

Financiamento e custos da educação: conclusões de uma pesquisa na América Latina *

CLÁUDIO DE MOURA CASTRO **

GAUDÊNCIO FRIGOTTO ***

RICARDO DE R. MARTINS ***

ROGÉRIO A. CÓRDOVA ***

Neste ensaio resumimos algumas das conclusões obtidas no curso de uma pesquisa conjunta sobre custos, financiamento e eficiência de escolas latino-americanas, realizada pelo Programa ECIEL. A amostra incluiu 1.340 escolas. Escolas primárias e secundárias, públicas e particulares, urbanas e rurais foram estudadas na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Paraguai e Peru. Contudo, em que pese o volume dos dados recolhidos no curso da pesquisa, cingimo-nos aqui apenas a uma discussão e interpretação de alguns resultados, sugerindo ao leitor interessado consultar a publicação integral.

Apresentamos a seguir um sumário das principais conclusões, com as idéias organizadas em quatro categorias gerais. Na Seção 1, descrevemos quem recebe o quê em matéria de educação. Na Seção 2, analisamos questões de ineficiência e disfunções dos sistemas educativos. Na Seção 3, discutimos brevemente os mecanismos de tomada de decisão e as configurações políticas que explicariam,

* Cláudio de Moura Castro, Gaudêncio Frigotto, Ricardo de R. Martins e Rogério A. Córdoba, *A Educação na América Latina: Um Estudo Comparativo de Custos e Eficiência* (Rio de Janeiro: Programa ECIEL, 1978), publicado pela Fundação Getúlio Vargas. Participaram dessa pesquisa: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana — FIEL (Argentina); Universidade Católica Boliviana — IIS (Bolívia); Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro — IUPERJ (Brasil); Corporación Centro Regional de Población — CCRP (Colômbia); Pontificia Universidad Católica del Ecuador — PUCE (Equador); Centro de Estudios Educativos, A.C. — CEE (México); Centro Paraguayo de Estudios de Desarrollo Económico y Social — CEPADES (Paraguai); Pontificia Universidad Católica del Perú — CISEPA (Peru); e Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (Costa Rica).

** Do Programa ECIEL e da CAPES.

*** Do IESAF/FGV.

ao menos em parte, a situação encontrada. Finalmente, na Seção 4, apresentamos algumas idéias de caráter geral, oriundas das conclusões apresentadas nas seções anteriores.

1 — A escola para quem é jovem, pobre e mora longe

Os dados examinados documentam de forma particularmente clara as diferenciações existentes nos padrões de atendimento escolar (Tabelas 1, 2 e 3). No mais, encontramos um grau bastante elevado de regularidade nos resultados que ora descrevemos. Não falamos necessariamente de coisas novas, mas parece-nos que, até o momento, não havia sido possível chegar à presente combinação de abrangência e confiança nas informações. Lidamos simultaneamente com descrições físicas das escolas e dados de custos, que são a contrapartida monetária dessas descrições.

Ricos e pobres não estudam nas mesmas escolas. À parte as particulares, que, quando freqüentadas pelos ricos, são de qualidade muito mais alta, há uma diferença sensível e em alguns casos dramática nas características das escolas públicas que atraem as diferentes classes sociais. Onde estão os pobres, estão os piores professores, as maiores relações “aluno/professor” e “tamanho da turma/professor”, os prédios mais precários, mais sujos e menos equipados. Contudo, as diferenças encontradas podem ser relativamente limitadas, como na região da Grande Buenos Aires, mas freqüentemente são de grande magnitude. Custos duas vezes mais elevados são comuns, e diferenças ainda maiores não são raras. Em Brasília, os custos sociais globais da escolarização nas escolas particulares de 1.º Grau são 1,4 vez maiores que os das públicas de mesmo nível, enquanto que entre as escolas de 2.º Grau das cidades-satélites da Capital a diferença atinge cerca de 2,1 vezes. Na Costa Rica, os mesmos custos nas escolas particulares urbanas de 2.º Grau são 3,9 vezes maiores que os referentes às públicas. Estes são alguns exemplos que bem ilustram o que vínhamos afirmando.

