

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

Versão Preliminar

Novembro de 2000

Vera Lúcia Cabral Costa

ÍNDICE

<i>Introdução</i> _____	3
<i>Aspectos Conceituais: Custo Aluno e Gasto Aluno</i> _____	5
<i>Apuração do custo-aluno</i> _____	7
<i>Apuração do gasto-aluno</i> _____	9
<i>Considerações finais</i> _____	10
<i>Bibliografia</i> _____	12

Introdução

Já na década de 1930 inaugurou-se a vinculação constitucional de recursos para a educação, prática que não se estendeu às demais políticas sociais. À exceção de curtos períodos¹, manteve-se o princípio da vinculação de recursos 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.

Pela Constituição de 1988, em vigor, 25% da receita de impostos próprios e transferidos das esferas estadual e municipal vinculam-se à manutenção e desenvolvimento do ensino. Na esfera federal, esse percentual é de 18%. Além disso, a Constituição Federal define o Salário Educação - uma contribuição social, como fonte adicional de recursos para o financiamento do ensino fundamental.

A partir dos anos 80 assistiu-se a uma importante mudança de enfoque nos debates sobre o setor educacional no Brasil. Isso, no contexto do processo de redemocratização do País, com a crescente incorporação de crianças e jovens nos sistemas educacionais públicos, associado à crise econômica nacional e à emergência de processos de reforma do Estado em diversos países que envolviam, em sua maioria, reformas educacionais. Os aspectos relacionados à gestão dos sistemas foram enfatizados, por vezes até mesmo em detrimento dos pedagógicos. Reformas educacionais, desde as mais amplas até aquelas de cunho apenas organizacional ocorridas nas Secretarias de Educação, pautaram-se, e continuam pautando-se fortemente, nos preceitos de descentralização e de autonomia das escolas

¹ 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.

como condições necessárias para a melhoria da qualidade do ensino ofertado.

Como decorrência lógica desses movimentos, assistiu-se a um processo de 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 realização de avaliações, sejam elas de projetos implementados ou em implementação, sejam de rendimento dos alunos, ou ainda institucionais, vêm se disseminando pelo País.

Nessa perspectiva, a discussão sobre o financiamento da educação ampliou-se. Deixou de ater-se à questão da garantia da destinação dos recursos, ou seja, às fontes de financiamento, passando a incorporar as dimensões relativas à quantificação e à avaliação do gasto realizado.

É crescente o número de estados preocupados com a melhoria dos sistemas de aferição de seus padrões de gastos por aluno, por nível de ensino e por programa. O próprio CONSED - Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação vem se manifestando pela necessidade de se promoverem pesquisas nesse sentido. Em resumo, é crescente o reconhecimento do campo da economia da educação como gerador de instrumentais importantes para o planejamento e para a tomada de decisão nos sistemas educacionais no País.

Aspectos Conceituais: Custo Aluno e Gasto Aluno

Na contabilidade, os conceitos de **gasto**, **custo**, **despesa** e **investimento** são distintos (Carpintéro, Bacic, 1999). O **gasto** é definido como o total do sacrifício financeiro com que a empresa ou instituição arcam para a obtenção de um produto ou serviço. O gasto pode se consolidar por duas formas: (i) a partir do reconhecimento da dívida assumida; ou (ii) com base no pagamento da obrigação.

(i) O **custo** é uma categoria de gasto que se associa à soma dos valores de bens e serviços consumidos e aplicados **na produção** de outros bens ou serviços.

Os custos podem ser classificados em:

(i) diretos – aqueles que podem ser imediatamente apropriados a um só produto ou a um só serviço;

(ii) indiretos – aqueles que dependem de cálculos, rateios ou estimativas para serem divididos e apropriados a diversos produtos ou serviços.

Com relação à sua formação no processo de produção, os custos classificam-se em:

(i) fixos – aqueles que independem do fato da empresa ou instituição estarem produzindo, ou não.

(ii) variáveis – são os valores consumidos ou aplicados que variam em função da quantidade produzida.

Ainda sobre o processo de produção, cabe distingüir a natureza dos insumos: eles podem ser fixos ou variáveis (Ferguson, 1984). Os insumos fixos são aqueles cuja quantidade não pode mudar prontamente quando as condições de mercado indicam que uma variação imediata nas quantidades

produzidas é desejável. Já os insumos variáveis são aqueles cuja quantidade pode variar quase instantaneamente em resposta às desejadas variações na quantidade produzida.

E, por fim, o **investimento** corresponde à parcela do gasto que gera ativos estocados.

De acordo com os conceitos apresentados, tem-se que em geral o gasto corrente não é igual ao custo: o gasto incorpora outras categorias não diretamente afetas à atividade de produção propriamente dita, enquanto o custo associa-se estritamente a ela.

A transposição de tais definições para o setor de educação pública requer algumas considerações.

Em primeiro lugar, o **gasto** refere-se ao sistema público, no caso à rede pública de determinada esfera de governo às quais as escolas estão vinculadas. Ele incorpora dispêndios não diretamente afetos à escola, mas essenciais para o funcionamento do sistema.

Além disso, em geral, as escolas públicas não se constituem em unidades orçamentárias, nem em unidades executoras de gasto². Com isso, as formas pelas quais o gasto se consolida - seja a partir do reconhecimento da dívida assumida (no caso expressa pelo empenho); seja com base no pagamento da obrigação, não se aplicam diretamente às unidades escolares.

Por outro lado, o conceito de custo, pelo fato de estar intrinsecamente associado ao processo de produção, vincula-se necessariamente à unidade de produção, ou seja, a unidade escolar.

² 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.

