referência, além de que as contabilizações dos gastos via Balanço Geral também tem o ano como referência.

Para a execução deste estudo, realizou-se três tipos de procedimentos: 1) levantou-se e analisou-se a bibliografia envolvendo a literatura relacionada ao financiamento e ao custo/aluno; 2) na pesquisa documental revisou-se as legislações federal e estadual, relacionadas ao financiamento, e levantou-se os dados econômicos, no Balanço Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, e em Boletins e Demonstrativos elaborados pela Secretaria de Estado de Educação e pela Secretaria de Receita e Controle referentes aos anos de 2000 a 2004. Levantou-se ainda os indicadores educacionais referentes à matrículas, números de professores pelo MEC/INEP e também da Secretaria de Estado de Educação; 3) os dados de natureza empírica relacionados aos custos foram levantados em duas escolas da Rede Estadual de Ensino de Campo Grande.

Em relação aos procedimentos metodológicos adotados para o custo/aluno, trabalha-se, nesse estudo, com o conceito de custo direto de funcionamento das escolas,

⁴ O Grupo de Pesquisa faz parte de um grupo nacional que pesquisa os impactos do Fundef, é formado por professores da UFMS, por alunos do Curso de Pedagogia e do Mestrado em Educação desta universidade e por professores da Secretaria de Estado de Educação.

conforme a metodologia proposta por Marques e Xavier (1986) com a ampliação para os custos livro didático, merenda e recursos recebidos pelas APMs. O resultado desta pesquisa foi organizado em quatro capítulos.

No primeiro capítulo intitulado *O Custo Aluno no Brasil: O Estado atual da questão*, procedeu-se uma revisão dos estudos de custo no Brasil desde a década de 1980 até o ano de 2004, no qual procura-se situar as pesquisas realizadas neste período e as contribuições delas para o financiamento da educação pública.

No segundo capítulo intitulado *O Financiamento Público da Educação: Antecedentes Históricos, Política e Estrutura* é apresentado um breve histórico do financiamento, a estrutura do financiamento da educação e analisou-se também a política educacional.

Com o intuito de compreender as fontes de financiamento da educação bem como compreender a importância e a direção dos gastos em educação e também para a análise dos dados procurou-se estabelecer um diálogo com as produções que têm abordado o tema financiamento e custos da escola pública, por isso, recorreu-se a Melchior (1997), Monlevade (1997), Davies (1998 e 2004), Castro (1999), Verhine (1998 e 2003) e Pinto (2000, 2002) para a elaboração do primeiro e do segundo capítulo.

No terceiro capítulo intitulado de *Um Breve Percorso do Trabalho Realizado* procedeu-se o detalhamento dos procedimentos metodológicos realizados.

No quarto capítulo intitulado *O custo/aluno: o caso de duas escolas públicas da Rede Estadual do município de Campo Grande/MS* analisou-se os dados levantados nos Balanços Gerais do Estado e nas duas escolas, estabelecendo o gasto e o custo aluno/ano e o custo aluno/mês por etapa e modalidade de ensino.

Por fim, nas *Considerações Finais* apontou-se os custos levantados e os limites da pesquisa. Em relação aos resultados alcançados, o estudo mostrou uma convergência de valores entre as duas escolas analisadas.

CAPÍTULO I

O CUSTO/ALUNO NO BRASIL: O ESTADO ATUAL DA QUESTÃO

No presente capítulo realiza-se uma análise descritiva do Estado da arte referente aos custos educacionais, relacionados ao desenvolvimento de pesquisas e estudos que tiveram, como objeto, a determinação dos mesmos e buscando explicitar a sua importância para o financiamento da educação pública.

A análise do Estado da arte, nesta investigação, foi realizada em duas etapas: na primeira analisou-se a categoria custo na educação, na segunda etapa fez-se uma análise descritiva das pesquisas e estudos existentes sobre custo/aluno na Educação Básica, e ainda, optou-se, por questões metodológicas, selecionar os trabalhos realizados a partir da década de 1980⁵, objetivando a um resgate histórico, via pesquisa bibliográfica dos trabalhos que fizeram mensuração desses custos.

Foram analisados os seguintes estudos: *O Custo do Ensino Público no Estado São Paulo – Estudo de Custo/aluno na Rede Estadual de primeiro e segundo graus* de Vitor Henrique Paro (1982), *Custo Direto de Funcionamento das Escolas Públicas de 1º grau – Aspectos metodológicos e Manual de Instruções*, de Antonio Carlos da R. Xavier e Antônio Emílio Sendim Marques (1986), *Investimentos Autofinanciáveis em Educação*, de João Batista F. Gomes Netto (org) (1993), *Custo-Aluno-Qualidade*, produzido pelo Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica (1995), *Custo/aluno*, produzido pela Secretaria de Educação, Cultura e Desporto do Rio Grande do Norte (1997), *Educação Pública no Brasil: Contos & Descontos* de João Monlevade (1997), *Determinação de Custos Educacionais uma Análise Panorâmica do Estado da*

⁵ Segundo Bassi (1996) e Verhine (1998), os primeiros estudos de custos educacionais foram realizados no começo dos anos de 1970 e citam como exemplo Samuel Levy e colaboradores (1970), Roberto Moreira (1972), Claudio de Moura Castro (1972 a, 1972b e 1973), que buscaram mensurar custos a partir de uma perspectiva econômica ortodoxa, no qual o tema predominante é a Teoria do Capital Humano.

Arte de Robert. E. Verhine (1998), *Custos da Educação Infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal* de Alberto Merchede (1999), *Custos Educacionais-Notas Metodológicas de uma revisão da Legislação e da Literatura Brasileiras*, de Maria Beatrice Luce e Nalu Farenzena (1999), o *Documento Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação*, texto consolidado por José Marcelino de Resende Pinto (2003) e *Gastos com educação no período de 1994 a 1999* de Ivan Castro de Almeida (2003).

1.1 Sumariando o conceito de custo

O conceito de custo é abrangente, podendo ser visto pela ótica da economia e da contabilidade, pela forma de agregação dos componentes analisados e de acordo com os fins que serão utilizados. Dessa forma encontrou-se diferentes terminologias para especificar uma mesma categoria. São exemplos de terminologia de custos: custo fixo, custo variável, custo direto, custo indireto, custo qualidade, custo de capital, custo social, custo privado, entre outros.

Para Merchedes (1998), custo, em sentido geral, é o esforço ou o dispêndio de bens materiais para se obter algo, por exemplo, uma obra intelectual, um bem material ou uma satisfação física ou espiritual.

Segundo Rocha (1983, p.110), ao fazer a diferenciação entre custo para a economia e custo para a contabilidade salienta que, para a contabilidade, custo é toda a despesa utilizada, via moeda, na produção de um bem ou na prestação de um serviço, por exemplo, o pagamento de salários, os juros, as taxas, em outras palavras, tudo o que estiver relacionado a fatores de produção. No entanto, o conceito custo para o economista é mais abrangente, pois deverá levar em conta os custos explícitos, moedas gasta nas despesas, como também os custos implícitos, que seriam por exemplo, o talento que alguém depreende ao realizar um determinado serviço.

Ainda em relação a essa diferenciação, Merchedes (1998) ressalta que, “[...] Para a economia, o conceito de despesa se confunde com o de desembolso e nem todo

custo se opera mediante a saída de dinheiro”. Dessa forma, custo vai significar, ou renúncia ou uma outra alternativa frente a uma decisão, por isso se usa em economia a expressão “custo de oportunidade” e “custo alternativo” (MERCHEDES, 1998, p. 33).

O custo oportunidade e o custo alternativo estão, explicitamente, voltados para o problema da escassez. Havendo escassez (mundo do pensamento econômico), todos os recursos existentes podem ser utilizados para atividades *alternativas*; mas, devido à limitação dos recursos, essas oportunidades têm que ser sacrificadas em favor de outra. Por isso, para um economista “[...] o valor de um dado recurso é medido em termos de oportunidades alternativas que são sacrificadas quando o recurso é alocado para uma outra atividade” (VERHINE, 1997, p. 2). Por exemplo, os recursos alocados para a educação poderiam ter utilizações alternativas, poderiam ser usados nos serviços de saúde, transportes, serviços sociais, entre outros.

Por sua vez, pela ótica da contabilidade, Leone (1980) ressalta que é uma técnica,

[...] de extrema utilidade para o administrador público, especialmente aquele que luta com poucos recursos para atender aos grandes problemas da coletividade. As suas decisões têm caráter mais crítico. As alternativas devem ser ponderadas, levando-se em conta fatores de ordem política e social, além de fatores de natureza econômica. A decisão envolve prioridades. Muitas vezes o estabelecimento de um objetivo exclui a realização de outro em virtude da falta de recursos. Essas observações salientam a importância das técnicas de custos porque estas vão revelar as alternativas que satisfazem igualmente os objetivos, mas que exigem mais ou menos despesas (LEONE, 1980, p. 19)

Ainda, segundo Leone, as técnicas de custos servem para que se verifique até que ponto o serviço executado ou oferecido é deficitário, e se poderia empregar outros meios mais barato para se atingir o mesmo fim, além de ser eficaz no controle eficiente das despesas e das operações das atividades.

Nos estudos relacionados à educação, a terminologia custo vai estar relacionada às opções teóricas e metodológicas de cada autor, privilegiando-se uma ou outra categoria. Porém, a maior dificuldade, segundo alguns estudos de custo/aluno⁶, encontra-se na transposição das metodologias de custo do setor produtivo para a educação, pois a

⁶ A esse respeito verificar os trabalhos de Paro (1982), Romão (1995), Verhine (1998) e Mercedes (1999) analisados neste trabalho.

escola, diferentemente de uma unidade produtiva, é um sistema mais complexo. Dessa maneira, se faz necessário, na maioria das vezes, construir uma metodologia apropriada para o setor educacional.

Para uma melhor apreensão da categoria custo, no setor educacional, recorreremos a Monlevade (1997), Melchior (1997), Bassi (1996) e ao documento do Ministério da Educação e Cultura (MEC)⁷ intitulado *Considerações sobre Estudo de Gasto-aluno e de Custo-aluno (s/d)*. Porém, ressalta-se que em todos os estudos de custo analisados neste estudo, os autores trabalharam com uma categoria de custo, adaptando a metodologia as necessidades dos seus estudos. A escolha desses autores neste momento tem como objetivo explicitar como as opções por uma determinada categoria de custo determinam, também, os resultados e os limites de cada trabalho.

Monlevade (1997, p. 83) traz os conceitos de custo/aluno estabelecidos durante o Fórum de 1994⁸ sobre a Valorização do Magistério, que resultou no acordo e no Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica. Para Monlevade, o Pacto estabeleceu alguns conceitos de custo/aluno, conceitos esses que refletiram as diferenças de custo entre o que se gasta legalmente, via vinculação de impostos, o que se poderia gastar, se não houvesse sonegações, isenções e desvios de verbas públicas, e o que seria necessário gastar para se propiciar um ensino de qualidade:

- Custo-aluno-realizado: é o resultado da divisão da despesa realizada em um sistema de ensino pelo número de alunos efetivamente atendidos.
- Custo-aluno-potencial-atual: é o resultado dos recursos arrecadados e vinculados para a educação dividido pelo número de alunos efetivamente atendidos.
- Custo-aluno-potencial-futuro: é o resultado do potencial de arrecadação de recursos vinculados/orçados dividido pelo número potencial de alunos a serem obrigatoriamente atendidos.
- Custo-aluno-qualidade: é um constructo que parte do orçamento dos insumos necessários ao processo de aprendizagem dividido por um número ideal de alunos por turma ou por escola (MONLEVADE, 1997, p. 83).

O primeiro reflete o que se gasta, o segundo, o que deveria legalmente ser gasto; e o terceiro, o que poderia se gastar. O quarto reflete o que seria necessário gastar para chegar a um ensino de qualidade. O autor ressalta ainda que, tanto o custo-aluno-

⁷ Documento disponível na Internet em formato pdf não traz data de publicação.

⁸ Este Fórum resultou no acordo e no Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica, celebrado entre MEC, CONSED, UNDIME, CRUB, ANFOPE e CNTE, no 2º semestre de 1994. O Fórum foi desencadeado pela elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos-1993/2003 (MONLEVADE, 1997a, p.86)

realizado, quanto o custo-aluno-potencial-atual embutem a sonegação fiscal, as anistias e as isenções que são dadas às empresas. Daí a necessidade de um maior controle e cobrança em relação, por exemplo, as isenções fiscais que são dadas a alguma empresa e que não tem seu correspondente retorno à sociedade em forma de empregos, geração de renda e impostos que deveriam voltar aos cofres do governo, e daí serem deduzidos os recursos da educação.

Melchior, no livro intitulado “*Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*” (1997), traz três concepções para o entendimento do custo: o gasto-aluno, o custo-benefício e o custo-aluno-qualidade:

1. O gasto/aluno parte da disponibilidade orçamentária na qual estão incluídas as vinculações e as subvinculações para o ensino, divide-se o montante previsto pelo *per capita* de alunos e obtém-se o gasto-aluno.
2. O custo-benefício é uma concepção preponderantemente economicista, na qual desenvolveu-se o conceito de custo de oportunidade que busca qual a melhor alternativa de investimento que por sua vez trará a melhor e maior taxa de retorno (benefício). Essa concepção influenciou, nos anos de 1960 e 1970, os trabalhos que fizeram a mensuração de custos educacionais.
3. O custo-aluno-qualidade, segundo o autor, é uma concepção em desenvolvimento, de difícil mensuração, por isso se adota o termo avaliação. Podemos mensurar as despesas orçamentárias, por meio das quais é possível, indiretamente, medir a qualidade da educação, porém a essência da qualidade deve estar relacionada em uma série de fatores, como, por exemplo, na avaliação direta de padrões de desempenho, capacidade de julgamento, crítica, criatividade, decisão, raciocínio, soluções de problemas, entre outros. Ainda,

A concepção custo-real-aluno-qualidade supõe que a partir do levantamento do custo real de um aluno no sistema de ensino, padrões de elevação da qualidade podem ser estabelecidos. Calcula-se quanto custará a elevação para um novo padrão de qualidade. O custo adicional, para elevar a qualidade a um novo patamar é integrado ou adicionado ao custo anterior. Teremos então um novo custo-real-aluno-qualidade (MELCHIOR, 1997, p. 29-30).

O documento do MEC sobre o gasto/aluno, expressa que ele se refere aos recursos empregados pelo sistema educativo como um todo, ou seja, ele vai refletir não só o custo direto de funcionamento da escola, mas também todas as outras atividades inerentes ao sistema de ensino, “[...] representa o total dos recursos despendido pela rede de ensino rateado pelo total de alunos por ela atendida [...]” (MEC, s/d, p. 7). Suas fontes são os Balanços, Orçamentos e Bancos de Dados das Secretarias de Educação.

Por sua vez, o custo-aluno deve partir da unidade escolar e o seu objeto de apuração deve ser os insumos necessários para que o processo ensino/aprendizagem se realize. Por isso, o seu valor monetário será sempre menor que o gasto-aluno⁹.

Para Bassi, (1996, p.40-43), o gasto/aluno se distancia tanto na sua forma conceitual, como na metodologia, dos modelos clássicos de aferição de custos. Na análise que faz do documento do MEC denominado *de Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (1995), ressalta que o gasto/aluno, além de ter o seu núcleo de demarcação na disponibilidade da proposta orçamentária rateada pelo número de alunos matriculados, o governo ainda o vinculou a questão salarial do docente. A questão salarial fica dessa forma, engessada na disponibilidade orçamentária dos entes da federação. Sendo assim, o gasto/aluno foi apontado como um dos elementos para alocação dos recursos para o ensino fundamental, via criação do Fundef. Como o governo não realizou um estudo mais abrangente dos custos educacionais, desconsiderou-se a importância dos outros componentes do custo.

Nesse sentido, o custo/aluno/qualidade por sua vez, sem deixar de ser um parâmetro de dispêndios para os recursos orçamentários disponíveis, parte de um constructo que além dos insumos, que não são privilegiados na metodologia do gasto, leva em conta aspectos pedagógicos e de gestão, bem como a valorização do magistério, reunindo esforços em direção a objetivos qualitativos. “Em outras palavras, a qualidade de ensino planejada determinaria a composição, a ordem, e a importância dos insumos e custos a cada nova conjuntura sócio-econômica e educacional” (BASSI, 1996, p.43).

Em relação à escolha de uma ou outra categorização, ou seja, da escolha do gasto/aluno ou do custo/aluno/qualidade, Bassi (1996) ressalta que ela poderá implicar em um compromisso diferente no tratamento dos custos educacionais:

⁹ Ibid, s/d, p.7.

O “gasto-aluno” enfatiza a cobertura dos custos educacionais segundo as disponibilidades orçamentárias e é o que vem direcionando o tratamento dos recursos financeiros atualmente, enquanto que o “custo-aluno-qualidade” toma os insumos e seus custos como referência mensurável da qualidade do ensino a ser atingida [...]. A adoção do “custo-aluno-qualidade” em lugar do “gasto-aluno” significa também a seu favor, a opção por um parâmetro de investimentos que implicaria o constante e conjunto esforço na procura da qualidade dos insumos educacionais, aspecto este que o gasto-aluno não incorpora (BASSI, 1996, p. 49).

A Política de Financiamento empreendida pelo governo da União a partir dos anos de 1990, tendo a questão da disponibilidade orçamentária, baseada no gasto/aluno *per capita* é o móvel determinante do discurso para a realização de uma educação com qualidade. Observa-se que essa escolha é de forma intencional, uma vez que os custos sociais, em especial os custos educacionais, devem se adequar aos limites impostos pela política macroeconômica com o seu nível de gasto baseado no estritamente necessário para o funcionamento do sistema educativo. Não é por acaso que as principais fontes de financiamento, a subvinculação do Fundef, os recursos do Salário-Educação e também as outras fontes de recursos, como o Programa da Merenda-Escolar, o PDDE, entre outros, tem na sua forma de alocação esse critério. Não devemos nos esquecer ainda dos limites apontados por Monlevade em relação às sonegações fiscais, isenções, e anistias que concorrem grandemente para a diminuição destes recursos orçamentários.

Feito essas considerações, na sessão seguinte analisa-se algumas produções que tiveram como objeto os custos educacionais na década de 1980 até os dias atuais.

1.2 Uma revisão dos estudos sobre custo/aluno no Brasil

Esta sessão está estruturada em duas partes: os trabalhos realizados nos anos de 1980 e os trabalhos realizados a partir dos anos de 1990 até os dias atuais.

1.2.1 A racionalidade e a eficiência no uso dos recursos: anos de 1980

Nos anos de 1980 o País passa por uma forte recessão econômica e os desdobramentos dessa crise irão se refletir muito fortemente nas políticas sociais. Tem-se início um governo civil de transição¹⁰ em eleição indireta. Há o início de descentralização de poder em oposição ao período autoritário e concentrador do Período Militar, ao mesmo tempo em que se observa o movimento da sociedade se organizando, em defesa dos seus direitos políticos e sociais.

Os dois trabalhos apresentados a seguir, produzidos nessa década foram selecionados por serem considerados relevantes nos estudos de custo e porque alguns dos seus pressupostos metodológicos foram utilizados nos trabalhos produzidos na década seguinte. O primeiro trabalho foi intitulado *O Custo do Ensino Público no Estado de São Paulo, estudo de custo/aluno na Rede Estadual de primeiro e segundo graus* de Vitor Henrique Paro (1982); e o segundo denominado de *Custo Direto de Funcionamento das Escolas Públicas de 1º grau* de Antonio Carlos da R. Xavier e Antonio Emílio Sendim Marques (1986). Ambos são pesquisas institucionais, o primeiro financiado pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e o segundo pelo MEC.

Os dois trabalhos têm como ênfase à necessidade de imprimir racionalidade e eficiência no uso dos recursos destinados à educação e foram produzidos em anos anteriores a elaboração da atual Constituição Federal de 1988.

Segundo Bassi (1996, p.23), eles foram produzidos em um contexto social, político e econômico em que se observava as precárias condições vividas pela população brasileira, e eles expressam em algum grau estas precárias condições sociais.

O estudo de Paro (1982) procurou fazer uma mensuração dos custos diretos da unidade escolar de 1º e 2º graus no Estado de São Paulo, financiada pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo publicados pelo Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas.

O objetivo geral do projeto e o foco do seu estudo era a “[...] implantação da Lei nº 5.692/71 no que se refere à racionalização crescente da alocação de recursos da

¹⁰ José Sarney governou o País de 15/03/1985 a 15/03/1990.

Pasta”, enquanto que os específicos diziam respeito a: “[...] 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” (PARO, 1982, p. 4).

Segundo Paro, a maior dificuldade nesse tipo de pesquisa refere-se a metodologia utilizada, pois grande parte dos métodos tem sido importado da indústria e de outros setores, onde a experiência de custos já está mais desenvolvida e pode-se chegar a valores exatos de custos. Porém, a natureza do produto educacional e a complexidade do processo, por ele produzido, traz restrições em apenas se transportar esses métodos ao processo educacional. Por isso, construiu uma metodologia própria para mensurar custos no sistema educacional, na qual ele pudesse incorporar novos procedimentos e também criar alternativas que dessem rigor e riqueza de análise sem estar subordinada aos aspectos meramente economicistas.

Para delimitação do estudo parte-se do pressuposto de que as despesas educacionais são realizadas por duas vias: a despesa do Estado, por meio dos seus sistemas de ensino; e pela família, pelo que gastam para manter os filhos freqüentando a escola (material didático, transporte, uniforme e taxas da Associação de Pais e Mestres). Não foram considerados o gasto da família, nem as despesas de administração do sistema, que compreende todas os gastos efetuados pelo Estado na educação, e em outros órgãos, ou repartições ligados também à educação, ou seja, restringiu-se aos gastos realizados pelo poder público na escola.

Dessa forma, o custo foi limitado à unidade escolar, o ano foi a unidade de tempo, o aluno educado neste tempo, o produto do ensino escolar e, motivo pelo qual são realizadas as despesas. Trabalhou inicialmente com duas categorias de despesas: as despesas de capital e as despesas correntes, e, posteriormente, com uma terceira rubrica: as despesas sociais.

Para o autor, despesas de capital são as efetuadas com os bens de capital ou bens duráveis, no caso da escola compreenderia o terreno, o prédio escolar e os equipamentos (móveis, utensílios e aparelhos de uso geral, equipamento dos laboratórios e equipamento das oficinas). Dentro dessa rubrica deve-se levar em conta a componente depreciação, ou seja, o tempo de desgaste de um determinado bem devido ao seu uso,

dividindo o tempo de vida útil, pelo número de anos que aquele bem esteve em uso. O segundo componente são as despesas com *manutenção*, são despesas efetuadas para manter o bem durável em bom Estado de uso, prolongando assim sua vida útil.

Nas despesas correntes foram consideradas as despesas de pessoal e despesas de material de consumo. No grupo pessoal foi considerado pessoal docente atuando, pessoal em função técnica (supervisão, orientação e psicólogo) e pessoal em função administrativa que foi dividido em dois grupos: cargos gerais (diretor, auxiliar, secretários, datilógrafos, etc.) e funções subalternas (porteiro, auxiliar, inspetor, faxineiro, servente e zelador). No grupo material de consumo trabalhou-se com três subdivisões: material didático (lápiz, caderno, borracha), serviços de utilidade pública (água, luz, telefone, gás, esgoto, etc.) e material de consumo em geral (giz, apagadores, mapas, gráficos, materiais de limpeza, conservação, materiais para pequenos consertos, entre outros).

E as despesas sociais, relacionaram-se as funções que a escola devido às pressões sociais, econômicas e políticas, é levada a desempenhar, que inclui assistência nutricional, assistência médica e assistência odontológica, fugindo da sua função primordial que seria o provimento do ensino ao aluno, por isso os gastos com essas atividades foram incluídos como despesas sociais assim justificadas:

Há, todavia, um argumento em favor da consideração destas despesas como educacionais. É o de que sem elas não haveria, nas condições concretas em que se acham grande parte da clientela do ensino público no país, as mínimas possibilidades de desenvolver a função de ensinar da escola. [...] doente ou subnutrido, o aluno terá, total ou parcialmente, comprometida sua capacidade de aprender. É bem verdade que a causa de todos os males econômicos e sociais que provocaram estas novas funções da escola está na má distribuição dos produtos do trabalho humano gerados no interior da sociedade. É compreensível, além disso, que numa sociedade onde o Estado, em lugar de promover com justiça esta distribuição prefere medidas paliativas e “assistencialistas”, a escola por ser um local onde ocorrem enormes contingentes de crianças de camadas mais necessitadas da população, se constitua lugar privilegiado para distribuição de alimentos, o oferecimento de atendimento médico e outros tipos de ações assistenciais (PARO, 1982, p. 6-7).

Porém, isso não significa, segundo o autor, chamar de despesas educacionais essas despesas que são de outra natureza pelo simples fato delas ocorrerem dentro de uma escola. Mas elas servem para mostrar, o esforço que Estado dedica a educação e

quanto dos recursos destinados à Secretaria de Educação, são reservados para atividades que não são especificamente educacionais. Neste estudo os valores das despesas sociais corresponderam a 2,85% das despesas.

Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa foi realizada em uma amostra de 66 escolas da Rede Pública Estadual Paulista, as variáveis foram: tipo de escola (1º ou 2º grau), número de turmas, número de turnos de funcionamento, região. Os dados

coletados foram classificados em primários e secundários. Os dados primários foram processados em janeiro de 1981, quando não foi possível estabelecer o preço de um determinado item no mês de referência, foi inflacionado ou deflacionado, tomando como base os índices econômicos da Fundação Getúlio Vargas.

O produto final da pesquisa resultou em inúmeras análises: 1) alunos matriculados e aluno promovido, 2) Custo/aluno/ano médio, 3) Custo/aluno/ano segundo os tipos de escolas, 4) custo/aluno/ano segundo as regiões, 5) Custo/aluno/ano segundo as classes de renda per capita, 6) Custo/aluno/ano segundo os níveis de carência, 7) Custo/aluno/ano segundo os níveis de hierarquia funcional, 8) Custo/aluno/ano segundo o número de turmas, 9) Custo de aluno/ano segundo o número de alunos, 10) Custo/aluno/ano segundo o número de turnos, 11) Custo/aluno/ano do pessoal lotado sem exercício de atividades na escola.

O custo/aluno matriculado/ano levantado referente a dezembro de 1980 foi de Cr\$ 14.572,30 (quatorze mil, quinhentos e setenta e dois cruzeiros e trinta centavos) e o custo/aluno/ano/promovido foi de Cr\$ 22.857,30 (vinte e dois mil, oitocentos e cinqüenta e sete cruzeiros e trinta centavos). Desses, 76,04% dos custos foram com pessoal; 2,85% com despesas sociais; e 21,11% corresponderam a outras despesas: despesas de capital¹¹ e consumo.

Apesar das dificuldades na coleta de dados devido às precárias condições de organização das escolas, segundo o autor, o estudo propiciou uma ampla visão dos custos educacionais levantados.

O estudo de Xavier e Marques (1986) foi patrocinado pelo MEC e realizado em âmbito nacional. Foi intitulado de *Custo Direto de Funcionamento das Escolas Públicas de Primeiro Grau*, financiado com recursos do V Acordo MEC/BIRD e realizado nas escolas públicas de primeiro grau, das zonas urbanas e rurais.

O objetivo do trabalho foi fornecer um instrumental voltado para a eficiência dos sistemas de ensino, auxiliando a tomada de decisões na esfera do planejamento educacional. Visava ainda o planejamento educacional, por isso a metodologia adotada privilegiou a maximização e a coleta rápida e eficiente de dados, o baixo custo de aplicação e rapidez na obtenção de resultados, facilitando a sua utilização pelo

¹¹ Ressalta-se que foi considerado como despesa de capital o prédio das escolas e os equipamentos.

administrador público na gestão dos recursos educacionais. Enfim, “[...] um modelo simples e de baixo custo para ser incorporado à rotina das Secretarias de Educação” (XAVIER, MARQUES, 1986, p. 7).

Trabalharam com o conceito de custo direto, compreendido da seguinte forma: custo direto é o realizado na escola, na fase de funcionamento. Em funcionamento a escola tem custos com pessoal docente e não docente que incluem os salários, abonos, gratificações, triênios, quinquênios, função remunerada, 13º salário e salário-família. Tem os custos com material de consumo (materiais com duração inferior a dois anos e os preços atribuídos aos mesmos foram tomados de preços no varejo nas capitais dos Estados). Tem ainda os custos com material permanente (materiais com durabilidade superior a dois anos, e, para ser determinado o seu custo utilizou-se do conceito custo de reposição), e também os custos com outras despesas, nos quais foram relacionados os serviços de terceiros.

Ainda, eles fazem uma segunda classificação dos custos diretos, agora em relação à unidade escolar: custos diretos e custos indiretos. Os custos diretos se referem diretamente ao processo ensino-aprendizagem dentro da sala de aula, e os custos indiretos que ocorrem no interior da escola, mas fora da sala de aula.

Os autores não trabalharam com o levantamento dos custos do sistema educacional, nem com os custos de implantação, que se referem aos custos do terreno, da construção do prédio e dos materiais permanentes necessários para o funcionamento da escola.

A unidade de tempo escolhida por eles foi o ano, justificando que ela é a medida usual para a atividade escolar e para a administração das finanças públicas; quanto à unidade de custo, optaram pelo custo/aluno em detrimento ao custo/escola, custo/turma, etc., porque, segundo eles, o aluno é a medida de controle empregada em estatísticas de educação (XAVIER e MARQUES, 1986, p. 13).

Os dados foram levantados por meio de amostras, delimitada por taxa de escolarização no 1º grau, aspectos geoeconômicos, demografia, dados da receita total dos municípios. Quanto à seleção das escolas nos municípios da amostra, foram escolhidas escolas das redes estadual e municipais, segundo o número de salas de aula,

sendo agrupadas as escolas com até quatro salas, entre cinco e oito salas e mais de oito salas de aula.

Da aplicação dos instrumentos elaborados e das análises dos dados levantados foi definido o custo/aluno/ano por escola, por município e por unidade da federação traçando um panorama geral do País, em relação aos custos, o que propiciou verificar o grau de desigualdades existente nas regiões e nas diversas dependências administrativas. Em relação a valores dos custos levantados, em média, 67% desses referiram-se à pagamento de pessoal.

Quanto às observações finais, os autores afirmam que os administradores públicos raramente utilizam os resultados de estudos de custo. Os resultados obtidos pela pesquisa não revelaram aspectos de qualidade, como exemplo, citam o custo de uma carteira em péssimo Estado de conservação que teve o mesmo valor de uma carteira nova. Isso residiu no fato de que há uma grande dificuldade de se fazer uma avaliação qualitativa por meio dos instrumentos que foram utilizados, e que os custos apresentados residiram no fato de se relacionar no que existe na escola e não no que seria necessário de fato para a escola existir (1986, p.45).

Convém ressaltar a importância destes estudos, pois o trabalho empírico, desta dissertação de mestrado, mostrou que trabalhar com o levantamento de custos nas escolas, não é tarefa das mais fáceis e tanto Paro ao levantar os custos na Rede Estadual de Ensino de São Paulo e Xavier e Marques ao fazer este levantamento em todo o Brasil realizaram um trabalho de grande importância para a compreensão do financiamento das escolas públicas do País.

1.2.2 Da relação custo/benefício à busca dos indicadores de padrão de qualidade: anos de 1990

Nos anos de 1990, observa-se a ênfase dada as questões relacionadas ao abandono da escola pública, a desvalorização salarial do magistério e a uma maior participação do poder público no financiamento da educação.

A maioria dos trabalhos sobre custo/aluno passa a ter como ênfase à busca da melhoria da qualidade do ensino, no qual a categoria custo/aluno/qualidade passa a ser uma meta a ser atingida, mas sem deixar de lado as questões relacionadas à racionalidade e eficiência na alocação dos recursos, com o objetivo de reverter os indicadores de baixa qualidade do ensino. A ênfase na qualidade é dada principalmente a partir da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) que será analisado mais detalhadamente no capítulo seguinte desta dissertação.

Observa-se também um retorno à Teoria do Capital Humano¹², paradigma que foi foco dos trabalhos de custo das décadas de 1960 e 1970, com perspectivas econômicas ortodoxas, ressaltado em dois trabalhos, o primeiro no ano de 1993, que

¹² Segundo Bassi (1996), nos trabalhos de custo relacionados à Teoria do Capital Humano, uma das características é de que os investimentos são analisados em termos da relação custo-benefício e na busca de racionalidade e eficiência que resulte em maior produtividade. Segundo Catani (2005) a Teoria do Capital Humano é uma derivação da teoria econômica neoclássica formulada por Theodore Schultz, professor da Universidade de Chicago na década de 1960, também é uma atualização liberal do indivíduo livre, soberano e racional. Com a crise do modelo taylorista-fordista, esta teoria ressurgiu ligada à redefinição das relações de trabalho e do papel do sistema educacional. A teoria teve um impacto expressivo no Terceiro Mundo, sendo considerada uma alternativa para se alcançar o desenvolvimento econômico, para se reduzirem as desigualdades sociais e para se aumentar a renda dos indivíduos. O entendimento de que a educação seria comparável a um investimento produtivo tomou corpo na área econômica, a ponto de estimular um campo específico de pesquisa e de reflexão, a Economia da Educação. No Brasil, as idéias de Schultz inspiraram inúmeros autores vinculados ao governo militar, predominando nesse período a idéia de que, através de políticas educacionais impostas de forma tecnocrática, seria possível promover o desenvolvimento econômico. A ofensiva neoliberal, vitoriosa nos anos 1980-1990 trouxe novamente à tona a teoria do Capital Humano, agora reforçada pelos trabalhos de Gary Becker, outro professor da Universidade de Chicago, prêmio Nobel de Economia em 1992. Em relação à educação, essa nova versão da Teoria baseada no utilitarismo racional supõe que a formação aumenta a produtividade. Em relação à crítica da Teoria do Capital Humano as mesmas apontam para insuficiências empíricas na fundamentação da Teoria e para a visão equivocada sobre o sistema escolar e sobre os limites do livre arbítrio na constituição do "capital pessoal" (CATANI, 2005, s/p) .

visava avaliar o impacto do Programa EDURURAL¹³ em três Estados nordestino e o segundo trabalho produzido em 1997 encomendado, pelo governo do Rio Grande do Norte, e que, segundo o documento analisado, tinha como uma das preocupações ao realizar o estudo, formular políticas voltadas para o investimento em capital humano, adequado à nova realidade sócioeconômica do capitalismo, orientada pela globalização de mercado e pelo processo de revolução industrial (RN/SEED , 1997, p. 9).

Analisa-se abaixo esses dois trabalhos e em seguida os trabalhos que dão ênfase à categoria custo/aluno/qualidade.

1.2.2.1 Da relação custo-benefício a uma maior taxa de retorno dos recursos educacionais

No estudo intitulado *Investimentos Autofinanciáveis em Educação* (1993) realizado por João Batista F. Gomes Netto, Raimundo H. Leite, ambos da Universidade Federal do Ceará, Ralph W. Harbison da University of Rochester e Eric A. Hanushek do Banco Mundial, trabalharam com os dados do Projeto de Avaliação do Programa EDURURAL. Três Estados nordestinos que participaram desse Programa foram escolhidos para compor a amostra desse estudo: Pernambuco, Ceará e Piauí. Os autores utilizaram os seguintes critérios para essa escolha: o Estado mais desenvolvido, o Estado de desenvolvimento médio e o Estado menos desenvolvido.

Os dados foram obtidos por meio de amostras aleatórias de escolas pertencentes a municípios do programa e municípios de controle (nos quais estavam sendo implementados outros programas). Também foram coletados dados de alguns alunos dessas escolas, de suas famílias, seus professores e das próprias escolas. Nas escolas foram feitas três observações em três diferentes anos: 1981, 1983 e 1985; no qual foi aplicado teste de português e matemática elaborados pela Fundação Carlos Chagas, além

¹³ EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria da Educação Rural do Nordeste - Este programa foi implementado na zona rural de 218 municípios nordestinos no período de 1981 a 1987, e tinha como objetivos, o aumento do acesso, a diminuição do desperdício do sistema escolar e a melhoria do rendimento escolar do aluno.

do levantamento de outros dados. O estudo se restringiu as quatro primeiras séries do Primeiro Grau¹⁴.

Visavam também avaliar o impacto dos insumos oferecidos às escolas pelo programa no que se refere ao rendimento e promoção dos alunos. Desta maneira, trabalhou-se três categorias de insumos: infra-estrutura (prédio escolar, sala de aula, banheiro, água e energia elétrica, móveis e professores), materiais de ensino-aprendizagem (livro texto, guia do professor, caderno, lápis, etc.) e nível de qualificação dos professores,

[...] Aqui, estamos particularmente interessados nos insumos relacionados com a escola, considerados importantes por serem os mais utilizados em políticas educacionais. A análise visa a mostrar a variação do rendimento devido a políticas de alocação de recursos em diversos insumos (1993, p.17).

Consideram ainda que os insumos-chaves para a melhoria da qualidade da escola estão relacionados a infra-estrutura e ao material de ensino aprendizagem, inferindo que qualificação dos professores não impacta na qualidade do ensino¹⁵.

Os autores partem do pressuposto de que gasto com educação deve ser considerado um investimento em longo prazo, investimento esse, justificado pelo seu retorno econômico:

[...] Estudos em todo o mundo tem mostrado que grande parte do desenvolvimento econômico de um país é explicado pelo nível de escolaridade de sua população. Um sistema educacional eficiente e de qualidade forma alunos com melhores condições de entrar no mercado de trabalho, e também com maior produtividade. No entanto, para que o efeito da educação se faça notar, é necessário que a população de um país não somente tenha acesso à escola, mas que uma grande parcela conclua o nível escolar básico, que, por seu lado, deve possuir um mínimo de qualidade. [...] Em sistemas educacionais ineficientes, como é o caso do sistema brasileiro, o investimento educacional se justifica não somente pelo seu retorno econômico, como também pela sua maior eficiência. É possível que tais investimentos, ao melhorar a eficiência do sistema, produza também um retorno financeiro. Foi empiricamente o que se observou e é aqui relatado. (1993, p.12)

¹⁴ Nesse trabalho, os autores utilizaram apenas duas amostras do Programa EDURURAL, a de 1983 e 1983-1985. Restringiram-se aos indicadores do ensino básico, especificamente as quatro primeiras séries do ensino fundamental, denominados nesse período de 1º Grau, atualmente séries iniciais do ensino fundamental.

¹⁵ NETTO, J. B. Gomes, et al., 1993, p. 20.

Afirmam que o sistema escolar brasileiro se comparado com outros países com nível de desenvolvimento semelhante, investe muito pouco em educação, por isso paga um alto preço, traduzido em ineficiência, altas taxas de repetência e evasão, baixa qualidade de ensino, o que acarreta maior custo por aluno formado¹⁶. Concluem que seria ingênuo imaginar que simplesmente aumentando os recursos para a educação se aumentaria a eficiência e a qualidade do sistema escolar.

O objetivo principal desse trabalho foi saber *como e em que* deveriam ser aplicados os recursos disponíveis para a educação. Quanto a esse posicionamento são pertinentes as observações feitas por Castro (1998, p.1), de que a partir do começo dos anos de 1990.

[...] as demandas por aprofundamento do processo de descentralização e melhorias na gestão continuaram e na crise econômica mesmo a vinculação dos recursos não foi capaz de diminuir a deteriorização dos recursos alocados a educação. **Como era difícil o aumento de recursos, foi colocado novamente na ordem do dia a questão de quanto se gastava mal os recursos públicos destinados aos programas sociais. (grifo nosso)**

Em relação aos investimentos feitos, afirmam que eles se pagam por meio do aumento da eficiência do sistema escolar, podendo dar retorno financeiro maior que o investimento inicial. Apenas isso já justificaria o esforço realizado na busca da eficiência do sistema. Para isso partem da seguinte hipótese:

[...] certos investimentos melhoram a qualidade do ensino e, conseqüentemente, aumentam as taxas de promoção na escola; melhores taxas de promoção significam menor custo por aluno formado. A diferença entre o custo inicial por aluno formado e este custo depois do investimento é a economia obtida através do investimento. (1983, p. 12)

As análises e as conclusões, consideradas simples, foram feitas relacionando-se a progressão escolar e o modelo de rendimento escolar que permitiu estimar as taxas

¹⁶ Quanto a essa afirmação ressaltam o seguinte argumento: “[...] Por exemplo, considerando-se que as crianças que entram na 1ª série do 1º grau, são necessárias quase 10 alunos/ano para que uma delas atinja a 5ª série, isto é mais que o dobro necessário caso as taxas de repetência e evasão fossem zero” (1993, p. 14).

parciais do custo-benefício, na qual os modelos apontaram que as escolas que tinham melhor infra-estrutura estavam relacionadas com melhor rendimento de seus alunos.

A razão é conceitualmente, simples. Quando estudantes aprendem mais devido ao fornecimento de mais ou, também, de melhores insumos, então a probabilidade de serem promovidos aumenta. [...] Isso reduz o tempo que os estudantes levam para atingir um determinado nível no sistema educacional – digamos a 4ª série. A normalização do fluxo de alunos no sistema implica reduzir despesas, já que vai ser necessário, em média, menos estudantes-ano para que um aluno atinja um determinado nível de escolaridade. Essa economia deverá ser diminuída do custo bruto para, desta forma, obter-se o custo líquido. Ou, em outras palavras, tal economia deverá ser acrescida ao benefício. (1993, p.19)

A conclusão do trabalho é de que as estratégias educacionais bem sucedidas estão relacionadas a investimentos em materiais didáticos (livros, cadernos, lápis, etc.) em melhorias das condições físicas da escola (infra-estrutura). A ênfase do trabalho é colocada na taxa de retorno e na avaliação do custo-benefício, tendo como referências esses investimentos e as taxas de promoção, evasão e repetência. Apontam que o custo/aluno/ano ficou em torno de US\$ 30,00 (trinta dólares/ano).

Ainda dentro dessa vertente, a pesquisa intitulada *Custo/aluno* (1997) foi encomendada pela Secretaria de Educação, Cultura e Desporto do Rio Grande do Norte (1997), realizada pela Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (FUNPEC), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tratou-se de uma pesquisa institucional, formada por uma equipe de cinco economistas, dois estatísticos e um matemático¹⁷.