TABELA 1

Escolas de 1.º Grau: características de funcionamento segundo localização geográfica e vinculação jurídica — 1976 (médias)

Número de	Países:Localização/Vinculação															
	Bolívia				Brasil				Paraguai				Peru			
	Urbanas	Rurais	Urbanas	Seni-Urbanas	Urbanas	Seni-Urbanas	Urbanas	Seni-Urbanas	Rurais	Urbanas	Seni-Urbanas	Rurais	Urbanas	Seni-Urbanas		
	Públ. (N=13)	Part. (N=1)	Públ. (N=30)	Part. (N=6)	Públ. (N=8)	Part. (N=4)	Públ. (N=18)	Part. (N=4)	Públ. (N=3)	Part. (N=9)	Públ. (N=1)	Part. (N=13)	Públ. (N=15)	Part. (N=3)		
Salas	12,3	9,0	7,9	10,4	8,5	11,8	15	8,9	10	7,3	7	5,3	3,2	14	93	4,9
Andares	1,6	2,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,5	1,0	1,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,7	1,0	1,1
Turnos	1,23	1,0	1,5	2,7	2	3,5	2,0	2,1	2,7	2,3	2,0	1,9	1,7	2,6	1,7	1,1
Turmas	13,1	9,0	8,2	18,2	12,5	30,2	12,5	12,1	14,3	7,3	7,0	5,2	2,8	11,7	10,0	5,2
Alunos	479,15	260	226,1	552,8	388,9	992,2	1.427,8	268,4	383,7	415,4	287	266,2	81,5	496,3	363,7	150,8
Professores em Exercício																
Masculino	4,5	9,0	6,0	3,7	1,7	5,4	8,5	0,5	1,0	0,7	---	0,8	0,2	4,1	0,7	2,4
Feminino	13,3	7,0	6,4	26,2	17	28,8	18,5	18,9	21,7	12,4	4	6,5	3,7	9	9,7	1,9
Professores não Exercendo	0,3	---	---	2,4	1,3	2,0	---	0,8	1,7	0,1	---	0,2	---	0,4	---	---
Funcionários de Administração	3,2	2,0	0,9	3,4	4,0	3,8	5,5	3,3	5,3	1,4	1,0	0,9	15,0	0,9	0,7	0,2
Funcionários Subalternos	1,5	---	0,5	6,6	4,3	10,4	3,5	0,75	5,3	0,9	1,0	---	0,8	1,8	1,3	0,3

FONTE: Pesquisa FCIEL.

TABELA 2

Escolas de 2.º Grau: características de funcionamento segundo localização geográfica e vinculação jurídica — 1976 (médias)

Número de	Países/Localização/Vinculação													
	Bolívia			Brasil			Paraguai			Peru				
	Urbanas	Urbanas	Semi-Urbanas	Urbanas	Urbanas	Semi-Urbanas	Urbanas	Urbanas	Semi-Urbanas	Urbanas	Urbanas	Semi-Urbanas		
	Públ. (N = 6)	Part. (N = 12)	Públ. (N = 3)	Urbanas (N = 3)	Part. (N = 4)	Públ. (N = 3)	Públ. (N = 10)	Part. (N = 6)	Públ. (N = 3)	Part. (N = 7)	Públ. (N = 11)	Part. (N = 1)	Públ. (N = 2)	
Salas	14,7	16,4	27,7	27,5	27,5	33,3	10,8	13,5	10,7	8,0	22,9	19,4	28,0	16,0
Andares	1,7	2,1	1,3	1,5	1,5	1,0	1,4	1,5	1,0	1,7	1,9	2,0	3,0	2,0
Turnos	1,8	1,6	3,0	2,8	2,8	3,3	1,6	2,3	1,7	2,3	2,5	1,3	3,0	1,0
Turmas	13,3	15,8	54	29,3	29,3	56,7	15,1	30,0	7,3	15,3	41,1	13,1	32,0	65
Alunos	641,17	896	1.926,3	797	797	1.846,3	620,3	758,8	297,3	441,3	1.666,9	348,5	1.290	174
Professores em Exercício														
Masculino	21	17,8	41,7	25,3	25,3	35,3	12,3	15,4	5	5,3	11,3	5,7	65	7,0
Feminino	9,7	13,4	47,3	10	10	45,3	44,4	36	10,7	10,7	47,4	25,5	10	13,4
Professores não Exerecendo	6,8	0,4	3,3	—	—	6,0	3,0	0,8	1,0	—	3,4	1,5	1,0	1,5
Funcionários de Administração	5,3	4,7	16	26,8	26,8	6,0	6,8	6,0	2,7	2,0	10,2	3,1	4,0	2,5
Funcionários Subalternos	1,3	2,3	10,7	26,8	26,8	22	1,7	3,7	0,7	3,7	8,9	2,1	5,0	1,0

FONTI: Pesquisa ECIEL.

