

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

MAGNA JOVITA GOMES DE SALES E SILVA

CUSTO DIRETO DE FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS  
PÚBLICAS MUNICIPAIS DE TERESINA - PIAUÍ

TERESINA  
2008

MAGNA JOVITA GOMES DE SALES E SILVA

CUSTO DIRETO DE FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS  
PÚBLICAS MUNICIPAIS DE TERESINA - PIAUÍ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração Educação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas.

Prof.Orientador: Professor Doutor Luís Carlos Sales.

TERESINA  
2008

S586C Silva, Magna Jovita Gomes de Sales e  
Custo direto de financiamento das Escolas Públicas  
Municipais de Teresina – Piauí / Magna Jovita Gomes  
de Sales e Silva. Teresina: UFPI / CCE, 2008.  
143 f. :il.  
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade  
Federal do Piauí - UFPI  
Orientador: Prof. Dr. Luís Carlos Sales.

1. Financiamento – Ensino Público 2. Fundef  
3. Educação – Financiamento I. Sales, Luís Carlos  
II. Título

378.12

MAGNA JOVITA GOMES DE SALES E SILVA

CUSTO DIRETO DE FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS  
PÚBLICAS MUNICIPAIS DE TERESINA – PIAUÍ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração Educação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas.

Prof.Orientador: Professor Doutor Luís Carlos Sales.

Data da defesa: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Resultado: \_\_\_\_\_.

**Banca Examinadora:**

---

Professor Doutor Luís Carlos Sales  
(Orientador)  
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

---

Professor Doutor Robert Evan. Verhine (UFBA)  
Examinador

---

Professor Doutor Washington Luis de Sousa Bonfim  
Examinador  
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

---

Professor Doutor Antônio de Pádua Carvalho Lopes  
Examinador (Suplente)  
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Teresina  
2008

Ao meu pai, Antônio Francisco de Sales Filho (*in memoriam*), e a minha mãe, Maria Gomes de Sales, que, acreditando no valor social da educação, investiram seus poucos recursos na formação educacional de seus filhos, conscientes de que esse seria o maior bem que poderiam lhes deixar para o futuro.

Ao meu esposo, Isaí Antônio, companheiro e amigo que tantas vezes teve que renunciar a suas vontades para apoiar-me nessa caminhada e, em alguns momentos, seguir lado a lado.

Ao meu filho, Thiago, e às minhas filhas, Michelle e Daniella, maiores razões da minha vida, os quais souberam conviver com minhas angústias e o cansaço das noites mal dormidas.

A todos aqueles que, assim como eu, hoje dependem da escola pública para obter sua formação educacional e, portanto, esperam que o poder público cumpra com o dever de assegurar-lhes os direitos garantidos pela legislação.

Aos profissionais da educação, em especial àqueles que atuam nas escolas públicas desse país, os quais acreditam na educação como um caminho para reduzir as desigualdades e as injustiças sociais.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela minha existência e pelo consentimento para eu chegar até aqui.

Ao meu orientador, professor Doutor Luís Carlos Sales, pela confiança, paciência e competência com que conduziu a orientação deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Educação do Curso de Mestrado, pela eficiente contribuição nesta etapa de minha formação.

Aos funcionários da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Teresina e das escolas 17 escolas envolvidas na pesquisa, que se mostraram atenciosos e prestativos com as minhas solicitações.

À Virgínia Pádua, pelas sugestões, colaboração, suavidade e paciência na fase final deste trabalho.

À Goreti, pela parceria nos estudos para ingresso no Mestrado e pela troca de experiências durante esses dois anos de duração do curso.

Às colegas de profissão da Escola Municipal Prof. Moaci Madeira Campos, pela solidariedade e apoio nesta difícil jornada.

Ao Isaí, que colaborou no levantamento dos dados empíricos deste estudo, me acompanhando nas visitas às escolas.

Ao meu filho, Thiago, e às minhas filhas, Michelle e Daniella, pela amizade que nos une e também pela colaboração, incentivo, apoio e tolerância.

Aos parentes (de sangue e por afinidade) e amigos, pelo incentivo presente nas palavras de confiança.

Aos colegas do curso, pelos ensinamentos, convivência e pelas boas lembranças que guardarei em mim.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar e calcular o custo-aluno/ano de uma amostra de escolas da rede pública municipal de ensino do Município de Teresina, tendo como cenário o processo de transição do Fundef para o Fundeb. Buscou-se, nos estudos de Schultz (1973), Verhine (1998, 2003), Castro (1973, 1976), Davies (2004) e Sheehan (1975) e na legislação educacional vigente a base epistemológica necessária para dialogar com os dados coletados, sendo calculado o custo-aluno/ano referente ao ano de 2006, de uma amostra intencional de 17 escolas do Ensino Fundamental regular localizadas nas zonas rural e urbana, classificadas segundo o tamanho e a etapa de ensino ofertado. Para a coleta dos dados, foram utilizados formulários, sendo a totalização alcançada com a utilização de planilhas do *Excel*. Esses dados foram calculados por meio do método de ingrediente. Analisou-se ainda a participação de seis categorias de custos na composição do custo-aluno/ano nas escolas selecionadas, bem como a participação das principais fontes de recursos na composição desse custo. Como resultado, constatou-se que as escolas localizadas na zona rural apresentam um custo-aluno/ano mais alto do que as escolas localizadas na zona urbana e que esse resultado está associado ao quantitativo de matrículas das escolas localizadas em cada zona, sendo o principal componente do custo-aluno/ano o custo com pessoal. Considerando a origem das fontes (federais, Fundef e Administração Municipal) no valor financeiro investido e na constituição do custo-aluno/ano, os dados indicaram que, no conjunto das 17 escolas, foi maior a participação dos recursos do Fundef, mas, sendo esses recursos insuficientes, coube ao município complementá-los, utilizando-se dos recursos de outras fontes.

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

## ABSTRACT

The present work has as objective analyzing and calculating the student year cost of a sample of schools of the teaching municipal public network of the City of Teresina, having as scenery the process of transition from Fundef to Fundeb. It was searched into Schultz's (1973), Verhine's (1998, 2003) Castro's (1973, 1976), Davies's (2004) and Sheehan's (1975) studies and in the current educational legislation the necessary epistemological base to interact with those collect data, having the student/year cost been calculated concerning the year of 2006, from an intentional sample of 17 regular Basic Teaching schools localized in the countryside and urban area, classified according to size and stage of offered teaching. For collecting data, it was used application forms, and the summing up was reached by the of Excel spreadsheets. Data were calculated through ingredient method. Besides, it was analyzed the participation of six classes of expenses in the main source of resources in the composition of this cost. As a result, it was verified that school localized in the countryside area present a higher student/year cost than schools localized in the urban area, and also that this result is associated to the amount of registration presented among school localized in each area presenting as main component of the student/year cost the expense with personnel. Considering the origin of sources (federal, Fundef and municipal administration ones) in the invested financial value and in the formation of the student/year cost, data informed that, in the whole of those 17 school, Fundef resources had a bigger participation, however, as these resources have been insufficient, the municipality had to complete them, making use of resources from other sources.

**Key-words:** Financing of public teaching. Student/year cost. Fundef.

## LISTA DE FOTOS

Foto 1 - Sala dos professores da Escola Municipal Joca Vieira.....	87
Foto 2 - Sala de aula da Escola Municipal Monsenhor Mateus Rufino. Zona urbana de Teresina /Pí.....	89
Foto 3 - Área do pátio reservada para o lanche na Escola. F. Alves Zona rural de Teresina/PI.....	89
Foto 4 - Pátio da escola D. Helder. Zona urbana de Teresina. Zona urbana de Teresina/PI.....	90
Foto 5 - Transporte Escolar da escola Areolino Leôncio / zona rural de Teresina/PI .....	90
Foto 6 - Cantina da Escola Municipal N. S. P. Socorro. Zona Rural de Teresina/PI.....	91

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Fontes públicas de receitas para o financiamento da Educação no Brasil .....	38
Gráfico 2 - Matrícula/níveis de ensino em Teresina por esfera administrativa /2006. ....	58
Gráfico 3 - Participação das receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino em Teresina/PI: 2006.....	65
Gráfico 4 - Composição e distribuição do quadro docente em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006.....	83
Gráfico 5 - Custo Direto por escola da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI segundo localização / 2006 .....	94
Gráfico 6 - Custo Direto por escola na Rede pública municipal de ensino de Teresina/PI segundo localização: 2006.....	95
Gráfico 8 - Custo direto por escola da rede pública municipal de ensino de Teresina segundo localização e etapa do Ensino Fundamental ofertada: 2006.....	96
Gráfico 9 - Relação custo/matrícula em 17 escolas da rede pública municipal de ensino em Teresina PI: 2006.....	97
Gráfico 10 - Percentuais das despesas com pessoal em relação ao custo total nas 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina PI: 2006 (%).....	107
Gráfico 11 - Percentual dos componentes de custo em relação ao custo total em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006.....	110
Gráfico 12 - Participação por origem de recursos na composição do custo-aluno/ano em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006.....	114

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Matrículas de Educação Básica, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, em 29/3/2006.....	33
Tabela 2 - Distribuição de matrícula na Educação Básica no Estado do Piauí, segundo etapas/modalidades e dependência administrativa, em 2/3/2006.....	34
Tabela 3 - Distribuição de matrícula na Educação Básica no Município de Teresina, segundo etapas/modalidades e dependência administrativa, em 2/3/2006.....	57
Tabela 4 - Matrícula do Ensino Infantil e Ensino Fundamental por esfera administrativa em Teresina/PI: 2000 – 2006.....	58
Tabela 5 - Sistematização dos programas de Dinheiro Direto das Escolas Municipais de Teresina ano base 2006.....	60
Tabela 6 - Taxa de rendimento escolar (%) no Ensino Fundamental da rede pública municipal de ensino: 2001 – 2005.....	61
Tabela 7 - Taxa de distorção Idade/série rede pública municipal de ensino de Teresina PI: 2001 – 2005.....	62
Tabela 8 - Balanço do financiamento do ensino público da rede de ensino municipal de Teresina, em 2006.....	64
Tabela 9 - Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino por sub-função Teresina/PI: 2006 .....	66
Tabela 10 - Origens do Fundef em Teresina/PI: 1998 a 2006.....	70
Tabela 11 - Comportamento os recursos do Fundef em Teresina/PI: 1998 a 2006.....	71
Tabela 12 - Resumo das despesas liquidadas no Ensino Fundamental da rede pública municipal de Ensino de Teresina/PI: 2005 e 2006 .....	72
Tabela 13 - Caracterização das 17 escolas da amostra / Localização e Estrutura de atendimento em 2006 .....	76
Tabela 14 - do quadro de Pessoal das 17 escolas da amostra .....	80
Tabela 15 - Condições de atendimento em 17 escolas da Rede pública municipal de Ensino de Teresina/PI: 2006.....	82
Tabela 16 - Consolidada da Lotação de Estagiários Docentes em 17 Escolas Públicas da Rede Municipal de Ensino em Teresina/PI – Ano: 2006.....	84
Tabela 17 - Recursos Recebidos diretamente da Administração Pública.....	86
Tabela 18 - Custo-aluno/ano em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006 .....	93

Tabela 19 - Custo-aluno/ano segundo a localização/níveis de ensino em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006.....	98
Tabela 20 - Valor mínimo nacional praticado, coeficiente de distribuição do Fundef/PI e custo-aluno médio da rede pública municipal de Teresina: 2006 .....	102
Tabela 21 - Custo Total por Categoria em 17 Escolas de Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina em 2006 .....	105
Tabela 22 - Gratificações especiais de docentes da rede de ensino público municipal de Teresina/PI: 2006.....	128
Tabela 23 - Relação das variáveis na composição do custo total da categoria pessoal em 17 escolas públicas da rede municipal de ensino de Teresina/PI: 2006.....	129
Tabela 24 - Custos com a categoria implantação em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006 .....	130
Tabela 25 - Percentual de custo por variável com serviço no custo total em 17 escolas da rede pública municipal de ensino em Teresina/PI: 2006 .....	109
Tabela 26 - Participação dos insumos da categoria consumo na composição do custo total em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006 .....	131
Tabela 27 - Total com a categoria outros insumos em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006 .....	132
Tabela 28 - Origem de recursos na composição do custo direto em 17 escolas públicas da rede municipal de ensino de Teresina/PI: 2006 .....	133
Tabela 29 - Custo-aluno/ano considerando o repasse direto da União, Fundef e PMT, nas 17 escolas da Pesquisa: 2006 .....	112
Tabela 30 - Custo total e custo-aluno/ano por origem de recursos na composição do custo direto em 17 escolas da rede pública municipal de Teresina/PI: 2006.....	114

## LISTA SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APE	Apoio Escolar Específico
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BRALF	Brasil Alfabetizado
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CF/88	Constituição Federal de 1988
CONESP	Companhia de Construção Escolares do Estado de São Paulo
DTDIE	Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Edurural	Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro
ECO	Escolas e Comunidade Organizada
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da escola
FPE	Funde de Participação do Estado
FPM	Funde de Participação do Município
FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GDE	Gratificação de Desempenho Escolar
IBAM.	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Ipea	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IEE	Índice de Escolha de Escolas
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens e Imóveis e de Direitos Reais Relativos a Eles
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Projovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PNE	Plano Nacional da Educação

PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Assistência ao Transporte Escolar
PDET	Plano Decenal de Educação para Teresina
PMT	Prefeitura Municipal de Teresina
PEJA	Programa de apoio para atendimento a Educação de Jovens e Adultos
PNAC	Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creche
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Semec	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
Sema	Secretaria Municipal de Administração
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UFPI	Universidade Federal do Piauí
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I - REFERENCIAIS TEÓRICOS E LEGAIS.....	22
1.1 A EDUCAÇÃO COMO INVESTIMENTO: O FINANCIAMENTO E A DETERMINAÇÃO DOS CUSTOS .....	23
1.2 O ESTADO DA ARTE DOS CUSTOS EDUCACIONAIS .....	27
1.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ESTRUTURA E MARCOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS .....	31
1.4 DO DISCURSO À DEFINIÇÃO LEGAL DAS FONTES DE RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	36
<b>CAPÍTULO II - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>40</b>
2.1 DEFINIÇÃO DAS AMOSTRAS.....	42
2.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	44
2.3 O CAMINHO PERCORRIDO .....	45
2.3.1 Componentes de Custos com a Categoria Pessoal .....	46
2.3.2 Componentes de custos com a categoria Implantação do Imóvel.....	47
2.3.3 Componentes de custos com a categoria Material Permanente.....	49
2.3.4 Componentes de Custos com a Categoria Serviços.....	49
2.3.5 Componentes de custos com a categoria Outros Insumos.....	50
2.3.6 Componentes de custos com a categoria Material de Consumo .....	50
2.4 ANÁLISE DOS DADOS.....	51
<b>CAPÍTULO III - CARACTERIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE TERESINA.....</b>	<b>53</b>
3.1 A OPÇÃO POR UM SISTEMA DE ENSINO PRÓPRIO: ESTRUTURA E CONDIÇÕES DE ATENDIMENTO .....	56
3.2 FINANCIAMENTO: ASPECTOS GERAIS DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO DO ENSINO .....	63
3.3 SITUAÇÃO DO FUNDEF EM TERESINA.....	67
3.4 CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS PESQUISADAS .....	75
3.4.1 Composição do quadro de pessoal.....	80
3.4.2 Gestão financeira.....	85
3.4.3 Equipamentos e material permanente .....	88
<b>CAPÍTULO IV - CUSTO DIRETO DE FUNCIONAMENTO EM 17 ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE TERESINA (PI) .....</b>	<b>92</b>

4.1 A ESCOLA COMO OBJETO DE CUSTO E O CUSTO-ALUNO/ANO .....	93
4.2 O QUE ESCONDEM OS CUSTOS AGREGADOS?.....	103
4.3 ORIGEM E PARTICIPAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NA COMPOSIÇÃO DO CUSTO- ALUNO/ANO.....	111
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	116
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	120
<b>APÊNDICE</b> .....	127
<b>ANEXO</b> .....	142

## INTRODUÇÃO

“A solução eficiente de todos os problemas educacionais depende, assim, em última análise, de boa vontade do público em pagar por esses serviços. Nenhum sistema escolar se pode organizar se o povo não tiver a visão social suficientemente larga e ampla, para perceber que a escola é por excelência, o instrumento da conquista e defesa de seus direitos essenciais.”  
(Anísio Teixeira)

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), definido pela Emenda Constitucional Nº 14 de 12/09/1996 (EC Nº14/1996), foi determinante para que o termo custo-aluno passasse a fazer parte, de forma mais freqüente, do repertório vocabular dos educadores e a ser objeto de estudo de pesquisadores da área de financiamento da educação. Do mesmo modo a de se conhecer os custos das unidades escolares das redes públicas de ensino tornou-se premente com o anúncio da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Estados e Municípios passaram a fazer suas contas para avaliar o impacto financeiro do Fundeb, em função das inúmeras propostas levantadas durante os quatro primeiros anos do Governo Lula, sendo que 2006 foi o ano chave para essas discussões, as quais foram concluídas com a implantação do Fundeb, após a aprovação da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, convertida na Lei nº 11.494, em 20 de junho de 2007, que instituiu o referido Fundo.

Em meio a esse contexto, esta pesquisa tomou como objeto de estudo escolas do Ensino Fundamental regular da rede pública municipal de ensino de Teresina, procurando determinar os custos educacionais do município, especificamente aqueles relacionados ao custo direto de funcionamento dessas instituições. Para tanto foram selecionadas, intencionalmente, 17 (dezessete) escolas do Ensino Fundamental regular, localizadas nas zonas rural e urbana de Teresina, classificadas segundo tamanho (número de dependências e o quantitativo de matrícula) e etapa de ensino ofertada. Nessa perspectiva, definiu-se como objetivo principal desse estudo, calcular o custo-aluno/ano das escolas selecionadas.

Vale lembrar que, ainda nas primeiras discussões internas no Ministério da Educação e Cultura (MEC) sobre a transição do Fundef para o Fundeb, uma pesquisa dessa mesma

natureza envolveu um pequeno grupo de escolas da rede pública municipal. Esse estudo, de abrangência nacional, envolveu 44 municípios de 8 (oito) estados brasileiros. O Piauí fez parte desse grupo, com uma amostra envolvendo as 12 escolas públicas mais bem posicionadas no Índice de Escolha de Escolas (IEE), compreendendo escolas estaduais e municipais, urbanas e rurais. Na referida pesquisa<sup>1</sup>, das 12 escolas pesquisadas, apenas 5 eram mantidas pelo município de Teresina. De certa forma, o presente estudo é um desdobramento daquela pesquisa, considerando que a quantidade de escolas da rede pública municipal investigadas se mostrou insuficiente para se fazerem estimativas sobre o custo das demais escolas dessa rede.

Na atual legislação brasileira, a responsabilidade e competência de assegurar a educação pública são da União e de seus entes federados (Distrito Federal, Estados e Municípios), tendo sido criada uma estrutura de financiamento para assegurar os recursos necessários à manutenção e à expansão dos sistemas de ensino nas referidas esferas administrativas.

À União compete investir recursos no seu sistema de ensino, além de exercer ação distributiva e supletiva através da transferência de recursos para os Estados e Municípios na execução de programas específicos. Na manutenção de seus sistemas de ensino, os Estados somam os recursos provenientes de suas fontes às transferências da União, e os Municípios, respeitando o que determina a legislação, somam ao montante de recursos arrecadados de suas fontes os recursos transferidos da União e dos Estados que, assim como a União, também assumem a função distributiva e supletiva junto aos seus Municípios.

Com a aprovação da EC Nº14/1996, houve a subvinculação de 15% (quinze por cento), durante dez anos, da arrecadação total dos impostos e transferências constitucionais do Distrito Federal, Estados e Municípios à manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental. A referida Emenda Constitucional reservou ainda uma parte dos impostos e transferências considerados os de maior peso em recursos para a constituição do Fundef; definiu como mecanismos para distribuição desses recursos o quantitativo de matrículas em cada sistema de ensino e a complementação com recursos da União, sempre que o valor per capita no âmbito de cada estado do Fundo não for suficiente para cobrir o mínimo estabelecido nacionalmente.

---

<sup>1</sup> Foi financiada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep, com o objetivo de levantar e analisar os principais componentes do custo-aluno, assim como conhecer as características organizacionais e de gestão que poderiam estar relacionadas com a qualidade do ensino. A pesquisa foi realizada em 8 (oito) estados: Ceará, Piauí, Pará, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás.

Essas medidas tiveram muitas repercussões no campo do financiamento da educação, tendo como uma de suas principais conseqüências o aparecimento do conceito de **Custo Médio Aluno por Ano** em cada Estado e Município, que poderia sempre ser igual ou superior ao mínimo nacional. Observa-se que os três componentes acima citados, que envolvem o cálculo desse **Custo Médio Aluno por Ano**, têm como objetivo assegurar um aporte em recursos para a manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, área prioritária de atendimento dos três entes federados.

Essa estrutura de financiamento da educação brasileira está condicionada à capacidade tributária de cada ente federado, uma vez que a vinculação de 25%, estabelecida na Constituição Federal de 1988 (CF/88), incide sobre o montante da arrecadação dos impostos.

A determinação de um custo médio aluno por ano, no cenário nacional, vem responder à necessidade de se discutir não somente a alocação de recursos, mas também buscar alternativas para melhorar a equidade na distribuição dos escassos recursos destinados ao setor educacional e a eficiência na sua aplicação, no sentido de que esses possam gerar um aumento do rendimento escolar e do bem estar social.

Agora, diante do processo de transição do Fundef para o Fundeb, muitas são as dúvidas que cercam as decisões administrativas dos governos estaduais e municipais, considerando que muitas serão as implicações dessa nova realidade para o financiamento do ensino público em todos os níveis. Tornam-se então urgentes novas avaliações para que novos cálculos sejam realizados no sentido de se identificarem quais serão as implicações dessas medidas nas demais funções da administração pública.

Nessa perspectiva, torna-se importante para a política de financiamento do município de Teresina conhecer o custo direto de funcionamento das escolas do Ensino Fundamental regular, visto que essa etapa de ensino é a que apresenta o maior quantitativo de matrículas na rede pública municipal de ensino, na perspectiva de que os resultados obtidos venham a colaborar na gestão dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público da referida rede de ensino, especificamente na gestão dos recursos do Fundeb.

Considerando que a discussão sobre custos educacionais difundiu-se nesses últimos anos, chegando ao contexto das escolas, conhecer o custo médio por aluno torna-se relevante também para toda comunidade escolar (pais, profissionais e alunos), pois todos têm consciência que a escola pública tem um custo, restando saber qual é esse custo e quanto representa por aluno. Essa determinação, no âmbito da esfera da administração municipal de

Teresina, poderá servir para elucidar as dúvidas dessa comunidade escolar sobre o valor financeiro investido pelo poder público nas escolas públicas da rede municipal de ensino.

Inicialmente, levantou-se a hipótese de que o custo-aluno/ano em uma determinada escola está diretamente relacionado com a localização, o tamanho (número de dependências e quantitativo de matrícula) e a etapa de ensino por ela oferecida. No sentido de verificar tal hipótese, procurou-se levantar as despesas diretas, num período de um ano, organizando-as em seis categorias de custo, a saber: pessoal, consumo, permanente, implantação, serviços e outros insumos. Os dados foram calculados por meio do método de ingrediente, o qual visava identificar, pela via da desagregação, o valor/custo de cada categoria. O somatório das seis categorias resultou no custo direto de funcionamento de cada escola. Esse somatório foi dividido pelo quantitativo de matrículas, encontrando-se, assim, o custo-aluno/ano em cada escola envolvida na pesquisa. Os custos de financiamento do ensino aqui investigados referiram-se somente àqueles classificados como custos diretos, sem desconhecer a importância dos custos indiretos na composição do custo-aluno em qualquer sistema de ensino.

Dessa forma, optou-se por uma pesquisa de cunho descritivo, com abordagem quantitativa, por considerá-la a mais adequada para se atingir satisfatoriamente o objetivo proposto.

Para melhor elucidar o objeto de estudo e guiar a análise dos dados coletados, estabeleceram-se os seguintes questionamentos:

- a) Qual o custo-aluno/ano das escolas públicas do Ensino Fundamental da rede pública municipal de ensino de Teresina em 2006?
- b) Qual (is) a (s) categoria (s) de insumos apresenta (m) maior participação na composição do custo direto das escolas municipais e que fatores apresentam-se como elemento interveniente nesse custo?
- c) Qual a participação do Fundef na composição do custo-aluno/ano na rede pública municipal de ensino em 2006?

Para responder a essas questões, a dissertação ficou organizada da seguinte forma: Introdução; Capítulo I – Referenciais Teóricos e Legais – no qual se apresentam os referenciais que deram suporte para observar e analisar a realidade estudada; Capítulo II – Procedimentos Metodológicos – cujo teor é o percurso metodológico da pesquisa, contendo ainda uma descrição das escolas selecionadas para compor a amostra do estudo; Capítulo III – Caracterização da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina – em que se traça um perfil da estrutura e organização do Sistema Municipal de Ensino em Teresina, dando-se

maior ênfase às condições de financiamento da rede pública municipal de ensino, destacando-se origem e valor das receitas, bem como o total das despesas efetivadas com manutenção e desenvolvimento do ensino, e o Capítulo IV – Custo Direto de Funcionamento em 17 Escolas da Rede Públicas Municipal de Ensino de Teresina /PI – que contém a análise dos dados referentes ao custo direto e ao custo-aluno/ano das escolas pesquisadas, assim como uma discussão sobre a participação dos recursos financeiros, segundo a origem, na composição do custo-aluno/ano nas escolas estudadas.

Para finalizar, foram apresentadas as Considerações finais, em que consta de uma síntese dos principais achados da pesquisa.

## CAPÍTULO I

### REFERENCIAIS TEÓRICOS E LEGAIS

“Precisamos – e por aí é que se há de inferir a sinceridade pública dos homens brasileiros – constituir fundos para a instrução pública, que estejam não só ao abrigo das contingências orçamentárias normais, como também que permitam acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critérios políticos de nossos administradores.”

(Anísio Teixeira)

Educação é um direito social assegurado na Constituição Federal de 1988, sendo responsabilidade do poder público assegurá-la, e para garantir esse direito constitucional, o Estado, enquanto poder público, compromete parte significativa da renda nacional, nesse investimento que termina por retornar sob a forma de desenvolvimento humano, competitividade internacional e cidadania. Mesmo porque o preço de manter parte da população de um país na ignorância, pode ser bem maior do que o necessário para estruturar um sistema público de educação de qualidade para todos. Nessas condições, investir em educação representa uma economia para os governos, pois se transforma em medida preventiva de vários problemas, como o aumento da violência, despesas crescentes em saúde populacional e diversos outros gastos na área social.

A história da educação no Brasil é marcada pela luta das entidades representativas do setor por melhores condições de atendimento da escola pública do país, a qual, após o processo de universalização no atendimento, vem se mostrando cada vez mais dependente da disponibilidade de mais recursos nos orçamentos públicos. Dessa forma, tornou-se alvo dos discursos da atualidade, principalmente no cenário nacional das políticas públicas da educação. A idéia principal desses discursos é, antes de tudo, a definição de regras que possibilitem combinar duas medidas, a saber: o cumprimento da prescrição constitucional da gratuidade do ensino nos estabelecimento públicos e o ajuste das fontes de recursos para o seu financiamento.

Muitas foram as decisões no campo político que se apresentaram como alternativas para equacionar essas medidas: vinculação de um percentual mínimo, subvinculação de recursos, criação de fundos de recursos com destino previamente destinado. Passada mais de uma década e meia de operacionalização da reforma educacional, muitas foram as medidas tomadas no sentido de assegurar as condições mínimas de atendimento às escolas públicas do país. Na realidade, há muitos anos já se defendia a necessidade de se organizar as bases para a manutenção dos serviços educacionais no país. Anísio Teixeira, na década de trinta, já defendia a criação de um fundo escolar permanente, com proporções para crescer ano a ano, o qual respondesse pelas necessidades extraordinárias do serviço escolar (TEIXEIRA, 1997).

Este capítulo apresenta uma discussão sobre a educação pública brasileira, numa perspectiva de investimento social, o que vem justificar o direcionamento de recursos públicos para seu financiamento. Ao longo do texto, serão discutidos aspectos relacionados à Educação como investimento, o conceito de custos educacionais, um breve histórico dos estudos desenvolvidos no país sobre levantamento de custos educacionais e, para finalizar, é feita uma discussão sobre a estrutura e os marcos jurídico-institucionais do financiamento da educação pública no país.

## 1.1 EDUCAÇÃO COMO INVESTIMENTO: O FINANCIAMENTO E A DETERMINAÇÃO DOS CUSTOS

Os últimos estudos desenvolvidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – (OCDE) apresentam como uma das causas da diferença de renda entre os indivíduos o nível de formação acadêmica recebida. De acordo com esses estudos, quem tem boa formação acadêmica apresenta-se mais apto a competir por melhores condições na sociedade do que aqueles que não a receberam ou a obtiveram parcialmente. Ou seja, a renda individual dos indivíduos de uma determinada sociedade será determinada pelo nível de educação, que, por sua vez, será determinada pelo nível de competência e habilidades produtivas adquiridas. Nesse sentido, alguns economistas compartilham a visão de que a educação não constitui somente uma forma de consumo, mas um investimento nacional (SCHULTZ, 1973; SHEEHAN, 1975; CASTRO, 1976). Esse é o pressuposto da teoria do capital humano, base da Economia da Educação.

Formulada nos anos 1950 e desdobrada em modelos matemáticos, essa teoria vê a educação como um requisito fundamental para o desenvolvimento econômico, atribuindo a ela o diferencial no progresso de muitos países desenvolvidos. Essa teoria, que esteve afastada dos debates no setor educacional depois de ser posta sob muitas críticas, parece ser a atual balizadora da gestão de políticas educacionais.

Nesse contexto, as discussões geradas sobre o tema despertaram o interesse de economistas sobre o valor da educação associado às taxas de retorno, inclusive sua contribuição para a redução da desigualdade na distribuição de renda. É nesse sentido que os custos com a instrução correspondem a um investimento de cunho pessoal e social (SCHULTZ, 1973). Visto como um investimento pessoal, esse investimento reflete na satisfação que cada pessoa passa a ter com os seus benefícios, como as oportunidades de trabalho e o crescimento da renda. São as “externalidades positivas”, como definiu Morduchowicz (2002), quando referiu-se aos benefícios advindos com o aumento da instrução. Para esse autor, a escolarização de um indivíduo e a educação recebida por seus filhos refletem no seu posicionamento em relação ao consumo, número de filhos, podendo interferir inclusive no seu estado de saúde e no de sua família. O autor defende que, além desses benefícios, existem ganhos para a sociedade derivados da educação, apontando inclusive “a coesão social, a transmissão de valores democráticos a redução do crime etc.” (p. 106). Esses últimos justificariam a denominação de bem público dada à educação, vindo a explicar, segundo o autor e do ponto de vista da teoria econômica tradicional, a intervenção do Estado nessa área.

Atualmente, com o avanço da tecnologia nos mais diferentes ramos da atividade humana, não é possível negar os benefícios auferidos pelo processo de escolarização da sociedade. No entanto, é válido fazer algumas considerações quanto à ênfase dada à redução das desigualdades econômicas entre os indivíduos e ao desenvolvimento econômico de uma nação como conseqüências do aumento de instrução de seus habitantes. Sabe-se que a escolarização não garante, por si só, o crescimento da renda de um indivíduo e não reduz as diferenças econômicas entre os membros de uma sociedade, pois isso vai depender de um conjunto de políticas que, associadas, podem viabilizar uma melhor distribuição de renda e favorecer a redução de tais desigualdades. Quanto à influência positiva da educação sobre o crescimento econômico, embora esse fato seja reconhecido dentro das pesquisas econômicas, deve-se, no entanto, perceber que o desenvolvimento econômico deve ser pensado mais como um artifício útil e necessário, do qual possamos lançar mão para buscar cultura, conhecimento e, conseqüentemente, melhores condições de vida.

Conforme dados apresentados no relatório anual da OCDE (2006, p. 5) sobre educação,

[...] uma análise das causas do crescimento econômico mostra que o aumento da produtividade no trabalho representava pelo menos metade do crescimento do PIB per capita na maioria dos países da OCDE entre 1994 e 2004. Nem todo o aumento da produtividade se deve à educação, mas um estudo, cuja medida do capital humano é balizada pela literacia, demonstra que um país que tem capacidade para atingir taxas de literacia superiores a 1% em relação à média internacional, conseguirá atingir níveis de produtividade do trabalho e um PIB per capita superiores, respectivamente, a 2,5% e 1,5% em relação aos dos outros países.

Esses dados outorgam um valor expressivo à educação para o desenvolvimento humano, dentro de uma perspectiva holística, o que vem justificar sua condição de direito social, conforme define no Brasil a CF/88.

Ao tomar a educação como investimento e assumir a escolarização como um dos fatores contribuintes na redução das desigualdades econômicas entre os indivíduos e no desenvolvimento econômico de um país, surge a necessidade de questionar os custos de financiamento do processo de ensino no Brasil, a partir do entendimento que é dado pela legislação atual e pela literatura sobre custo e gasto educacionais.

A literatura sobre o financiamento da educação adotou o termo “custo-aluno” para referir-se ao total de recursos despendido pelo sistema público de ensino para o processo de produção do ensino por aluno na escola. Esse conceito toma como referência a escola como unidade de “produção” e o ensino como a atividade fim que está vinculada ao aluno. Nesse sentido, custo-aluno refere-se à soma dos gastos com os insumos necessários para a realização da atividade de ensino na escola.

Já a compreensão de gasto-aluno, de acordo com a literatura, torna-se mais fácil, visto que o termo refere-se à totalidade dos recursos despendidos pela rede de ensino rateado pelo total de alunos nela matriculados. Alguns estudos se utilizam dessa metodologia para a determinação do gasto-aluno/ano quando rateiam os valores absolutos despendidos, apresentados nos balancetes de final de ano apresentados pelo Tribunal e Contas do Município, pelo número de alunos matriculados no sistema municipal (BRASIL, 2002).

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 20 de dezembro de 1996, art. 74, o termo custo-aluno refere-se ao estabelecimento de um valor mínimo por

aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade, calculado e estabelecido pela União a cada ano, tendo como referência as variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino. Na Lei nº 9.424/96, que instituiu o Fundef, no art. 2º, parágrafo 2º, o termo “custo por aluno” somente é usado quando se refere à diferenciação que deve ser considerada na distribuição dos recursos do fundo em cada unidade da Federação. Nos parágrafos seguintes, a ênfase recai sobre “o valor mínimo anual por aluno”. A Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundeb, assumiu de vez a expressão “valor mínimo por aluno” como o valor mínimo de recursos assegurados para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Das três situações apresentadas acima, apenas na LDBEN/96, o termo custo-aluno se direciona para o conceito defendido na literatura de custo educacional. Nas demais, a expressão “valor mínimo por aluno” apresenta-se como sinônimo de gasto-aluno, por estar vinculado ao critério de distribuição das receitas, tomando como referência o quantitativo de matrículas por etapa e modalidade de ensino em cada sistema. Os dois indicadores apresentados são importantes e bastante utilizados pelos departamentos de planejamento dos sistemas de ensino, principalmente após a instituição do Fundef e do Fundeb.