Com base nas posições apresentadas até este ponto, fundamenta-se a seguinte abordagem para os conceitos de gasto por aluno e custo por aluno:

- o gasto por aluno é apurado contabilmente, com base no total dos gastos realizados pelo sistema ou rede de ensino. Uma vez que a contabilidade pública possibilita a abertura para os gastos em correntes e em investimento, pode-se trabalhar os com três conceitos de gasto por aluno: gastos correntes; gastos com investimento; e total.

- o custo por aluno é também apurado contabilmente, porém tendo 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. Como elementos de custo, devem ser considerados os insumos necessários para que a atividade da escola se realize.

Isso envolve parte das atividades de órgãos intermediários e centrais, aquelas que associam-se ao funcionamento da escola e à sua viabilização como unidade de produção. De forma geral, as atividades desenvolvidas por tais instâncias e que têm impacto direto sobre o processo de produção da escola podem ser identificadas na própria escola. Esse é o caso, por exemplo, de atividades de formação continuada dos profissionais da escola, de orientação das equipes escolares por parte das instâncias intermediárias, etc. Ainda que a escola não disponha de informações sobre os custos

envolvidos em tais atividades, ela pode identificar a proporção do tempo de trabalho de seus profissionais dedicada a tais atividades.

Destaca-se que o princípio de apuração a partir da unidade de produção, a escola, não prescinde a necessidade de se recorrer às informações detidas pelos órgãos centrais. Por exemplo, a maior parte dos gastos associados à aquisição dos bens e serviços utilizados na unidade escolar não são realizados por ela mesma, mas pelos órgãos centrais da rede à qual se vincula. Mas a apropriação dessas informações ao processo de apuração de custos é vinculada às informações obtidas na unidade escolar; ela é a detentora do processo de produção e, portanto, a responsável pela alocação dos insumos nele envolvidos.

A escola é também compradora de alguns bens e serviços³, ainda que em menor escala, contando para tanto com recursos financeiros a ela transferidos, seja dos órgãos centrais da esfera de governo à qual se vincula, seja de outras esferas de governo, ou seja ainda a partir de recursos por ela mesma arrecadados.

Do ponto de vista do custo-aluno, todos esses desembolsos são relevantes, independentemente da fonte que os financie, uma vez que se trabalha com o conceito de custo como sendo a soma dos valores de bens e serviços consumidos e aplicados na produção de outros bens ou serviços.

O custo-aluno, nessa perspectiva, é referenciado a cada unidade de produção, ou seja, a cada unidade escolar. O custo-aluno referenciado a um sistema, rede, nível de ensino ou região define-se, portanto, por um processo de composição e de cálculo de médias dos valores apurados nas unidades escolares pesquisadas em cada um desses conjuntos. Assim, para a realização de apurações de custo-aluno referenciadas a um determinado conjunto de escolas, em geral, trabalha-se com amostras de escolas (subconjuntos) que sejam representativas do conjunto.

³ A forma mais usual é a de utilização das Associações de Pais e Mestres (APM) para essas atividades.

Apuração do gasto-aluno

Uma primeira consideração sobre apurações de gasto-aluno é que elas partem de informações consolidadas, que têm como fonte os balanços e/ou os bancos de dados da Secretaria da Educação. Referem-se, portanto, ao universo do sistema e sua representatividade em termos estatísticos se dá para o sistema como um todo.

A viabilidade da decomposição de tais informações para subconjuntos do sistema depende de seu nível de desagregação no interior dos bancos de dados da Secretaria, como é o caso por exemplo, da folha de pagamentos, dos gastos com aquisição de equipamentos, da merenda escolar, etc.

No caso dos dados terem como fonte exclusiva os balanços, a decomposição, mesmo por programa, ou nível de ensino, é, na maioria das vezes, problemática. Tomando como exemplo o ensino fundamental e o médio, em geral a contabilização dos gastos referidos a esses dois níveis de ensino 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 e as declaradas em níveis de ensino. Por vezes, parte das despesas que se referem efetivamente a esses níveis de ensino são contabilizadas como despesas administrativas, o que acaba por acarretar a subestimação do gasto nesses respectivos níveis de ensino.

Esse tipo de problema tem implicações ainda mais graves quando se consideram informações para períodos maiores do que um ano. Freqüentemente, de um ano para outro há alterações nos critérios de contabilização das despesas das Secretarias Estaduais da Educação, seja por conta de alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou ainda em função de mudanças nos critérios internos de contabilização nas Secretarias da Educação e/ou nas da Fazenda

Segundo a conceituação aqui adotada, o conceito de 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. Um caso típico é o do dispêndio com inativos e pensionistas e com afastamentos. Ainda que não seja “insumo” para a atividade fim, e portanto não se inclua no cálculo do custo-aluno, tratam-se de 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.

E por fim, uma vez que o indicador de gasto-aluno está referido **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 de atividade fim, nas condições verificadas no momento da

apuração. Já o gasto por aluno expressa o montante de recursos empregados pelo sistema como um todo para o seu funcionamento.

Sendo assim, num mesmo período, o indicador de gasto-aluno terá sempre valor superior ao de custo-aluno⁴. 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, das administrativas do sistema como um todo, do pagamento de licenças de funcionários, etc. Pelas regras vigentes, o pagamento de funcionários inativos é um componente do gasto do sistema, ainda que não contribuindo 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 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 rede⁵. Com base nessa estrutura-tipo pode-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 podem contribuir para orientar medidas de racionalização de gastos.

⁴ 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.

⁵ A proposta é de desenvolvimento de uma estrutura de ponderações nos moldes das definidas para índices de preços.

Bibliografia

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.