TABELA 3

Amostra de cinco países da América Latina: índices médios de material de construção, estado de manutenção e condições de limpeza das escolas de 1.º e 2.º Graus, por localização geográfica e vinculação jurídica — 1976

Localização/ Vinculação	Países/Condições de Escolas																																				
	1.º Grau									2.º Grau																											
	Argentina			Bolívia			Brasil			Paraguai			Peru			Argentina			Bolívia			Brasil			Paraguai			Peru									
	MC ^a	EMB	CL ^c	MC	EMB	CL	MC	EMB	CL	MC	EMB	CL	MC	EMB	CL	MC	EMB	CL	MC	EMB	CL	MC	EMB	CL	MC	EMB	CL										
Urbanas																																					
Públicas	2,0	2,85	2,71	1,8	2,4	2,6	2,1	2,4	2,4	1,88	2,25	3,0	1,93	2,65	2,29	2,0	2,6	2,8	2,0	2,5	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,5	3,0	1,8	2,2	1,8				
Particulares	(7)	(3)	(3)	(6)	(2)	(2)	(40)	(6)	(2)	(8)	(3)	(3)	(13)	(10)	(4)	(10)	(4)	(2)	(2)	(2)	(6)	(3)	(3)	(4)	(10)	(10)	(6)	(10)	(10)	(11)	(11)	(11)	(7)				
Particulares	2,0	3,0	3,0	2,0	3,0	2,5	2,0	3,33	3,0	2,0	1,66	3,0	2,0	3,63	3,0	2,0	3,5	3,0	2,17	3,16	3,83	2,0	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	2,4	3,2	3,0	2,12	3,5	2,75				
	(3)	(3)	(3)	(2)	(2)	(2)	(6)	(6)	(6)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(4)	(4)	(6)	(6)	(6)	(6)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(6)	(6)	(7)	(7)	(7)	(7)				
Semi-Urbanas																																					
Públicas	1,80	1,90	2,74	2,13	2,22	2,5	1,9	2,21	2,37	1,89	2,76	3,0	1,34	2,34	2,66	1,83	2,34	2,16	2,0	2,5	2,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,33	2,87	2,0	2,5	2,5				
Particulares	(27)	(8)	(8)	(8)	(8)	(8)	(18)	(18)	(18)	(9)	(9)	(9)	(3)	(3)	(3)	(6)	(6)	(6)	(2)	(2)	(7)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(1)	(1)	(1)				
Particulares	2,0	3,01	3,0	---	---	---	2,0	3,5	3,0	3,0	4,0	3,0	---	---	---	---	---	---	2,14	3,29	3,86	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
	(5)	(5)	(5)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(7)	(7)	(7)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(2)	(2)	(2)				
Rurais																																					
Públicas	1,75	2,75	3,0	1,33	2,16	2,23	---	---	---	---	1,69	2,46	2,42	1,49	2,54	2,53	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Particulares	(4)	(4)	(4)	(12)	(12)	(12)	(13)	(13)	(13)	(15)	(15)	(15)	(15)	(15)	(15)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)				

FONTE: Pesquisa ECIEL (1976).

OBS.: Os índices foram calculados com base nos seguintes valores: a) material de construção: 1 = primitivo; 2 = normal; 3 = luxuoso; b) estado de manutenção: 1 = necessita de reconstrução; 2 = necessita de grandes reparos; 3 = necessita de pequenos reparos; 4 = não necessita de reparos; c) condições de limpeza: 1 = ruins; 2 = regulares; 3 = boas. Os números entre parênteses representam o número de escolas em cada categoria.

^aMC = material de construção.

^bEMB = estado de manutenção.

^cCL = condições de limpeza.

Uma diferença igualmente importante foi encontrada com respeito à distância entre a escola e os centros de poder. Das regiões centrais para as periféricas, das zonas centrais para as suburbanas, da cidade para o campo, as diferenças de atendimento são profundas. Quanto mais longe, pior. O caso do Peru é bastante representativo, observando-se que, se em Lima as escolas são construídas com material de boa qualidade e apresentam condições aceitáveis de conservação, as do interior, em sua maioria, encontram-se em precárias condições. Na Bolívia, esta situação é ainda mais dramática, com cerca de 67% das escolas rurais construídas com material primitivo e 75% dos prédios carecendo de grandes reparos ou reconstrução.