Sobre a determinação de custos do processo de escolarização, há ainda a necessidade de esclarecer que estes podem ser classificados em grupos distintos: **custos correntes** e **custos de capital**; **custos privados** e **custos sociais**; **custos diretos** e **custos indiretos**, além do **custo total**, **custo médio** e **custo marginal**. Os **custos correntes** referem-se às despesas que proporcionam benefícios imediatos ou de curto prazo e que precisam ser renovados regularmente, também classificados como bens consumíveis (por exemplo, livros, papel, lápis) e serviços. Por outro lado, os **custos de capital** incluem a aquisição de bens que proporcionem benefícios por um longo período de tempo, definidos ainda como bens duráveis: terreno, prédios e equipamentos.

Sobre os **custos privados** e os **custos sociais**, o primeiro inclui despesas realizadas pelo estudante ou por suas famílias (mensalidade, fardamento, transporte, alimentação, material escolar, entre outros). No entanto, quando esses recursos e outros mais são custeados pelo governo, na forma de bolsas de estudo, de ajuda de custo, de incentivos ou através de entidades oficiais, identifica-se como custo social. Na definição de Castro (1976, p. 24), “[...] os custos sociais são todas as transações que aumentam o comprometimento de recursos da sociedade.”

Quanto à classificação em custos diretos e indiretos, deve-se tomar como referência o objeto que se está custeando. Assim, define-se como **custo direto** todo custo identificado

facilmente com o objeto de custo e como **custo indireto** o custo que, para a sua identificação, exige a utilização de recurso especial. Dessa forma, toda vez que for possível calcular o valor de um insumo, tendo como base o seu valor monetário no mercado financeiro, estaremos definindo o custo direto do objeto custeado (escola/aluno) e, quando esse valor tomar como referência estimativas do valor dos usos alternativos, estaremos tratando de custos indiretos (VERHINE,1998).

Além desses esclarecimentos, vale acrescentar que, em um estudo, a metodologia usual para levantar o custo-aluno parte inicialmente da determinação do custo total, ou seja, da soma do valor gasto com todos os insumos necessários no processo de escolarização. Ao ratear o custo total da escola ou sistema de ensino pelo número de alunos nela matriculados, define-se, dessa forma, o custo médio. Há, no entanto, ainda que se identificar o custo marginal, representado pelo acréscimo ou decréscimo do custo total, que ocorre em consequência da variação na matrícula.

## 1.2 O ESTADO DA ARTE DOS CUSTOS EDUCACIONAIS

A literatura sobre custo educacional no Brasil aponta os estudos de Samuel Levy, Antônio Campino e Nunes (1970) e Castro Assis e Oliveira, (1972) como os pioneiros nesse campo de estudo (VERHINE,1998; BRASIL, 1988; BRASIL, 2002). Xavier e Marques (1988) classificaram esses primeiros estudos em dois grupos: acadêmicos e administrativos. Os de cunho acadêmico, voltados para a investigação de ponta, eram geralmente realizados por pesquisadores ligados a instituições universitárias, obtendo ampla divulgação. Os de cunho administrativo tinham como interesse subsidiar políticas governamentais e eram geralmente realizados por técnicos de órgãos da Administração Pública, com divulgação restrita. Esses estudos apresentavam-se (na época de referência de seu estudo) em pequena proporção e, como empregavam diferentes metodologias, não podiam ser tomados como referência na comparação de custos regionais ou fundamentar uma melhor alocação federal de recursos.

É destaque na literatura sobre custos educacionais o estudo de Xavier e Marques (1988), desenvolvido para a Secretaria de Ensino Básico do Ministério da Educação direcionado para as escolas públicas de primeiro grau. O referido estudo examinou apenas os custos diretos de funcionamento das escolas, sem levar em consideração os custos indiretos,

a exemplo dos gastos realizados pelos alunos e sua família, bem como as despesas burocráticas associadas à administração central do sistema educacional. Os custos incluídos nas análises foram: a) pessoal (docente e não-docente); b) material (consumo e permanente) e c) outros (serviços de terceiros e outras despesas). É importante destacar que, na determinação dos custos com material permanente, foi estabelecida, por item, uma taxa anual de depreciação. O custo anual do equipamento (material permanente) foi calculado dividindo-se o seu valor de reposição pela quantidade de anos de sua vida útil.

Na avaliação de Verhine (1998), o estudo de Xavier e Marques teve grande importância para a literatura de custos educacionais, pois o rigor metodológico adotado, fez recuperar a respeitabilidade dos estudos referentes à temática no Brasil, abalada no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Nesse momento histórico o pensamento marxista predominou no seio da comunidade acadêmica, enfocando a luta de classes em vez da escassez, e interpretando os custos mais como produtos de manipulação política do que como uma consequência da limitação de recursos.

Outros estudos realizados com características metodológicas semelhantes ao de Xavier e Marques (1988) mereceram a atenção de Verhine (1998): a avaliação do Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro (Edurural), financiado pelo Banco Mundial, na década de 1980, envolvendo escolas dos estados do Ceará, Pernambuco e Piauí, e o estudo intitulado *Custos na área educacional pública na região metropolitana de São Paulo*. No primeiro, os procedimentos utilizados na obtenção das estimativas de custo foram baseados no **método de ingredientes**, sendo os custos agrupados em três categorias de insumos: de *hardware* (custo de capital), de *software* (custo de custeio) e de treinamento de professores. Os custos de capital foram determinados levando-se em conta a estimativa da vida útil do bem ou equipamento e a taxa de juro, que reflete a produtividade do recurso aplicado na aquisição do bem ou equipamento, considerando sua melhor utilização alternativa ou seu **custo de oportunidade**. O percentual utilizado para taxa de juro foi de 10% ao ano, por se tratar de uma taxa muito utilizada em trabalhos dessa natureza. Todos os custos foram convertidos em dólar para neutralizar os efeitos da inflação, procedimento muito comum em tempos de inflação.

O segundo estudo, realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Ipea), teve o financiamento do Banco Mundial e foi publicado em 1994. Metodologicamente, tomou como referência o **método de ingredientes**, contemplando as categorias: pessoal, instalações, equipamentos, materiais e outros. Os cálculos utilizados não diferiram muito dos que foram utilizados pelo Projeto Edurural, no entanto Verhine (1998) chama a atenção para

quatro aspectos importantes no estudo desenvolvido pelo Ipea, que não foram considerados nos estudos já apresentados: primeiro, a determinação do custo indireto da administração central do sistema de ensino; segundo, o cálculo dos custos de capital (instalação, equipamento e material), utilizando formas sofisticadas de anualização; terceiro, o cálculo do **valor presente** de custo, por meio de uma fórmula que considera o fluxo de custo anual, a taxa de juros e o período de tempo futuro no qual o desembolso do custo ocorrerá; e, por fim, a proposição de um instrumento permanente para institucionalização da análise de custo por aluno/ano, por meio de um rigoroso processo de amostragem de escolas e a construção de um índice de preços que permite o acompanhamento de despesas nas escolas de ensino público.

Além dos já destacados, é importante destacar mais três estudos nessa área: *O custo do ensino público no Estado de São Paulo: estudo de custo/aluno na rede estadual de primeiro e segundo graus*, relatório de Vítor Henrique Paro, publicado em 1982. *O custo-aluno no ensino médio*, documento publicado em 2002, contendo os resultados da pesquisa realizada pelo Ministério da Educação sobre a composição do custo-aluno no ensino médio, nas redes públicas estaduais e o *Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade*, publicado em 2005.

O estudo de Paro foi realizado no contexto do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas, com financiamento da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. As categorias dos componentes de custo utilizadas na pesquisas foram: despesas de capital (prédio e equipamentos), correntes (pessoal e consumo) e sociais (alimentação e assistência odontológica). É importante ressaltar que o estudo apresenta, detalhadamente, a metodologia utilizada no cálculo da depreciação do prédio escolar e dos equipamentos, explicitando como se calcula a parcela do componente desses bens de capital em um ano. No caso do prédio escolar, foi adotada uma vida útil de 35 anos (estabelecida pelos técnicos da Companhia de Construção Escolares do Estado de São Paulo - Conesp), imputando-se 1/35 do valor do prédio escolar como sua depreciação anual. Foi adotado como taxa anual de manutenção do prédio o percentual de 2,7% do seu valor, para que a construção atinja a sua vida útil em condições normais de uso. Em relação aos equipamentos em geral e levando em consideração a Jurisprudência Administrativa, adotou-se uma vida útil de 6,6 anos para os equipamentos, imputando-se 15% de seus valores totais como parcela do custo da depreciação anual dos equipamentos.

Um outro estudo, realizado pelo Ministério da Educação e publicado em 2002, teve como objetivo definir referência de custo para o Ensino Médio em âmbito nacional de modo

a subsidiar as equipes de gestores das escolas do país nesse nível de ensino. Nesse estudo, foram levantados os custos diretos de 71 unidades da rede estadual de ensino das capitais ou áreas metropolitanas que oferecem com o Ensino Médio, distribuídas em sete áreas predefinidas: Bahia, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Goiás.

Nesse estudo, foram classificados dois grandes grupos de custos, tendo como objeto de custo a escola: aqueles facilmente identificáveis com a unidade de ensino, identificados como custos diretos (salários dos docentes e não docentes, material e gastos com serviços) e aqueles relativos às atividades-meio (delegacias e administração de todo o sistema de ensino), identificados como custos indiretos. Foi utilizada a técnica de análise de agrupamento, que consiste em estratificar o universo para se chegar aos estratos homogêneos internamente nas Unidades da Federação. Essa técnica tomou como base a hipótese de que fatores como a folha de pagamento, os equipamentos presentes na escola e o porte das escolas influenciam o custo-aluno do Ensino Médio.

Por fim o estudo financiado pelo Inep foi desenvolvido em rede nacional de pesquisadores, em duas etapas: na primeira, realizaram-se de estudos de casos em 95 escolas situadas em 44 municípios de 8 estados brasileiros; na segunda, os pesquisadores desenvolveram análises focalizando dois aspectos: o conceito de qualidade na perspectiva de contemplar aspectos quantitativos e qualitativos, a partir da consolidação das informações coletadas e o aprofundamento da questão do custo-aluno em escolas de qualidade, com o objetivo de identificar as tendências gerais da pesquisa. Os dados foram registrados em bancos de dados e analisados através de técnicas estatísticas sofisticadas (INEP, 2006).

Como produto da primeira etapa (estudo de casos), foram produzidos relatórios contendo os resultados do levantamento do custo-aluno em cada unidade da Federação envolvida na pesquisa. O critério para a seleção das escolas em cada estado foi estabelecido nacionalmente e tomou como base o IEE, que foi calculado pela equipe técnica da Coordenação Geral de Sistema Integrado de Informações Educacionais da Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE), do Inep. A partir da pontuação obtida pelas escolas, foram selecionados os estabelecimentos de ensino de cada estado, que se enquadravam na condição de oferta de ensino de qualidade, conforme os dados disponíveis no Censo Escolar de 2002 MEC/ Inep. O levantamento dos custos levou em conta os custos correntes (pessoal, material de consumo e outros insumos classificados como energia elétrica, água e gás), bem como os de investimento, expressos pelo valor de capital (reposição do prédio, terreno, equipamentos e materiais permanentes) existentes na escola (FARENZENA, 2005).

Conforme o exposto, conclui-se que, nos últimos vinte anos, os estudos sobre custos educacionais no Brasil tornaram-se objeto de interesse crescente, especialmente pelos formuladores de políticas. Esse fato deve-se em parte às mudanças introduzidas nos critérios de financiamento da Educação pela EC Nº14/1996 e sua lei de regulamentação (Lei nº 9.424/96), pela nova LDBEN (Lei nº 9.394/96) e, mais recentemente, pela Emenda Constitucional Nº 53 de 20 de dezembro de 2006 e sua lei de regulamentação (Lei nº 11.494/07).

Embora seja possível reconhecer que a análise de custos apresenta algumas precariedades, tanto pelo fato de apresentar uma abordagem estritamente econômica quanto pela dificuldade de mensurar custos de forma acurada, o levantamento dos custos educacionais tornou-se fundamental nos processos de definição de políticas públicas relacionadas à alocação/destinação dos recursos para a Educação, especialmente diante da necessidade de promover uma melhor (re)distribuição desses recursos a todas as etapas e modalidades de ensino. Nesse sentido, conforme observa Verhine (1998), a análise de custos é mais uma ferramenta útil a influenciar o processo de avaliação e a formulação de políticas para a ampliação das oportunidades de educação de alta qualidade.

### 1.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ESTRUTURA E MARCOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

Explorado no item anterior, o levantamento dos custos educacionais constitui instrumento importante presente no campo das políticas de financiamento da educação no Brasil, sendo que nos últimos anos, a discussão sobre essa questão passou a dominar os discursos políticos e acadêmicos, quer seja para tratar das fontes dos recursos quer seja para avaliar os critérios de distribuição dos recursos por entes federados ou áreas de competência.

Nesse sentido, torna-se necessário um olhar sobre alguns aspectos do financiamento da educação e, por se considerar que este é um tema muito abrangente, o que poderia demandar uma análise de todas as formas de financiamento realizado, tanto pelo setor público quanto pelo setor privado (famílias, indivíduos e entidades privadas), decidiu-se delimitar a temática para melhor iluminar a análise dos dados levantados na pesquisa empírica sobre os custos diretos de financiamento das escolas públicas municipais que

oferecem o Ensino Fundamental em Teresina, sendo os resultados apresentados no Capítulo IV.

Assim, mesmo tendo em vista o expressivo papel desempenhado pelo setor privado, aqui o objetivo deste estudo é apresentar uma breve análise dos principais aspectos que caracterizam o financiamento da educação brasileira pelo setor público, a partir das responsabilidades determinadas legalmente para cada esfera da Administração Pública e do acesso aos recursos indispensáveis a sua manutenção e desenvolvimento. O foco principal é a identificação dos determinantes do comprometimento financeiro com a Educação Básica (com ênfase no ensino fundamental) em cada ente federado e, assim, chegar aos valores correspondentes aos custos educacionais no âmbito local.

Uma análise sobre custos educacionais exige o conhecimento das condições materiais e dos recursos financeiros indispensáveis à implementação das políticas educacionais voltadas para assegurar as condições ao desenvolvimento do ensino, ou seja, uma discussão sobre o financiamento da educação exige o levantamento das suas principais fontes de recursos financeiros e o conhecimento dos principais marcos jurídico-institucionais que disciplinam a área, além do esclarecimento sobre as responsabilidades de cada esfera governamental.

As normas legais atribuíram à educação uma estrutura organizacional, conferindo responsabilidades e definindo fontes de recursos financeiros para fomentar os gastos educacionais nas três esferas governamentais: União, Estados e Municípios.

Desse modo, o parágrafo primeiro do art. 211 da CF/1988, conforme redação dada pela EC Nº 14/1996, estabelece que, no campo educacional, é competência da União organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, bem como financiar as instituições de ensino público federal, exercendo, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios a função redistributiva e supletiva, através da assistência técnica e financeira. Nos dois parágrafos seguintes, a determinação legal aponta a atuação prioritária dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, definindo o comprometimento com a educação desses entes federados – Estados e Distrito Federal: Ensino Fundamental e Médio; Municípios: Ensino Fundamental e Educação Infantil. Esse mesmo preceito se manteve posteriormente com a promulgação da LDBEN/96.

Dados do censo escolar divulgados em 2006 pelo Inep sobre a matrícula da Educação Básica mostraram que, no Brasil, foram matriculados, 55.942.047 estudantes. Desses, 48.595.844 em escolas públicas, sendo 23.175.567 nas redes de ensino estadual, 25.243.156 nas redes municipais, 7.346.203 na rede de ensino privada e apenas 177.121 na esfera

federal, o que demonstra a pequena participação da União nesse nível de ensino, resguardando-a para o exercício de funções como coordenar, redistribuir e suprir, quando se fizer necessário. Quanto aos Estados e Municípios, a competência da oferta se exprime na representatividade do quantitativo de matrículas.

Os dados das tabelas 1 e 2 ilustram o que foi exposto quanto à atuação prioritária dos Estados, e do Municípios, apresentando comprometimento do ente federado com a oferta de matrícula na Educação Básica no Brasil.

Tabela 1 - Número de matrículas na Educação Básica, por dependência administrativa, segundo a região geográfica, em 29/3/2006.

Região Geográfica	Matrículas na Educação Básica				
	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	33.282.663	25.031	11.825.112	17.964.543	3.467.977
Norte	3.356.716	3.964	1.189.626	1.986.663	176.463
Nordeste	10.887.853	3.117	2.288.033	7.547.810	1.048.893
Sudeste	12.344.341	13.246	5.259.964	5.479.832	1.591.299
Sul	4.256.747	1.906	1.946.199	1.961.781	346.861
Centro-Oeste	2.437.006	2.798	1.141.290	988.457	304.461

Fonte: Censo escolar de 2006. MEC/Inep

No âmbito local, os resultados do censo educacional de 2006 informam o quantitativo de matrícula por modalidade de ensino em cada esfera administrativa, reafirmando, assim, o comprometimento de cada ente federado com a Educação Básica (Tabela 2).

Tabela 2 – Distribuição de matrícula na Educação Básica no Estado do Piauí, segundo etapas/modalidades e dependência administrativa, em 2/3/2006.

Etapas/Modalidades		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Educação Infantil	Creche	22.334	42	-	17.816	4.476
	Pré-escola	110.199	-	891	78.368	30.940
Ensino Fundamental (Regular)	Educação especial (Incluídos)	6.316	-	959	5.210	147
	Anos Iniciais	409.258	-	70.884	308.594	29.780
	Anos Finais	258.959	118	67.441	165.481	25.919
Ensino Médio (Regular)		193.313	2.099	164.328	3.544	23.342
Educação Especial		5.527	-	1.067	139	4.321
EJA	Presencial	135.507	-	54.468	77.683	3.356
	Semi-presencial	10.478	-	10.354	124	-
Educação Profissional	Nível Técnico	4.899	2.432	570	320	1577

Fonte: Censo escolar de 2006. MEC/Inep

Os dados presentes seguem a mesma tendência nacional em relação às responsabilidades de cada ente federado com a educação e alimentam questões bastante debatidas pela literatura da área relacionadas à oferta de matrículas por dependência administrativa em cada modalidade da Educação Básica, principalmente no que se refere à transferência de responsabilidade do Governo Federal com esse nível de ensino, quando se observa a pequena participação deste nas matrículas no ano de referência.

A tabela 2 não deixa dúvidas ainda sobre: a) a responsabilidade do município pela oferta de Educação Infantil e pelas séries iniciais do Ensino Fundamental; b) a responsabilidade do Estado pela oferta do Ensino Médio; e c) uma divisão de responsabilidade entre os dois entes federados (Estado e Município) em relação à oferta das matrículas nas séries finais do Ensino Fundamental.

Sabe-se, no entanto, que a definição das áreas prioritárias para a atuação de cada ente federado, embora instituída na legislação, não significa a atuação de cada esfera governamental de forma isolada, pois o texto constitucional, em parágrafo acrescentado com a EC Nº14/1996, impede tal entendimento, quando instituiu o regime de colaboração como mecanismo para o entrosamento a ser adotado pelos entes federados e condição para a garantia da universalização do ensino obrigatório. Dessa forma, a LDBEN/96, em diferentes artigos (art. 5º, § 1º; art. 8º; art. 10º, inciso II), pontua ações que caracterizam formas de colaboração a serem desenvolvidas no âmbito de cada unidade federativa sob a assistência técnica e financeira da União.

Esse preceito legal, embora reconhecido como necessário, sofre críticas na literatura da área. Gomes (2000), Dáveis (2004) e Verhine (1996) consideram que, na prática, não é fácil a operacionalização e advertem para a falta de normas mais claras e estáveis para que, de fato, se viabilize a sua implantação. Mesmo com a instituição do Fundef, considerado uma das medidas de operacionalização do regime de colaboração, algumas indefinições ainda persistem especificamente no comprometimento com o Ensino Fundamental quando as redes estaduais e municipais entraram em disputa pelas matrículas nessa modalidade de ensino, por daí advir uma maior parcela de verbas para suas áreas administrativas (VERHINE, 2003).

Gomes (2000) reconhece a fragilidade com que efetivamente ocorre essa colaboração entre os sistemas de ensino e adverte que, na maioria das vezes, ela se realiza apenas no compartilhamento de espaço, tempo e recursos humanos e físicos das redes escolares, mas, assim mesmo, à base de muitos conflitos entre os gestores.

Na rede de escolas públicas municipais de Teresina, *locus* deste estudo, as evidências mais claras da ocorrência do regime de colaboração entre os sistemas de ensino público federal, estadual e municipal estão, como o autor observa, na utilização do espaço e tempo letivo por alunos matriculados em escolas da rede pública municipal. Constatou-se que, das dezessete escolas pesquisadas, oito oferecem o Ensino Médio da rede pública estadual de ensino e três oferecem turmas do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (Projovem). Durante o levantamento empírico realizado nas escolas envolvidas neste estudo, constatou-se ainda que o compartilhamento de espaços, tempo e materiais por alunos de sistemas de ensino diferentes apresenta-se como um “problema” para os gestores das escolas, pois durante o levantamento das condições de atendimento do prédio e dos equipamentos, muitos gestores queixavam-se de a escola ter que funcionar atendendo a uma outra rede de ensino, justificando que o compartilhamento do espaço, tempo e material da escola entre as redes de ensino resulta em mais gastos para o sistema mantenedor, gerado pelos custos de manutenção (maior frequência na limpeza das instalações, conserto de equipamentos, mobiliário, dentre outros). Observa-se, assim, que, na prática, as “queixas” apontadas pelos autores constituem um fato.

Reconhecendo que essa é uma situação delicada, não se pode deixar de mencionar que os custos com manutenção são, por natureza, proporcionalmente menores no conjunto dos insumos, fato comprovado e confirmado em pesquisas, bem como nos dados que serão posteriormente apresentados, o que por si só não justificaria disputa por espaço. Além do mais, não podemos perder de vista que os recursos financeiros que mantêm as escolas públicas são originados de parcela dos tributos públicos, justificando, assim, o direito de todo contribuinte ter acesso aos serviços, quando necessário. O que não tem explicação é um sistema de ensino apresentar, em sua área de atuação prioritária, escolas operando com capacidade abaixo da oferta de matrículas, ou seja, contar com espaço ocioso e não ceder esse espaço para o atendimento das matrículas de um outro sistema de ensino, obrigando este último a realizar gastos na construção de prédios, equipamentos e outros. Nesse sentido, para sanar os conflitos, o que deve prevalecer é o bom senso entre os dirigentes dos sistemas e gestores das instituições escolares. Na prática do regime de colaboração, é válido compartilhar, além do espaço físico, equipamentos e mobiliários, assumindo os gastos necessários.

#### 1.4 DO DISCURSO À DEFINIÇÃO LEGAL DAS FONTES DE RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A política de financiamento da educação implantada atualmente no Brasil esteve presente nos discursos políticos em diferentes momentos da história do país, e embora com menor clareza, chegou a estar presente na legislação da área. Ao longo do tempo, alguns aspectos dessa política permaneceram, enquanto outros passaram por um processo de amadurecimento e foram reformulados, adaptando-se aos interesses públicos ou político partidários. A título de exemplo daqueles que acompanharam o processo histórico de financiamento educacional, pode ser citada a vinculação de recursos aos impostos, presente em algumas das constituições federais do país (consagrada nas constituições de 1934, 1941, 1946 e na atual de 1988, e suprimida nas constituições federais de 1937 e 1967) ou ainda a instituição do salário-educação, com a Lei 4.440 de 27 de outubro de 1964, o qual, embora sofrendo freqüentes reformulações, acompanhou a evolução de processo de consolidação da atual política de financiamento.

Mesmo reconhecendo a importância das discussões que alimentaram esse processo de consolidação da política educacional no país ao longo da história, percebe-se que novos debates impulsionaram a organização e definição do que está atualmente em andamento no campo educacional. A Carta de Goiânia, documento que sistematizou as principais deliberações da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), realizada em Goiânia em 1986, foi tomado como referência para o capítulo da educação na Constituição Federal de 1988, e tornou-se o marco inicial da atual política educacional. Mais tarde, o compromisso assumido a partir das recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos, coordenado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), apressou o processo de normalização de medidas voltadas para legitimar os compromissos assumidos, resultando, assim, na formulação de um conjunto de leis que hoje regem os sistemas educacionais no país, a saber: LDBEN/96, Fundef, Lei 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE) e, mais recentemente, o Fundeb. Assim, a temática sai do discurso e passa a constituir a atual política educacional do país.

A legitimação dos recursos públicos necessários para o financiamento dessa política educacional está presente no texto do conjunto de normas citadas: na CF/88, no art. 212, que define cotas com um percentual mínimo pela via da vinculação de recursos sobre a receita de impostos (União com 18% e Estado, Distrito Federal e Municípios com 25%); na

LDBEN/96, a qual reforça e amplia esse preceito, ao determinar, além das fontes e dos percentuais mínimos de recursos para a educação, os critérios e prioridades para a aplicação dos recursos alocados; com o Fundef (revogado em dezembro de 2006), e agora o Fundeb, ficou instituída a subvinculação aplicada sobre os recursos já vinculados ou sobre uma cesta de impostos; no PNE, quando previu metas e definiu percentuais para os entes federados promoverem o financiamento da educação em outras modalidades e na Lei 4.440/64, que, ao instituir o salário-educação, assegurou mais recursos para financiar o Ensino Fundamental e, a partir de 2007, com a instituição do Fundeb, financiará outras etapas da Educação Básica.

Como definiu Castro (2001, 2005), a educação é o núcleo dos atuais sistemas de bem-estar social e, portanto, âmbito da competência do Poder Público, absorvendo quantidade expressiva de recursos públicos. Esse autor afirma ainda que a estrutura de alocação dos recursos financeiros, base do financiamento educacional no país, é mista e complexa, tendo como fonte mais representativa o aparato fiscal, através da vinculação de impostos, das contribuições sociais, das operações de crédito e de outras fontes como as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ainda as contribuições voluntárias arrecadadas pelas instituições de ensino.

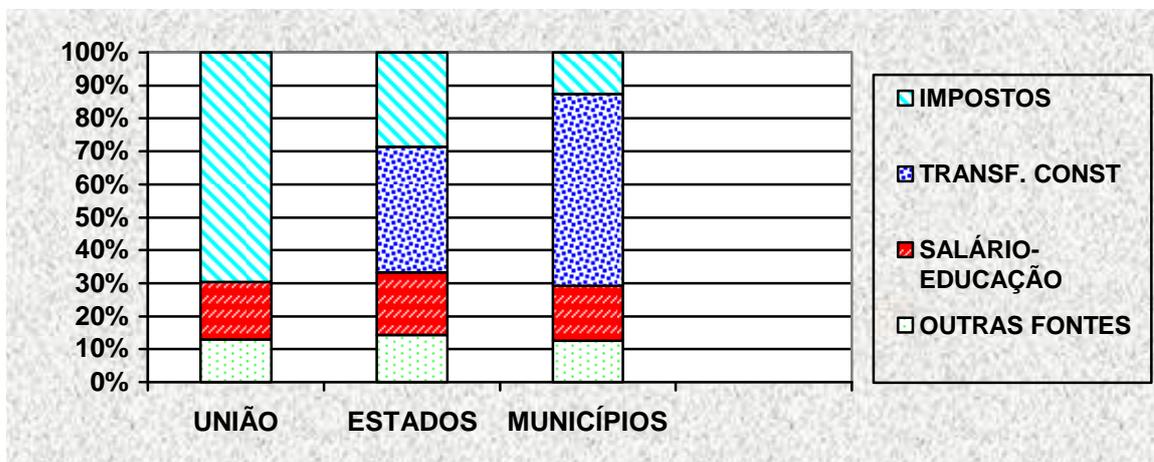


Gráfico 1 - Fontes públicas de receitas para o financiamento da educação no Brasil

Fonte: Adaptado de Gomes e Verhine (1996).

Conforme se observa no gráfico 1, os impostos apresentam significativa participação no financiamento da educação. Em relação a cada esfera governamental, a União concentra o maior volume de receitas vinculadas aos impostos, confirmando a tendência centralizadora apontada na literatura (VERHINE, 2003; ROSAR, 2001). Quanto à participação das receitas originadas de impostos nas outras esferas administrativas (Estados e Municípios), há uma

redução significativa dessa participação à medida que passa de uma esfera para a outra. Para esses, o maior volume de recursos é resultado de transferências constitucionais.

Sobre as transferências de recursos aos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios), estas acontecem da União aos estados, Distrito Federal e municípios, e dos Estados para os seus respectivos municípios. As receitas federais, arrecadadas pela União, são transferidas para os entes federados (estados, Distrito Federal e municípios), conforme dispositivos constitucionais, sob a responsabilidade do Tesouro Nacional. No que se refere às transferências de receitas dos estados para os seus municípios, a competência é do Tesouro Estadual. Os municípios, conforme apontado no gráfico, são receptores de recursos transferidos pela União e pelos respectivos estados, enquanto estes recebem recursos da União. Esse mecanismo tem como objetivo reduzir as desigualdades regionais, numa tentativa de promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios.

Dentre as principais transferências da União para os Estados, para o Distrito Federal e para os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), o Fundef, com prazo de vigência expirado, sendo substituído, em 2007, pelo Fundeb e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). No âmbito dos estados para os municípios, as transferências legalmente previstas são: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI - exp) e o Fundef, Fundeb (a partir de 2007). Para os municípios, as transferências correspondem à parcela de recursos de maior importância para a composição do financiamento da educação.

Ressalve-se que as receitas para a educação não se originam da totalidade dos recursos dos impostos e transferências, mas da vinculação e subvinculação, em percentuais definidos legalmente<sup>2</sup> (CF/88, LDBEN/96, Fundef/Fundeb) para a União e demais unidades federativas (no caso das vinculações, a LDBEN/96 determina que as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas estabeleçam percentuais maiores). A subvinculação acontece para a composição do Fundef/Fundeb, fundo de natureza contábil de âmbito estadual, através da

---

<sup>2</sup> “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (CF/88, art. 212). Para a criação no âmbito de cada estado dos fundos para manutenção e no desenvolvimento do ensino, ficou instituída a subvinculação de 15% e 20% do montante dos impostos e transferências, que compõem a cesta de recursos do Fundef e Fundeb respectivamente.

reserva de uma cesta de impostos, que será mais bem detalhado na caracterização do contexto da pesquisa.

Quanto à participação das demais fontes (salário-educação e outras ) apresentadas no gráfico, a primeira (salário-educação) conta com lei que disciplina sua distribuição entre os entes federados, mantendo certo equilíbrio na participação das receitas em cada esfera governamental. A segunda (outras fontes) inclui as operações de crédito com agências internacionais, aplicações financeiras do FNDE ou ainda aquelas arrecadadas pelas próprias instituições. Essas apresentam também, conforme o gráfico, um relativo equilíbrio na participação das receitas para a área educacional em cada esfera administrativa.

No Capítulo seguinte, será apresentado o percurso metodológico assumido na pesquisa. O objetivo é oferecer um detalhamento dos procedimentos para a determinação do custo-aluno/ano em 17 escolas da rede pública municipal de Teresina, objeto de investigação desse estudo.

## CAPÍTULO II

### PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Ao se investigarem os aspectos referentes ao custo-aluno/ano no financiamento do Ensino Fundamental, especificamente aqueles classificados como custos diretos nas escolas da rede pública municipal de Teresina, optou-se por uma pesquisa descritiva, com abordagem quantitativa por considerar-se a mais adequada a se atingir satisfatoriamente o objetivo proposto. Na concepção de Richardson (1999, p. 70), a opção por essa abordagem dá-se quando se utiliza a “[...] quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas [...]”.

Foram definidos os custos diretos referentes ao ano de 2006, ou seja, aqueles realizados diretamente em cada escola pesquisada, no ano de referência. Excluíram-se dessa análise os custos burocráticos, definidos como custos indiretos, por se referirem às despesas realizadas pela Administração Central da Semec, e os custos privados, por corresponderem ao valor da renda familiar sacrificada com o tempo dedicado pelo aluno à escola.

A opção pelas escolas do município de Teresina deu-se em função da maior facilidade de se realizar a coleta de dados, considerando o nível de sistematização das informações na Semec e por compormos o quadro efetivo dessa rede de ensino, na condição de professora em uma de suas escolas. Essa opção possibilitou a identificação dos principais componentes de custos das escolas, além de tornar possível uma melhor aproximação dos profissionais da área durante a investigação, especialmente no momento do levantamento das informações referentes aos custos dos insumos das escolas.

Diante da dificuldade operacional para se obter o custo-aluno/ano de todas as escolas municipais de Teresina, resolveu-se, nesta pesquisa, trabalhar com 17 escolas municipais do Ensino Fundamental regular, contemplando 8 escolas rurais e 9 urbanas. Para melhor conduzir a investigação, resolveu-se agregar as escolas em grupos, adotando os seguintes critérios:

- a) escolas que ofereciam somente os anos iniciais do Ensino Fundamental;
- b) escolas que ofereciam somente os anos finais do Ensino Fundamental;
- c) escolas que ofereciam o Ensino Fundamental completo.

Procurou-se também contemplar, na amostra, o número de dependências, a zona de atendimento (rural e urbana) e o quantitativo de matrícula efetiva no ano de referência da pesquisa, adotando a classificação de escolas pequenas, intermediárias, médias e grandes.

Os insumos utilizados no cálculo do custo estão relacionados às despesas efetivadas em cada uma das escolas da amostra durante o ano de 2006, como já definido, classificados em seis categorias, a saber: pessoal, material de consumo, material permanente, serviços, implantação do imóvel e outros insumos. A decisão por essa classificação partiu da necessidade de maximizar as informações levantadas diretamente na contabilidade das escolas e da Semec. Para cada uma das categorias apresentadas, definiram-se as desagregações por tipo de insumo, ficando assim especificadas:

- a) **Implantação do imóvel:** aquisição do terreno, construção do prédio e materiais de instalação;
- b) **Pessoal:** docentes e não docentes (efetivos, estagiários e terceirizados);
- c) **Material de Consumo:** papelaria, limpeza, materiais para pequenos serviços de manutenção (ex: peças de reposição, tinta, areia, cimento, fios, entre outros) merenda escolar;
- d) **Material Permanente:** material didático e equipamentos;
- e) **Serviços:** prestação de serviços por terceiros custeada pelas escolas ou através da Semec (aluguel de ônibus, pequenos consertos, dedetização, entre outros);
- f) **Outros insumos:** gás, água, telefone, energia e assistência à saúde.

Para essa classificação, tomou-se como referência o método de ingrediente, cujo enfoque parte do geral para o específico, através de desagregações consecutivas, possibilitando identificar,

[...] sem ambigüidade, o valor-custo de cada ingrediente (ou recurso) necessário para implementar o programa ou intervenção sob análise. Conforme esse método, ao especificar todos os ingredientes, estes podem ser avaliados pelo conceito de oportunidade e ao agregá-los novamente, somando-se os valores unitários obtidos dos ingredientes, tem-se o custo total da intervenção (LEVIN, 1983, apud VERHINE, 1998, p. 6).

Dessa forma, ao examinar as categorias eleitas (pessoal, material de consumo, material permanente, serviço, implantação do imóvel e outros insumos) na definição do custo aluno-ano, procurou-se desagregar cada uma, identificando a participação de cada

insumo na composição do custo total dessas categorias em cada escola. Ao agregar os custos de cada uma, encontrou-se o custo total por escola. Para encontrar o custo aluno-ano, dividiu-se o custo total pelo quantitativo de matrícula efetiva informada no censo do referido ano da pesquisa. Esse procedimento foi tomado para o cálculo do custo-aluno/ano de todas as categorias identificadas em cada escola.

