

CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTUDOS DE GASTO-ALUNO E DE CUSTO-ALUNO

Introdução

O gasto público com educação realizado pelas três esferas de governo no País, no ano de 1997, foi de R\$ 44,4 bilhões, o que correspondeu a 5,13% do PIB¹. A esfera estadual participou com 44,8% do gasto total²; a municipal com 27,2 % e a federal com 28,0% (Biasotto et alii, 1999).

Diferente do que ocorre em outros setores sociais, os gastos no setor educacional estão menos sujeitos a grandes oscilações, devido ao fato de haver vinculação de recursos para o setor. Pela Constituição de 1988, ainda em vigor, as esferas estadual e municipal de governo devem destinar 25% da receita de impostos próprios e transferidos à manutenção e desenvolvimento do ensino. Na esfera federal, esse percentual é de 18%.

Desde a década de trinta há vinculação constitucional de recursos para a educação, prática que não se estendeu às demais políticas sociais. À exceção de curtos períodos³, manteve-se este princípio para o financiamento do setor (Carnielli, B., 2000), ainda que tanto a base de incidência, quanto os percentuais vinculados, bem como as esferas de governo sujeitas à vinculação de recursos tenham variado ao longo do tempo.

Recentemente, o perfil de financiamento do setor ganhou melhor definição a partir da aprovação da Emenda Constitucional 14/1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)⁴ e da Lei Federal 9.424/1996 que institui o Fundef. Tais instrumentos legais consolidaram os princípios da universalidade, da gratuidade e da obrigatoriedade para o ensino fundamental e asseguraram a extensão dessas

¹ A título de ilustração, o gasto público em educação nos Estados Unidos no mesmo período foi de 4,9% do PIB e o da Alemanha, de 4,7%.

² Esses percentuais foram calculados pelo conceito de origem dos recursos.

³ As constituições de 1937 e 1967 não previam a vinculação de recursos para a educação. Mas, no caso desta última, a Reforma Constitucional de 1969 restabeleceu a obrigatoriedade, para os municípios, da aplicação de pelo menos 20% de suas receitas tributárias em educação.

⁴ Lei Federal 9.394 /1996.

características ao ensino médio. Ficaram também claramente definidas as responsabilidades de cada esfera de governo quanto à oferta e ao financiamento da educação básica.

No que se refere à demanda, confirma-se na década de 90 o significativo aumento das matrículas em todos os segmentos da educação básica, conforme tendência já delineada em décadas anteriores. O total das matrículas no ensino fundamental e no ensino médio em todo o País cresceu 16% entre 1995 e 1999, chegando a 44 milhões de matrículas neste último ano, das quais 39,3 milhões nas redes públicas de ensino. As matrículas no ensino médio, segmento da educação básica que mais vem crescendo no País nos últimos anos, cresceram 50% nesse mesmo período, passando de 5,2 para 7,7 milhões.

Financiamento e Gestão da Educação: Mudanças Qualitativas

A partir de meados dos anos 80, o enfoque dos debates sobre o setor educacional no Brasil apresenta importantes mudanças, que se associam aos processos de redemocratização do País, de crescente incorporação de crianças e jovens nos sistemas educacionais públicos e à crise fiscal com a do Estado brasileiro nas últimas décadas.

Nesse contexto, as discussões sobre expansão e melhoria da qualidade da educação orientaram um grande número de reformas educacionais no País, que envolviam tanto aspectos pedagógicos quanto organizacionais dos sistemas. Tais reformas tinham em comum os princípios de descentralização e dispersão.⁵

Também no plano internacional, no contexto mais amplo de reformulação dos aparelhos de Estado em países desenvolvidos e em desenvolvimento, observam-se processos amplos de reforma de Estado, na sua maioria envolvendo reformas educacionais apoiadas nestes dois princípios.

No Brasil, tais processos de reforma muitas vezes privilegiaram aspectos relacionados à gestão dos sistemas educacionais, algumas vezes até mesmo em detrimento dos aspectos pedagógicos. As reformas educacionais, desde as mais amplas até as que se restringem a alterações organizacionais nas Secretarias de

⁵ O conceito de “descentralização” é aqui entendido como a transferência de recursos e poder para outras esferas de governo. O de “desconcentração” como a transferência também de recursos e poder para instâncias mais próximas ao usuário do serviço público, porém dentro da mesma esfera de governo.

Educação, pautaram-se, e continuam pautando-se fortemente, nos preceitos de descentralização e de autonomia das escolas como condições necessárias — e por vezes, suficientes — para a melhoria da qualidade do ensino.

