ESTUDO COMPARATIVO DE CUSTO-ALUNO NOS DIVERSOS GRAUS E MODALIDADES DE ENSINO

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

ASSESSORIA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE EDUCACIONAL

EQUIPE TÉCNICA DE ANÁLISE SÓCIO ECONÔMICO - DEMOGRÁFICA

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS

ESTUDO COMPARATIVO DE CUSTO ALUNO NOS DIVERSOS GRAUS E MODALIDADES DE ENSINO

SÃO PAULO - BRASIL

1981

AGRADECIMENTOS

A todos os componentes da equipe que executou a presente pesquisa, deixamos registrado nosso agradecimento.

Agradecemos também às seguintes pessoas e respectivos órgãos (direta ou indiretamente ligados à Secretaria da Educação do Estado) que, durante a fase de execução deste trabalho, colaboraram conosco fornecendo sugestões, críticas e informações imprescindíveis para sua concretização:

Hebe Guimarães Leme, Ivanildo da Silva Miranda
Darcírio Martins dos Santos, Dorilda A. Ferreira de Morais,
Eneisa Moreno Maffei Rosa, Ilda Sabbag Gibran, Jorge Tufik Abrahão,
Lia Reismann Pruks, Maria Alice Azevedo Fonseca,
Maria Aparecida Botezelli Valério, Saura Medeiros Barbosa,
Sebastião Reis Gouvêa, Thereza Layr da Silveira Galvanini e
Therezinha Afife Lauand,
da Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE);

Durvail Soares Pompeo, Magda Lopes Wukschitz e Maria da Graça Pardi,
da Divisão de Finanças da Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI);

Wanda Josepha Brenda,
da Divisão de Finanças da Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo (COGSP);

Roberto Agune, Marita Borba, Odette Tomchinsky, Adarosa Preziosi,
Horacio Morita, Irineo Sugahara e Sy Chang,
da Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo (CONESP);

Munira Samara, Abraão Nicolau Sallum, Antônio Galvão Fortuna Rosa,
Cristovan Leal e Jane Torres de Castro Fortes Lopes,
do Departamento de Assistência ao Escolar (DAE);

Maria Antonieta Pedroso Dias,
do Departamento de Recursos Humanos (DRHU);

Amilcar Romeu Potiens, Esmeralda Sabbag, Clementino Alves Moreira e Válter Luís Forster Ramos,
do Grupo Especial de Trabalho do Ensino Profissionalizante (GETEP).

Às pessoas acima relacionadas não podem, todavia, ser atribuídas as possíveis falhas existentes no presente trabalho, sendo elas de nossa inteira responsabilidade.

São Paulo, setembro de 1981.

Vitor Henrique Paro

Í N D I C E

	Pág.
1.- Introdução	9
2.- Os Componentes do Custo Educacional.	13
2.1. Despesas de Capital	14
2.2. Despesas Correntes.	17
2.2.1. Pessoal.	17
2.2.2. Material de Consumo.	19
2.3. Despesas Sociais.	19
3.- O Delineamento da Amostra.	23
3.1. Análise da Amostra Obtida	25
4.- A Coleta de Dados.	33
4.1. Dados Primários	33
4.2. Dados Secundários	38
5.- O Cálculo do Custo Aluno/Ano	41
5.1. Custo de Capital.	41
5.1.1. Terreno.	42
5.1.2. Prédio Escolar	44
5.1.3. Equipamentos	49
5.2. Despesas Correntes.	52
5.2.1. Pessoal.	52
5.2.2. Material de Consumo.	54
5.3. Despesas Sociais.	54
5.3.1. Assistência Nutricional.	55
5.3.2. Assistência Médica	57
5.3.3. Assistência Odontológica	59

Pág.