## 2.1 DEFINIÇÃO DAS AMOSTRAS

A amostra de estudo, intencional, não-probabilística, foi constituída de 17 unidades escolares, sendo que a escolha aconteceu a partir de critérios definidos no projeto inicial, mantendo-se coerência com o que preceitua Richardson (1999, p.161): “os elementos que formam uma amostra intencional relacionam-se intencionalmente de acordo com certas características estabelecidas no plano”. O autor ressalta ser difícil obterem-se elementos representativos do universo em razão da dificuldade de se ter conhecimento detalhado do universo. Nesse sentido, tomou-se como base para selecionar as escolas o Relatório do Censo das escolas municipais de 2006, informações de técnicos da Semec e o conhecimento desta pesquisadora sobre as escolas.

Para efeito deste estudo, foram consideradas como universo da pesquisa as 152 escolas que atendiam, em 2006, o Ensino Fundamental na rede pública municipal de ensino de Teresina. Foram selecionadas 17 escolas, que representam 11% desse universo, sendo definidos os seguintes critérios para a escolha: a variável tamanho (número de dependências, matrícula), a variável zona de atendimento (urbana e rural) e a variável modalidade de ensino ofertada, conforme classificação utilizada pela Semec (Ensino Fundamental de 1º ao 5º ano e de 6º ao 9º ano)<sup>3</sup>. Como critério, considerou-se ainda, nessa escolha, contemplar as escolas localizadas em diferentes pontos de localização em cada zona (urbana e rural).

Na variável **tamanho**, tomou-se como referência a classificação apresentada em um documento publicado em agosto de 1999. O documento foi resultado do projeto Escolas e

---

<sup>3</sup> Até 2006, a Semec adotava a organização das séries anuais do Ensino Fundamental em etapas e blocos, conforme classificação dada pelos Parâmetros Curriculares Nacionais. Em 2007, após a publicação da Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Educação Câmara de Educação Básica (CNE/CEB), de 3 de agosto de 2005, e da sanção da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, a Semec, para adequar-se a essa nova realidade, decidiu organizar uma nova proposta curricular e mudou essa classificação das séries do Ensino Fundamental, adotando a nomenclatura de 1º ao 5º ano, para os anos iniciais, e 6º ao 9º ano, para os anos finais.

Comunidade Organizada (ECO), desenvolvido pela Prefeitura Municipal para a definição dos “[...] padrões mínimos de funcionamento das escolas, nos aspectos administrativo e técnico-pedagógico, considerando-se espaço físico, recursos humanos e equipamentos.” (PMT, 1999, p.7). Dessa forma, na variável **tamanho**, as escolas foram agrupadas em quatro grupos:

- a) Escola pequena: uma a duas salas de aula;
- b) Escola intermediária: três a seis salas de aula;
- c) Escola média: sete a dez salas de aula;
- d) Escola grande: mais de dez salas de aula.

No que se refere à variável modalidade de ensino ofertada, três aspectos foram considerados para a investigação: escolas com atendimento ao Ensino Fundamental completo (1º ao 9º ano), escolas somente com os anos iniciais (1º ao 5º ano) e escolas com atendimento apenas para os anos finais (6º a 9º ano).

Quanto à variável zona de atendimento, considerou-se necessária a inclusão no grupo de amostra escolas da zona rural e urbana posicionadas geograficamente em locais distintos em cada zona, por entendermos que, dessa forma, os dados tenderiam a ser mais representativos para uma análise da realidade do município. Atualmente, há uma variedade de serviços que são considerados essenciais para assegurar o funcionamento das escolas em localidades distantes dos centros urbanos e que, portanto, constituem elementos que impactaram fortemente no cálculo dos custos educacionais.

Essas três variáveis – **tamanho**, **zona de atendimento** e **modalidade de ensino** – constituíram o eixo balizador do levantamento do custo-aluno/ano das 17 escolas da amostra.

## 2.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

As informações levantadas sobre o custo direto de financiamento dos diferentes tipos de escolas públicas da rede municipal em Teresina, discriminando seus principais componentes, seguiu um planejamento cuidadoso, desde a escolha dos instrumentos a serem utilizados na coleta dos dados até a sistematização desses dados na matriz final, constituída em planilhas de um *software*. Essa matriz de dados foi o principal instrumento para a

realização do cálculo do custo/ano total e do custo-aluno/ano por escola, assegurando maior grau de segurança, agilidade e rapidez na consolidação dos dados, considerando o número de amostras e a variedade de informações que foram coletadas em cada uma. Dessa forma, para cada escola, foi construída uma matriz utilizando-se planilhas do *Excel*.

Para a construção dessa matriz de dados, precisamos de um instrumental para identificar e quantificar os principais insumos, considerados aqui os componentes de custos das amostras. Para essa etapa, optamos pela aplicação de **formulários**<sup>4</sup>, esse instrumental que seguiu o modelo utilizado na pesquisa realizada pelo Inep (2005), o qual consistiu em uma lista formal contendo informações sobre as escolas. O seu preenchimento foi realizado pela própria pesquisadora face a face com os entrevistados. Alguns aspectos foram priorizados para compor o formulário, a partir dos dados fornecidos pelas diretoras ou seus representantes, a saber:

- a) informações gerais, tais como matrícula, turnos de funcionamento, modalidades de ensino atendidas, número de turmas por turno;
- b) levantamento das dependências físicas da escola e das condições de conservação desses espaços, incluindo a disponibilidade de dependências para as diferentes atividades;
- c) levantamento quantitativo de material permanente (incluindo equipamento didático, pedagógico e de laboratório).

### 2.3 O CAMINHO PERCORRIDO

A idéia inicial era levantar os custos das 17 escolas municipais em um período de três anos consecutivos (2003, 2004 e 2005), considerando que, em um ano, nem sempre todos os insumos são totalmente consumidos, especialmente aqueles referentes ao material de consumo, ficando em depósitos como reserva para assegurar o consumo dos primeiros meses letivos do ano seguinte. E essa é realmente uma prática dos gestores na maioria das escolas, as quais levam em conta que muitos recursos que chegam diretamente às escolas atrasam, a exemplo dos programas do Governo Federal como o Programa Dinheiro Direto na Escola -

---

<sup>4</sup> Nogueira (1968, p.129 apud MARCONI, 1999, p. 114) caracteriza o formulário como um roteiro de perguntas preenchido pelo entrevistador no ato da observação.

PDDE<sup>5</sup>, PDDE, que tem como data-base de envio o mês de outubro; ou o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE<sup>6</sup>, que depende da elaboração de um plano específico de execução, além da “burocracia” exigida por todos esses programas para a aplicação dos recursos, o que demanda tempo. Dessa forma, os insumos adquiridos terminam não sendo consumidos totalmente no mesmo ano. Em função da dificuldade para levantar as despesas realizadas com material de consumo, nesses outros anos, optamos por utilizar as despesas realizadas no ano de 2006. Decidido o marco temporal, em agosto de 2006, deu-se início ao levantamento dos dados.

Um problema, no entanto, surgiu com esse novo marco: boa parte das despesas das escolas ainda estava em andamento ou ainda seriam realizadas, não sendo possível obter, naquele momento, os relatórios de execução de receitas nos departamentos responsáveis. Para não parar a pesquisa e atrasar o levantamento dos dados, uma solução foi levantar o custo de alguns insumos que não dependiam de prazos para a execução. Foi dado início então ao levantamento de custos pelos insumos **pessoal, implantação do imóvel e material permanente** e, somente nos meses de dezembro de 2006 e janeiro e fevereiro de 2007, foi possível concluir o levantamento dos dados, quando foram liberados os relatórios finais de execução das atividades desenvolvidas pela Secretaria, bem como os processos de prestação de contas dos recursos recebidos pelos conselhos escolares de cada escola.

Pesquisar todas as informações de custos em 17 escolas sem equipe organizada parecia algo impossível. Dessa forma, houve a necessidade de facilitar a coleta dos dados, direcionando a pesquisa para um espaço que concentrasse o maior número de informações sobre as escolas. Assim, na primeira etapa da pesquisa, os dados foram coletados na sede da Semec, onde se pesquisou principalmente sobre a aplicação dos recursos financeiros que, direta e indiretamente, são destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Num segundo momento, a coleta foi realizada nas próprias escolas.

---

<sup>5</sup> O PDDE tem como finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades, sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Os recursos do programa são transferidos independentemente da celebração de convênio, ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do censo escolar do ano anterior ao do repasse, e destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos. (MEC/FNDE)

<sup>6</sup> Para aperfeiçoar a gestão da escola pública e melhorar a qualidade de ensino, o Fundo de Fortalecimento da escola (Fundescola) estimula a elaboração do PDE. Recebem recursos financeiros e apoio técnico para elaborar o PDE as escolas que tenham no mínimo 50 alunos, organizem unidades executoras, disponham de condições mínimas de funcionamento e possuam liderança forte. (MEC/FNDE).

### 2.3.1 Componentes de Custos com a Categoria Pessoal

Para calcular os custos com pessoal de forma a torná-los mais próximos da realidade de cada escola, durante o ano de 2006, foi necessário quantificar o número de servidores de cada escola, identificando o tipo de contrato com a instituição, a função, o nível (indicador do tempo de serviço) e a classe (indicador de qualificação para os docentes). Nessa etapa, os dados foram levantados na Gerência de Pessoal da Semec, momento em que foi possível classificar três tipos de insumos para o cálculo do custo dessa categoria: **servidor efetivo**, **terceirizado (docentes e não docentes)** e **estagiários docentes**. Para o cálculo, foram considerados os valores brutos recebidos nos 12 meses de 2006 (o abono de férias e mais o 13º salário) por todo o pessoal que atua na escola. No caso dos docentes com lotação em mais de uma escola, consideramos apenas os valores referentes à carga horária da lotação na escola selecionada.

Para encontrar o valor pago a cada **servidor efetivo**, foi necessário simular uma folha de pagamento para cada escola, a partir dos dados levantados na Semec e das informações contidas em tabelas de reajuste salarial da PMT em 2005 e 2006, fornecidas pela Secretaria Municipal de Administração (Sema). A necessidade de ter nesses cálculos os valores dos vencimentos de 2005 e 2006 deve-se ao fato de a data-base de reajuste salarial dos servidores efetivos acontecer em maio de cada ano, daí os valores calculados nos meses de janeiro, fevereiro, março e abril serem diferentes dos demais meses do ano de 2006. Além desse cuidado, ao simular essa folha, foi necessário levar em consideração as alterações salariais incorridas pelas mudanças de nível e de classe concedidas a esses servidores durante o ano de referência da pesquisa, bem como as gratificações de desempenho recebidas pelos docentes a partir da classificação da escola no *ranking*.

Os valores gastos com **pessoal terceirizado** foram encontrados a partir das informações fornecidas pelo setor responsável na Semec<sup>7</sup>. Os valores variavam de acordo com a formação e função desempenhada. Semelhante ao cálculo do pessoal efetivo, foi necessário considerar duas bases de cálculo salarial para o mesmo ano, obedecendo à data base de reajuste. Para o custo com estagiários docentes, levamos em consideração a carga horária e o tempo de permanência de cada estagiário na escola. Respeitando essas

---

<sup>7</sup> Na E. T. N. S. da Paz, os dados com pessoal terceirizado foram coletados na Fundação Nossa Senhora da Paz, entidade responsável pela contratação desse pessoal que é lotado na referida escola. A Prefeitura de Teresina repassa os recursos financeiros para o pagamento do pessoal contratado pela entidade contratante.

especificidades, os valores pagos durante o ano foram totalizados, encontrando-se os custos com pessoal em cada escola.

### **2.3.2 Componentes de Custos com a Categoria Implantação do Imóvel**

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

FÓRMULA:

$$P = C \times K$$

Sendo:

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

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

K – é o coeficiente calculado pela fórmula:

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

Foram utilizados os valores:

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

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

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

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

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

### **2.3.3 Componentes de Custos com a Categoria Material Permanente**

Essa etapa da pesquisa foi realizada no espaço da escola, por considerá-lo mais oportuno ao levantamento quantitativo e qualitativo dos equipamentos adquiridos por cada escola. Nessa etapa, utilizou-se um formulário contendo a relação dos equipamentos comuns a uma instituição escolar, sendo reservados ainda espaços para acrescentar novos itens, quando fosse o caso. Para o preenchimento desse formulário, receberam-se informações da diretora ou responsável imediato pela escola, em visitas realizadas durante o segundo semestre de 2006, sobre o tipo, o quantitativo de material permanente e equipamentos existentes em cada escola. Foram considerados apenas aqueles em condições de uso. No cálculo de custo, levou-se em consideração a depreciação de cada equipamento, estimando-

se uma variação do tempo de vida útil, de acordo com o tipo, entre 5 e 10 anos. Neste caso, utilizou-se o valor de mercado dos equipamentos novos dividido pelo seu tempo de vida considerado. Dessa forma, obteve-se o custo correspondente a um ano. Para encontrar o valor de mercado, tomou-se como referência os dados encontrados no relatório anual, que contém as atividades desenvolvidas na Semec em 2006. Nesse relatório, consta o preço de todo material comprado pela Secretaria por meio da concorrência entre diferentes empresas. Considerou-se, portanto, para o cálculo, o menor preço apresentado. A soma de todos os valores encontrados constituiu o custo total da escola com esse insumo.

### **2.3.4 Componentes de Custos com a Categoria Serviços**

No insumo serviços, foram consideradas as despesas referentes à manutenção dos equipamentos, pequenos serviços realizados para a manutenção das condições de uso do prédio (elétrica, hidráulica e sanitária) e contratos com empresas de terceiros (serviços de aluguel e manutenção de transportes, firmas contratantes de pessoal). O levantamento desses custos somente foi possível no período de janeiro a março de 2007. As despesas realizadas com os recursos que chegam diretamente às escolas foram coletadas diretamente nos processos de prestação de contas dos Conselhos Escolares, consultando os recibos e as notas fiscais que constavam nos processos.

### **2.3.5 Componentes de Custos com a Categoria Outros Insumos**

Essa etapa apresentou-se complexa no momento do levantamento de custos na Secretaria por agregar diferentes insumos e porque o acesso, na maioria das vezes, tornou-se difícil. Consideramos no cálculo do custo total de cada escola, nessa categoria, a soma das despesas referentes à energia elétrica, água, gás, telefone e assistência à saúde. Não foi possível contabilizar as despesas com insumo água nas escolas em que o abastecimento é feito através de poços artesianos. Essa situação ocorreu naquelas localizadas na zona rural e apenas em uma na zona urbana. Para o insumo assistência à saúde, as despesas consideradas foram apenas de dois programas federais: “Quem ouve bem aprende melhor” e “Olho no

olho”. Os custos considerados para esses dois programas foram as despesas efetivadas com consultas para o primeiro, e a compra de óculos para o segundo. O acesso às informações dessa categoria foi obtido na Secretaria, com a solicitação de cópias dos relatórios das despesas com cada uma das variáveis.

### **2.3.6 Componentes de custos com a categoria Material de Consumo**

Para o cálculo do material de consumo, foram consideradas as despesas com merenda escolar, material didático, expediente, limpeza e material de serviços. O levantamento foi feito com consulta à prestação de contas das escolas. O insumo merenda escolar correspondeu ao valor dos recursos repassados durante o ano para cada escola. Em algumas (quatro), onde a merenda não é escolarizada, o cálculo foi realizado tomando como referência uma média aproximada do valor pago pelo quantitativo de gêneros alimentícios contidos nos cardápios dessas escolas, fornecidos pela Gerência de Assistência ao Educando.

Para compor os custos dessa categoria, foram computadas ainda as despesas com peças de reposição e combustível (óleo diesel), utilizados em um dos ônibus da Secretaria, que transporta os professores para as escolas da zona rural no Eixo Nazária. A Gerência de Transporte da Secretaria forneceu cópias do relatório de execução das receitas realizadas. Para encontrar o valor referente a cada escola, considerou-se um valor proporcional ao número de matrícula. O custo total/ano de cada escola com essa categoria resultou da soma de todas as despesas realizadas.

O resultado final do custo-aluno/ano por categoria de insumos, em cada escola, foi obtido dividindo-se o somatório (de cada categoria) pela quantidade de matrícula da escola. E o custo-aluno/ano da escola, a partir do somatório de todas as categorias dividido pelo total de alunos matriculados.

## 2.4 ANÁLISE DOS DADOS

Camphenoudt (1992) considera que a análise das informações compreende múltiplas operações, porém três etapas constituem, em conjunto, uma espécie de passagem obrigatória, quais sejam: descrição e preparação dos dados, análise das relações entre as variáveis e comparação dos resultados observados com os resultados esperados a partir da hipótese.

Neste estudo, a descrição e preparação dos dados deram-se a partir da constituição de uma matriz de dados que se originou da digitação de todas as informações resultantes do levantamento de custos de cada insumo agregado às categorias eleitas para análise. Usando um *software (microsoft Office Excel)*, as 17 escolas foram listadas em planilhas específicas de forma a identificar as despesas realizadas com cada insumo e, após calculá-los, obteve-se o custo total e o custo-aluno/ano de cada escola.

Após a sistematização das informações de todos os documentos e a organização das planilhas em categorias de análise, com a relação dos custos por escola, foram realizadas diferentes classificações dessas escolas com o objetivo de dar maior visibilidade às solicitações inerentes ao objeto de investigação.

Dessa forma, foi possível agrupar as instituições de forma a verificar-se apresentavam semelhanças entre si dentro do mesmo grupo, considerando:

- a) número de dependências, matrícula e etapa de ensino atendida nas duas zonas (urbana e rural) da rede pública de ensino. Nesse aspecto, o objetivo foi conhecer as principais categorias de custos, identificando os insumos que, agregados, contribuíssem para a definição de maior ou menor custo nas referidas escolas;
- b) número de matrícula, dependências e etapa de ensino isoladamente em cada zona de atendimento. Aqui o objetivo foi perceber dissimilaridades do custo total e do custo/aluno entre as escolas do grupo, apontando os fatores contribuintes na diferenciação na composição do custo em cada grupo;
- c) identificação do custo-aluno/ano a partir da relação custo total ano/matrícula;

Alguns aspectos foram analisados isoladamente, quais sejam:

- a) a relação de cada insumo agregado às categorias na composição dos custos totais nessas escolas.
- b) Os fatores intervenientes na composição desses custos e a relação dessas categorias com o custo total em cada escola e no conjunto das 17 escolas da amostra;

- c) o valor financeiro investido em cada escola, considerando a origem da fonte e as formas (direta ou indiretamente) de aplicação dos recursos na constituição de custos.

Em todas as etapas os dados foram analisados pela abordagem quantitativa, Nesse sentido fez-se uso de métodos de análise estatística.

No próximo capítulo, serão apresentadas as características do sistema municipal de Teresina, descrevendo a estrutura de organização, atendimento e condições de financiamento, com ênfase especial no Fundef e, de forma breve, nas perspectivas para o Fundeb, bem como a caracterização das 17 escolas envolvidas na pesquisa,

### **CAPÍTULO III**

#### **CARACTERIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE TERESINA**

Muitas foram as implicações que incidiram nas diferentes redes públicas de ensino de todo o país com a operacionalização do Fundef, no início 1998. Passados quase 10 (dez) anos de sua vigência, não resta mais nenhuma dúvida de quantas dessas implicações recaíram sobre os sistemas de ensino, principalmente no que se referiu à organização e estrutura de financiamento das contas das prefeituras municipais nos diferentes pontos do país. Agora, vivenciando o processo de transição do Fundef para o Fundeb, novas questões voltam a preocupar os governos estaduais e municipais.

Nesse panorama, tornou-se premente para os dirigentes estaduais e municipais uma tomada de decisão, no sentido de adequar-se a um outro contexto que, embora se apresente como um processo de continuidade de um modelo já conhecido (no caso o Fundef), passa agora, com a instituição do Fundeb, a exigir um melhor conhecimento da realidade que envolve suas redes de ensino.

Este capítulo trata da organização do Sistema Municipal de Ensino em Teresina, com ênfase na organização e funcionamento da rede pública municipal de ensino. Nesse sentido, será apresentada uma discussão cujo objetivo é além de caracterizar essa rede, analisar os impactos do Fundef sobre ela, para obter a fundamentação necessária à compreensão dos dados levantados na pesquisa empírica realizada nas 17 escolas públicas municipais. Antes, porém, cabe apresentar os marcos jurídico-institucionais que definem os municípios como unidades autônomas com a competência para, entre outras coisas, a formulação e gestão da política educacional, com a criação do seu próprio sistema de ensino.

A municipalização do ensino vem ocorrendo em várias regiões brasileiras, em diferentes graus de amplitude, com a constituição de redes ou sistemas de ensino, ou a partir da atribuição de responsabilidades na gestão administrativa, econômico-financeira e curricular-pedagógica.

A CF/88, reconheceu os municípios como unidades federativas autônomas e, pela primeira vez, reconheceu seu poder de participação nas decisões políticas, atribuindo-lhes a competência de “[...] instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar

suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.” (CF/88, art. 30, III). Na área da educação, a Carta Magna definiu competências específicas à instância municipal na manutenção do ensino, e, segundo o inciso VI do art. 30, coube-lhe “[...] manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental [...]”, sendo que o parágrafo segundo do art. 211 instituiu a Educação Infantil e o Ensino Fundamental como áreas de atuação prioritária (EC Nº 14/1996). A promulgação da LDBEN/96 veio expressar os princípios orientadores da gestão do ensino municipal (Art. 11, 18 e 69), e, com o direcionamento dos recursos do Fundef, e, mais recentemente, do Fundeb, para as áreas de atuação prioritárias, o processo de municipalização do ensino ganhou reforço.

Em Teresina, além da vinculação de recursos de impostos próprios, das transferências multigovernamentais e da criação do Fundef, a municipalização do ensino configurou-se com a expansão das matrículas e da rede física; com a formação de um quadro de pessoal docente, através da realização de concurso público para formação de um quadro próprio; com a sistematização de uma proposta curricular e com a criação do Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Educação.

Nesse sentido, com a necessidade de uma reorganização da estrutura de atendimento, de modo a permitir a operacionalização da educação municipal, foi criada a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Semec), órgão administrativo responsável pelo planejamento, execução e avaliação dos programas específicos para a educação e cultura no município. Com atribuições voltadas para o Ensino Básico, com prioridade do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, a Semec desenvolve ainda ações de assistência técnica às escolas e ao educando no âmbito da rede de ensino público municipal em Teresina.

A estrutura organizacional da Semec possui uma hierarquia administrativa estando assim representada:

- a) Gabinete (Secretário Municipal de Educação e Cultura, Secretária Executiva, Chefia de Gabinete, Assessoria, Secretaria do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, autenticação de documentos escolares).
- b) Gerências (Gerência de Administração, Gerência de Assistência ao Educando, Gerência de Gestão Escolar, Gerência de Educação Infantil, Gerência de Creches Comunitárias, Gerência de Informática, Gerência de Finanças e Gerência de Manutenção e Conservação);
- c) Conselhos (Presidência e Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Educação, Apoio Administrativo, Assessoria Técnica).

É através dessa estrutura que a equipe de gestores da secretaria planeja, orienta, executa e avalia os programas de assistência técnica, pedagógica e financeira da rede escolar. São programas voltados para capacitação de gestores, formação de professores, (formação continuada em serviço e especializações), de acompanhamento sistematizado do processo ensino-aprendizagem; programas financiados em parceria com o Ministério da Educação e Cultura (MEC), através do FNDE: (PDDE, PDE, PNAE, PNATE, Saúde do Escolar, Melhoria de Rendimento Escolar, Bolsa Escola Federal); o Fundo Rotativo e Bolsa Escola Municipal, em parceria com a Prefeitura Municipal e o Tesouro Municipal, além do programa Escola Campeã, financiado pelo Instituto Ayrton Sena.

Em parceria com as escolas, a Semec realiza outras atividades como reforço e recuperação escolar, Jogos Estudantis, Olimpíadas (Matemática e Ciências), concursos de redação, bem como projetos especiais desenvolvidos em algumas escolas: Apoio Pedagógico Específico (APE e APE laboratório), Escola Ativa e Escola Aberta, programas de correção de fluxo (série/idade) Se Liga, Acelera. A Semec mantém uma sistemática de controle do desempenho da aprendizagem dos alunos através da Avaliação Externa de Rede e de provas de aferição de conhecimento para efeito de mudança de nível dos docentes do quadro efetivo da rede de ensino. O controle social da execução dessas ações ocorre através da criação dos Conselhos Escolares.

Quanto aos mecanismos formais de gestão democrática vinculados à rede pública municipal de ensino, podem ser apontados: eleições diretas para diretor de escola, implantadas em 1984; os Conselhos Escolares, implantados em 1995, e Orçamento Popular nas Escolas, implantado em 2001. Essas iniciativas têm como objetivo assegurar a organização interna de cada unidade de ensino da rede escolar no processo de descentralização e autonomia financeira como uma forma de permitir a participação da sociedade, tornando-a co-responsável pela administração dos recursos que chegam diretamente às escolas (PDDE, do Fundo Rotativo, PNAE, PDE, Mutirão e Feira do Conhecimento).

### 3.1 A OPÇÃO POR UM SISTEMA DE ENSINO PRÓPRIO: ESTRUTURA E CONDIÇÕES DE ATENDIMENTO

O parágrafo único do art. 11 a LDBEN/96 garante aos Municípios a opção de criar seu próprio sistema de ensino, bem como de integrar-se ao sistema estadual de ensino ou, ainda, compor com ele um sistema único de Educação Básica. Em Teresina, o processo de municipalização do ensino vem se consolidando a cada ano a partir do crescimento da oferta de matrícula na Educação Infantil e no Ensino Fundamental em sua rede pública.

Responsável pelas duas primeiras etapas da Educação Básica, pela assistência ao educando e pela administração escolar, no âmbito da rede pública municipal de ensino, a Semec administrava, em 2006 (ano do recorte da pesquisa), 269 escolas, distribuídas nas zonas urbana e rural. Dessas, 117 ofereciam Educação Infantil, sendo subdivididas em 59 Centros Municipais de Educação Infantil (um está localizado na zona rural) e 58 creches comunitárias (três estão localizadas na zona rural); 152 escolas ofereciam Ensino Fundamental, sendo 93 delas com os anos iniciais (1º ao 4º ano), 46 com todos os anos do Ensino Fundamental (1º ao 9º ano) e 13 com os anos finais (6º ao 9º ano). A Educação de Jovens e Adultos (EJA) é oferecida por 59 escolas da rede pública municipal de Teresina.

Dados presentes na tabela 3 apresentam o comportamento da oferta de matrícula nos diferentes níveis e modalidades de ensino em relação aos demais sistemas de ensino (federal e estadual e rede privada) em Teresina, no ano de 2006.

Tabela 3 – Distribuição de matrícula na Educação Básica no Município de Teresina, segundo etapas/modalidades e dependência administrativa, em 2/3/2006.

Etapas/Modalidades		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Educação Infantil	Creche	5.171	-	-	1.746	3.425
	Pré-escola	25.877	-	590	8.103	17.184
Ensino Fundamental (Regular)	Educação especial (Incluídos)	2.005	-	184	1.787	34
	Anos Iniciais	70.354	-	19.378	37.729	13.247
	Anos Finais	56.740	-	19.863	22.252	14.625
Ensino Médio (Regular)		69.663	1.317	53.184	-	15.162
Educação Especial		853	-	363	-	490
EJA	Presencial	26.872	-	14.867	10.905	1.100
	Semi-presencial	3.697	-	3.697	-	-
Educação Profissional	Nível Técnico	2.622	1.568	370	-	684

Fonte: Inep. Censo Escolar 2006

Nota: (-) Dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento.

Na tabela 3, nota-se pequena participação da rede pública estadual de ensino na oferta de matrículas na Educação Infantil, assumindo essa responsabilidade, a rede pública municipal e a particular. Por outro lado, a ausência de matrículas no Ensino Médio na rede pública municipal de ensino de Teresina aponta o direcionamento assumido por essa rede de ensino com relação à oferta da Educação Básica, refletindo assim o processo de consolidação da municipalização que vem se instalando em todos os municípios brasileiros, principalmente após a aprovação da EC N° 14/1996.

No gráfico 2 a seguir, é possível se observar a predominância da oferta do Ensino Fundamental pela rede pública municipal de Teresina, ficando a EJA presencial e a Educação Infantil, respectivamente, como a segunda e terceira área de oferta em matrícula na referida rede de ensino. Como já foi adiantado, a Educação Infantil tem na rede privada a maior matrícula, enquanto a EJA se distribui com predominância nas duas redes públicas de ensino (municipal e estadual).

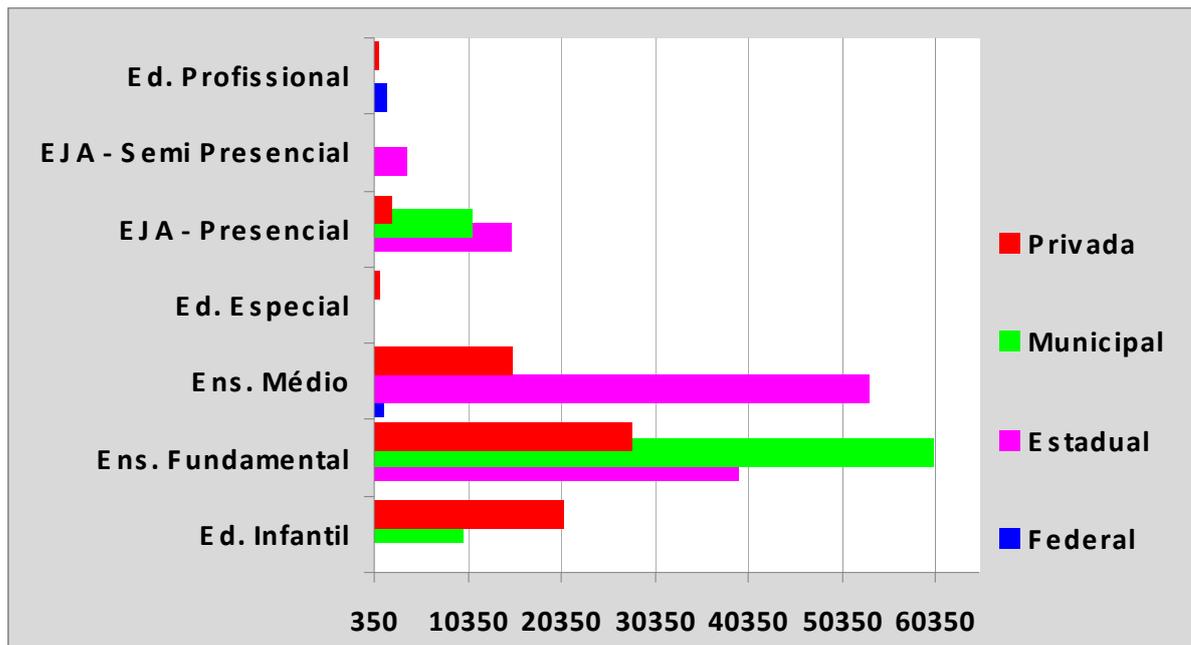


Gráfico 2 – Matrícula / níveis de ensino em Teresina por esfera administrativa /2006

Fonte: Dados da pesquisa

A tabela 4 apresenta o comportamento da oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental pelo Sistema Municipal de Ensino de Teresina nos últimos seis anos.

Tabela 4 - Matrícula no Ensino Infantil e no Ensino Fundamental por esfera administrativa em Teresina/PI: 2000 – 2006.

Ano	Ensino Infantil				Ensino Fundamental			
	Federal	Estadual	Municipal	Privado	Federal	Estadual	Municipal	Privado
2000	-	11.647	4.974	16.691	-	77.115	57.838	31.487
2001	-	9.557	8.628	20.537	-	81.149	59.994	32.082
2002	-	9.849	9.733	20.815	-	72.276	56.641	30.054
2003	-	9.848	8.998	21.535	-	50.445	55.703	28.478
2004	-	6.083	7.258	18.632	-	47.396	60.108	28.402
2005	-	2.037	9.597	20.891	-	42.050	63.171	25.354
2006	-	590	9.849	20.609	-	39.425	61.768	27.906

Fonte: Censo escolar de 2000 a 2006 realizado pelo Inep

Na tabela 4, observou-se o crescimento significativo na oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental na rede pública municipal. Os números apontam uma progressiva transferência de matrículas nas duas etapas de ensino da rede pública estadual para a rede pública municipal bem como uma pequena redução das matrículas no Ensino Fundamental na rede de ensino privada. Fatores como a redução da renda familiar ou ainda a credibilidade

que a rede pública municipal de ensino possa estar adquirindo junto às famílias podem estar influenciando essa realidade em Teresina.

Para assegurar a oferta e o funcionamento efetivo de sua rede de ensino, a Semec contava, em 2006, com 5.110 funcionários, incluindo o corpo docente oficial (efetivos da rede), formado por 2.533 professores e pedagogos, entre graduandos, graduados, especialistas, mestres e doutores; 1.138 não-docentes (administrativos e técnicos efetivos da rede), além dos 1.439 servidores temporários que prestam serviços terceirizados ou como substitutos na função docente e em diferentes áreas de trabalho, conforme dados do Relatório Informativo das Escolas, Professores e Pessoal Administrativo Ativo, fornecido pela Divisão de Recursos Humanos da Semec<sup>8</sup>.

A rede de escolas está distribuída em duas zonas de localização: urbana e rural. Na zona urbana, se encontra o maior número de escolas, somando um total de 207. Todas contam com serviços básicos de infra-estrutura (água potável, energia elétrica, acesso com ruas calçadas ou asfaltadas).

Para exercer melhor controle administrativo, a Secretaria zoneou as áreas rurais de Teresina, agrupando-as em eixos. Dessa forma, as escolas da zona rural, ou seja, aquelas localizadas fora do perímetro urbano, estão agrupadas em quatorze eixos rurais, perfazendo um total de 62 escolas. O maior quantitativo (43) funciona atendendo do 1º ao 5º ano, seguido de 10 escolas do 1º ao 9º ano, 5 com turmas do 6º ao 9º ano e apenas 4 escolas de Educação Infantil. Uma parte das escolas que oferecem o Ensino Fundamental diurno funciona à noite com turmas da EJA. Algumas dessas escolas dividem o espaço, nesse horário, com turmas de Ensino Médio da rede de ensino estadual. Dadas as condições de difícil acesso, as escolas rurais são assistidas com programas de transporte escolar, para permitir o acesso de servidores e alunos que residem longe das escolas. Os servidores aí lotados recebem uma gratificação especial de difícil acesso, calculada no valor de 20% do vencimento básico.

Informações obtidas na Gerência de Manutenção e Conservação da Semec indicam que, em 2006, 21 das escolas públicas municipais de Teresina dispunham de laboratórios de informática, 41 possuíam bibliotecas e 24 contavam com quadras de esporte abertas. O atendimento às escolas com esses insumos faz parte das metas estabelecidas no Plano Decenal de Educação para Teresina (PDET), elaborado em 2003. Esses números representavam ainda um percentual modesto em relação ao número de escolas da rede,

---

<sup>8</sup> Esses dados sofrem alteração conforme a necessidade de atendimento.

lembrando que, em muitas delas, as bibliotecas funcionavam mais como salas de leituras, sem um acervo bibliográfico adequado. Quanto aos laboratórios de informática, foram montados com prioridade nas escolas do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, sendo que em muitos funcionavam sem a presença de pessoas qualificadas para o atendimento aos alunos. No que diz respeito às quadras, foram construídas também com prioridade nas escolas que atendiam aos anos finais do Ensino Fundamental. São quadras abertas, sendo que, nas escolas denominadas “Escolões”, havia ginásios cobertos.