Esse estudo seria utilizado pela Secretaria de Educação, com o objetivo de avaliar os investimentos e outros dispêndios públicos para análise do custo/aluno de diferentes localidades e níveis de escolaridade da rede pública estadual, pois naquele momento a preocupação era readequar o sistema educacional à nova realidade do mundo atual (1997, p. 9):

¹⁷ A Equipe de pesquisa foi formada por Aluisio Alberto Danas (coordenador), Francisco Luiz Mascena, Joani Brito de Sá, José Ribamar Barros Lacerda, Maria da Luz Góis Campos, Maria Lucia Sarinho, Nilda Maria T. Cerqueira, Paulo Roberto Medeiros de Azevedo, Robson Santana Pacheco e Rui de Araújo Freire.

O Estado do Rio Grande do Norte vem se preocupando, no momento, na formulação de políticas voltadas para o investimento em capital humano, adequado à nova realidade sócio-econômica do capitalismo, orientada pela globalização do mercado e pelo processo de revolução industrial. (1997, p. 9).

O estudo tem, na taxa de retorno dos investimentos em educação, uma das suas preocupações centrais e também na alocação dos recursos em áreas em que o custo-benefício estaria mais compatível com os investimentos realizados pelo Governo do Estado assim justificados:

O processo de desenvolvimento desencadeado pela política educacional ocorre com a execução sistemática e contínua de planos e programas de investimento em capital humano, e que resultam no acréscimo da força de trabalho estruturalmente habilitado para a atividade produtiva, cujos retornos são individuais e também coletivos. O investimento em capital humano, traduzido em ampliação e/ou melhoria do sistema educacional, promove o crescimento econômico, na medida em que implementa a produtividade do fator trabalho, acresce a oferta de bens e melhora os níveis salariais da mão-de-obra qualificada, fator este que influi no acréscimo da demanda agregada e do crescimento do produto e da renda econômica. (1997, 15) .

A pesquisa abrangeu as escolas da zona urbana e da zona rural, do 1º e 2º graus e ensino supletivo. Por meio de amostragem aleatória de 19,96% do universo de escolas urbanas e rurais da rede, procurou retratar o custo médio anual do aluno, no qual foi analisado os diversos aspectos que justificam os custos, os benefícios, as despesas improdutivas e desnecessárias para o setor educacional (desvios) e também o custo/médio total *per capita* por aluno.

Quanto a Metodologia, foi feito um plano amostral¹⁸ no qual foi definido as escolas que atenderiam os critérios da pesquisa. A coleta de informação se deu de forma direta e indireta por meio de questionários abrangendo as seguintes variáveis: identificação da escola (localização, dirigente, situação do prédio, tipo de escola), informação sobre a modalidade de ensino, número de alunos, capacidade instalada, quadro de pessoal docente e técnico-administrativo, estatística de custos, segundo as diversas rubricas orçamentárias. A coleta indireta ocorreu junto aos órgãos públicos competentes.

¹⁸ Chama-se Plano Amostral o método de seleção da amostra no universo a ser pesquisado, considerando os objetivos definidos na pesquisa e a população a ser analisada (RN/SEED, 1997, p. 19).

Em relação à metodologia de custo, trabalhou-se as categorias de custos diretos e indiretos, custos fixos e variáveis, custo/aluno/qualidade¹⁹ e o conceito de renda sacrificada²⁰. Foi feita a quantificação dos gastos de acordo com os diversos elementos de despesas e rubricas orçamentárias, trabalhou-se com os elementos de despesas: pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, encargos sociais, equipamentos, material permanente, obras e instalações. A unidade de tempo escolhida por eles foi o ano; quanto à unidade de custo optaram pelo custo/aluno.

Os resultados foram de ordem estritamente econômicas. Sendo possível determinar o custo/aluno/ano por área de abrangência (zona urbana e zona rural), por etapa/modalidade de ensino, o custo específico da cidade de Natal, porcentagem de participação das despesas de pessoal no custo/aluno estimado, custo/aluno por zonas homogêneas, custo da evasão, excedente de custo e desvios de despesas.

O custo da evasão representou um acréscimo de 16,20% do custo total, justificada da seguinte maneira: quando há evasão, ocorre desperdício de recursos, porque o planejamento da matrícula é feito anualmente e com base na matrícula inicial, com o controle das despesas variáveis, principalmente com a merenda escolar, com os livros didáticos e com o kit pré-escolar, ocorrendo a redução de alunos, não implica na redução desses gastos, portanto, o capital despendido com esses alunos evadidos poderiam ter sido direcionados a outras necessidades da escola. O excedente de custo refere-se a despesas pagas aos professores sem atividades docentes, o que implica na contratação de estagiários para suprir as necessidades de ensino. Como desvios de despesas foram relacionados os professores em outras funções, como bibliotecários, vigias, secretários, também a morosidade da administração central, em relação a pedidos de aposentadoria, pedidos de demissão, cujos processos são encaminhados aos órgãos competentes, mas não são canceladas suas respectivas despesas, além dos desvios de recursos constitucionais para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Esta ação onera, segundo a pesquisa, o custo/aluno em cerca de 2,0% do custo total. Ressalta-

¹⁹ Trabalhou-se com os indicadores elaborados pelo Grupo de Trabalho do Fórum Permanente de Educação Básica, coordenado pelo Professor José Eustáquio Romão.

²⁰ Renda Sacrificada: Na economia o valor de um recurso é medido em termos de oportunidades alternativas que são sacrificadas quando o recurso é utilizado para uma determinada atividade (Verhine, 1998, p. 4).

se que tanto o desvio de custos e o excedente de despesa não foram contemplados nos outros estudos pesquisados (RN/SEED, 1997, p.59-61).

O valor do custo/aluno para todo o Estado do Rio Grande do Norte, abrangendo a zona urbana e a zona rural no ano de 1996 foi de R\$ 339,55 (trezentos e trinta e nove reais e cinqüenta e cinco centavos), Desse custo a despesa com pessoal foi de R\$ 218,94 (duzentos e dezoito reais e noventa e quatro centavos), confirmando que essas despesas, como nos outros estudos analisados é o que mais influencia o custo/aluno.

1.2.2.2 A busca dos padrões de qualidade para o financiamento da escola pública

A partir do Pacto Pela Valorização do Magistério, assinado em 19 de outubro de 1994, desencadeado pela elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), os trabalhos, além da mensuração de custo, trazem como preocupação a categoria custo/aluno/qualidade, exceção do trabalho de Merchedes (1999) que se centra principalmente na aferição do custo/aluno. Um dos primeiros trabalhos a abordar esse conceito foi produzido pelo Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica em 1995.

Esse documento foi denominado de *Custo-Aluno-Qualidade* (1995) e teve como objetivo construir uma metodologia de cálculo do custo/aluno/qualidade. Para tal fim foram realizados dois *Workshops* em Brasília, no segundo semestre de 1995. O estudo foi coordenado pelo Professor José Eustáquio Romão²¹ representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e do Instituto Paulo Freire (IPF).

Para a construção dessa metodologia fez-se necessário que o grupo ajustasse os conceitos, construísse consensos quanto a indicadores de qualidade, levanta-los, medir

²¹ Os participantes deste *Workshop* foram Abdala Radi Maftum (MEC/SEMTEC), Cristina Peliano (MEC/SEF), Léo Kessel (SEPLAN), Maria Antonieta Schimitz Backes (UNDIME/RS), Maria Esther Cherobim Guiraud (CONSED/RJ), Paulo Sampaio de Souza Costa (CONSED/RJ), Rozângela Saldanha Pereira (CONSED/MT), Vilmar Carvalho (CNTE), além do Professor José Eustáquio Romão (coordenador).

sua ordem de prioridade a partir de seu impacto na melhoria do ensino e dimensionar seus custos (1995, p. 3).

Conforme relata o documento, o grupo fixou a ordem de prioridade dos insumos, por meio de percentuais simulados, com base em um custo/aluno próximo da realidade financeira do País, e, apontando para a qualidade necessária ao ensino fundamental. Cabe ressaltar que as análises dos custos foram direcionadas ao ensino fundamental, por que naquele momento se discutia o que seria considerado como Educação Básica na LDB, porém, eles ressaltam que os indicadores utilizados poderiam ser facilmente transpostos aos outros níveis de ensino.

Quanto às categorias de custo, trabalharam com o conceito derivado da ciência contábil, que foi considerado mais restrito e se aplica a despesa realizada em moeda gasta na produção de um bem ou serviço, em detrimento dos outros conceitos de custos derivados da economia. Essa escolha foi justificada porque o interesse do Fórum naquele momento era a “[...] garantia de disponibilidade de recursos orçamentário-financeiro público para o oferecimento de uma educação básica de qualidade, [...] por isso levou-se em conta apenas os esforços possíveis de serem traduzidos monetariamente” (1995, p. 4).

Em relação aos custos educacionais, por analogia²², a escola foi vista como uma unidade de *prestação de serviço*, considerando-a como unidade produtiva e o aluno por ela formado como um produto. Os recursos mobilizados para o desenvolvimento das suas atividades foram denominados de *custos*, especificamente dizendo respeito aos custos do ato pedagógico, ou as despesas dos alunos no processo ensino-aprendizagem.

Trabalharam com as categorias de custo direto e indireto e custo médio. Os custos indiretos, dizem respeito à manutenção do ensino ministrada na escola em que o aluno está matriculado, está relacionado a “capacidade instalada”, se tornando visível na composição do custo/aluno por uma operação de rateio ou estimativa, significa que é necessário dividir o total dos gastos de gestão (manutenção do ensino) pelo número de alunos matriculados na rede ou escola.

²² Para explicar o termo “por analogia” cabe a seguinte citação: “Embora a escola seja uma unidade de prestação de serviço, seu produto referencia-se a processos de relações humanas, não cabendo, senão por analogia, considera-la como uma unidade produtiva e o aluno por ela formado um produto. Significa dizer que ela apresenta especificidades, ainda que também mobilize recursos para o desenvolvimento de seu trabalho precípua, em benefício do aluno”. (1995, p. 5)

Os custos diretos (variáveis), são os que se relacionam diretamente com o ato pedagógico, são entendidos como pagamentos que variam em curto prazo, diretamente, em razão do volume e da qualidade do serviço prestado na sala de aula, entrando aqui os salários pagos.

O custo total foi obtido da soma dos custos diretos e indiretos, e o custo médio, é considerado o custo de um aluno no ensino fundamental durante um ano.

Dessa forma, o Grupo de Trabalho considerou “[...] custo/aluno/qualidade o custo potencial de um aluno do Ensino Fundamental, durante um ano, recebendo um ensino cujos insumos construam uma educação (a médio e longo prazo) de qualidade” (1995, p. 6).

Isso significou diferenciar os custos das atividades necessárias, chamadas de atividades básicas para que o processo pedagógico ocorra, das atividades, que também são importantes, as chamadas atividades de apoio, que não são inerentes ao sistema educacional, por isso tiveram que construir critérios, para indicar o peso dos insumos na composição do custo/aluno/qualidade, baseados nas variáveis institucionalidade, natureza, incidência (direta ou indireta) e especificação tendo como referência o ambiente educacional e os investimentos educacionais, e, tendo ainda o seguinte raciocínio: “[...] se, entre dois ou mais insumos, temos recursos apenas para um, seria, neste caso, levado em conta, para efeito de financiamento, o que é imprescindível à criação do ambiente educacional adequado ao ato pedagógico de qualidade” (1995, p. 6).

Trabalharam com os seguintes insumos: Pessoal, Infra-estrutura e Gestão. Insumos esses, segundo o estudo, imprescindíveis ao ato pedagógico de qualidade, como no trabalho de Xavier e Marques (1986) limitaram a análise à unidade escolar por entenderem que:

[...] o somatório de recursos a serem consumidos pelos órgãos intermediários dos sistemas devem obedecer aos indicadores de racionalidade apontados pelas reformas administrativas, empreendidas pelas diversas instâncias de Governo, e que não era a sua missão institucional a análise do tema. Daí a limitação ao âmbito da escola. (1995, p. 8).

Portanto, o custo/aluno/qualidade desse trabalho se limitou aos investimentos feitos diretamente na escola, em favor de um aluno, recebendo uma educação de

qualidade, não levando em consideração os realizados fora dela, ou seja, as atividades administrativas das secretarias, delegacias e outros órgãos ligados à educação (1995, p. 7).

Foi estabelecido pelo grupo de trabalho, por ordem de importância, primeiramente os recursos com Pessoal, segundo os de Infra-estrutura e em terceiro os de Gestão, atribuindo a cada um desses itens os pesos percentuais de sua participação no custo/aluno/qualidade. Ressaltam que com exceção dos Professores, nos demais componentes de custo podem ser usados os serviços de terceiro, por exemplo, manutenção, treinamentos de professores, entre outros.

Nessa simulação dos custos, chegou-se aos seguintes formulações:

- 60% dos recursos seriam destinados para pagamento de pessoal docente, 20% pagamento de pessoal administrativo e os 20% restantes para as despesas correntes e de capital.
- Para 1996, o custo/aluno/qualidade poderia chegar em média a R\$ 500,00 (quinhentos reais) para todo o País.
- Na relação aluno e trabalhadores da escola, foram considerados a seguinte proporção: um professor para cada grupo de vinte e cinco alunos, um especialista para cada grupo de duzentos e cinquenta alunos e um servidor técnico para cada grupo de cem alunos.
- A Carga horária de todos os funcionários seria de quarenta horas e para os professores 25% dessa carga (dez horas) seriam de atividades extra-sala de aula, com duzentos e dez dias de trabalho efetivo e duzentos dias letivos.

Dentro dessa sistemática de cálculo, uma escola hipotética com quinhentos alunos, com vinte professores, cinco servidores técnico-administrativos e dois especialistas, com recursos anuais de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), teria um custo/ aluno/qualidade de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

O estudo apresentado a seguir, de João Monlevade, do livro *Educação Pública no Brasil: Contos e Descontos* (1997) teve como foco o financiamento da educação, e no capítulo três intitulado *Financiamento para uma escola pública de qualidade*, aborda o tema custo da educação básica no qual analisa os conceitos de custo/aluno definidos

durante o Fórum de Valorização do Magistério de 1994²³, já explicitados neste trabalho de dissertação.

O autor faz uma simulação com o número de alunos matriculados em toda a educação básica, no ano de 1996, que era de 47.045.261 (quarenta e sete milhões, quarenta e cinco mil e duzentos e sessenta e um) e multiplica esse número por R\$ 100,00 (cem reais), que considerou como uma mensalidade média pagas às escolas particulares que fornecem um ensino considerado de qualidade mediana, ressalta-se que o autor não define o que significa “qualidade mediana”. Com essa simulação, ele conclui que se fossem destinados cem reais mensais por aluno, os governos das diferentes esferas administrativas estariam gastando no ano, em conjunto, R\$ 56.454.313.000,00 (cinquenta e seis bilhões, quatrocentos e cinquenta e quatro milhões, trezentos e treze mil reais) o que equivaleria no ano de 1996, caso fosse este o investimento real, a 8%²⁴ do PIB (1997, p. 70).

Prosseguindo a sua argumentação, o autor afirma ainda que existiam aproximadamente quarenta milhões de brasileiros sem concluir o ensino fundamental, ou fora da escola²⁵ e se todo esse contingente fosse absorvido pelo sistema, e levando em consideração, os R\$ 100,00 (cem reais) mensais, seria necessária a quantia de R\$ 104,4 bilhões de aporte financeiro da União e dos entes federados para a educação. Mas, de onde viria esse dinheiro, uma vez que praticamente se dobraria o percentual do PIB atual? Para responder essa questão ele analisa a arrecadação de impostos e transferências vinculados à educação e chega a conclusão de que “[...] se não aumentar a arrecadação ou se não se destinarem percentuais maiores para MDE, a situação tende a piorar” (1997, p.79).

O autor, além do financiamento, faz uma projeção política e demográfica da matrícula na educação básica, na qual verifica que a taxa de natalidade e a migração cidade-campo tem caído consistentemente, o que influencia as matrículas do ensino fundamental e da educação infantil. Porém, é no ensino médio que vai ocorrer as maiores demandas, justamente pela chegada dos alunos de quinze a dezoito anos, como

²³ Este Fórum resultou no acordo e no Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica, celebrado entre MEC, CONSED, UNDIME, CRUB, ANFOPE e CNTE, no 2º semestre de 1994 (MONLEVADE, 1997a, p.86)

²⁴ O atual patamar de gasto da educação é de 4,3% do PIB (ALMEIDA, 2003, p.148).

²⁵ Nesses números não estão incluídos as crianças de zero a três anos e os adultos com mais de 60 anos.

também por aqueles que ficam vários anos retidos no Ensino Fundamental por reprovações sucessivas. Quanto à questão política, ele levanta as inúmeras opções que essa demanda por ensino médio teria que enfrentar, entre elas, a pressão por um ensino médio público, educação à distância, a rede particular de ensino, exames supletivos, entre outros²⁶.

Observa-se que esses dois trabalhos analisados, são simulatórios, e partem de bases distintas para chegar ao custo/aluno, o primeiro de uma construção metodológica dos insumos necessários para o funcionamento de uma escola de qualidade e o segundo parte da base orçamentária, ou seja do custo/aluno/realizado dividido pelo número de alunos matriculados multiplicados por um indicador mediano, no caso o valor médio da mensalidade cobrada por escolas particulares.

O trabalho de Robert E. Verhine denominado de *Determinação de Custos educacionais: uma análise panorâmica do Estado da Arte* (1998) trata de um estudo realizado no Estado da Bahia para estimar os gastos por aluno nos sistemas de ensino nas redes municipais, estadual e privada. O estudo, como afirma o autor, está relacionado mais à despesa pública do que com as noções de custos educacionais. A contribuição dele está, como é ressaltado, em poder fazer uma análise panorâmica do Estado da arte referente à determinação de custos educacionais, e ao mesmo tempo clarificar a diferença entre *despesas e custos*, pois

[...] é comum acreditar que despesa e custo são sinônimos, mas na verdade trata-se de conceitos muito dessemelhantes. A falta de compreensão ou de reconhecimento dessa diferença conduz com freqüência a distorções e mal-entendidos na interpretação da literatura pertinente (1998, p. 2)

Para explicitar essas diferenças, ele analisa as categorias relacionadas abaixo, todas derivadas da economia:

- Custo como oportunidade sacrificada, derivado da economia como componente das ciências sociais voltados para o problema da escassez, no qual todos os recursos poderiam ser utilizados para outras alternativas;

²⁶ MONLEVADE, João, 1997, p. 79.

- Custos diretos: com valor monetário baseado no mercado e, custo indireto: baseado em valor de usos alternativos; e
- Custos privados e custos sociais: O custo privado inclui as despesas feitas pelos estudantes e suas famílias com taxa de livro, uniformes, transportes. Já os custos sociais abrangem desde salário de pessoal, despesa do governo com livros, equipamentos, prédios entre outros.

Segundo o autor, a parte da pesquisa que tem chamado a atenção é a que trata das despesas municipais, e ela contribuiu para evidenciar quatro aspectos: a má qualidade da informação contábil, os baixos níveis de despesas municipais com educação, gasta-se menos de duzentos dólares por aluno, muitos municípios gastam abaixo dos 25% das receitas de impostos, e muitos não se beneficiam dos recursos do FNDE originados do Salário-Educação. E ressalta como limitação, para a construção do conhecimento na área de financiamento, o fato de ter que trabalhar com dados questionáveis e incompletos.

O autor trabalha com as unidades custo/aluno/ano que foi determinado pela divisão do total das despesas educacionais do município, por meio dos balancetes apresentados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, pelo número de alunos matriculados no sistema municipal.

O autor conclui seu trabalho ressaltando que as preocupações com os custos são justificáveis no sentido de que os recursos destinados à educação são escassos e ao analisarmos os custos ajudam-nos a fornecer uma indicação do sacrifício envolvido. Porém o conceito de oportunidades sacrificadas não deve ser vista apenas como despesa, é um conceito que deve ser entendido por todos que lidam com custos. Porém não se deve ficar preso apenas às análises estritamente econômicas, deixando de

[...] considerar uma multiplicidade importante de fatores não econômicos.[...]
Se os custos começarem a ser considerados a partir das perspectivas culturais, política e sociológica, a lista do que não está incluído na análise será virtualmente interminável. Assim até os defensores da abordagem de análise de custos normalmente admitem que, na melhor das hipóteses, os custos constituem apenas um dos muitos fatores que deveriam ser levados em conta nos processos de avaliação e de formulação de decisões (VERHINE, 1998, p.13).

A outra dificuldade apontada, relaciona-se a deficiência de mensurar custos de uma forma apurada, pois as abordagens envolvem suposições e indicadores, quase sempre questionáveis, e também a tendência de omitir da análise a dimensão política que permeia a utilização dos recursos. Quanto a esse último aspecto, a dimensão política, Verhine busca em Kless (1995), o argumento de que as decisões baseadas no custo, pertinente a alocação de recursos favorecem alguns interesses em detrimento de outros, sendo favorecido, quase sempre, os que possuem influência políticas e isso pode ser acidental ou intencional. Porém, ele conclui que, apesar da crítica principalmente dos acadêmicos de esquerda, ninguém até agora produziu uma alternativa para a análise de custos que possa eliminar os aspectos negativos e preservar os positivos.

Dessa maneira, deve-se ter a análise dos custos como uma ferramenta útil, com limitações. Os que elaboram os trabalhos de custo devem mostrar uma total transparência ao descrever seus aspectos metodológicos e aqueles que interpretam ou utilizam os resultados desses trabalhos devem levar em conta a dimensão teórica e os problemas metodológicos envolvidos, desta forma os estudos de custos podem oferecer uma informação valiosa “[...] contribuindo assim para a ampliação das oportunidades de educação de alta qualidade” (VERHINE, 1998, p. 13).

O trabalho apresentado a seguir é o resultado de uma dissertação de mestrado que teve como objeto o levantamento dos custos de duas instituições de educação infantil do Distrito Federal. No artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - RBEP, *Custo da Educação Infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal* (1999), Alberto Merchedes, apresenta o resultado do estudo, compara os resultados das instituições entre si, confronta-os com o perfil de renda dos pais dos alunos e com o preço de mercado praticado pelas instituições privadas de educação infantil.

O objetivo principal do trabalho era o de apresentar o cálculo do custo direto de funcionamento da educação infantil e o custo com que arcam os pais. A pesquisa foi realizada pelo método estudo de caso em duas instituições, tendo como referencial o número de alunos matriculados, separadamente na creche e na pré-escola.

O critério utilizado na escolha das Instituições foi a diversificação geográfica (uma ficava no Plano Piloto de Brasília e a outra em uma cidade satélite do Distrito

Federal), a diversificação de *status* socioeconômico das crianças e, ainda, a possibilidade de acesso aos dados. Segundo o autor pela escolha desses critérios, as instituições escolhidas não representaram o universo da Educação Infantil do Distrito Federal

[...] e nem imperou na escolha das instituições pesquisadas, critérios que as credenciassem como representativas do universo. Pretendeu-se tão somente analisar um referencial que permita visualizar as grandezas envolvidas, bem como estabelecer comparações, servindo como instrumento para auxiliar no processo de planejamento e gestão dos recursos envolvidos nesse segmento da educação. (MERCHEDES, 1999, p.36 e 44).

Como procedimento metodológico foram aplicados os seguintes instrumentos: questionário de levantamento de custos, e dados de identificação das Instituições; roteiro de entrevista com os pais, a direção e os secretários; roteiro de análise das fichas de inscrição das crianças; roteiro básico de observação e roteiro de levantamento de preços praticados por instituições privadas de educação infantil no Distrito Federal.

A metodologia de cálculo adotada, foi baseada em Xavier e Marques (1986), com ampliação para os custos de capital e despesas adicionais dos pais dos alunos. Trabalhou com as categorias de custo direto de mão-de-obra, material de consumo, material permanente, custo com serviços de terceiro, outras despesas, custos dos serviços de capital e custos com que arcam as famílias. Os cinco primeiros itens foram obtidos mediante análise documental, levantamento de dados e entrevistas com o diretor e secretária das instituições.

O estudo ainda fez simulações hipotéticas, retirando e ampliando insumos, aumentando o número de crianças atendidas, para verificar o impacto do custo e determinar a qualidade e a eficiência do sistema.

O valor apresentado, para o custo/aluno/ano da Creche 1 foi de R\$ 10.367,97 (dez mil, trezentos e sessenta e sete reais e noventa e sete centavos) e na Creche 2, o valor foi de R\$ 1.737,71(mil, setecentos e trinta e sete reais e setenta e um centavos), ambos com valores correntes de outubro de 1997. Desses custos, mais de 65% correspondeu a pagamento de pessoal docente e não docente.

A originalidade em relação às outras pesquisas refere-se a ser um dos poucos trabalhos²⁷ que procurou mensurar os custos que cabe às famílias (custo indireto).

O trabalho de Merchedes (1999) levantou os custos da educação infantil por meio do método estudo de caso, com uma metodologia de custo baseada nos trabalhos de Xavier e Marques (1986) e ampliada para as necessidades do seu objeto. Apresentamos a seguir outro trabalho que faz o estudo de custo dessa etapa de ensino e também do ensino fundamental. Nesse estudo as autoras trabalham com uma amostragem de escolas do Estado do Rio Grande do Sul, aproveitando alguns procedimentos metodológicos das pesquisas de Paro (1982) e Xavier e Marques (1986) a escolha é justificada pelas autoras, pelo motivo delas apresentarem os detalhes e funcionalidade dos procedimentos.

O artigo analisado é *Custos Educacionais Notas Metodológicas de uma revisão da Legislação e da Literatura Brasileiras* de Maria Beatriz Luce e Nalu Farenzena (1999) apresentam os resultados da pesquisa sobre as fontes e usos dos recursos financeiros e custos educacionais, de uma amostra de 26 redes e 52 escolas municipais gaúchas, e faz ainda, uma revisão dos trabalhos produzidos na área.

Como na maioria das pesquisas analisadas, trata-se de uma pesquisa institucional que foi realizada pelo Núcleo de Estudos em Política e Gestão da Educação da UFRGS, que contou com o incentivo e apoio da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul e do Conselho de Secretários Municipais de Educação (Conseme/Undime-RS). Ressalta-se que na revisão da bibliografia de custos buscam como referência de análise a legislação, articulando principalmente os aspectos relacionados ao novo discurso imprimido pelas políticas desenvolvidas a partir de 1995: a concepção de custo/aluno/qualidade.

Situam o termo custo/aluno/qualidade na Constituição Federal, artigo 206, inciso II “garantia de padrão de qualidade”, no Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT), artigo 60, parágrafo quarto, “[...] garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino definido nacionalmente”.

²⁷ No trabalho intitulado Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação (2003) - apresentado no final deste estudo, procurou-se através dos dados disponibilizados pelo IBGE fazer uma estimativa dos gastos das famílias com educação.

Na LDB nº 9.394/96 a qualidade está expressa no artigo 4º, inciso IX, e nos artigos 74 e 75, parágrafo 2º. Na Lei nº 9.424/96, no artigo 13.

Para as autoras essas disposições do Legislador ao referirem-se à qualidade, encaminham-se para uma concepção de custo/aluno mais abrangente do que um valor mínimo por aluno, porque prevê o cálculo do custo anual por aluno, no qual o padrão de qualidade previsto não se restringe apenas ao ensino fundamental e convergem ainda para a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados. Porém, colocam que devido a complexidades políticas, administrativas e pedagógicas fica difícil estabelecer um padrão de qualidade, ainda mais se esse padrão for definido nacionalmente sem se atentar para as particularidades culturais, sociais e econômicas de cada região ou município (1999,p. 72).

A unidade de custo eleita foi o custo/aluno/ano, trabalharam com a definição de custo educacional como recursos ou meios utilizados para a oferta do serviço educacional expresso em valores monetários. Dessa forma, a categoria “[...] custo-aluno-ano é o valor dos recursos utilizados, por aluno matriculado, no período de um ano, expresso em moeda corrente”. Já o custo-aluno-qualidade “[...] seria o valor, por aluno, no período de um ano, dos recursos necessários ou desejáveis para um ensino de qualidade [...]” (LUCE e FARENZENA, 1999, p. 78).

O projeto priorizou o enfoque nos custos educacionais da educação infantil e do ensino fundamental, o montante, a distribuição, alguns indicadores das fontes e usos dos recursos. Os insumos foram classificados em custos nas escolas e custos fora da escola, o que em outros trabalhos foi chamado de custo do ato pedagógico na sala de aula e custos realizados na escola, realizados fora da sala de aula, eles se relacionaram a pessoal, material didático, material de consumo, área edificada, transporte escolar e outros gastos.

Os dados levantados foram coletados pelos próprios municípios, isso, segundo as autoras, é inédito, pois, no Brasil, não existiam estudos de custos educacionais realizados por municípios ou conjunto de municípios. A amostra foi estratificada e intencional. Estratificada por incluir critérios regionais, socioeconômicos, educacionais e, intencional porque foram selecionados os municípios que tinham interesse em colaborar diretamente na coleta de dados. As delimitações da amostra foram baseadas

nos estudos de Paro (1981) e de Xavier e Marques (1988), porém a decisão final foi fixada em discussão com a equipe de pesquisa e os representantes dos órgãos de educação dos municípios, para que o processo e os resultados expressassem suas necessidades e interesses efetivos.

Quanto à matrícula, utilizou-se a matrícula inicial, por representar o maior número de alunos presentes na rede de ensino durante o ano letivo. Nesse tipo de análise, como ressaltam as autoras, “[...] para se estabelecer o custo/aluno/ano, que é um quociente, é necessário, além do dividendo custo, o divisor número de alunos” (1999, p. 79).

Outro elemento que diferenciou essa pesquisa das demais, refere-se a subcategoria Transporte Escolar e Despesas Assistenciais, que Paro (1981) no seu estudo chama de despesas sociais.

Os resultados podem ter sido direcionados as necessidades dos municípios, caindo no que Verhine (1998, p.16), baseado em Klees (1995) resalta no seu Estado da arte, o fator político, que pode favorecer alguns interesses em detrimento de outros, sendo favorecidos desta maneira, quase sempre os que possuem influência política.

[...] Assim, acreditou-se que a investigação teria um valor político diferenciado por conta da ampla legitimidade entre as administrações municipais do Estado e um valor didático ao ensejar um exercício de levantamento de dados pelos próprios órgãos municipais de administração fazendária e da educação e pelas próprias escolas, sob orientação de sua entidade representativa e da coordenação técnica da pesquisa (equipe universitária). (1999, p.77).

O valor mensurado para o custo/aluno/ano no ano de 1998 foi de R\$ 915,37 (novecentos e quinze reais e trinta e sete centavos), sendo que o menor valor encontrado foi de R\$ 544,45 (quinhentos e quarenta e quatro reais e quarenta e cinco centavos) e o maior de R\$ 3.003,61 (três mil e três reais e sessenta e um centavos).

O mais recente documento produzido sobre custo/aluno foi publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP) em 2003, intitulado de *Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação*, texto consolidado pelo Professor José Marcelino de Rezende Pinto que contém as principais partes do relatório de um

grupo de trabalho criado pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque, e se orientaram pelas seguintes questões:

- a) Quanto o Brasil gasta com educação (poder público e famílias)?
- b) Quanto custa um ensino de qualidade?
- c) Quais os recursos necessários para um ensino de qualidade, considerando ainda a necessidade de cumprimento das metas do PNE?
- d) Quais as fontes possíveis de recursos adicionais?
- e) Qual o impacto da criação do Fundeb para as finanças dos três níveis de governo? (2003, p. 117)

O documento foi dividido em cinco partes: o primeiro, se referiu-se a “Gastos com a educação” (gastos públicos, gastos do MEC, estimativas dos gastos das famílias em educação, e a situação dos salários dos professores); o segundo, tratou de “Custos de um ensino de qualidade”; o terceiro em “Demandas de recursos para a construção de uma escola de qualidade levando-se em conta as metas fixadas pelo PNE”, o quarto item se intitulou “Fontes de recursos para a ampliação dos gastos com educação no País”; e o quinto item, “Simulações para a necessidade de financiamento com a criação do Fundeb”. Interessa-nos neste momento analisar apenas as partes referentes aos custos, foco deste estudo.

Os autores usam a metodologia do Sistema Nacional de Informações sobre o Gasto Social (Sing) no qual no primeiro item fazem uma análise dos anos de 1998 e 1999 e chegam aos seguintes percentuais: o ensino fundamental responde por 58% dos gastos públicos (2,5% do PIB), o ensino superior 21% (0,9% do PIB), o ensino médio com 11% (0,5% do PIB) e a educação infantil com 10% (0,4% do PIB). Nesses valores não estão contabilizados os pagamentos dos inativos por se tratar de despesa previdenciária, porém devido ao caráter genérico da Lei nº 9.394/96, alguns Estados e municípios da federação contabilizam esses gastos como despesa de ensino. Os 4,3% do PIB, foram calculados conforme determina a Constituição Federal e a LDB. Ressaltam que, apesar de o País ficar muito próximo da média da OCDE, o nosso PIB é muito baixo, resultando em um valor por aluno muito pequeno: R\$ 900,00 (novecentos reais) por aluno na educação básica, ou 12% da renda *per capita*, enquanto nos Estados Unidos, o gasto na educação básica é de sete mil dólares, o que corresponde a 25% da renda *per capita* deste país. Ressaltam também a diferença entre os valores gastos nos

diversos Estados, por exemplo, no Maranhão o gasto médio fica em R\$ 401,00 (quatrocentos e um reais) enquanto, no Rio de Janeiro, fica em torno de R\$ 877,000 (oitocentos e setenta e sete reais) por aluno/ano no ensino fundamental. Por isso, “[...] Esta discrepância mostra a necessidade inadiável de a União cumprir o seu papel de reduzir o impacto das desigualdades regionais, sob pena de criarmos cidadãos de primeira e segunda classe [...]” (RELATÓRIO... 2003, p. 119).

Em relação às estimativas dos gastos das famílias em educação, utilizaram o resultado da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), elaborado pelo IBGE, para os anos de 1995 e 1996. Essa pesquisa mostrou que nas regiões metropolitanas, onde a pesquisa ocorreu (onze regiões), os gastos com educação ficam em torno de 3,9% do orçamento familiar, indicando que a educação tem um forte componente público, ou seja “[...] os serviços públicos por serem gratuitos, têm um impacto no consumo e nas estruturas da cesta de consumo das famílias, mas não nos gastos monetários das famílias” (2003, p. 121). Porém, à medida que o grau de instrução e a renda do chefe de família aumentam, os gastos com educação também. De 1,39% da despesa média mensal para o grupo que ganha até dois salários mínimo, para até 3,98% para os que ganham até trinta salários mínimos ou mais. Ressalvados os gastos públicos, o esforço orçamentário das famílias, segundo estimativas, corresponderam no fim do ano 2000, a 2,06% do PIB, gastos estes relacionados à mensalidade escolar e também à compra de livros, revistas e outros gastos educacionais (2003, p. 122).

Em relação aos salários dos professores, constatou-se que os professores *ganham menos que os profissionais do setor público de outros países de renda per capita equivalente ao nosso*, os melhores salários são os pagos pela rede federal (escolas técnicas), e os piores salários são encontrados no Maranhão, Piauí, Alagoas e Paraíba.

No item Custo de um Ensino de Qualidade, citam a Legislação, (Constituição Federal, art. 206, inciso. VII e a LDB art. 4º, inc. IX) que estabelece como dever do Estado garantir “[...]padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínima por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Quanto custaria um ensino de qualidade torna-se uma pergunta difícil de ser respondida, mas, ressalta que “[...] com

menos de R\$ 1.000,00 dificilmente é possível construir uma escola de qualidade, mesmo considerando as diferenças regionais” (2003, p. 124).

Da mesma maneira que o grupo de trabalho, coordenado pelo Professor José Eustáquio Romão, em 1995, faz um exercício hipotético e simulatório para determinar quais seriam as despesas necessárias para uma escola de qualidade. Dessa forma, hipoteticamente analisou-se uma escola com seiscentos alunos, com vinte classes, sendo que nas classes de 1ª a 4ª séries, o número de alunos seria de 25, e de 5ª a 8ª série, 35 alunos com jornada integral. Trabalharam com as categorias custos em sala de aula, custos no âmbito da escola, suporte pedagógico, operação e manutenção e custos na administração central (formação profissional e administração e supervisão). A composição desse simulado resultou em um gasto por aluno/ano de cerca de 24% do PIB *per capita* (atualmente é gasto 12%, teria que praticamente dobrar o valor atual), concluindo que o valor atualmente gasto é insuficiente para garantir um ensino de qualidade. Coloca-se ainda que esses valores já são insuficientes para atender quem já está matriculado na escola pública, como se faria então para cumprir as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação?

Para as metas do PNE, também fazem uma simulação progressiva no padrão gasto/aluno que iria de 2003 a 2011, no qual o País sairia do atual 4,3% do PIB em 2003 para chegar aos 8% em 2011. Outro dado importante nesse trabalho é que ele faz uma análise de possíveis fontes de recursos para a ampliação dos gastos com educação no País. Entre elas, citaremos o aumento dos impostos vinculados de 30% da Receita Líquida de Impostos, que propiciaria 0,7% ao PIB, vinculação de 20% de algumas contribuições, a redução de subsídios e renúncias fiscais, combate à sonegação fiscal, entre outros.

Ivan Castro de Almeida, no documento publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos- RBEP (2003), com o título de *Gastos com educação no período de 1994 a 1999*, apresenta os resultados de uma série histórica de gasto público com educação, visando analisar o gasto social brasileiro. Para isso, ele analisa os balanços gerais de Estados e municípios e do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siaf) do Governo Federal. A metodologia adotada para tratamento dos dados foi desenvolvida pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Esse estudo se difere dos demais, e a sua inclusão neste trabalho é por apresentar uma análise do gasto despendido pelas três esferas do governo no sistema educacional público e apresenta resultados que podem servir de comparação nas análises realizadas sobre gasto: “[...] Os enfoques internacionais partem da lógica de avaliar os gastos e não os custos, apesar de que tratado de maneira adequada, pode-se inferir acerca do seu custo” (2003, p. 142). E ainda,

A formulação de políticas adequadas na área da educação pública por aqueles que tomam as decisões de implementá-las depende, em parte, do conhecimento do gasto realizado, seu tamanho, medido como porcentual do PIB, e as prioridades estabelecidas, **podendo ser medidas por meio do gasto por aluno, pois é esse o valor que mostra o investimento unitário empreendido pelo governo em cada nível de ensino (2003, p. 137. Grifo nosso).**

O trabalho foi estruturado por nível de ensino, dependência administrativa, apresentando também indicadores comparados entre as regiões brasileiras e entre os países da América do Sul e comparação com os países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Pretendeu-se mostrar as principais mudanças ocorridas no Brasil na segunda metade da década de 1990, analisando-se os resultados por regiões e Unidades da Federação, por meio de um conjunto de tabelas que permitem comparações ao longo do período estudado, no caso, 1994 a 1999.

Segundo o autor, os dados referentes ao financiamento relacionados aos Estados e a União eram levantados pelos Técnicos do antigo Serviço de Estatística de Educação e Cultura, hoje Coordenação Geral de Estatísticas Especiais do INEP/MEC, a partir de balanços publicados no Diário Oficial. Já os gastos efetuados pelos municípios, até o ano de 1991, eram levantados pelo IBGE. A partir de 1997, o INEP estabeleceu parcerias com o IPEA e o IBGE, para a produção de informações sobre dados financeiros, para isso contou com ajuda técnica e financeira da OCDE e apoio do Banco Mundial para esse projeto (2003, p. 138).

Baseado nessa metodologia desenvolvida chegou-se as análises da variação percentual do gasto com educação em relação ao PIB, a variação percentual do gasto por aluno do ensino fundamental de preços correntes, entre outros.

A conclusão do autor é de que pelos dados levantados foi possível verificar que houve um grande esforço no Brasil de garantir um gasto na educação compatível com o seu nível de desenvolvimento e que houve uma redistribuição mais equitativa dos recursos quando comparado em relação ao PIB, mas o mesmo não acontece em relação ao gasto individual por aluno do ensino fundamental, quando comparado com dados da OECD (anos de 1998/1999), o Brasil²⁸ apresenta o menor de todos: R\$ 691,00 (seiscentos e noventa e um reais), menor que o do Paraguai que fica em R\$ 754,00 (setecentos e cinquenta e quatro reais), o México com R\$ 943,00 (novecentos e quarenta e três reais) e a Argentina R\$ 1.401,00 (mil quatrocentos e um reais)²⁹.

Em relação ao gasto público médio com educação por aluno, por nível de dependência administrativa com o ensino fundamental em 1999, no Brasil, Região Centro-Oeste e no Estado de Mato Grosso do Sul o resultado apresentado foi:

Tabela 1 – Gasto Público Médio com Educação por Aluno por Dependência Administrativa no Ensino Fundamental (R\$)– 1999

Dependência Administrativa	Estadual	Municipal
Brasil	622	718
Região Centro-Oeste	759	835
Mato Grosso do Sul	813	883

Fonte: Quadro elaborado para este trabalho baseado em ALMEIDA, I. C, 2003, p. 163-164 – IPEA/DISOC/IBGE/MP.INEP/MEC.

Os dados evidenciam que o gasto por aluno, no Brasil das Redes Municipais, foi 15% maior que os gasto por aluno das Redes Estaduais, na Região Centro-Oeste o gasto municipal foi 10,01% maior, e no Estado de Mato Grosso do Sul o gasto municipal foi de 8,61% maior que o estadual.

Ao final da análise do custo/aluno ressalta-se ainda algumas considerações:

²⁸ Ressalta-se que esses dados estão padronizados pelo índice de Paridade e Poder de Compras (PPP). É uma taxa que elimina as diferenças de custo de vida entre os países.

²⁹ ALMEIDA, 2003, p.148.

- Apesar do núcleo comum ser a racionalidade e a eficiência na aplicação dos recursos, observa-se nos trabalhos analisados que a partir da introdução da categoria qualidade ao custo/aluno as metodologias de custo começam a acrescentar outros itens que passam a fazer parte das discussões acerca da qualidade, como por exemplo, a jornada integral da escola com dedicação exclusiva do professor, o psicólogo, o número de alunos por classe, entre outros.
- Observa-se também que os estudos realizados tem como foco o custo direto da escola, conseqüentemente existe uma ausência no levantamento dos custos dos sistemas centrais de ensino.