Como decorrência lógica desses preceitos, assiste-se ao fortalecimento do papel de coordenação dos órgãos centrais das Secretarias de Educação, que vem tendo como desdobramento o aprimoramento dos sistemas de estatísticas educacionais, de informações gerenciais e de planejamento. A cultura e a prática da avaliação de projetos de rendimento dos alunos ou institucionais, implementados ou em implementação, vêm se disseminando pelo País.

Nesse contexto, a discussão sobre o financiamento da educação ampliou-se. Deixou de ater-se à garantia da destinação de recursos, ou seja, às fontes de financiamento, para incorporar, entre outras, as questões relativas à quantificação e à avaliação do gasto realizado.

O número de Estados comprometidos com a melhoria dos sistemas de aferição de seus padrões de gastos por aluno, por nível de ensino e por programa, é crescente. No próprio CONSED, Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação, discute-se a necessidade de se promoverem pesquisas nesse sentido.

Em resumo, no âmbito das tendências de reformulação dos sistemas educacionais que vêm se firmando mais recentemente, o campo da economia da educação, responsável pela geração de instrumentais importantes para o planejamento e para a tomada de decisão nos sistemas educacionais, vem ganhando espaço e reconhecimento nos debates e práticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação no País.

Custo Aluno e Gasto Aluno: algumas definições⁶

Os conceitos de **gasto**, **custo** e **investimento** são bastante distintos, embora muitas vezes sejam confundidos, quer considerados do ponto de vista da Contabilidade ou da Teoria Econômica.

Gasto é o sacrifício financeiro total de uma empresa ou instituição destinado à obtenção de um produto ou serviço. O gasto se define: (i) a partir do reconhecimento de dívida assumida; ou (ii) com base no pagamento da obrigação.

⁶ Esta parte do trabalho baseia-se em capítulo, escrito pela autora, do Relatório Final do projeto “ Financiamento do Ensino Básico no Estado de São Paulo” desenvolvido pela Fundap, para a Secretaria de Estado da Educação.

Custo é uma categoria de gasto; é a soma dos valores de bens e serviços consumidos e aplicados na produção de outros bens ou serviços. Os custos podem ser (i) diretos, que se associam a um só produto ou serviço; ou (ii) indiretos, que se associam a diversos produtos ou serviços e dependem de cálculos, rateios ou estimativas para serem apropriados a cada produto ou serviço individualmente (Carpintéro, Bacic, 1999).

Os custos são também classificados de acordo com sua geração no processo de produção. Os custos fixos independem do fato da empresa ou instituição estar produzindo ou não; os variáveis referem-se aos valores consumidos ou aplicados que variam de acordo com a quantidade produzida.

De acordo com esses conceitos, o gasto não é necessariamente igual ao custo: o gasto pode incorporar outras categorias não diretamente afetas à atividade de produção propriamente dita, enquanto o custo associa-se estritamente a ela.

Investimento é a parcela do gasto que gera ativos estocados.

A transposição desses conceitos para o setor de educação pública requer algumas considerações:

1. o gasto, quando refere-se a sistema público, no caso à rede pública de determinada esfera de governo às quais as escolas estão vinculadas, incorpora dispêndios não diretamente afetos à escola, mas essenciais para o funcionamento do sistema.
2. as escolas públicas, em geral, não são unidades orçamentárias, nem unidades executoras de gasto⁷. Com isso, as formas pelas quais o gasto se consolida — seja pelo reconhecimento da dívida assumida (no caso

⁷ Há que se considerar os casos em que há transferência de recursos dos órgãos centrais para as unidades escolares para que estas realizem determinados gastos. Em geral, esses recursos são repassados para alguma entidade diretamente ligada à escola, com personalidade jurídica, normalmente APM, Caixa Escolar, etc. Nesses casos, para evitar o risco de dupla contagem, é desejável que a apuração dos valores, para efeito de contabilização, ocorra nos órgãos centrais, com base nos registros de transferência de recursos para as escolas.

expressa pelo empenho) seja com base no pagamento da obrigação — não se aplicam diretamente às unidades escolares.

3. por outro lado, o conceito de custo, intrinsecamente associado ao processo de produção, vincula-se necessariamente à unidade de produção, ou seja, à unidade escolar.