Outro aspecto que caracteriza bem a rede de escolas municipais refere-se ao processo de descentralização de recursos financeiros, que coloca a escola como responsável pela gestão dos recursos repassados pelos poderes públicos municipal e federal. Esse processo se configura num investimento mínimo através do repasse de recursos financeiros diretamente ao Conselho Escolar de cada escola. Essas são medidas que convergem para a tendência atual de gestão do ensino público, calcado em modelos mais flexíveis, cujo objetivo é estimular maior participação e distribuição de responsabilidades de todos que fazem o trabalho na escola.

As escolas municipais de Teresina atendidas com recursos públicos contavam com três programas de financiamento direto do Governo Federal, a saber: PNAE, PDDE, PDE e um programa municipal, o Fundo Rotativo, instituído pela Lei Municipal 2.511, de 26 de março de 1997. Esse último repassa aos conselhos das escolas três parcelas anuais de recursos. Todos esses programas, para definir o valor financeiro dos repasses, tomam como referência o número de matrícula. Os programas federais estabelecem um número mínimo de matrícula para que a escola possa se credenciar a receber os recursos. Já para o programa municipal (Fundo Rotativo) não há um limite mínimo de matrícula para o repasse (tabela 5).

Tabela 5 – Sistematização dos programas de Dinheiro Direto das Escolas Municipais de Teresina ano base 2006, valores.

Ano	Tipo de Recurso				Total (R\$)
	PNAE	PDE	PDDE	Fundo Rotativo	
2006 (R\$)	2.307.119,60	699.600,00	718.681,20	1.125.355,00	4.850.755,08
Escolas atendidas	78	84	138	195	

Fonte: Dados do Relatório da Gerência Financeira da Semec referente ao ano de 2006.

Além do Fundo Rotativo, a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) liberou, em 2006, outros recursos através de projetos especiais: Feira do Conhecimento (escolas do 6º ao 9º ano) e construção de quadras de areia nas escolas, além dos recursos para a compra de

material do projeto “Mutirão”<sup>9</sup>. Em abril de 2007, a Semec divulgou a relação das 28 escolas premiadas pelo bom desempenho escolar no ano de 2006. O prêmio em dinheiro é aplicado em benefício da própria escola. Uma outra forma de repasse consiste na complementação financeira com recursos próprios ao PNAE, sempre que os recursos federais forem insuficientes para custear a aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar. Algumas escolas que não participam desses programas de repasse direto são atendidas de forma indireta, ou seja, a Semec gerencia os recursos, aplicando conforme plano de aplicação de cada escola (PNAE, PDDE e PDE).

Todos os programas cumprem com o objetivo comum de atender às necessidades mais urgentes de cada realidade escolar, como pagamento de mão-de-obra para a realização de serviços (cópias, pequenos consertos, entre outros), aquisição de material de consumo (limpeza, material para pequenos reparos, gêneros alimentícios) ou ainda para aquisição de material permanente (esse tipo de insumo só é permitido com os recursos do PDDE e PDE).

Outro aspecto importante refere-se ao controle exercido pela rede pública municipal de ensino de Teresina sobre o rendimento escolar dos alunos e sobre a distorção idade/série. Ver nas tabelas 6 e 7, respectivamente o reflexo desse controle.

Tabela 6 - Taxa de rendimento escolar (%) no Ensino Fundamental da rede pública municipal de ensino: 2001 – 2005

Etapa de Ensino	Ano	Taxa Aprovação (%)			Taxa Reprovação (%)			Taxa Abandono (%)		Total (%)
		Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	
1ª série/ 2º ano	2001	83,4	92,9	85,0	5,2	3,1	4,8	11,4	4,0	10,2
	2005	97,9	98,1	97,8	0,6	0,2	0,6	1,5	1,7	1,6
2ª série / 3º ano	2001	67,3	70,0	67,8	23,7	25,9	24,1	9,0	4,1	8,1
	2005	81,4	78,3	80,8	17,7	20,5	18,2	0,9	1,2	1,0
3ª série / 4º ano	2001	86,6	94,1	87,8	4,6	2,2	4,2	8,0	3,7	8,0
	2005	98,3	92,2	97,4	1,0	7,2	2,0	0,7	0,6	0,6
4ª série / 5º ano	2001	71,2	78,5	72,4	17,1	15,9	16,9	11,7	5,6	10,7
	2005	89,2	88,3	89,0	10,0	11,1	10,2	0,8	0,6	0,8
5ª série / 6º ano	2001	71,2	77,5	72,7	19,3	13,9	18,0	9,5	8,6	9,3
	2005	82,8	76,1	81,5	14,8	21,0	16,0	2,4	2,9	2,5
6ª série/ 7º ano	2001	72,8	78,4	74,1	18,6	13,3	17,4	8,6	8,3	8,5
	2005	86,2	80,7	85,2	12,3	18,0	13,4	1,5	1,3	1,4
7ª série / 8º ano	2001	79,0	81,1	79,4	13,3	10,7	12,8	7,7	8,2	7,8
	2005	86,9	87,9	87,2	12,0	10,3	11,6	1,1	1,8	1,2
8ª série / 9º ano	2001	86,4	94,8	88,0	6,7	0,9	5,6	6,9	4,3	6,4
	2005	91,0	93,4	91,6	7,6	5,5	7,1	1,4	1,1	1,3

Fonte: Dados do Relatório da Gerência de Estatística da Semec de 2001 a 2005.

<sup>9</sup>Esse projeto visa despertar a comunidade escolar e circunvizinha (pais, alunos, funcionário) para a necessidade de todos se sentirem responsáveis pelo patrimônio público e consiste na realização de pequenos consertos e pinturas nas escolas, em regime de mutirão.

Os dados da tabela 6 apontam para um crescimento na taxa de aprovação em todas as fases dessa etapa do ensino e, como consequência, a redução na reprovação. O índice de deserção também caiu de modo significativo.

Tabela 7 - Taxa de distorção idade/série rede pública municipal de ensino de Teresina PI: 2001 – 2005

Etapa de Ensino	Ano	Urbana (%)	Rural (%)	Total (%)
1ª série / 2º ano	2001	28,7	19,8	27,3
	2005	55,0	8,6	5,9
2ª série / 3º ano	2001	46,1	48,8	46,6
	2005	15,3	22,2	16,4
3ª série / 4º ano	2001	48,0	50,1	48,3
	2005	15,6	27,1	17,4
4ª série / 5º ano	2001	61,1	67,9	62,2
	2005	18,7	32,7	20,8
5ª série / 6º ano	2001	60,6	74,0	63,6
	2005	25,1	41,0	28,0
6ª série / 7º ano	2001	60,7	73,8	63,6
	2005	29,3	40,3	31,4
7ª série / 8º ano	2001	63,0	74,8	65,4
	2005	25,0	40,5	28,1
8ª série / 9º ano	2001	64,2	73,5	65,9
	2005	31,7	45,4	34,5

Fonte: Dados do Relatório da Gerência de Estatística da Semec de 2001 a 2005.

A tabela 7 é um reflexo dos resultados da primeira. Quanto maior for o número de alunos retidos ou que abandonam a escola e voltam a ela, maior será a distorção idade série. Nesse sentido, os índices de distorção apresentam-se altos em 2001, chegando, em 2005, a índices superiores a 50% de redução.

Esses dados têm peso significativo para as redes de ensino, pois, dependendo de como esses indicadores se comportam, podem revelar, no âmbito do sistema de financiamento da educação pública, eficiência ou ineficiência na aplicação dos recursos destinados à educação.

### 3.2 FINANCIAMENTO: ASPECTOS GERAIS DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO DO ENSINO

Os impostos constituem a principal fonte de financiamento da receita pública para o ensino, conforme determina a CF/88. Nos municípios, a educação é financiada com, no mínimo, 25% dos recursos originados da receita de impostos municipais: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* de Bens e Imóveis e de Direitos Reais a eles relativos (ITBI); dos recursos transferidos pela União: FPM, ITR, Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); dos recursos transferidos pelo Estado: IPVA, ICMS, IPI – exp., Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e de outros recursos provenientes da União ou dos Estados, a exemplo da cota do salário-educação ou ainda de transferências do exterior e de instituições privadas.

Conforme dados da PMT constantes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), contendo o demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino referente ao exercício de 2006, a Prefeitura destinou para a Função Educação (Administração direta e indireta) recursos no valor de R\$ 130.207.493,55. Desse valor, R\$ 108.031.465,00 (25,77% sobre impostos e transferências constitucionais) correspondem às receitas consideradas para o cumprimento do limite constitucional (25%) exigido para as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em cada unidade da federação. Além dessas receitas oriundas do percentual vinculado aos impostos e transferências, a PMT conta ainda com outras cinco fontes adicionais de recursos para essa função, a saber<sup>10</sup>:

- a) o ganho obtido a partir do repasse por matrícula efetivada na rede de ensino pública municipal, sendo que o valor recebido superou o valor deduzido, à conta do Fundef;
- b) a cota municipal do salário-educação, que, a partir de janeiro de 2004, passou a ser realizada pelo FNDE de forma direta às prefeituras, com base no número de matrículas que estas apresentam no Ensino Fundamental (regular, educação especial e EJA);
- c) as transferências federais, através do FNDE, para o PNAE, PDDE, PDE, Brasil Alfabetizado (BRALF), Programa de apoio para atendimento a Educação de

---

<sup>10</sup> Os recursos dessas fontes (exceto PDE e PDDE), somados aos recursos oriundos da vinculação de impostos e transferências, totalizam R\$ 130.207.493,55 do valor destinado para a Função Educação pela PMT em 2006.

Jovens e Adultos (PEJA), Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creche (PNAC), PNATE, Projovem;

- d) rendimentos auferidos com a aplicação dos impostos e outras receitas no mercado financeiro, bem como das transferências do exterior e de instituições privadas.

Vale lembrar que o percentual de 25,77% aplicado pelo município, em 2006, na função educação não condiz com os valores estabelecidos no art. 225 da Lei Orgânica Municipal, que define como percentual mínimo anual para a MDE a aplicação mínima de 30% da receita resultante de impostos e das transferências recebidas do Estado e da União. No entanto, atende ao percentual estabelecido pela LDBEN/96 (25%), aceito pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

A tabela 8 apresenta, de forma resumida, um balanço do financiamento do ensino público da rede de ensino municipal de Teresina, em 2006, apontando os valores da arrecadação bruta dos impostos vinculados à educação, os valores executados por vinculação e as despesas por sub-função.

Tabela 8 - Balanço do financiamento do ensino público da rede de ensino municipal de Teresina, em 2006.

Descrição	Valores em Reais (R\$)	Percentuais (%)
1. Impostos municipais (IPTU; ITBI; IRRF; ISS + multas, juros).	80.069.272,12	19,10%
2. Transferências constitucionais.	339.069.620,07	80,90%
Total (impostos + transferências).	419.138.892,19	100%
3. Valor total vinculado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25,77% de R\$ 419.138.892,19).	108.031.465,00	82,64%
4. Receitas de impostos vinculados à MDE (25,77% de 419.138.892,19 menos as contribuições do município ao Fundef)	60.611.493,66	46,36%
5. Receitas da dedução para o Fundef	47.419.971,34	36,28%
6. Ganho entre contribuição e repasse ao Fundef	1.112..928,65	0,85%
7. Transferências do FNDE = (salário-educação + outras transferências do FNDE).	13.537.563,79	10,35%
8. Transferências do exterior, instituições privadas, convênios e receitas diversas.	8.050.082,59	6,16%
*Total das receitas empenhadas (vinculações + outras fontes)	130.732.040,03	100%

Fonte: Siopre: Demonstrativo de receitas e despesas da PMT com a educação em 2006.

Nota: (\*) Não estão incluídos nesse cálculo os recursos repassados diretamente às escolas

Na tabela 8, observa-se que as receitas originadas de impostos próprios mais os da dívida ativa de impostos, multas, juros e outros encargos da dívida ativa representam um

valor correspondente a 19,10% em relação ao valor total das receitas arrecadadas com impostos municipais. Esse fato evidencia a capacidade limitada de recursos originados em um município como Teresina para suprir as despesas com a função educação. O montante mais significativo de impostos vinculados, nesse caso, passa a ser o de recursos das transferências constitucionais (federal e estadual), correspondendo a 80,90% do total dos recursos alocados no município, os quais constituem base para a vinculação do percentual mínimo estabelecido legalmente.

Do total das receitas empenhadas (R\$130.732.040,03) para a função educação na PMT, R\$108.031.465,00, ou seja, 82,64%, correspondem ao valor vinculado à MDE. Já a participação financeira da União, através dos convênios, representa apenas 10,35% dos recursos destinados à educação pública municipal. Os recursos são referentes aos programas financiados pelo FNDE no município e ao repasse da quota municipal do salário-educação. O papel da União, no que se refere à implementação de políticas supletivas e redistributivas, aparece de forma modesta nesse quadro de financiamento da educação da rede municipal de Teresina. As receitas diversas, transferências do exterior e de instituições privadas, correspondem a 6,16%, contribuindo dessa forma com o financiamento da rede municipal de ensino em Teresina (Gráfico 3).

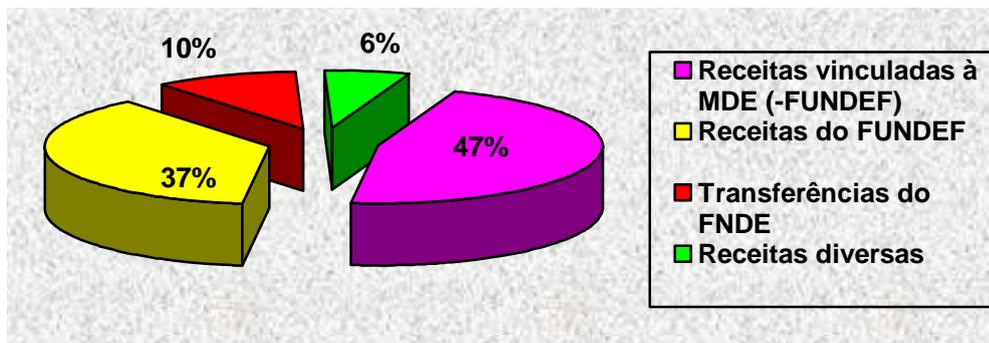


Gráfico 3 – Participação das receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino em Teresina/PI: 2006

Fonte: Siope: Demonstrativo de receitas e despesas da PMT com a educação em 2006.

Outro aspecto apontado na tabela 8 refere-se ao ganho obtido dos recursos do Fundef, a partir da municipalização (transferência para Prefeitura de matrícula estadual no Ensino Fundamental), que resultou em transferência automática de recursos estaduais do Fundef para a Prefeitura correspondente a um percentual menor que 1%.

Diferentemente do que ocorreu no ano de 2005, quando a PMT recebeu uma complementação da União no valor de R\$1.788.295,07, em 2006, os valores destinados ao Ensino Fundamental foram suficientes para cobrir o valor-aluno/ano nacional de R\$682,60. Dessa forma, como determina a Lei do Fundef, os municípios nessa situação não recebem recursos de complementação da União.

Os dados apresentados no relatório do Siope (2006) pela PMT deixam evidente o não cumprimento da Lei Orgânica de Municipal no que se refere à aplicação do percentual de 30% na educação. Esse fato aponta para a necessidade de explicação do Poder Público municipal para a sociedade, considerando que a instituição de um percentual mínimo nas vinculações tem como objetivo assegurar um fluxo mínimo de recursos para prover as condições mínimas de funcionamento de cada sistema escolar, no atendimento a todos os alunos da rede, considerando que o limite que a legislação determina é o que não se pode deixar de cumprir, não impedindo que cada unidade federativa tome a decisão de investir mais em educação. Nesse sentido, entende-se que, uma vez aprovado na Lei Orgânica Municipal um valor mínimo, este deve ser rigorosamente respeitado.

A tabela 9 apresenta um resumo das despesas com MDE na rede pública municipal de ensino de Teresina em 2006.

Tabela 9 - Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino por sub-função Teresina/PI: 2006

Despesas por Sub-função	Despesas liquidadas	Despesas pagas	Despesas liquidadas %
Administração Geral	4.102.643,60	4.012.379,97	3%
Ensino Fundamental	97.446.540,18	96.577.932,65	80%
Ensino Infantil	16.274.014,83	14.707.066,50	12,00%
Educação de Jovens e Adultos	2.030.589,35	2.025.472,33	2%
Formação de Recursos Humanos	1.500.000,00	-	2%
Outros Encargos	918.188,75	918.188,75	1%
Total das despesas com ensino	122.271.976,71	118.241.040,20	100%

Fonte: Siope: Demonstrativo de receitas e despesas da PMT com a educação em 2006

Nota: (-) Dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento.

Na tabela 9 observa-se que R\$122.271.976,71 foi o total das despesas liquidadas com a função educação. Desse total, a sub-função Ensino Fundamental assegurou a maior parcela de recursos, correspondente a 80%, e a Educação Infantil, 12%. A EJA foi a modalidade com menor percentual de despesas liquidadas, 2%. A sub-função

Administração Geral apresentou um gasto de 3%. O item outras despesas teve uma despesa correspondente a 1% do total das despesas liquidadas. Os dados apresentados no relatório do SIOPE apontam uma diferença entre os valores das despesas liquidadas e os das despesas pagas, indicando que algumas ações encontravam-se em andamento ou foram suspensas. Um outro dado observado foi a prioridade na aplicação dos recursos no Ensino Fundamental, seguido pela Educação Infantil, modalidades definidas pela Constituição Federal de 1988 como sendo de atendimento prioritário do município.

### 3.3 SITUAÇÃO DO FUNDEF EM TERESINA

A implantação do Fundef provocou significativas mudanças no financiamento do Ensino Fundamental no país. De natureza contábil, esse fundo foi instituído no âmbito de cada Estado, subvinculando 60% dos recursos dos quatro principais impostos e transferências constitucionais vinculados à educação (FPE, FPM, ICMS, IPI-exp e recursos da Lei Kandir). Também estabeleceu a definição de um valor mínimo nacional por aluno (critério de distribuição dos recursos) vinculado ao número de matrícula nessa etapa de ensino e à complementação da União, se os recursos do referido fundo não fossem suficientes para cumprir o valor mínimo estabelecido nacionalmente. Durante os dez anos (1997 – 2006) de sua vigência, o Fundef despertou críticas e elogios de todos os segmentos da sociedade.

É ampla a literatura que discute os pontos positivos e negativos da operacionalização do Fundef durante os seus dez anos de vigência (ABREU, 2003; BREMAEKER, 2007; RODRIGUEZ, 2001; DAVIES, 1999; DAVIES, 2004). Entre os fatores positivos da sua implantação, foram apontados: ampliação do atendimento no Ensino fundamental, equalização do gasto mínimo por aluno no interior de cada estado e descentralização da gestão administrativa e financeira através da indução da municipalização do ensino. Quanto aos fatores negativos, alguns se destacam por terem se tornado unanimidade na literatura durante o período de vigência do Fundef: focalização no Ensino Fundamental, afetando diretamente a capacidade no atendimento das crianças de zero a seis anos de idade e demais etapas de ensino; manutenção das desigualdades regionais, com a constituição de 27 fundos estaduais isolados; disputa entre os governos estaduais e municipais por alunos do Ensino Fundamental; falta de critério para a determinação, pelo Governo Federal, do valor mínimo

nacional por aluno e o descumprimento, pela União, das regras estabelecidas na Lei 9.424/96, a exemplo do parágrafo primeiro do art. 6º, que nunca foi cumprido.

O Fundef foi significativo para o financiamento do Ensino Fundamental nos estados que, juntamente com seus municípios, apresentaram uma alta arrecadação e baixo quantitativo de matrícula, ou seja, que já tinham universalizado o atendimento nessa etapa de ensino. Sob essas condições, o valor aluno *per capita* no âmbito estadual fica bem acima do valor mínimo estabelecido nacionalmente, possibilitando melhores condições de atendimento em cada rede de ensino. Nesse contexto, o objetivo do Fundef foi apenas o de assegurar uma significativa parcela de recursos para a aplicação no Ensino Fundamental. Essa realidade, no entanto, não representa a situação da maioria dos estados brasileiros, conforme dados do Inep, constando os coeficientes de distribuição e o valor *per capita* dos recursos do fundo em cada unidade federativa do país para 2006. Nesses dados, percebe-se a grande disparidade existente do valor/aluno entre os Estados. A título de ilustração, em 2006, em São Paulo, o valor/aluno dos anos iniciais da zona rural é de R\$ 1.810,11, enquanto no Maranhão é de apenas R\$ 696,25 e, em Teresina, é de R\$ 734,41.

Uma breve análise sobre a situação do Fundef no município de Teresina aponta que, durante seu curto período de vigência (1998 – 2006)<sup>11</sup>, as mudanças observadas na oferta do Ensino Fundamental da rede pública municipal de ensino foram qualitativamente positivas. Ao contrário, os recursos financeiros repassados pelo Fundef foram baixos e, dessa forma, apresentaram-se insuficientes para cobrir todas as despesas dessa etapa de ensino. Posteriormente, esse achado será apresentado na análise e discussão dos dados levantados com a pesquisa empírica realizada na amostra de escolas da rede pública municipal de ensino. Aqui a análise está voltada apenas para o impacto do Fundef em relação ao comportamento da matrícula e ao aporte de recursos financeiros que a implantação do fundo representou para o financiamento público do Ensino Fundamental desse município.

Na realidade, a instituição do Fundef terminou gerando uma ilusão de que somente os recursos repassados pelo fundo seriam suficientes para custear todas as despesas do Ensino Fundamental. Essa ilusão, fruto da propaganda do Governo Federal, levou a sociedade a criar muitas expectativas com a implantação do Fundef, direcionando o olhar apenas para o art. 1º da Lei 9.424/96, que determinava a subvinculação (60% de 25% já vinculados) de alguns impostos (ICMS, IPI exp, ICMS exp) e transferências constitucionais (FPF e FPM), deixando de observar o art. 8º da mesma Lei e, que orientava a aplicação de

---

<sup>11</sup> Embora regulamentado em dezembro de 1996, o Fundef foi implantado em Teresina em 1998, ano de sua operacionalização automática em todo o país.

15% dos recursos dos demais impostos e transferências nessa etapa de ensino, em cumprimento ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), modificado com a nova redação dada pela EC Nº 14/1996.

Observa-se, dessa forma, que a instituição do Fundef teve como princípios assegurar um valor mínimo nacional por aluno e melhorar as condições de funcionamento do Ensino Fundamental, destinando-se 60% dos recursos do fundo para a remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício de suas atividades nessa etapa de ensino e até 40% para as demais despesas com MDE. Esses princípios tornam-se evidentes quando se leva em conta a complementação da União, que ocorreria na medida em que os recursos do Fundo não fossem suficientes para assegurar o valor mínimo estabelecido pelo Governo Federal. Dessa forma, a criação do art. 8º da Lei 9.424/96 teve como objetivo selar o comprometimento dos Estados, Distrito Federal e Municípios com o Ensino Fundamental, obrigando-os a destinar, além dos recursos do Fundef, parcela dos recursos dos demais impostos e transferência (60%), para melhorar as condições de atendimento no Ensino Fundamental.

Dessa forma, é possível afirmar que, dentro dos limites deste estudo<sup>12</sup>, a operacionalização do Fundef em Teresina cumpriu, em parte, com os objetivos a que se propôs, ou seja: contribuiu significativamente para alimentar a discussão pública sobre financiamento da educação, proporcionou a participação de vários segmentos da sociedade civil no controle social dos recursos oriundos do fundo, assegurou um valor anual mínimo nacional por matrícula no Ensino Fundamental, além de ter tido o grande mérito de praticamente universalizar o Ensino Fundamental, tornando-se o grande indutor da municipalização neste município.

Como foi exposto o Fundef não agregou recursos novos para o financiamento da educação no município, ou seja, não definiu outras fontes de vinculação, pois apenas subvinculou recursos já vinculados ao ensino. E a complementação da União, embora tenha ocorrido durante oito anos consecutivos, perfazendo um total de 6,5% (apenas em 2006 não houve essa complementação), constituiu apenas numa “pequena ajuda” que, somada ao principal, assegurou um valor mínimo, o qual, conforme será exposto no Capítulo IV.

Essa realidade reflete, na verdade, a política nacional de financiamento da educação implantada no país nos últimos anos. Observa-se que, durante todo o tempo de vigência do

---

<sup>12</sup> Como a pesquisa foi voltada para o levantamento do custo-aluno/ano dos alunos do Ensino Fundamental da rede municipal em Teresina, a relação com o Fundef limitou-se a discutir o custo-aluno com os valores repassados pelo referido fundo para o município, deixando fora das discussões as questões referentes à valorização do magistério.

Fundef, o Governo Federal, desrespeitando o que estabelecia o art. 6º, § 1º da Lei nº. 9.424/96 que criou o referido fundo, sempre definiu um valor mínimo nacional muito baixo, tornando-se esse o motivo de muitas críticas veiculadas na literatura da área. Nesse sentido, o número de Estados que deixaram de receber a complementação da União foi crescendo a cada ano de vigência do fundo, a exemplo, em 2006, do Piauí, que, mesmo apresentando baixa arrecadação, conseguiu atingir o valor mínimo nacional estabelecido.

As tabelas 10 e 11 apresentam um resumo dos recursos financeiros do Fundef em seus 8 anos de vigência em Teresina: as fontes originárias dos recursos (tabela 10) e os valores creditados em favor do município de Teresina durante a vigência do Fundef de 1998 a 2006 (tabela 11).

Tabela 10 - Origens do Fundef em Teresina/PI: 1998 a 2006.

Ano	FPE (R\$)	FPM (R\$)	IPI – exp (R\$)	ICMS (R\$)	Comp. da União (R\$)	Lei Comp. Nº 87 (R\$)
1998	6.173.420,76	3.996.197,26	37.803,22	3.933.123,24	1.867.846,93	43.862,21
1999	6.553.080,76	4.281.623,26	32.065,76	4.483.781,72	2.390.307,86	215.867,11
2000	7.139.378,43	4.299.431,18	24.164,39	5.012.468,48	2.266.834,23	125.822,80
2001	8.751.127,91	5.249.206,79	25.147,72	5.498.894,24	1.729.918,65	129.711,24
2002	10.891.295,83	6.537.795,13	26.598,82	6.515.137,84	2.239.683,84	143.977,65
2003	10.920.135,19	6.552.610,47	14.099,47	7.168.625,76	1.439.583,70	155.977,95
2004	12.735.729,04	7.644.611,28	17.707,96	9.177.355,07	2.530.471,81	126.277,92
2005	17.000.449,40	10.249.960,31	17.486,44	12.011.986,19	1.788.295,07	134.780,62
2006	20.544.395,23	12.772.333,91	17.460,09	15.134.322,39	-	84.388,37
<b>Total</b>	<b>100.709.012,55</b>	<b>61.583.769,59</b>	<b>212.533,87</b>	<b>68.935.694,93</b>	<b>16.252.942,09</b>	<b>1.160.665,87</b>

Fonte: Brasil. Tesouro Nacional/Estados e Municípios (1998 – 2006)

Nota: (-) Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

O Fundef agregou recursos das transferências federais (FPE e FPM) e dos maiores impostos estaduais. Na tabela 10 observa-se que a composição do Fundef em Teresina contou também com recursos originários do FPE, deixando claro que os Estados participam da composição, da distribuição, do recebimento e da aplicação final dos recursos, e os Municípios participam da composição, do recebimento e da aplicação final dos recursos.

Na tabela 11, percebe-se que os valores creditados a favor do Município, oriundos da conta do Fundef, cresceram ano a ano, refletindo principalmente o comportamento das matrículas, bem como os valores debitados pelo Município à conta do Fundo (destaque para o FPE, FPM e ICMS). Também se verifica que a participação da União na composição dos repasses para o Município de Teresina, em cada ano, constituiu uma pequena complementação, não representando um ganho significativo para o financiamento do ensino (chegando o maior a representar apenas 13,3 do total repassado), diferentemente do que

ocorreu em outros Municípios do Estado conforme dados publicados em 2007, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

Tabela 11 – Comportamento dos recursos do Fundef em Teresina/PI: 1998 a 2006\*

Ano	Matrícula	Valor creditado ao Município em R\$	Complementação da União em R\$	Complemento total (%)	Total do repasse em R\$
1998	48.938	14.184.406,69	1.867.846,93	11,7	16.052.253,62
1999	47.033	15.566.418,61	2.390.307,86	13,3	
2000	49.092	16.601.265,28	2.266.834,23	12,0	18.868.099,51
2001	50.390	19.654.087,90	1.729.918,65	8,1	21.384.006,55
2002	53.349	24.114.805,27	2.239.683,84	8,5	26.354.489,11
2003	52.399	24.811.448,84	1.439.583,70	5,5	26.251.032,54
2004	52.714	29.701.681,27	2.530.471,81	7,9	32.232.153,08
2005	58.340	39.414.662,96	1.788.295,07	4,3	41.202.958,03
2006	61.342	48.552.899,99	-	-	48.552.899,99
<b>Total</b>	<b>512.790</b>	<b>232.601.676,81</b>	<b>16.252.942,09</b>	<b>6,5</b>	<b>248.854.618,90</b>

Fonte: MEC/Inep 1998 - 2006

Nota: (-) Dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento.

(\*) São consideradas para os cálculos as matrículas apuradas no Censo Escolar do ano anterior.

Observa-se que a complementação da União para os Municípios ocorre mensalmente, na condição de socorro imediato, sempre que os recursos se apresentarem insuficientes para cobrir o valor estabelecido nacionalmente. Isso significa que, durante esses anos de funcionamento do Fundef, houve mês em que o Município de Teresina recebeu essa complementação, enquanto que, em outros, os recursos repassados pelo Fundo foram suficientes para cobrir o valor estabelecido pelo Governo Federal<sup>13</sup>.

Nesse sentido, a análise dos dados revela que, durante o tempo de vigência do Fundef, o Ensino Fundamental da rede pública municipal de ensino de Teresina absorveu um total de recursos de R\$248.854.618,90 do Fundef, sendo que, desse total, R\$232.601.676,81 foram repassados após o cálculo que utiliza como mecanismo de distribuição os coeficientes de distribuição dos recursos do fundo para cada Governo *versus* o número de matrículas no Ensino Fundamental público, nas modalidades regular e especial, tomando como referência os dados do Censo Escolar do ano anterior e a diferenciação de valor por aluno/ano de cada rede de ensino, sendo que R\$16.252.942,09 correspondem à complementação da União.

<sup>13</sup> Em 1998, 2002, 2003, apenas uma vez em cada ano, o Município não recebeu a complementação da União. Em 1999, deixou de receber quatro vezes; em 2000, foram três vezes; em 2001 e 2005, duas vezes respectivamente e, em 2006, nenhuma vez durante o ano não houve a complementação da União.

Uma observação evidente é que o Ensino Fundamental passou a contar, sem dúvida, com uma fonte de recursos mais segura após a implantação do Fundef, como ficou demonstrado nas tabelas 10 e 11, o que, de certa forma, vem ratificar a idéia defendida anteriormente sobre o princípio de sua implantação. Isso não implica dizer, no entanto, que os recursos são suficientes para cobrir as despesas com MDE nessa etapa de ensino.

Em relação aos dois últimos anos de vigência do Fundef, observa-se, na tabela 12, que as despesas liquidadas nos dois últimos anos de vigência do fundo (2005 e 2006) constituem um valor maior que o daquelas originadas do fundo, confirmando, assim, a incapacidade de financiamento da rede somente com os recursos repassados ao Município de Teresina.

Tabela 12 - Resumo das despesas liquidadas no Ensino Fundamental da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2005 e 2006

Ano de referência	2005		2006	
	*Ensino Fundamental (Exceto Fundef) em R\$	Ensino Fundamental (Fundef ) em R\$	*Ensino Fundamental (Exceto Fundef) em R\$	Ensino Fundamental (Fundef ) em R\$
Pessoal e encargo social	9.031.131,61	31.875.493,99	10.725.968,14	36.117.128,80
Outras despesas correntes	27.820.463,28	2.590.995,15	41.643.880,99	3.133.402,22
Investimento	727.201,60	2.076.546,23	2.978.307,43	2.847.852,42
Total geral (exceto inativos)	37.578.796,49	36.543.035,37	55.348.156,56	42.098.383,20
Total geral (exceto Fundef + Fundef)	**74.121.831,86		**97.446.540,18	

Fonte: Siopre: Demonstrativo de receitas e despesas da PMT com a educação em 2005 e 2006

Nota: (\*) Os recursos identificados nesse item são todos aqueles aplicados no Ensino Fundamental público não originários do Fundef.

(\*\*) Valores referentes às despesas liquidadas e não às despesas pagas

Estabelecendo ainda um comparativo, vê-se que, de 2005 a 2006, essas despesas cresceram de modo significativo, passando de R\$ 74.121.831,86 para R\$ 97.446.540,18. Sabe-se que esses valores ainda estão distantes de assegurar as condições ideais para custear a manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, ou seja, o custo-aluno/qualidade defendido na LDBEN/96, principalmente, quando comparados aos valores praticados em outros Estados da Federação, como comentado inicialmente. Essa diferença dos recursos para a Educação entre Estados e Municípios pode ser observada nas condições de funcionamento das escolas da rede pública nos diferentes Municípios do país. Vale lembrar que, expirado o prazo de sua legalidade, o Fundef deixou como legado para o Fundeb a

perspectiva de poder acertar a partir dos erros cometidos ou dos objetivos que não conseguiu atingir.

Sobre o Fundeb, embora os impactos iniciais da operacionalização desse fundo não estejam diretamente relacionados ao marco temporal deste estudo, considera-se importante apresentar, de forma breve, algumas análises já divulgadas em recentes estudos sobre esse fundo para o conjunto de municípios do país e, de modo mais direto, para o Município de Teresina (BREMAEKER, 2007; TERESINA, 2007).

O Fundeb, que terá vigência de 14 anos, passou a ser operacionalizado em todo o país a partir de 1º de janeiro de 2007, com a aprovação da EC Nº 53/2006, que deu nova redação aos artigos 7º, 23º, 30, 206, 208, 211, e 212 da CF/88 e ao artigo 60 do ADCT. O fundo foi regulamentado com o Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007 e pela Lei nº 11.494, com o objetivo de universalizar o atendimento na Educação Básica e de valorizar os profissionais da educação, estabelecendo a redistribuição equitativa de recursos entre o Estado e seus municípios. Os recursos que compõem o Fundeb são provenientes da vinculação de 20% do valor arrecadado com impostos e transferências constitucionais, além da contribuição do salário-educação e são distribuídos com base na quantidade de alunos da Educação Básica (matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária), conforme dados do censo do ano anterior.