A Política de Financiamento atualmente em pauta tem a sua distribuição de recursos baseada no parâmetro do gasto/aluno, no qual se divide o recurso orçamentário existente pelo número de alunos matriculados. Esse critério contribui para que não haja o clientelismo político, mas como foi demonstrado por Bassi (1996) e Monlevade (1997), somente com esse critério não é possível chegar a qualidade proposta pela legislação de ensino, nem aos anseios dos educadores que lutam por uma escola pública de qualidade. O *per capita* é o critério de distribuição e partilha da maioria dos recursos, por exemplo, a subvinculação do Fundef, a quota do salário-educação que é distribuída entre os Estados e seus municípios também se baseia no *per capita*, os recursos da merenda via Programa de Merenda Escolar, os recursos repassados via programas do FNDE (PDDE, PDE), entre outros.

Dessa forma, no capítulo seguinte, faz-se uma análise da Política Educacional e da estrutura do financiamento da educação, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 no qual os aspectos do *per capita* é um dos critérios determinantes da partilha dos recursos o que por sua vez irá determinar o custo/aluno da escola pública. Ressaltando que esse *per capita* se baseia na disponibilidade orçamentária e no número de alunos matriculados.

CAPÍTULO II

FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS, POLÍTICA E ESTRUTURA

Este capítulo está estruturado em três partes, na primeira é apresentado um breve histórico do financiamento da educação pública no Brasil de 1549 até o processo constituinte de 1987/88, na qual analisa-se as principais fontes de recursos e como eles foram contemplados nas Constituições do País e nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Na segunda parte analisa-se a política educacional e de financiamento para a educação básica procurando identificar nos principais documentos produzidos a partir dos anos de 1990 as diretrizes e encaminhamentos na atual configuração da estrutura do financiamento público.

Na terceira parte é descrito como está estruturado o financiamento a partir da Constituição federal de 1988, as principais fontes de recursos e também do conceito de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE).

2.1 Financiamento da educação: antecedentes históricos

Como modo de produção, o capitalismo originou-se da revolução comercial na Europa medieval dos séculos XI a XIV. Os produtos utilizados para essas trocas comerciais eram realizados sob forma de produção simples nas cidades. Posteriormente, contribuiu de maneira decisiva para o crescimento desse comércio, a passagem da servidão para agricultura camponesa. Esta nova configuração social neste momento necessita de uma produção crescente de mercadorias. E a produção vai ser organizada como produção artesanal ou camponesa e também por um pequeno número de empresas

capitalistas, por meio do sistema de encomendas que utilizavam um pequeno número de artesãos assalariados (SINGER, 1988, p. 4-5).

Porém, essa expansão mercantilista se esbarra em alguns entraves originados do modo de produção feudal, e também do incipiente desenvolvimento técnico relacionado à navegação que não permitia ultrapassar os limites geográficos impostos naquele momento histórico. A emergência dos Estados modernos cria as condições para solução desses entraves³⁰ e também porque, através da centralização de recursos pelo Estado permitiu-se a expansão marítima e conseqüentemente a expansão comercial (ALENCAR, 1996,p.10).

No caso específico de Portugal, a expansão marítima por ele liderada, tinha como objetivo superar a escassez de cereais, ampliar a lavoura açucareira, ter acesso a metais preciosos da África, especialmente o ouro do Sudão e às especiarias e artigos de luxo do Oriente, interessava não só aos senhores feudais, mas também a jovem burguesia comercial³¹.

Os interesses econômicos e ideológicos dos portugueses não eram somente as riquezas do Oriente, também se voltavam para sinais seguros de existência de outras terras a oeste da rota do Oriente. É nesse contexto que se deu início a história do Brasil, com a chegada da esquadra comandada por Pedro Álvares Cabral em 1500. Para Novais,

[...] a história do Brasil, nos três primeiros séculos, está intimamente ligada à expansão comercial e colonial européia na época moderna. Parte integrante do império ultramarino português, o Brasil-colônia refletiu em todo o largo período da sua formação colonial, os problemas e os mecanismos de conjunto que agitaram a política imperial lusitana. (NOVAIS, 1995, p. 47).

Ainda, segundo Novais (1995), para o mercantilismo europeu, a agricultura comercial foi uma das principais soluções para a utilização econômica das colônias. Portugal teve um modo peculiar de mercantilismo adaptado às suas condições geográficas, produzindo os produtos coloniais, subordinados ao modo de produção geral do sistema português possibilitando que os empresários metropolitanos tivessem grandes margens de lucros, com a implantação de trabalho semi-serviis ou propriamente

³⁰ Corporações de ofícios dos artesãos, impostos sobre a circulação dos produtos em territórios dos senhores feudais, entre outros.

³¹ ALENCAR, 1996, p.10.

escravista. “É em função destas determinações que renasce na época moderna, no mundo colonial, a escravidão e toda uma gama de formas servis e semi-servis de relações de trabalho [...]” (NOVAIS, 1995, p.58).

No Brasil, esse modelo foi implantado, porque havia terras em abundância, e o trabalhador livre da metrópole, poderia ter um pedaço de terra para sua subsistência, desta forma, segundo alguns historiadores, não iria trabalhar à custa de salário, por isso, ainda segundo esses autores, escravismos e tráfico negreiro foram os eixos sobre o qual se estrutura a economia e a vida social da Colônia. As estruturas agrárias, latifundiárias e exportadoras, vinculadas ao escravismo são as características principais desse sistema, com caráter predatório, monocultor e atraso tecnológico, e com uma sociedade com privilégios juridicamente definidos: senhores de um lado e escravos e homens pobres e livres do outro, produzindo para exportar para a metrópole.

Em essência, como ressalta Caio Prado Jr, nossa sociedade foi constituída “[...] para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros, mais tarde ouro e diamantes, depois algodão e em seguida café para o comércio europeu. Nada mais que isso” (PRADO JUNIOR, 1989, p.31-32).

Em relação à educação deste período, a Coroa Portuguesa elege a Companhia de Jesus para o monopólio do ensino na Metrópole e também nas Colônias. Em 1549, juntamente com Tomé de Souza, chegam os primeiros Jesuítas ao Brasil. Tendo como uma das primeiras tarefas aculturar e converter os nativos e criar uma atmosfera de civilidade para os brancos que aqui já viviam. Para os Jesuítas, ter o monopólio da educação não significou que se tratava de um ensino dogmático, alienado, acrítico visando submeter à elite e a população colonial aos seus interesses “Tratava-se sim, de partilhar com a Colônia o tesouro da cultura universal, cristã e católica, adequada a todos, lá e cá, que se dedicavam ao cultivo da terra, do espírito e à salvação eterna” (XAVIER, 1994, p. 45), ou como ressalta Alves (s/d), “o Ratio Studiorum reinou absoluto”.

É nesse contexto que resgata-se as primeiras informações sobre o financiamento da educação no Brasil. Segundo Alencar (1993, p. 42), os Jesuítas fundaram colégios em Salvador e São Paulo sendo, inicialmente, em precárias escolas. Ao fundar o primeiro colégio em Salvador, o Padre Manoel da Nóbrega utilizou duas

fontes de recursos: um dote inicial para instalação e construção e como custeio doavam terras para usufruto dos religiosos, que conseqüentemente as utilizavam como forma de investimento. É neste contexto que:

A ordem religiosa também acabou tornando-se lucrativa empresa capitalista no Novo Mundo, por força do patrimônio que progressivamente amealhara. Engenhos, fazendas de gado e outras modalidades de propriedade, fizeram a Companhia de Jesus estabelecer relações capitalistas no âmbito da produção[...] (ALVES s/d, p. 07)

A partir de 1565 são fundados pelos Jesuítas mais de quatorze colégios secundários e várias escolas de primeiras letras. Esses colégios utilizavam a infraestrutura das fazendas dos Jesuítas, tornando-se estas, a principal fonte de autofinanciamento da rede educacional nesse período. Pinto (2000) ressalta que “em tese”, os jesuítas deveriam ser ressarcidos pela Coroa, com o chamado padrão redízima, que correspondia a 10% dos impostos cobrados na Colônia, como esses repasses eram incertos, eles não ficaram a espera desse recurso, obtendo concessões de terras e privilégios no comércio em troca de oferecerem um ensino gratuito,

O ensino era gratuito [...]. Longe de ficar esperando os instáveis recursos régios, os jesuítas trataram de obter concessões de terras e privilégios de comércio, criando uma das mais rentáveis empresas econômicas do período colonial. [...] Desta forma, sob o atualmente tão em moda princípio da terceirização, a Coroa assegurava, o oferecimento do ensino na Colônia sem nenhum custo. (PINTO, 2000, p. 47)

A população colonial nesse período era constituída por, aproximadamente, 2/3 de escravos, uma pequena parcela de trabalhadores livres, uma pequena e poderosa classe de proprietários e alguns comerciantes ricos, que vivam em função de uma economia agrária rudimentar voltada aos interesses da metrópole.

Os Jesuítas foram expulsos da Colônia pelo Marquês de Pombal em 1759, e em substituição a eles foram introduzidas as aulas régias, com as seguintes características: ensino centralizado, burocrático, não seriado com aulas avulsas, professores nomeados pelo rei em cargos vitalícios, em caso de doenças o professor podia ser substituído por um suplente, escolhido por ele a quem lhe cabia pagar, desde que esse possuísse um certificado de estudos (PINTO, 2000, p. 46).

Em relação ao financiamento, o Marquês de Pombal, traça um novo modelo: do *modelo de Concessão* (jesuítas) passa para o modelo do *Subsídio Literário*³², uma taxa específica para as escolas, cobrada pelas Câmaras Municipais, a quem nesse período recaiu a responsabilidade pela demanda por escolas. Essa taxa incidia principalmente sobre a venda da carne, sal, vinagre e da aguardente. Como a população era preponderantemente agrária, e as fazendas eram auto-suficientes no seu consumo, o Subsídio Literário representou um sistema de financiamento inócuo³³.

Com a chegada da Família Real Portuguesa, em 1808, a estrutura social não se modificou, a sociedade continuou patriarcal e escravagista, o Estado continuou patrimonialista e oligárquico. Procurou-se reconstituir na Colônia os ‘ares civilizados’ da Metrópole e também havia a necessidade de formar quadros auxiliares para a burocracia Imperial, por isso em algumas Províncias, como a Bahia e o Rio de Janeiro, foram implantados cursos superiores subsidiados pelos Quintos da Coroa³⁴, porém a educação primária e secundária continuou a ser financiadas pelo Subsídio Literário vigente até 1816 (PINTO, 2000, p. 50).

A Constituição Política do Império do Brasil de 1824, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, dispunha no Título VIII, art. 179:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:
XXXII.- Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos.
XXXIII – Collegios e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes³⁵.

Também a primeira Lei da Educação de 1827 prescrevia escola pública e gratuita para todas as crianças livres nas cidades, vilas e povoados (MONLEVADE, 1997b, p. 57).

³² O subsídio Literário foi criado por meio da Carta Régia de 10/11/1772, 13 anos após a expulsão dos Jesuítas pelo Marques de Pombal, era destinada especialmente à manutenção das escolas primárias e vigorou até 1816. (PINTO, 2000, p. 8)

³³ PINTO, J.M.R., 2000, 46.

³⁴ “Os direitos reais se contam os veeiros e minas de ouro e prata e qualquer outro metal”(Ordenações de Portugal, livro 2, título 26 § 16, apud PINTO, 2000, p. 8)

³⁵ FAVERO, O . **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 2ª ed. 2001, p. 303.

Para Oliveira (2002, p. 17), essa declaração de direito, coloca o Brasil entre os primeiros países do mundo a declarar a gratuidade da educação. Porém, eram considerados cidadãos, somente os homens livres, que representavam uma pequena parcela da população.

Todavia, apesar da Constituição e das Leis, a expansão da escola esbarrava em entraves: a) não há condições materiais de expansão da escola devido ao caráter preponderantemente agrário do Império; b) os filhos das famílias abastadas em sua grande maioria não freqüentavam a escola pública (PINTO, 2000, p. 53); e, c) devido ao Império estar afundado em dívidas com os banqueiros internacionais não tinha como financiar o custeio das escolas das Províncias.

A solução encontrada para os entraves é indicada no Ato Adicional de 1834, com a instituição do processo de descentralização, o qual atribui a responsabilidade de criação, manutenção e expansão das escolas às Províncias que para manterem essas escolas, passam então a cobrar impostos sobre a produção e o comércio. Com essa medida, as províncias mais ricas terão, conseqüentemente, mais escolas públicas, pois a arrecadação nas mesmas será maior.

As Províncias chegam ao ano de 1874, aplicando em instrução pública cerca de 20% de suas receitas e o gasto do Governo Imperial³⁶ era de aproximadamente 1% de toda a receita do Império. A instrução pública não era prioridade para o Poder Central, nem para o Parlamento, nem para a classe dirigente que consideravam a educação popular, apesar do discurso liberal vigente, como algo de ‘menor importância’.

Na primeira Constituição Republicana promulgada em 24 de fevereiro de 1891, o governo praticamente se omite em garantir a educação primária, como dever do Estado e mantém a descentralização herdada do Ato Adicional de 1834. Essa responsabilidade, segundo Cury, (1996, p. 78), é omitida devido ao caráter federativo e federalista que assumiu esta Constituição, que se traduziu principalmente no princípio liberal de que “[...] a individualidade é uma conquista progressiva do indivíduo que desenvolve progressiva e esforçadamente a sua *virtus*”. Como conseqüência, tanto em nível de

³⁶ O Governo Central ficou com a competência normativa das escolas da capital do Império (Município Neutro) e do Ensino Superior.

manutenção quanto no nível de expansão, a escola primária continuou precária, bem como as diferenças regionais se acentuaram.

No final do século XIX e nas três primeiras décadas do século XX, vão ocorrer mudanças como a instalação do Regime Republicano em substituição ao Regime Monárquico, a substituição da mão-de-obra escrava para o de trabalho assalariado, as cidades se tornam maiores, devido ao início do processo de industrialização, da vinda dos imigrantes europeus, que passam a contribuir para a formação de uma incipiente sociedade civil que vai clamar por escola públicas, aliados aos vários movimentos reformadores da educação. Esses fatores irão contribuir para fazer com que o poder público passe a ‘olhar’ um pouco mais para a educação de uma grande camada da população que passa a ver na escola, entre outros aspectos, uma forma de ascensão social e requisito para a formação de mão-de-obra.

É o processo de descentralização, herdado e oficializado pelo do Ato Adicional de 1834, a política de financiamento que vai permear todo esse período, ou seja, a educação primária continua sendo responsabilidade dos Estados que passam a compor a República Federativa do Brasil.

Em relação ao financiamento, nesse período, o mais significativo foi contemplado pela Reforma Rocha Vaz (1925). Essa reforma contemplou o ensino primário ao autorizar acordos financeiros entre a União e os Estados, visando ao desenvolvimento de seus sistemas de ensino. Segundo Xavier (1994, p. 112-113), essa reforma atuou de acordo com os interesses políticos do período pré-revolução de 1930, ao fixar os currículos das escolas superiores, aperfeiçoar o exame vestibular no qual implantou o sistema de aprovação classificatória, delimitou o número de vagas e ao integrar a disciplina Instrução Moral e Cívica, como obrigatória nos currículos das escolas primárias e secundárias, passando, dessa forma, a exercer o controle ideológico do Estado sobre o ensino. Porém, como avanço pode-se ressaltar que essa reforma força “o poder público a encarar a questão da educação popular”.

A segunda Constituição Republicana, promulgada em 16 de julho de 1934 apresenta avanços em relação à Constituição de 1891 e também à Constituição Imperial, ela apresenta um capítulo específico da educação e declara pela primeira vez no seu

artigo 149 que educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos:

Art. 149. A Educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes factores de vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Com isso, ao se afirmar a educação como um direito do indivíduo e obrigação do Estado, passa-se ao menos legalmente, a assumir a educação como um elemento de superestrutura dentro do Estado. Mas, como ressalta Rocha (1996. p. 125), não basta à afirmação do direito, é necessário também estabelecer os meios que irão efetivá-lo, dessa forma em seu artigo 156, apresenta-se pela primeira vez a vinculação de recursos financeiros para a educação, que posteriormente será suprimida na Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937, e então retomada na Constituição de 1946.

Com o princípio da vinculação constitucional para a educação, haverá um reflexo em relação à expansão quantitativa da escola pública entre as regiões mais desenvolvidas e as menos desenvolvidas. Ressalta-se que essas diferenças regionais já vinham ocorrendo desde o Império, mas com o processo de industrialização de alguns Estados, as mesmas tendem a se acentuar ainda mais. A esse respeito, Monlevade (1997b, p.57) afirma que, “[...] As diferenças entre a escola pública fluminense, paulista, mineira e gaúcha, irrigadas pelos impostos crescentes trazidos pela industrialização, ficam cada vez mais gritantes em relação às dos Estados preponderantemente agrários”.

A Constituição de 1937, decorrente do golpe de 10 novembro desse mesmo ano, ficou conhecida como ‘Constituição Polaca’, por ter sido inspirada na Constituição Polonesa, no seu artigo 125, prescreve a educação como dever da família e não mais como dever do Estado:

Art. 125. A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

Cabe também ao Estado, o papel de subsidiar a educação. A gratuidade do ensino é tratada como exceção, ou seja, “[...] sujeitas a critérios a serem definidos, muitas vezes regidos pela lógica do favor” (OLIVEIRA, 2002, p. 20).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), no Brasil, as campanhas em favor da democracia ganham força e pressionam o final da Ditadura Vargas e em 18 de setembro de 1946 é promulgada uma nova Constituição que prescreve no artigo 166: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana”.

Essa Constituição, no artigo 169, estabelece a vinculação de recursos para a educação com alíquotas de 10% para a União e 20% para Estados e Municípios de sua receita de impostos em educação, e também aparece pela primeira vez a expressão *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)*. O artigo 168, inciso III estabelece ainda, que as empresas que tivessem um certo número de empregados financiaria o ensino primário para os seus funcionários e seus filhos.(PINTO,2000, p.55).

Também é a partir dessa Constituição, em seu artigo 5º, inciso XV que colocou a exigência de *Diretrizes e Bases da Educação Nacional* iniciando-se o ciclo das Leis de Diretrizes e Bases da Educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, até ser aprovada em 1961, serviu de cenário para uma intensa correlação de forças, entre os setores dominantes da sociedade. Uma corrente queria que a educação continuasse a ser a educação da elite e havia os grupos que eram a favor de um ensino público, obrigatório e gratuito. Nesta correlação de forças liderada pela Igreja Católica, que sai fortemente em defesa de que suas escolas continuem tendo subvenção pública, a LDB, nº 4.024/61 aprovada, nos dizeres de Ribeiro “[...] foi mais favorável a iniciativa privada que a organização pública da educação escolar” (RIBEIRO, 1994, p. 177-178).

Mas, essa Lei amplia a vinculação constitucional dos recursos em seu artigo 92: “A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento) no mínimo”.

Em relação à aplicação dos recursos, essa lei estabeleceu que eles seriam aplicados ‘preferencialmente’ na manutenção e no desenvolvimento do sistema público

de ensino, mas ela também vai regular a concessão de bolsas e cooperação financeira da União com os Estados, municípios e a iniciativa privada sob a forma de subvenção, assistência técnica e financeira (artigos 94 e 95), que poderiam ser utilizados na compra, reforma, ou construção de prédios escolares, bem como as instalações e equipamentos necessários ao funcionamento desses.

A Constituição de 1967, fruto da necessidade de um novo ordenamento jurídico para responder as necessidades do Golpe de Estado de 1964, institui no artigo 168, “[...] a educação como um direito de todos, dada no lar e na escola”. O período de escolarização obrigatório é ampliado para oito anos, e a gratuidade é apenas nos estabelecimentos primários oficiais (inciso II). Essa Constituição suprime a vinculação orçamentária deixando o financiamento da educação à mercê de decisões políticas.

A vinculação de recursos para a educação retorna em 1969 somente como obrigação dos municípios através da Emenda Constitucional nº1/69 com alíquota de 10%. Após dois anos, na Lei nº 5.692/71, a vinculação para os municípios passa de 10% para 20%.

Pela Emenda Constitucional nº 24/83, de autoria do Senador João Calmon, que é reintroduzido novamente o princípio da vinculação para todos os entes da federação, o qual passa a determinar que a União não poderia aplicar menos de 13% e os Estados e municípios 25% de sua receita de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

O Golpe de Estado de 1964, além de suprimir a vinculação constitucional até 1983, também acabou com boa parte dos programas de educação popular em desenvolvimento no Brasil. Com isso, há uma diminuição acentuada nos gastos com a educação pública, justamente no momento em que a demanda por escola apresenta crescimento, devido à intensificação do processo migratório do campo para a cidade, pela industrialização crescente, bem como a ampliação do período de escolarização de quatro para oito anos. Como consequência, houve multiplicação dos turnos escolares: de três para cinco períodos, com jornadas inferiores a três horas de ensino, achatamento salarial dos trabalhadores da educação e legitimação das teorias tecnicista (PINTO, 2000, p. 55).

A partir de 1974, com a posse do Presidente Militar Ernesto Geisel, iniciou-se o período que ficou conhecido como ‘declínio da ditadura ou período de transição’ do Governo Militar para a abertura do processo democrático, no qual há uma intensa mobilização da sociedade civil pela volta da democracia. No Brasil, esse retorno à democracia vai ocorrer nos anos de 1980, sendo esta década caracterizada, como a ‘década perdida’, devido principalmente ao quadro de recessão econômica, miséria, desemprego, má distribuição de renda e altas taxas de inflação. É neste contexto que se inicia o processo nacional constituinte (1987-1988).

2.2 A Política Educacional e a estrutura do financiamento da educação após a Constituição Federal de 1988

A revisão da bibliografia de custo suscitou vários recortes que nos auxiliaram na compreensão do objeto estudado: 1) O custo/aluno como uma técnica, na qual a racionalidade e eficiência na utilização dos recursos existentes são prioritário nas decisões de aplicação, uma vez que os recursos que são destinados para o funcionamento da escola pública são escassos, disso decorrendo a necessidade de se eleger as prioridades na aplicação deles. 2) Como eleger prioridades e ao mesmo tempo buscar a qualidade se uma das dimensões da qualidade³⁷ se esbarra e nos remete à questão do financiamento público?

Optou-se por iniciar este item com a discussão documental e legal para buscar, no discurso oficial e da academia, as diretrizes e encaminhamentos da política educacional e da estrutura do financiamento da educação pública apontando ainda os determinantes externos e internos na atual configuração dessa política.

Para tal, faz-se necessário uma visão do conjunto da legislação e também dos documentos produzidos que tratam da política educacional e do financiamento da

³⁷ A qualidade da educação, também passa pela dimensão pedagógica, política, pela autonomia da escola entre outros, ressalta-se que neste estudo estamos nos referindo a questão do financiamento como uma das dimensões da qualidade.

educação no Brasil. A legislação é composta dos seguintes textos: Constituição Federal de 1988; Emenda Constitucional nº 14/96, na qual, dentre as alterações, interessam aqui a do artigo 211 e as alterações do artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias, referentes ao financiamento e aos padrões de qualidade do ensino fundamental; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96; Lei Federal nº 9.424/96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; e Lei nº 10.172/2001 que aprova o Plano Nacional de Educação. Os documentos analisados referem-se a Conferência Mundial de Educação para Todos de Jomtien (1990), Conferência Mundial de Educação para Todos de Nova Delhi (1993), Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) e o Fórum Mundial de Dakar (2000), Relatório Mundial de Monitoramento sobre Educação para Todos (2004).

2.2.1 A Política educacional empreendida: o discurso e a prática

A análise documental aponta-nos que a política de financiamento ora em curso no País, é produto do delineamento econômico e político deste momento histórico. Essa política, como parte das políticas educacionais, reflete o nível de inserção do País, no quadro das políticas macroeconômicas. É necessário ressaltar também que não podemos perder de vista que essa análise é de uma política social desenvolvida no interior de um Estado capitalista com todas as contradições inerentes a esse modo de produção, e que na sua configuração fica latente o embate travado entre a sociedade e o governo, mesmo que muitas vezes, nessa correlação de forças, a sociedade se viu frustrada em suas aspirações. É a marca dessa resistência que confere as especificidades dela.

O Brasil, na atual configuração do sistema capitalista mundial, é considerado um país de economia mediana, no qual as desigualdades sociais são uma das suas maiores características. O documento *Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*, divulgado em 07/09/2005, indica que o Brasil manteve-se no 63º lugar no *ranking* de 177 países e territórios do Relatório de Desenvolvimento

Humano (RDH), com índice de 0,792 abaixo de países latino-americanos como o México, Cuba, a Argentina, o Uruguai e o Chile. Esse índice é composto de três indicadores: educação, longevidade e renda. Segundo o Relatório, o País avançou em longevidade e educação, mas regrediu em renda. No caso da renda, o índice é avaliado pelo Produto Interno bruto *per capita*, ajustado pela paridade do poder de compra (PPC). A decomposição do IDH mostra que o Brasil tem um subíndice de renda inferior ao da média mundial e ao da América Latina. O Brasil é citado como exemplo para ressaltar que uma má distribuição de renda agrava a pobreza. Se o IDH fosse baseado não no PIB *per capita*, mas na renda dos 20% mais pobres (mantendo-se as variáveis de educação e longevidade intactas), o Brasil cairia da posição de 63º para a posição de 115 (PNUD, 2005).

Esse aspecto é importante de ser ressaltado porque renda e desigualdade estão associadas e as condições sócio-econômicas é uma variável que não pode ser desconsiderada, pois o grande contingente de alunos matriculados na escola pública é oriundo de famílias de baixa renda³⁸ e há o discurso tantas vezes enfatizado da escola pública ser a “escola pobre para os pobres”.

É durante o governo de transição de José Sarney (1985-1990), primeiro governo civil após o Regime Militar, que se dá a promulgação, em 5 de outubro de 1988, da Constituição Federal, que tem como uma das características da sua elaboração as pressões populares e as reivindicações dos movimentos sociais organizados. O eixo principal das políticas educacionais nos anos de 1980 era a democratização, universalização e gestão democrática centrada na formação do cidadão.

Nesse momento em que se redesenha o quadro político, o País passa por uma crise fiscal³⁹ que afeta sua capacidade de dar continuidade à política econômica que mantivera no período militar e que foi um dos sustentáculos do pacto federativo⁴⁰ que permitia à União o controle da política fiscal empreendida pelos Estados. Segundo Lopreato (2000, p. 8),

³⁸ IBGE,/PNAD, 2001.

³⁹ Segundo Peroni, citando os estudos de Fiori (1997), nessa fase de transição, o País viveu a crise da dívida externa que provocou a crise fiscal no Estado brasileiro, neste período também há o aumento da taxa de juros mundiais que faz crescer geometricamente a dívida pública e a globalização financeira que colocam os bancos centrais na condição de reféns dos mercados e agentes privados. (2003, p. 156)

⁴⁰ Sobre o Pacto Federativo consultar Lopreato (2000), Fernandes (1999).

A crise do início dos anos 80, no entanto, afetou fundamentalmente o Estado e sua capacidade de dar continuidade às regras básicas que mantiveram o pacto federativo na fase de crescimento acelerado. A eleição do déficit público como meta síntese do programa econômico acertado com o FMI levou ao controle de crédito das agências oficiais e ao corte dos gastos públicos. [...] A crise do setor público e a transferência de recursos ao exterior restringiram a retomada do crescimento e amarraram a política cambial e as taxas de juros. [...] O valor do câmbio e dos juros serviam de *farol* aos preços, alimentando a inflação, ao mesmo tempo em que pressionava o déficit público que teria que ser financiado com novos títulos e emissão, com reflexos na inflação e, conseqüentemente, no câmbio e nos juros, fechando o círculo vicioso em que se encontrava a política econômica.

Ainda, segundo Lopreato (2000), a estatização da dívida externa comprometeu a estrutura do financiamento público e o acesso a novos recursos financeiros, pois o pagamento dela, a inflação e o menor potencial de arrecadação devido à retração das atividades econômicas, aliadas à determinação de se cumprir às metas fiscais fixadas nos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), levaram ao controle os gastos diretos da União e a queda do repasse aos Estados, municípios e territórios. Com isso os programas sociais, como educação, saúde, habitação e saneamento que tinham seus recursos ancorados nesses repasses são afetados de forma direta, gerando atritos entre união e os governos estaduais (LOPREATO, 2000, p. 10).

É nesse cenário de crise econômica que a Constituição Federal de 1988 é promulgada. O Regime Federativo do Brasil é mantido, sendo constituído pela união indissolúvel dos Estados, municípios e Distrito Federal pelo princípio da cooperação entre os entes federados, dispondo em seus artigos os direitos sociais⁴¹, assegurados em grande parte, principalmente, devido à mobilização popular e como parte das políticas sociais⁴² necessárias ao funcionamento do sistema capitalista.

O direito social à educação é contemplado no artigo 6º da Constituição Federal: “São direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados na forma desta Constituição”.

⁴¹ Segundo Oliveira (2001, p. 24), pela primeira vez na nossa história constitucional são explicitados os direitos sociais.

⁴² Uma análise mais aprofundada sobre as Políticas Sociais, pode ser encontrada em Dermeval Saviani, capítulo III da obra **Da Nova LDB ao Plano Nacional de Educação: Por uma outra Política educacional**, 5ª edição. Campinas: São Paulo, 2004.

No capítulo III, seção I, artigo 205, é reafirmado este direito, no qual : O Estado e a família são responsáveis pelo seu provimento e a mesma deverá ser incentivada pela sociedade⁴³. Ressalta-se que é a primeira vez que o princípio da gratuidade do ensino público em todos os níveis aparece em uma Constituição Brasileira (PINHEIRO, 1996, p. 282).

A Constituição Federal no artigo 211 dispõe ainda que a educação pública compreende três Sistemas de Ensino, que tem como fundamento o regime de colaboração⁴⁴ entre as instâncias federadas, cada instância tem um sistema de ensino para manter e desenvolver, isto envolve, entre outros aspectos as fontes de recursos, ou seja, o financiamento.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

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

§ 2º. Os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

§3º. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio.

Em relação ao financiamento, a Constituição dispõe, no artigo 212, a vinculação de recursos, mantendo a mesma redação da Emenda Calmon⁴⁵ e ampliando o índice mínimo a ser aplicado de 18% para a União, para os Estados, municípios e Distrito Federal o mínimo de 25% da sua receita oriunda de impostos e transferências para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Dentre os princípios, deveres e direitos estabelecidos nos dispositivos da Constituição Federal para educação ressalta-se a garantia de padrões de qualidade

⁴³ A LDB, no artigo 2º, inverte as posições, delegando a responsabilidade, primeiramente a família e em seguida ao Estado.

⁴⁴ Segundo Cury (2002, p.6), em relação ao regime de colaboração, o Congresso Nacional até o ano de 2002 ainda não o havia regulamentado. Para Gilda Cardoso de Araújo (s/d) o Constituinte ao definir a base do Estado Federativo, a partir da matriz cooperativista de repartição e competências, nas quais vão coexistir competências privativas, concorrentes e suplementares entre os entes federados em relação aos aspectos administrativos, legislativos e tributários.

⁴⁵ Na Emenda Calmon, a vinculação dos recursos da União era de 13%.

(artigo 206) e a universalização do ensino fundamental (artigo 208), mas como implementá-los dentro de um modelo de Estado, baseado na lógica de acumulação do capital, um Estado que se encontra em profunda crise financeira, operacional e política? Para responder a esta questão faz-se necessário irmos além dos preceitos constitucionais e analisar os documentos e dispositivos legais produzidos na década de 1990.

O Governo Collor de Mello (1990-1992), primeiro presidente eleito de forma direta Pós-Regime Militar, tem no neoliberalismo sua opção política-econômica de governo. Porém, a proposta neoliberal, em nível mundial, em seu conjunto, começa a ganhar força a partir dos anos de 1970 com a crise do petróleo. Nos países de capitalismo avançado ela é influenciada politicamente pela “nova direita”⁴⁶, que se pauta entre outras características, no liberalismo clássico, na qual reafirma a necessidade da diminuição de gastos em relação ao Estado de Bem-Estar-Social, no potencial do indivíduo, no papel limitado do Estado em relação à economia e ao social, com a preferência pelo mercado. A esse respeito é oportuna a afirmação de Draibe (1993) em relação aos gastos sociais:

O Neoliberalismo dos primeiros tempos da crise esteve pouco preocupado com as razões de justiça social e suas justificativas voltaram-se, sobretudo para as questões do volume e, principalmente, da eficácia do gasto social. Mas essa despreocupação com as questões éticas não as suprimiram, entretanto. Por outro lado, as propostas e medidas de redirecionamento do gasto social, definidas numa situação de crise, desemprego e queda de renda, logo tiveram que se haver com um novo (ou revivido) problema, o da pobreza, a velha e a nova, posta pela crise e agravadas pelos tipos de ajustamento econômico pelos quais se optou (DRAIBE, 1993, p.17).

⁴⁶ Segundo Finkel, “[...] A crise econômica experimentada desde a década dos setenta pelo mundo capitalista acentuou as críticas ao Estado Benfeitor e incentivou o desenvolvimento das propostas monetaristas frente ao keynesianismo. Este movimento ideológico, caracterizado muito esquematicamente como Nova Direita, serviu como marco de referência para a justificação das políticas postas em prática por governos conservadores como os de Reagan, Thatcher, Köhl e Nakasone. Como todo rótulo, a expressão Nova Direita não dá conta de uma série de matizes, nem compreende todas as teorizações que se lhe atribuem. [...] Seu êxito relativo reside na adequação aos programas políticos de frações burguesas dominantes em alguns países centrais, mas como sabemos, esse êxito não está garantido de antemão, uma vez que depende da resistência das forças sociais organizadas no contexto histórico de cada sociedade. [...] Tampouco há consenso acerca do que é ‘novo’ dentro dos setores políticos tradicionalmente considerados de direita. Por exemplo, Bosanquet restringe a Nova Direita exclusivamente ao neoliberalismo, cujas fontes ideológicas são Adam Smith, Tocqueville, Schumpeter, Hayeck, Friedman e Keith Joseph. Outros autores incluem também certas formas de conservadorismo autoritário, que ressurgiram nos últimos anos juntamente com um puritanismo repressivo.” (FINKEL, S. M. Crise de acumulação e resposta educacional da nova direita. **Revista Teoria & Educação**, n. 2, 1990. p. 3-18)

Com isso, ainda segundo Draibe, passa-se a confrontar a tradição universalista que deveria conceder os direitos inalienáveis do ser humano, como saúde, habitação, assistência social e educação, garantidos por um Estado provedor em contraposição ao receituário neoliberal com uma política focalista e seletiva.

É durante o início do governo Collor de Mello que acontece a realização da “Conferência Mundial de Educação para Todos”, em Jomtien, Tailândia de 5 a 9 de março de 1990. Essa conferência foi realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização das Nações Unidas para a Infância e Adolescência (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, se concretizando na criação do Grupo dos Nove formados pelos países em desenvolvimento mais populosos do mundo: Índia, China, Brasil, Indonésia, Bangladesh, Egito, México, Nigéria e Paquistão.

Ressalta-se que da Conferência de Jomtien é concebido um Plano de Ação com propostas para serem realizadas durante toda a década de 1990, ações essas, pautadas principalmente na racionalidade dos sistemas, na busca da equidade, na descentralização das ações, na inclusão, no chamado à sociedade para participar do processo educacional, entre outros. No item 1.3 do documento, intitulado *Políticas para a Melhoria da educação Básica* fica claro a questão da racionalidade e eficiência em relação aos recursos humanos, organizacionais e financeiros traduzidos em eficácia do sistema escolar que poderiam redundar não só na quantidade de atendimento como também na qualidade deste atendimento:

Promover uma educação básica eficaz não significa oferecer educação a mais baixos custos, porém utilizar, com maior eficácia, todos os recursos (humanos, organizativos e financeiros), para obter os níveis pretendidos de acesso e desempenho escolar. As considerações anteriores relativas à relevância, à qualidade e à equidade não se constituem alternativas à eficácia, representam, antes, as condições específicas em que esta deve ser obtida. De fato, em alguns programas, a eficácia irá exigir um aumento, e não uma redução de recursos. **No entanto, se os recursos existentes podem ser utilizados por um número maior de educandos ou se os mesmos objetivos de aprendizagem podem ser alcançados a um menor custo por aluno, então será facilitada à educação básica a consecução de metas de acesso e desempenho para os grupos atualmente desassistidos.** (CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, **Grifo nosso**).

Praticamente, não houve repercussões significativas dessa Conferência na política educacional do governo Collor. O seu governo é abreviado com as denúncias de corrupções e encerra-se com o primeiro processo de *impeachment* no qual o presidente foi destituído do seu cargo. Assume o Vice-Presidente, Itamar Franco (1992-1994).

O governo de Itamar Franco volta a priorizar os compromissos assumidos pelo País na Conferência Mundial Sobre Educação para Todos (1990). Além dessa conferência, é realizada a Conferência de Nova Delhi, na Índia, em 16 de dezembro de 1993. Esses documentos (Jomtien e Nova Delhi) produzidos a partir das conferências, irão orientar as ações do governo brasileiro na década de 1990 e que em conjunto com o FMI e Banco Mundial irão determinar o modelo de financiamento implementado.

Para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil, na Conferência de Jomtien, foi elaborado com a participação de diversos segmentos da sociedade, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), no qual foi apresentado na Conferência de Nova Delhi uma versão já consolidada dos seus delineamentos básicos. O Plano se propõe realizar uma mudança em profundidade no sistema educacional, descreve os obstáculos que impedem o crescimento do País, entre elas as desigualdades regionais, a má distribuição de renda, o longo período de recessão econômica e redução nos gastos públicos que refletiu nas condições de acesso à escola para as famílias das classes de renda menos favorecidas com aumento da repetência e dos anos necessários para o aluno concluir o ensino fundamental. Ressalta ainda a necessidade do País realizar um profundo ajustamento econômico e financeiro para se inserir na nova ordem econômica internacional. Desta forma, o objetivo principal do Plano é o estabelecimento de padrões de qualidade via aquisição de aprendizagens socialmente relevantes, tendo como eixo a equidade (MEC, 1993, p. 20).

O Plano Decenal tem boa aceitação na Conferência. Ainda, no documento produzido pelos participantes da Conferência, firma-se o compromisso dos países signatários em universalizar a educação básica:

1. Nós, os líderes dos países em desenvolvimento de maior população do mundo, reiteramos por esta declaração o compromisso de buscar com zelo e determinação as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança, realizadas em 1990, de atender às necessidades básicas de todos os nossos povos

tornando universal a educação básica e ampliando as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos. Assim fazemos com consciência plena de que nossos países abrigam mais do que a metade da população mundial e que o sucesso de nosso esforço é crucial à obtenção da meta global de educação para todos (MEC, 1993, s/p).

Ressalta-se que, em um primeiro momento, os encaminhamentos da universalização da educação básica tendiam a ser uma parceria entre o Governo e a sociedade, especificamente a sociedade civil organizada, porque até então havia um canal de interlocução e discussão, via Fóruns de Discussão, Planos, entre outros, por parte do Governo Federal. Porém, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), esse canal é fechado e o que se verifica nesse novo momento, são os aspectos de ordem econômica preponderando sobre as políticas sociais e as decisões, tanto no nível legal quanto no nível estrutural da sociedade, sendo gestadas de forma vertical, em estreita consonância com as orientações do capital internacional e das agências internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial.

Dessa forma, no País, a universalização passa a ser direcionada especificamente para o ensino fundamental como se verificará nos encaminhamentos dados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Um dos primeiros encaminhamentos é observado no documento da Proposta do Plano Diretor de Reforma Administrativa do Aparelho do Estado Brasileiro, produzido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em 1995. Esse Plano teve como objetivo redirecionar as funções do Estado, no qual o Estado redefinido deixa de “[...] ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995).

Segundo Peroni (2003, p.164), para o Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, essa redefinição do Estado inseriria o País na competitividade internacional da globalização em curso, tornando o Estado competente e eficaz propiciando um novo rumo à sociedade.

Porém, a qual globalização o Plano se refere? A globalização na qual 20% da população controlam 80% do globo⁴⁷, numa inserção que torna os governos refêns do capital especulativo. Ou ainda, como uma questão de economia-mundo e não de economia dos Estados Nacionais, já que seu impulso original é a desterritorialização e a internacionalização por meio da qual,

[...] o mundo está sujeito a uma hierarquia de poder político, econômico e tecnológico hegemônico por três ou cinco governos e algumas centenas de empresas que formam aquilo que vulgarmente é chamado de mercados, tidos como os responsáveis oniscientes pela alocação ótima dos recursos mundiais. Como um diretório ou oligopólio fazem e refazem a hierarquização de países e regiões inteiras, levando em consideração apenas o interesse de seus países e de suas firmas constitutivas, tecendo redes interligadas e desterritorializadas da produção, das finanças e dos serviços (FERNANDES, 1999, p.3).

Ainda, a justificativa da reforma tem como premissa a crise fiscal pela qual passa o Estado brasileiro, crise essa que é uma face da crise do capital. Dessa forma, a proposta de reforma além de abordar só uma parte do problema fragiliza às políticas sociais, ao propor a racionalização dos recursos via descentralização sob o enfoque da publicização e da terceirização⁴⁸ e também da privatização (PERONI, 2003, p.165-166).

Em relação à educação, as políticas educacionais irão se materializar na contradição do processo de centralização e descentralização: o financiamento passa a ser descentralizado e as diretrizes das políticas educacionais via parâmetros curriculares nacionais e avaliação das instituições de ensino são centralizadas (PERONI, 2003, p. 164-165).

Para o Banco Mundial, os investimentos públicos para a educação devem ser direcionados para a educação básica⁴⁹, tendo como argumento que a crise pela qual

⁴⁷ “Dados relativos ao ano de 1989 mostram que oitenta por cento dos investimentos estrangeiros foram realizados nos países da tríade (Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão). A direção da globalização foi dada essencialmente por gestores políticos e econômicos sediados nestas regiões. Ali, não mais de cem empresas e bancos controlavam 1/3 desses capitais” (FERNANDES, 1999, p.3).