6. Apresentação dos Resultados 61

6. 1. Aluno Matriculado e Aluno Promovido. 61

6. 2. Custo Aluno/Ano Médio para o Estado de São Paulo. 65

6. 3. Custo Aluno/Ano Segundo os Tipos de Escola. 70

6. 4. Custo Aluno/Ano Segundo as Regiões. 73

6. 5. Custo Aluno/Ano Segundo Classes de Renda Per Capita 76

6. 6. Custo Aluno/Ano Segundo os Níveis de Carência . . 80

6. 7. Custo Aluno/Ano Segundo os Níveis de Hierarquia Funcional 83

6. 8. Custo Aluno/Ano Segundo o Número de Turmas 86

6. 9. Custo Aluno/Ano Segundo o Número de Alunos 88

6.10. Custo Aluno/Ano Segundo o Número de Turnos 91

6.11. O Custo Aluno/Ano e o Cruzamento das Diversa Variáveis 94

6.12. O Custo Aluno/Ano do Pessoal Lotado sem Exercício de Atividades na Escola. 105

APÊNDICE :

1.- Introdução 111

2.- O Custo Aluno/Ano do Colégio Técnico Industrial "Conselheiro Antônio Prado", de Campinas 113

3.- O Custo Aluno/Ano da Escola Técnica "Professor Everardo Passos", de São José dos Campos. 122

4.- O Custo Aluno/Ano do Colégio Técnico "Professor Isaac Portal Roldan", de Bauru 135

Pág.

ANEXOS

1.- Relação de Escolas Sorteadas, de Acordo com os Níveis de Ensino 147

2.- Relação de Escolas da Amostra, pela Ordem Numérica . . . 155

3.- Instrumento de Pesquisa 01 167

4.- Publicação de Autorização para Visita às Escolas, no Diário Oficial 195

5.- Carta aos Diretores de Escola. 199

6.- Guia para Preenchimento do Instrumento de Pesquisa 01. . 203

7.- Relatório CONESP 209

8.- Relação de Equipamentos Fornecidos pela CONESP às Novas Unidades Escolares 233

9.- Módulos de Equipamentos para Laboratórios e Oficinas . . 237

10.- Instrumento de Pesquisa 02 241

1. Introdução

A idealização e elaboração do projeto desta pesquisa, cuja execução nos coube realizar, deu-se no seio da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, pela Equipe de Planejamento I da Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional. O objetivo geral do projeto era a "implantação da Lei 5.692/71 no que se refere à racionalização crescente da alocação de recursos da Pasta", enquanto que os específicos diziam respeito a: "otimizar a relação entre o custo e a eficiência do sistema; subsidiar a elaboração dos planos plurianuais e os orçamentos-programas; oferecer elementos para a avaliação dos retornos do sistema."

Concluída a pesquisa, acreditamos poder afirmar que avançamos consideravelmente na consecução de tais objetivos. Estes, entretanto, não podem ser vistos sob uma perspectiva muito ambiciosa, já que, afora os limites de tempo e recursos com que conta todo projeto de pesquisa, é preciso considerar as limitações e dificuldades inerentes à própria natureza de um estudo de custo educacional. Em decorrência dessas dificuldades e obstáculos, que não puderem ser superados dentro dos limites da pesquisa, não se consideraram, na análise, muitos aspectos da realidade que deverão, em estudos posteriores, merecer maior atenção. Todavia, acreditamos que o trabalho desenvolvido nesta pesquisa será de fundamental importância neste sentido, constituindo, sob vários aspectos, um pré-requisito para este maior aprofundamento. Esperamos, no decorrer deste relatório, deixar explícitos tanto os problemas e dificuldades encontrados, quanto as simplificações e as soluções que tiveram que ser adotadas. O importante, por ora, é realçcar a necessidade de que este primeiro traba

2. Os Componentes do Custo Educacional

Embora, em última instância, os agentes que financiam a educação pública sejam todos os membros da sociedade, podemos afirmar, de modo geral, que as despesas educacionais são feitas diretamente por duas vias: ou pelo estado, através de sua rede de escolas e órgãos administrativos que as gerem, ou pelas famílias, através de tudo o que gastam para manter os filhos freqüentando escolas. Entre estes gastos das famílias, estariam incluídas as despesas com material didático, transporte, uniforme, taxas de APM etc.