Para efeito de comprometimento e distribuição dos recursos do Fundef, os parágrafos 4º e 5º do artigo 60 do ADCT estabelecem que seja efetivado o desconto de forma gradativa, a saber: para as receitas que já compunham o Fundef, a elevação do percentual de retenção será de 15% para 16,66%, no primeiro ano, e para 18,33%, no segundo ano, alcançando 20% no terceiro ano. Para as novas receitas incorporadas ao Fundeb, será de 6,66%, no primeiro ano, de 13,33% no segundo ano e de 20% no terceiro ano. Quanto à distribuição, será considerada a totalidade das matrículas do Ensino Fundamental, enquanto para as demais etapas e modalidades de ensino da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Indígena e Quilombola), a inclusão ocorrerá gradativamente em um prazo de três anos: em 2007, apenas 1/3; em 2008 2/3, e em 2009, a totalidade das matrículas.

O comprometimento dos recursos e os critérios de distribuição do Fundef constituem a principal preocupação de muitos gestores estaduais e municipais, fato que tem motivado alguns gestores a realizar estudos voltados para a análise dos possíveis impactos que o fundo pode provocar no financiamento das redes públicas de ensino, especialmente as

redes públicas municipais, onde as primeiras hipóteses (conforme estudos já citados) são de perdas significativas de recursos.

Nesse sentido, a Semec está desenvolvendo um estudo junto a um Centro de Estudos especializado na área de planejamento, cujo objetivo principal é

subsidiar a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) na tomada de decisão quanto à ampliação da oferta da Educação Básica, tendo em vista os impactos fiscais do FUNDEB no município e o custo aluno/ano na oferta da Educação Básica na rede municipal (TERESINA, 2007, p. 3).

Nesse estudo, os primeiros resultados indicam que, pelo lado das receitas, sem considerar a complementação da União, o Município de Teresina tenderá a perder recursos, uma vez que sua contribuição para o fundo será maior que os repasses provenientes dele, em razão da elevada capacidade que o Município tem em relação aos demais Municípios piauienses. Com a complementação da União, Teresina passa a ganhar com a implantação do Fundeb, no entanto, esse saldo positivo ficará sempre a depender de uma estabilização no crescimento das receitas vinculadas. Um outro risco de reduzir esse saldo positivo nas receitas provenientes do Fundeb para Teresina está, em especial, no comportamento das matrículas no Ensino Médio, área de competência estadual. Se houver uma expansão nessa etapa de ensino sem uma significativa expansão da Educação Infantil (área prioritária do município), aumentará o coeficiente de distribuição para a primeira (Estado) com redução dos coeficientes para a segunda (Município).

O estudo observa que as tendências para o Município de Teresina, com a implantação do Fundeb, estão relacionadas às possibilidades de expansão da oferta da Educação Básica em sua área de atuação (Educação Infantil) e com a municipalização do Ensino Fundamental nos anos iniciais. Na realidade, essa tendência vem se consolidando como pôde ser verificado na tabela 4, onde se observa que, a partir de 2002, essa etapa de ensino passou a apresentar um significativo crescimento.

O exposto até aqui apresenta um perfil da rede pública municipal de ensino de Teresina e constitui um elemento básico para a análise dos achados empíricos da pesquisa, de modo a possibilitar interpretações significativas sobre o custo-aluno/ano, objeto de estudo deste trabalho.

### 3.4 CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS PESQUISADAS

O princípio que norteou a seleção das escolas que constituem o grupo de amostra desse estudo foi o custo-aluno/ano no Ensino Fundamental regular, partindo do levantamento das condições de infra-estrutura básica presentes na rede pública municipal de ensino de Teresina. Tal princípio segue a mesma tendência já apresentada em outros trabalhos desenvolvidos em diferentes níveis de ensino no país, cujos resultados apontam que o custo direto por aluno de uma escola está relacionado a um conjunto de fatores (quantitativo de matrícula e de dependências, nível e modalidade de ensino ofertado e zona de atendimento), que constituem os indicadores na variação dos investimentos financeiros na promoção da educação escolar (PARO, 1982; XAVIER e MARQUES 1988; BRASIL, 2004).

Os dados coletados nas escolas e na sede da Semec permitiram agregar aos indicadores selecionados informações relativas às condições de atendimento no que se refere ao quantitativo dos insumos mínimos indispensáveis ao funcionamento, possibilitando, assim, encontrar o custo direto de financiamento dessas escolas.

A tabela 13 apresenta o perfil das escolas selecionadas que compuseram o grupo da amostra. Tais escolas atenderam aos critérios estabelecidos no projeto, configurando-se, assim, numa seleção criteriosa para a investigação do objeto deste estudo, formando quatro grupos distintos. Cada grupo reúne escolas com características diversas (número de salas, localização, quantitativo de matrícula e etapa de ensino).

Tabela - 13 Caracterização das 17 escolas da amostra / Localização e Estrutura de atendimento em 2006

Fonte: Dados da pesquisa

Escola	Zona	Localização (Bairro /Eixo)	Condições de Conservação	Nº de Dependência	Nº de salas de Aula	Nº de Turmas	Matrícula	Etapa de Ensino	Média de Aluno por turma	Classificação no Ranking	Tur- no de fun- cio- na- men- to	Atendimento à outra modalidade de ensino
Angolá	Rural	Eixo Santana	Regular	6	1	4	52	1º ao 5º	13	B	2	-
R. Adão	Rural	Cacimba Velha	Bom	13	4	9	193	1º ao 5º	21	B	3	Ensino Médio
A. Leôncio	Rural	Eixo Santana	Regular	20	5	10	310	6º ao 9º	31	C	3	Ensino Médio
Antilhon	Urbana	Lourival Parente	Bom	20	6	12	419	6º ao 9º	35	A	3	Projovem
I. Dulce	Urbana	Sto. Antônio	Bom	15	4	8	194	1º ao 5º	24	C	3	EJA - Anos iniciais
M Rufino	Urbana	Três Andares	Bom	21	5	9	234	1º ao 9º	26	C	2	-
S. Filomena	Rural	Socopo	Bom	14	4	8	328	6º ao 9º	41	C	3	Ensino Médio EJA - Ensino
C. Evangelista	Urbana	Três Andares	Bom	22	10	19	494	1º ao 9º	26	B	3	Fundamental completo
F. Alves	Rural	Nazária	Bom	23	10	16	415	1º ao 5º	26	B	2	-
Vassouras	Urbana	Santa M <sup>a</sup> das Vassouras	Regular	23	10	18	470	1º ao 5º	26	B	3	Projovem
E. T.N. S. Paz	Urbana	Cristo Rei	Bom	55	8	16	580	6º ao 9º	36	A	3	Ensino Médio
C. Velha	Rural	Cacimba Velha	Bom	21	8	18	465	6º ao 9º	26	B	3	EJA e Ensino Médio
J. Vieira	Rural	Eixo Estaca Zero	Bom	20	8	17	482	1º ao 9º	28	B	3	EJA e Ensino Médio
Mocambinho	Urbana	Mocambinho	Regular	55	19	38	971	1º ao 9º	26	B	3	Projovem
M. P. Nunes	Urbana	Vale Quem Tem	Bom	38	14	28	989	6º ao 9º	35	B	3	EJA - Anos finais
D. Helder	Urbana	Santo Antônio	Regular	36	23	39	1297	1º ao 5º	33	C	3	EJA e Ensino Médio
N. S. P. Socorro	Rural	Nazária	Bom	28	14	26	755	1º ao 9º	29	B	3	Ensino Médio

Entre todas as escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina com 1 e 2 salas de aula, apenas uma escola atendeu às características definidas para a seleção, conforme apresentado na tabela 13. Tal escola está localizada na zona rural e dista aproximadamente 30km do centro urbano de Teresina, oferecendo do 1º ao 5º ano com turmas multisseriadas (uma em cada turno), com a proposta metodológica do Projeto Escola Ativa<sup>14</sup>.

No grupo de escolas com 3 a 6 salas de aula, foram identificadas seis escolas, três na zona rural e três na zona urbana. Das três escolas localizadas na zona rural, duas oferecem os anos finais do Ensino Fundamental (de 6º ao 9º ano) e apenas uma com os anos iniciais. Já as escolas da zona urbana desse grupo apresentam-se bem representativas para o objeto deste estudo, considerando que atendem às diferentes etapas do Ensino Fundamental (de 1º ao 5º ano, do 6º ao 9º e 1º ao 9º).

Outro aspecto importante na composição desse grupo deve-se ao fato de existir escolas de diferentes localidades da zona urbana e rural, conforme indicado na coluna localização (bairro/eixo). Vale lembrar que esse foi um dos critérios considerado importante para a seleção das escolas que compuseram a amostra, uma vez que a diferença de modalidade de ensino atendida nessas escolas pode representar maior ou menor investimento do poder público para assegurar a oferta do ensino. Dessa forma, esse aspecto tornou-se representativo para a compreensão do objeto de estudo da pesquisa no momento da análise dos dados. Nesse grupo, as escolas da zona rural apresentam características semelhantes às escolas da zona urbana.

Entre as escolas com 7 a 10 salas de aula, foram identificadas seis escolas: três na localizada zona rural e três na zona urbana. Nas duas zonas (urbana e rural), foram encontradas escolas atendendo às três etapas do Ensino Fundamental: 1º ao 5º ano – 6º ao 9º ano e do 1º ao 9º ano. As escolas desse grupo estão também localizadas em pontos distintos, contemplando três eixos da zona rural e três bairros da zona urbana de Teresina. A E.T.N.S. da Paz é a única que funciona com uma proposta de ensino voltado para a formação profissional, uma modalidade de ensino diferente das demais. Considerando esse aspecto, essa escola apresenta uma estrutura organizacional própria, voltada para atender às necessidades do ensino que ministra.

---

<sup>14</sup> Escola Ativa – implantado nas escolas da zona rural de difícil acesso, com reduzida matrícula, atende com metodologia própria para as classes multisseriadas.

O último grupo representa as escolas com mais de 10 salas. Foram identificadas nesse grupo quatro escolas, uma na zona rural e três na zona urbana. A escola N. S. do P. Socorro é a única localizada na zona rural, sendo uma característica dessa zona contar com escolas menores. Duas escolas localizadas na zona urbana merecem destaque nesse grupo: o Centro Escolar de Educação Comunitária do Mocambinho (Mocambinho) e a escola D. Helder.

O Mocambinho foi implantado pela Semec em 1989, por meio de um projeto dessa secretaria que teve como objetivo geral “oportunizar melhores condições de atendimento aos alunos de baixa renda, através de ações que possibilitam o seu crescimento socioeconômico e cultural.” (TERESINA, 2001, p. 80). De acordo com o projeto inicial, o “Escolão do Mocambinho”, como é popularmente conhecido, deveria atender a 670 crianças (335 por turno) de seis a dezesseis anos, em regime de semi-internato, assegurando oito horas/dia de atividades, refeições além dos cursos de formação profissional. Para cumprir com esse objetivo, a escola foi equipada com material permanente para o funcionamento das oficinas especializadas em serralheria, conserto de eletrodoméstico, corte-costura, datilografia e horticultura. (TERESINA, 2001).

Em 2001, doze anos depois de sua implantação, a Semec desenvolveu estudo sócio-pedagógico cujo objetivo foi avaliar o funcionamento dos “escolões”. O estudo apontou algumas falhas no funcionamento do(os) “Centro” no que se referia aos objetivos propostos no período de sua implantação. Além do mais, não se verificou nenhuma relevância no nível de desempenho no processo de ensino aprendizagem dos alunos matriculados em relação aos demais das escolas em regime de quatro horas/dia (tempo regular). Nesse sentido, foi sugerida uma revisão na proposta de funcionamento dos “escolões” no sentido de responder aos interesses da comunidade que atendia.

Em seu projeto inicial, a escola contava apenas com 10 salas. Atualmente o Mocambinho atende com 19 salas de aula, sendo 09 adaptadas. Mesmo assim, alguns espaços onde antes funcionavam as oficinas encontram-se fechados, sem condições de uso, servindo apenas de depósito de material da Semec.

A escola D. Helder foi projetada para atender com 19 salas de aula, mas, nos últimos anos, vem funcionando com 23, atendendo apenas aos anos iniciais do Ensino Fundamental. Por encontrar-se distante das áreas atendidas por transporte coletivo, essa escola é considerada de difícil acesso, mesmo estando localizada na zona urbana. Essa

condição termina por dificultar o processo de lotação do pessoal, trazendo como consequência uma freqüente substituição de professores.

No formulário preenchido por ocasião da visita às escolas (Apêndice B), procurou-se avaliar as condições de conservação de cada dependência das escolas (paredes, piso, portas, janelas, banheiros, entre outros), constatando-se que apenas cinco escolas se encontram em condições regular (ver tabela 13).

Quanto à classificação no *ranking*<sup>15</sup> das escolas públicas da rede municipal, das 17 escolas selecionadas, apenas 2 apresentaram-se com a classificação “A”. As demais estão na classificação “B” e “C”. Essa classificação representa um acréscimo, na forma de gratificação de desempenho, na remuneração dos docentes efetivos das escolas. Em 2006, nas escolas classificadas como “A”, o valor da gratificação foi de R\$207,99 para os docentes lotados com carga horária de 20 horas e R\$415,98 para aqueles lotados com 40 horas. Nas escolas da classe “B”, o valor da gratificação foi de R\$120,41 para docentes com a carga horária de 20 horas e de R\$240,82 para 40 horas semanais. Para a classe “C”, esse valor era de R\$76,63 para a carga horária de 20 horas e R\$153,26 para 40 horas.

Para a determinação do custo-aluno/ano desta pesquisa, considerou-se apenas os custos de dois turnos de funcionamento, já que as escolas selecionadas atendem, prioritariamente, com o Ensino Fundamental regular, embora se reconheça que, nas escolas que funcionavam também no turno da noite com outras modalidades de ensino, os custos de funcionamento poderiam apresentar-se diferentes e, assim, influenciar no custo-aluno/ano dessas escolas.

Um aspecto presente na tabela 13 merece ser destacado. As colunas que apresentam o número de salas, dependências, matrícula e nível de ensino ofertado apontam informações importantes sobre as escolas, considerando que essas (informações) foram tomadas como critério para a seleção de cada uma dessas escolas. Há em cada grupo escolas que se assemelham em suas zonas de localização e fora dela. Essa situação só não aparece nos grupos 1 e 4 visto que não se encontraram escolas que atendessem aos critérios definidos para a seleção da amostra.

Sobre a relação matrícula/turma, esta se apresenta maior nas escolas que atendem do 6º ao 9º ano. Durante a análise dos dados (Capítulo IV), constatou-se ser esse um dos fatores interveniente no custo-aluno/ano dessas escolas.

---

<sup>15</sup>Lei Municipal N. 3.089 de 18 de abril de 2002, que instituiu a gratificação de desempenho escolar ao pessoal do magistério da rede pública municipal de ensino. Em 2007, houve mudanças na lei, alterando-se os critérios de classificação e de premiação das escolas municipais.

### 3.4.1 Composição do quadro de pessoal

Pesquisas sobre custos educacionais apontam como maiores despesas aquelas referentes ao pagamento do pessoal. As tabelas 14, 15 e 16 apresentam uma visão detalhada das condições de atendimento das 17 escolas pesquisadas quanto à lotação do seu quadro de pessoal (docentes e não-docentes).

Tabela 14 – Composição do quadro de pessoal não-docente das 17 escolas da amostra.

Escola	Matrícula	Número de dependências	Distribuição do pessoal Não-Docente		
			Efetivos	Terceirizados	Total
Angolá	52	5	2	2	4
R. Adão	193	13	2	7	9
F. Alves	415	23	11	3	14
I. Dulce	194	14	3	6	9
S. Filomena	328	14	5	3	8
A. Leôncio	310	20	-	6	6
Antilhon	419	20	10	5	15
Joca Vieira	482	20	5	6	11
C. Velha	465	21	6	7	13
M. Rufino	234	21	4	8	12
C. Evangelista	494	22	12	3	15
Vassouras	470	23	3	9	12
N. S. P. Socorro	755	28	7	11	18
D. Helder	1297	36	2	18	20
M.P. Nunes	989	38	1	16	17
E. T. N. S. da Paz	588	55	1	32	33
Mocaminho	971	55	26	3	29
<b>Total</b>			<b>100</b>	<b>145</b>	<b>245</b>

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: (-) Dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento

A tabela 14 apresenta o quantitativo do pessoal não-docente e o regime de contrato com a rede pública municipal em cada escola. Os dados dessa tabela tornam-se importantes para a compreensão da metodologia desenvolvida para a determinação do custo com pessoal, bem como para a interpretação dos dados finais.

Para ocupar as diferentes funções existentes em uma escola (auxiliar de serviço, merendeira, secretário, auxiliar de administração, agente de portaria entre outros), a lotação do quadro de pessoal não-docente toma como base o seu número de dependências e o número de turnos de funcionamento. Já a lotação do pessoal docente é feita com base no

número de turmas formadas e a etapa de ensino ofertada e a carga horária de 20 ou 40 horas.

Na tabela 14, analisando a coluna que indica a distribuição do quadro de pessoal não-docente, percebe-se que escolas como Antilhon, Joca Vieira e A. Leôncio, com o mesmo número de dependências, apresentam número de servidores não-docentes distintos. Outro aspecto observado é a menor participação dos servidores efetivos em relação aos terceirizados (100 e 145 respectivamente).

A distribuição do pessoal docente nas escolas apresenta-se conforme a tabela 15. Procurou-se resumir aqui a formação, carga horária e a função desempenhada pelos docentes em cada escola.

Quanto à carga horária de lotação dos docentes por escola (tabela 15), os dados apontam para uma maior tendência à lotação de 40 horas numa mesma escola, fugindo dessa tendência apenas a Escola Manoel Paulo Nunes. É interessante perceber que, nas escolas que ofertavam apenas os anos iniciais do Ensino Fundamental, a lotação de docentes acontece mais em regime de 40 horas. Nas escolas da zona rural, essa tendência gera economia para a rede, considerando os custos adicionais que podem ser evitados com o transporte dos docentes.

Tabela 15 – Condições de atendimento em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006

Escola	Formação do Pessoal Docente				Carga Horária		Função Docente		
	Inicial	Graduado	Pós-Graduado	Total	20	40	Re-gente	Ges-tor	Peda-gogo
M. P. Nunes	2	18	15	35	24	11	31	2	2
Dom Helder	7	17	2	26	2	23	22	2	2
Vassouras	7	6	-	13	-	13	10	2	1
Irmã Dulce	2	6	-	8	5	3	7	1	0
S. Filomena	-	3	6	9	4	5	6	2	1
Mocambinho	7	13	14	34	11	23	30	2	2
N.S.P.Socorro	5	11	9	24	1	23	20	2	2
Antilhon	-	11	9	20	10	10	16	2	2
F. Alves	5	6	3	14	1	13	11	2	1
C. Evangelista	2	11	9	22	16	6	18	2	2
M. Rufino	1	5	4	10	7	3	7	2	1
A. Leôncio	-	9	-	9	-	9	6	2	1
R. Adão	3	1	3	7	-	7	5	1	1
Angolá	2	1	-	1	-	3	1	0	0
C. Velha	-	14	7	21	1	20	18	2	1
J. Vieira	5	10	8	23	6	17	19	2	2
E. Téc. N.S da Paz	-	13	15	28	21	7	24	2	2
Total	48	155	104	304	109	196	251	30	23

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: (-) Dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento.

No que se refere à função ocupada, a relação do total de docentes ocupantes do cargo de gestores é quase de 2 por cada escola. Nas escolas classificadas como pequenas e médias, que ofertavam apenas os anos iniciais, embora sendo realizadas eleições para dois cargos (diretor e diretor adjunto), apenas o diretor titular é afastado da sala de aula, enquanto o diretor adjunto continua ministrando aula. Quanto ao cargo de pedagogo, a lotação segue o critério de número de turmas por escola. As escolas maiores contam com mais de um pedagogo, enquanto nas menores o pedagogo atende mais de uma escola, daí a relação não ser de um para cada escola.

O gráfico 4 apresenta de forma resumida o perfil (composição e distribuição) do quadro docente das 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina envolvidas na pesquisa.

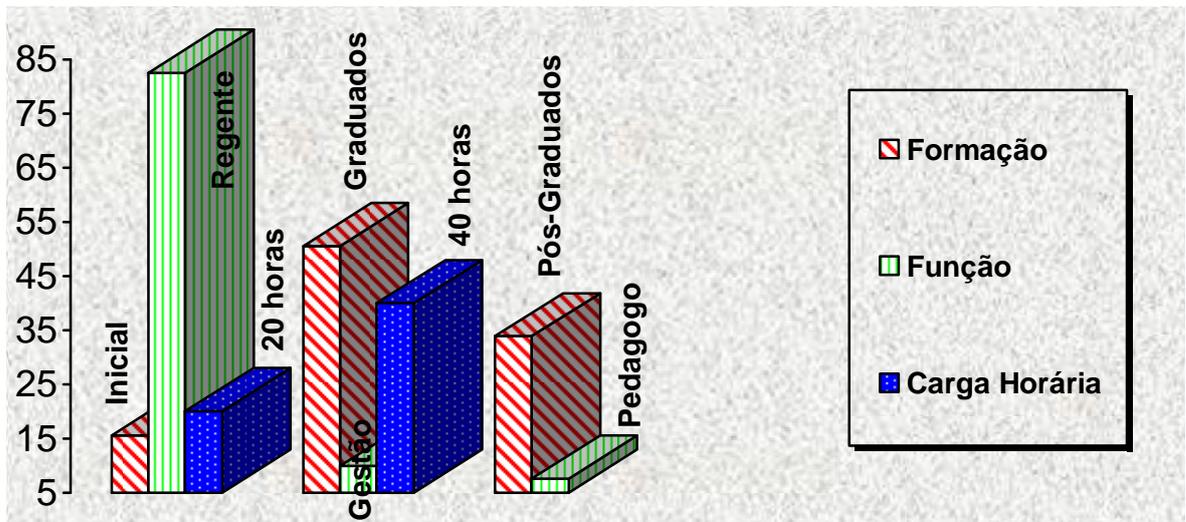


Gráfico 4 – Composição e distribuição do quadro docente em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006

Fonte: Divisão de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Teresina /PI

Outro dado interessante sobre a lotação do pessoal refere-se à contratação temporária de estagiários. A tabela 16 registra a movimentação de estagiários nas escolas pesquisadas.

Tabela 16 - Consolidado da Lotação de Estagiários Docentes em 17 Escolas Públicas da Rede Municipal de Ensino em Teresina/PI – Ano: 2006

Escola	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Agosto.	Set	Out	Nov.	Dez.	Total
M. P. Nunes	-	2	5	9	8	8	8	9	14	16	17	16	112
Dom Helder	6	20	29	34	30	26	28	9	20	25	25	23	275
Vassouras	-	-	5	4	5	5	4	6	5	5	7	7	53
Irmã Dulce	-	2	6	6	4	5	3	2	-	1	4	4	37
S. Filomena	-	-	-	-	3	3	-	2	-	-	-	4	12
Mocambinho	-	2	17	13	16	15	15	10	16	18	20	17	159
N.S.P.Socorro	2	7	12	5	16	14	14	6	13	15	15	15	134
Antilhon	-	-	1	3	5	2	-	1	2	10	10	9	43
F. Alves	-	-	2	-	2	1	1	3	1	-	-	-	10
C. Evangelista	-	1	5	9	15	15	15	4	4	6	10	9	93
M. Rufino	-	-	4	1	5	4	2	1	3	3	6	6	35
A. Leôncio	-	-	-	-	1	1	-	-	1	3	5	5	16
R. Adão	-	-	1	1	-	-	-	-	-	9	5	4	20
Angolá	-	-	-	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1
C. Velha	4	2		3	6	8	8	5	11	9	7	3	66
J. Vieira	-	2	2	4	7	6	5	3	5	2	1	2	39
E. Téc N. S da Paz	-	2	2	3	2	2	2	-	2	2	2	2	21
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>40</b>	<b>91</b>	<b>96</b>	<b>125</b>	<b>116</b>	<b>106</b>	<b>62</b>	<b>98</b>	<b>125</b>	<b>135</b>	<b>127</b>	<b>1.133</b>

Fonte: Gerência de Documentação da SE ME C. Not a: (- ) Dad o nu mér ico igua l a

zero, não resultante de arredondamento.

De acordo com os dados levantados, a escola que recebeu o maior número de estagiários durante o ano de 2006 foi a Escola Municipal Dom Helder. Esse fato está relacionado à condição de difícil acesso dessa escola.

Nas demais escolas, a presença de um número significativo de estagiários docentes pode estar relacionada com a greve dos docentes efetivos da rede no referido ano da pesquisa. Nesse período, alguns estagiários foram convocados para substituir temporariamente os professores grevistas, ou ainda para complementar a carga horária nas escolas onde foi constatado o não cumprimento da carga horária anual exigida na LDBEN/96, consequência da greve ou por outros motivos. Sabe-se também que a Semec convoca estagiário quando não há disponibilidade de professor efetivo na rede para substituir os professores em situação de licença médica ou em capacitação.

Observa-se ainda na tabela 16 que as escolas que ofertavam os anos finais e os nove anos do Ensino Fundamental foram as que apresentaram o maior número de estagiários em 2006.

### 3.4.2 Gestão financeira

A gestão financeira nas escolas pesquisadas é realizada mediante a instituição dos Conselhos Escolares. Essa é uma exigência do FNDE, para permitir a participação da escola nos programas de financiamento direto do governo federal: PDDE, PDE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE<sup>16</sup>. A fim de garantir participação nos dois últimos (PDE e PNAE), a escola deve apresentar, além da formação do Conselho, um número mínimo de matrícula (300 alunos é o teto mínimo para o PNAE). Além desse recurso direto, as escolas recebem ainda o do Fundo Rotativo<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> O PNAE tem caráter suplementar e seu objetivo é garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos da Educação Infantil (creches e pré-escola) e do Ensino Fundamental, inclusive das escolas indígenas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Atualmente, o valor *per capita* repassado pela União é de R\$ 0,22 por estudante do Ensino Fundamental e da pré-escola. Para os alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor *per capita* é de R\$ 0,44. Os recursos destinam-se à compra de alimentos pelas secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal e pelos municípios.

<sup>17</sup> O Fundo Rotativo consiste na transferência de receitas do orçamento do município diretamente para as escolas da rede pública municipal de ensino e unidades de saúde, destinado à manutenção e aquisição de material de consumo bem como outros gastos correntes em cada unidade atendida pelo programa.

Quando a escola não conta com um Conselho Escolar legalmente instituído, a Semec passa a administrar os recursos federais (PDDE, PDE e PNAE) a partir da elaboração de um plano de aplicação apresentado pelos gestores das escolas. Essa condição não as exclui do programa municipal de repasse financeiro direto (Fundo Rotativo).

Na tabela 17, a seguir, é possível observar os valores recebidos, direta ou indiretamente, em 2006, pelas 17 escolas envolvidas na pesquisa.

Tabela 17 - Recursos recebidos diretamente da Administração Pública

Escola	Zona	Matrícula	PDDE (R\$)	PDE (R\$)	Fundo Rotativo (R\$)	PNAE (R\$)	Total (R\$)
*Angolá	Rural	52	654,6	-	2.400,00	2.288,00	5.342,60
*R. Adão	Rural	193	2.103,20	-	3.488,00	8.492,00	14.083,20
*A. Leôncio	Rural	310	4.110,00	6.200,00	6.008,00	13.640,00	29.958,00
Antilhon	Urbana	419	4.643,00	10.000,00	7.744,00	19.350,00	41.737,00
*I. Dulce	Urbana	194	3.073,80	6.200,00	4.152,00	8.536,00	21.961,80
*M Rufino	Urbana	234	4.147,80	6.200,00	6.800,00	10.296,00	27.443,80
S. Filomena	Rural	328	4.131,00	6.200,00	6.768,00	14.940,00	32.039,00
C. Evangelista	Urbana	494	6.300,00	10.000,00	8.808,00	25.811,00	50.919,00
F. Alves	Rural	415	4.698,00	6.200,00	7.128,00	20.113,10	38.139,10
Vassouras	Urbana	470	4.861,80	6.200,00	9.712,00	24.934,40	45.708,20
E. T.N. S. Paz	Urbana	588	6.661,20	10.000,00	10.216,00	29.025,00	55.902,20
C. Velha	Rural	465	6.342,00	6.200,00	8.648,00	22.986,40	44.176,40
J. Vieira	Rural	482	6.300,00	10.000,00	6.888,00	21.600,00	44.788,00
Mocambinho	Urbana	971	9.391,40	10.000,00	14.624,00	49.966,20	83.981,60
M. P. Nunes	Urbana	989	9.391,40	10.000,00	14.624,00	49.966,00	83.981,40
*D. Helder	Urbana	1.297	11.665,00	12.000,00	16.500,00	57.865,00	98.030,00
N. S. P. Socorro	Rural	755	8.942,00	10.000,00	11.608,00	33.930,00	64.480,00
<b>Total</b>		<b>8.656</b>	<b>97.416,2</b>	<b>125.400</b>	<b>146.116,00</b>	<b>413.739,10</b>	<b>782.671,3</b>

Fonte: Dados da pesquisa

Nota (\*) Escolas que não receberam diretamente, em 2006, os recursos do PNAE.

(-) Dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento.

Observando os dados da tabela 17, vê-se que os programas de repasse financeiro direto que se apresenta de maior valor é o PNAE, seguido do Fundo Rotativo. O PDE e o PDDE constituem os programas de menor repasse financeiro respectivamente.

Algumas escolas da amostra não recebem diretamente os recursos de todos os programas. Isso ocorre quando a escola não conta com um Conselho Escolar legalmente instituído ou ainda quando a escola fica sob intervenção. Nessas escolas, os recursos foram gerenciados pela Semec.

O repasse financeiro dos programas para os Conselhos Escolares ou Unidades Executoras ocorre em períodos distintos: PNAE - repasse mensal; PDDE - repasse anual; PDE – de dois em dois anos, e o Fundo Rotativo - três vezes ao ano. Sabendo que todos eles tomam o número de alunos que cada escola tem matriculado como referência para a definição do valor da transferência dos recursos, constata-se assim que a escola D. Helder, apresentando maior matrícula, foi a que recebeu, em 2006, o maior volume em recursos financeiros desses programas. Por outro lado, a escola Angolá foi a que contou com o menor valor.

Durante o levantamento dos insumos por categoria, observou-se que esses programas de repasse financeiro para as escolas constituíram-se em fator positivo, visto que, em muitas, o dinheiro serviu para realizar serviços de manutenção no prédio, compra de material de consumo e material permanente. Portanto, atenderam às necessidades das escolas conforme suas realidades. A foto 1 a seguir ilustra parte dessa realidade.



Foto 1 – Sala dos professores da escola Joca Vieira. Zona rural de Teresina (Setembro de 2006).

### 3.4.3 Equipamentos e material permanente

Uma observação a fazer refere-se ao quantitativo de material permanente levantado durante as visitas realizadas nas escolas (Apêndice 3). Foi encontrada, na maior parte das escolas, uma variedade de recursos materiais fazendo parte do patrimônio mobiliário das escolas. Algumas contam também com uma quantidade significativa de brinquedos educativos, material esportivo (redes e bolas de vôlei, futebol, etc.) e de mobiliário em condição regular de uso (carteiras, mesas, estantes, arquivos etc.).

De um modo geral, observou-se que as escolas pesquisadas operam com um número relativamente bom de mobiliário e dos demais equipamentos classificados como indispensáveis para o atendimento às necessidades básicas de funcionamento de cada uma delas. Apenas na escola Angolá, essa situação encontrava-se diferente, pois ali não foram encontrados alguns desses materiais classificados como essenciais: geladeira (havia apenas 1 freezer), computador, impressora, ventiladores de teto, armários (a escola possui apenas 1), retroprojetor, livros infantis e jogos educativos.

Por outro lado, uma situação de desperdício foi percebida na escola Mocambinho, que conta com um número considerável de equipamentos fora de uso (estufas, mesas e bancadas de cortar alimentos de inox, aquecedores de alimentos, exaustores, fogões industriais, botijões de gás industrial, depósitos de lixo de zinco, tachos industriais, etc.)<sup>18</sup>.

Quanto ao acesso de alunos e funcionários (docentes e não-docentes) às escolas que compõem o grupo de amostra, constatou-se que, na zona rural, os alunos que moram distante são atendidos pelo Programa Nacional de Assistência ao Transporte Escolar (PNATE)<sup>19</sup>, sendo o acesso realizado em ônibus alugado pela Semec. Na zona urbana, apenas uma escola (Mocambinho) recebe alunos transportados em ônibus alugado para atender a sua capacidade de matrícula nos anos finais do Ensino Fundamental.

As fotos (2, 3, 4, 5 e 6) a seguir ilustram em parte as condições de funcionamento de seis escolas pesquisadas.

---

<sup>18</sup> Os equipamentos identificados como fora de uso pela condição atual da escola não foram incluídos no cálculo do custo-aluno/ano deste estudo; foram citados por comporem o mobiliário da escola e por terem causado grande impacto pela situação de abandono em que se encontram, o que denuncia o descaso com o bem público por parte da sociedade local e das autoridades responsáveis.

<sup>19</sup> “O PNATE consiste na transferência, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios de recursos financeiros destinados a custear o oferecimento de transporte escolar aos alunos do Ensino Fundamental residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação.” (Resolução/CD/FNDE Nº 012, de 05 de abril de 2006)

Escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina envolvidas na pesquisa.



Foto 2 - Sala de aula da Escola Municipal M. Rufino / Zona urbana de Teresina (Setembro de 2006).



Foto 3 - Área do pátio reservada para o lanche na Escola. F. Alves Zona rural de Teresina/Pí (Setembro de 2006).



Foto 4 – Pátio da escola D. Helder. Zona urbana de Teresina/Pí (Outubro de 2006).



Foto 5 – Transporte Escolar da escola Areolino Leônico / zona rural de Teresina/Pí. (Setembro de 2006).



Foto 6 – Cantina da Escola Municipal N. S. P. Socorro. Zona Rural de Teresina/Pí (Setembro de 2006).

No que se refere ao mecanismo de gestão, constatou-se a eleição direta para os cargos de diretor e diretor adjunto<sup>20</sup> em 15 das escolas pesquisadas. Nas escolas Angolá e N. S. da Paz, o processo é por indicação (nessa última os gestores são indicados pela presidente da Fundação Nossa Senhora da Paz).

O próximo capítulo é dedicado à discussão dos dados coletados. Optou-se por apresentar uma análise comparativa de custos entre as escolas, considerando os aspectos que estão vinculados à realidade do contexto social de cada uma, sem colocá-las um padrão único e isolado.

---

<sup>20</sup> Os dados registrados aqui tomam como referência a Lei nº 2.708, de 5 de outubro de 1998, regulamentada pelo Decreto nº. 5.769, de 10 de outubro de 2003, que institui processo de eleições diretas para o cargo de diretor e de vice-diretor nas escolas da rede pública municipal de ensino. Conforme o referido decreto, o processo de eleição deve ocorrer nas escolas com mais de duas salas de aula e que esteja funcionando com mais de cinco turmas no turno diurno. Em 19 de maio de 2006, foi promulgada a Lei nº. 3513, a qual altera o processo de eleições diretas das escolas.

## CAPÍTULO IV

### **CUSTO DIRETO DE FUNCIONAMENTO EM 17 ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE TERESINA (PI)**

Este capítulo apresenta os principais resultados da pesquisa empírica desenvolvida em 17 escolas públicas da rede municipal de ensino de Teresina, com o objetivo de calcular o custo-aluno/ano do Ensino Fundamental regular da referida rede. As considerações que se seguem tomaram como objeto de custo a escola e o aluno, no período de um ano.