⁴⁸ A publicização consiste no repasse para o setor público não-estatal de atividades que até então era de execução do Estado, como os serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. (PERONI, 2003, p. 160)

⁴⁹ Segundo Torres (2000, p. 131) o Banco Mundial tem estimulado os países a concentrar os seus recursos na educação básica, pois a mesma traria maior benefício social e econômico essencial para um desenvolvimento sustentável e de longo prazo assim como para aliviar a pobreza, postergá-lo traria sérios custos econômicos, sociais e políticos para os países. Ressalta-se ainda que ao conceito de educação básica varia muito nos países. No caso do Brasil a focalização deu-se no ensino fundamental.

passa os países poderia ser resolvida via educação, com os recursos sendo aplicados em uma etapa de ensino que desse maior retorno econômico, e propiciasse ao mesmo tempo maior alívio da pobreza. Dessa forma, o investimento no ensino de primeiro grau teria uma dupla função: “[...] produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação” (BM, 1992, p. 2, *in* Torres, 2000) .

Propõe ainda que o Estado redefina os parâmetros e as prioridades da despesa pública por meio de uma maior contribuição das famílias e das comunidades nos custos da educação. Ainda, como as propostas do Banco são feitas basicamente por economistas, a relação custo-benefício e taxa de retorno constituem categorias centrais a partir das quais deve-se priorizar os investimentos a serem feitos, os rendimentos que se espera e a qualidade (TORRES, 2000, p. 137-138).

Observa-se um direcionamento do MEC em Programas com foco no ensino fundamental: O Programa de Distribuição de Livros Didáticos, o Programa da Merenda Escolar, Programa Dinheiro Direto na escola (PDDE), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) entre outros, com ações voltadas exclusivamente para esta etapa de ensino.

Em nível de ordenamento legal, também é durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que se dá promulgação da Emenda Constitucional nº 14/96, de 12 de setembro de 1996, é decretada e sancionada a LDB nº 9.394/96 e a Lei nº 9.424/96 que regulamenta o Fundef.

Com a Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996, com entrada em vigor em primeiro de janeiro de 1997, o governo de Fernando Henrique Cardoso traça os planos para a educação para os próximos dez anos, pois ela modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por essa Emenda, os municípios, os Estados e o Distrito Federal devem aplicar, até 2006, pelo menos 60% do percentual constitucional mínimo de impostos e transferências de vinculados para a educação no ensino fundamental, e cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

No artigo 3º é dada nova redação ao parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal no qual observa-se que a garantia do padrão de qualidade relacionado nos princípios do artigo 206, é novamente citado, porém, acrescido da palavra ‘mínimo’:

Artigo 211 antes da EC nº14/96:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Com a nova redação dada pela EC 14/96, o parágrafo 1º do artigo 211 passa a ter a seguinte redação:

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

O que seriam “padrões mínimos de qualidade”? Infere-se pelos documentos críticos produzidos que analisam o financiamento público, que, para o Governo ele deve se enquadrar na lógica da política econômica em curso, de restrições fiscais e manutenção da estabilidade econômica. Deve se basear no mínimo que o País pode gastar, em detrimento do valor necessário a ser gasto para se realizar uma educação de qualidade.

Para Monlevade e Ferreira (1997, p. 30), ao se definir por um mínimo pode-se estar optando por uma educação melhor ou pior, mas pela maneira como o governo se manifestou em relação ao financiamento, o mínimo tende a ser para o pior.

Segundo a análise de Pinto (1999, 2000, 2002), um ensino de qualidade custa caro e o critério básico utilizado pela União não foi a busca de qualidade, mas o quanto o Ministério da Fazenda entende como valor aceitável para não comprometer a redução do déficit público. Mas, o fato de se contemplar na constituição a palavra “mínimo”

significa um grande avanço, pois passa a constar na Lei maior do País e isso é um respaldo para a discussão da escola de qualidade. Porém,

[...] no que se refere ao financiamento da educação podemos dizer que a política para o setor nos anos FHC teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior "participação" da sociedade". Dentro desta lógica, aliás, em fina coerência com o pensamento neoliberal, prioriza-se, por exemplo, o ensino fundamental em detrimento do ensino superior, ou ainda, no caso do primeiro, o ensino para as crianças na faixa etária ideal, em detrimento da educação de jovens e adultos. Quanto a possíveis recursos adicionais, estes deverão advir do setor privado, por intermédio das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário de pais e dos "amigos da escola" conforme conhecido projeto da Rede Globo de Televisão. Esta postura talvez explique porque, no período FHC, o país gastou em recursos públicos, em média, 4% do PIB com ensino e 8% do PIB com o pagamento de juros e encargos da dívida pública. O resultado foi um gasto médio por aluno da educação básica da ordem de 11% de nossa renda *per capita*, ou cerca de US\$ 300/aluno-ano. Nos EUA este valor é superior em termos absolutos (US\$ 7.000/aluno-ano), como seria de se esperar, mas também em termos de esforço educacional, já que este valor por aluno corresponde a cerca de 24% de sua renda *per capita*. (PINTO, 2002, p.5)

Para Cury (2002, p. 14), um passo fundamental para a concepção de qualidade, seria a tomada de consciência por parte dos cidadãos da importância da educação básica. Para ele, essa consciência vem crescendo, de um lado, por causa das transformações que estão ocorrendo na base econômica de produção, com estas transformações, a imensa superestrutura poderá sofrer alterações (alterações estas de ordem material e também ideológica) e podem fazer com que os homens tomem consciência das contradições e dos conflitos inerentes deste sistema, levando-os a perceber a insuficiência dos chamados padrões mínimos,

[...] O padrão mínimo é um limite entre o caráter humano da vida e de suas condições e o terreno da animalidade. A recuperação da liberdade humana, capaz de fazer opções, e o avanço pela igualdade, patamar maior da cidadania, são hoje aspirações que fluem das várias camadas sociais, especialmente das que foram excluídas da participação dos bens sociais (Cury, 2002, p.14).

Um outro ponto importante levantado por Saviani (2004) a respeito da Emenda 14/96 reside no fato de a mesma redefinir o papel do MEC, que ocupava até então, uma

posição lateral em relação ao ensino fundamental. Com essa Emenda este Ministério assume posição central na formulação, implementação, avaliação e controle das políticas voltadas para essa etapa de ensino. Ainda, ela é parte de uma estratégia política, pois ao modificar o artigo 60, esse ministério assume o controle da política nacional do ensino obrigatório, sem arcar com a primazia da sua manutenção. “Ao contrário, ampliou a cota dos Estados, Distrito Federal e Municípios (de 50% para 60%) e reduziu a sua parcela (de 50% para 30%) no ensino fundamental” (SAVIANI, 2004, p. 35-36).

Por sua vez, a promulgação da LDB, Lei nº 9.394, em 20 de dezembro de 1996, teve a sua regulamentação implementada mesmo antes de ser aprovada⁵⁰ e teve tramitando concomitantemente a sua elaboração, a Lei nº 9.424/96.

Ressalta-se que em linhas gerais, a promulgação da Lei nº 9.424, em 24/12/96, quatro dias após a LDB seguiu o mesmo delineamento político observado na política de Fernando Henrique Cardoso, ou seja, a da verticalização das decisões sem dialogar com as outras instâncias envolvidas no processo, no caso, os entes da federação, as entidades da sociedade, os sindicatos e os profissionais de ensino.

Em relação ao financiamento, na LDB, é tratado nos artigos 68 e 69, no qual se estabelece a origem dos recursos, percentuais de aplicação, prazo de repasses dos valores arrecadados, assim como as penalidades impostas às autoridades competentes, caso haja atraso na liberação dos recursos. No artigo 70, trata do que é considerado Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e, no artigo 71, o que não se constitui como despesas de MDE.

O artigo 74 estabelece o cálculo do custo mínimo por aluno para o ensino fundamental em vistas do estabelecimento de padrões mínimos de oportunidades educacionais:

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

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente,

⁵⁰ Os dispositivos legais aprovados antes da LDB: Lei nº 9.131/95, Emenda Constitucional nº 14/96, Lei nº 9.192/95, Decreto nº 2026/96 (SAVIANI, 2004, p. 2-35).

considerando as variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Por sua vez, a Lei nº 9.424/96⁵¹ em relação ao financiamento, no artigo 2º trata da aplicação dos recursos que deverão ser destinados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental público e na Valorização do seu Magistério. Nos parágrafos 1º e 2º desse artigo, dispõem-se que a distribuição dos recursos dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais, *na proporção do número de alunos matriculados anualmente* em cada rede de ensino, que haverá uma diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimentos, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações. Para os cálculos mencionados serão computados, exclusivamente, as matrículas do ensino presencial, e o censo educacional será a base para fixar a distribuição dos recursos, e admite, ainda a utilização dos recursos do fundo como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de programas e projetos do ensino fundamental (§6º).

O artigo 6º da referida Lei trata da complementação de recursos feita pela União “[...] sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”; e dispõe que o valor mínimo anual será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas (§1º).

O Fundef passou a vigorar em 1º de janeiro de 1998 em todas as unidades da federação, com exceção do Estado do Pará, que teve a sua implantação antecipada para julho de 1997.

Com a priorização do financiamento no ensino fundamental, e com essa etapa de ensino quase universalizada (96,5% de alunos matriculados), e com aumento quantitativo das matrículas nas outras etapas e modalidades da educação básica, porém sem adicionar novos recursos aos recursos financeiros já previstos, o Brasil participa do Fórum Mundial de Dakar em abril de 2000.

⁵¹ Em relação a Lei nº 9424/96, nesta parte do trabalho, levantou-se apenas os aspectos gerais da lei relacionado ao financiamento. Um maior aprofundamento na análise será realizado no item Estrutura do Financiamento da Educação Pública.

Além dos nove países mais populosos participantes das Conferências de Jomtien (1990) e Nova Delhi (1993), mais de 160 países participaram desse Fórum. Nele estabeleceu-se metas para serem efetivadas até o ano de 2015, uma vez que as metas de Jomtien não foram realizadas nos anos de 1990⁵². As seis metas que esses países se comprometeram alcançar até 2015 foram:

- 1) Expandir o acesso a cuidados e a educação para a primeira infância;
- 2) Educação primária universal;
- 3) Oportunidade de aprendizado para jovens e adultos;
- 4) Aumentar em 50% a taxa de alfabetização de adultos;
- 5) Promover a igualdade de gênero;
- 6) Melhoria da qualidade da educação.

Tendo à frente a Unesco, foram criados dois grupos de monitoramento para acompanhamento junto aos países das metas estabelecidas: um grupo de caráter técnico; outro grupo de caráter político, restrito, para acompanhar anualmente o que foi acordado em Dakar. Participam desse último grupo, presidentes de organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU), UNICEF e UNESCO; ministros de desenvolvimento e de relações exteriores dos países ricos; ministros de educação dos

⁵² Infelizmente, depois de uma década da "Educação Para Todos" (EPT) de Jomtien em 1990, milhões de indivíduos ainda não usufruem dos benefícios nem dos direitos à educação. Segundo a carta de Dakar, 2000, durante o Fórum Internacional de Educação a conclusão foi de que "[...] o analfabetismo de adultos ainda é um grande problema." (World Education Report, 2000).

"Mas é inaceitável que no ano 2000, mais de 113 milhões de crianças continuem sem acesso ao ensino primário, que 880 milhões de adultos sejam analfabetos, que a discriminação de gênero continue a permear os sistemas educacionais e que a qualidade da aprendizagem e da aquisição de valores e habilidades humanas estejam longe das aspirações e necessidades de indivíduos e sociedades. Jovens e adultos não têm acesso às habilidades e conhecimentos necessários para um emprego proveitoso e para participarem plenamente em suas sociedades. Sem um progresso acelerado na direção de uma educação para todos, as metas nacionais e internacionais acordadas para a redução da pobreza não serão alcançadas e serão ampliadas as desigualdades entre nações e dentro das sociedades." (UNESCO, **O Marco da Ação de Dakar, Educação Para Todos: Atingindo nossos compromissos coletivos**, 2000, disponível em www.acaoeducativa.org/DakarCarta.PDF)

países em desenvolvimento, que estão aquém das metas da Educação para Todos; Banco Mundial; representantes de organizações da sociedade civil.

Entre os compromissos firmados, chama-nos a atenção o de assegurar que, até o ano de 2015, todas as crianças teriam não só o acesso mas também a possibilidade de ter uma educação gratuita, compulsória e de boa qualidade.

Permeia o documento, o discurso da educação como a resolução de todos os problemas sociais, econômicos e políticos, no item cinco encontra-se a seguinte afirmação: “[...] Sem o progresso acelerado para uma Educação para Todos, as metas nacionais e internacionais acordadas para a redução da pobreza não serão alcançadas e serão ampliadas as desigualdades entre nações e dentro das sociedades”. Ainda no item seis,

6. A educação enquanto um direito humano fundamental é a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países e, portanto, um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI. Não se pode mais postergar esforços para atingir as metas de Educação Para Todos. As necessidades básicas da aprendizagem podem e devem ser alcançadas com urgência.

Enfim essa visão é uma visão parcial que considera que a falta de acesso à educação é que foi a causa de todos os males que assolam o planeta, e que a inclusão de um grande contingente populacional mundial aos direitos básicos da educação por si só resolveriam os problemas de ordens econômicas, sociais e política. E no entanto, o que gerou e continua gerando uma parcela enorme de excluídos sociais é o modo de produção, a globalização, a mundialização e o capital especulativo, entre outros, que ocasionaram e ocasionam o empobrecimento das nações e dos povos. Dessa forma, a educação é vista como paliativo para conter a crise do capital e não como um direito humano fundamental.

Por que se ampliou a meta de 2000 para 2015? Segundo Vera Maria Massagão representante da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), um dos fatores foi a falta de financiamento, “[...] todo o discurso de Jomtien, de vamos nos unir em prol da educação para todos, não se concretizou: prometeram

financiamento e não cumpriram”⁵³. *O Relatório Mundial de Monitoramento sobre educação Para Todos*, de 08/11/2004, ressalta que a ajuda internacional à educação básica estava estimada em 1,5 bilhões de dólares por ano, mas essa cifra estava aquém dos 5,6 bilhões de dólares por ano necessários para alcançar a educação primária universal até 2015.

Por sua vez, o Plano Nacional de Educação (PNE) de 9 de janeiro de 2001, foi sancionado com nove vetos, por Fernando Henrique Cardoso, e converteu-se na Lei nº 10.172/2001 que deveria subsidiar e assegurar a consecução da política educacional. Ele já era previsto na Constituição Federal no artigo 214, e reafirmado no artigo 87, parágrafo 1º da LDB. No Fórum de Dakar (2000), uma das metas era que os países deveriam preparar Planos Nacionais de Educação para Todos, até o ano de 2002. Como no processo de tramitação da LDB, a tramitação do Plano Nacional de Educação também se desenvolveu em um processo de correlação de forças entre o Governo e a sociedade civil organizada.

O delineamento do Plano, como aspiração da sociedade civil, via *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública* vinha ocorrendo desde o processo constituinte prevendo um projeto educacional que assegurasse ao povo brasileiro uma educação voltada para a cidadania, como direito de todos. Dessas mobilizações emergiu a proposta de PNE da sociedade civil, elaborada coletivamente e sintetizou o esforço desenvolvido no I e no II Congresso Nacional de Educação (Coned), ocorridos em 1996 e 1997 em Belo Horizonte. Um dia após a entrada do Projeto de Lei do PNE sociedade civil⁵⁴ na Câmara dos Deputados, o governo apresenta o seu projeto que foi elaborado de forma tecnocrata, com restrita audiência social e política, de modo a garantir o essencial da política do Banco Mundial (VALENTE, 2001, p.11). Ainda segundo Valente,

A apresentação das duas proposições materializava mais do que a existência de dois projetos de escola, duas propostas opostas de política educacional, elas de fato traduziram dois projetos antagônicos de país. Por um lado, o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade, por outro, o neoliberal – tradução da política do capital financeiro internacional e da

⁵³Trecho extraído do Boletim Informativo da ABONG II Encontro do Grupo de Alto nível de Educação para Todos. Disponível em <www.abong.org.br> Acesso em 15/01/2006.

⁵⁴ O Projeto de Lei nº 4.155/98 foi apresentado no dia 10 de fevereiro de 1998.

ideologia disseminada pelas classes dominantes – devidamente refletidos em termos de diretrizes e metas no projeto do governo (2001, p. 11).

O que se observou, a partir da forma de tramitação e aprovação, levando-se em consideração as metas e objetivos propostos e também os vetos presidenciais, foi a política de contenção de custos financeiros traduzida na busca de eficiência sem novos investimentos, dentro da lógica do ajuste econômico de que o “Brasil não gasta pouco em educação, ele gasta mal”⁵⁵

A esse respeito, Pinto (2002), ressalta que o princípio básico que norteou a elaboração do PNE da Sociedade Civil foi a de se estabelecer um parâmetro básico de custo que assegurasse um ensino de qualidade em consonância ao que determina a Constituição e a LDB e a partir daí,

[...] e tendo em vista as necessidades de atendimento dos diversos níveis e das modalidades de ensino, chegar a um valor preciso dos recursos financeiros necessários de acordo com um cronograma de desembolso para o cumprimento das metas e dos objetivos definidos pelo plano. A partir deste procedimento chegou-se ao valor de 10% do PIB a ser gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino público, por um período de 10 anos, após o qual e vencidos os atrasos acumulados, esses valores se estabilizariam no patamar de 6% do PIB (PINTO, 2002, p. 3).

Ainda, segundo Pinto (2002), o projeto aprovado pelo governo não estabeleceu um padrão básico de custo/aluno e centrou-se em um conjunto extenso e detalhado de metas sem a correspondente avaliação financeira.

De acordo com o artigo 214 da Constituição Federal de 1988, o Plano Nacional de Educação deveria visar à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e integrar as ações do Poder Público na erradicação do analfabetismo (I), universalização do atendimento escolar (II), melhoria da qualidade do ensino (III), formação para o trabalho (IV) e promoção humanística, científica e tecnológica do País (V).

Em relação aos três primeiros incisos referentes ao analfabetismo, a universalização e a qualidade o PNE aprovado considera:

⁵⁵ Valente, 2002, p.17, se referindo ao discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso em relação ao financiamento da educação.

- Quanto ao analfabetismo, o ponto de partida é a Educação de Jovens e Adultos, e mesmo com os números vultosos de analfabetos, em 2004 o percentual de analfabetos era de 12,6% no País, o seu financiamento se limita a se adequar às normas de vinculação vigente, estabelecendo ainda que na meta 10 do item *Financiamento e Gestão*, ele deve figurar junto com a Educação de Jovens e Adultos e para os mesmos devem ser destinados os 15% dos recursos do ensino fundamental cujas fontes não integrem o Fundef⁵⁶.

- Em relação à universalização do atendimento escolar, o plano se refere “à elevação global do nível de escolaridade da população”⁵⁷, não mais universalização do ensino a todos aqueles que necessitem dela, como era aspiração dos setores da sociedade envolvidos com a educação.

- Quanto à melhoria da qualidade do ensino, ela se mantém em todos os níveis, porém quando se refere aos meios de torná-la uma realidade, por exemplo, aumentando os recursos para a educação, o governo veta todas as metas que se relacionam a aumento de recurso.

Em relação aos vetos do Presidente, um foi na educação infantil (meta 22), quatro vetos no Ensino Superior (metas 2, 24, 26 e 29), um referente ao Magistério da Educação Básica (meta 4), e três metas foram referentes ao financiamento da educação (meta 1, 7 e 13)⁵⁸. Ainda segundo Pinto (2002),

Uma rápida análise das metas apresentadas mostra com clareza a postura adotada pelo Executivo diante do projeto aprovado pelo Congresso Nacional: vetar todos os mecanismos que viabilizariam financeiramente, sem um comprometimento maior da qualidade, o atendimento das metas ali estabelecidas. Assim, de uma forma geral, foram vetados todos os itens que implicassem um aporte adicional de recursos, por parte do governo federal, como se fosse possível atender o seu conjunto de metas sem a alteração dos valores atualmente gastos com ensino no Brasil. (PINTO, 2002, p.6).

⁵⁶ Financiamento e Gestão, meta 10: “Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o Fundef: nos municípios (IPTU, ISS, ITBI, cota do ITR, do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito federal (IPVA, ITCM, cota do IRRF e IOF- Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos)”. Lei 10.172/2001.

⁵⁷ Lei 10.172/2001 – Objetivos e Prioridades.

⁵⁸ Cf. Lei n° 10.172/2001.

Segundo Valente (2002, p. 41), o documento aprovado não é um Plano, mas uma carta de intenções, justamente por não contemplar as propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade, de se retirar alguns dispositivos que a pressão popular havia forçado que fossem inseridos e da retirada de todos os dispositivos que colocavam em perspectiva a necessidade de ampliação do gasto público em educação.

Para encerrarmos este item, ressalta-se novamente que a Política Educacional, em especial a do financiamento empreendida desde os anos de 1990, foi fortemente criticada pela academia e pelos representantes da sociedade civil⁵⁹. O Governo de Fernando Henrique Cardoso teve uma ampla base de sustentação parlamentar e conseguiu aprovar todas as matérias referentes à educação. Quando elas não saiam de acordo com as orientações da sua política econômica, ele exerceu o poder de veto, com isso desrespeitando muitas vezes até mesmo as legislações que ele mesmo ajudou a produzir, como, por exemplo, o valor mínimo do Fundef, que trataremos em item específico neste estudo.

A universalização da educação contemplando todos os níveis de ensino não ocorreu, ela se deu de forma focalizada no ensino fundamental, etapa priorizada no financiamento da educação, a qualidade também não aconteceu, se esbarrou no discurso dos “recursos financeiros limitados” que não respondeu ao desafio de oferecer conjuntamente uma educação em quantidade e qualidade à grande parcela da população que necessita da escola pública.

O acima exposto fica claro no *Relatório Mundial de Monitoramento sobre educação Para Todos*, de 08/11/2004. Neste relatório, o Brasil ocupa a posição de número 72, entre 127 países no índice de desenvolvimento de educação da UNESCO. O relatório foi produzido pelo grupo que monitora o progresso das metas acordadas no Fórum Mundial de Educação em Dakar (2000).

O documento ressaltou que o Brasil fez esforços significativos para ampliar o acesso à escola, mas ainda tem um desafio enorme para melhorar a qualidade do ensino, este requisito poderá impedir muitos países de alcançarem a Educação para Todos até 2015. O índice que mede a qualidade (IDE) é baseado em indicadores para as quatro

⁵⁹ Cf: Peroni (1998), Pinto (2000, 2002), Monlevade (1997^a, 1997b), CNTE (1998) entre outros.

metas de Dakar que são mensuráveis, a universalização da educação primária, a alfabetização de adultos, a qualidade da educação usando a taxa de permanência de alunos até a 5ª série e a paridade de gêneros. O melhor índice é em relação à educação primária universal, na qual o País aparece na 32ª colocação e o pior são os que medem a qualidade, nela fica em 87º lugar. Ainda contribuíram para essa posição, segundo o documento, o alto índice de repetência, o abandono e a falta de recursos.

Ainda segundo o documento, baseado no Índice de Desenvolvimento Educacional (IDE), a América Latina e o Caribe, Cuba, Chile e Argentina estão, relativamente, próximos de atingirem as metas de qualidade. Já o Brasil está entre os 51 Países que estão próximos de atingir algumas metas acordadas como, por exemplo, a universalização da educação primária, mas se esbarra na questão da qualidade da educação.

Dimensionados alguns aspectos e implicações da política educacional, política esta direcionada principalmente ao ensino fundamental, com seu custo baseado em um valor mínimo definido nacionalmente (Lei nº 9424/96), que busca padrões mínimos de qualidade, é a política ora em curso no país. Na próxima seção, como parte do tema em estudo analisa-se a estrutura do financiamento público.

2.2.2 A Estrutura do financiamento da educação a partir da Constituição Federal de 1988

A educação pública brasileira tem nos impostos e transferências vinculadas, a sua maior fonte de receita. Além desses, conta com o Salário-Educação, uma contribuição social exclusiva da educação. Conta, também, com recursos da Seguridade Social que financiam a merenda escolar e a assistência à saúde do educando, e conta ainda com os recursos provenientes dos organismos internacionais que financiam programas previamente acordados.

Os recursos e os percentuais para a aplicação foram estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na LDB e nas demais Leis Ordinárias, assim distribuídos conforme quadro abaixo, de acordo com cada unidade da federação:

QUADRO 1 - ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO*

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
<p>1. Orçamentários (tesouro)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordinários do tesouro. ▪ Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE ▪ DRU (ex-FEF/FSE) <p>2. Contribuições Sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-educação/quota federal. ▪ Contribuição sobre o lucro líquido ▪ Contribuição para a seguridade social. ▪ Receitas brutas de prognósticos <p>3- Outras Fontes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Operações de créditos ▪ Renda Líquida da loteria federal ▪ Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE. ▪ Diversos. 	<p>1. Orçamentários (tesouro)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE. ▪ subvinculação do Fundef (15%) das receitas de impostos e do FPE e ICMS. <p>2. Transferências</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-educação/quota federal. ▪ Orçamentários da União (ex: complementação do Fundef) ▪ Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE. <p>3. Contribuição social</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-educação/quota estadual <p>4. Outros</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretamente arrecadados ▪ Operações de crédito ▪ Diversos 	<p>1. Orçamentários (tesouro)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE. ▪ subvinculação do Fundef (15%) das receitas de impostos e do FPM. <p>2. Transferências</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-educação/quota estadual e municipal. ▪ Salário-educação/quota federal ▪ Orçamentários da União e orçamentários do Estado. ▪ Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE. <p>3. Outros</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretamente Arrecadados. ▪ Operações de crédito. ▪ Diversos.

Fonte: CASTRO, J.A. (2001, p. 12).

* Castro utiliza como fonte a Constituição Federal de 1988, a LDB e demais Leis Ordinárias.

De acordo com a arrecadação, os recursos financeiros para a educação provêm na sua maior parte, da vinculação de impostos, uma parcela razoável das contribuições sociais, principalmente do salário educação, outra parte vêm de operações de créditos com as agências internacionais, e por ultimo têm-se as outras fontes, nas quais constam desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), até os recursos arrecadados diretamente pelas instituições vinculadas aos respectivos sistemas de ensino. Pelo Quadro 1, observa-se que os municípios têm uma grande dependência das transferências dos Estados e da União.

A vinculação constitucional incide basicamente sobre os impostos, e no Brasil, o número de impostos é de apenas doze, por sua vez as contribuições sociais estão em torno de cinquenta, e com exceção do Salário-Educação que é direcionado

exclusivamente para o Ensino Fundamental, as demais não incidem sobre a educação de maneira geral, porém as contribuições sociais relacionadas à Seguridade Social financiam a Merenda Escolar e a Assistência ao Educando.

Outro mecanismo importante da LDB, artigo 69, parágrafo 4º, refere-se a diferenças entre receitas e despesas previstas e as efetivamente realizadas, que devem ser apuradas e corrigidas a cada trimestre, e não anualmente como era antes. Fixa também datas (parágrafo 5º) para o repasse do recurso, inibindo dessa forma, segundo Castro (2001, p. 16) "[...] a possibilidade de manobras dos órgãos econômicos do Governo envolvendo atraso na liberação de recursos no processo de execução orçamentária e financeira".

Verifica-se, que o regime de financiamento entre os entes federados é o de colaboração, e que a ação supletiva e redistributiva está condicionada ao esforço fiscal de cada ente federado. Dessa forma, cabe à União a aplicação dos seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Aos Estados, somam-se às suas receitas próprias, os recursos recebidos da União por meio das transferências constitucionais. E aos municípios somam-se os seus próprios recursos com os recebidos da União e do Estado por meio das transferências (CASTRO, 2001, p. 12).

Outra questão importante a ser levantada no financiamento refere-se ao percentual do PIB gasto em educação. O atual patamar de gastos do País é de 4,3%⁶⁰ do PIB quando o ideal para se cumprir às metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, com vigência até 2011 deveria ser de 8%⁶¹ do PIB. Essa afirmação leva em consideração a comparação com outros países, que têm os seus gastos em educação bem superior ao brasileiro, apesar dos percentuais do PIB serem próximos ao do Brasil: 4,9% (média da OCDE) a 5,2% nos EUA, a diferença reside justamente no nosso PIB ser muito inferior, refletindo no gasto por aluno que se torna muito pequeno em comparação com esses países, ainda uma outra diferença que é ressaltada: tais países (ricos) podem

⁶⁰ potencial mínimo de recursos para educação no ano 2000, no qual estão incluídos os valores dos impostos vinculados e o salário educação das três esferas governamental: União, Estados e Municípios. Fonte: Cotep/STN/MF./MEC.

⁶¹ Relatório do Grupo de trabalho sobre Financiamento da Educação, do MEC org. José Marcelino Pinto. Ver também ALMEIDA, I. C. **Gastos com Educação no período de 1994 a 1999**, 2003, p. 148. (Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 82, p. 117, set/2003).

ficar neste patamar de gastos, pois já tem a educação e sistemas de ensino consolidados, o que não é o caso do Brasil,

Assim, enquanto o nosso recurso disponível por aluno é de, aproximadamente R\$ 900,00/aluno (cerca de 12% da nossa renda per capita) na educação básica, nos EUA, que gastam cerca de 5% do PIB em educação, o gasto por aluno da educação básica é de, aproximadamente, US\$ 7 mil (25% da renda per capita). (MEC, 2003, p. 119) .

Nos itens abaixo são descritos e analisados os recursos provenientes da Vinculação Constitucional e da Subvinculação do Fundef, o Salário-Educação, as Receitas Provenientes da Seguridade Social, e os Recursos oriundos dos Organismos Internacionais.

2.2.2.1 Vinculação de impostos e gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Segundo Melchior (1993, p.26), uma das políticas mais importante para a educação foi a que vinculou a receita de impostos, pois ela

Baseia-se no princípio de que a vinculação é a forma de criar um elo obrigatório de aplicar recursos numa função exercida pelo poder público. É a forma de dar prioridade permanente à educação, libertando-a das alternativas do sistema político que pode eventualmente escolher outras prioridades. [...] É uma forma de assegurar um fluxo mínimo estável de recursos que, se não for suficiente pelo menos garanta a manutenção do sistema escolar em funcionamento (1993, p.26-27).

A vinculação de impostos começou a ser discutida em 1921, na Conferência Internacional do Ensino Primário, promovido pelo Governo Federal, mas foi a partir da Constituição de 1934 que se concretizou a vinculação em 10% para a União e Municípios e 20% para os Estados e o Distrito Federal, como essa Constituição só entrou em vigor em 1936 e em 1937 é decretada uma nova Constituição por Getúlio Vargas, não houve tempo dessa medida vigorar pois esse princípio é suprimido nesta

Constituição de 1937, sendo restabelecida então na Constituição de 1946 com os percentuais de mínimo de 10% para a União e mínimo de 20% para os Estados, Distrito Federal e municípios, tendo sido posteriormente elevado o percentual da União de 10% para 12% por meio da Lei nº4.024/61, Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Na Constituição de 1967, com a alegação de que a vinculação tornava rígido o orçamento, ela novamente é suprimida. Em 1969, o princípio novamente é restabelecido para os municípios, que deveriam aplicar em educação pelo menos 20% de suas receitas. Em 1983 é restabelecido para todos os entes da federação, por meio da Emenda Constitucional nº 24/83, na qual passou a ser de 13% para a União e de 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios (MELCHIOR, 1993, p. 27)

A Constituição Federal de 1988, no artigo 212, vinculou em 18% para a União e mínimo de 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios as receitas de impostos e as transferências constitucionais. Em relação aos Estados, Distrito Federal e municípios, há um avanço na LDB em relação ao mínimo, que pode variar de acordo com as respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, com isto abrindo a possibilidade desses entes ampliarem o índice mínimo fixado pela Constituição Federal.

Ressaltamos mais uma vez, que a vinculação incide sobre os impostos e transferências, conforme especificação no quadro abaixo:

QUADRO 2 – RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO (CF -1988)- VINCULADOS

Impostos Federais (18%)		Impostos Estaduais (25% mínimo)		Impostos Municipais (25% mínimo)	
I. Renda	(53%)	F. Part. Estados	(21,5%)	F. Part. Municípios	(22,5%)
I. sobre Prod. Indust.	(43%)	I.P.I. Exp.	(75%)	I.P.I. Exp.	(25%)
I. Territorial Rural	(50%)	I.O.F - Ouro	(30%)	I. Territorial Rural	(50%)
I. Operações Financeiras		I.C.M.S	(75%)	I.O.F. – Ouro	(70%)
I. Importação		I.P.V.A	(50%)	I.C.M.S.	(25%)
I. Exportação		I.T.C.D		I.P.V.A	(50%)
I. G. Fortunas	(0%)	A.I.R		I.P.T.U.	
		I.R.R.F. Serv. Est.		I.S.S	
				I.T.B.I	
				I.R.R.F. Serv. Mun.	

Fonte: Monlevade (1997b, p.60).

Conforme o Quadro 2, os 18% dos impostos federais vinculados se relacionam ao Imposto de Renda, Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI), Imposto

Territorial Rural, Impostos provenientes de Operações Financeiras (IOF), Imposto de Importação, Imposto de Exportação e o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

Em relação aos Estados, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) tem a maior arrecadação, ficando 75% para o Estado e 25% são transferidos para os seus municípios e também o Fundo de Participação dos Estados (FPE), que em alguns Estados tem nele a sua maior fonte de arrecadação, como, por exemplo, Estados do Nordeste e os ex-territórios nacionais na Região Norte. Além desse, os recursos dos Estados se compõe ainda do IOF- Ouro, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão *Causa Mortis* de Bens e Direitos (ITCD), o Adicional do Imposto de Renda (AIR) e o Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Estaduais.

Quanto aos municípios, as principais fontes de financiamento baseiam suas despesas nas receitas provenientes de transferências dos Estados, no caso específico do ICMS e em relação à União das transferências provenientes do IPI e do FPM. Conta também com 50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o IOF- Ouro e Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais.

Apesar dos recursos vinculados constarem nas Constituições desde 1934, não tem sido cumprido na sua íntegra, Melchior (1993, p. 27) ressalta que o ente da federação que mais cumpre este preceito tem sido os Estados, mas nas três esferas da federação ocorrem diversas burlas do dispositivo constitucional e várias despesas que nada tem a ver com educação tem utilizado destes recursos.

Também na atual configuração da estrutura de financiamento, um dos fatores que tem contribuído para que os percentuais vinculados tenham seus valores diminuídos referem se a Lei Kandir, e aos Fundos (Fundo Social de Emergência –FSE- que vigorou de 1994 - 1996 e se transformou no Fundo de Estabilização Fiscal –FEF- que vigorou de 1996 a 1999). Em 2000 a FEF foi substituída pela Desvinculação da Receita da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas de Governo até 20% da arrecadação e contribuições da União.

Quanto ao Fundo de Estabilização Fiscal, Davies (2005, p. 16) afirma que ele subtraiu bilhões da educação pela desvinculação de 20% da receita de alguns impostos. Dos 18% que a União deveria aplicar em MDE, ele só aplicou, 14,4% da receita, os outros 3,6% foram retidos automaticamente para o FEF, para uso livre do governo federal. Sobre a Lei Kandir – Lei Complementar nº 87/96, por sua vez, ao desonerar o ICMS das exportações de alguns produtos, a pretexto de aumentar a competitividade das exportações reduz a receita de impostos vinculados para a MDE, às perdas da educação no ano de 1997 correspondeu a aproximadamente R\$ 900 milhões de reais.

Pelas informações publicadas na imprensa local⁶² pelo Superintendente de Administração Tributária, do Estado de Mato Grosso do Sul, em 2005 o Estado foi prejudicado por causa dos índices que serviram como base de cálculos para chegar ao valor do repasse da Lei Kandir. Os índices utilizados são de dez anos atrás, por isso o Estado deixa de arrecadar aproximadamente R\$ 300 milhões de reais por ano. O ressarcimento do governo federal incluindo a parcela destinada aos municípios (a partilha é de 75% para o Estado e 25% para os municípios) tem sido de aproximadamente R\$ 50 milhões de reais por ano. Por esta projeção, com a desoneração da Lei Kandir no Estado, a educação deixa de receber aproximadamente R\$ 75 milhões de reais (incluindo os valores do município).

A seguir analisa-se como a LDB normatiza o que é considerado despesa de ensino. Ressalta-se que a expressão MDE aparece pela primeira vez na Constituição de 1946, mas o debate em torno do que se enquadra ou não como despesa de ensino, remonta às primeiras vinculações em 1934. Segundo Castro (2001, p. 14), por ser assunto polêmico os constituintes mantiveram a tendência histórica de “[...] não confundir tais gastos com educação em geral, nem tampouco, com a idéia de Função Educação e Cultura do Orçamento”, porque a Função Educação e Cultura é mais ampla, englobando gastos de outros setores do governo que não sejam MDE.

Os estudos de financiamento têm demonstrado que os percentuais vinculados para gasto em MDE, constantemente têm sido desrespeitados, desrespeitos estes que retroagem a data da sua criação chegando até os dias atuais com a conivência dos

⁶² Matéria divulgada no dia 28/12/2005 no jornal RMT- 2ª edição e publicada no *site* deste jornal no endereço <www.rmtonline.globo.com> Acesso em 28/12/2005.

Tribunais de Contas e do Poder Legislativo que simplesmente fazem “vistas grossas” a essas prestações de contas por parte dos municípios, dos Estados e da União (DAVIES, 2004, 17-21).

A LDB nº 9.394/96 define o que se enquadra e o que não se enquadra como MDE nos artigos 70 e 71.

QUADRO 3 - ENQUADRAMENTO DE DESPESAS COMO MDE

CONSIDERA-SE MDE	NÃO SE CONSIDERA MDE
<ol style="list-style-type: none"> 1. A remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais. 2. A aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino. 3. O uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino. 4. Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino. 5. A realização de atividades-meio necessária ao funcionamento dos sistemas de ensino. 6. A concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas. 7. Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo. 8. Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão. 2. A subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural. 3. A formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos. 4. Os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social. 5. Obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar. 6. Os pessoais docentes e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Fonte LDB nº 9.394/96. Elaborado para este trabalho.

Para Monlevade (1997, p.162) “[...] a simples enumeração do que é despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mostra os meandros de possibilidades de desvios de verbas da educação”

Um dos problemas levantados por Monlevade (1997), Pinto (2000) e Davies (2004) refere-se ao pagamento de inativos, uma despesa crescente, deixada sem uma

definição clara, a critério dos sistemas de ensino e que dessa forma suscita várias interpretações. Esse foi um dos itens que mais sofreu pressões e contrapressões por ocasião da discussão da LDB, segundo Pinto (2000)

[...] se do lado dos pesquisadores e educadores havia um consenso de que estas despesas não se configuravam como de manutenção e desenvolvimento do ensino (que é uma atividade que acontece no presente), mas como gasto previdenciário que deveriam ter a sua fonte própria de financiamento, do lado dos representantes do Executivo, principalmente dos governadores, que tem visto dia-a-dia crescer a sua folha de aposentados, o argumento era de ordem prática: se a folha dos inativos não fosse contabilizada nos gastos com o ensino, eles iriam à bancarrota (2000, p. 69-70).

Dessa forma, retirou-se a explicitação da Lei deixando para cada sistema definir a questão. Dentre os inúmeros gastos irregulares com MDE, Davies (2004), baseando-se no documento apresentado pelos auditores do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul em 1998, enumera as seguintes: construção de ginásios ou centros poliesportivos comunitários, pavimentação de ruas fronteiriças ou de acesso às escolas, construção de abrigos em paradas de ônibus nas zonas rurais, ampliação da rede de água, esgoto e iluminação adjacente à escola, realização de eventos como festivais, shows, rodeios e festas típicas, cursos de capacitação para servidores e munícipes na área de informática, dentre outros.

2.2.2.2 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº14/96, instituiu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Para alguns autores, esse Fundo realizou uma minireforma tributária no financiamento da educação, porque subvinculou alguns impostos e transferências constitucionais que já faziam parte da receita de recursos para a educação. A partir da sua implantação, Estados, municípios e Distrito Federal, tiveram que destinar 15%

desses impostos e transferências para a composição do Fundef. Ainda, desses 15%, foi determinado que uma proporção não inferior a 60% deveriam ser utilizados na valorização do magistério para pagamento de professores em efetivo exercício, ou seja, uma subvinculação da vinculação.

Para o acompanhamento e controle social da repartição, transferência e aplicação dos recursos, a União, os Estados e os municípios deveriam criar os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo.

A Emenda 14/96 deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, e a regulamentação do Fundef foi instituída pela Lei n.º 9.424 de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto Federal n.º 2.264, de 27 de junho de 1997. Dessa forma o artigo 60 do ADCT passa a ter a seguinte redação:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal, à manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º. A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no artigo 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os artigos 155, inciso II, 158, inciso IV e 159, inciso I, alíneas a e b, inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de Ensino Fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o parágrafo 1º sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

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

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do Ensino Fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do Ensino Fundamental, inclusive na complementação a que

se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

De acordo com o artigo 60 citado acima e pela Lei n.º 9.424/96, os recursos do Fundo são composto por 15% dos recursos provenientes dos seguintes impostos e transferências:

QUADRO 4 - IMPOSTOS VINCULADOS AO FUNDEF

ICMS - Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicações.	É um imposto estadual. Não é cumulativo, sendo que os Municípios recebem 25% do total da sua arrecadação.
FPE - Fundo de Participação dos Estados.	É uma transferência constitucional composto por 21,5% do Imposto de Renda e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).
FPM - Fundo de Participação dos Municípios.	É composto por 22,5% do Imposto de Renda e do IPI, a partilha entre os municípios ocorre de acordo com coeficientes individuais calculados de acordo com a população.
IPI Exportação - Imposto Sobre Produtos Industrializados.	É uma transferência da União para os Estados e municípios compensarem a isenção financeira de ICMS decorrentes da exportação dos produtos industrializados, ele tem sua origem do montante de 10% do IPI. Sua partilha obedece aos mesmos critérios do ICMS.
Lei Complementar n.º 87/96 - Também chamada de Lei Kandir,	Consiste na compensação financeira aos Estados e municípios pela União em decorrência das perdas de ICMS pela isenção de produtos primários, semi-elaborados e em função de incentivos fiscais concedidos na aquisição de alguns produtos, bens e serviços. Os recursos são distribuídos entre Estados e municípios pelo mesmo critério do ICMS.

Fonte: Lei n.º9.424/96 e FAMURS. Elaborado para este trabalho.