Não deixando de reconhecer a enorme importância do papel desempenhado pelas famílias no financiamento direto da educação pública, nem a extrema utilidade que teria o conhecimento das dimensões dessa contribuição, tivemos que nos ater, no presente trabalho, apenas às despesas efetuadas pelo poder público no provimento de educação escolar. E, mesmo dentre estas, deixamos de considerar aquelas que chamaríamos de "despesas da administração do sistema", ou seja, todas as despesas efetuadas pelo estado em outros órgãos ou repartições que não a unidade escolar. O presente estudo restringe-se, pois, aos gastos efetuados pelo estado na unidade escolar.

Limitado o custo à unidade escolar, interessava-nos escolher uma unidade de tempo que permitisse uma análise suficientemente rica das despesas aí efetuadas. Fixamos, assim, o ano como a unidade de tempo que nos permitiria esta análise. Se considerarmos como sendo o aluno educado o produto do ensino escolar e em função do qual são realizadas as despesas, podemos fixar como objeto de nossa pesquisa a determinação do custo aluno/ano no interior da unidade escolar.

Na escola, encontramos, a rigor, dois tipos de despesas:

3. O Delineamento da Amostra*

No presente projeto, para podermos trabalhar em profundidade na etapa de coleta de dados, diretamente nas escolas, seria necessário que o número de escolas a serem visitadas fosse o menor possível — por questões de tempo para a coleta dos dados necessários e de custos desta coleta — e as mais representativas possíveis quanto a certas características que poderiam determinar variações em seu custeio. Seria, portanto, necessário que a amostra incluísse escolas: 1) de todas as áreas geo-econômicas do Estado, consideradas em suas variações de densidade populacional, produção e renda; 2) representativas pelas variações de número de turnos, nível de escolaridade oferecido e número de classes por nível de escolaridade.

A primeira decisão tomada para a composição da amostra foi a de fazê-la conter escolas representativas dos três grandes blocos populacionais e administrativos do Estado, ou seja, da Grande São Paulo — compreendendo aqui dois blocos bem característicos: São Paulo-Capital e São Paulo-Exterior — e do Interior.

Comecemos delineando o processo de amostragem para o Interior do Estado.

Tomando por base dois estudos da Secretaria do Planejamento do Estado de São Paulo[1], com atualizações de dados que fizemos

---

[1] SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. Diagnóstico sócio-econômico das onze regiões administrativas do Estado de São Paulo. São Paulo, Coordenadoria de Ação Regional, 1973. e _____. Padrões funcionais e espaciais da rede urbana do Estado de São Paulo. São Paulo, Coordenadoria de Ação Regional, 1975.

* O presente Capítulo foi redigido por Bernardete Angelina Gatti, do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas, responsável pela execução de todo o trabalho de delineamento amostral, a quem muito agradecemos.

4. A Coleta de Dados

Para obter os dados necessários ao desenvolvimento da pesquisa, dividimos o processo de coleta em duas partes: num primeiro momento, buscamos uma massa significativa de informações, diretamente nas unidades escolares da amostra, através de instrumento de pesquisa preparado para este fim; num segundo momento, os dados que se mostraram impossíveis de serem conseguidos na escola, nós os procuramos obter, por vias secundárias, junto a diversas repartições da Secretaria da Educação do Estado ou a órgãos a ela ligados.

4.1. Dados Primários

O Instrumento de Pesquisa 01 (Anexo 3), através do qual foram colhidas as informações na unidade escolar, foi elaborado com base no "Questionário das Escolas", utilizado pelo Projeto Educação e Desenvolvimento do Programa ECIEL, o que permitiria a comparação entre os resultados daquele projeto e os desta pesquisa. Esta comparação, todavia, ficará para outra oportunidade, já que não será possível sua efetivação nos limites do presente trabalho.