Inicialmente foi examinado, de forma sistemática, o total do custo direto em cada escola envolvida na pesquisa, para, em seguida, se chegar à determinação do custo-aluno/ano em cada uma delas. Conforme definido na metodologia (Capítulo II), para a determinação do custo total e do custo-aluno/ano dessas escolas, considerou-se o valor dos recursos financeiros investidos em insumos, que, agregados, compuseram as categorias de custos selecionadas. De forma indireta, esses insumos, que compõem cada categoria de custo, já foram citados no Capítulo II, quando se tratou da caracterização das escolas selecionadas. Durante a análise dos dados, fez-se um exame detalhado de cada categoria de custo, o que permitiu relacionar a participação de cada insumo na composição do custo-aluno/ano e estabelecer uma relação, em valores percentuais, de cada categoria no custo total de cada escola, considerando o tamanho (número de dependências), matrícula efetiva, localização (rural/urbana) e etapa de ensino.

Em seguida, examinou-se o valor financeiro investido por aluno, considerando a origem da fonte (recursos recebidos através de programas e recursos da administração municipal) e as formas de aplicação dos recursos na constituição de custos. Ao desagregar as principais fontes de recursos que compuseram o valor financeiro investido, foi possível identificar: a) a participação dos recursos da União, através dos programas de repasse direto para as escolas (PDDE, PDE); b) a contribuição federal em caráter suplementar, através do PNATE e do PNAE; c) a participação dos recursos do Fundef e d) o valor investido com recursos próprios e transferências constitucionais (exceto Fundef).

#### 4.1 A ESCOLA COMO OBJETO DE CUSTO E O CUSTO-ALUNO/ANO

Para o cálculo aproximado do custo direto das escolas selecionadas, fez-se o somatório do valor total das despesas<sup>21</sup> realizadas em um ano, com as categorias de custo especificadas na planilha de coleta de dados. O exame da tabela 18 oferece uma visão geral do custo total em cada escola pesquisada. As escolas estão organizadas seguindo a ordem crescente do custo-aluno/ano encontrado.

Tabela 18– Custo-aluno/ano em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006.

Escola	Total (R\$)	Localização	Matrícula	Nº de Dep	Nº de Sala de Aula	Etapa de Ensino	Custo-Aluno/Ano (R\$)
M. P. Nunes	878.599,01	Urbana	989	38	14	6º ao 9º ano	888,37
Dom. Helder	1.221.708,56	Urbana	1297	36	23	1º ao 9º ano	941,95
Vassouras	454.515,95	Urbana	470	23	10	1º ao 5º ano	967,06
Mocambinho	1.326.944,31	Urbana	971	55	19	1º ao 9º ano	1.366,57
Irmã Dulce	265.352,01	Urbana	194	14	4	1º ao 5º ano	1.367,79
S. Filomena	449.886,29	Rural	328	14	4	6º ao 9º ano	1.371,60
N.S. P. Socorro	1.098.469,41	Rural	755	28	14	1º ao 9º ano	1.454,93
Antilhon	612.107,25	Urbana	419	20	6	6º ao 9º ano	1.460,88
F. Alves	630.101,96	Rural	415	21	10	1º ao 5º ano	1.518,32
C. Evangelista	756.774,61	Urbana	494	22	10	1º ao 9º ano	1.531,93
M. Rufino	371.219,33	Urbana	234	21	5	1º ao 9º ano	1.586,41
A. Leôncio	504.975,34	Rural	310	20	5	6º ao 9º ano	1.628,95
R. Adão	338.375,71	Rural	193	13	4	1º ao 5º ano	1.753,24
Angolá	101.178,55	Rural	52	5	2	1º ao 5º ano	1.945,74
C. Velha	937.313,02	Rural	465	21	8	6º ao 9º ano	2.015,73
J. Vieira	978.420,72	Rural	482	20	8	1º ao 9º ano	2.029,92
E. Téc. N. S. da Paz	1.285.269,63	Urbana	588	55	8	6º ao 9º ano	2.185,83

Fonte: Dados da pesquisa

Ao analisar os dados da tabela 18, consideram-se os valores encontrados a partir dos critérios definidos na metodologia, ou seja, localização, matrícula, número de dependências, sala de aula e ainda a etapa de ensino ofertada, como fatores intervenientes na constituição dos custos das escolas da rede pública municipal de ensino. Nesse sentido, quando se observa o valor total das despesas realizadas em cada escola no ano de referência

<sup>21</sup> Despesa, neste estudo, assume o mesmo sentido usado na Contabilidade Pública, referindo-se ao custeio da administração pública ou transferências (gasto, dispêndio). (FERREIRA, s.d)

da pesquisa, percebe-se que a escola Angolá foi a que apresentou o menor custo total, sendo também a que apresenta o menor quantitativo de matrícula, número de dependências e de salas de aula. Essa escola está localizada na zona rural de Teresina e oferece os anos iniciais do Ensino Fundamental. Já a escola Mocambinho que apresentou o maior custo total está localizada na zona urbana e oferta o Ensino Fundamental completo. Essa escola não conta com o maior número de matrícula no grupo de escolas pesquisadas, no entanto, é uma das escolas com maior número de dependências e a segunda maior no número de salas de aula. O número significativo de dependência, consequência do seu projeto inicial de funcionamento (semi-internato e com o objetivo de oferecer também formação para o trabalho, como foi relatado na sua caracterização), pode ter contribuído para que a escola apresentasse custo maior em relação às demais do seu grupo.

Comparando o valor total das despesas realizadas entre as escolas localizadas em zonas diferentes, mas semelhantes quanto ao número de salas de aula e o quantitativo de matrícula efetivada (Irmã Dulce, localizada na zona urbana e Raimundo Adão na zona rural; Santa M. das Vassouras na zona urbana e F. Alves na zona rural), todas ofertando os anos iniciais do Ensino Fundamental, constatou-se que as duas escolas localizadas na zona rural apresentaram o maior custo. Essa mesma tendência foi observada ainda entre as escolas C. Evangelista (zona urbana) e J. Vieira (zona rural), que ofertavam o Ensino Fundamental completo, e M. Paulo Nunes (zona urbana) e C. Velha (zona rural), que ofertavam os anos finais do Ensino Fundamental. Nota-se que a escola M. Paulo Nunes apresentou custos inferiores, mesmo contando com matrícula e número de salas de aula bem superiores à escola C. Velha, como pode ser observado no Gráfico 5.

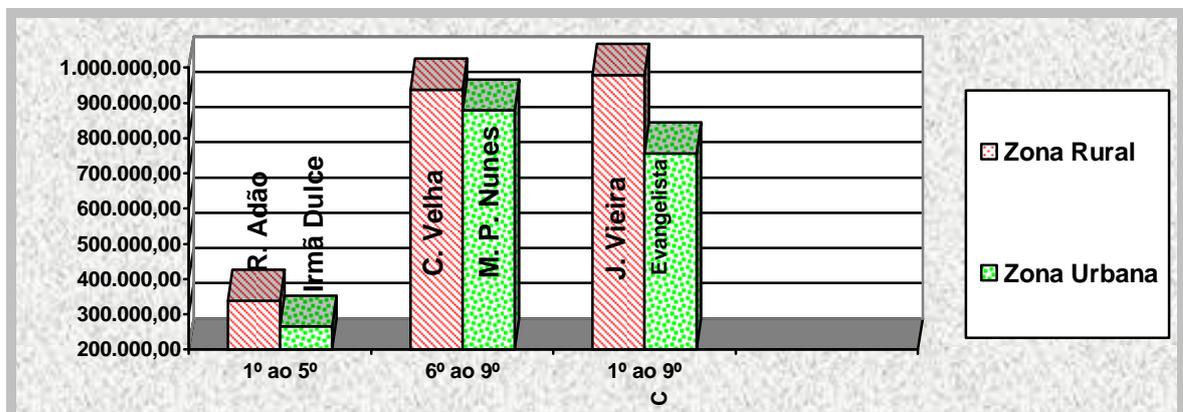


Gráfico 5 – Custo Direto por escola da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI segundo localização / 2006

Fonte: Dados da pesquisa.

Observou-se que, mesmo quando a etapa de ensino ofertada difere entre as escolas, o custo das escolas localizadas na zona rural se apresenta superior, como pode ser constatado ao se compararem os valores das despesas realizadas nas escolas M. Paulo Nunes (zona urbana) e N. S. P. Socorro (zona rural), M. Rufino (zona urbana) e Santa Filomena (zona rural), Santa Maria das Vassouras (zona urbana) e C. Velha (zona rural), Antilhon e F. Alves. A Escola. Téc. N. S. da Paz apresenta características peculiares,<sup>22</sup> sendo a única que foge a essa tendência gráfico 6.

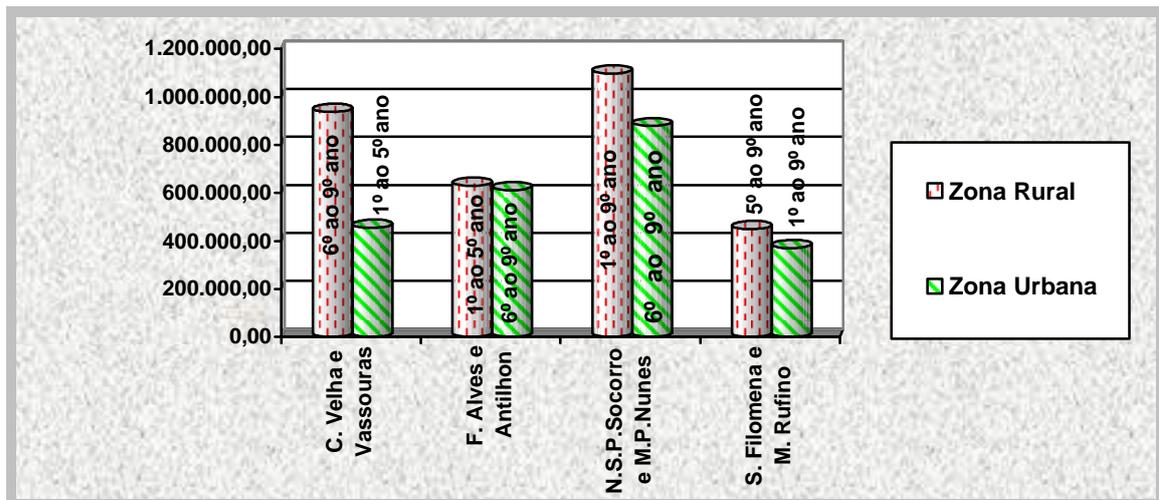


Gráfico 6 – Custo Direto por escola na Rede pública municipal de ensino de Teresina/PI segundo localização: 2006

Fonte: Dados da pesquisa

Essa dissimilaridade de custos entre escolas da zona urbana e escolas da zona rural deve-se ao fato de estas apresentarem despesas adicionais para atender às necessidades de funcionamento (transporte escolar, gratificações especiais por difícil acesso para docentes e não-docentes, entre outras.), as quais serão detalhadas na análise dos custos desagregados por categoria, sendo apresentados outros fatores intervenientes na composição dos custos das escolas investigadas.

Quando comparados os valores entre as escolas localizadas na mesma zona (urbana ou rural, separadamente), constatou-se que os custos das escolas crescem conforme a etapa do Ensino Fundamental ofertada. Nesse sentido, na zona urbana, foram observados os valores levantados nas escolas Dom Helder (1º ao 5º ano), M. Paulo Nunes (6º ao 9º ano) e Mocaminho (1º ao 9º ano). Na zona rural, o foco voltou-se para as escolas F. Alves (1º ao 5º ano), C. Velha (6º ao 9º) e J. Vieira (1º ao 9º ano). Entre as escolas agrupadas em cada

<sup>22</sup> Essa escola funciona com um currículo voltado para a formação para o trabalho, oferecendo uma estrutura adaptada a esse fim, o que exige maiores investimentos.

zona, a que apresentou menor custo foi a escola que oferecia os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), seguida das escolas que ofertavam os anos finais: 6º ao 9º ano e 1º ao 9º ano (Gráfico 7).

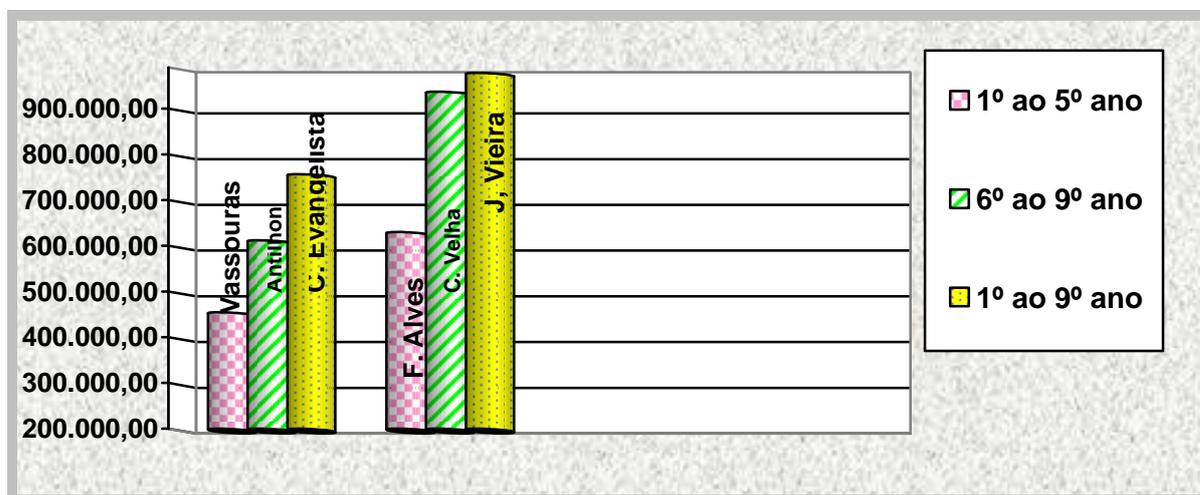


Gráfico 7 – Custo direto por escola da rede pública municipal de ensino de Teresina segundo localização e etapa do Ensino Fundamental ofertada: 2006  
Fonte: Dados da pesquisa.

Voltando à análise de custo das 17 escolas pesquisadas e observando a **zona de localização e etapa do Ensino Fundamental ofertada** em cada uma dessas zonas (ver tabela - 18) observou-se que, ao estabelecer uma média de custo para as 8 escolas localizadas na zona rural, o valor médio foi de R\$629.840,12, obtendo-se assim, um custo médio por aluno de R\$1.714,80. Já para as escolas localizadas na zona urbana, o custo médio para oito escolas foi de R\$735.902,62 e um custo médio por aluno de R\$1.263,87. Das nove escolas da zona urbana, consideraram-se somente oito, ficando excluída desse cálculo a E. Téc. N. S. da Paz para obter-se o equilíbrio entre as duas zonas quanto ao número de escolas e por entender que esta escola agrega custos bem mais altos.

Constata-se dessa forma que, ao tomarmos como referência o custo direto do conjunto das escolas localizadas na zona urbana, o valor médio desse custo é superior ao das escolas da zona rural. Isso se deve a diferentes fatores, por exemplo, o custo da implantação do prédio (por se localizarem em áreas mais valorizadas e pelo número de dependências das escolas, que, em média, na zona urbana, é maior que na zona rural), como será detalhado.

Quando a análise se volta para o **custo médio por aluno**, ocorre situação inversa: as escolas localizadas na zona rural apresentam um custo-aluno/ano mais alto do que as escolas

localizadas na zona urbana (R\$1.714,80 e R\$1.263,87 respectivamente). A explicação está no menor quantitativo de matrículas apresentado nas escolas da zona rural. Essa tendência, observada na tabela 19 e no gráfico 8, sinalizam uma forte correlação entre custo-aluno e matrículas/turma (correlação de *pearson* = -0,52) quando apontam uma redução no custo-aluno/ano com o crescimento da quantidade de aluno, reforçando uma tendência já conhecida em pesquisas desse tipo.

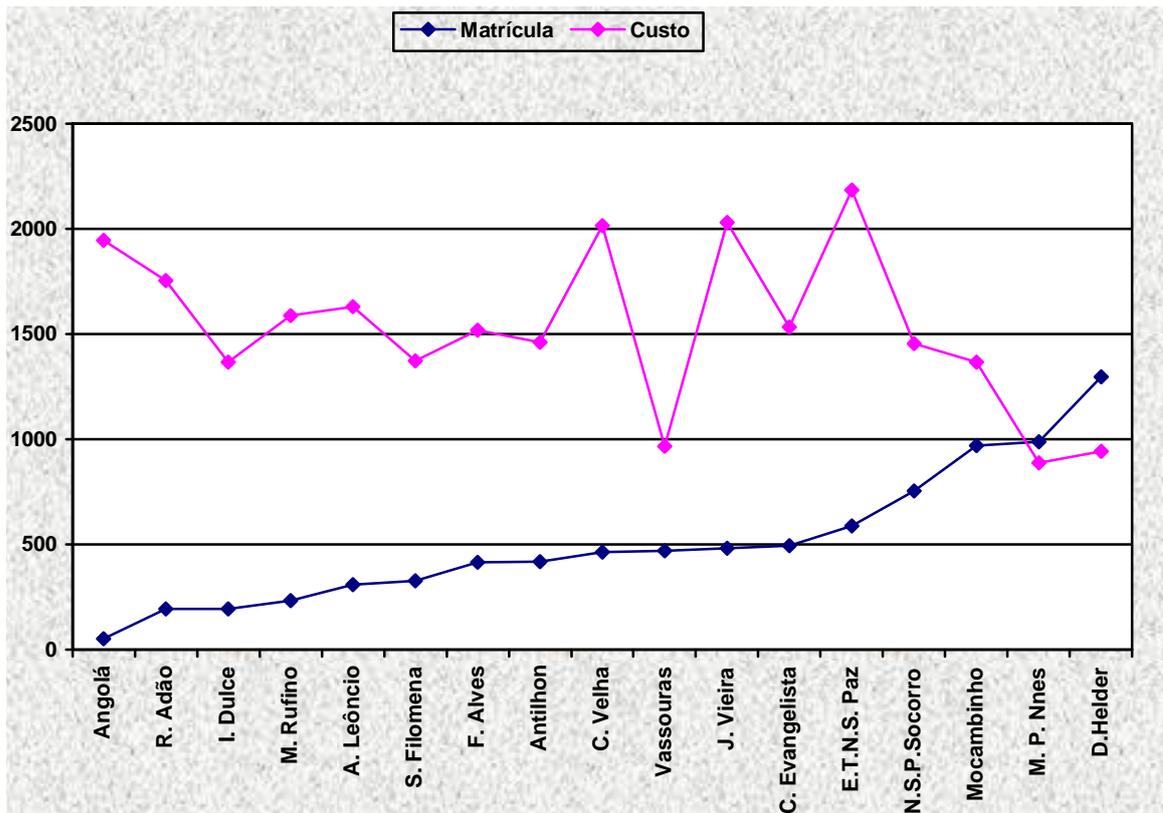


Gráfico 8 – Relação custo/matricula em 17 escolas da rede pública municipal de ensino em Teresina PI: 2006.

Fonte: Dados da pesquisa

Até aqui os dados permitiram uma análise detalhada do **custo-aluno/ano** nas escolas da amostra, estabelecendo uma relação entre os valores encontrados e a localização (rural e urbana), etapa do ensino ofertada, quantitativo de matrícula e número de dependências. Essa análise torna-se relevante, uma vez que os cálculos para a definição do valor mínimo por aluno, estabelecido para cada unidade federativa e usado como indicador na definição dos coeficientes de distribuição dos recursos do extinto Fundef e atualmente o Fundeb, atribui valores diferenciados de custos *per capita*/aluno, tomando como indicador a localização da

escola e etapa de ensino ofertada<sup>23</sup>. Dessa forma, ao examinar o comportamento dos custos nas escolas pesquisadas, a partir desses critérios, tornou-se possível realizar uma avaliação da participação que o Fundef teve na composição do custo-aluno/ano das escolas da rede pública municipal e apresentar um indicativo de custos para a operacionalização do Fundeb nessas escolas.

Tabela 19 - Custo-aluno/ano segundo a localização/etapa de ensino em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006

Escola	Total (R\$)	Localização	Matrícula	Nº de dependências	Nº de sala de aula	Etapa de ensino	Custo-aluno/ano (R\$)
S. Filomena	449.886,29	Rural	328	14	4	6º ao 9º	1.371,60
N.S. P. Socorro	1.098.469,41	Rural	755	28	14	1º ao 9º	1.454,93
F. Alves	630.101,96	Rural	415	21	10	1º ao 5º	1.518,32
A. Leônico	504.975,34	Rural	310	20	5	6º ao 9º	1.628,95
R. Adão	338.375,71	Rural	193	13	4	1º ao 5º	1.753,24
Angolá	101.178,55	Rural	52	5	2	1º ao 5º	1.945,74
C. Velha	937.313,02	Rural	465	21	8	6º ao 9º	2.015,73
J. Vieira	978.420,72	Rural	482	20	8	1º ao 9º	2.029,92
M. P. Nunes	878.599,01	Urbana	989	38	14	6º ao 9º	888,37
Dom. Helder	1.221.708,56	Urbana	1297	36	23	1º ao 5º	941,95
Vassouras	454.515,95	Urbana	470	23	10	1º ao 5º	967,06
Mocambinho	1.326.944,31	Urbana	971	55	19	1º ao 9º	1.366,57
Irmã Dulce	265.352,01	Urbana	194	14	4	1º ao 5º	1.367,79
Antilhon	612.107,25	Urbana	419	20	6	6º ao 9º	1.460,88
C. Evangelista	756.774,61	Urbana	494	22	10	1º ao 9º	1.531,93
M. Rufino	371.219,33	Urbana	234	21	5	1º ao 9º	1.586,41
E. Téc. N. S. da Paz	1.285.269,63	Urbana	588	55	8	6º ao 9º	2.185,83

Fonte: Dados da pesquisa

No entanto, vale lembrar que algumas pesquisas realizadas no Brasil antes e depois da implantação do Fundef, (XAVIER; MARQUES, 1988; MEC, 2003; INEP 2006) indicam um custo-aluno/ano maior nas escolas situadas em zonas urbanas das capitais, em relação àquelas localizadas em zonas rurais, assim como as escolas de áreas urbanas do interior apresentaram o menor custo. Quanto ao tipo de oferta de ensino, os resultados gerados nessas pesquisas não indicaram uma definição segura de diferenças no custo-aluno nas duas etapas do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano e 6º ao 9º ano). Ficou evidenciado que, em alguns estados e municípios, há escolas que ofertam os anos iniciais apresentando custos

<sup>23</sup> O Governo Federal só passou a cumprir o custo diferenciado por zona de localização das escolas em 2005, com a publicação do Decreto 5.374, de 17 de fevereiro de 2005, mesmo constando essa determinação no Fundef.

mais altos em relação aos anos finais do Ensino Fundamental. Esses resultados apresentaram-se antagônicos à política adotada durante o Fundef e agora do Fundeb, que estabelece um valor aluno maior para o segundo segmento.

Na tabela 19, como já foi mencionado, o foco da análise voltou-se para a determinação do **custo-aluno/ano**, sendo possível, dessa forma, fazer algumas observações sobre a composição desse custo nas escolas envolvidas na pesquisa.

Quando esses dados foram analisados, considerando-se a **etapa de ensino** ofertada em cada zona (urbana e rural), foi possível realizar algumas constatações. A primeira refere-se às escolas localizadas na zona rural, sendo que a escola F. Alves, ofertando os anos iniciais do Ensino Fundamental, apresentou o menor custo-aluno/ano. Essa escola apresentou o maior quantitativo de matrícula, beneficiando-se, assim, da economia de escala. As escolas pesquisadas que ofertam essa etapa de ensino (1º ao 5º ano) operam com uma média de 22 alunos por turma, o que dá uma média de custo-aluno/ano de R\$1.620,69. Já naquelas que ofertam os anos finais do Ensino Fundamental, a análise dos dados mostra o oposto à situação observada anteriormente. A escola Cacimba Velha, que apresenta maior quantitativo de matrícula, foi a que apresentou o maior custo-aluno/ano (R\$2.015,73). Essa situação pode estar relacionada com a capacidade de oferta de matrícula da escola e a matrícula efetivada em 2006. Por ser uma escola que oferece os anos finais, deveria atender a um número maior de alunos, por turma, conforme diretrizes de matrícula da Semec<sup>24</sup> (35 a 40 alunos, ao invés de 26, verificado na escola), podendo, dessa forma, reduzir o custo-aluno/ano. As demais escolas desse grupo operam com uma média de 32 alunos por turma. No conjunto, essas escolas operaram com um custo-aluno/ano médio de R\$1.715,48.

Entre as escolas que oferecem os nove anos do Ensino Fundamental (1º ao 9º ano) a tendência é a economia de escala (maior matrícula = menor custo-aluno). Essas escolas operaram com uma média de 28 alunos por turma a um custo médio de R\$1.678,97. No conjunto, as escolas da zona rural que apresentaram o menor custo-aluno/ano foram aquelas que ofereceram os anos iniciais do Ensino Fundamental, seguidas daquelas que oferecem o Ensino Fundamental completo e, por último, as de maior custo-aluno/ano, aquelas que oferecem apenas os anos finais do Ensino Fundamental. Vale ressaltar que esses resultados diferem da tendência observada em outras pesquisas, como a de Xavier e Marques (1988), MEC (2003) e INEP, (2005), nas quais as escolas que oferecem os anos iniciais e as que

---

<sup>24</sup>O edital contendo as Diretrizes de Matrícula da Semec determina uma relação matrícula/aluno para as turmas do Ensino Fundamental de 25 a 30 alunos para as turmas do 1º ano, 30 a 35 alunos do 2º ao 5º ano e 35 a 40 alunos para os anos finais (6º ao 9º ano)

oferecem o Ensino Fundamental completo são as de maior custo-aluno/ano. Os resultados aqui apresentados corroboram, assim, a política defendida pelo Fundef. Outro aspecto que se deve ressaltar é que fatores como a decisão do gestor público de investir mais em determinado insumo (incidindo, assim, em maior ou menor despesa) pode interferir na composição dos custos dessas escolas.

A segunda consideração refere-se às escolas localizadas na zona urbana, onde as que ofereciam os anos iniciais do Ensino Fundamental apresentaram uma média de 27 alunos por turma, a um custo médio de R\$990,09 por aluno. Nesse grupo, a escola Dom Helder, oferecendo o maior quantitativo de matrícula, foi a escola que apresentou o menor custo-aluno/ano (R\$941,95). Já as escolas que ofertavam os anos finais do Ensino Fundamental apresentaram uma média de 36 alunos por turma a um custo médio de R\$1.058,74 por aluno. A escola desse grupo com menor custo-aluno/ano (Manoel Paulo Nunes; R\$888,37) segue a tendência da economia de escala. Vale explicar que a escola com maior custo-aluno/ano (E. Téc. N. S da Paz: R\$2.185,83) oferece o ensino técnico, uma modalidade diferente das demais escolas da pesquisa, o que certamente interferiu na composição do seu custo-aluno/ano. No último grupo encontram-se as escolas que ofereciam os nove anos do Ensino Fundamental, nas quais, o custo médio por aluno foi de R\$1.444, 93, com destaque para o Mocambinho, que apresentou o menor custo-aluno/ano (R\$1.366,57), também beneficiado pela economia de escala. É interessante perceber que maior parte das escolas desse grupo funcionaram com uma média de 26 alunos por turma. Essa observação induz a se considerar que essas escolas operaram com uma relação matrícula/aluno abaixo do que orientam as diretrizes de matrícula da Semec, ou seja, numa perspectiva econômica, essas escolas poderiam apresentar um custo-aluno ainda menor do que o que foi levantado, se operassem com um número maior de alunos.

Sobre a relação matrícula e custo-aluno/ano, verifica-se que a tendência de se priorizar a economia pode interferir no desempenho do trabalho docente e na qualidade de ensino. Nesse sentido, o que se deseja não é contrariar essa tendência, sugerindo uma superlotação de turmas na perspectiva de reduzir os custos, mas tornar essa relação mais próxima da capacidade de atendimento com os recursos disponíveis, sem que sejam comprometidos a capacidade de operacionalização da escola e o rendimento dos professores.

Sobre essa relação, existem opiniões contrárias. Recentes pesquisas apontam que, contrariamente à opinião predominante entre os professores, em se tratando de qualidade de ensino, o indicador mais importante parece ser o investimento em condições de trabalho

mais efetivas para os professores e a ampliação da carga horária dos alunos (REICE, 2004; IPECE, 2006). Não discordando dos resultados de tais pesquisas, pois, nas condições socioeconômicas e até mesmo climáticas em que vive a população teresinense (em especial aqueles que procuram as escolas públicas), uma turma com 40 alunos pode constituir fator negativo para o desempenho do trabalho docente e rendimento do aluno.

Nas escolas pesquisadas da zona urbana de Teresina, na relação custo-aluno/etapa de ensino ofertada, constatou-se uma diferença no custo-aluno médio entre as escolas que ofereciam apenas os anos finais e aquelas que ofereciam os 9 anos do Ensino Fundamental: o maior custo-aluno/ano foi registrado nas escolas que ofereciam aos nove anos do Ensino Fundamental (nessa análise, não foi considerada a E. Téc. N. S. da Paz, pelas razões já explicitadas). Essa tendência reforça, mais uma vez, a continuidade da política de custos diferenciados para o cálculo dos coeficientes de distribuição do valor mínimo/aluno do Fundef para o Fundeb, como já enfatizado. O gráfico 9 apresenta uma melhor percepção das análises realizadas até aqui.

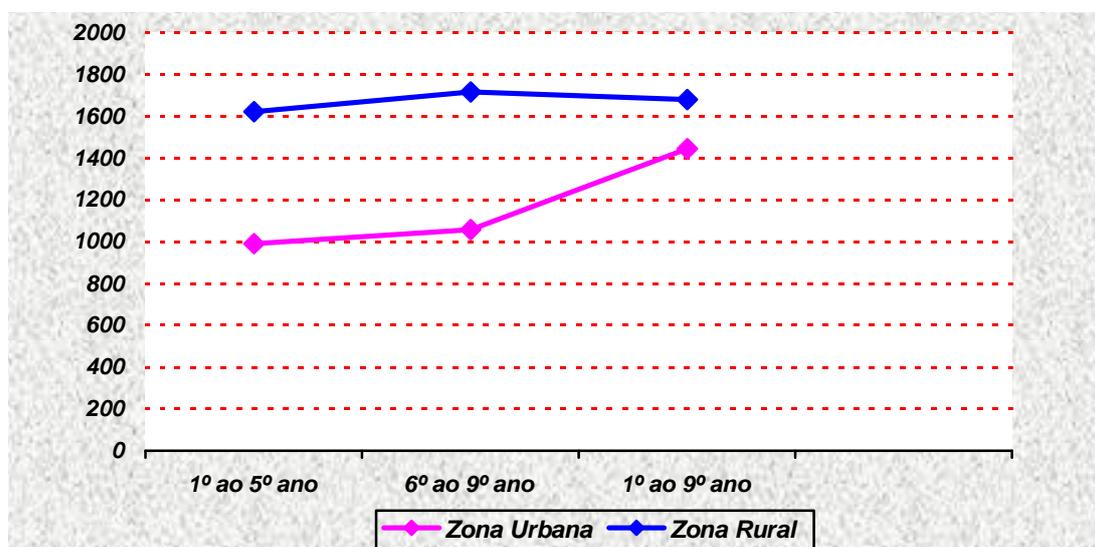


Gráfico 9 – Custo-aluno médio por zona de localização e etapa do Ensino Fundamental em 17 escolas da rede pública municipal de ensino em Teresina: 2006.

Fonte: Dados da pesquisa

Levando em conta ainda os dados apresentados na pesquisa, tornou-se importante estabelecer uma comparação entre o custo-aluno levantado em cada escola, considerando as etapas de ensino e a localização (urbana/rural) como os valores mínimos praticados pelo Fundef no ano de referência da pesquisa. A tabela 20 apresenta, de forma resumida, o valor

praticado na rede pública municipal de ensino de Teresina no último ano de vigência do Fundef, conforme Decreto nº 5.690, de 03 de fevereiro de 2006, que definiu o valor mínimo nacional, os coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo para cada unidade da federação (definidos na Portaria nº 18, de 4 de janeiro de 2006), bem como o valor do custo-aluno/ano encontrado na pesquisa empírica realizada nas escolas.

Tabela 20 – Valor mínimo nacional praticado, coeficiente de distribuição do Fundef/PI e custo-aluno médio da rede pública municipal de Teresina: 2006.

Etapa de Ensino	Zona de Localização	Valor Mínimo Nacional (R\$)	Coeficientes de Distribuição Estadual/Municipal (Fundef) (R\$)	Custo-Aluno/Ano da Pesquisa (R\$)
1º ao 5º ano	Urbana	682,60	720,01	1.092,27
	Rural	696,25	734,41	1.739,10
6º ao 9º ano	Urbana	716,73	756,01	1.511,69
	Rural	730,38	770,41	1.672,09

Fonte: Compilação de dados do Decreto Nº 5.690, de 3 de fevereiro de 2006, Anexo II da Portaria nº 18, de 4 de janeiro de 2006 e da pesquisa .

Observa-se que o custo-aluno/ano praticado em 2006 pela rede pública municipal de Teresina foi compatível com a política de financiamento do ensino público defendida pelo Fundef, pois apresentou custos mais altos para as escolas da zona rural em comparação com os custos apresentados nas escolas da zona urbana, bem como a diferença do custo-aluno/ano entre as duas etapas de ensino ofertado pela rede de ensino. É importante destacar que os valores levantados na pesquisa empírica contabilizaram todos os investimentos realizados em cada escola com recursos federais (programas como o PNAE, PDDE, PDE, PNATE e parcerias), municipais e os do Fundef repassados para o município em 2006. Os custos constituem valores mínimos para um padrão mínimo de funcionamento das escolas, assegurando-se os preceitos legalmente instituídos de acesso, permanência e desenvolvimento das habilidades de aprendizagem da população atendida pela rede pública de ensino.

Esse custo torna-se mínimo principalmente quando comparado ao valor mínimo de R\$1.898,84, distribuído pelo Fundef no Estado de São Paulo, e os R\$770, 41, valor mínimo distribuído também pelo referido fundo no Estado do Piauí, no seu último ano de vigência (2006). Quando somados esses valores, o montante do investimento realizado com os recursos das outras fontes nesses Estados, o primeiro inserido no grupo dos Estados brasileiros com melhores condições de desenvolvimento econômico e o segundo entre aqueles com os mais baixos níveis de desenvolvimento econômico, segundo dados do

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é que se torna perceptível o nível de desigualdade das condições de financiamento da educação entre esses dois os Estados (e nos diferentes Municípios do país, em especial nas regiões Norte e Nordeste). Essa realidade se caracteriza como grande injustiça social, principalmente por se ter conhecimento que, em muitos Municípios (Piauí e fora dele), a parcela dos recursos destinados à educação originada dos outros impostos (que não compunham o Fundef) é ainda bem menor se comparada ao montante recolhido no Município de Teresina.

Mesmo assim, torna-se importante destacar que o custo total das 17 escolas, que atenderam, em 2006, aproximadamente 8.656 alunos nas duas modalidades do Ensino Fundamental, foi de R\$12.211.211,66, correspondendo a um custo-aluno/ano médio de R\$1.410,72, bem acima do valor médio aluno/ano (R\$797,31) repassado para o município de Teresina pelo Fundef. Observa-se, ainda, que o menor custo encontrado nessas escolas (R\$ 888,37) foi maior que o valor repassado pelo fundo no referido ano.