* O FPE e o FPM são formados por dois impostos federais: o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados.

Ressalta-se que desses impostos, os percentuais mínimos incidem sobre a receita líquida de impostos de cada nível de governo. À União cabe, de acordo com Lei n.º 9.424/96, artigo 6º, complementar os recursos do Fundo sempre que no âmbito de cada Unidade Federada não for alcançado o valor mínimo por aluno definido

nacionalmente, usando para essa complementação até 20%⁶³ da sua cota do salário educação. Por essa sistemática, o Fundef não adiciona novos recursos aos já existentes, apenas redistribui no âmbito de Estados e municípios os recursos já existentes .

O Censo Escolar, realizado anualmente pelo INEP/MEC, é a base para a distribuição dos recursos, pois o número de matrículas é o indicador coeficiente, cada rede de ensino receberá o valor a ser repassado de acordo com o número de alunos matriculados nas suas escolas.

Existe um valor mínimo aluno/ano, definido nacionalmente, por Decreto. E existe o valor médio anual do Estado. O Estado só receberá a complementação da União quando o seu valor médio não atingir o mínimo definido nacionalmente.

O valor médio anual de cada Estado é calculado dividindo-se a previsão de receitas do Fundef estadual pelo número de matrículas do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas no ensino fundamental regular das suas redes estadual e municipais de ensino.

O valor mínimo anual definido pelo governo federal, por meio de Decreto, é um dos problemas do Fundo, pois o artigo 6º, parágrafo 1º da Lei nº9.424/96 define esse valor, da seguinte forma:

Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, inciso I e II.

O governo, em um flagrante desrespeito a Lei que ele mesmo criou, não tem cumprido o estabelecido no artigo 6º, e vem definindo os valores do mínimo anual de acordo com a disponibilidade orçamentária da União. Nos anos de 1998⁶⁴ e 1999, o valor mínimo anual nacional determinado foi de R\$ 315,00 e em 2000⁶⁵ foi de R\$ 333,00 (de 1ª a 4ª série) e R\$ 349,65 (de 5ª a 8ª série). Esta complementação tem sido bem

⁶³ Decreto nº 2.244 de 27 de junho de 1997.

⁶⁴ O valor de R\$ 315,00 foi fixado pelo decreto nº 2.440, de 23 de dezembro de 1997.

⁶⁵ O Decreto nº 3326/99 fixou esses valores para o ano 2000

inferior à devida pelo governo federal se ele tivesse cumprido o artigo 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/96. Como analisa Davies (2001, p.20-21):

Se esse parágrafo fosse cumprido, o valor em 1998 teria sido de R\$ 423,45 e não R\$ 315,00. Os R\$ 423,45 foram calculados dividindo-se a receita dos FUNDEFs de todos os Estados, equivalente a R\$ 12,787 bilhões em 1998, pelo número de matrículas no Ensino Fundamental de todas as redes estaduais e municipais de 1997, de 30.197.766 (matrículas). [...] Por não cumprir a exigência legal, o MEC deixou de complementar com 1,571 bilhão (2,058 bilhões menos R\$ 486,6 milhões) em 1998. A ilegalidade do governo federal continuou nos anos seguintes. Segundo o documento da Superintendência de Planejamento e Coordenação da Secretaria Estadual de Educação de Minas (Minas Gerais, 2000), a complementação devida porém não realizada teria alcançado R\$1,857 bilhão em 1999[...] prevendo-se, para 2000, a não complementação de R\$ 2,295 bilhões, tendo em vista os valores legais mínimos de R\$ 494,90 (1ª a 4ª série) e R\$ 519,60 (5ª a 8ª série e educação especial). Assim em três anos, o governo federal teria deixado de cumprir a sua parte (pelo menos do ponto de vista legal) em cerca de 5,5 bilhões.

Ainda a respeito do valor mínimo, Verhine (2003) ressalta que:

[...] o fato de que o MEC estimou o gasto mínimo por aluno em 1998 com base nas matrículas de 1997 significou que o cálculo não considerou os 1,84 milhões de novos estudantes matriculados em 1998 e não captou as migrações de alunos entre as redes provocadas pelo Fundef. Como consequência, contrária à notícia divulgada pelo MEC, não houve em 1998 uma disponibilização de gasto mínimo em 1998 de R\$ 315 em todo o País. No Nordeste, o verdadeiro valor por aluno em 1998 foi de R\$ 287,00, pois houve um acréscimo de R\$1,196 milhões de um ano para o outro. Conforme Castro (1999), o valor médio do sistema público (municipal + estadual) ficou abaixo dos R\$ 315,00 exatamente nos oito Estados beneficiados pela complementação federal, que chegou em montantes insuficientes para fazer face ao aumento regional médio de matrículas de 12,1% em 1998. Especialmente afetado pela distorção no cálculo do valor mínimo foram as redes municipais, onde o crescimento de matrículas tendia a ser marcante. Por exemplo, o valor aluno/ano no âmbito municipal foi, em média, apenas R\$ 198,00 no Estado do Pará, R\$ 216,00 no Estado de Minas Gerais e R\$ 226,00 no Estado da Bahia (VERHINE, 2003, p 2).

Em 1998, apenas seis Estados receberam a complementação da União: Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco e Bahia. Se o valor tivesse sido fixado de acordo com a Lei nº 9.424/96, a complementação atingiria dezesseis Estados, entre eles Mato Grosso do Sul.

Com as mudanças provocadas no financiamento da educação, o Fundef suscitou inúmeros debates e discussões a respeito da sua implantação e

implementação, a este respeito os documentos do MEC (1999), ressalta a sua implantação como um mecanismo redistributivo e equalizador, cujo objetivo foi de assegurar um valor mínimo por aluno, que garantisse um padrão de qualidade e corrigisse as distorções existentes na forma de remuneração de cada rede de ensino das Unidades Federadas.

Isso não ocorreu porque a união não acrescentou recursos novos, conforme já explicitado nos parágrafos anteriores, pelo contrário, ela diminuiu sua participação constitucional que era de 50% para 30%; o valor mínimo por aluno ano, não corresponde ao estabelecido pelo art. 6º da Lei nº 9.424/96, não melhorou os salários, segundo Arelaro (1999, p. 35-37), as estimativas apresentadas pelo documento Balanço do MEC⁶⁶ explicitaram o que já era previsto, o aumento salarial se deu nas redes, principalmente as da região Nordeste e da região Norte em que os salários já eram baixíssimos, criou ainda distorções salariais entre professores que atuam no ensino fundamental e os da educação infantil e ensino médio.

Ainda, os recursos são repassados na proporção direta das matrículas dos alunos do ensino fundamental regular do ano anterior, exclui-se, dessa forma, os alunos do ensino supletivo e os alunos que estão sendo matriculados pela primeira vez porque a sua contabilização para efeito de recebimento de recurso só se dará no ano posterior ao da sua matrícula.

Com essa racionalização e focalização de recursos, o Fundo, atuou ainda como elemento inibidor e dificultador da expansão das demais etapas de ensino que tiveram que ser financiadas com os percentuais restantes dos recursos vinculados.

Além do efeito regulatório dos gastos, o Fundef pode ser visto também pelo enfoque da descentralização. Sobre esse aspecto, Verhine (2003, p.3), ressalta a descentralização “por meio da municipalização induzida”, processo que vem ocorrendo desde o Ato Adicional de 1834, quando se observa desde esse período, a entrega para as Províncias da responsabilidade direta pela educação primária. No período Republicano o governo central juntamente com os governos estaduais, assumem somente a tutela da educação primária e deixa para “[...] os municípios o papel restrito de colaborar na edificação e na preservação dos estabelecimentos de

⁶⁶ BRASIL/MEC. **Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF**. Brasília: INEP- MEC, 1999.

ensino.” (p.5). A Constituição Federal de 1988, ao dar autonomia pela primeira vez aos municípios quando instituiu a criação dos Sistemas Municipais de Ensino, fez com que a educação municipal deixasse de estar subordinada aos governos estaduais. Porém, mesmo com esse estímulo, inclusive prevendo as fontes de financiamento, cada ente da federação continuou oferecendo atendimento a uma parcela da educação de acordo com seus interesses:

[...] Mesmo depois de 1988 cada nível de governo continuou a fazer (geralmente mal), um pouco de tudo. A ajuda do governo federal aos governos subnacionais persistiu sendo feita de modo individualizado e clientelista, sem um planejamento que envolvesse critérios técnicos [...] (VERHINE, 2003 p. 12).

Para Rodriguez (2001), o Fundef é parte da política de descentralização do aparelho de proteção social brasileiro, basicamente devido a dois fatores: 1) o financiamento público da educação, após o período militar, altamente centralizador, é reestruturado pela lógica do aumento de recursos para a educação via vinculação de impostos e transferências, nos quais os aportes de recursos principalmente para os municípios aumentaram de forma considerável; 2) pela descentralização do sistema tributário nacional, via descentralização de competências entre os diferentes entes da federação que atinge particularmente as políticas públicas de proteção social. A vinculação aumentou consideravelmente os recursos para os municípios, porém o ensino fundamental teve aumento inexpressivo de sua oferta por parte deles e durante duas décadas se viu a resistência de governos municipais e estaduais para conduzir um processo articulado da oferta educacional entre instâncias governamentais, além de inúmeros artifícios contábeis usados para justificar os gastos com educação. Esses fatores vinham sendo denunciados pelos fóruns de educação, e em vista desses, o governo federal encontrou legitimidade para intervir nacionalmente na educação, via criação do Fundef. (RODIGUEZ, 2001, p. 42-44).

Porém, a forma autoritária pela qual o governo da União conduziu a criação do Fundo, no qual desconsiderou as experiências de descentralização via municipalização que já vinham ocorrendo em alguns Estados brasileiros, o não interesse em manter um diálogo com foros de articulação intergovernamentais, também a não preocupação com a

fragmentação dos sistemas estaduais de ensino e conseqüentemente entre os níveis ou etapas de ensino, pela pulverização dos sistemas estaduais e da focalização no ensino fundamental contribuíram para realçar as diferentes *fraturas* ou a fragilização do sistema educacional⁶⁷.

O Fundo prevê ainda a valorização do magistério e a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. A valorização do magistério pode ser considerada uma subvinculação dos 15% dos recursos destinados ao Fundo. A Emenda Constitucional nº14/96, artigo 5º, parágrafo 5º, prescreve que “Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério”.

Na Lei nº 9.424/96, artigo 7º, a redação foi modificada, ficando da seguinte maneira:

Art. 7º- Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para **a remuneração dos profissionais do magistério**, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (**Grifo nosso**).

Segundo Pinto (2000, p.106), embora o percentual de 60% para pagamento de professores que estão na ativa esteja claro na Constituição Federal, a Lei nº9.424/96, ao usar a expressão *profissional do magistério*, que é mais ampla, pôde dessa forma, incluir diretores, e especialistas do ensino, diminuindo os valores dos salários pagos aos profissionais que estão efetivamente nas salas de aula.

Ainda, da dupla interpretação dada pela Lei, segundo Davies (2001, p. 29 e 2003, p.79), as autoridades preferem seguir o que prescreve a Lei nº 9.424/96, pelo fato dela ser mais ampla, enquanto que alguns Tribunais de Contas, por exemplo, o de Mato Grosso do Sul, em um mesmo documento consideram para a prestação de contas tanto os professores quanto os demais profissionais do magistério.

O artigo 67 da LDB, a Lei nº 9.424/96, artigo 9º e a Resolução nº 03/97, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação - CEB/CNE, publicada

⁶⁷ RODRIGUEZ, 2001, p. 47.

no Diário oficial da União, em 13 de outubro de 1997, tratam do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério⁶⁸ que deveria ser implantado em cada sistema de ensino municipal e estadual.

Enfim, a prioridade de atendimento do Ensino Fundamental é resultado da reorganização do financiamento que instituiu o Fundef, que beneficia apenas uma etapa de ensino. Arelaro (2000, p. 55) afirma:

E isto é grave: ousou afirmar (com pesar!) que não se trata de uma simples priorização de atuação governamental, com a qual todos concordamos, trata-se de uma verdadeira exclusivização desse nível de ensino, o que em matéria de política pública é, decididamente, um equívoco.

Cury (2002, p.3), ao analisar a educação básica ressalta que o termo base vem do grego e pode significar ao mesmo tempo, pedestal, suporte, fundação ou andar, por em marcha, avançar. Por analogia, a educação infantil seria a base, o ensino fundamental o tronco e o ensino médio o acabamento, “[...] e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão conseqüente das partes”. Ao visar somente ao financiamento do ensino fundamental, à valorização e ao Plano de Carreiras do Magistério desta etapa de ensino, o governo privilegiou apenas o “meio” deixando as “pontas” de fora.

Pinto (1999) no artigo intitulado “Um Fundinho Chamado Fundão”, afirma que o Fundef é um fundinho porque “[...] ele é um cobertor (curto) que cobre apenas o ensino fundamental regular e [...] mesmo assim cobre mal”. É um fundinho porque propiciou um valor médio de aproximadamente R\$ 423, 00 (quatrocentos e vinte e três reais) em 1998 enquanto nos Estados Unidos, o gasto médio por aluno/ano foi de US\$ 5.600 dólares, quinze vezes superior ao do Brasil⁶⁹. Em 1998 o ensino fundamental regular, atingiu 70% das matrículas públicas, recebeu menos de 60% dos gastos com o ensino dos Estados e municípios e menos de 10% dos gastos da União, ou seja, até mesmo esta etapa ele “cobriu” mal .

⁶⁸ O Plano de Carreira constitui-se em um conjunto de normas que regulamentam as condições e o processo de movimentação na profissão, determinando como será a evolução funcional por nível, categoria, classe, e trata dos adicionais, das gratificações e incentivos e determina os critérios e escalas de evolução da remuneração.

⁶⁹ A cotação do dólar neste período era de R\$ 1,20 (PINTO, 1999, p. 90).

2.2.2.3 O Salário Educação: a principal contribuição social da educação

Desde o Período Imperial estudava-se a possibilidade das empresas contribuírem compulsoriamente com a educação. Dessa forma, na Constituição de 1946 (artigo 168, inciso III), foi criado um dispositivo constitucional que obrigava as empresas manterem o ensino primário para os seus funcionários e os filhos deles em idade escolar obrigatória. Somente a partir de 1964, quando se criou o salário-educação, é que a obrigação constitucional foi regulamentada e a compulsoriedade entrou em vigor.

Na Constituição de 1988 ele passa a ser definido como contribuição social, um tributo extrafiscal ou parafiscal, de acordo com os economistas ortodoxos. Essencialmente é um salário que as empresas pagam para o Ensino Fundamental, pois até a presente data está vinculado a ele. Inicialmente sua alíquota era de 1,4% e a arrecadação era dividida em 50% para a União e 50% para o Estado arrecadador. Em 1975, a alíquota foi elevada para 2,5%, passando em 1988 a ser recolhido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS (MELCHIOR, 1993, p. 32).

Com a criação do Sistema de Manutenção do Ensino (SME) em 1982, permitiu-se que parte da arrecadação poderia ser aplicada em bolsas de estudos para alunos considerados carentes. Isso acarretou muitas fraudes, devido principalmente a falta de controle na gestão desses recursos. O sistema foi em parte suspenso, principalmente por pressão do Conselho de Secretários de Educação dos Estados (CONSED). Com a criação do SME, o FNDE, gestor dos recursos financeiros da União e do Ministério da Educação (MEC), foi envolvido no processo de arrecadação, conjuntamente com o INSS (CASTRO, 2000, p. 21).

Na Constituição de 1988, o artigo 212, parágrafo 5º, estabelece: “O Ensino Fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei”. Há a reafirmação no artigo 68, item III da LDB e na Lei nº 9.424/96 artigo 15, no qual reitera-se a alíquota de 2,5%.

Essa fonte de financiamento é exclusiva do ensino fundamental, sendo que os detalhes sobre o fator gerador, alíquota, base de cálculo, captação e aplicação foram destinados à legislação ordinária. Ainda com essa nova redação do parágrafo 5º, do artigo 212, pela Emenda Constitucional nº 14/96 foi retirado das empresas a possibilidade de deduzirem a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes, com isso, os legisladores interrompeu a expansão do SME. Apesar disso, a Lei nº 9.424/96, que regulamentou a Emenda Constitucional 14/96, assegurou a continuidade da participação do SME, aos beneficiários que se encontravam em situação regular em dezembro de 1996 e vetou o ingresso nesse sistema, de novos alunos após aquela data, prevendo-se que em 2003 daria sua extinção.

A Lei nº 9.766 de 18 de dezembro de 1998, revogou a Lei nº 8.150/90, alterou a legislação que rege o Salário-Educação. De acordo com essa Lei, no seu art.1º, estão isentos da contribuição a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios bem como suas autarquias e fundações. Também estão isentas de contribuir as instituições públicas de ensino de qualquer grau, as escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais, as organizações culturais, organizações hospitalares e de assistência social.

A Lei nº 10.832, de 29 de novembro de 2003, alterou o parágrafo 1º e seu inciso II do artigo 15 da Lei nº 9.424/96 e o artigo 2º da Lei nº 9.766/98. Com relação ao artigo 15 é acrescida a palavra município, passando ter a seguinte redação:

Art.	15.
.....
§	
1º.....
.....	
II - Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.	

Por sua vez o artigo 2º da Lei nº 9.766/98, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º A Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação, de que trata o § 1º e seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.

Ou seja, cria-se a cota municipal do Salário-Educação e o repasse será de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Segundo Castro (2001), em relação à arrecadação do Salário-Educação, historicamente, cerca de 40% dos recursos são realizados pelo INSS e os outros 60% pelo SME. Na distribuição dos recursos, o terço restante (quota federal), é destinado ao FNDE, para ser gasto em programas de livre iniciativa do MEC, voltados para o ensino fundamental.

Ainda citando Castro (2001), essa fonte de financiamento, na década de 1990, representou em torno de 5,5% dos recursos orçamentários do MEC. Se compararmos com as receitas totais destinadas à educação, ela é residual, porém se reveste de importância no momento em que é direcionada exclusivamente ao Ensino Fundamental.

2.2.2.4 O FNDE e os recursos do Salário-Educação

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537/68, modificada posteriormente pelo Decreto-Lei nº 872/69. Em 1997, o FNDE, incorporou a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE).

Segundo Castro (2000), a incorporação da FAE tinha como objetivo que o processo de gasto dos recursos administrados pelo órgão ganhasse maior eficácia e eficiência, que se tornasse unificada a política de gasto para o ensino fundamental, além de diminuir os gastos de administração do órgão e também, como parte da estratégia de redefinição do papel do MEC no processo de gestão pública no sistema de educação.

Com essa incorporação, reafirma-se o papel do Ministério como coordenador das políticas nacionais, deixando à execução aos Estados e municípios. Dessa forma, cabe a ele formular e implementar programas de caráter supletivo e redistributivo com

vistas a atenuar as desigualdades do sistema educacional. Esse papel de coordenador das Políticas Educacionais já havia sido explicitado por Saviani (2004) quando da elaboração da Emenda 14/96.

O mecanismo básico do processo de gasto do FNDE é de forma descentralizada, no qual o repasse dos recursos é feito diretamente às escolas, usando como parâmetro de distribuição desses recursos, o número de alunos matriculados levantados pelo censo escolar.

Nessa nova reconfiguração da autarquia, ela ficou diretamente vinculada ao Ministro de Estado com função de órgão arrecadador, fiscalizador e gerenciador, com incumbência de realizar entre outras, a aplicação dos recursos do Salário-Educação e transferência da quota estadual e municipal e do financiamento de projetos educacionais, além de desenvolver programas de assistência aos estudantes. A cota federal do salário-educação é administrada pelo FNDE que pode utilizá-lo em programas do MEC voltados para o ensino fundamental, bem como utilizar até 20% para complementar o valor mínimo anual determinado pelo Fundef.

Os principais programas mantidos pelo FNDE com recursos do salário-educação são:

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): foi criado em 1995 com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e o repasse dos recursos podia ser feito para a unidade executora criada pela escola ou para a Secretaria Estadual ou Municipal de Educação. A partir de 1997, foi exigido pelo FNDE que os repasses ocorressem diretamente para as Unidades Executoras (Uex), criadas pelas escolas públicas e pelas Organizações não-Governamentais. As Unidades Executoras devem ser entendidas como de direito privado, sem fins lucrativos, que são as responsáveis pelo recebimento e execução dos recursos recebidos, ou seja, é ela quem administra os recursos transferidos por órgãos federais, estaduais e municipais além dos recursos advindos da sociedade, via empresas privadas e eventos promovidos pelas escolas.

Os recursos podem ser direcionados para a aquisição de material permanente, manutenção, conservação e pequenos reparos, materiais de consumo, avaliação de aprendizagem, e desenvolvimento de atividades educacionais. Os recursos variam em

função do tamanho do estabelecimento de ensino e da região onde se localizam, indo de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para as escolas com até cinqüenta alunos a R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais) para as escolas com mais de dois mil alunos. Para as ONGs, os valores variam de R\$ 700,00 (setecentos reais) a R\$ 6.000,00 (seis mil reais). Ressalta-se também a distribuição baseado no *per capita*, ou seja, são distribuídos em função do número de alunos matriculados no ensino fundamental, e os valores recebidos pelas escolas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são maiores do que os recebidos pelas escolas das Regiões Sul e Sudeste e do Distrito Federal (RESOLUÇÃO/FNDE/CD/nº03/2003).

Segundo Peroni e Adrião (2005, p. 150), o Programa induz as escolas a constituir-se em uma estrutura formal de gestão paralela à da escola pública quando estabelece a obrigatoriedade e a necessidade das escolas criarem as Unidades Executoras. Essa estrutura parece adequar-se à proposta de organizações públicas não-estatal prevista no Programa de Reforma de Estado do Governo, explicitada na citação abaixo:

Nestes termos, parece pertinente afirmar que a novidade do programa não está, obviamente na origem ou na destinação dos recursos, uma vez que o Salário Educação (previsto desde a Constituição de 1946) deve, por força de lei, ser destinado ao ensino fundamental ou à alfabetização de adultos.[...] Ao que parece a novidade reside no conjunto de mecanismos adotados pelo governo federal como condição para que seja efetuado o repasse desses recursos e na similaridade que guardam com a perspectiva de publicização exigida para a configuração do que denominamos de público-não estatal (PERONI e ADRIÃO, 2005, p. 149-150).

O Programa chama a atenção pela descentralização, sendo a sua representação realizada por meio de funcionários e dos usuários da escola representados em uma associação privada, a Unidade Executora, para gerirem os recursos públicos⁷⁰

- O Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e o Programa Nacional de Apoio ao transporte escolar (PATE) .O PNTE foi criado por meio da Portaria Ministerial nº 955, de 21 de junho de 1994, com o objetivo de contribuir financeiramente com os municípios e organizações não-governamentais para a aquisição

⁷⁰ PERONI e ADRIÃO 2005, p. 150.

de veículos automotores zero quilômetro destinados ao transporte diário dos alunos da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e das escolas de ensino fundamental que atendam alunos com necessidades educacionais especiais.

A partir de 2004, o Programa Nacional de Transporte Escolar foi modificado e, agora, consiste no repasse de recursos financeiros somente às organizações não-governamentais sem fins lucrativos que mantenham escolas especializadas de ensino fundamental, atendendo até cem alunos com necessidades educacionais especiais. As entidades recebem, em uma única parcela, o valor máximo de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), mediante celebração de convênio, para aquisição de veículo escolar zero quilômetro.

Por sua vez, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipal ou estadual e para a contratação de serviços terceirizados de transporte, tendo como base o quantitativo de alunos transportados e informados no censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) relativo ao ano anterior ao do atendimento.

Para o Pnate, o orçamento em 2005 foi de R\$ 265,19 milhões, para transportar 3,3 milhões de alunos das redes públicas estaduais e municipais, com valor *per capita* de R\$ 80,00 (oitenta reais). Também foram atendidos 5.353 municípios e 3.219.975 alunos da zona rural, matriculados em escolas públicas do ensino fundamental. No Programa do PNTE, foram investidos 6,3 milhões de reais.

- O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE): O livro didático brasileiro hoje, além de gerar intensas polêmicas e críticas de muitos setores, é o responsável por movimentar a grande máquina editorial do País, uma vez que ele é utilizado em todas as escolas públicas e é um dos principais recursos pedagógicos financiados pelo governo.

Em termos de políticas públicas, em 1929 é criado o Instituto Nacional do Livro (INL) com o objetivo específico de legislar sobre políticas do livro didático, mas é somente em 1938 que o Estado vai instituir uma Comissão Nacional do Livro Didático

(CNLD) que estabelece a primeira política de controle, produção e circulação no País. Em 1966 de um acordo financeiro entre o MEC e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) assegurou recursos para distribuição gratuita no período de três anos, garantindo dessa forma um processo de continuidade na produção e distribuição do livro. Em 1983 é criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), e a comissão encarregada do exame dos livros didáticos propõe a participação dos professores na escolha. Em 1985 o Programa passa a receber o nome de Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que introduz diversas modificações no programa tais como: indicação do livro didático pelos professores; reutilização do livro, e o aperfeiçoamento das especificações técnicas para sua produção, extensão da oferta aos alunos de 1ª e 2ª séries das escolas públicas e comunitárias; fim da participação financeira dos Estados, passando o controle do processo decisório para a FAE e garantindo o critério de escolha do livro pelos professores. Em 1993, a distribuição do livro, devido a limitações orçamentárias, restringe-se ao atendimento até a 4ª série do ensino fundamental. Porém, a sua abrangência a todas as séries do ensino fundamental se dará em 1997. Nesse mesmo ano a FAE é extinta e a execução da política do PNLD é transferida para o FNDE, o programa é ampliado e a partir de 2004 passa a atender também os alunos do Ensino Médio (FNDE, 2005).

Entre 1994 e 2004, o PNLD adquiriu, para utilização nos anos letivos de 1995 a 2005, um total de 1,026 bilhão de unidades de livros, distribuídos para uma média anual de 30,8 milhões de alunos, matriculados em cerca de 172,8 mil escolas. Nesse período, o PNLD investiu R\$ 3,7 bilhões (FNDE, 2005).

Pelos números de livros e pelo valor dos recursos financeiro que este Programa movimenta, não se pode omitir o caráter econômico em torno dele, e o fato de estar ligado a um vasto setor de produção na qual tem o Estado como agente de controle e como maior consumidor dessa produção. No caso do Brasil, as políticas implementadas nos últimos anos transformaram o Programa Nacional de Livro Didático (PNLD) no maior programa de livro didático do mundo.

Torres (1992, p. 154) ressalta que o Banco Mundial na sua proposta de políticas para a educação, tem na centralidade do uso do livro didático e de guias didáticos para o professor como uma opção para reforma curricular: “[...] Se a década de 60 foi a década

da infra-estrutura, a década de 90 aparece como a década do texto escolar”. Ainda, segundo Torres,

A proposta de privilegiar o texto escolar baseia-se em duas teses centrais: (a) os textos escolares – “ na maioria dos países em desenvolvimento” – constituem em si mesmo o currículo efetivo (tese que, por sua vez, supõe um determinado tipo de texto, programado, auto-instrutivo); e (b) trata-se de um insumo de baixo custo e alta incidência sobre a qualidade da educação e o rendimento escolar (1992, p.156).

Castro (1998) ressalta o papel das editoras neste mercado, no qual, desde a década de 1980, um pequeno número delas foram as responsáveis pela maioria das publicações fornecidas ao Programa:

[...] No entanto, a despeito do número de editoras apenas quatro empresas — Ática, Brasil, Ibep e FTD — absorviam 58% do fornecimento dos livros, incluindo mais três editoras (Nacional, Saraiva e Scipione) este número chega em média a 85% do programa. A maioria das editoras encontra-se fisicamente próxima, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro, o que foi uma característica que facilitou o estabelecimento e a centralização organizacional, somando-se a isso o fato de esses atores possuírem um órgão classista como o Snel⁷¹, já estruturado a algum tempo, e que teve um papel muito importante no deslanche do programa no final dos anos 60, com o acordo MEC/Usaid. (CASTRO, 1998, p. 90).

Além dos programas citados acima, o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), utiliza 50% dos recursos do Salário-Educação como contrapartida financeira dos empréstimos efetuados no Banco Mundial, para desenvolver programas e ações voltados para o ensino fundamental. Esse Fundo será melhor explicitado no item que trata das fontes de recursos externos.

2.2.2.5 As fontes de financiamento proveniente da Seguridade Social

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como dever do Estado o atendimento ao educando por meio de Programas que financiem o material didático, o

⁷¹ Snel: Sindicato Nacional das Editoras de Livros.

transporte, a alimentação e a assistência à saúde. Porém, a LDB n° 9.394/96, no seu artigo 70, reconhece apenas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) a aquisição de material escolar e a manutenção do transporte escolar. Dessa forma, os programas de alimentação e a assistência à saúde não são financiadas com os recursos vinculados, daí a necessidade de recursos de outras fontes para o financiamento dessas ações.

Por isso, para elas foram direcionadas fontes provenientes da Seguridade Social de acordo com o artigo 212, parágrafo 4º, da Constituição Federal. A Seguridade Social, prevista no artigo 194 da Constituição Federal “[...] compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Dessa forma, a assistência ao educando, referentes à alimentação e a assistência à saúde, foram incluídas neste conceito constitucional recebendo os recursos do artigo 195 da Constituição Federal.

As principais contribuições sociais utilizadas na área de educação:

- **Cofins - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social:** sua arrecadação representa 3% sobre o faturamento mensal das empresas, compreende a receita bruta mensal das vendas de mercadoria e os serviços de qualquer natureza.
- **Contribuição Social sobre o Lucro líquido da Pessoa Jurídica (CSLLPJ):** é calculada sobre o Lucro Líquido do exercício, 12% para entidades financeiras e 8% para as demais empresas.
- **Contribuição sobre a receita de Concursos de Prognósticos:** são provenientes do valor global das apostas computadas em cada concurso de prognóstico, assim distribuídas: seguridade social (22,4%), crédito educativo (9,6%), Fundo Penitenciário Nacional (3%). Os demais recursos destinam-se ao pagamento de premiações e de despesas operacionais.
- **Renda líquida da Loteria Federal Instantânea:** tem como base de cálculo o valor global da receita da venda de bilhetes. Os recursos são destinados a aplicações em programas sociais, particularmente na área de alfabetização, saúde, alimentação, esporte e lazer da criança.

Devido ao fato dessas fontes de recursos representarem cerca de 8% dos recursos disponíveis do MEC, há uma intensa negociação política realizada anualmente para a alocação deles, isto se deve ao fato de não existir um mecanismo automático de repasse desses recursos (Castro, 2001, p.25).

2.2.2.6 As fontes de recursos externos e as operações de crédito externo

A inclusão dessas fontes é importante neste estudo, devido ao fato de que mesmo não apresentando aporte significativo de verbas para a educação pública, a forma como estão ou foram caracterizados os empréstimos e as exigências realizadas pelos organismos internacionais para concederem os mesmos, têm influenciado diretamente os sistemas de ensino a partir do momento que muitas políticas públicas para a educação implementadas nas últimas décadas, principalmente a partir da década de 1990, seguem as diretrizes determinadas por esses organismos. A esse respeito, Cury (2002) afirma,

Como os caminhos da globalização implicaram a reforma do Estado e como esta significou um grande afastamento do Estado de vários campos de atividade, com o enxugamento das contas públicas, boa parte dos investimentos em educação não foi contemplada com a poupança interna. Desse modo, o investimento externo acertado junto a Bancos – investimento que é dívida a pagar – foi mais do que um empréstimo. Ele veio acompanhado de critérios contratuais (nem sempre transparentes) e mesmo de metodologias já predefinidas (CURY, 2002, p.9).

A entrada desses recursos internacionais se dão por três vias: de governo a governo, por meio de projetos de desenvolvimento, por meio de ajuda bilateral de uma instituição a outra instituição, por exemplo, cooperação entre universidades de países distintos; e também pelos dos organismos multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid) e as agências das Nações Unidas (Unesco, Unicef, FAO, CEPAL, entre outras). Essas fontes representaram em 1988, aproximadamente 2% das despesas do MEC na função educação e cultura (MELCHIOR, 1993, p. 28). Ainda segundo DI GIORGI (1996),

A “nova” importância conferida à Educação pelo Banco Mundial pode ser confirmada por um dado: enquanto os empréstimos para a educação no quadriênio 87-90 eram de 2% do total de empréstimos do Banco para o Brasil, em 91-94 chegaram a 29% (DI GIORGI, 1996, p. 16).

As operações de crédito são inseridas por meio de cooperação técnica à educação brasileira, por meio de projetos de co-financiamento caracterizando-se por acordos econômicos de inflexibilidade financeira e condicionalidades políticas e econômicas. Para Castro (2000, p. 27) a grande receptividade do MEC, em relação a esses recursos se deve ao grande impacto que os aportes de recursos adicionais promovem e pela capacidade de intervir nas distorções estruturais geradas na educação. Destacando-se os acordos firmados principalmente com Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Mas, a crítica que se faz a esses recursos adicionais e o impacto desses aportes tem sido duramente contestados, Torres (1992)⁷² analisa os impactos do Banco nos países em desenvolvimento, em especial os da América Latina.

Para a autora, a CEPAL⁷³ e o Banco Mundial (os dois principais representantes desses organismos multilaterais), em nível internacional vem ditando a política pois, para efetuar os empréstimos o Banco sugere as áreas onde eles deverão ser investidos, fiscaliza as contas públicas exige a participação do setor privado e da sociedade na educação. O valor dos empréstimos efetuados pelo Banco Mundial representa apenas 0,5% do total de despesas com educação nos países em desenvolvimento. Sua principal função segundo o documento de 1995, deveria ser a assessoria para ajudar os governos a traçarem suas políticas educativas (1992, p.126).

No Brasil, a partir da década de 1970, a ênfase dos empréstimos do Banco é dada ao Ensino Profissionalizante, pois ele era tido como fator de crescimento econômico do País. Mas no final dessa década, os interesses passam a ser o ensino fundamental, pois essa etapa de ensino passa a ser considerada uma forma de assegurar à população um ensino mínimo. Em nível mundial, desde 1973, o Banco vem priorizando

⁷² TOMMASI Livia, WARDE, Mirian Jorge e HADAD, Sérgio **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1992.

⁷³ CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina - órgão criado pelas Nações Unidas com sede no Chile.

a educação básica como alternativa para a diminuição da pobreza (TORRES, 1992, p. 128).

Ainda segundo Torres, as políticas educacionais também visam a melhoria da qualidade e a eficiência dos sistemas educacionais. Para o Banco a qualidade está relacionada aos resultados e esses ao rendimento escolar. Dessa forma, a qualidade será o resultado da presença de determinados insumos na escola, que intervêm de forma direta no processo educacional. Por isso, não importa o método utilizado e o sentido do que foi ensinado, mas sim o que foi aprendido (o resultado).

Os insumos devem ser priorizados na seguinte ordem de importância: 1º- bibliotecas; 2º- tempo de instrução; 3º- tarefas de casa; 4º- livros didáticos; 5º- conhecimento do professor; 6º- experiência do professor; 7º- laboratório, 8º- salário do professor e 9º- tamanho da classe.

Recomenda-se, dessa forma, investir nos primeiros insumos e não nos últimos, por exemplo, aumentar o tempo de instrução e dar mais tarefas de casa, colocar a ênfase no livro didático como guia de compensação ao baixo nível de formação docente e a capacitação em serviço, menos dispendiosa financeiramente em detrimento a formação inicial. Os três últimos: laboratório, salário dos professores e tamanho da classe nesta concepção não tem impacto muito forte sobre a qualidade.

Em relação à administração e finanças das escolas é proposta a descentralização parcial, porque o governo para garantir a qualidade centralizaria e facilitaria os insumos, avaliaria o desempenho escolar e fixaria os padrões de qualidade. Administrativamente daria maior autonomia para diretores e professores, sem especificar medidas dirigidas à qualificação desses diretores e professores para conseguirem essa autonomia.

As medidas financeiras propostas pelo Banco são: 1º- impostos do governo central e local, 2º- dividir custos com a comunidade, 3º- cobrar taxas na educação superior, pois seu gasto *per capita* é muito elevado, 4º- financiamento baseado em qualidade e resultado. Na opinião do Banco, deve haver uma maior participação dos pais e da comunidade, visando, com isso, ao aspecto preponderantemente financeiro. Assim como na sua visão, os sindicatos de professores, estudantes universitários, a elite e o Governo são os responsáveis pela má alocação de recursos da educação e isso só seria resolvido com a redefinição do papel do Estado. (TORRES, 1992, p.125-185)

Em linhas gerais, esses créditos para a educação passam a fazer parte da dívida externa do País. O financiamento segue regras fixadas para qualquer projeto econômico. Até os anos de 1980, os juros eram cobertos com uma taxa de 8% ao ano, mas a partir dessa data, os bancos instituem uma taxa variável de acordo com o custo do dinheiro no mercado internacional, acrescido de mais 0,5% sobre o total do empréstimo. Além desses encargos, inclui-se também o pagamento da taxa de compromisso, que corresponde a cobranças de 0,75% ao ano, sobre o recurso ainda não retirado pelos tomadores, significando que qualquer atraso na execução dos programas resulta em aumento significativo nos juros e nos ajustes cambiais (CASTRO, 2001, p. 27).

Devido a essas condições de financiamento, se um projeto se torna moroso em sua execução, acarreta despesas adicionais e diminui a captação de divisas externas, além de elevar os encargos.

Os principais projetos aprovados e implementados nas últimas décadas, principalmente para o ensino fundamental são: Edurural⁷⁴, MEC/Bird (Monhangara)⁷⁵, Projeto Nordeste⁷⁶, PROEP⁷⁷ e Fundescola.

Atualmente, o Fundescola se configura como a maior atividade financiada pelo Banco Mundial na área educacional com investimentos de US\$ 1,3 bilhões de dólares.

⁷⁴ Aprovado em 1980 envolvia US\$ 91,4 milhões, e destinava a gastos em 250 municípios, considerados mais carentes do ponto de vista educacional, da Região Nordeste. As principais ações relacionaram-se à: rede física, recursos humanos, materiais de ensino, apoio e funcionamento de órgãos municipais de educação.

⁷⁵ Aprovado em 1984, no valor de 80 milhões de dólares, destinava-se à educação básica das regiões Norte e Nordeste, com área de atuação em 25 municípios com população superior a 20 mil habitantes, sendo que 50% deveriam se residentes na zona urbana.

⁷⁶ Aprovado em 1993 visava superar os baixos índices de aprendizagem, reduzir a repetência e a evasão escolar e implementar novos padrões de administração educacional, no valor de 419 milhões financiados pelo Bird, 168 milhões por meio de aportes dos Estados Nordestinos e 150 milhões de transferências operadas pelo MEC. As principais ações abrangeram a capacitação de professores, compra de livros didáticos, construção, reforma e ampliação de escolas, inovações pedagógicas e de gestão escolar.

⁷⁷ Programa de Expansão da Educação Profissional: visa desenvolver ações integradas entre a educação, o trabalho, a ciência e a tecnologia, com o objetivo de promover um novo modelo de educação profissional. Os recursos financeiros são de 500 milhões de dólares, sendo o BID responsável por 50% dos recursos e aos outros 50% são obtidos por meio de receitas fiscais e do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). As principais ações visam a realização de estudos necessários à elaboração de planos estaduais para a Reforma e Expansão do Ensino Médio e Expansão da Educação Profissional, assim como todo suporte material, técnico-pedagógico e de gestão.

Parte desses recursos, ou seja, 50% são do Governo Federal, oriundos do Salário-Educação, que são aplicados como contrapartida financeira para a implementação desse fundo, e a outra provém de três empréstimos tomados pela União Junto ao Banco Mundial. Os recursos são utilizados em um conjunto de programas oferecidos para as escolas públicas do Ensino Fundamental nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

QUADRO 5: NÍVEIS E PROGRAMAS/AÇÕES IMPLEMENTADOS PELO FUNDESCOLA

Níveis	Programas/Ações
Desenvolvimento da Escola	Programa Dinheiro Direto na escola –PDDE
	Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola – PMFE
	Levantamento da Situação da Escola- LSE
	Programa de Adequação dos Prédios Escolares – PAPE
	Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE
	Plano de Melhoria da Escola – PME
	Escola Ativa
	Projeto escola Rural
Apoio Institucional	Programa de Gerenciamento de Sistemas - PGS
	Sistema de Informação Interligado de Gerenciamento – SIIG
	Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB
	Proformação
Mobilização e Controle Social	Rede de Comunicadores
	Escola Brasil
	Publicações
	Conselho do Fundef

Fonte: FNDE/Fundescola.

Os recursos destinam-se a apoiar ações voltadas à construção, reforma, ampliação de escolas, aquisição de equipamentos, material didático pedagógico e investimentos em recursos humanos e construção de escolas.

O Programa foi desenvolvido em três etapas:

- Fundescola I - concluído em 2001, atendeu somente os Estados da Região Norte e Centro-Oeste onde contemplou dez Estados e cento e oitenta e um municípios.

Esta primeira fase envolveu US\$ 125 milhões de dólares do qual o Banco Mundial financiou US\$ 62,5 milhões.

- Fundescola II – foi executado até 2004 e atendeu os Estados da Região Norte, Centro-Oeste e Nordeste em um total de dezenove Estados e trezentos e oitenta e quatro municípios. Esta fase envolveu US\$ 402 bilhões de dólares, sendo US\$ 202 milhões do Banco Mundial.

-Fundescola III – Será executado até outubro de 2009. Nesta fase o projeto foi dividido em duas etapas, a etapa A e a etapa B. A etapa A envolve US\$ 320 milhões de dólares e são contemplados os mesmos Estados e municípios do Fundescola II.

Ressalta-se que apesar desses objetivos, as taxas de evasão e de repetência continuam altas no Brasil, representando em 2002, respectivamente a média de: 10% para o abandono e 13% para a repetência (EDUDATA, 2002).