Os conceitos apresentados e as considerações feitas fundamentam os seguintes conceitos de gasto por aluno e custo por aluno:

1. o gasto por aluno é apurado contabilmente, com base no total dos gastos realizados pelo sistema ou pela rede de ensino. A contabilidade pública distingue os gastos em correntes e com investimento, o que nos permite trabalhar com três conceitos de gasto por aluno: gastos correntes, gastos com investimento, e total. Além disso, é possível trabalhar com o conceito de gasto por programa, o que permite a definição do gasto realizado por nível de ensino;
2. o custo por aluno também é apurado contabilmente, porém tem como referência a unidade escolar. Abrange as categorias de gasto afetas diretamente à “produção” do sistema, ou seja, alunos em sala de aula, aprendendo os conteúdos que compõem a proposta curricular. Usualmente, nos estudos de custo-aluno, trabalha-se com o conceito de custos no curto prazo como definido na teoria econômica, ou ainda, com custos correntes.

Apuração do custo-aluno

A apuração do custo por aluno deve partir das unidades escolares: o local onde a “produção” se realiza. O objeto da apuração é a utilização dos insumos necessários para que a atividade da escola e os dispêndios a ela associados se realizem.

Envolve ainda a identificação e o custeio das atividades de órgãos intermediários e centrais que se associam ao funcionamento da escola e à sua

viabilização como unidade de produção. Em geral, parte dos custos associados a essas atividades podem ser identificados pela própria escola. É o caso, por exemplo, das atividades de formação continuada dos profissionais da escola e de orientação das equipes escolares por parte das instâncias intermediárias. Ainda que a escola não disponha de informações sobre os demais custos envolvidos nessas atividades, ela é capaz de identificar a proporção do tempo de trabalho que seus profissionais dedicam a elas.

O princípio de apuração de custos a partir da unidade de produção, a escola, não prescinde da necessidade de se recorrer às informações detidas pelos órgãos centrais, até porque a maior parte dos gastos associados à aquisição dos bens e serviços utilizados na unidade escolar não é realizada por ela mesma, mas pelos órgãos centrais da rede à qual se vincula. Mas a incorporação dessas informações ao processo de apuração de custos é vinculada à obtenção de informações na unidade escolar; ela é a responsável pelo processo de produção e, portanto, pela alocação dos insumos nele envolvidos.

A escola também é compradora de bens e serviços⁸, ainda que em menor escala, e para tanto conta com recursos financeiros transferidos dos órgãos centrais da esfera de governo à qual se vincula e de outras esferas de governo, ou ainda com recursos por ela mesma arrecadados.

Todos esses desembolsos são relevantes para a apuração do custo-aluno, independentemente da origem dos recursos que os financiam.

O custo-aluno, nessa perspectiva, refere-se à unidade de produção, ou seja, a uma unidade escolar. Para que possa ser referenciado a um sistema como um todo, a uma rede, ou a uma região específica, os estudos de custo-aluno normalmente envolvem a apuração em amostras de escolas (subconjuntos) que sejam representativas do conjunto que se pretende estudar. A partir dos resultados obtidos para cada escola, a consolidação dos resultados deve basear-se em processos de

⁸ A forma mais usual é a de utilização das Associações de Pais e Mestres (APM) para essas atividades.

composição, de agregação desses valores individuais, segundo critérios metodológicos específicos que melhor atendam aos objetivos do estudo.

Apuração do gasto-aluno

Na perspectiva dos sistemas, ou redes de ensino, a apuração do gasto-aluno parte de informações consolidadas cujas fontes são normalmente os balanços e/ou bancos de dados da Secretaria da Educação. Sua representatividade em termos estatísticos refere-se, portanto, ao sistema como um todo. A viabilidade de decompor estas informações para subconjuntos do sistema depende do nível de desagregação com que são encontradas nos bancos de dados das Secretarias.

Em geral, os dados que têm como fonte exclusiva os balanços, apresentam problemas para a decomposição, mesmo por programa ou nível de ensino. A contabilização dos gastos referentes ao ensino fundamental e médio, por exemplo, obedece a critérios estritamente contábeis e não reflete a efetiva alocação dos recursos entre os dois níveis de ensino. Portanto, a apuração dos gastos realizados em cada um deles, com base em levantamentos de dados de balanço, normalmente apresenta sérias distorções.

O mesmo tipo de problema é encontrado freqüentemente com relação às despesas com administração. Por vezes, parte das despesas que se referem efetivamente aos níveis de ensino fundamental e médio são contabilizadas como despesas administrativas, o que leva à subestimação do gasto nesses respectivos níveis de ensino.

Esse tipo de problema tem implicações ainda mais graves quando se consideram informações para períodos superiores a um ano, pois são freqüentes as alterações, de um ano para outro, nos critérios de contabilização das despesas das Secretarias Estaduais da Educação, seja por conta de alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou ainda em decorrência de mudanças nos critérios internos de contabilização nas Secretarias da Educação e/ou nas da Fazenda.