Outro aspecto a ser destacado é que os resultados apresentados neste estudo ficaram bem próximos dos R\$1.454,32 gastos por aluno no Ensino Fundamental em toda a rede pública municipal de ensino de Teresina, em 2006, conforme dados do demonstrativo de receitas e despesas com educação, repassados ao Siope pela PMT.

#### 4.2 O QUE ESCONDEM OS CUSTOS AGREGADOS?

A determinação do custo-aluno/ano de uma escola é resultado da soma de despesas realizadas com diferentes insumos. Nesse sentido, torna-se relevante, neste estudo, identificar as principais categorias de custos que afetaram diretamente a composição dos custos das escolas, e, conseqüentemente, a determinação do custo-aluno/ano em cada uma delas. Considerando que, conforme já foi constatado nos resultados apresentados em 4.1, o custo nas 17 escolas públicas envolvidas na pesquisa é afetado pela localização, pela etapa de ensino ofertada e pelo quantitativo de matrícula efetivada, dessa forma, percebe-se que a determinação do custo-aluno/ano em uma escola está sujeita à influência de diversos fatores que se encontram inter-relacionados, podendo, assim, variar de um ano para outro (crescimento ou redução da matrícula, alteração na etapa de ensino ofertada, ampliação do espaço físico, dentre outros).

Assim, a análise da tabela 21, a seguir, visa identificar das categorias de custos selecionadas, qual ou quais delas apresenta maior influência na composição do custo aluno nessas escolas.

Tabela – 21 Custo Total por Categoria em 17 Escolas de Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina em 2006

Escola	Pessoal	Consumo	Permanente	Serviço	Outros Insumos	Implantação	Total	Matrícula	Custo/Aluno/Ano	Nº de Depe.	Etapa de Ensino
Angolá	63.330,68	7.957,74	1.927,72	17.104,06	2.473,21	8.385,13	101.178,55	52	1.945,74	5	1º ao 5º
R. Adão	212.516,53	18.638,72	5.806,90	64.722,51	5.833,50	30.857,55	338.375,71	193	1.753,24	13	1º ao 5º
Irmão Dulce	169.398,62	23.353,69	4.552,22	10.126,00	8.014,56	49.906,92	265.352,01	194	1.367,79	15	1º ao 5º
M. Rufino	228.415,73	36.543,46	7.203,04	10.513,34	15.429,14	73.114,61	371.219,33	234	1.586,41	21	1º ao 9º
A. Leôncio	290.965,65	22.403,74	8.239,46	153.911,29	1.074,02	28.381,17	504.975,34	310	1.628,95	20	6º ao 9º
S. Filomena	243.018,03	29.001,42	7.224,08	141.507,88	3.560,67	25.574,21	449.886,29	328	1.371,60	14	6º ao 9º
F. Alves	416.821,34	47.759,38	8.989,30	102.606,23	10.184,53	43.741,18	630.101,96	415	1.518,32	21	1º ao 5º
Antilhon	477.756,29	26.819,66	12.573,88	15.810,89	18.885,88	60.260,65	612.107,25	419	1.460,88	20	6º ao 9º
C. Velha	557.945,96	42.088,03	11.981,90	248.998,31	16.012,84	60.285,98	937.313,02	465	2.015,73	21	6º ao 9º
Vassouras	338.854,31	58.905,19	17.215,13	10.196,60	6.861,32	22.483,39	454.515,95	470	967,06	23	1º ao 5º
J. Vieira	699.171,27	37.685,10	12.484,88	171.862,66	15.727,75	41.489,05	978.420,72	482	2.029,92	20	1º ao 9º
C. Evangelista	540.960,41	53.713,61	16.860,57	14.390,36	27.921,94	102.927,72	756.774,61	494	1.531,93	22	1º ao 9º
E. Téc N.S. Paz	619.840,21	180.785,20	95.303,00	10.688,60	89.310,89	289.341,73	1.285.269,63	588	2.185,83	55	6º ao 9º
N.S.P.Socorro	850.136,45	74.833,01	16.761,54	62.158,83	25.170,05	69.409,53	1.098.469,41	755	1.454,93	28	1º ao 9º
Mocambinho	777.198,43	77.194,10	30.667,39	55.684,00	46.099,95	340.100,43	1.326.944,31	971	1.366,57	55	1º ao 9º
M. P.Nunes	572.865,70	77.281,77	28.757,85	30.370,50	29.998,71	139.324,48	878.599,01	989	888,37	38	6º ao 9º
Dom Helder	707.987,80	125.199,15	27.538,82	29.069,79	29.714,95	302.198,05	1.221.708,56	1297	941,95	36	1º ao 5º
<b>Total</b>	<b>7.767.183,48</b>	<b>940.162,97</b>	<b>314.087,68</b>	<b>1.149.721,85</b>	<b>352.273,91</b>	<b>1.687.781,77</b>	<b>12.211.211,66</b>	<b>8.656,00</b>	<b>26.015,22</b>		
<b>Valor em (%)</b>	<b>63,61</b>	<b>7,7</b>	<b>2,6</b>	<b>9,4</b>	<b>2,9</b>	<b>13,8</b>	<b>100%</b>				

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: (-) Dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento.

Corroborando outros resultados apresentados em pesquisas sobre custos educacionais, neste estudo, a categoria de custo com **pessoal** foi a que apresentou maior influência na composição dos custos das escolas da amostra. Esse fato deve-se às próprias características da atividade educacional, classificada por Sheehan (1975) como uma atividade relativamente intensiva quanto à utilização de mão-de-obra, sendo que parte significativa das despesas correntes no ensino refere-se a salário de professores e demais funcionários. Observa-se que, das 17 escolas pesquisadas, 8 apresentaram maior custo nessa categoria, justamente aquelas com maior quantitativo de matrícula, o que implica em maior quantidade de turmas formadas, exigindo assim maior número de pessoal para assegurar o funcionamento (rever tabelas 4, 5 e 6 do Capítulo II). Observa-se, ainda, que 7 dessas escolas oferecem o Ensino Fundamental completo ou apenas anos finais dessa etapa de ensino. Nessas escolas, a relação professor/turma apresentou-se bem maior do que naquelas em que apenas os anos iniciais foram oferecidos, constituindo-se, assim, um fator de influência na composição dos custos com pessoal.

Outro fator de influência na composição do custo com **pessoal** refere-se às despesas com as gratificações concedidas aos docentes e não-docentes de difícil acesso, salário-família, adicional de tempo de serviço, desempenho escolar (GDE)<sup>25</sup>, além das despesas com a contratação de professores substitutos dos docentes titulares realizadas no decorrer do período letivo de cada escola (Apêndices 1 e 2).

Levando em consideração a localização das escolas, a análise dos dados indicou diferença nos custos entre as escolas da zona urbana e as escolas da zona rural, apresentando maior custo nas escolas localizadas na zona rural. Um dos fatores responsáveis por essa diferença deve-se ao pagamento das gratificações de difícil acesso. Essa gratificação também concedida para os docentes em três escolas pesquisadas da zona urbana, também classificadas como de difícil acesso (Irmã Dulce, Santa Maria das Vassouras e Dom Helder).

Os custos com pessoal agregam as despesas com salário e encargos contratuais dos servidores efetivos da rede (docentes e não-docentes), docentes e não-docentes terceirizados, docentes estagiários e instrutores<sup>26</sup>. A participação na constituição do custo total e do custo-aluno/ano de cada escola pode ser observada no gráfico 10.

---

<sup>25</sup> A GDE é dada apenas para docentes regentes, sendo que 2006 foi o último ano em que essa gratificação dada foi oferecida na rede pública municipal de ensino de Teresina.

<sup>26</sup> Das escolas pesquisadas, apenas na Escola Téc.N. S da Paz foram contabilizadas despesas com instrutores.

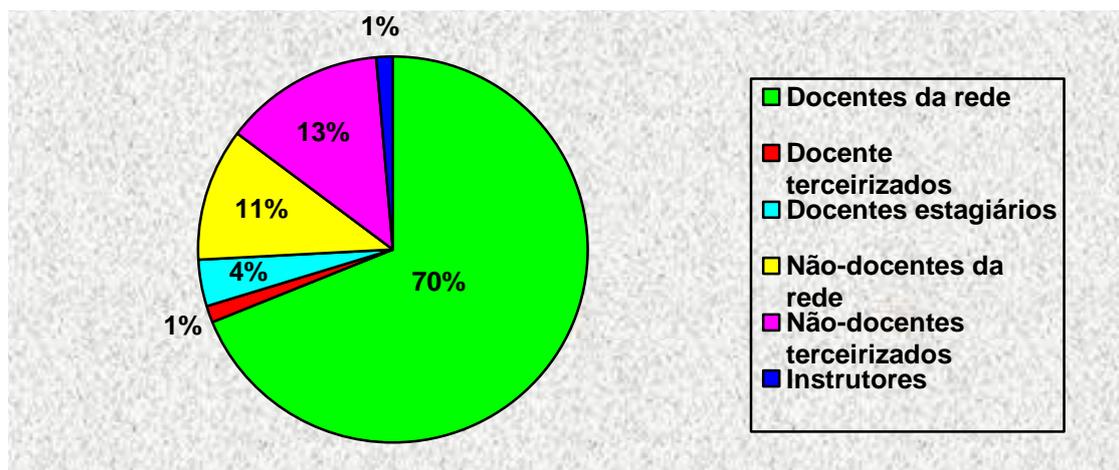


Gráfico 10 – Percentuais das despesas com pessoal em relação ao custo total nas 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina PI: 2006 (%)

Fonte: Dados da pesquisa

A análise das despesas realizadas com os insumos que compõem cada categoria ajuda a perceber os fatores que influenciam na diferença de custo entre as escolas com o mesmo perfil. Como não poderia deixar de ser, as maiores despesas foram realizadas com docentes efetivos da rede e, logo depois, aquelas realizadas com os servidores não-docentes terceirizados. Somente depois vem a participação dos servidores não-docentes da rede. Estagiários, docentes terceirizados e instrutores apresentaram a menor participação no custo-aluno nessas escolas.

O fato de as despesas com servidor não-docente terceirizado serem maiores que as despesas com os não-docentes efetivos da rede é uma situação nova que reflete a política de terceirização de serviços no setor público, a qual vem ganhando espaço no país, sendo assim uma tendência na PMT. em consolidar a política de terceirização de serviços no município

As categorias **implantação** e **serviços**, de modo menos intenso, apareceram influenciando a composição de custo, quando comparadas com a categoria analisada anteriormente. Na primeira, o fator de maior influência na composição do custo refere-se ao valor investido na instalação do prédio (terreno + área construída) (Apêndice 3). Dependendo do projeto arquitetônico de cada escola, espera-se que aquela com maior área construída apresente maior despesa, como ficou comprovado nas escolas Dom Helder, Mocambinho e E. Téc. N. S. da Paz. Essas escolas possuem estrutura física bem maior, contam com um projeto arquitetônico mais moderno que as demais do grupo de amostra e são as maiores das que oferecem o Ensino Fundamental na rede municipal.

As escolas localizadas na zona urbana apresentaram maior custo em consequência do maior preço de mercado dos terrenos (principalmente aquelas localizadas em áreas mais valorizadas). Em recente pesquisa dessa natureza realizada no Piauí (INEP, 2005), envolvendo as escolas (rurais e urbanas) das duas redes de ensino (estadual e municipal), localizadas na capital e no interior, verificou-se essa mesma tendência.

Na categoria **serviços**, o fator de maior influência na composição de custos foram os serviços terceirizados (tabela 25). Esse insumo agrega despesas realizadas com transporte de alunos e de servidores (docente e não-docente) na zona rural<sup>27</sup>, a contratação de servidores docentes e não-docentes<sup>28</sup> (estagiários e terceirizados), além dos pequenos serviços de manutenção do prédio. Parte das despesas realizadas com os serviços de manutenção é custeada com os recursos provenientes da Semec (Fundo Rotativo, Feira do conhecimento, Mutirão) e dos programas provenientes do Governo Federal - PDDE e PDE.

As escolas localizadas na zona rural apresentaram o maior custo nessa categoria em consequência das despesas realizadas com transporte escolar de alunos<sup>29</sup> e servidores. Em duas escolas, o número de alunos transportados atingiu 100% da matrícula efetivada (C. Velha e S. Filomena). Na zona urbana, as escolas que apresentaram custos elevados com essa categoria foi em consequência das despesas realizadas com as empresas terceirizadas especializadas na contratação de pessoal. Essas empresas cobram uma taxa por servidor contratado (terceirizado e estagiário). Vale destacar que, no insumo **serviço**, só foi computado o valor da taxa por servidor alocado e não o valor do salário pago ao servidor, uma vez que esse valor é computado no insumo **pessoal**.

---

<sup>27</sup> Na zona urbana, apenas o Centro Escolar Comunitário do Mocaminho (Escolão) atende alunos transportados de outros bairros da cidade em ônibus contratado pela Semec.

<sup>28</sup> Essas empresas mantêm contrato de prestação de serviço com a Semec, destinando pessoal para funções por ela predeterminadas, cobrando uma taxa para realizar esse serviço.

<sup>29</sup> A Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004, instituiu o PNATE, que consiste na transferência, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de recursos financeiros destinados a custear o transporte escolar aos alunos do Ensino Fundamental público residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação.

Tabela 25 – Percentual de custo por variável com serviço no custo total em 17 escolas da rede pública municipal de ensino em Teresina/PI: 2006

Escola	Custo Total (R\$)	Serv. de Manutenção (%)	Ser. Terceirizado (%)	Total (%)	Matrícula
Angolá	17.104,06	4,95	95,05	100	52
A. Leôncio	153.911,29	3,23	96,77	100	310
F. Alves	102.606,23	10,62	89,38	100	415
N.S.P.Socorro	62.158,83	44,36	55,64	100	755
J. Vieira	171.862,66	4,92	95,08	100	482
S. Filomena	141.507,88	4,22	95,78	100	328
C. Velha	248.998,31	2,68	97,32	100	465
R. Adão	64.722,51	2,32	97,68	100	193
Mocambinho	55.684,00	24,36	75,64	100	971
Vassouras	10.196,60	10,93	89,07	100	470
Antilhon	15.810,89	65,56	34,44	100	419
C. Evangelista	14.390,36	69,49	30,51	100	494
Irmã Dulce	10.126,00	31,52	68,48	100	194
M. Rufino	10.513,34	26,00	74,00	100	234
M. P. Nunes	30.370,50	45,54	54,46	100	989
Dom Helder	29.069,79	13,65	86,35	100	1297
E. Téc N.S. Paz	10.688,60	25,26	74,74	100	588

Fonte: Dados da pesquisa

As demais categorias – **consumo, permanente e outros serviços** (R\$ 940.162,97, R\$314.087,68 e R\$352.273,91, respectivamente) – apareceram com menor influência na composição de custo. A primeira engloba as despesas realizadas com papelaria, material de serviços, gêneros alimentícios (PNAE) e limpeza. Os insumos gêneros alimentícios e papelaria foram os de maior influência na constituição dos custos dessa categoria, sendo a primeira (gêneros alimentícios) a que apresentou maior relevância (Apêndice 4). Vale esclarecer que esse insumo é financiado com recursos da União através do FNDE, responsável pela assistência financeira, em caráter suplementar ao PNAE, repassada diretamente às contas das escolas (específica para esse fim), conforme a Resolução Nº 32/2006, que estabelece as normas para a execução do PNAE. Como o programa é de caráter suplementar, a PMT entra com uma contrapartida para complementar recursos federais quando estes não se mostrarem suficientes.

A categoria **permanente** refere-se às despesas realizadas na aquisição de insumos, como o mobiliário escolar, além de equipamentos de diferentes usos de cada escola. Nessa categoria, os custos foram calculados considerando o valor de depreciação no seu tempo de vida útil, conforme definido na metodologia. Já a categoria **outros insumos** agrega as despesas realizadas com água, energia, telefone (incluindo acesso à internet), gás de cozinha

e assistência médica (Apêndice 5). O insumo de maior influência na composição de custo nessa categoria foram as despesas realizadas com energia elétrica, com maior ocorrência nas escolas localizadas na zona urbana. Na zona rural, das 8 escolas pesquisadas, em 6 o abastecimento de água era de poço, não constando assim despesas com o pagamento de água. Em duas, o abastecimento era realizado pela Águas e Esgotos do Piauí S/A (Agespisa). Quanto ao acesso à telefonia, foi constatado que 3 escolas da zona rural não contam com esse serviço. Esse insumo ocupou o quarto lugar na participação da composição de custos dessa categoria, seguido do insumo **assistência à saúde**, presente em apenas 9 das escolas pesquisadas (4 rurais e 5 urbanas). A presença em maior ou em menor quantidade, ou ainda a ausência de um desses insumos incidiu na diferença dos custos dessa categoria, assim como na constituição do custo-aluno/ano de cada escola.

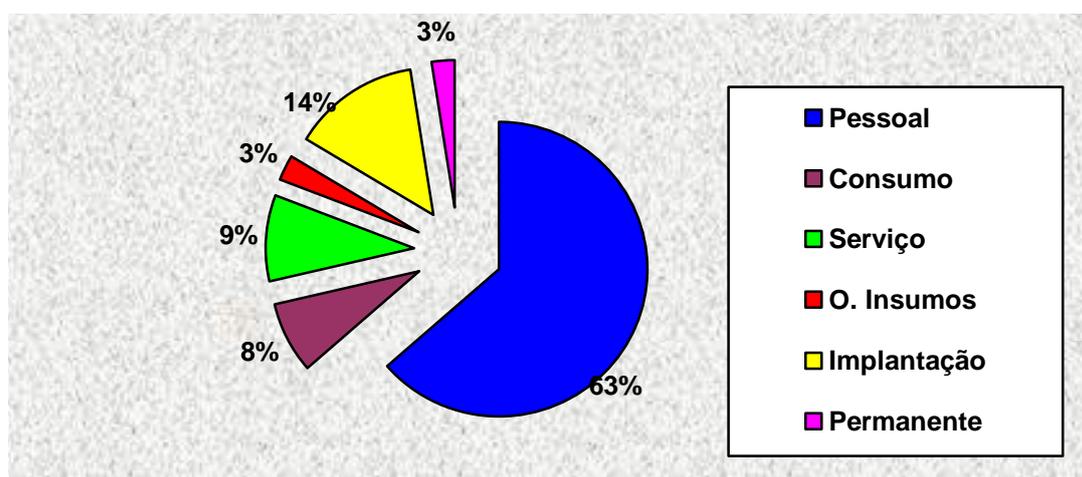


Gráfico 11 – Percentual dos componentes de custo em relação ao custo total em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006  
Fonte: Dados da pesquisa

O gráfico 11 mostra a participação de cada um dos componentes no custo total das escolas envolvidas na pesquisa. Observa-se que as despesas com **peçoal** representa 63% desse custo. As contribuições dos outros componentes estão assim distribuídas: **material de consumo**, 8%; **serviços**, 9%; **outros insumos**, 3%; **implantação**, 14%; **material permanente**, 3%.

De modo geral, o percentual apresentado na participação dos custos dessas 17 escolas reflete a política de financiamento da educação no país desde a promulgação da LDBEN/96, de modo especial com o financiamento do Ensino Fundamental a partir da criação do

Fundef, que orientava a aplicação de um percentual mínimo de recursos nessa etapa de ensino para assegurar o atendimento das condições mínimas de funcionamento das escolas públicas do país, prevendo que, no mínimo, 60% dos recursos anuais creditados na conta do Fundo devessem ser aplicados na remuneração do magistério em efetivo exercício no Ensino Fundamental público, e o restante dos recursos (correspondente ao máximo de 40%) deveria ser utilizado na cobertura das demais despesas previstas no art. 70 da LDBEN/96.

Os dados acima apresentados referem-se às despesas do município com essas 17 escolas em seu conjunto. Cabe agora buscar entender a origem dos recursos que financiaram as despesas realizadas em cada escola pesquisada, considerando que, após a implantação do Fundef, criou-se uma ilusão de que o Governo Federal passava, a partir de então, a investir mais no Ensino Fundamental. Durante os dez anos de vigência do Fundef, muitas foram as críticas que buscam desfazer esse engodo (RODRIGUEZ, 2001; DAVIES, 2004).

#### 4.3 ORIGEM E PARTICIPAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NA COMPOSIÇÃO DO CUSTO-ALUNO/ANO

O cálculo das despesas realizadas nas escolas selecionadas exigiu a identificação dos insumos e as respectivas fontes de financiamento. Nesse sentido, o custo-aluno/ano levantado em cada escola é resultado da participação dos recursos próprios do Município (exceto Fundef), do Fundef e da União, repassados pelo MEC através do FNDE, conforme exposto. Nesse sentido, após a análise dos custos dessas escolas tornou-se importante apresentar, aqui, a participação dos recursos (considerando a origem da fonte: programas federais, Fundef e recursos da Administração municipal) no valor financeiro investido (Apêndice 6), bem como na constituição do custo-aluno/ano por escola envolvida na pesquisa, que pode ser observado nas tabelas 29 e 30 e no gráfico 12.

A tabela 29 apresenta as fontes de recursos públicos na composição do custo-aluno/ano do Ensino Fundamental público por escola envolvida na pesquisa. Observa-se que, em cada coluna, os valores se diferenciam de escola para escola. A coluna indicando os recursos oriundos do Fundef repassados à rede pública municipal de ensino foi a que

apresentou menor variação, visto que esse valor que compõe o Fundo<sup>30</sup> objetivava assegurar um valor mínimo por aluno de todas as redes de Ensino Fundamental. Os dados da tabela 29 apontam para uma confirmação desse valor mínimo e, ao mesmo tempo, deixam claro que esse valor é insuficiente para cobrir as despesas realizadas nessa etapa de ensino.

Tabela 29 - Custo-aluno/ano considerando o repasse direto da União, Fundef e PMT, nas 17 escolas da pesquisa: 2006.

*Escola	Pesquisa (R\$)	MEC (R\$)	PMT + Fundef (R\$)	Fundef (R\$)	PMT (exceto Fundef) (R\$)	PMT(exceto MEC e Fundef) (R\$)
Angolá	1.945,74	115,82	1.829,93	778,75	1.166,99	1.051,17
A. Leôncio	1.628,95	159,30	1.469,65	827,41	801,54	642,24
F. Alves	1.518,32	137,53	1.380,79	778,75	739,57	602,04
N.S.P.Socorro	1.454,93	71,65	1.383,28	803,08	651,85	580,20
J. Vieira	2.029,92	141,36	1.888,56	803,08	1.226,84	1.085,48
S. Filomena	1.371,60	170,62	1.200,98	827,41	544,19	373,57
C. Velha	2.015,73	170,47	1.845,26	827,41	1.188,32	1.017,85
R. Adão	1.753,24	152,52	1.600,72	778,75	974,49	821,97
Mocambinho	1.366,57	60,20	1.306,37	792,20	574,37	514,17
Vassouras	967,06	63,75	903,31	773,28	193,78	130,03
Antilhon	1.460,88	71,79	1.389,09	811,11	649,77	577,98
C. Evangelista	1.531,93	64,58	1.467,35	792,20	739,73	675,15
Irmão Dulce	1.367,79	82,21	1.285,58	773,28	594,51	512,30
M. Rufino	1.586,41	80,28	1.506,13	792,20	794,21	713,93
M. P.Nunes	888,37	58,68	829,69	811,11	77,26	18,58
Dom Helder	941,95	59,79	882,16	773,28	168,67	108,88
E. Téc N.S. Paz	2.185,83	64,03	2.121,80	811,11	1.374,72	1.310,69

Fonte: Dados da pesquisa

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

Situações foram priorizadas para a análise dos dados da tabela 29 a participação dos recursos da União através do MEC, a participação dos recursos da PMT (exceto Fundef) e a participação dos recursos da PMT (exceto Fundef e MEC) no financiamento direto nas escolas da pesquisa. Quanto à participação da União, os dados corroboram as críticas direcionadas ao Governo Federal (DAVIES, 2004; RODRIGUEZ, 2001) quanto à

<sup>30</sup> O coeficiente de distribuição dos recursos do Fundef, para cada Governo, é calculado a partir de uma fórmula que adota o número de matrículas no Ensino Fundamental público, nas modalidades regular e especial, nas respectivas redes de ensino (estadual e municipal) no âmbito de cada Unidade Federada, tomando-se como referência os dados do censo escolar do ano anterior ao de vigência.

participação dos recursos dessa esfera administrativa no financiamento do Ensino Fundamental.

O custo-aluno/ano, tendo como base as despesas custeadas pelo MEC, apresentou-se como o mais baixo. Quando a análise priorizou o segundo ponto (a participação dos recursos da PMT sem a participação dos recursos do Fundef), verificou-se uma dissimilaridade acentuada no custo-aluno por escola. Em algumas escolas esse custo se aproxima de R\$1,70 a mais por aluno, ou seja, para cada R\$1,00 gasto com recursos do Fundef, a prefeitura investe a mais R\$ 1,70. Em outras escolas essa relação não passa de R\$ 0,25 (na escola M. P. Nunes, a relação foi de apenas R\$ 0,10). No último ponto, quando analisado o custo-aluno/ano financiado com a participação dos recursos da PMT sem a participação da União e dos recursos do Fundef, a relação desse custo com os recursos repassados pelo Fundo foi de R\$ 1,62, o mais alto (Escola Téc. N.S. Paz, zona urbana) e de apenas R\$0,02 (M. P.Nunes). Conclui-se, dessa forma, que, em apenas uma escola, os recursos do Fundef chegaram bem próximo de financiar as despesas diretas do Ensino Fundamental. Nas demais, os recursos mostraram-se insuficientes para cobrir essas despesas, cabendo assim ao Município complementar, utilizando-se dos recursos assegurados no parágrafo único, inciso II do art.8º da Lei 9.424/96.

Nota-se que os idealizadores do Fundef, de antemão, já reconheciam a insuficiência dos recursos para cobrir as despesas do Ensino Fundamental e, considerando a atuação prioritária dessa etapa de ensino para os Estados, Distrito Federal e Municípios, determinaram, na referida lei, a aplicação de 60% dos 25% dos demais impostos e transferências constitucionais, que não compunham o Fundef, na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, reforçando o que estabelecia o art. 60 do ADCT. Essa prioridade para o Ensino Fundamental reflete as orientações dos organismos internacionais. Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Unesco e está atrelada ao modelo de política educacional assumida no Brasil, de forma mais intensa, em 1990, quando foi realizada a Conferência Mundial de Educação para Todos, na Tailândia (FONSECA, 2001).

A tabela 30 apresenta o custo total e o cálculo do custo-aluno/ano das despesas realizadas em 2006, por origem dos recursos, no conjunto das 17 escolas da pesquisa.

Tabela 30 - Custo total e custo-aluno/ano por origem de recursos na composição do custo direto em 17 escolas da rede pública municipal de Teresina/PI: 2006

Custo/ano Total	Pesquisa	MEC	PMT + Fundef	Fundef	PMT + MEC	PMT
Custo total em (R\$)	12.211.211,66	757.745,41	11.453.465,18	6.901.343,63	5.309.866,44	4.552.121,03
Média Custo-aluno/ano.	1.410,72	87,54	1.323,18	797,29	613,43	525,89
Participação %	-	7%	93%	56%	44%	37%

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se, nessa tabela, que o custo-aluno médio das 17 escolas (R\$1.410,72) agrega R\$87,54 do MEC, R\$797,29 do Fundef e R\$525,89 de recursos de outras fontes da PMT, ou seja, 37% do total do custo médio por aluno no conjunto de escolas. No gráfico 12, é possível observar melhor a participação de cada fonte de recursos na composição de custo apresentada nas tabelas 29 e 30 (p. 113 e 115).

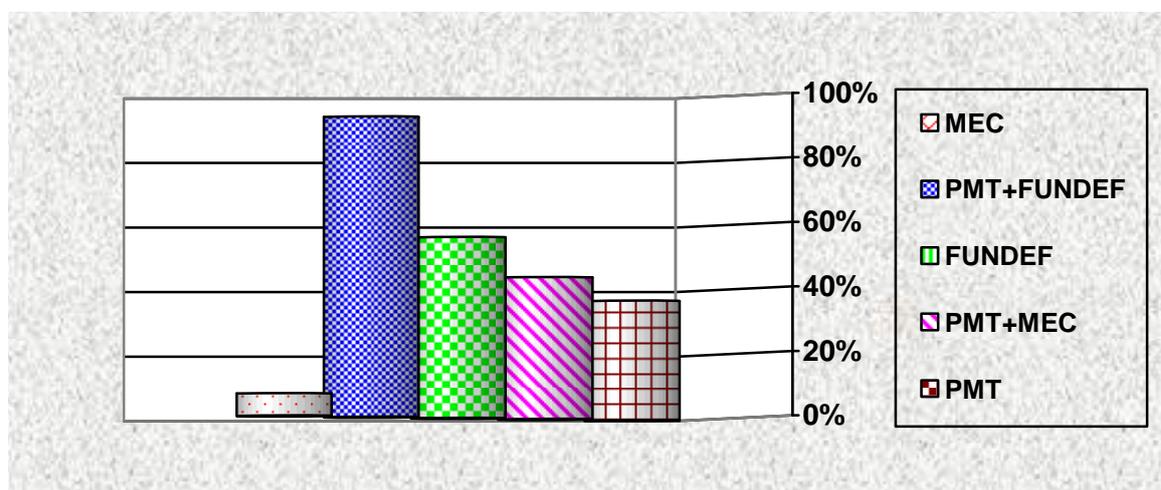


Gráfico 12 - Participação por origem de recursos na composição do custo-aluno/ano em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006.

Fonte: Dados da pesquisa

Desagregando cada fonte de recursos investidos no financiamento do custo-aluno/ano em cada escola pesquisada, chegamos à participação de cada uma delas, em valores

percentuais, na composição do custo total por aluno. Observou-se que, no conjunto das 17 escolas, a participação da União atingiu uma média de 7%, seguida pela Prefeitura, quando investiu 37% (o equivalente a R\$2,63 *per capita*) e, finalizando com maior participação no investimento por aluno/ano, apareceu o Fundef, com 56% (R\$ 3,99 *per capita*).

Não se tem a pretensão de generalizar os resultados desta pesquisa para o universo de escolas públicas municipais de Teresina, mesmo reconhecendo que os resultados aqui encontrados apontam para uma tendência confiável e aceitável quando comparados com os valores divulgados pelo Siope, contendo dados das receitas e despesas da PMT em 2006.

Sobre a participação do Fundef, embora compartilhando muitas das críticas divulgadas na literatura sobre o tema, é possível afirmar (especialmente após visitas às escolas pesquisadas) que, com o fundo, um número significativo de escolas passou a oferecer melhores condições de funcionamento (mobiliário, equipamento, professores qualificados ou em processo de qualificação). Além do mais, como já se afirmou no Capítulo III, a implantação do referido fundo contribuiu, entre outras coisas, para fomentar a discussão pública sobre financiamento da educação; proporcionar a participação de vários segmentos da sociedade civil no controle social dos recursos oriundos do fundo; universalizar, praticamente, o Ensino Fundamental no Brasil e, sobretudo, o Fundef foi o embrião de um novo fundo (Fundeb), o qual tem como meta a tão sonhada universalização da Educação Básica no País.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto desta pesquisa foi o levantamento do custo-aluno/ano das escolas públicas da Rede Municipal de Ensino de Teresina que ofertaram, em 2006, o Ensino Fundamental regular. Aqui, o termo “custo-aluno/ano” foi definido como o cálculo das despesas realizadas no período de um ano com insumos essenciais ao desenvolvimento das atividades voltadas para o ensino e aprendizagem nas escolas pesquisadas. O cálculo do custo-aluno/ano, após a aprovação da EC Nº 14/1996, foi tomado como o instrumento de controle de financiamento da educação no país, com fins de tornar a aplicação dos recursos arrecadados mais eficiente e com a perspectiva de atingir a tão sonhada qualificação do ensino.

Os resultados dessa pesquisa foram baseados em levantamentos realizados *in loco* em 17 escolas da Rede Municipal de Ensino, sendo 8 localizadas na zona rural e 9 localizadas na zona urbana. A amostra foi intencional, constituída por escolas agrupadas segundo a etapa de ensino ofertada, tamanho (número de dependências e quantitativo de matrícula) e número de sala de aula. Embora não se tenha a pretensão de generalizar os resultados desta pesquisa para o universo de escolas públicas municipais de Teresina, os resultados aqui encontrados apontam para uma tendência confiável e aceitável.

Conclui-se que, de um modo geral, o resultado do custo-aluno/ano apurado nas escolas envolvidas na pesquisa foi influenciado, principalmente, por características inerentes a cada escola, por fatores contextuais como zona de localização, quantitativo de matrícula, etapa de ensino, número de dependência e número de sala de aula. Os dois primeiros (zona de localização e quantitativo de matrícula), exercendo um efeito maior, e os últimos com um efeito menor.

Durante a análise dos dados obtidos com a pesquisa empírica, foram priorizados três pontos considerados importantes para responder ao que foi problematizado no projeto de pesquisa:

- a) Qual o custo-aluno/ano das escolas públicas do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino?
- b) Qual(is) a(s) categoria(s) de insumos apresenta (m) maior participação na composição do custo direto das escolas municipais e que fatores se apresentam como elemento interveniente nesse custo?
- c) Qual a participação do Fundef na composição do custo-aluno/ano na Rede Pública Municipal de Ensino?

Quanto ao primeiro questionamento, a análise dos dados apontou que, estabelecendo-se uma média de custo para as 8 escolas localizadas na zona rural, o custo médio foi de R\$629.840,12, resultando num custo médio por aluno de R\$1.714,80 e que para as escolas localizadas na zona urbana (considerando apenas 8 escolas) foi de R\$ 735.902,62 resultando num custo médio aluno de R\$1.263,87.

Conclui-se que, considerando o **custo médio para o conjunto de escolas** localizadas na zona urbana, esse custo apresenta-se superior ao realizado nas escolas da zona rural. Isso se deve aos fatores como valor das despesas com a implantação das escolas (projeto arquitetônico mais moderno, maior número de dependência) e o maior quantitativo de matrícula. Por outro lado, considerando o **custo médio por aluno**, ficou constatada uma situação inversa: as escolas localizadas na zona rural apresentam um custo-aluno/ano mais alto do que as escolas localizadas na zona urbana. Esse resultado está associado ao quantitativo de matrículas apresentado entre as escolas localizadas em cada uma das duas zonas. A zona urbana, tendo apresentado maior quantitativo de matrícula nas escolas selecionadas, aproveita-se da economia de escala indicando que, economicamente, torna-se mais viável para a rede de ensino aumentar a relação matrículas/turma por se utilizar menos recursos humanos e aproveitar-se melhor o espaço físico. No entanto, como já foi exposto no Capítulo IV, reconhece-se que na atividade educativa essa tendência pode acabar comprometendo a qualidade do ensino.