Em análise detalhada desses projetos, verifica-se que os recursos alocados são pouco significativos, se comparados ao total de recursos destinados à educação. O seu custo financeiro é alto, pois é um empréstimo bancário, havendo o encarecimento dos projetos financiados que poderiam ser implementados com recursos com um custo menor, além da reduzida eficácia diante dos objetivos pretendidos e da pequena participação da sociedade na elaboração deles⁷⁸,

[...] Assim, o que se constata é que o país pouco se beneficia desses recursos que, proporcionalmente, pouco representa no total de recursos aplicados em educação (menos de 1%), mas que acabam tendo uma influência decisiva em alinhar as políticas educacionais no país [...]" (PINTO, 2002, p.18-19)

Tendo percorrido os principais delineamentos da Política Educacional e a estrutura do financiamento da educação, no próximo capítulo é apresentado os aspectos metodológicos do estudo do custo/aluno e dos dados levantados por meio dos Balanços Gerais e dos Demonstrativos Financeiros da Secretaria de Estado de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul.

⁷⁸ A este respeito ver Melchior (1993), Pinto (2002) e Castro (2002).

CAPÍTULO III

UM BREVE PERCURSO DO TRABALHO REALIZADO

Neste capítulo faz-se uma breve caracterização geral do Estado de Mato Grosso do Sul ressaltando os aspectos sociais, políticos e econômicos e os procedimentos metodológicos adotados para o tratamento dos dados.

3.1 Aspectos sociais, políticos e econômicos do Estado de Mato Grosso do Sul e do Município de Campo Grande

O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei Complementar nº 3, de 11 de outubro de 1977, e sua instalação oficial ocorreu em 1º de janeiro de 1979. O Estado foi desmembrado do Estado de Mato Grosso, passando toda a porção sul a fazer parte de Mato Grosso do Sul.

De 1979 a 1982, governaram o Estado: Harry Amorin Costa (01/01/1979 a 12/06/1979) primeiro governador, nomeado pelo Presidente Militar Ernesto Geisel, que sem apoio político, é exonerado e em seu lugar é nomeado o então prefeito de Campo Grande, Marcelo Miranda Soares (06/1979 a 10/1980), nomeado pelo também Presidente Militar João Batista de Figueiredo, sendo também destituído do cargo em outubro de 1980, quando assume, o Senador Pedro Pedrossian (11/1980 a 03/1983) da ARENA (Aliança para a Renovação Nacional). Wilson Barbosa Martins assume em 03/1983 a 05/1986, através de eleições diretas, pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e Ramez Tebet, também do MDB, de 05/1986 a 03/1987; Marcelo Miranda Soares de 03/1987 a 03/1991 eleito pelo MDB; Pedro Pedrossian volta a assumir de

03/1991 a 01/1995; Wilson Barbosa Martins, pelo PMDB, retorna ao governo de 01/1995 a 12/1998 e, em 01/1999, assume o candidato petista José Orcírio Miranda (O Zeca do PT) que se reelege em 2002 para o período de 2002 a 2006.

Para Bittar (s/d), o anseio divisionista do Estado atravessou quase um século, passou por duas ditaduras (1937 e 1964), teve um incremento com a chegada da Ferrovia à Campo Grande em 1914, o que integrou o sul do Estado aos grandes centros econômicos do Sudeste. Mas foi no Regime Militar de 1964 que os anseios separatistas encontraram respaldo na concepção geopolítica do general Golbery do Couto e Silva que defendia

[...] a ocupação estratégica do território nacional de forma a estimular o desenvolvimento capitalista. As regiões de fronteira com outros países, como era o caso do sul de Mato Grosso, não poderiam ficar “desguarnecidas”, à mercê de “ataques subversivos” enfatizava ele. Tais “ameaças” poderiam ser evitadas se o território fosse “ocupado”, isto é, ficasse sob controle do Estado e de políticas de estímulo ao desenvolvimento capitalista (BITTAR, s/d, p. 4).

O então Presidente do Brasil, Ernesto Geisel, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), editado em dezembro de 1974, afirmava a necessidade de dar atenção especial à situação de Mato Grosso, e, na justificativa constava também à necessidade política, pois com a criação de um novo Estado, o regime passaria a contar com “[...] mais um governo estadual aliado, além de bancadas parlamentares nas quais se incluía o senador biônico, nomeado pela ditadura!” (BITTAR, s/d, p. 5).

No campo econômico até a década de 1960, a base do Estado era essencialmente de agricultura de subsistência e criação de gado bovino, mas com a implantação de programas federais de desenvolvimentos regional e setorial, começa a ocorrer um incremento nas condições de infra-estrutura econômica do Estado. Estudos indicam que, entre 1981 e 1991, a taxa média de crescimento econômico no Brasil era de 1,3% ao ano, nesse mesmo período, o Estado registrou ritmo superior a cinco por cento ao ano, em média (BITTAR, s/d, p. 6).

Senna (2000) identifica três fases na história da administração de Mato Grosso do Sul: a primeira fase, de 1979 a 1982, quando o Estado apresenta-se atrasado economicamente, figurando como fornecedor de matérias primas. A partir de 1981

começa a dar os primeiros passos em direção à industrialização; a segunda fase, de 1983 a 1986 na qual se constata o crescimento das demandas produtivas e sociais e há o aprimoramento da estrutura físico arrecadadora. E a terceira fase, 1986 a 1990, na qual passa-se a dar prioridade ao crescimento e a modernização da economia “[...] pretendia-se que o Estado produtor e exportador de matéria-prima se transformasse em Estado industrializado” (SENNA, 2001, p.41). Porém, apesar do incipiente processo de industrialização, este se consolida como Estado de estrutura agrária.

Pelo Censo Demográfico do IBGE (2000), a população da Região Centro-Oeste era de 11.636.728 habitantes, residindo em Mato Grosso do Sul, 2.078.001 habitantes, que representam 17,85% da população da região Centro-Oeste e 1,22% da população brasileira. É um Estado considerado multicultural, no qual o processo migratório teve grande expressão até a década de 1980, constituindo-se principalmente de índios, mineiros, paulistas, gaúchos, árabes, japoneses, paraguaios e italianos. A população vivendo na zona urbana é de 1.747.106 habitantes e na zona rural de 330.895 habitantes.

Em relação a renda, a média de rendimento mensal da população do Estado é de R\$ 526,00 (quinhentos e vinte e seis reais), mas a grande maioria, 49,27% da população, ganha entre meio a dois salários mínimos⁷⁹; 23,35% da população recebe entre dois a cinco salários, 6,6% de cinco a dez salários mínimos; 5,11% recebem de dez a mais salários mínimos e 8,5% da população não possui nenhum rendimento (IBGE, PNAD, 2001).

Com a divisão do Estado, a cidade de Campo Grande, localizada na porção central do novo Estado passa a ser a capital do Estado de Mato Grosso do Sul.

A fundação da cidade de Campo Grande tem duas versões: para o historiador Abílio Leite Barros (1999), ao contrário das inúmeras cidades da Província que foram criadas por Decretos, com o objetivo de promover a defesa do território nacional, sua fundação se deu por iniciativa privada de um grupo de mineiros, liderados por José Antonio Pereira, que originalmente pretendiam se estabelecer na cidade de Camapuã,

⁷⁹ Até março de 2001 o salário mínimo correspondia a R\$ 151,00 (cento e cinquenta e um reais) passando a partir de abril deste mesmo ano a R\$ 180,00 (cento e oitenta reais) reais.

eles vinham da cidade de Monte Alegre⁸⁰. Para o professor e sociólogo Paulo Eduardo Cabral, Campo Grande foi criada em função de interesses estratégicos e militares:

Tem-se, portanto, que a formação de cidades na capitania, e, depois, província de Mato Grosso, obedeceu a dois principais estímulos: o encontro de ouro e a defesa territorial. No caso do sul da capitania, onde não há ocorrência de jazidas auríferas, a ocupação será feita em função de interesses estratégicos-militares. Aliás, essa característica persiste até o século XX, quando muitas cidades foram criadas ou impulsionadas em atendimento àquele critério, Campo Grande inclusive (CABRAL, 1999, p. 28).

A emancipação política de Campo Grande ocorreu em 26 de agosto de 1889, por meio do Decreto de Emancipação nº 225/1899, constituindo-o município da comarca de Nioaque pelo Coronel Antonio Pedro Alves de Barros, Presidente do Estado de Mato Grosso. Em 1910 foi elevada à categoria de comarca e em 1918 foi elevada a cidade.

Desde a passagem da Capitania de Mato Grosso para Província, o sul do Estado, pelos censos demográficos, apresenta uma região subpovoada. No primeiro censo geral, o Brasil, tem uma população de cerca de dez milhões de habitantes, sendo que em toda a Província de Mato Grosso esse número não passa de sessenta mil habitantes. Para esse subpovoamento contribuiu o meio inóspito, a dificuldade de acesso, o afastamento da capital administrativa da província, Cuiabá, e da cidade de Corumbá que nesse período é estratégica tanto em nível econômico, devido ao Rio Paraguai como em nível de defesa do território. A expectativa de vida da população campo-grandense naquele período, não ultrapassava a média de quarenta anos, aliada a

⁸⁰ “Em 1872, 21 de junho, na confluência de dois córregos, chegava a comitiva de José Antonio Pereira, então com 47 anos. Acompanhava-o um filho de 17 anos, Antonio Luiz Pereira, dois escravos e um guia, o cuiabano Luiz Pinto Guimarães. Saíram de Monte Alegre, povoado do Triângulo Mineiro, atravessando o Rio Paranaíba em direção à Jataí de Goiás. Entraram em território Mato-grossense passando por Baús em busca de Camapuã, pequeno povoado criado pelos bandeirantes(próximos de ruínas de antiga missão jesuítica) como apoio às monções. [...] a partir de Nioaque, passando por onde atualmente se situa a cidade de Aquidauana, os sofridos retirantes, já destroçados na busca de Camapuã, chegaram a um lugar aprazível, na junção dos dois córregos, onde se iniciam os campos abertos, campos grandes, o campo grande que os mineiros de Monte Alegre buscavam. O clã dos Pereiras tiveram notícias dessas terras pelos retirantes da Laguna e tudo leva a crer que o guia cuiabano Luiz Pinto Guimarães, participante da epopéia, já conhecia o lugar e tinha-o como destino de viagem. [...] Em 1875, José Antonio Pereira voltaria ao lugar marcado com a determinação de fundar um povoado. A viagem em 11 carros de bois e tropas de cargueiro constituiu um feito épico nestes sertões pouco conhecido. Eram 62 pessoas, crianças e adultos, entre esses escravos.” (BARROS, 1999, p. 20-21).

elevadas taxas de mortalidade neonatal, mortalidade infantil e a mortalidade materna em decorrência do parto, fatores esses que contribuem para a contenção do crescimento populacional. Em 1920, a população distribuída nessa área de cem mil km² é de 21.360 habitantes. O grande impulso foi a chegada da ferrovia em 1914, ligando Campo Grande ao Estado de São Paulo, que transformou a cidade em pólo comercial regional, pois até aquela data, o comércio era feito exclusivamente via Corumbá, pelo Rio Paraguai ou em morosas carretas de bois (CABRAL, 1999, p. 28-29).

O processo migratório é intensificado entre os anos de 1950 e 1980, sendo essencial para o povoamento do município e também para a educação.

Em seu processo de construção, Campo Grande recebe pessoas das mais diversas origens e formações. Nos primórdios essa heterogeneidade foi-lhe particularmente benéfica em relação à educação. Entre os funcionários do judiciário e do clero era possível recrutar professores para lecionar na área de humanidades, entre os militares buscavam-se os mestres para as ciências e matemáticas. Dessa forma, sem que se obedecesse a um projeto pré-definido, a cidade passa a abrigar já na década de 20, diversas escolas, algumas ainda centradas na figura do mestre-escola. Talvez a disponibilidade de quadros qualificados, presentes em função de outros interesses, é verdade, mas ainda assim dispostos a colaborar na formação dos jovens, tenha sido um fator básico para que outra função fosse destinada à cidade, a de pólo educacional. (CABRAL, 1999, p. 40)

Porém constata-se que a maioria das escolas que foram criadas em Campo Grande são da iniciativa privada, porque naquele período, o poder público, localizado na capital Cuiabá pouco investiu em educação pública em Campo Grande. Segundo Bittar e Ferreira Junior (1999), a cidade além de violenta e negligenciada pelo poder público, não contava com serviços essenciais, tinha poucas escolas, o setor educacional público enfrentava sérios problemas, conforme relatos do escritor Paulo Coelho Machado referentes ao ano de 1921:

[...] com funcionamento apenas de seis estabelecimentos estaduais com 197 alunos, 3 municipais com 67 alunos e dois colégios particulares, além do Instituto Pestalozzi, subvencionado pela municipalidade, com 306 alunos, a Escola Republicana com 157 alunos e onze escolas primárias particulares, espalhadas pela campanha, com 206 alunos. Na cidade a freqüência total era de 727 alunos. Um déficit superior a mil vagas. (BITTAR&FEREIRA JR., 1999, p. 171)

E ainda, em relação ao ginásio, e posteriormente ensino secundário:

[...] Aliás, chama a atenção o fato de que particulares já haviam criado os três ginásios mencionados⁸¹ percebendo a ausência do setor público no setor. Foi então que em 1939, Maria Constança, professora e diretora do grupo escolar Joaquim Murinho, obteve autorização do interventor Julio Muller para criar um ginásio estadual. Com isso ela pretendia resolver os estudos de quem queria continuar os estudos após o primário mas não podia pagar[...]. (BITTAR&FERREIRA JR., 1999, P. 179)

Dessa forma, Campo Grande passou a ter a sua primeira escola secundária pública. Em 1952 o Ginásio passou a ser chamado de Escola Estadual, e em 1954 ganha sede própria tornando-se um marco de referência para o Município, pois o ensino secundário era preparatório para os cursos superiores, que por sua vez, era destinado a uma pequena elite.

A educação superior ocorreu no início dos anos de 1960, com as Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (FUCMT) hoje denominada Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), e a Universidade Estadual de Mato Grosso - que na divisão do Estado torna-se Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS). Hoje, Campo Grande conta com oito instituições de Ensino Superior.

Campo Grande é uma cidade preponderantemente urbana, enquanto na década de 1940 o Brasil mantinha dois terços da sua população vivendo na zona rural, Campo Grande já contava com 81% da sua população residindo na Zona Urbana⁸². Em 2000 a população de Campo Grande era de 663.621, sendo que residiam na zona urbana, 665.914 (98,83%) e na zona rural 7.707 (1,17%). Ressalta-se também que a população de Campo Grande corresponde a 31,94% da população do Estado, isso equivale dizer que de cada cem habitantes, trinta e duas pessoas estão residindo na capital (IBGE, 2000).

O processo de desenvolvimento econômico da cidade esteve estruturalmente ligado ao processo migratório, principalmente a partir das décadas de 1960 e 1970, tendo sido impulsionado também pela divisão do Estado, em 11 de outubro de 1977, que

⁸¹ Os autores se referem aos Colégios Osvaldo Cruz, Colégio Dom Bosco e Colégio Nossa Senhora Auxiliadora.

⁸² BITTAR & FERREIRA JR, 1999, p. 46.

necessitou instalar todo o poder público estadual, o que necessitou de grandes investimentos e contratação de muitas pessoas para este setor (Veruck,1999, p. 168).

Desde a sua fundação, em 1899 até 1918, a principal atividade econômica do Município foi a criação de gado, consolidando-se, a partir deste período, como importante centro comercial do sul do Estado de Mato Grosso. Dessa forma, o setor de comércio, devido à posição estratégica da cidade, e também com o forte impulso da chegada da Ferrovia em 1914, tornou-se a principal fonte de arrecadação e um importante gerador de emprego.

Quanto aos indicadores econômicos e sociais, o PIB *per capita* de 2002 do Estado era de R\$ 7.092,00 (sete mil e noventa e dois reais) e o do Município de Campo Grande R\$ 5.904,00 (cinco mil novecentos e quatro reais). Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH⁸³, em 2000, em Mato Grosso do Sul apresenta o IDH – Renda: 0,718, Educação: 0,864 e Longevidade: 0,751. Campo Grande por sua vez apresenta: IDH – Renda: 0,771, IDH- Educação: 0,915 e IDH- Longevidade:0,757. Observa-se que no fator educação o IDH é considerado alto (índice acima de 0,800) tanto do Estado quanto do Município de Campo Grande.

O IDH educação irá refletir no índice de alfabetização, que no cômputo geral da população com cinco anos ou mais de idade, o índice de alfabetização é de 88% no Estado e de 91,16% no Município de Campo Grande, sendo que a população na faixa etária de oito a 29 anos possui índice de alfabetização acima de 94%, ainda, a população que está freqüentando algum estabelecimento de ensino na educação básica e no ensino superior é de 605.081, ou 29, 11% da população. Porém o rendimento nominal médio do responsável pelo domicílio em Campo Grande, era de R\$ 970,62 (novecentos e setenta reais e sessenta e dois centavos)⁸⁴ sendo que 13,67% possuíam rendimento de até um salário mínimo, e 30,74% da população receberam salários de um a dois mínimos e

⁸³ Esse índice varia de zero a 1 e visa a medir o desenvolvimento com base em três dimensões relacionadas à vida humana: longevidade (acesso à alimentação adequada, abrigo, saneamento básico e saúde); condição de acesso a uma renda suficiente para uma vida digna e acesso à educação e ao conhecimento. Enquanto o zero significa nenhum desenvolvimento humano, o um significa desenvolvimento humano total. O desenvolvimento humano é considerado baixo até o 0,4999. Os índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e de 0,800 em diante o desenvolvimento humano é considerado alto.

⁸⁴ Até março de 2001 o salário mínimo correspondia a R\$ 151,00 (cento e cinquenta e um reais) passando a partir de abril deste mesmo ano a R\$ 180,00 (cento e oitenta reais).

apenas 3,5% ganham acima de vinte salários mínimos, ou seja, uma grande parcela da população tem rendimento inferior a dois salários mínimos, o que também reflete no IDH renda e longevidade (IBGE/PNAD, 2001).

Em relação a alguns indicadores educacionais do Estado de Mato Grosso do Sul, a média da distorção idade/série abrangendo a Rede Estadual e Municipal foi de 39,65%. A taxa de reprovação das Redes Municipais foi de 17,8% e a de abandono 7,8%. Já na Rede Estadual a taxa de reprovação foi de 17% e a de abandono foi maior que nas municipais, equivalendo a 13% nesta rede (INEP, 2001).

Quanto ao fluxo escolar, o tempo médio esperado de permanência no ensino fundamental em 2001, em Mato Grosso do Sul, era de 8,3 anos; a taxa no Brasil era de 8,5, já o tempo médio esperado para a conclusão nessa etapa de ensino, no Estado, é de 10,3 anos e no Brasil dez anos (EDUDATA, MEC/INEP).

Quanto ao número de escolas, Campo Grande, no ano de 2004, contava com 135 escolas da rede municipal e 115 da Rede Estadual, perfazendo um total de 250 escolas da Rede Pública, esse número equivale a 18,75 % das escolas públicas existentes no Estado de Mato Grosso do Sul (SEED, 2004).

Abaixo, apresenta-se a evolução da matrícula na Educação Básica e no Ensino Fundamental do Município de Campo Grande, ressalta-se que a Rede Estadual é responsável pela oferta de 52,73% (321.549 matrículas) da educação básica no Estado, enquanto os municípios são responsáveis por 47,26% (288.193).

Tabela 2 - Evolução da Matrícula na Educação Básica e no Ensino Fundamental no Município de Campo Grande/MS –2000-2004

Ano	Total		Rede Estadual		Rede Municipal	
	Ed. Básica	Ensino Fundamental	Ed. Básica	Ensino Fundamental	Ed. Básica	Ensino Fundamental
1998	153.000	138.804	92.828	64.328	60.172	52.641
1999	161.670	138.135	92.430	60.726	69.240	56.409
2000	163.473	115.819	88.644	54.001	74.829	61.818
2001	158.136	118.275	84.207	54.693	73.929	63.582
2002	169.365	121.239	92.654	55.840	76.711	65.399
2003	174.043	111.489	94.759	45.335	79.284	66.153
2004	171.516	108.390	88.516	40.506	83.000	67.884

Fonte: Censo Escolar MEC/INEP

A tabela 2 demonstra a evolução da matrícula da Educação Básica e o decréscimo no ensino fundamental no município de Campo Grande no período de 1998 a 2004.

A Educação Básica de 1998 a 2004 cresceu 12,10% no total geral. Já no ensino fundamental as matrículas vêm decrescendo desde a implantação do Fundef, no ano de 1998 elas representavam 90,72% do total de matrículas, em 2000 representavam 70,84% e em 2004 63,19% das matrículas do município. Ainda, o ensino fundamental, quando analisado em relação as duas redes públicas, observa-se que:

- a Rede Estadual desde a implementação do Fundef em 1998 vinha perdendo aluno, neste período houve uma diminuição de matrículas de 10.327, representando um decréscimo de 16% nesta rede, esta perda acentua-se mais de 2000 a 2004, quando chega a 13.495 matrículas, representando (-24,99%). Em sete anos de implementação do Fundef esta Rede diminuiu 23.822 matrículas.

- por sua vez a Rede Municipal no ensino fundamental, desde 1998 tem aumentado o número de alunos. De 1998 a 2000, o aumento foi de 9.177 matrículas, ou 17,43%. De 2002 a 2004 esse aumento foi de 6.066 que corresponde a 9,81%. Desde a implementação do Fundef em 1998, o aumento no número de matrículas foi de 15.243.

Em relação à Lei nº 2.787, de 24 de dezembro de 2003, que cria e dispõe o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências ressalta que o Sistema Estadual é constituído pelas instituições de educação de todos os níveis e modalidades do Poder Público Estadual, pelas Instituições de Educação Superior, criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal, pelas Instituições Privadas, Secretaria de Estado de Educação, Conselho Municipal de Educação e pelo Fórum Estadual de Educação, sendo que de acordo com o parágrafo 2º desse artigo, os municípios poderão optar por se integrar ao Sistema Estadual de Ensino ou criar seu próprio sistema.

A descentralização de gestão e financeira está prevista no artigo 21 dessa Lei, no qual os “[...] Estabelecimentos de ensino, assegurados à efetiva participação da comunidade escolar, compete: II – Administrar seus recursos humanos, materiais e financeiros”. E ainda, no artigo 22, que “[...] assegurará progressivos graus de autonomia didático-científica, político pedagógica, administrativa e de gestão financeira, conforme dispuser seu regimento, observada a legislação superior”.

O Art. 110 da referida Lei prescreve que os recursos vinculados para a educação serão originários de:

- I - impostos próprios;
- II - transferências constitucionais ou outras;
- III - salário educação e outras contribuições sociais;
- IV - incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

Em relação ao número de alunos por sala de aula, na Resolução da Secretaria de Estado de Educação (SED) nº 977 de 14 de novembro de 1994 determinava o número mínimo de alunos por turma na Rede Estadual de Ensino: para a educação Pré-escolar mínimo de vinte alunos (Inciso I), na primeira série 25 alunos (inciso II); da segunda até a sexta série trinta alunos (inciso III); na sétima e oitava séries 25 alunos; e no ensino médio 25 alunos por turma (inciso IV e V). Com a Lei nº 2.787/2003 essa disposição ficou assim definida:

Art. 45. A educação básica será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

VII - o número de educandos por sala de aula, será definido de acordo com critérios técnicos e pedagógicos, de forma a possibilitar adequada comunicação entre professores e alunos.

Esse artigo tem consonância com o artigo 25 da LDB nº 9.394/96, ressaltando a crítica feita por Pinto (2002), uma vez que ao não definir o número de alunos por sala de aula, o Legislador passa a influir diretamente na questão do custo total, pois a tendência geral, para baixar esses custos é superlotar as salas de aulas. Legalmente não se pode diminuir custos baixando os salários, mas isso pode ser equalizado aumentando-se o número de alunos por sala e cortando ou diminuindo os outros insumos necessários ao processo ensino-aprendizagem, tais como os materiais permanentes e materiais pedagógicos utilizados.

3.2 O Estudo de Caso

Formular um problema de investigação é um grande desafio. Escolher o percurso a percorrer para se alcançar os objetivos estabelecidos no estudo, considerando o objeto da pesquisa e o campo de trabalho empírico constitui-se em um grande desafio.

Optou-se pelo estudo de caso por envolver duas escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e por se tratar de uma técnica de pesquisa caracterizada pela fase exploratória, pela delimitação do estudo e pela análise sistemática dos dados, o que possibilitou pesquisar o custo/aluno direto dentro do seu contexto real – a unidade escolar.

O estudo de caso permite reunir um bom número de informações detalhadas, por meio de diferentes instrumentos, que no caso específico deste trabalho de custo envolveu a análise bibliográfica, a análise documental, formulários de coletas de dados, levantamento de preços, entre outros, que possibilitaram a penetração na realidade dos custos envolvidos, o que não seria conseguido somente com uma sistematização meramente quantitativa dos dados.

Segundo Bisquera,

O estudo de caso é uma análise profunda de um sujeito considerado individualmente. Às vezes pode-se estudar um grupo reduzido de sujeitos considerado globalmente. Em todo o caso observam-se as características de uma unidade individual, como por exemplo um sujeito, uma classe, uma escola, uma comunidade, etc. O objetivo consiste em estudar profundamente e analisar intensivamente os fenômenos que constituem o ciclo vital da unidade, em vista a estabelecer generalizações sobre a população à qual pertence (BISQUERA, 1989).

O estudo de caso é uma investigação de profundidade. Podem ser usados vários métodos para recolher vários tipos de informações e para se fazerem observações. Estes são os materiais empíricos através dos quais o objeto de estudo será compreendido. O estudo de caso é assim baseado numa grande riqueza de materiais empíricos, notáveis pela sua variedade.

Esta variedade aparece tanto na diversidade dos materiais empíricos como no seu tratamento. Estes podem ser relatórios de notícias, documentos oficiais, escritas pessoais, ou trabalhos literários, dessa forma, neste trabalho de investigação utilizou-se não só os documentos com também a coleta de materiais e observação da realidade das escolas pesquisadas

3.3 Breve caracterização das escolas pesquisadas

Para preservar as fontes e as pessoas nesta pesquisa denominaremos as escolas de Escola 1 e Escola 2. As escolas pertencem a Rede Estadual de Ensino. Foram selecionadas de acordo com os seguintes critérios: facilidade de acesso aos dados, escola de médio e grande porte⁸⁵, com mais de vinte anos de funcionamento, organização de arquivos, com atendimento de menos duas etapas da educação básica. A coleta de dados ocorreu no início do ano letivo de 2005 e o critério de facilidade de acesso foi o que mais pesou na escolha. Inicialmente, fez-se contato com a direção de cinco outras escolas, e por diversos motivos alegados fomos informadas que seria difícil o levantamento dos dados nessas escolas. Optou-se pelas duas escolas que não colocaram restrição no fornecimento dos dados necessários ao levantamento dos custos.

Antes do início da coleta de dados, foi feita uma reunião com os secretários das escolas para definir como se faria o trabalho, apesar destas escolas terem nos recebidos sentiu-se uma certa resistência em relação as prestações de contas dos valores gerados pelas APMs.

⁸⁵ Segundo a Resolução da Secretaria de Estado de Educação nº1.813 de 28 de janeiro de 2005, a Escola 1 está classificada como de Tipologia B e a Escola 2 tipologia D. Esta classificação segue os seguintes critérios: Número de salas de aula, níveis de ensino, os turnos, número de outras dependências e número de alunos. Com base nesses critérios as escolas são classificadas em H se alcançarem até oito pontos, G de nove a doze pontos, F de treze a dezesseis pontos, E de dezessete a vinte pontos, D de vinte e um a vinte e três pontos, C de vinte e quatro a vinte e sete pontos, B de vinte e oito a trinta pontos e A acima de trinta pontos. De acordo com a tipologia é definido o número de Coordenadores Pedagógicos, Diretor Adjunto e outros funcionários que se fizerem necessários.

3.3.1 Descrição da Escola 1

A Escola 1 está localizada próximo a região central da cidade, a escola atende não só os alunos do próprio bairro, mas também dos bairros adjacentes. Em relação a infra-estrutura, ela apresenta ruas com pavimentação asfáltica, água canalizada, energia elétrica, várias linhas de transporte coletivo e não possui tratamento de esgoto.

A escola funciona nos períodos diurno e noturno, com trinta e duas turmas no ensino fundamental, dezoito turmas no ensino médio e uma turma de EJA (Educação de Jovens e Adultos) de primeira a quarta série. Em 2004 havia 1007 alunos matriculados no ensino fundamental, 696 alunos matriculados no ensino médio e 39 alunos matriculados no EJA, da primeira à quarta séries, perfazendo um total de 1.742 alunos matriculados. Desses, 452 alunos utilizam o passe do estudante⁸⁶ para chegar até a escola.

A escola é de alvenaria, funciona em prédio próprio, apresenta excelente estado de conservação. Possui dezessete salas de aula, duas quadras de esportes cobertas, sala de diretoria, secretaria, sala de professores, sala de TV e vídeo, um laboratório de informática com dezessete microcomputadores, uma sala de recursos para os alunos portadores de necessidades especiais⁸⁷, uma cozinha, uma cantina, depósito para guardar alimentos, sete banheiros sendo dois adaptados para os alunos com necessidades especiais, almoxarifado, biblioteca e pátio coberto. Em relação ao mobiliário, a escola funciona com o estritamente necessário, por exemplo, nas salas de aula não existem armários para os professores guardarem seus materiais.

Essa escola possui 121 funcionários, destes, 117 estão lotados nela e quatro estão lotados em outra escola. Desse total de 121, 93 são efetivos e 28 são convocados. Possui um Diretor e cinco Coordenadores Pedagógicos.

⁸⁶ O passe do estudante foi criado pela Lei municipal nº3.026/93, para beneficiar os alunos que estudam a mais de 2 quilômetros de distância da escola e utilizam os transportes coletivos para chegarem aos estabelecimentos de ensino, tendo direito ao mesmo os estudantes de todos os níveis de ensino, inclusive os alunos das escolas particulares.

⁸⁷ Em 2004, havia 10 alunos portadores de necessidades especiais matriculados na escola, sendo cinco na primeira série, dois na segunda série e três na quinta série.

A escola em anos anteriores sofreu problemas de violência, que somente diminuiu após o colegiado ter optado por não mais abrir a escola para eventos como festas. Optou-se dessa forma para angariar fundos suplementares a realização de outros tipos de eventos, porém em análise aos documentos fornecidos, não conseguiu-se levantar o montante destes valores.

A escola possui Associação de Pais e Mestres (APM)⁸⁸ e participa dos Programas, PDDE ⁸⁹ e o PDE e também de Programas de apoio didático como o Programa Nacional de Biblioteca na Escola, o TV Escola e o Programa de Informatização (PROINF).

Tabela 3 - Escola 1 - Número de Alunos, Número de Turmas, Número Médio de Alunos por Turma e por Etapa e Modalidade de Ensino – Ano: 2004

Etapa/Escola	Número de alunos	Número de Turmas	Alunos/Turma
Ensino Fundamental			
-1ª a 4ª série	364	12	30
-5ª a 8ª série	643	19	33
Sub-total EF	1.007	31	32
Ensino Médio	696	18	38
EJA Fundamental	39	01	39
TOTAL	1.742	50	34

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

O total de alunos da Escola 1 é de 1.742. Desses, 57,80% estão matriculados no ensino fundamental; 39,95% estão matriculados no ensino médio; e 2,25% na modalidade educação de jovens e adultos. A escola tem dez alunos portadores de necessidades especiais matriculados no ensino fundamental. O número de alunos por turma é alto, média de 32 no ensino fundamental, 38 no ensino médio e 39 no EJA.

⁸⁸ As APMS e similares (caixa escolar, conselho escolar, etc) são entidades de pessoa jurídicas de direito privado. Nela estão representado os pais de alunos e profissionais do estabelecimento de ensino, as mesmas não possuem fins lucrativos.

⁸⁹ Segundo entrevista com a Diretora da Escola 2, todas as escolas da Rede Estadual participam obrigatoriamente do Programa PDDE.

Tabela 4 – Escola 1: Número de Matrículas por Turno - Ano 2004

Etapa/Modalidade	Diurno	Noturno
Ensino Fundamental	825	182
Ensino Médio	266	430
EJA	-	39
Total	1.091	651

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

Em relação as matrículas, por turno, 62,69% dos alunos freqüentam o período diurno, a grande maioria freqüentam o ensino fundamental. Já no período noturno a grande maioria é do ensino médio.

Tabela 5 – Escola 1: Nível de Formação dos Professores – Ano 2004

Nível de formação	Professores que atuam no Ensino Fundamental/EJA	Professores que atuam no Ensino Médio	Professores que atuam no Ensino Fundamental e Médio
Ensino médio completo/Magistério	02	-	-
Ensino médio/outra formação	02	-	-
Licenciatura completa	44	15	06
Superior s/licenciatura	02	02	-
Total	50	17	06

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

A tabela 5, sobre o nível de formação dos professores que atuam na Escola 1, indica que 89,04% deles possuem Licenciatura Completa, 5,47% possuem Curso Superior sem Licenciatura, 2,73% Ensino Médio completo com Magistério e 2,73% Ensino Médio outra formação.

Desse total, seis professores atuam no ensino médio e no ensino fundamental. Sendo que os professores que atuam no ensino médio, todos possuem curso superior.

3.3.2 Descrição da Escola 2

A Escola 2 está localizada em um bairro distante da região central da cidade. O bairro não tem pavimentação asfáltica nem rede de esgoto. Possui rede de energia elétrica, água canalizada e coleta de lixo.

A Escola 2 possui prédio próprio de alvenarias de placas de cimento construído em um terreno doado pela prefeitura de 4.800 m², tendo iniciado suas atividades em 1984. Possui dez salas de aula, um laboratório de informática com dezessete microcomputadores, uma biblioteca com acervo de mil livros que também são disponibilizados para a comunidade, sala de diretoria, secretaria, cantina, quadra de esportes sem cobertura, nove banheiros sendo dois adaptados aos portadores de necessidades especiais, e uma sala de recursos para atendimento de alunos com dificuldade de aprendizagem e também portadores de necessidades especiais, funciona nos períodos diurno e noturno. A escola também é responsável por uma extensão com duas salas do ensino médio que funciona em um prédio da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

Possui dezessete turmas do ensino fundamental, onze do ensino médio e uma do Curso de Educação de Jovens e Adultos, perfazendo um total de vinte e nove turmas. Com 440 matrículas no ensino fundamental, 306 no ensino médio e 155 na educação de jovens e adultos. Dos 65 funcionários que possui, treze são convocados e os demais efetivos; desses, 45 são professores e vinte administrativos (diretor, coordenadores, merendeiras, serventes, vigilantes, etc.).

Por estar localizada em região distante do centro da cidade, o número de servidores na mesma é pequeno, segundo informação verbal do diretor, isto dificulta a alocação de funcionários administrativos e até mesmo interfere no quadro docente da

escola pois os funcionários concursados tendo oportunidade de trabalhar em local mais próximo dificilmente optam por trabalhar nesta escola.

A escola tem APM e participa dos seguintes programas: PDDE, PDE (segundo informação foi implementado até 2004), Programa Segundo Tempo (no qual a escola recebe verbas para adquirir material esportivo para ser usado na escola e também para uso da comunidade); e do Programa Nacional de Biblioteca na Escola.

Tabela 6: Escola 2 - Número de Alunos, Número de Turmas, Número Médio de Alunos por Turma e por Etapa/Modalidade de Ensino– Ano: 2004

Etapa/Escola	Número de alunos	Número de Turmas	Alunos/Turma
Ensino Fundamental			
-1ª a 4ª série	232	10	23
-5ª a 8ª série	208	7	29
Subtotal EF	440	17	26
Ensino Médio	306	9	34
EJA Fundamental	155	3	51
TOTAL	901	29	31

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

O total de alunos da Escola 2 é de 901 alunos. Em 2004, as matrículas no ensino fundamental corresponderam a 48,84%, no ensino médio 33,96% e no EJA 17,20%. A média de aluno por turma é de 29 no ensino fundamental, 28 no ensino médio e 51 no EJA.

Tabela 7: Escola 2 - Número de Matrículas por Turno - 2004

Etapa/Modalidade	Diurno	Noturno
Ensino Fundamental	440	-
Ensino Médio	56	250
EJA	-	155
Total	496	405

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

Em relação as matrículas por turno, 55% eram do período diurno e 45% do período noturno.

Tabela 8: Escola 2 - Nível de Formação dos Professores. Ano 2004

Nível de formação	Professores que atuam no Ensino Fundamental/EJA	Professores que atuam no Ensino Médio	Professores que atuam no Ensino Fundamental, Ensino Médio e EJA
Ensino médio completo/Magistério	02	-	-
Ensino médio/outra formação	-	-	-
Licenciatura completa	31	01	09
Superior s/licenciatura	02	-	-
Total	35	01	09

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

Em relação ao nível de formação dos professores que atuam na Escola 2, 91,11% possuem Licenciatura completa, 4,45% ensino médio completo e 4,45% Curso Superior, sem Licenciatura.

3.4 Procedimentos metodológicos adotados para a coleta e tratamento dos dados

Em relação aos valores do Balanço Geral do Estado (2000/2004), levantou-se na Receita os impostos e as transferências constitucionais, deduziu-se as transferências a serem repassadas para os municípios de acordo com a legislação orçamentária vigente, trabalhando com a receita líquida e destacando-se o potencial mínimo de recursos destinados para MDE.

Nas Despesas trabalhou-se com os gastos efetuados na Função 12 (Função Educação), com os valores do Programa Ensino Fundamental, Programa Ensino Médio, Programa Ensino Superior, Programa EJA, Programa Educação Especial, Programa Educação Profissionalizante, Programa Administração Geral e Previdência, e também com o subprograma ensino do Programa Ensino Fundamental.

Levantou-se também os valores referentes ao Fundef do Estado de Mato Grosso do Sul, especificando os valores que ficam retidos no Fundo e os valores referentes ao ensino fundamental da Rede estadual de Ensino.

Em relação aos procedimentos metodológicos adotados para o custo/aluno, trabalha-se, nesse estudo, com o conceito de custo direto de funcionamento das escolas, conforme a metodologia proposta por Marques e Xavier (1986) com a ampliação para os custos livro didático, merenda e recursos recebidos pelas APMs das escolas. Porém, ressaltamos aqui, conforme explicita Romão (1995 p. 4 - 5):

[...] os conceitos de custo na literatura especializada aplicam-se ao sistema produtivo, dizendo respeito aos fatores de produção [...] e embora a escola seja uma unidade de prestação de serviços, seu produto referencia-se a processos e relações humanas, não cabendo senão por analogia, considera-la como uma unidade produtiva e o aluno por ela formado como um produto. Significa dizer que ela apresenta especificidades, ainda que mobilize recursos para o desenvolvimento de seu trabalho precípua, em benefício do aluno. Esses recursos – tradução do esforço ou sacrifício despendidos na prestação de serviços educacionais – é o que denominaremos *custos*. Neste caso, eles dizem respeito aos recursos necessários ao atendimento das despesas dos alunos no processo de ensino-aprendizagem, isto é, aos **custos do ato pedagógico (Grifo do autor)**.

Como explicitado, este trabalho verificou os valores do custo aluno direto, de duas escolas da Rede Estadual de Ensino de Campo Grande/MS, no qual procurou identificar os principais elementos que compõem esse custo, estabelecendo uma relação entre o custo-aluno e a quantidade dos insumos educacionais oferecidos nas escolas públicas deste município. Os resultados são apresentados pela unidade de tempo custo aluno/ano e custo aluno/mês, uma vez que os orçamentos são feitos com base anual e custo/mês, por representar uma fração de tempo na qual as despesas são apuradas.

Como o foco de análise é o custo/aluno na unidade escolar, não foram contabilizados os custos de implantação, no qual estão envolvidos os custos com

planejamento, aquisição de terrenos, projetos arquitetônicos e de engenharia, além da aquisição de todos os materiais necessários ao início das atividades da unidade escolar. Não estão computados também os custos de funcionamento da estrutura central de administração e de apoio técnico (XAVIER E MARQUES, 1986, p. 11).

Os custos dos elementos de despesas levantados foram: pessoal, material de consumo, material permanente, serviços, outros (luz, água, telefone), merenda, livro didático e APM. O elemento pessoal foi desmembrado em pessoal docente e pessoal administrativo, levantou-se as folhas de pagamento dos meses de maio, junho e dezembro do ano de 2004. Cabe ressaltar que o reajuste salarial da Rede de Ensino ocorre sempre no mês de janeiro de cada ano, tendo sido publicado no Diário Oficial do Estado de 22/12/2003 a Lei nº2.781, de 19 de dezembro de 2003 que fixou os salários para o ano de 2004.

- **Em Pessoal Docente:** foram levantados os salários dos professores efetivos e convocados que atuam no ensino fundamental, ensino médio e EJA, esse salário foi multiplicado por doze. O salário é composto de vencimento base, adicionais, 1/3 de férias, regência, décimo terceiro salário e encargos trabalhistas que no Estado de MS corresponde a 12%. Foi fornecida pelas escolas a etapa de atuação de cada professor, o que facilitou o cômputo do salário por etapa de ensino, ensino. Havia professores atuando em mais de uma etapa e modalidade⁹⁰, levantou-se a carga horária de cada um deles e dividiu-se os salários pelas horas/aula de atuação em cada etapa.
- **Em Pessoal não Docente:** foi levantado o salário do pessoal administrativo, diretor, coordenador, secretário, merendeiras, vigilantes, serviços gerais, etc multiplicado por doze. Foi apurado o total de vantagens fixas, décimo terceiro salário, 1/3 de férias, salário família, gratificações e encargos patronais. Em seguida foi feito o rateio do valor total pelo número de alunos matriculados na escola obtendo-se o custo/aluno ano total, em seguida, esse valor foi multiplicado pelo número de alunos de cada etapa e modalidade de ensino, obtendo-se os custos.
- **Em Material de Consumo, outros serviços e encargos de pessoa física e pessoa jurídica,** levantou-se os repasses que são efetuados pela Secretaria de Educação,

⁹⁰ Na Escola 01, o número de professores atuando em mais de uma etapa e modalidade eram seis e na Escola 2 esse número era de nove professores.

para que a escola no decorrer do ano letivo possa adquirir os insumos que irá consumir, bem como os valores pagos com encargos a terceiros que prestam serviços referentes à manutenção do prédio escolar. Segundo informações levantadas nas escolas e também dos funcionários da Secretaria de Estado de Educação, esse repasse é feito em duas parcelas por semestre, para o ensino fundamental o valor é de R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) por aluno. Para o ensino médio o valor também é de duas parcelas por semestre de R\$ 2,00 (dois reais) por aluno. Esses recursos vêm das transferências, principalmente do FPE e dos impostos do Governo do Estado. A parcela do primeiro semestre é baseada na matrícula final do ano anterior e a segunda parcela na matrícula inicial do primeiro semestre. O dinheiro repassado deve ser usado exclusivamente para a compra de material de consumo e pagamentos efetuados para pessoas física ou jurídica. Nas escolas pesquisadas esse valor foi utilizado para pagar serviços de reparos e também para a compra de materiais utilizados nas secretarias, materiais de limpeza e materiais descartáveis, observa-se que não é questão do Diretor ou gestor realizar um planejamento para os gastos, mas sim de se adequar a um quadro de escassez de recursos.