Dentro do reduzido tempo de que dispúnhamos, procuramos construir o instrumento para coleta de dados primários, levando em conta os seguintes aspectos: 1) incorporação de tudo o que fosse aproveitável no questionário utilizado pelo Programa ECIEL, buscando, porém, a adaptação à realidade específica da rede estadual de ensino público paulista; 2) acréscimo de todos os elementos que, não estando contemplados no questionário original, diziam, porém, respeito aos objetivos da presente pesquisa; 3) inclusão de um conjunto de informações sobre elementos da realidade escolar que, embora extrapolando os limites do presente projeto, tinha a ver com um melhor detalhamento da realidade pesquisada, podendo contribuir para uma análise mais ambiciosa de custos e de seus determinantes na unidade escolar. Mesmo sabendo que a consideração deste terceiro aspecto nos possibilitaria

5. O Cálculo do Custo Aluno/Ano

No presente capítulo, procuraremos relatar o processo de cálculo do custo aluno/ano, em cada uma das rubricas de custo apresentadas no Capítulo 2.

Tendo a coleta de dados primários se processado em meados de janeiro de 1981, estabelecemos como referência o mês imediatamente anterior, dezembro de 1980. Todos os preços referem-se pois, a esse mês. Quando não foi possível conseguir o preço de um determinado item no mês de referência, inflacionamos ou deflacionamos, conforme o caso, o preço obtido, tomando como base de cálculo os índices econômicos da Fundação Getúlio Vargas, publicados na revista Conjuntura Econômica, utilizando para este fim os índices da coluna de Disponibilidade Interna (coluna 2) do Índice Geral de Preços.

5.1. Custo do Capital

Como mencionamos anteriormente, no Item 4.2., a CONESP foi um dos órgãos que colaboraram conosco na determinação dos custos do capital. Esta colaboração está consubstanciada no trabalho, elaborado pelos técnicos de sua Superintendência de Planejamento, apresentado no Anexo 7 e que denominaremos de "Relatório CONESP".

Embora de maneira sucinta, já que o trabalho em referência é suficientemente claro a respeito, é bom reforçar aqui alguns pontos que nos permitirão aproveitar melhor toda a riqueza dos dados aí apresentados. Em primeiro lugar, sempre que possível, as informações relativas a terreno, prédio e equipamentos vêm referidas a duas situações. Uma situação existente (E), que se refere às características da unidade amostrada, e uma situação ideal (I), referindo-se às características que esta unidade teria se fosse construída e instalada, em dezembro de 1980, pelos padrões de atendimento atuais da CONESP. Esta situação ideal não pôde, todavia, ser apresentada para as

6. Apresentação dos Resultados

6.1. Aluno Matriculado e Aluno Promovido

Se tomarmos, como base de cálculo do custo aluno/ano, o total de alunos matriculados, não estaremos calculando com exatidão o custo do produto da "empresa" escola, já que o objetivo desta é a produção de alunos com instrução suficiente para serem aprovados ou promovidos para a próxima série. Ao declarar que uns tantos alunos foram aprovados, enquanto outros não, a própria escola está reconhecendo que atingiu os objetivos mínimos com relação à educação escolar apenas com os primeiros, os quais constituem, assim, seu produdo final, considerando os últimos como uma espécie de "sobra" que não pode ser tida como produto acabado.

Entretanto, por pior que seja a qualidade do ensino desenvolvido na rede pública estadual, e embora existam fortes razões para se afirmar que o próprio aluno promovido constitui um produto extremamente precário, pode-se argumentar que muito dificilmente o aluno deixa de ganhar algo em termos de aprendizado apenas com sua presença na escola, mesmo que ele não venha a ser aprovado no final do ano. Em vista disso, embora mantendo a quantidade de alunos promovidos como base para o cálculo do custo aluno/ano, fizemos também algumas análises em que o critério para tal cálculo foi o número de alunos matriculados. Entretanto, sempre que não houver referência explícita em contrário, no presente Capítulo, é ao custo aluno/ano com base no número de alunos promovidos que estaremos nos referindo.

A Tabela 6.1 apresenta as percentagens de promoção para as diferentes séries do 1º e 2º graus, nas escolas da amostra. Como se pode notar, os pontos críticos continuam a ser as séries iniciais dos

ESTUDO COMPARATIVO DE CUSTO-ALUNO

NOS DIVERSOS GRAUS

E MODALIDADES DE ENSINO