Ao tratar da relação do custo-aluno/ano com a etapa de ensino ofertada nessas escolas, constatou-se também uma dissimilaridade nos resultados apresentados em cada zona de localização. Os dados indicam que, no conjunto, as escolas da zona rural que apresentaram o menor custo-aluno/ano foram aquelas que atendiam os anos iniciais do Ensino Fundamental, seguidas daquelas que ofertavam o Ensino Fundamental completo e, por último, constituindo as de maior custo-aluno/ano aquelas que ofertavam os quatro anos finais do Ensino Fundamental. Já as escolas pesquisadas da zona urbana, seguiu-se a mesma tendência observada na zona rural quanto ao crescimento do custo-aluno, à medida que aumentou o ano de ensino ofertado os custos cresceram. Constatou-se, no entanto, que, na zona rural, as escolas que ofertavam apenas os anos finais apresentaram uma pequena diferença para mais, em relação ao custo-aluno médio das escolas que ofertavam os 9 anos do Ensino Fundamental. Essa pequena diferença observada no custo-aluno dessas escolas está associada ao número de aluno transportado. Nestas escolas, foi constatada uma maior despesa com esse serviço.

Esta observação remete às conclusões sobre o segundo questionamento realizado sobre os insumos ou o conjunto de categorias que apresentaram maior participação na composição de custo das escolas municipais da pesquisa. Nesse sentido, os dados apenas confirmaram resultados apresentados em outras pesquisas relacionadas com o assunto já realizadas no país, ou seja, a categoria de custos com pessoal correspondeu uma parcela significativa (63,61%) das despesas realizadas nas escolas, refletindo, assim, uma importante característica da atividade de ensino que é a de ser intensiva quanto à utilização de mão-de-obra.

Os custos com pessoal agregam as despesas com salário e encargos contratuais dos servidores efetivos da rede (docentes e não-docentes), docentes e não-docentes terceirizados, docentes estagiários e instrutores. Constatou-se, ainda, que 70% desse custo referem-se às despesas

com docentes da rede, 13% com não-docentes terceirizados, 11% com não-docentes da rede de ensino, 4% com estagiários e apenas 2% das despesas foram realizadas com docentes terceirizados e instrutores. A novidade apresentada nessa categoria de custo foi a existência de mais não-docente terceirizado do que não-docente efetivo. O resultado foi que as despesas com os primeiros (não-docente terceirizado) superaram as despesas com os segundos (não-docente efetivo), apontando assim uma tendência da PMT em consolidar a política de terceirização de serviços no município.

Três outras categorias apresentaram-se, em menor proporção, exercendo influência na composição do custo-aluno/ano nas escolas da amostra: as despesas realizadas com implantação, serviços e consumo. A primeira (14%), fortemente influenciada pelas despesas de implantação (terreno e de construção), com destaque para as escolas localizadas na zona urbana; a segunda (9%), pelas despesas com serviços terceirizados, de forma mais expressiva na zona rural, justificado pelo impacto dos gastos com a terceirização do transporte escola; a terceira (8%) teve como fator de maior relevância as despesas realizadas com gêneros alimentícios (merenda escolar). Como já esclarecido, esse insumo é financiado com recursos da União, através do FNDE, em caráter suplementar, ao PNAE, tendo a PMT que entrar com uma contrapartida para complementar onde os recursos federais não se mostrarem suficientes.

A análise do terceiro e último questionamento que motivou a realização desta pesquisa voltou-se exatamente para a participação, conforme a origem, dos recursos investidos no Ensino Fundamental das escolas da rede municipal de Teresina, sabendo-se que no senso comum imperava a idéia de que a criação do Fundef (agora substituído pelo Fundeb) traria recursos novos para o Ensino Fundamental os quais seriam suficientes para cobrir todas as despesas, estando o Governo Federal à frente do financiamento dessa etapa de ensino. Essa idéia, fruto da propaganda veiculada na mídia, foi combatida pela literatura que discutia o tema e dirigia fortes críticas à implantação do referido fundo, principalmente no que se referia às restrições impostas ao atendimento das escolas e ao descumprimento, por parte do Governo Federal, do que estabelecia a lei que regulamentava o Fundef.

Examinando os dados obtidos na pesquisa empírica, comprovou-se que as despesas realizadas em 2006, nas escolas da amostra, envolveram recursos financeiros da União, do Fundef e da PMT (exceto Fundef). Nesse sentido, no cálculo do custo-aluno/ano realizado nessas escolas, constatou-se que 7% desse custo agregam recursos federais, através dos programas de recursos diretos (PDDE, PDE, PNAE, PNATE). O restante (56 %) teve sua origem no Fundef e nos demais impostos municipais (37%), ou seja, em todos aqueles impostos que não compunham a cesta do Fundef.

Vale lembrar que os recursos do Fundef, em Teresina, nos seus 8 anos de funcionamento, foram constituídos por 15% de transferências constitucionais e legais destinados à função educação no município do ganho obtido com a transferência de matrícula da rede pública estadual de ensino para a rede pública municipal de ensino. e também por uma pequena complementação da União durante 7 anos consecutivos, não tendo ocorrido apenas em 2006, ano base da pesquisa. Dessa forma, é possível concluir que, em 2006, os recursos do Fundef repassados para o município de Teresina foram constituídos, quase que na totalidade, com recursos municipais já destinados à educação (60% dos 25% exigidos legalmente das transferências constitucionais FPM, ICMS exp, ICMS e IPI exp), não tendo, dessa forma, a União contribuído na composição do repasse dos recursos do Fundef ao financiamento do Ensino Fundamental da rede pública municipal.

No entanto, é importante reconhecer que, mesmo não tendo contribuído economicamente com a rede de ensino público de Teresina, o Fundef trouxe ganhos de cunho qualitativo, como já foi exposto nos Capítulos III e IV desta dissertação.

Assim, verificou-se que, nas 17 escolas pesquisadas, considerando os resultados obtidos com a análise dos dados, as despesas diretas realizadas para a composição dos recursos do custo-aluno/ano tiveram a participação de 7% do MEC, aliás muito pequena em relação à participação dos recursos municipais, que foram de 37% (exceto Fundef).

Entendendo que os recursos do Fundef repassados à rede pública municipal de ensino em 2006 tiveram sua origem nas chamadas transferências multigovernamentais, constitucionalmente já assegurados (e, portanto, não constituindo recursos novos ou de outra fonte, mas da arrecadação que já existia antes da instituição do Fundef), a participação da PMT na composição do custo-aluno/ano, nessas escolas, ficou próxima de 93% (incluindo nesse percentual o ganho obtido com a transferência de matrícula entre as duas redes de ensino). Essa constatação da pesquisa empírica leva à conclusão de que, mesmo se não houvesse o Fundef, o município de Teresina poderia estar aplicando o mesmo valor por aluno nessas escolas, dependendo, portanto, apenas da vontade política de seus administradores e de terem a educação como um investimento cujo retorno teria impacto positivo, a médio e longo prazos, nas áreas social e econômica.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. **Estudos sobre as possibilidades de continuidade do Fundef e o financiamento da Educação Básica no país**. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília, DF.2003. Disponível em <[www.camara.gov.br/internet\\_publicações](http://www.camara.gov.br/internet_publicações)>. Acesso em 12/Jul./2006.

BRASIL.Constituição da República Federativa do Brasil -1988 Brasília:Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20/12/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil)>. Acesso em 10/Mar./2006.

\_\_\_\_\_.Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil)>. Acesso em 18/Mar./2006

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil)>. Acesso em 10/Jul./2007.

\_\_\_\_\_.Constituição (1988). Emenda Constitucional n.14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. (**Impresso**).

\_\_\_\_\_.Constituição (1988). Emenda Constitucional n.53 de 20 de dezembro de 2006. Dá nova redação ao Ato das Disposições Transitórias Constitucionais que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério e dá outras providências. (**Impresso**).

\_\_\_\_\_.Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007 Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para o exercício de 2007. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil)>. Acesso em 15/Jul./2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.440, DE 27 DE outubro DE 1964 - Institui o salário -educação e da outras providências. (Revogada pelo DEC.-LEI Nº 1.422/23.10.1975).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **O custo-aluno no ensino médio**. 2002. Brasília (**Impresso**).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em < [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)>. Acesso em 10 de nov. de 2007.

BREMAEKER, François E. J. de, **A Influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2005**. IBAM/ENSUR/CEIF/IBAMCO, 1ª edição, 2007. Disponível em <<http://www.ibam.org.br/publique>>. Acesso em 10/Jun./2007.

\_\_\_\_\_. **O Impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros**. IBAM/ENSUR/CEIF/IBAMCO, 2007. Disponível em <http://www.ibam.org.br/publique>. Acesso em 16/Ago./2007.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/ CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Resolução nº 3 de 3 de agosto de 2005. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Disponível em < [www.see.rj.gov.br](http://www.see.rj.gov.br) > Acesso em 10/nov./2006.

CAMPENHOUDT, Luc Van. *et al* **Manual de investigação em Ciências Sociais**: trajetos. Gradiva publicações. 1992.

CASTRO, Cláudio M. **Investimento em educação no Brasil**: um estudo sócio econômico de duas comunidades industriais: Rio de Janeiro. IPEA, 1973.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Econômico da Educação e Educabilidade. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. FENAME 1976.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação no Brasil **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 3-6, dez. 2001.

\_\_\_\_\_. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, p. 841-858, out. 2005.

DAVIES, Nicholas. **O Financiamento da Educação Estatal no Brasil**: novos ou velhos desafios? Financiamento da Educação. São Paulo: Xamã, 2004.

\_\_\_\_\_. O Fundef e o Orçamento da Educação: desvendando a caixa preta. São Paulo: Autores Associados, 1999.

FARENZENA, Malú. **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas:** aportes de estudos regionais. Brasília INEP/MEC, 2005.

FERREIRA, Aurélio B. de H. **Novo Dicionário Eletrônico Aurélio** Positivo informática. [S.I]. CD-ROM, versão 5.0.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da Educação. In. Oliveira Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da educação:** desafios contemporâneos. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO/ CONSELHO DELIBERATIVO. Resolução nº 012, de 05 de abril de 2006. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, no exercício de 2006. Disponível em < [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br) > Acesso em 10/set./ 2006.

GOMES, Cândido Alberto. Regime de Colaboração Intergovernamental: alternativa para a maioria do Ensino Médio. 2000. Universidade Católica de Brasília. . Disponível em <[www.scielo.br/pdf](http://www.scielo.br/pdf)>. Acesso em 10/Jan./2006

HUITRÓN, Inácio Llammas: Equidade na alocação de recursos em educação. In. **Equidade e Financiamento da Educação na América Latina** – Unesco, IPE. Brasília: 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais Nº 18. Produto Interno Bruto dos Municípios/ 2004. IBGE, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE) **Existiria um Tamanho Ideal da Escola?** Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN) Texto para Discussão nº 24. Fortaleza. Dezembro de 2006. Disponível em <[www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)> Acesso em 16/Nov./2007

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2ª Etapa** Relatório Nacional da Pesquisa. Brasília - DF. 2006. Disponível em <[www.publicacoes.inep.gov.br](http://www.publicacoes.inep.gov.br)> Acesso em 12/Ago./2007.

\_\_\_\_\_. Sistema de Informações sobre Orçamentos públicos em Educação (Siope) Ano 2005. (Impresso).

\_\_\_\_\_. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) Consultas Gerais. Disponível <<http://www.siope.inep.gov.br>> Acesso em 22/Set./2006.

\_\_\_\_\_. Coeficientes de Distribuição e o valor *per capita* dos recursos do Fundo em cada unidade federativa do país para 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO Relatório Final do Grupo de Trabalho. Estudo sobre o Valor Mínimo do FUNDEF. Portaria. nº 71, de 27.01.2003 e nº 212, de 14.02.2003.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. Intervenção estatal, incentivos e desempenho educacional. In. **Equidade e Financiamento da Educação na América Latina** – Unesco, IPE. Brasília, 2002.

MARCONI, Marina de A. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas. 4ª ed. São Paulo. Atlas, 1999.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario>>, visitado em 31/Ago./2007.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.  
Panorama da Educação: Indicadores da OCDE – Edição 2006  
Sumário em Português. Disponível em <[www.oecd.org/dataoecd](http://www.oecd.org/dataoecd)>. Acesso em 20/Ago./2007.

PARO, Vitor Henrique. O Custo do Ensino Público no Estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa** n. 43/ Nov. 1982.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o FUNDEF e a Política de Descentralização. **Caderno Cedes** Nº 55. Campinas, nov. 2001.

ROSAR, M. de. F. A Municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. . In. Oliveira, Dalila Andrade (Org.) **Gestão Democrática da educação**: desafios contemporâneos. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SCHULTZ, Teodore W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

\_\_\_\_\_. **O Capital Humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SOUZA, A. M e SILVA, G. F. da. Considerações sobre a Importância do Tamanho da Turma no Desempenho dos Alunos em Escolas Municipais. REICE - **Revista Electrónica Iberoamericana** sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2007, Vol. 5, No. 2e. Disponível em < [www.rinace.net/reice.htm](http://www.rinace.net/reice.htm)>. Acesso em 10/Nov./2006.

SHEEHAN, Jonh. **A economia da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

TESOURO NACIONAL/Estados e Municípios (1998 – 2006), Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>> Acesso em 19/Set./2007.

TERESINA.Secretaria Municipal de Educação e Cultura – Semec. **Avaliação do custo aluno e dos impactos do FUNDEB no financiamento e na gestão do ensino público no município de Teresina/PI**. São Paulo. Julho de 2007.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico de um projeto educacional em desenvolvimento. Relatório de pesquisa. **Cadernos da Educação**. Teresina. 2001.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Censo escolar da matrícula inicial por nível/modalidade de ensino em 2006 das Escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Relatório do Repasse de Recursos Diretos das Escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina de 2001 a 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Relatório Informativo do Quadro de Pessoal da rede pública municipal de ensino de Teresina de 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Censo das escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina em 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Relatório da matrícula da rede pública municipal de ensino de Teresina de 2001 a 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Relatório do rendimento escolar da rede municipal de ensino de Teresina de 2001 a 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Relatório das atividades desenvolvidas em 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Diretrizes de Matrícula /2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Padrões mínimos das escolas municipais**. Projeto ECO. 1999.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n. 3.089 de 18 de abril de 2002 que institui a gratificação de desempenho escolar ao pessoal do magistério da rede pública municipal de Teresina. Legislação do Município de Teresina. A educação em destaque. Setembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal N. 3.089 de 18 de abril de 2002, que instituiu a gratificação de desempenho escolar ao pessoal do magistério da Rede Pública Municipal de Ensino em Teresina. Legislação do Município de Teresina. A educação em destaque. Setembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n. 2.975 de 17 de janeiro de 2001 que dispõe sobre o Plano de Cargo e Salário do Magistério Público Municipal de Teresina. Legislação do Município de Teresina. A educação em destaque. Setembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Lei de Organização do Município de Teresina. Câmara Municipal de Teresina. 2004.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a Democracia**: introdução à administração educacional. 2. ed. Rio de Janeiro. UFRJ. 1997.

\_\_\_\_\_. Educação não é privilégio. Rio de Janeiro. 1957. Livraria editora Olypio.

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

\_\_\_\_\_. **Financiamento da Educação Básica**: um estudo de receitas e gastos das redes de ensino da Bahia Fase Final: Foco no Fundef –(Salvador, Bahia) 2003. Disponível em [www.isp.ufba.br/](http://www.isp.ufba.br/) Acesso em 12/Jun./2006.

\_\_\_\_\_. **O Financiamento do ensino público no Brasil:** uma perspectiva política econômica. Cadernos CRH, n. 24/25, p. 193 – 220 jan/dez Salvador. 1996.

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

**APÊNDICES**

## APÊNDICE A – Tabelas

## Apêndice - 1

Tabela 22 – Gratificações especiais de docentes da rede de ensino público municipal de Teresina/PI: 2006.

Escola	Localização	GDE	Tempo de Serviço	Salário-Família	Gratificação de Difícil Acesso	Total
Angolá	Rural	240,82	69,64	35,00	261,18	606,64
C.Velha	Rural	4.720,81	793,42	542,50	4.763,77	10.820,50
J. Vieira	Rural	4.816,40	926,68	367,50	32.978,12	39.088,70
S. Filomena	Rural	1.072,82	210,00	404,60	1.845,90	3.533,32
N.S.P. Socorro	Rural	5.900,09	1.236,50	455,00	5.823,76	13.415,35
Areolino Leôncio	Rural	1.379,34	261,24	210,00	2.008,03	3.858,61
Francisco Alves	Rural	3.251,07	727,12	225,50	3.059,07	7.262,76
Raimundo Adão	Rural	1.685,74	498,87	140,00	1.701,20	4.025,81
Cristina Evangelista	Urbana	3.371,48	445,66	542,54	-	4.359,68
Antilhon	Urbana	6.238,80	796,62	455,00	-	7.490,42
Dom Helder	Urbana	3.831,50	362,64	402,50	624,50	5.221,14
Mocambinho	Urbana	6.863,37	796,75	472,50	-	8.132,62
M. Paulo Nunes	Urbana	5.538,86	272,89	577,50	-	6.389,25
E. Téc. N.S Paz	Urbana	6.863,67	457,27	2.100,00	-	9.420,94
Vassouras	Urbana	3.130,66	512,64	175,00	682,70	4.501,00
I. Dulce	Urbana	3.130,66	512,64	175,00	682,70	4.501,00
M. Mateus Rufino	Urbana	996,19	156,93	2.922,73	-	4.075,85
<b>Total</b>		<b>63.032,28</b>	<b>9.037,51</b>	<b>10.202,87</b>	<b>54.430,93</b>	<b>136.703,59</b>

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: (-) Dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento.

## Apêndice - 2

Tabela 23 - Relação das variáveis na composição do custo total da categoria pessoal em 17 escolas públicas da rede municipal de ensino de Teresina/PI: 2006

Escola	Total	Docentes da rede	Servidores da rede	Doc.terce.	Ser.Terce.	Docentes Estagiários.	Instrutores	Total	Matrícula
Angolá	63.330,68	39,86	23,21	7,25	29,68	-		100	52
A. Leôncio	290.965,65	59,86	19,50	-	19,50	1,14		100	310
F. Alves	416.821,34	68,68	20,12	4,35	6,19	0,66		100	415
N.S.P.Socorro	850.136,45	78,49	6,36	1,07	10,18	3,90		100	755
J. Vieira	699.171,27	86,62	6,32	-	6	1,06		100	482
S. Filomena	243.018,03	68,72	17,05	-	12,60	1,63		100	328
C. Velha	557.945,96	77,61	8,68	-	10,50	3,21		100	465
R. Adão	212.516,53	59,55	7,43	4,26	26,54	2,22		100	193
Mocambinho	777.198,43	67,71	24,83	-	2,70	4,76		100	971
Vassouras	338.854,31	63,85	6,78	2,68	21,33	5,36		100	470
Antilhon	477.756,29	73,55	16,39	-	8,31	1,75		100	419
C. Evangelista	540.960,41	73,06	18,61	1,68	2,29	4,36		100	494
Irmã Dulce	169.98,62	48,20	12,78	-	33,29	5,73		100	194
M. Rufino	228.415,73	50,74	15,90	-	28,70	4,66		100	234
M. P. Nunes	572.865,70	70,37	2,03	-	22,05	5,55		100	989
Dom Helder	70.7987,80	57,38	2,92	6,07	21,17	12,46		100	1297
E. Téc. N. S. Paz	619.840,21	60,82	-		20,43	1,04	17,71	100	588
Total	7.767.183,48	68,99	10,87	1,31	13,46	3,96	1,41	-	

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: (-) Dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento.

## Apêndice - 3

Tabela 24 - Custos com a categoria implantação em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006

Escola	Zona	Terreno	Construção	Total (Custo Capital)	Custo de oportunidade + Conservação		Total do imóvel /ano	Matrí- cula	Custo aluno/ ano	Nº de Depen- dência	Etapa de Ensino	Nº de Sala de Aula
					Custo/ capital/ano	Depreciação						
Angolá	Rural	1.500,00	43.362,00	44.862,00	7.301,08	1.084,05	8.385,13	52	161,25	5	1º ao 5º	2
A. Leôncio	Rural	10.000,00	142.500,00	122.500,00	24.818,67	3.562,50	28.381,17	310	91,55	20	6º ao 9º	5
F. Alves	Rural	2.739,09	230.607,00	233.346,09	37.976,00	5.765,18	43.741,18	415	105,4	21	1º ao 5º	
N.S.P.Socorro	Rural	2.624,85	367.425,00	370.049,85	60.223,91	9.185,63	69.409,53	755	91,93	28	1º ao 9º	14
J. Vieira	Rural	1.320,00	219.841,50	191.161,50	35.993,02	5.496,04	41.489,05	482	86,07	20	1º ao 9º	14
S. Filomena	Rural	1.825,00	134.635,50	136.460,50	22.208,32	3.365,89	25.574,21	328	77,97	14	6º ao 9º	
C. Velha	Rural	1.924,18	319.437,00	321.361,18	52.300,05	7.985,93	60.285,98	465	129,64	21	6º ao 9º	8
R. Adão	Rural	1.532,00	163.030,50	164.562,50	26.781,79	4.075,76	30.857,55	193	159,88	13	1º ao 5º	4
Mocambinho	Urbana	74.293,33	1.747.097,60	1.771.390,93	296.422,99	43.677,44	340.100,43	971	350,25	55	1º ao 9º	14
Vassouras	Urbana	24.000,00	98.950,50	122.950,50	20.009,63	2.473,76	22.483,39	470	47,83	23	1º ao 5º	10
Antilhon	Urbana	23.717,20	300.411,00	324.128,20	52.750,37	7.510,28	60.260,65	419	143,82	20	6º ao 9º	6
C. Evangelista	Urbana	41.889,83	511.918,50	523.808,33	90.129,76	12.797,96	102.927,72	494	208,35	22	1º ao 9º	14
Irmã Dulce	Urbana	20.000,00	248.485,50	268.485,50	43.694,78	6.212,14	49.906,92	194	257,25	15	1º ao 5º	
M. Rufino	Urbana	15.382,20	376.101,00	391.483,20	63.712,09	9.402,53	73.114,61	234	312,45	21	1º ao 9º	14
M. P. Nunes	Urbana	102.355,17	653.367,00	725.722,17	122.990,30	16.334,18	139.324,48	989	140,87	38	6º ao 9º	14
Dom Helder	Urbana	42.453,33	1.572.816,00	1.585.269,33	262.877,65	39.320,40	302.198,05	1297	232,99	36	1º ao 5º	
E. Téc. N. S. Paz"	Urbana	57.333,33	1.491.440,00	1.498.773,33	252.055,73	37.286,00	289.341,73	588	492,07	55	6º ao 9º	8

Total	424.889,52	8.621.425,60	8.796.315,12	1.472.246,13	215.535,64	1.687.781,77	8.656	308.964,44	364
-------	------------	--------------	--------------	--------------	------------	--------------	-------	------------	-----

Fonte: Dados da pesquisa  
Apêndice - 4

Tabela 26 - Participação dos insumos da categoria consumo na composição do custo total em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006

Escola	Matrícula	Papelaria	Limpeza	G. Alimentícios (PNAE)	Mat. de Serviço	Total (%)
Angolá	52	36,72	4,64	52,20	6,44	100
A. Leôncio	310	13,05	1,65	83,02	2,28	100
F. Alves	415	52,91	3,50	42,12	1,47	100
N.S.P.Socorro	755	44,03	4,22	45,34	6,41	100
J. Vieira	482	19,96	14,37	57,31	8,36	100
S. Filomena	328	37,96	8,66	51,51	1,87	100
C. Velha	465	25,30	14,99	54,62	5,09	100
R. Adão	193	17,59	13,91	66,53	1,97	100
Mocambinho	971	24,55	14,09	58,53	2,83	100
Vassouras	470	44,86	11,63	42,33	1,18	100
Antilhon	419	19,40	5,77	72,15	2,68	100
C. Evangelista	494	40,78	5,78	48,05	5,39	100
Irmã Dulce	194	31,53	9,44	54,69	4,34	100
M. Rufino	234	42,30	12,69	39,70	5,32	100
M. P. Nunes	989	23,39	8,63	64,66	3,33	100
Dom Helder	1297	36,73	3,67	46,22	13,38	100
E. Téc N.S. Paz	588	8,85	1,32	16,05	73,78	100

Fonte: Dados da pesquisa

## Apêndice - 5

Tabela 27 - Total com a categoria outros insumos em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006

Escola:	Zona	Água	Energia	Telefone	Gás	Assistên- cia à Saúde	Total	Ma- tri- cula	Custo aluno/ ano	Nº de Dep.	Etapa de Ensino	Nºde Sala de Aula
Angolá	Rural	-	1.850,01	-	623,2		2473,21	52	47,56	5	1º ao 5º	2
A. Leôncio	Rural	-	155,62	-	918,4		1074,02	310	3,465	20	6º ao 9º	5
F. Alves	Rural	4012,4	1.593,71	2668,82	1541,6	360	10176,53	415	24,52	21	6º ao 9º	10
N.S.P.Socorro	Rural	316,8	19.918,37	2410,88	1968	556	25170,05	755	33,34	28	1º ao 9º	14
J. Vieira	Rural	-	11.095,94	2263,81	1640	728	15727,75	482	32,63	20	1º ao 9º	8
S. Filomena	Rural	-	155,62	2027,45	1377,6		3560,67	328	10,86	14	6º ao 9º	4
C. Velha	Rural	-	12.627,80	1843,44	1541,6		16012,84	465	34,44	21	6º ao 9º	8
R. Adão	Rural	-	4.882,30	-	951,2		5833,5	193	30,23	13	1º ao 5º	4
Mocambinho	Urbana	3995,5	37.182,44	2324,41	2197,6	400	46099,95	971	47,48	55	1º ao 9º	19
Vassouras	Urbana	2694,15	1.814,41	1124,76	1148	80	6861,32	470	14,6	23	1º ao 5º	10
Antilhon	Urbana	5689,4	10.483,60	1433,68	1279,2		18885,88	419	45,07	20	6º ao 9º	6
C. Evangelista	Urbana	3022	18.834,82	3821,12	1476	768	27921,94	494	56,52	22	1º ao 9º	10
Irmã Dulce	Urbana	1227,05	4.882,30	757,21	1148		8014,56	194	41,31	15	1º ao 5º	4
M. Rufino	Urbana	2234,5	9.946,03	2067,81	1180,8		15429,14	234	65,94	21	1º ao 9º	5
M. P. Nunes	Urbana	2279,3	23.532,18	2054,43	2000,8	132	29998,71	989	30,33	38	6º ao 9º	14
Dom Helder	Urbana	3995,5	21.484,47	1723,78	2099,2	412	29714,95	1297	22,91	36	1º ao 5º	23
E. Téc. N. S. Paz"	Urbana	-	80.000,00	1290,89	7900	120	89310,89	588	151,9	55	6º ao 9º	8
Total		29.466,60	260.439,62	27.812,49	30.991,20	3.556,00	352265,9	8656	693,1			

Fonte: Dados da pesquisa

## Apêndice - 6

Tabela 28 - Origem de recursos na composição do custo direto em 17 escolas públicas da rede municipal de ensino de Teresina/PI: 2006

Escola	Matrícula	Pesquisa	MEC	PMT + FUNDEF	FUNDEF	PMT + MEC	PMT
Angolá	52	101.178,48	6.022,64	95.156,36	40.495,00	60.683,48	54.660,84
A. Leôncio	310	504.974,50	49.383,00	455.591,50	256.497,10	248.477,40	199.094,40
F. Alves	415	630.102,80	57.074,95	573.027,85	323.181,25	306.921,55	249.846,60
N.S.P.Socorro	755	1.098.472,15	54.095,75	1.044.376,40	606.325,40	492.146,75	438.051,00
J. Vieira	482	978.421,44	68.135,52	910.285,92	387.084,56	591.336,88	523.201,36
S. Filomena	328	449.884,80	55.963,36	393.921,44	271.390,48	178.494,32	122.530,96
C. Velha	465	937.314,45	79.268,55	858.045,90	384.745,65	552.568,80	473.300,25
R. Adão	193	338.375,32	29.436,36	308.938,96	150.298,75	188.076,57	158.640,21
Mocambinho	971	1.326.939,47	58.454,20	1.268.485,27	769.226,20	557.713,27	499.259,07
Vassouras	470	454.518,20	29.962,50	424.555,70	363.441,60	91.076,60	61.114,10
Antilhon	419	612.108,72	30.080,01	582.028,71	339.855,09	272.253,63	242.173,62
C. Evangelista	494	756.773,42	31.902,52	724.870,90	391.346,80	365.426,62	333.524,10
Irmão Dulce	194	265.351,26	15.948,74	249.402,52	150.016,32	115.334,94	99.386,20
M. Refino	234	371.219,94	18.785,52	352.434,42	185.374,80	185.845,14	167.059,62
M. P.Nunes	989	878.597,93	58.034,52	820.563,41	802.187,79	76.410,14	18.375,62
Dom Helder	1297	1.221.709,15	77.547,63	1.144.161,52	1.002.944,16	218.764,99	141.217,36
E. Téc N.S. Paz	588	1.285.268,04	37.649,64	1.247.618,40	476.932,68	808.335,36	770.685,72
<b>Total</b>	<b>8.656</b>	<b>12.211.210,07</b>	<b>757.745,41</b>	<b>11.453.465,18</b>	<b>6.901.343,63</b>	<b>5.309.866,44</b>	<b>4.552.121,03</b>

Fonte: Dados da pesquisa

## APÊNDICE B – Formulários

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO PROF. MARIANO DA SILVA NETO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**CURSO: MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**CUSTO DIRETO DE FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS PÚBLICAS**  
**MUNICIPAIS EM TERESINA - PIAUÍ.**

**LEVANTAMENTO DAS CONDIÇÕES DE ATENDIMENTO DAS ESCOLAS DA**  
**REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TERESINA - PIAUÍ**

**FORMULÁRIO – 1**

Código da escola

NOME DA ESCOLA \_\_\_\_\_

ENDEREÇO \_\_\_\_\_

BAIRRO \_\_\_\_\_ ZONA \_\_\_\_\_

**I – IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO (A)**

1 - Nome: \_\_\_\_\_

2 - Sexo:    (    ) Masculino                      (    ) Feminino

3 - Função: \_\_\_\_\_

4 - Tempo de serviço na escola: \_\_\_\_\_

**II – CARACTERIZAÇÃO ORGANIZACIONAL DA ESCOLA:**

1 - Níveis/Modalidade de Ensino Oferecido

Educação Infantil:    (    ) Creche            (    ) Pré-escola

Ensino Fundamental:    (    ) 1ª a 4ª série    (    ) 5ª a 8ª série

Educação de Jovens e Adultos (EJA):    (    ) 1ª a 4ª série    (    ) 5ª a 8ª série

2 - Número de turmas: Manhã                      Tarde                      Noite

**3 – Total de matrícula:** Inicial                      Final

**III - CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA FÍSICA DA ESCOLA:**

Dependência	Quantidade	Condições de Uso		
		Muito Boa	Satisfatória	Inadequado
Salas de Aula				
Sala de direção				
Sala de coordenação				
Sala de Orientação Educacional				
Secretaria				
Sala de professores				
Salas de leitura / Biblioteca				
Salas de Vídeo				
Laboratório de Informática				
Laboratório de Ciências				
Auditório				
Sala de informática				
Copa / cozinha				
Refeitório				
Cantina				
Banheiro de Alunos				
Banheiros de funcionários / Professores / Diretoria				
Piscina				
Área livre para Recreio				
Parque Infantil				
Quadra de Esporte Coberta				
Quadra de Esporte Descoberta				
Berçários				
Dormitórios				
Sala para Consultório Odontológico				
Depósitos				

**IV – HISTÓRICO DO PRÉDIO:**

1 – Ano de fundação:

2 – Reformas no Prédio:     (    ) Sim                             (    ) Não

**V – ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO PRÉDIO:**

Componentes do Prédio	Bom	Regular	Ruim
Paredes			
janelas			
portas			
Piso			
Pátio			
Telhado			
Instalação hidráulica			
Instalação elétrica			

## VI – LEVANTAMENTO DO PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO DA ESCOLA:

Especificação	Quantidade	Condições de Uso		
		Bom	Regular	Ruim
Carteira ( universitária)				
Carteira (conjunto mesa + cadeira)				
Mesa ( professor )				
Mesa ( diretor / secretária / auxiliar)				
Mesa grande (apoio / reuniões etc.)				
Cadeira ( secretária / diretor / digitador)				
Cadeira (extras e sala dos professores)				
Quadro de acrílico				
Quadro de giz				
Armário de aço				
Armário de madeira				
Estante de aço				
Estante de madeira				
Cavalete (suporte para cartaz)				
Geladeiras				
Freezer				
Fogão a gás pequeno				
Fogão a gás industrial				
Botijão				
Liquidificador (simples)				
Liquidificador (industrial)				
Ar condicionado				
Televisão				
Computador				
Impressora				
Guilhotina				
Scanner				
Aparelho de som (pequeno)				
Aparelho de som (grande)				
Aparelho de DVD				
Aparelho de vídeo				
Caixa amplificadora				
Ventilador (teto)				
Ventilador (coluna)				
Ventilador (parede)				

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – NÍVEL MESTRADO

**CUSTO DIRETO DE FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS PÚBLICAS  
MUNICIPAIS EM TERESINA - PIAUÍ.**

**FORMULÁRIO – 2**

**Levantamento de custos com outros insumos SEMEC – ANO: 2006**

Escolas	Categoria Outros Insumos				
	Água	Energia	Telefone	Gás	Total
Angolá					
R. Adão					
Areolino L					
Cacimba. Velha					
Joca Vieira					
Francisco A. C					
N. S. P. Socorro					
Sta. Filomena					
Cristina Evang.					
Irmã Dulce					
M. P. Nunes					
M. Mateus Ruf.					
Antilhon					
Esc. Tec. N.S. Paz					
S. M. Vassouras					
Mocambinho					
Dom Helder					

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – NÍVEL MESTRADO

**CUSTO DIRETO DE FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS PÚBLICAS  
MUNICIPAIS EM TERESINA - PIAUÍ.**

**FORMULÁRIO – 3**

Levantamento de custos com pessoal – 2006 - SEMEC

Escolas	Categoria: Pessoal				
	Pessoal da Rede (efetivos)		Pessoal Terceirizado		
	Docente	Não docente	Docentes	Não docentes	Estagiários
Angolá					
R. Adão					
Areolino L					
Cacimba. Velha					
Joca Vieira					
F. Alves					
N. S. P. Socorro					
Sta. Filomena					
C. Evangelista					
Irmã Dulce					
M. P. Nunes					
M. Mateus Ruf.					
Antilhon					
Esc. Tec. N.S. Paz					
S. M. Vassouras					
Mocambinho					
Dom Helder					

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – NÍVEL MESTRADO

**CUSTO DIRETO DE FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS PÚBLICAS  
MUNICIPAIS EM TERESINA - PIAUÍ.**

**FORMULÁRIO – 4**

Levantamento dos custos: Consumo / Serviços / permanente

ANO: 2006

Escolas	Categorias				
	Consumo			Serviços	Permanente
	Papelaria	Limpeza	Material de serviço		
Angolá					
R. Adão					
A. Leôncio					
Cacimba. Velha					
Joca Vieira					
F. Alves					
N. S. P. Socorro					
Sta. Filomena					
C. Evangelista					
Irmã Dulce					
M. P. Nunes					
Mateus Rufino.					
Antilhon					
Esc. Tec. N.S. Paz					
S. M. Vassouras					
Mocambinho					
Dom Helder					

## ANEXO

Carta de apresentação do Programa de Pós-Graduação em Educação com autorização do Secretário Municipal de educação de Teresina para a realização da pesquisa nas escolas e nas Gerências da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SEMEC.