- **Em Material de Consumo (outros)**, foram levantados os materiais já existentes nas escolas com vida útil, inferior a dois anos (MARQUES E XAVIER, 1986 e MERCHEDES, 1998), e se referem a cestos de lixo, garrafas térmicas, bandejas, tesouras, alguns materiais pedagógicos, etc. Foram atribuídos preços levantados no comércio de Campo Grande. Esses valores foram somados e rateados pelo total de alunos matriculados, obtendo-se o custo/aluno ano, em seguida foi multiplicado pelo número de alunos de cada etapa e modalidade de ensino, obtendo-se os custos de cada uma.
- **Em Custo de Material Permanente:** foi levantado o material permanente disponível na escola por meio da relação de inventário e também *in loco*. Material permanente são aqueles que possuem vida útil superior a dois anos, aí incluídos microcomputadores, mesas, cadeiras, arquivos, geladeiras, *freezer*, fogões, etc. Os preços atribuídos a cada item foram levantados no comércio de Campo Grande. Para alguns itens pesquisou-se o preço em três estabelecimentos e outros, mais difíceis de serem encontrados foram levantados em apenas dois estabelecimentos. Utilizou-se a

metodologia⁹¹ proposta por Marques e Xavier (1986), optou-se pelo menor preço e aplicou-se a taxa anual de desgaste:

II - Por item, é estabelecido uma taxa anual de desgaste. Os materiais são divididos em três grupos: com 10, 5 e 2 anos de vida útil, tomando-se o primeiro caso 1/10 do seu valor, no segundo 1/5 do seu valor, e, no terceiro, 1/2.

III – a soma dos preços dos itens (rateados pelos anos de vida útil) dividida pelo número de alunos, resulta no custo aluno/ano com material permanente. (XAVIER E MARQUES, 1986, p.15)

Rateou-se o custo de modo a representar o valor de cada etapa/modalidade de ensino. Não foi considerado o custo do prédio/terreno devido ao fato de que os gastos com a compra do terreno e construção do prédio fazem parte do item implantação e construção e também porque os terrenos fazem parte do patrimônio do Estado e os gastos com a manutenção dos prédios estão incluídos no item material de consumo e APM, por meio de reformas. No caso específico destas duas escolas, o Estado realizou repasses financeiros, via APM para reforma e pintura dos prédios.

- **Em Serviços** foram levantados os gastos com energia, água, luz, esgoto, internet. Para os três primeiros itens foram necessários levantar os valores na Secretaria de Estado de Educação, pois essas são despesas pagas por ela. Rateou-se o valor pelo número de alunos matriculados e multiplicou-se pelo número de alunos de cada etapa e modalidade de ensino.

- **Em Livro Didático**, levantou-se o preço total gasto no ano de 2004, disponibilizados no *site* do FNDE⁹², que naquele ano foi de R\$ 574.839.852,00⁹³ (quinhentos e setenta e quatro milhões, oitocentos e trinta e nove mil, oitocentos e cinquenta e dois reais) e dividiu-se pelo número de livros editados que foi de

⁹¹ Em relação a esta opção metodológica, 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 uma única 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.

⁹² FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia federal criada pela Lei n°5537/68, modificada posteriormente pelo Decreto–Lei n°872/69.

⁹³ Valores disponível em < www.fnde.gov.br/Programas/PNLD/quadro1>. Acesso em 20/5/2005.

119.287.883 (cento e dezenove milhões, duzentos e oitenta e sete mil, oitocentos e oitenta e três) livros. Obteve-se o preço médio que foi multiplicado pelo número de livros recebidos por cada aluno do ensino fundamental. Cada aluno recebeu cinco livros por escola.

- **Em Merenda** está computado o valor que a escola recebe de recursos via APM. Ressalta-se que a merenda não está incluída nos valores vinculados para a educação, sua fonte de recurso vem da Seguridade Social. O salário da merendeira também foi incluído neste item, apesar de na folha de pagamento do estado ela constar como funcionária pública e o seu salário estar sendo pago na função educação, inferindo-se, pelos Balanços e Demonstrativos Financeiros analisados, com os recursos provenientes de MDE. Como ressaltado por Pinto (informação verbal)⁹⁴, 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.
- **Em Outras Despesas apurou-se** os valores gastos com reforma do prédio efetuado neste ano de 2004 e também atividades relacionadas a avaliação da aprendizagem, passeios e festas realizadas nas unidades escolares.
- **Em APM** foi levantado à arrecadação dos Programas das quais as escolas participam, não foram computado aí o valor da merenda escolar cujo repasse também é feito via APM. Foram levantados também os recursos gerados pela APM, no caso dessas duas escolas, corresponderam basicamente a alugueis da cantina e uma festa realizada na Escola 2.

As APMs, como são chamadas nas Escolas da Rede Estadual, ou Unidades Executoras (Uex) como é chamada pelo FNDE, são entidades jurídicas com CNPJ, pelas quais as escolas movimentam os recursos financeiros repassados pelos órgãos do governo e também os recursos próprios gerados por festas, cantina ou eventos que ela venha promover. Por meio delas, segundo o documento do Programa Dinheiro Direto na Escola (2003), se efetiva a possibilidade da concretização da política governamental de descentralização dos recursos públicos. Ressalta-se que os valores recebidos via APM foram diluídos no custo/aluno nos diferentes insumos, principalmente material de consumo e reformas.

⁹⁴ Informação fornecida na defesa dessa dissertação em abril de 2006.

No próximo capítulo são analisados os valores levantados do gasto/aluno por meio da análise dos Balanços Gerais do Estado e dos Demonstrativos da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul e do levantamento dos custos das duas escolas da Rede Estadual de Ensino.

CAPÍTULO IV

O CUSTO/ALUNO: O CASO DE DUAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE ESTADUAL DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE

O objetivo deste capítulo é apresentar e analisar os dados referentes ao gasto/aluno por meio de análise dos Balanços Gerais do Estado e Demonstrativos da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul nos anos de 2000 a 2004, e o custo/aluno que teve como campo empírico duas escolas da Rede Estadual de Ensino situadas no município de Campo Grande/MS no ano de 2004.

4.1 Análise dos dados dos Balanços e do Demonstrativo de Gasto na Secretaria de Educação (receitas e despesas) do Estado de Mato Grosso do Sul

Em Mato Grosso do Sul, o percentual a ser aplicado em educação pela Constituição Estadual de 1989 era de 30%. Porém oito anos após a promulgação da mesma, em 7 de julho de 1997, o governo do Estado com o argumento de que Mato Grosso do Sul estava passando por séria crise financeira consegue aprovar a Emenda Constitucional nº 06/97 que diminuiu o percentual para 25%⁹⁵. Observa-se que esta diminuição do percentual ocorreu após a aprovação da LDB e da Lei nº 9.424/96.

⁹⁵ O artigo 1º dessa Emenda dispõe que “O artigo 198 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 198. A manutenção e o desenvolvimento do ensino far-se-á mediante a aplicação dos dispositivos contidos na Constituição Federal”.

Dessa forma, os 30% que havia sido uma conquista para a educação, com esta Emenda Constitucional tem seus efeitos diminuídos em nome da crise financeira pela qual passa o Estado.

Conforme explicitado na tabela abaixo, mesmo tendo diminuído o percentual de 30% para 25%, o governo do Estado, em 1998, continuou a aplicar abaixo do mínimo, neste ano a aplicação foi de 22,52%. É a partir de 1999, que o percentual mínimo passa a ser aplicado de acordo com o estabelecido via legislação: em 1999 o gasto foi de 25,9%, em 2000, 27,84% em 2001, 28,52%, em 2002, 29,62, em 2003, 29,62% e em 2004, 29,13%.

Tabela 9 -Total de aplicação em MDE no Estado de MS – 1996 - 2004.

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aplicação:	22,55%	23,86%	22,52%	25,32%	25,9%	27,84%	28,52%	29,62%	29,13%

Fonte: Balanço Geral do Governo do Estado de MS de 1996 a 2005

Na tabela abaixo faz-se a análise dos valores vinculados do Estado. A metodologia utilizada no levantamento dos valores baseia-se em Davies (1998 e 2004) retirados do Balanço Geral do Estado de Mato Grosso do Sul e dos Demonstrativos financeiros da Secretaria de Estado de Educação e também da Secretaria de Receita e Controle, referentes aos anos de 2000 a 2004. Esta análise tem como objetivo demonstrar o gasto/aluno realizado no sistema educacional da Rede Estadual de Educação para a comparação do custo/aluno realizado em duas unidades escolar desta rede.

Tabela 10: Receita Orçamentária do Estado de Mato Grosso do Sul e dos Valores Vinculados Constitucionalmente (25%) para MDE. (valores correntes)

	2000	2001	2002	2003	2004
Receita Geral do Estado de MS.	1.934.309.496,20	2.354.088.991,18	2.565.539.828,83	3.157.029.339,77	3.853.685.428,98
Impostos Vinculados	854.738.712,33	956.521.343,69	1.056.527.055,01	1.325.246.222,65	1.677.962.142,42
Transferências Vinculadas	231.840.134,48	325.201.953,16	379.899.931,41	411.126.820,51	487.943.583,40
Total da Receita e das Transferências	1.086.578.846,82	1.281.723.296,85	1.436.426.896,42	1.736.373.043,16	2.165.905.725,82
25% do potencial mínimo de recursos para MDE	271.644.711,70	320.430.824,21	359.106.746,61	434.093.260,80	541.476.431,45

Fonte: Balanço Geral do Estado 2000, 2001, 2002, 2003. Elaborado para este trabalho.

Como se observa na tabela 10, verifica-se que a receita total do Estado de Mato Grosso do Sul teve crescimento nominal de 17,94% de 2000 a 2001, de 2001 a 2002 o crescimento foi menos expressivo ficou em 8,98%, de 2002 a 2003 voltou a crescer acima de 20% ficando em 23,05%, de 2003 a 2004 o crescimento foi de 22,06%.

Os impostos dos Estados vinculados para a educação conforme explicitados no Quadro 2, são constituído pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações de Bens e Direitos (ITCD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Adicional do Imposto de Renda (AIR), acrescido das multas e juros de mora referentes aos mesmos. Observa-se que de 2000 a 2001 estes impostos tiveram crescimento nominal de 11,90%, de 2001 a 2002 o crescimento foi de 10,45%, de 2002 a 2003 cresceu 25,43% e de 2003 a 2004 o crescimento foi de 26,61%.

As transferências compreenderam o FPE, IPI, IRRF e a Lei Complementar 87/96 também denominada de Lei Kandir. De 2000 a 2001 essas transferências também tiveram crescimento nominal de 40,26%, de 2001 a 2002 cresceram 16,81%, de 2002 a 2003 o crescimento foi de 8,21% e de 2003 a 2004 cresceu 18,68 %.

Desta forma o crescimento nominal verificado referentes aos impostos e transferências destinados à educação no período de 2000 a 2004 foi de 99,33%, significando um aporte de recursos considerável que teoricamente poderia aumentar o

gasto aluno da educação básica e também nos valores do Ensino Superior via Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

Conforme o disposto no artigo 5º da Emenda Constitucional nº 14/96, pelo menos 60% dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Os recursos restantes devem ser destinados as demais etapas e modalidades de ensino. A Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, além de atender o ensino fundamental e médio, também atende uma pequena parcela da educação infantil, uma parcela da Educação de Jovens e Adultos (EJA), do ensino profissionalizante, da educação especial e do ensino superior.

Ressalta-se que esta tabela demonstra o potencial mínimo de recursos a serem aplicados e não os recursos efetivamente destinados a cada etapa e modalidade de ensino.

A tabela abaixo apresenta as despesas do Estado de Mato Grosso do Sul na Função Educação. Ressalta-se que houve mudanças na Legislação orçamentária e que a classificação das despesas na função 08 (Educação e Cultura) e nos programas 41, 42, 43, 44, 47 e 49 foi alterada pela portaria 117 do Ministério do Planejamento e Orçamento começando a valer no exercício de 2000. Com esta mudança a Função Educação passa a ser a Função 12, separando-se da Cultura que passa a ser Função 13 e Desporto e Lazer que passa a ser Função 27. Com essa modificação, segundo Davies (2001) seria possível evitar o equívoco de se lançar como gasto em MDE as despesas com Cultura e Desporto.

Em análise da participação dos gastos do governo estadual de Mato Grosso do Sul por função, no ano 2000 é na Função Educação que o governo do Estado apresenta o maior gasto, a partir de 2001 até o ano de 2004 esta função tem apresentado o segundo maior gasto do governo, nestes anos de 2001 a 2004, o maior gasto do governo tem sido na função Encargos Especiais, nela estão inclusas as despesas com juros e Encargos da Dívida do Estado, Transferências aos Municípios entre outras.

Tabela 11: Despesa do Estado de Mato Grosso do Sul – Função Educação e Programas. Anos de 2000 a 2004 (valores correntes)

Programas	2000	2001	2002	2003	2004
Adm. Geral	85.338.236,43	116.266.859,51	108.523.562,25	121.766.104,57	-
Previdência	48.646.676,63	-	-	-	-
Ens/Fundamental	309.711.831,89	333.709.183,45	200.895.186,31	235.937.693,16	430.594.616,28
Ensino Médio	628.731,81	3.541.680,59	3.045.442,47	3.228.350,41	38.049.939,27
Educação Profissional	858.151,77	203.411,29	2.097.752,57	977.866,25	871.559,13
Ensino Superior	11.411.982,75	14.650.291,42	18.880.851,89	25.422.985,02	29.565.190,35
EJA	380.465,86	415.657,50	276.617,28	2.953.098,20	2.003.021,15
Educação Especial (Bolsa escola)	110.114,43	47.809,01	162.813,32	88.838,05	521.080,06
Difusão de conhecimento científico e tecnológico	132.329,07	344.830,68	570.725,43	2.119.202,21	2.029.364,74
Total	457.218.520,06	469.179.723,45	334.452.951,52	392.494.137,70	503.634.770,90

Fonte: Balanço Geral do Estado 2000, 2001, 2002, 2003. Elaborado para este trabalho.

A Tabela 11 apresenta as despesas do Estado de Mato Grosso do Sul na Função Educação por Programa. A Função Educação apresenta um conceito mais amplo sobre os gastos em educação em relação ao conceito de MDE instituído pela LDB. Ressaltando-se que a MDE se restringe aos prescritos no artigo 70 da LDB. Ainda, as funções, representam as áreas de atuação do Governo, por sua vez os programas e subprogramas representam os objetivos que se pretende alcançar, permitindo com isso uma maior visualização na alocação dos recursos (CRUZ, 2001, p. 36).

Pela tabela 11, observa-se que na Função Educação, foi lançada as despesas dos Programas Administração Geral, Previdência, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissionalizante, Ensino Superior, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Difusão de Conhecimentos Científicos e Tecnológicos.

Observa-se que o Programa Administração Geral até o ano de 2003 foi o que apresentou o segundo maior gasto da função, e em 2004 ele não apresenta valores pois os mesmos passam a compor o Programa Ensino Fundamental e Programa Ensino Médio.

O Programa Ensino Fundamental apresentou o maior gasto na função, no ano 2000 correspondeu a 67,73% das despesas, 71,12% em 2001, 60,06% em 2002, 60,11% em 2003 e no ano de 2004 85,49% do total da função foi destinada ao ensino fundamental, demonstrando que é neste programa e nos seus subprogramas que são lançadas uma grande parte das despesas com educação, principalmente com pagamento de salários dos professores que atuam em outras etapas e modalidades de ensino.

Consta ainda nos subprogramas do Programa Ensino Fundamental os valores do Bolsa Escola, programa assistencialista do governo do Estado, programas de amortização e gestão da dívida pública da educação com o INSS e com a UEMS.

A despesa com o Programa Ensino Superior representou 2,49% em 2000, 3,12% em 2001, 5,64% em 2002, 6,47% em 2003 e 5,87% em 2004.

O Programa Ensino Médio apresenta particularidade na sistemática de lançamento do Balanço do Estado, em 2000 os gastos neste programa foi de 0,13%, em 2001 foi de 0,75%, 0,91% em 2002, 0,82% em 2003 e em 2004 aumenta o valor percentual para 7,55%, porque neste ano é suprimido o Programa Administração Geral e parte dos gastos com salário é lançado no Programa Ensino Médio e no Programa Ensino Fundamental.

Cabe ressaltar que até o ano de 2003, os salários pagos aos profissionais do magistério do ensino médio eram lançados ou no Programa Administração Geral ou no programa Ensino Fundamental, segundo levantamentos, infere-se que pelo menos 40% do valor da folha de pagamento do Ensino Fundamental era para pagamento dos professores que atuavam nesta etapa de ensino, porque não havia até o presente ano separação da folha de pagamento pela Secretaria de Estado de Educação.

Na tabela abaixo apresenta o gasto/aluno realizado em cada Programa da Função Educação. Foi dividido a despesa de cada função pelo número de matrículas, referentes aos anos de 2000, 2002 e 2004.

Tabela 12: Gasto/aluno médio por Programa anos 2000, 2002 e 2004. (valores correntes)

Ano		Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial	Total da Função ¹
2000	Despesa	309.711.831,89	628.731,81	11.411.982,75	380.465,86	110.114,43	457.218.520,60
	Matrícula	220.951	72.802	4.550	27.581	866	328.773
	Gasto/aluno do programa	R\$ 1.401,72	R\$ 8,63	R\$ 2.508,12	R\$ 13,79	R\$ 127,15	R\$1.390,68
2002	Despesa	200.895.186,31	3.045.442,47	18.880.851,89	276.617,28	162.813,32	334.452.137,70
	Matrícula	232.802	83.581	4.615	10.234	752	335.484
	Gasto/aluno do programa	R\$ 862,94	R\$ 36,43	R\$ 4.091,19	R\$ 27,02	R\$ 216,50	R\$ 996,92
2004	Despesa	430.594.616,28	38.049.939,27	29.565.190,35	2.003.021,15	521.080,06	503.634.770,90
	Matrícula	184.509	86.321	4.615	47.004	784	327.547
	Gasto/aluno do programa	R\$ 2.333,73	R\$ 440,79	6.406,32	R\$ 42,61	R\$ 664,64	R\$ 1.537,59

Fonte: Balanço Geral do Estado 2000-2002-2004. Elaborado para este trabalho.

1- No item matrícula do total da função está incluído o total geral da educação básica e do ensino superior.

Ressalta-se que a Função Educação por ser ampla e englobar todos os gastos da educação, dessa forma no ensino fundamental consta todos os lançamentos com despesas de salários do pessoal de toda a rede, além dos valores gastos com Bolsa Escola, pagamento da dívida pública entre outros. O gasto/médio Programa ficou em R\$ 1.401,72 (mil quatrocentos e um reais e setenta e dois centavos) em 2000, em 2002 o gasto médio ficou em R\$ 862,94 (oitocentos e sessenta e dois reais e novena e quatro centavos) e em 2004 este valor foi de R\$ 2.333,73 (dois mil trezentos e trinta e três reais e setenta e três centavos).

O Programa Ensino Médio apresentou valores de R\$ 8,63 (oito reais e sessenta e três centavos) em 2000, R\$ 36,43 (trinta e seis reais e quarenta e três centavos) em 2002 e em 2004, devido a mudanças na sistemática de lançamento do Balanço, quando passa a ser computado também os salários dos professores desta etapa de ensino o valor foi de R\$ 440,79 (quatrocentos e quarenta reais e setenta e nove centavos).

O Programa Educação de Jovens e Adultos apresentou valores pouco significativos: em 2000 correspondeu a R\$.13,79 (trinta e sete reais e setenta e nove centavos), em 2002 a R\$ R\$ 27,02 (vinte e sete reais e dois centavos) e em 2004 a R\$ 42,61 (quarenta e dois reais e sessenta e um centavos).

Os valores do Programa Educação Especial lançados na Função Educação correspondeu somente a pagamento do Bolsa Escola, uma vez que os professores que atuam nesta modalidade de ensino tem os seus vencimentos lançados no Programa Ensino Fundamental.

O total da função apresentou gasto/aluno médio de R\$ 1.390,68 (mil trezentos e noventa reais e sessenta e oito centavos) em 2000, R\$ 996,92 (novecentos e noventa e seis reais e noventa e dois centavos) em 2002 e R\$ 1.537,59 (mil quinhentos e trinta e sete reais e cinqüenta e nove centavos) em 2004.

Vale ressaltar que estes valores do gasto/aluno de 2004 é 97,76% maior que o custo/aluno da Escola 2 e 95,40% que o custo/aluno da Escola 1, porque na sistemática de lançamento do Balanço Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, estão computados todas as despesas relacionadas a Função Educação e também alguns Programas como Bolsa Escola e pagamentos da dívida pública, entre outras despesas, que não são despesas relacionadas à MDE, porém como estão relacionadas à educação são lançadas nesta função apresentando dessa forma uma grande diferença entre o custo, o que se gastou efetivamente na escola, e o gasto demonstrado via documentos oficiais.

4.1.1 Os recursos para o ensino fundamental

Ao eleger o ensino fundamental como prioridade, o governo também destinou uma parcela maior dos recursos para o seu financiamento. Desta forma, os Estados e os municípios são obrigados a gastar nesta etapa de ensino, os recursos do Fundef e uma parcela dos demais impostos vinculados que não entram na composição do Fundo e também a sua cota do Salário-Educação.

A diferença básica entre os recursos do Fundef para os demais impostos vinculados é explicitada por Davies (2001) de que os recursos do Fundo é uma cesta de impostos sobre os quais os governos estaduais e municipais obrigatoriamente terão que redistribuir os recursos entre si de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, já os demais impostos que não fazem parte da (cesta) composição do Fundef são gastos integralmente dentro da sua respectiva rede de ensino. O que não significa grande vantagem, pois os impostos e transferências com maior volume de recursos, como é o caso do ICMS e do FPE fazem parte da composição do Fundo, o percentual dos demais impostos é pequeno não impactando no volume final de recursos.

Tabela 13: Percentual da Despesa Realizadas no Subprograma Ensino do Programa Ensino Fundamental. Ano 2000 a 2004 (valores correntes).

Ano	Despesa Realizada no Subprograma Ensino do Programa Ensino Fundamental	Receita (já descontado o valor retido no Fundef)	%
2000	-	243.956.604,10	-
2001	146.852.129,20	283.896.769,70	51,72%
2002	195.536.979,30	322.330.923,60	60,66%
2003	230.789.022,40	382.074.637,80	60,40%
2004	383.783.614,20	453.072.864,00	84,70%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2000,2001,2002, 2003. Elaborado para este trabalho.

O percentual das despesas realizadas no subprograma ensino do Programa Ensino Fundamental apresentou variação nestes cinco anos analisados.

Em 2000 houve mudanças na sistemática de lançamento do Balanço, por isso neste ano não consta no Balanço a despesa realizada nos subprogramas. Em 2001 a despesa realizada correspondeu a 51,72%, em 2002 correspondeu a 60,66% em 2003 a 60,40% e em 2004 a 84,70%.

Nas tabelas abaixo traz-se o demonstrativo dos valores destinados ao Fundef da Rede Estadual de Ensino. Ressalta-se que a metodologia utilizada no levantamento destes números baseia-se em Davies (1998 e 2004) retirados do Balanço Geral do Estado de Mato Grosso do Sul referentes aos anos de 2000 a 2004.

**Tabela 14: Estado de Mato Grosso do Sul - Recursos Recebidos para o Fundef .
Ano 2000 a 2004 (valores correntes)**

Base de Incidência	2000	2001	2002	2003	2004
ICMS-75%	772.483.681,00	916.233.435,00	1.006.321.462,17	1.262.594.975,24	1.588.223.395,00
Multa/ Juro -ICMS	4.420.237,00	4.634.441,87	5.429.692,49	7.344.199,81	12.429.385,73
FPE	190.938.284,00	224.735.812,86	278.037.584,66	289.268.966,87	318.846.849,27
IPI – EXP.(75%)	5.121.676,00	5.474.612,37	8.395.153,04	9.994.837,19	13.316.194,26
Transf. Lei Kandir	35.780.173,00	33.164.053,44	36.600.900,47	29.838.262,65	31.483.575,00
Total da Base de Incidência	1.008.744.051,00	1.184.242.356,13	1.334.784.812,83	1.599.041.241,76	1.964.299.399,26
Fundef (15%)	151.311.607,65	177.636.353,42	200.217.721,92	239.856.186,26	294.644.909,90

Fonte: Balanço Estado de Mato Grosso do Sul – 2000-2001-2002-2003-2004. Elaborado para este trabalho.

Em Mato Grosso do Sul, a maior parcela de recursos para o Fundef vem do ICMS, seguido do FPE. A tabela 14 demonstra ainda aumento progressivo do total da base de incidência⁹⁶ e conseqüentemente dos 15% dos recursos do Fundef na ordem de 17,39% de 2000 para 2001, 12,71% de 2001 para 2002, 19,79% de 2002 para 2003 e de 22,84% de 2003 para 2004.

Tabela 15 – Fundef: Balanço. Ano 2000/2004 (valores correntes)

	2000	2001	2002	2003	2004
Fundef (15%) da base de incidência	151.311.607,65	177.636.353,42	200.217.721,92	239.856.186,26	294.644.909,90
Valor retido (Balanço)	(-27.688.107,65)	(-36.534.054,55)	(-36.775.823,00)	(-52.018.622,99)	(-88.403.567,40)
Valor/Fundef que ficou na Rede Estadual	123.623.500,00	141.102.298,87	163.441.898,92	187.837.563,27	206.241.342,59

Fonte: Balanço Estado de Mato Grosso do Sul – 2000-2001-2002-2003-2004. Elaborado para este trabalho.

⁹⁶ Como ressaltado anteriormente, em relação ao Estado o Fundef vai incidir sobre o ICMS, FPE, IPI e Lei Complementar 87/96 também chamada de Lei Kandir.

Pela tabela 15, o valor retido no Fundo e redistribuído aos municípios de acordo com o número de matrículas de cada rede, em 2000 foi de R\$ 27.688.107,65 (vinte e sete milhões, seiscentos e oitenta e oito mil, cento e sete reais e sessenta e cinco centavos), em 2002 este valor foi de R\$ 36.775.823,00 (trinta e seis milhões setecentos e setenta e cinco mil, oitocentos e vinte e três reais) e em 2004 o valor foi de R\$ 88.403.567,40 (oitenta e oito milhões, quatrocentos e três mil, quinhentos e sessenta e sete reais e quarenta centavos).

O valor que ficou para a Rede Estadual correspondeu a 81,70% do total da base de incidência em 2000, em 2001 foi de 79,43%, em 2002 foi de 81,63% e em 2003, o percentual foi de 78,31% coincidindo esta diminuição em 2003 com o decréscimo no número de matrículas no ensino fundamental na rede. Em 2004 o percentual foi de 70% da base de incidência. Neste período analisado, de 2000 a 2002, o Estado reteve no Fundo mais de 20% ao ano da sua receita do Fundef.

Tabela 16 – Valor Médio aluno/ano do Fundef da Rede Estadual de Ensino. Ano 2001 a 2004 (valores correntes)

Ano	Matrícula do Ensino Fundamental da Rede Estadual	Valor Recebido do Fundef para a Rede Estadual	Valor médio aluno/ano do Fundef da Rede Estadual
2000	220.951	123.623.500,00	559,50
2001	225.026	141.102.298,87	627,04
2002	232.802	163.441.898,92	702,06
2003	195.770	187.837.563,27	959,48
2004	184.509	206.241.342,59	1.117,78

Fonte: Balanço Estado de Mato Grosso do Sul – 2000-2001-2002-2003-2004. Elaborado para este trabalho.

O valor médio aluno/ano, considerando somente os valores do Fundef que ficam na Rede Estadual de Ensino, e considerando a matrícula do ano (ressalta-se que pela normatização da Lei nº 9.424/96, artigo 6º, normatiza que o calculo deve ser feito de acordo com a matrícula do ano anterior, por questões metodológicas e procurando apreender o valor real do gasto médio por aluno/ano considerou-se a matrícula do ano corrente) dessa forma, conforme tabela 16 o valor médio foi de R\$ 559,50 (quinhentos e

cinquenta e nove reais e cinquenta centavos) em 2000 e R\$ 1.117,78 (mil cento e dezessete reais e setenta e oito centavos) em 2004.

Ressalta-se que o valor mínimo aluno ano definido para o Fundef pelo governo federal em 2000⁹⁷ foi de R\$ 333,00 (trezentos e trinta e três reais) de primeira a quarta série e R\$ 349,65 (trezentos e quarenta e nove reais e sessenta e cinco centavos) de quinta a oitava série e Educação Especial. Para 2004⁹⁸, os valores estabelecidos foram de R\$ 564,63 (quinhentos e sessenta e quatro reais e sessenta e três centavos) de primeira a quarta série e R\$ 592,86 (quinhentos e noventa e dois reais e oitenta e seis centavos) de quinta a oitava série.

Isso significa que considerando o total de receitas vinculadas do Fundef os valores apresentados da Rede Estadual são superiores ao valor mínimo definido nacionalmente.

A título de ilustração na tabela abaixo demonstra os valores do Fundef e a média aluno/ano de 2000 a 2004 das Redes Municipais e da Rede Estadual refletindo a matrícula do ano anterior conforme normatiza a Lei nº 9.424/96. Ressalta-se que as matrículas do ano 2000 foram baseadas na Portaria do MEC de 05/01/2000 e a matrícula do ano 2001 teve como base a Portaria de 28/12/200, apresentando dessa maneira os números correspondentes à matrícula inicial e final do mesmo ano. A média aluno/ano obteve-se dividindo o total da receita pelo número de matrículas do ano.

Tabela 17 - Valor Médio Aluno/Ano do Fundef do Estado de Mato Grosso do Sul: Redes Municipais e Estadual – 2000 A 2004

Ano	Total de alunos do Ens.Fundamental das Redes Municipais e Estadual.	Total de recursos no ano (R\$) ¹	Média aluno/ano do Fundef (R\$)
2000	420.663	223.936.900,00	532,34
2001	420.557	265.869.800,00	632,18
2002	427.869	311.192.100,00	727,30
2003	447.658	354.604.200,00	792.131
2004	411.164	425.630.000,00	1.035,18

Fonte: Boletim Informativo do STN (mensal). Elaborado para este trabalho.

⁹⁷ Decreto Federal nº 3.326 de 31/12/1999.

⁹⁸ Decreto Federal nº 5.299 de 07/12/2004.

A coluna total de recursos no ano, corresponde aos impostos e transferências subvinculados ao Fundef referentes à receita do Estado e dos municípios.

Observa-se que o valor médio aluno/ano de 2000 a 2004 apresentou aumento de 94,45%, mas o número de matrículas o ensino fundamental neste mesmo período decresceu 2,25%.

Há semelhanças de valores da tabela 16 e da tabela 17 porque a Rede Estadual sempre foi responsável por uma grande parcela de matrículas nesta etapa de ensino no Estado, em 2004, por exemplo, ela era responsável por 41,75% das matrículas do ensino fundamental, enquanto as redes municipais neste ano eram responsáveis por 49,64% das matrículas nas suas redes de ensino.

Porém vale ressaltar que ao mesmo tempo em que diminui alunos na sua rede, o valor estadual mínimo por aluno/ano aumenta, porque pela sistemática de distribuição dos recursos do Fundef o repasse é feito de acordo com o censo escolar do ano anterior, o que dá um certo “lucro” para o Estado.

No próximo item analisa-se o custo/aluno de duas escolas Rede Estadual de Ensino.

4.2 – Análise do custo/aluno da Escola 1

A Escola 1 possui um total de 1.742 alunos matriculados, 50 turmas e 82 professores atuando no ensino fundamental, ensino médio e EJA no ano de 2004.

A maior dificuldade em relação ao levantamento dos insumos referiu-se aos valores gerados pela APM, como são recursos provenientes de promoções feitas pela escola seja através de festas, bingos, gincanas, entre outros, vale ressaltar que a prestação de contas deles não são feitos de maneira detalhadas e observa-se uma grande resistência dos gestores em prestar contas dos mesmos. O mesmo não acontece em relação aos recursos recebidos dos diferentes Programas, uma vez que a prestação de

contas deles exige um grande detalhamento e se houver qualquer equívoco as mesmas não são aceitas.

Tabela 18: Escola 1 – Custo Total por Elemento de Despesa – 2004.

Total Custo	Pessoal		Material	Material	Luz	Água	Tel	Livro	Merenda	Outras
	Docente	Não docente	Consumo	Perm.				Didát.		despesas
1.370.743,86	761.938,51	370.339,65	39.884,38	29.903,51	30.191,00	24.597,60	5.947,60	24.218,35	51.605,82	32.117,19
100%	55,58%	27,02%	2,90%	2,19%	2,23%	0,43%	0,43%	1,76	3,76%	2,34%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

No custo total dessa escola, a despesa com pessoal docente e não docente correspondeu a 82,60% dos custos. Em relação ao pessoal não docente, o valor de R\$ 101.539,13 (cento e um mil quinhentos e trinta e nove reais e treze centavos) correspondeu a vencimentos do Diretor e da equipe pedagógica.

Ao material de consumo, material permanente, luz, água, telefone correspondeu a 9,54%, livro didático a 1,76%, merenda escolar a 3,76% e outras despesas, na qual está incluído reforma do prédio, passeios e avaliação da aprendizagem correspondeu a 2,34%.

Como foi explicitado na metodologia, no item merenda escolar foi computado o valor referente ao salário das merendeiras, sem o valor dos salários esse insumo corresponderia a 2,36% do custo.

Em relação a materiais pedagógicos, considerando os jogos, mapas, materiais esportivos, verificou-se que apenas 0,60% do custo total se refere aos mesmos, porém ressalta-se que não foi possível levantar separadamente os custos dos fotocópias que os professores utilizam em sala de aula para provas e outras atividades, assim como outros materiais como papéis utilizados para confecção de cartazes, entre outros.

APM participa na composição destes custos com 4,16%. Ressalta-se, porém, que a APM não é um elemento de custo, mas os seus recursos, tanto os gerados como os recebidos do governo da União e do Estado estão diluídos nos diversos insumos da escola fazendo-se necessário o cômputo deles na composição do custo/aluno.

Tabela 19.1 - Escola 1: APM - Recursos Recebidos e Gerados pela Escola - Ano 2004

Fontes de Recursos	Valor	Juros	Total Geral	Total de Recursos para o Ensino Fundamental
Recursos recebidos				
- PDDE	9.102,80	117,32	9.220,12	9.220,12
- PDE	12.303,82	303,82	12.607,64	12.607,64
- Secretaria de Educação	29.917,19	-	29.917,19	17.294,26 ¹
Recursos Gerados pela escola				
- Aluguel Cantina/Fotocopiadora	5.400,00	-	5.400,00	3.121,58
Total Geral			57.144,95	42.243,60

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

1- Valor foi dividido pelo número total de alunos e multiplicado pelo número de matrículas do Ensino Fundamental.

Tabela 19.2 - Escola 1 - Aplicação dos Recursos Recebidos e Arrecadados pela APM. Ano 2004

Fonte de Recursos	PDDE	PDE	Secretaria de Educação	Aluguel da cantina
Manutenção e reparos (reforma)	-	-	29.917,19	-
Material de Consumo	4.265,00	3.410,00	-	2.160,00
Material Permanente	1.820,56	5.143,82	-	-
Avaliação de Aprendizagem/Capacitação em Serviço	-	2.000,00	-	-
Material Pedagógico	3.134,03	1.853,82	-	3.240,00
Outros	-	200,00	-	
Total Aplicado	9.220,12	12.607,64	29.917,19	5.400,00

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

As tabelas 19.1 e tabela 19.2 apresentam os valores dos recursos recebidos e gerados pela APM. Recursos recebidos são os valores repassados pelos Programas dos quais a escola participa, seja do governo federal ou estadual, especificamente nessa escola, ela recebeu recursos do PDDE, PDE e da Secretaria de Estado de Educação para reforma e pintura do prédio. Os recursos gerados pela escola se referem a aluguéis da cantina e de uma guarita de segurança que funciona atualmente como pequeno comércio de fotocópias para toda a comunidade.

Segundo informação verbal dos Diretores e Secretários das Escolas pesquisadas, todas as escolas da Rede Estadual têm que aderir ao PDDE.

Ainda por questões metodológicas na coluna do total de recursos para o ensino fundamental, em relação aos recursos repassados pela Secretaria de Estado de Educação, procedeu-se da seguinte maneira: o valor total foi dividido pelo número total de alunos da escola e em seguida o valor *per capita* foi multiplicado pelo número de alunos do ensino fundamental, representando dessa forma o total de recursos destinados ao ensino fundamental.

A Escola 1 participa também do PDE, que também como o PDDE, está voltado para o ensino fundamental. No ano de 2004 do PDDE a escola recebeu o montante de R\$ 9.102,80 (nove mil cento e dois reais e oitenta centavos), esse valor corresponde a 17,59% do valor total de recursos da APM, tendo sido gasto 80,24% do recurso com material de consumo e material pedagógico, os 19,76% restantes foi gasto com material permanente.

Este é o segundo ano que a escola está operacionalizando o PDE, no valor de R\$ 12.303,82 (doze mil trezentos e três reais e oitenta e dois centavos) sendo R\$ 6.000,00 (seis mil reais) de contrapartida do Governo do Estado e R\$ 6.000 (seis mil reais) do concedente_Banco Mundial, R\$ 303, 82 (trezentos e três reais e oitenta e dois centavos) foi resultado de aplicação financeira, esse valor correspondeu a 23,77% dos recursos recebidos via APM. O gasto com material de consumo e material pedagógico foi de 42,78%%, com material permanente foi 39,33%, com avaliação de aprendizagem e capacitação em serviço o gasto foi de 16,25%, com material permanente e outros, no qual foi pago o fretamento de um ônibus para uma excursão dos alunos que correspondeu a 1,65%.

Por sua vez a Secretaria de Estado de Educação repassou R\$ 29.917,19 (vinte e nove mil novecentos e dezessete reais e dezenove centavos) para a execução de serviços de reparos emergenciais, pinturas e instalações elétricas executados no período de fevereiro a junho de 2004.

Quanto aos aluguéis, o valor total do recurso neste ano de 2004 foi de R\$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos reais) que foi gasto basicamente em material de consumo e material pedagógico.

Em entrevista com o diretor da escola, questionou-se sobre a realização de festas, a informação obtida foi que as mesmas não são promovidas por que em anos anteriores gerou muita violência na escola, tendo a atual direção da escola, juntamente com o Colegiado Escolar decidido não mais promovê-las.

Tabela 20 - Escola 1: Custo Total do Ensino Fundamental (% e R\$) – 2004

Total do Custo	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Livro didático	Merenda	Outros (água/luz/tel)	Outras despesas
	Total	Docente	Não docente						
934.868,92	756.018,01	550.076,80	205.941,21	28.197,98	20.224,83	24.218,35	51.605,82	35.109,67	19.494,26
100%	80,86%	58,83%	22,02%	3,03%	2,16%	2,59%	5,52%	3,76%	2,09%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

Os custos do ensino fundamental da Escola 1 representaram 68,20% do custo total da escola. Esta etapa de ensino é a que mais recebe recursos para o seu financiamento.

Em relação aos custos específicos desta etapa, os custos com pessoal docente e não docente representaram 80,86%, custeio e investimento representaram 19,14%.

Tabela 21 – Escola 1: Custo do Ensino Fundamental: 1ª a 4ª série

Total do Custo	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Livro didático	Merenda	Outros (água/luz/tel)	Outras Despesas
	Total	Docente	Não docente						
332.151,63	268.502,45	194.060,95	74.441,50	10.192,00	7.309,12	8.754,20	18.653,94	12.691,08	7.043,40
100%	80,56%	58,42%	22,14%	3,06%	2,20%	2,63%	5,61%	3,82%	2,12%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

Os custos das séries iniciais do ensino fundamental representam 35,53% do custo desta etapa de ensino.

O custo com pessoal docente e não docente representou 80,56%, material de consumo, material permanente, serviços e outros representaram 11,20%, livro didático 2,63% e merenda 5,61%.

Tabela 22 – Escola 1: Custo do Ensino Fundamental: 5ª a 8ª série. Ano 2004.

Total do Custo	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Livro didático	Merenda	Serviços (água/luz/tel)	Outras despesas
	Total	Docente	Não docente						
602.717,21	488.520,09	357.015,84	131.504,25	18.004,00	12.911,44	15.464,15	32.947,32	22.418,58	12.451,65
100%	81,05%	59,23	21,81%	2,98%	2,14%	2,56%	5,48%	3,72%	2,07%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

Os custos das séries finais representam 64,47% do total dos custos do ensino fundamental.

Em relação ao custo total de pessoal docente e não docente, os mesmos representam 81,05%, material permanente, material de consumo, serviços e outros representam 10,91% dos custos, livros didáticos 2,56% e merenda 5,48%.

Em relação aos professores, que atuam de 5ª a 8ª série, 6 deles atuam também no ensino médio. Dessa forma, levantou-se o número de horas/aulas dadas, rateando-se o salário correspondente a cada etapa de ensino.

Tabela 23 – Escola 1: Custo do Ensino Médio. Ano 2004

Total do Custo	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Livro didático e Merenda	Serviços (água/luz/tel)	Outras despesas
	Total	Docente	Não docente					
412.716,69	356.455,86	200.835,61	155.675,25	9.344,97	9.822,11	-	24.266,47	12.827,28
100%	86,36%	48,66%	37,71%	2,28%	2,38%	-	5,88%	3,10%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

O ensino médio possui 696 alunos matriculados, seu custo representa 30,10% do custo total da escola.