Segundo a conceituação aqui adotada, o gasto-aluno diz respeito à totalidade dos recursos despendidos pela rede de ensino rateado pelo total de alunos por ela atendido. Nesse sentido, envolve dispêndios realizados em rubricas, ou itens, que não dizem respeito ao processo de produção propriamente dito, mas que integram o “modus operandi” do sistema.

Casos típicos são os dispêndios com inativos e pensionistas e com afastamentos. Ainda que não sejam “insumos” para a atividade fim, e portanto não se incluam no cálculo do custo-aluno, são itens que compõem o gasto da Secretaria da Educação para o funcionamento do sistema.

Cabe aqui ressaltar a possibilidade de se trabalhar com os conceitos de gasto total por aluno, gasto corrente por aluno e gasto com investimento por aluno, associados respectivamente aos conceitos de gasto total, gasto corrente e gasto com investimento. Tratam-se de três indicadores distintos, todos úteis para o sistema de planejamento.

Por fim, uma vez que o indicador de gasto-aluno refere-se **ao sistema** e expressa uma média de recursos despendidos **pelo sistema** por cada estudante matriculado, num determinado período de tempo, dispêndios efetuados diretamente pela escola com recursos de outra esfera de governo ou com recursos por ela arrecadados, não devem ser computados para efeito de cálculo do gasto-aluno do sistema.

Considerações finais

O gasto-aluno e o custo-aluno são indicadores distintos, ambos de grande utilidade para os sistemas de planejamento das redes públicas de ensino.

O indicador de custo-aluno expressa o montante de recursos financeiros necessários por aluno, na unidade escolar, para a realização de sua produção, ou da atividade fim, nas condições verificadas no momento da apuração. Já o gasto-aluno

expressa o montante de recursos empregados pelo sistema como um todo para o seu funcionamento.

Sendo assim, num mesmo período, é esperado que o indicador de gasto-aluno apresente valores superiores ao de custo-aluno⁹. O intervalo entre esses dois valores, em princípio, corresponde a dispêndios em atividades que, ainda que não diretamente associadas à atividade fim do sistema educacional, são necessárias ao seu funcionamento.

Esse é o caso, por exemplo, das estruturas de planejamento e administrativas do sistema como um todo e do pagamento de licenças de funcionários. Pelas regras vigentes, o pagamento de funcionários inativos é um componente do gasto do sistema, ainda que não contribua em nada para a realização da atividade fim da Secretaria. Vale ressaltar que parte dessa diferença entre os valores apurados de gasto-aluno e custo-aluno pode ainda estar associada a ineficiências do sistema.

Uma possível aplicação dos resultados de pesquisas de custo-aluno que tenham representatividade para a rede ou sistema educacional a que se referem é a criação de uma estrutura-tipo de ponderação dos componentes do custo-aluno nessa rede¹⁰. Com base nessa estrutura-tipo, podem-se desenvolver simulações que avaliem, por exemplo, o impacto de medidas associadas a alterações nos padrões de atendimento sobre o financiamento do sistema.

Ainda para efeito de planejamento, o conhecimento dos valores de gasto e de custo por aluno numa determinada rede de ensino pode contribuir para orientar medidas de racionalização de gastos.

⁹ Isso vale para a situação tipo de uma rede, em que a maior parte dos recursos que financiam a atividade da escola são provenientes do tesouro estadual. O valor apurado para o custo-aluno só seria superior ao verificado para o gasto aluno no caso hipotético de uma rede em que a soma dos recursos transferidos para as escolas por outras esferas de governo, por outros setores da sociedade e os arrecadados pelas próprias escolas fossem superiores aos recursos despendidos pela rede à qual ela se vincula.

¹⁰ A proposta é de desenvolvimento de uma estrutura de ponderações nos moldes das definidas para índices de preços.

Bibliografia

Biasotto, G.; Semeghini, U.; Lopreato, F.L.; Polo, J.C. (1999), O Gasto Público em Educação”, Instituto de Economia, Universidade de Campinas, mimeo.

Carnielli, Beatrice Laura (2000), Recursos Federais para a Educação Fundamental: A Longa História do Descompromisso, *em Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 26, Vol 8, Janeiro / Março de 2000, Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro.

Carpintéro, J.N., Bacic, M.J. (1999), *Metodologia de Cálculo do Custo Aluno no Ensino Fundamental Público no Brasil*, Instituto de Economia, Universidade de Campinas, mimeo.

Ferguson, C.E. (1984), *Teoria Microeconômica*, Editora Forense-Universitária, Rio de Janeiro.

Florentino, Américo (1972), *Custos: Princípios, Cálculos e Contabilização*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 4ª edição.