Em relação ao custo específico desta etapa de ensino, pessoal representou 86,36%, ressalta-se que pessoal docente representou 48,66% dos mesmos enquanto no ensino fundamental este custo representou 58,83%. Dos 23 professores que atuam nesta etapa de ensino, seis atuam também no ensino fundamental, oito são professores convocados, e estes professores tem vencimentos estipulados, de acordo com o Plano de Cargos e Salários, o salário inicial da carreira do magistério, que são salários menores que os dos professores concursados há alguns anos. A título de exemplo, os salários dos nove professores que atuavam exclusivamente nesta etapa, correspondeu a 57,22% do total de vencimentos pagos, enquanto os oito convocados correspondeu a 21,16% do total.

Tabela 24 – Escola 1: Custo da Educação de Jovens e Adultos (EJA) Ano: 2004

Total do Custo	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Livro didático e Merenda	Serviços (água/luz/tel)	Outras despesas
	Total	Docente	Não docente					
23.157,61	20.004,63	11.280,82	8.723,18	488,54	585,47	-	1.359,75	718,77
100%	86,38%	48,71%	37,66%	2,10%	2,52%	-	5,87%	3,13%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

A Escola 1 possui apenas uma turma de EJA de 1ª a 4ª série, o custo da mesma representou 1,69% do custo total.

Em relação ao custo específico desta modalidade de ensino, o custo com pessoal representou 86,38%, custo com material de consumo, material permanente, serviços e outros representou 13,62%.

Observa-se que os professores desta modalidade de ensino estão lotados como professores do ensino fundamental.

Tabela 25: Escola 1: Custo Aluno/Ano e custo Aluno/Mês por Etapa e Modalidade de Ensino. Ano 2004.

	Número alunos	Custo aluno/ano	Custo aluno/mês
Total Geral da Escola	1.742	786,87	65,57
Total do Ensino Fundamental	1.007	928,37	77,36
- 1ª a 4ª série	364	912,50	76,04
- 5ª a 8ª série	643	937,35	78,11
Ensino Médio	696	592,98	49,41
EJA	39	593,76	49,48

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

A tabela 25 demonstra os valores aproximados do custo aluno/ano e do custo aluno/mês. O custo aluno ano do ensino fundamental foi de R\$ 928,37 (novecentos e vinte e oito reais e trinta e sete centavos), sendo que nas séries iniciais o custo foi de R\$ 912,50 (novecentos e doze reais e cinquenta centavos) e nas séries finais R\$ 937,35 (novecentos e trinta e sete reais e trinta e cinco centavos), ou seja, 2,72% maior que nas séries iniciais.

O custo do ensino médio foi de R\$ 592,98 (quinhentos e noventa e dois reais e noventa e oito centavos), o menor custo da escola e o EJA ficou em R\$ 593,76 (quinhentos e noventa e três reais e setenta e seis centavos). Dessa forma o custo médio da Escola 1 foi de R\$ 786,87 (setecentos e oitenta e seis reais e oitenta e sete centavos).

4.3 Análise do custo/aluno da Escola 2

A Escola 2 possui um total de 901 alunos matriculados no ensino fundamental, ensino médio e no EJA.

A maior dificuldade no levantamento de custo dessa escola referiu-se, como na Escola 1, aos valores gerados pela APM que requereram várias visitas e

questionamentos ao Diretor para levantarmos os valores apresentados nas tabelas 27.1 e 27.2.

Tabela 26 : Escola 2 – Custo Total por Elemento de Despesa - Ano –2004.

Total Custo (%)	Pessoal		Material de Consumo Total	Material Permanen te Total	Luz	Água	Tel.	Livro didático	Merenda	Outras Despesas
	Docente	Não docente								
700.514,73	333.733,62	215.930,72	31.709,48	20.685,65	13.017,00	5.615,08	3.171,42	10.582,00	26.028,98	40.040,77
100%	47,68%	30,82%	4,52%	2,95%	1,85%	0,80%	0,45%	1,51%	3,71%	5,71%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

No custo total da Escola 2, a despesa com pessoal docente e não docente foi de 78,50%. Ressalta-se que dos custos com pessoal não docente, R\$ 93.138,86 (noventa e três mil, cento e trinta e oito reais), correspondeu aos vencimentos pagos ao Diretor e a equipe pedagógica.

Os custos referentes a material de consumo, material permanente, água, luz, telefone e outras despesas corresponderam a 16,28%, livro didático 1,51% e merenda escolar 3,71%.

Em relação aos materiais pedagógicos, considerando jogos, mapas, globos, cadernos e materiais esportivos, verificou-se que 1,31% do custo total se refere aos mesmos, ressalta-se, porém que neste ano a APM recebeu recursos de um projeto denominado de 2º Tempo, o que permitiu que fosse feito um investimento nestes itens, porém não foi possível levantar o custo dos materiais utilizados nas atividades de sala de aula, como fotocópias de provas ou atividades de sala de aula.

As tabelas abaixo demonstram os valores arrecadadas via APM e como esses recursos são gastos pela Escola 2. Salienta-se mais uma vez que por questões metodológicas, nos mesmos não se está incluindo a Merenda Escolar, cujo valor também é repassado via APM, mas somente os valores dos outros programas dos quais as escolas participam.

Tabela 27.1: Escola 2 - Recursos Recebidos e Administrados e Recursos Gerados pela APM – Ano 2004.

Fontes de Recursos	Valor	Total de Recursos para o Ensino Fundamental
Recursos Recebidos e administrados pela APM		
- Projeto 2º Tempo	8.970,00	6.970,00 ¹
- PDDE	4.186,00	4.186,00
- PDE	6.200,00	6.200,00
- Secretaria de Educação	39.230,08	19.157,86 ²
Recursos Gerados pela escola		-
- Arrecadação de festas	240,00	
- Aluguel da Cantina	3.000,00	1.465,10
Total Geral	61.826,08	37.978,96

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

1- Esse Projeto foi repassado em 2 parcelas de R\$ 3.485,00 para o Ensino Fundamental e 2 parcelas de R\$ 1.000,00 para o Ensino Médio.

2-Valor foi dividido pelo número total de alunos e multiplicado pelo número de matrículas do Ensino Fundamental.

Tabela 27.2 – Escola 2: Aplicação dos Recursos Recebidos e Arrecadados Pela APM da Escola 2. Ano 2004

Fonte de Recursos	PDE	PDDE	Secretaria de Educação	Projeto 2º Tempo	Formatura Ensino Médio	Aluguel da cantina
Manutenção e reparos (reforma)	-	1.738,00	39.230,08	-	-	-
Material de Consumo	4.305,62	1.052,00	-	-	-	3.000,00
Material Permanente	1.860,00	859,69	-	-	-	-
Avaliação Aprendizagem e Capacitação em Serviço	-	570,69	-	-	-	-
Material Esportivo	-	-	-	8.970,00	-	-
Outros	-	-	-	-	240,00	-
Total Aplicado	6.165,62	4.220,38	39.230,08	8.970,00	240,00	3.000,00

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

A Escola 2 por meio da APM, sem considerar os valores repassados da merenda escolar, movimentou no ano de 2004 R\$ 58.826,08 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oito centavos), referentes aos seguintes Programas e Projetos: Projeto 2º Tempo, PDDE, PDE e Repasse da Secretaria de Estado de Educação, além de recursos oriundos de promoção de festas. Com o PDE a escola recebeu R\$ 6.200,00 (seis mil e duzentos reais), que correspondeu a 10,53% dos recursos recebido via APM. Este foi o quarto ano de operacionalização do mesmo na escola, tendo sido gasto 70% dos recursos em material de consumo e 30% com material permanente.

O PDDE repassado para a escola foi de R\$ 4.186,00 (quatro mil cento e oitenta e seis reais), ou 7,11% dos recursos recebidos, tendo sido gasto com manutenção e reparos 41,43% dos recursos, com matéria de consumo o gasto foi de 25,13%, com material permanente 20,53% e com avaliação de Aprendizagem e Capacitação em Serviço 13,63%.

A Secretaria de Estado de Educação repassou R\$ 39.320,08 (trinta e nove mil trezentos e vinte reais e oito centavos) para reforma e reparos no prédio.

A Escola recebeu R\$ 8.970,00 (oito mil novecentos e setenta reais) para compra de materiais esportivos para uso da escola e também da comunidade.

Ainda arrecadou, devido a promoção de uma festa, R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) que foi repassado para os alunos formandos do Ensino Médio e com o aluguel da cantina recebeu R\$ 3.000,00 (três mil reais) que foi utilizado para a compra de materiais de consumo. Ressalta-se que estes foram recursos gerados pela APM.

Verifica-se pelas tabelas acima que a APM participa na composição total dos custos desta escola no ano de 2004, com 8,82%, valores esses diluídos nos diversos insumos, ressaltando que a maior parte dos recursos correspondeu a repasse da Secretaria de Estado de Educação para reforma e pintura da escola.

As tabelas abaixo demonstram os custos levantados na Escola 2 referentes ao ensino fundamental, ensino médio e a educação de jovens e adultos.

Tabela 28- Escola 2: Custo Total do Ensino Fundamental (% e R\$)- 2004

Total do Custo	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Livro didático	Merenda	Serviços (água/luz/tel)	Outros custos
	Total	Docente	Não docente						
497.739,76	397.554,36	298.719,84	98.834,52	20.536,61	11.493,30	10.582,00	26.029,98	10.647,65	20.895,86
100%	79,87%	60,01%	19,85%	4,12%%	2,30%	2,12%	5,23%	2,14%	4,20%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

Os custos do ensino fundamental representaram 71,05% do custo total da escola.

Em relação aos custos específicos desta etapa de ensino, os salários de pessoal representaram 79,87% dos mesmos, os custos com material de consumo, material permanente, merenda, livro didático e outros representaram 20,13%.

Sete professores desta etapa de ensino complementam sua carga horária no ensino médio e no EJA.

Tabela 29 – Escola 2: Custo do Ensino Fundamental: 1ª a 4ª série

Total do Custo	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Livro didático	Merenda	Serviços (água/luz/tel)	Outros custos
	Total	Docente	Não docente						
239.610,61	186.789,83	134.675,52	52.114,31	10.827,44	6.062,16	5.579,60	13.722,80	5.612,08	11.020,00
100%	77,95%	56,20%	21,74%	4,52%	2,54%	2,32%	5,72%	2,34%	4,60%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

Em relação às séries iniciais, os custos representaram 48,13% dos custos do ensino fundamental, que possuía 440 matrículas no ano de 2004.

Os custos com pessoal representaram 77,95%, material de consumo, material permanente, serviços e outros custos representaram 14%, livro didático 2,32% e merenda 5,72%.

Tabela 30 – Escola 2: Custo do Ensino Fundamental: 5ª a 8ª série. Ano 2004.

Total do Custo	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Livro didático	Merenda	Serviço (água/luz/tel)	Outros Custos
	Total	Docente	Não docente						
258.128,99	210.767,59	164.044,32	46.723,18	9.710,99	5.437,12	5.002,80	12.303,20	5.031,52	9.875,86
100%	81,65%	63,55%	18,10%	3,76%	2,10%	1,94%	4,78%	1,95%	3,83%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

Os custos de 5ª a 8ª série representam 51,86% dos custos do ensino fundamental.

Nas séries finais também o insumo pessoal é maior que nas séries iniciais, representou 81,65% dos custos, material de consumo, material permanente, serviços e outros custos representam 11,64%, livro didático representou 1,94% e merenda 4,78%.

Tabela 31 – Escola 2: Custo do Ensino Médio. Ano 2004.

Total do Custo	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Livro didático e Merenda	Outros (água/luz/tel)	APM
	Total	Docente	Não docente					
138.988,89	105.296,55	27.548,65	77.747,90	5.296,18	7.670,78	-	7.402,14	13.323,24
100%	75,75%	19,82%	55,93%	3,81%	5,52%	-	5,33%	9,59%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

O ensino médio possui 306 alunos matriculados nessa escola. Essa etapa de ensino representa 19,84% do custo total da escola.

Em relação aos custos específicos desta etapa de ensino, pessoal representou 75,75%, sendo que o pessoal docente corresponde a 19,82% e pessoal não docente representou 55,93%. Material de consumo, material permanente, serviços e outras despesas representaram 24,25% dos custos.

Em relação aos professores, dos 10 que atuam no ensino médio, nove deles complementam sua carga horária no ensino fundamental e no EJA e apenas um professor é exclusivo desta etapa de ensino.

Tabela 32: Escola 2 - Custo da Educação de Jovens e Adultos (EJA) Ano: 2004.

Total do Custo	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Livro didático e Merenda	Serviços (água/luz /tel)	Outros Custos
	Total	Docente	Não docente					
63.786,07	47.474,95	8.126,69	39.348,30	2.618,69	3.194,77	-	3.749,45	6.748,17
100%	74,42%	12,74%	61,68%	4,10%	5%	-	5,89%	10,58%

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

A educação de jovens e adultos possui 155 alunos matriculados, esta modalidade representou 9,10% do custo total da escola.

Em relação aos custos específicos da mesma, o custo com pessoal representou 74,42%, o custo com docente corresponde a 12,74% e não docente a 61,68%. Material de consumo, material permanente, serviços e outros custos e outros correspondem a 25,58%.

Os professores que atuam nessa modalidade de ensino estão lotados no ensino fundamental e ensino médio.

Tabela 33: Escola 2 – Custo Aluno/Ano e Custo Aluno/Mês por Etapa e Modalidade de Ensino. Ano 2004

	Número alunos	Custo aluno/ano	Custo aluno/mês
Custo Total da Escola	901	777,48	64,79
Ensino Fundamental	440	1.131,22	94,26
- 1ª a 4ª série	232	1.032,80	86,06
- 5ª a 8ª série	208	1.241,00	103,41
Ensino Médio	306	454,21	37,85
EJA	155	411,52	34,29

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

A tabela 33 demonstra os valores do custo aproximado aluno/ano e do custo aluno/mês. A mesma serve para demonstrar as distorções existentes no sistema de ensino, uma vez que se esperava que os valores do Ensino Médio e também do EJA, ficassem próximos ou fossem superiores ao do Ensino Fundamental.

O custo aproximado do ensino fundamental foi de R\$ 1.131,22 (mil cento e trinta um reais e vinte e dois centavos), nas séries iniciais o custo ficou em torno de R\$ 1.032,80 (mil, e trinta e dois reais e oitenta centavos) e nas séries finais a R\$ 1.241,00 (mil duzentos e quarenta e um reais).

O ensino médio apresentou custo aproximado de R\$ 454,21 (quatrocentos e cinqüenta e quatro reais e vinte e um centavos) e o EJA R\$ 411,52 (quatrocentos e onze reais e cinqüenta e dois centavos).

Os custos do ensino fundamental são 149% superiores ao custo do ensino médio e 174,88% superior em relação ao EJA. O valor superior desta etapa de ensino se deve, conforme analisado no Capítulo II, a focalização da política educacional e conseqüentemente da política de financiamento nesta etapa de ensino.

4.5 - Comparação dos Custos das Escolas 1 e Escola 2.

Abaixo compara-se a média do custos geral e o custo por etapa e modalidade de ensino das duas escolas estudadas.

Tabela 34 – Comparação da Média do Custo Geral do Aluno/Ano e do Custo Aluno/Mês das Escolas 1 e Escola 2 (R\$). Ano - 2004

Escola	Número de matrículas	Custo Total	Custo aluno/ano	Custo aluno/ mês
Escola 1	1.742	1.370.743,86	786,87	65,57
Escola 2	901	700.514,73	777,48	64,79

Fonte: Elaborado para este trabalho.

A Escola 1 possui maior número de alunos e no custo/aluno médio da Educação Básica apresenta valores 1,19% maior que a Escola 2. Mas apesar da pequena diferença pode-se observar uma certa similaridade e homogeneidade em relação aos custos, uma vez que os mesmos se mantêm dentro de um mesmo padrão e de um mesmo patamar de valores mantendo-se na casa dos R\$ 770,00 (setecentos e setenta reais) do custo aluno/ano e R\$ 64,00 (sessenta e quatro reais) do custo aluno/mês.

Infere-se ainda, que a Escola 2 por ter menos alunos, seu custo tenderia a ser maior, dentro da lógica de custo de que quanto mais alunos menor o custo. Isso não ocorreu, porque no insumo que se relaciona aos salários, que é o que causa maior impacto no custo, verificou-se que a maior parte dos funcionários administrativos recebem salários que não correspondem as suas funções, são funcionários que vieram dos setores de limpeza, cantina, etc e também aproximadamente 25% dos professores são contratados, o que significa que os salários recebidos, de acordo como o Plano de Cargos e Carreiras do Estado, são os salários de início de carreira, que conseqüentemente são menores. Enfatizando ainda que os funcionários concursados, optam em assumir os cargos em escolas mais centrais e de fácil acesso e esta escola está localizada em local distante da área central da cidade.

Tabela 35 – Comparação do Custo Aluno/Ano por Etapa e Modalidade de Ensino da Escola 1 e Escola 2.

	Número de matrículas total	Custo aluno/ano				
		Ensino Fundamental	EF- 1ª a 4ª série	EF - 5ª a 8ª série	Ensino Médio	EJA
Escola 1	1.742	928,37	912,50	937,35	592,98	593,76
Escola 2	901	1.131,22	1.032,80	1.241,00	454,21	411,52

Fonte: Dados levantados na unidade escolar. Produzido para este trabalho.

Pela tabela 35 observa-se que na Escola 2, o custo do ensino fundamental é maior tanto nas séries iniciais como nas séries finais, por sua vez a Escola 1 apresenta custo maior no ensino médio e no EJA.

Sendo que o custo do ensino fundamental da Escola 2 foi 21,85% maior provavelmente, por ter menos alunos. Embora o valor aluno/ano seja *per capita*, quanto maior a escola maior será o gasto com seu funcionamento diário, pois irá necessitar de mais funcionários, mais materiais de consumo, entre outros.

Tabela 36 – Valores Alcançados do Gasto Aluno/ano e Custo Aluno/ano. Ano 2004.

Etapa/Modalidade		
Ensino Fundamental	Gasto Médio do Programa Ensino Fundamental	2.333,73
	Valor Médio do Fundef na Rede estadual	1.117,78
	Custo Aluno/ano do Ensino Fundamental – Escola 1	928,37
	Custo Aluno/ano do Ensino Fundamental – Escola 2	1.131,22
Ensino Médio	Gasto Médio do Programa Ensino Médio	440,79
	Custo aluno/ano Ensino Médio Escola 1	592,98
	Custo aluno/ano Ensino Médio Escola 2	454,21
EJA	Gasto Médio do Programa EJA	42,61
	Custo aluno/ano EJA Escola 1	593,76
	Custo aluno/ano EJA Escola 2	411,52

Fonte: Dados levantados na unidade escolar e no Balanço Geral do Estado de MS. Produzido para este trabalho.

Observa-se que o gasto/aluno médio do ensino fundamental apresenta valores bem superiores aos demais pelo fato de se lançar no Programa Ensino Fundamental a maior parte das despesas de ensino, principalmente as despesas com pagamento de Pessoal conforme se pôde constatar na análise deste Programa por meio do Balanço Geral do Estado. Ressaltamos, conforme explicitado que os valores do Programa Ensino Fundamental foram retirados da Função 12 e que nele estão computados também outros subprogramas que não dizem respeito à MDE, como por exemplo o pagamento do Bolsa Escola e amortização da dívida da educação.

Quanto aos custos levantados nas escolas, o ensino fundamental também apresenta o maior custo: representou 68,20% do custo médio total da Escola 1 e 71,05% do custo médio total da Escola 2.

Os valores do ensino médio levantados nas escolas foi de R\$ 592,98 (quinhentos e noventa e dois reais e noventa e oito centavos) na Escola 1, e R\$ 454,21 (quatrocentos e cinquenta e quatro reais e vinte e um centavos) na Escola 2. Tendo representado na Escola 1, 30,10% do custo médio total e na Escola 2, 19,84% do custo médio total.

Os valores do EJA foram de R\$ 593,76 (quinhentos e noventa e três reais e setenta e seis centavos) na Escola 1, e R\$ 411,52 (quatrocentos e onze reais e cinquenta e dois centavos) na Escola 2, representando, respectivamente, do custo médio total 1,69% na Escola 1 e 9,10% na Escola 2, pelo motivo de que nesta escola há mais alunos matriculados nesta modalidade de ensino o que demanda mais recursos para o atendimento dela.

Quanto aos valores médio efetuado no Programa EJA, apresenta-se uma grande variação em relação ao custo das escolas, enquanto no Programa ele foi de R\$ 42,61 (quarenta e dois reais e sessenta e um centavos), nas escolas pesquisadas, o custo foi superior a R\$ 400,00 (quatrocentos reais) pelo motivo de que o valor das outras etapas cobre os custos desta modalidade. Por exemplo, na Escola 2, os professores do ensino fundamental atendem algumas disciplinas desta modalidade, a merenda escolar servida no período noturno vem dos valores repassados para o ensino fundamental, no entanto é servido para todos os alunos, independente da etapa ou modalidade de ensino.

A respeito dos valores alcançados neste estudo e a título de comparação, no II Congresso Nacional de Educação (CONED) em 1997, o valor definido por aluno/ano na educação básica, com exceção das creches, deveria estar em torno de US\$ 1.500 (mil e quinhentos dólares)⁹⁹ por aluno/ano.

O Documento do MEC/INEP, intitulado Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação (2003) analisado nesta dissertação, apresenta os recursos que seriam necessários para se cumprir as metas de atendimento do PNE, partindo de 2003 até o ano de 2011, corresponderia:

⁹⁹ PINTO, José Marcelino de Rezende, 1999, p. 90.

- ao ensino fundamental, que em 2004 apresentaria um gasto/aluno de R\$ 982,00 (novecentos e oitenta e dois reais) e, em 2011, estaria em torno de R\$ 1.873,00 (mil oitocentos e setenta e três reais);

- ao ensino médio, em 2004, apresentaria um gasto/aluno de R\$ 1.049,00 (mil e quarenta e nove reais) e, em 2011 estaria em torno de R\$ 2.268,00 (dois mil duzentos e sessenta e oito reais);

- ao EJA fundamental o gasto/aluno, em 2004, seria de R\$ 982,00 (novecentos e oitenta e dois reais) e em 2011 estaria em R\$ 1.873,00 (mil oitocentos e setenta e três reais). O EJA ensino médio, em 2004, seria de R\$ 1.049,00 (mil e quarenta e nove reais) e em 2011 seria de R\$ 2.268,00 (dois mil duzentos e sessenta e oito reais).

Ainda, a respeito do custo levantado nas unidades escolares verificou-se que:

- Na Escola 1, 82,6% do custo se referiu a pagamento de Pessoal, e 17,40% são para as outras despesas.

- Na Escola 2, 78,50% do custo se referiu a pagamento de Pessoal, os 21,5% são para as outras despesas, nas outras despesas estão incluídos os valores recebidos e gerados pela APM, sem esses repasses, na Escola 1 esses valores seriam de 15,06% e na Escola 2 15,79%.

Em outras palavras, significa dizer que o consumo da escola é praticamente nada, uma vez que os salários representam mais de 80%, na Escola 1 e quase esse percentual na Escola 2, e mesmo se fosse dobrado o custeio, isso não impactaria no gasto do governo, mas poderia ser observado uma diferença em relação a manutenção, conservação e quantidade de materiais de consumo nas escolas.

Verifica-se também que o impacto dos valores alocado pelas APMs é pouco significativo na composição total do custo aluno/ano, mesmo na Escola 2, em que ele representou 5,71% do total do custo, são recursos que variam muito no decorrer de cada ano, pois vai depender exclusivamente da adesão ou não da escola em algum programa específico da União ou do Estado, sendo considerados, recursos complementares ou adicionais, porém necessário para o funcionamento da escola, pois como foi levantado, eles servem, na sua maioria, para complementar principalmente a compra de materiais de consumo e alguns materiais pedagógicos. Esses recursos demonstram claramente que a escola necessita de mais recursos para o seu funcionamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho percorrido na realização deste estudo procurou trazer as especificidades do objeto custo/aluno de duas escolas públicas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Acredita-se que a dimensão econômico-financeira proposta tenha sido contemplada nos limites do que foi possível investigar, uma vez que a abrangência da metodologia implicou em um exaustivo trabalho empírico que necessitou da disponibilidade, colaboração e comprometimento dos Diretores e funcionários das escolas pesquisadas.

As metodologias de custo aplicadas à educação possuem suas especificidades e limitações, porque diferentemente de uma unidade produtiva, nos quais os custos são auferidos dentro de uma metodologia rigorosa, a escola se diferencia do setor produtivo já que diz respeito a processos e relações humanas, ainda que mobilize e necessite de recursos para o desenvolvimento das suas atividades em prol do aluno.

Considera-se que outras análises, aprofundamentos e ampliações, poderão ser realizadas com ganhos consideráveis para os estudos de custos educacionais no Estado de Mato Grosso do Sul, uma vez que existem ausências deste tipo de estudos no Estado. A metodologia escolhida privilegiou o levantamento dos valores monetários, pois um dos objetivos era de obter o custo/aluno o mais próximo possível dos valores reais, aproximando-se dessa forma, do quantitativo gasto diretamente na unidade escolar.

Ainda, este estudo mostrou uma convergência de valores entre as duas escolas analisadas, o que diverge dos estudos de custo realizados no Brasil que demonstram que ao invés de uma convergência existe uma grande dispersão entre etapas e modalidades assim como entre as diferentes redes de ensino. Isto suscitou a seguinte indagação: seriam estes valores convergentes efeitos do Fundef?

Neste estudo, os parâmetros indicadores de qualidade, não foram contemplados porém, como ressaltado nos estudos de custo, é necessário saber quanto custa hoje, o que está sendo realizado e a partir do custo do aluno no sistema, calcular quanto custará para chegar ao patamar de qualidade necessário para a educação, e, “[...] o custo adicional

para elevar a qualidade a um novo patamar é integrado ou adicionado ao custo anterior” (MELCHIOR, 1997, p. 30).

O outro motivo pelo qual a análise do custo neste trabalho se deteve no levantamento dos valores monetários, deve-se ao fato de que não existem estudos ou indicadores que demonstrem que uma escola da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, tenha melhor qualidade que outras escolas dentro da mesma rede, ou que as escolas da Rede Municipal sejam melhores que as da Rede Estadual, o que existe no caso específico dessa rede são comentários de que uma ou outra apresenta alguns indicadores diferenciados.

A diferenciação entre o gasto/aluno e o custo/aluno como parâmetros distintos, conforme explicitado por Bassi (1996), Melchior (1997) e o Documento do MEC (s/d), foram considerados complementares neste estudo, pois foi possível a determinação dos valores alocados por esses instrumentos. O custo aluno/ano médio levantado da Escola 1 foi R\$ 786,87 (setecentos e oitenta e seis reais e oitenta e sete centavos), na Escola 2 foi de R\$ 777,48 (setecentos e setenta e sete reais e quarenta e oito centavos) Ressalta-se que não concordamos com a forma de alocação de recursos por parte do poder público, baseado no *per capita*, mas que para os limites deste trabalho, que é o financiamento realizado pelo Estado, permitiu-se através deste instrumento verificar o quanto o Estado está gastando dos seus recursos na educação pública, ou seja, o que se gasta efetivamente na atividade fim, que é o custo/aluno na unidade escolar, e qual o comprometimento financeiro com a administração central do sistema de ensino no seu conjunto.

Observou-se por meio da análise dos Balanços e Demonstrativos, que o Estado de Mato Grosso do Sul tem realizado o gasto relacionado aos percentuais de aplicação dos impostos e contribuição no período analisado, de 2000 a 2004.

Porém, com a política educacional voltada exclusivamente para o ensino fundamental, e com os valores do ensino médio subestimados nos documentos contábeis oficiais, pois uma grande parte dos seus gastos, como por exemplo, o pagamento de salário dos professores, que na maioria das vezes são lançados como gastos, ou do ensino fundamental ou da Administração Geral da Secretaria de Estado de Educação, pode-se afirmar que o ensino médio no Estado de Mato Grosso do Sul, não tem recursos

destinados exclusivamente para o seu financiamento, como acontece com o ensino fundamental. De certa forma ele se beneficia dos recursos do ensino fundamental que vão para as escolas, uma vez que se utiliza o mesmo prédio, os materiais de consumo, os materiais pedagógicos e das capacitações dos professores, que são adquiridos e realizados com os recursos de Programas voltados para esta etapa de ensino; entre outros. Ainda, o ensino médio é uma etapa da educação básica que tem crescido significativamente nos últimos anos e pelas metas do PNE¹⁰⁰ seria somente a partir de 2011 que ele se tornaria obrigatório e seria considerado direito público subjetivo.

No Brasil, a partir dos anos de 1990 e principalmente a partir do Fundef, observou-se uma expansão quantitativa no número de alunos matriculados, essa expansão quantitativa ocorreu principalmente no ensino fundamental, em 2001 a taxa de escolarização, nessa etapa de ensino foi de 96,5%¹⁰¹, significando que está próximo da universalização. Mas em termos qualitativos, essa expansão não ocorreu: há um grande contingente de alunos evadidos e repetentes, a distorção idade série é alta, apresentando uma média de 52,2% (MEC/INEP, 2003) no índice, significando que quando o aluno não evade da escola, ele passa por sucessivas retenções no decorrer das distintas séries, há ainda, os baixos salários dos professores¹⁰², e as salas de aulas numerosas, estas são algumas dessas condições qualitativas que refletem as condições da escola pública na atualidade.

Acredita-se que esse levantamento do custo/aluno possa contribuir para os estudos de custo, e a partir dele, se possa buscar os indicadores já construídos e em construção que leve-nos a escola de qualidade proposta pela legislação e almejada por todos. Porém, devemos ter em conta que a escola, como espaço constituído, não é um ente autônomo, desassociada das conjunturas inerentes à sociedade capitalista. A escola pública depende exclusivamente dos recursos públicos, recursos esses que mesmo sendo vinculados constitucionalmente, dependem das políticas macroeconômicas que têm na

¹⁰⁰ PNE, 2000, p.78.

¹⁰¹ MEC/INEP, 2004.

¹⁰² Segundo o Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação, elaborado pelo MEC (RBEP, 2003, v. 82, n. 2000/2001/2002, p. 122), O professor da educação básica, com formação de nível superior, recebe um salário médio de R\$ 881,00, enquanto um profissional de informática, apresenta a média de R\$ 2.302,00, Arquiteto R\$ 2.274, Profissionais da Saúde R\$1.964,00 entre outros.

contenção dos gastos sociais uma das suas principais características. Isso faz com que tenhamos a escola possível, gastando o estritamente possível para o seu funcionamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I- DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988.

_____ **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

_____ **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

_____ **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

_____ **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Editora Plano.2001.

FNDE. **Resolução/FNDE/CD/nº17, de 9 de maio de 2005**. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferências e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na escola (PDDE) e dá outras providências. Brasília/DF, 2005. Disponível em <www.fnde.gov.br>. Acesso em 10/01/2005.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande/MS. Disponível em < www.ms.gov.br>. Acesso em 20/01/2005.

Decreto nº 11.753 de 22 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a classificação da tipologia das unidades escolares da Rede Estadual de Ensino, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado n. 6393. Campo Grande: MS, 2004.

Resolução/SED nº1.813, de 28 de janeiro de 2005. Classifica as unidades escolares da Rede estadual de Ensino e dá outras providências. Diário Oficial do Estado n.6.418. Campo Grande: MS, 2005.

MATO GROSSO DO SUL/SECRETARIA DE ESTADO DE RECEITA E CONTROLE **Balanco Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande/MS. Exercícios de 2000,2001,2002, 2003.

II – LIVROS E ARTIGOS

ALENCAR, C. CARPI, L. RIBEIRO, M. **História da Sociedade Brasileira**. 18ª ed. São Cristóvão, RJ: Editora ao Livro Técnico.1996.

ALMEIDA, Ivan Castro. Gastos Com Educação no Período de 1994 a 1999. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v.82, nº 200/201/202, set/2003, p. 137-198.

ALVES, Gilberto Luís. **A produção da Escola Pública Contemporânea**. 5º ed. São Paulo: Editora Autores Associados. 2001.

ALVES, G. L. **Origens da Escola Moderna no Brasil: A Contribuição Jesuítica**, s/d, (mimeo).

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira. Algumas Reflexões sobre o Documento “ Balanço do Primeiro Ano do Fundef – Relatório MEC” (p.27-45). In DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da Educação Básica**. 1ª ed. Campinas/SP: Autores Associados, 1999.

BARROS, Abílio Leite. Crônicas de uma vila centenária. (p. 13-26). **In Campo Grande- 100 anos de construção**. Campo Grande: Matriz Editora, 1999.

BRASIL. **Programa Dinheiro Direto na Escola/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Brasília: FNDE, 2003 (informativo n.1).

_____. Ministério da Educação. **Manual de Orientação: Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais**. Brasília: FNDE, 2004.

BASSI, Marcos Edgar. **Política educacional e Descentralização: Uma Crítica a Partir da Análise da Descentralização Financeira dos Recursos Públicos Enviados às Escolas no Estado de Minas Gerais**. 1v. São Paulo/SP: PUC. 1996. 118. Dissertação (Mestrado em Educação).

BISQUERA, R.. **Métodos de Investigação Educativa: Guia Prática**. Barcelona: Ediciones CEAC, S. A 1989.

BITTAR, Marisa, FERREIRA JUNIOR, Amarílio. De Freguesia à Capital: 100 anos de educação em Campo Grande. (p.169-194). **In Campo Grande- 100 anos de construção**. Campo Grande: Matriz Editora, 1999.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista, a Degradação do Trabalho no Século XX**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1974.

CABRAL, Paulo Eduardo. Formação étnica e demográfica. (p. 27-62). **In Campo Grande- 100 anos de construção**. Campo Grande: Matriz Editora, 1999.

CASTRO, Jorge Abrão de. SADEC, Francisco. Financiamento do Gasto em Educação das Três esferas de Governo em 2000. **IPEA** Texto para discussão n. 955. Brasília:, jun. 2003. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/> > Acesso em 20/02/2004.

CASTRO, Jorge. Abrão de. Federalismo e gasto público com Educação no Brasil. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.79, n°192, p. 92-100, mai./ago. 1998.

_____ Gastos Públicos com a Educação Básica. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.79, n°193, , p. 135-147, set./dez. 1998.

_____ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). IPEA. Texto para discussão n.760. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em 20/02/2004.

_____ Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n.74, p. 33-42, dez/2001.

CATANI, Antonio David. **Teoria do Capital Humano**. Disponível em <www.multirio.com.br>. Acesso em 27/12/2005.

CRUZ, Flávio da. **Comentários à Lei nº4.320**. 2ª ed.São Paulo: Editora Atlas, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**. 6ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

_____ A Educação Básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: SP, v.23,n. 80, set. 2003.

_____ A Educação na primeira Constituinte Republicana, (p. 69-80). In
FAVERO, Osmar . (org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 1ª ed.
Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educação**. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Financiamento da Educação Novos ou Velhos Desafios?** 1ª ed.
São Paulo: Xamã, 2004.

DIDONET, Vital. **Plano Nacional de Educação**. 1ª ed. Brasília DF: Editora Plano,
2000.

DI GIORGI, C. .A .G. Concepções do Banco Mundial e Outros Organismos
Internacionais sobre educação: Problemas e Contradições. **Revista Nuances**, v. 2,
out/1996, p. 15-21.

DOURADO. L. F. **Financiamento da Educação Básica**. Campinas SP: Autores
Associados, 1999.

FAMURS. **FUNDEF & SALÁRIO EDUCAÇÃO: INFORMAÇÕES BÁSICAS E
LEGISLAÇÃO**. 1ª ed. Porto Alegre/RS: Nova Prova: 1998.

FAVERO, Osmar . (org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 1ª
ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

FARENZA, Nalu. LUCE. Maria Beatriz. Custos Educacionais: Notas metodológicas de
uma revisão da Legislação e da Literatura Brasileira. IN: DOURADO, Luiz Fernandes
(org). **Financiamento da Educação Básica**. 1ª ed. Campinas/SP: Autores Associados,
1999 (p. 61-83).

FERNANDES, Nelson da Nóbrega. Globalización Y Crisis Del Federalismo en Brasil. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciências Sociais**. Barcelona, n.45, ago/1999. Disponible en www. Acesso em 29/10/2005.

FORUM PERMANENTE DO MAGISTÉRIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Custo-aluno-qualidade**. Workshop. Brasília: Ago/set de 1995.

HOFLING, E. M. Estado e Políticas Públicas Sociais. **Cadernos Cedes**. Campinas, ano XXI, n.55, nov/2001, p. 30-41.

INEP/MEC. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.82, n°200/201/202, jan/dez.2003, p. 117-136.

LEONE, Georges Guerra. **Custos um enfoque administrativo**, 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, v. 1, 1980.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Federalismo e Finanças estaduais: algumas reflexões**. Texto para Discussão. IE/UNICAP n. 98, set.2000. disponível em acesso em 01/11/2005.

MARTINS, Gilberto de Andrade. LINTZ. Alexandre. **Guia para Elaboração de Monografias e Trabalhos de Conclusão de Curso**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEC. **Balanco do Primeiro ano do Fundef**. Brasília: mar/1999. Disponível em www.mec.gov. Acesso em 20/10/2000.

_____. **Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003**. Brasília: MEC, 1993.

_____. **Considerações sobre estudos de Gasto-aluno e de Custo-aluno**. Disponível em www.mec.gov. br Acesso em 23/05/2005.

_____ Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos e Plano de Ação Para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Conferência Mundial de educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 5 a 9 de março de 1990) Brasília: UNICEF.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil.** 1ª ed. São Paulo: Editora Autores Associados, 1997. (Polêmicas do Nosso Tempo).

_____ Financiamento da Educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em Educação. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.72, set./dez., p. 262-290, 1991.

_____ Fontes de Recursos Financeiros para a Educação no Brasil: Captação e Aplicação. **Revista Ensaio**. v. 1, nº 1, p. 23 a 44, out/dez. 1993.

MERCHEDE, Alberto. Custo da Educação Infantil: caso de duas instituições do Distrito Federal. In. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 79, 1999 p. 30-47.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil: Contos e Descontos.** 1ª ed. Ceilândia/DF: Idéa Editora, 1997a.

MONLEVADE, João. e FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e Seus Pecados Capitais.** 1ª ed. Ceilândia-DF: Idéa Editora. 1997b.

NETTO, João Batista F. Gomes. LEITE, Raimundo H. HARBISON, Ralph. W. HANUSHEK, Eric A. Investimentos Autofinanciáveis em Educação. **Cadernos de Pesquisas**. Fundação Carlos Chagas. São Paulo. n. 85. 1993. p. 11-25.

NOVAIS, F. A . O Brasil nos quadros do antigo sistema Colonial. IN_ MOTA G. (org). **Brasil em Perspectiva.** 20ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. ADRIÃO, Tereza. (orgs). **Gestão Financiamento e Direito à Educação: Análise da LDB e da Constituição Federal**. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Regina Teresa Cestari de. **Questões Teóricas de História da Educação**. Campinas, SP. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 1993 (mimeo).

PARO, Vitor Henrique. O custo do ensino público no Estado de São Paulo. Estudo de custo/aluno na rede estadual de primeiro e segundo graus. **Cadernos de Pesquisas**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.43, nov.1982, p. 3-29.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Os interlocutores do Governo Federal na Formulação da Políticas educacionais no Brasil dos anos 90**. 1998 (mimeo).

PINHEIRO, Maria Francisca. O Público e o Privado na Educação: um Conflito Fora de Moda. IN FAVERO, Osmar . (org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**.1ª ed.Campinas, SP: Autores Associados 1996.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os Recursos para a Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. 1ª ed. Brasília/DF: Plano Editora, 2000.

_____. Um Fundinho Chamado “Fundão” (p.85-98). In DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da Educação Básica**. 1ª ed. Campinas/SP: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmica do Nosso Tempo).

_____. Financiamento da educação no Brasil: Um Balanço do Governo FHC (1995-2002). **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: SP, v.23, n.80, set.2002.

PONCE, Aníbal. **Educação e Lutas de Classes**. 16ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 21ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ROCHA, Edgar Aquino. **Princípios da Economia**, 1ª ed. São Paulo: Nacional, 1983.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e Modernidade na Educação: O Processo Constituinte de 1933-34 (p. 119-138). In FAVERO, Osmar . (org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 1ª ed. Campinas, SP: Autores Associados 1996.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O Fundef e a Política de Descentralização. **Cadernos Cedex**. Campinas, SP: ano XXI, n. 55, nov/2001, p. 42-57.

SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil**. 3ª edição. Campinas SP: Autores Associados, 1996.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Relatório De Pesquisa Custo Aluno Escolar do Estado do Rio Grande do Norte**. 1ª ed. FUNPEC - Fundação Norte Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura. Natal/RN: EDUFRRN: Editora da UFRN, 1997.

SENNA, Ester. “Welfare State” e capitalismo (p.111-134). In SENNA, Éster (org) **Trabalho, Educação e Política Pública**. 1ª ed. Campo Grande MS: Editora UFMS, 2003.

SINGER, Paul. Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.12, n.2, 1998. p. 3-20.

Poder, Política e Educação. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n.1, Jan/Fev/Mar/Abr 1996, p. 5-15.

SUCUPIRA, N. O ato adicional de 1834 e a Descentralização (p. 69-80) IN FAVERO, O . (org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 1ª ed. Campinas, SP: Autores Associados 1996.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da Educação Básica? As estratégias do Banco Mundial. IN. TOMASI, Livia D. WARDE, Mirian Jorge. HADDAD, Sergio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 2ª edição, São Paulo: Cortez. UNESCO. **Relatório Mundial de Monitoramento sobre Educação para Todos**. Disponível em <www.efareport.unesco.org>. Acesso em 09/11/2004.

VALENTE, Ivan. **Plano Nacional de Educação**. 1ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VERHINE, ROBERT E. **Determinação de Custos Educacionais: uma análise panorâmica do Estado da Arte**. 1998 (mimeo).

VERRUCK, Jaime Elias. Desenvolvimento Econômico. (p.161-168). **In Campo Grande- 100 anos de construção**. Campo Grande: Matriz Editora, 1999.

XAVIER, Antonio Carlos. MARQUES, A E. S. **Custo direto de funcionamento das escolas de 1º grau (por regiões geográficas)**. 1ª ed. Brasília: MEC-SEB. 1986.

XAVIER, Maria Elizabete. RIBEIRO, Maria Luisa. NOROÑHA, Olinda .Maria. **História da Educação A Escola no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: FTD, 1994 (Coleção Aprender e Ensinar).