Ao examinarmos a estrutura e funcionamento das escolas que atendem a diferentes faixas etárias, impõe-se uma conclusão inevitável. As escolas funcionam como se as necessidades educativas fossem mais simples, mais limitadas e menos abrangentes, quanto mais jovem o aluno. Implicitamente, parece haver a suposição de que os professores podem ser menos preparados, que as escolas não precisam de luz elétrica, esgoto, limpeza. Igualmente, laboratórios, oficinas e toda a infra-estrutura de recursos pedagógicos e audiovisuais são em geral reservados para os alunos mais velhos. Os estímulos visuais, auditivos e táteis brilham sempre pela ausência nas escolas e nas salas de aula que atendem aos mais jovens. Enquanto universidades públicas podem ter piscinas para seus alunos, há escolas primárias sem água corrente. Não parece que as teorias pedagógicas ou a psicologia do desenvolvimento possam justificar esse grau de diferenciação observado nas escolas da América Latina.

Não é propósito deste trabalho perquirir as implicações do que descrevemos acima. Não há, contudo, como evitar a conclusão de que existe um elevado grau de regressividade nos sistemas educativos latino-americanos. Os grupos e faixas menos atendidos são exatamente aqueles cuja posição sócio-econômica é mais desvantajosa. (Não nos esqueçamos que as escolas públicas primárias são as únicas onde predominam alunos de classe baixa.) Embora não seja plausível atribuir à escola a totalidade das diferenças de escolaridade e rendimento observadas entre classes sociais, é aceitável a hipótese de que parte desse diferencial, de fato, resulta da profunda regressividade dos sistemas escolares.

2 — Ineficiências e disfunções na operação das escolas

É enorme a disparidade que se observa nas escolas latino-americanas. Aliás, não se esperaria que, dada a heterogeneidade do continente, pudesse haver outra situação. Mas, dentro desse panorama, ainda assim é possível discernir algumas características gerais.

Quando tentamos identificar o que mais freqüentemente falta nas escolas, cabem algumas generalizações. Falta equipamento; muitas escolas sequer têm o mobiliário básico, como mesas e armários; mesmo os recursos pedagógicos mais elementares, como giz de cor e mapas, estão ausentes; grande proporção de alunos não tem sequer livro ou cartilha; projetores, gravadores e toca-discos não são objetos comuns na maioria das escolas; laboratórios e oficinas apenas existem em umas poucas delas, atendendo aos últimos anos do secundário.

Igualmente deficientes são os padrões de limpeza, conservação e manutenção. Cerca da metade delas foi encontrada suja e carecendo de reparos, que podiam variar da substituição de vidraças até algumas que estavam a ponto de ruir ou necessitavam de reconstrução completa.

As restrições e irregularidades no fornecimento de materiais de consumo e peças de reposição paralisam ou desencorajam o uso de equipamentos didáticos, oficinas e laboratórios. De fato, talvez mais sério do que a falta de equipamentos seja o uso pouco freqüente de muita coisa existente nas escolas, assim como sua má conservação.

Mesmo a disponibilidade de recursos básicos, tais como giz branco, quadro-negro e mobiliário funcional, é altamente irregular, havendo maior carência entre os estabelecimentos públicos mais afastados dos centros urbanos. Tomando apenas o caso paraguaio, observa-se que, se na capital algumas escolas apresentam deficiências no tocante à existência de quadro-negro e armários, o leque de carências se amplia consideravelmente nas escolas mais distantes, havendo aquelas onde o professor não dispõe sequer de giz branco para ministrar aulas.

Quanto a equipamentos mais sofisticados, tais como laboratórios e oficinas, constatou-se que apenas 30% das escolas pesquisadas os possuem, sendo o máximo atingido na Argentina (36% das escolas) e o mínimo no Peru (5,1%). Verifica-se a inexistência dos mesmos especialmente nas escolas de 1.º Grau, em todos os países examinados. Contudo, mesmo as que contam com o referido equipamento apresentam uma sistemática subutilização de suas instalações, seja em termos de ociosidade pelo tempo em que permanecem fechadas, seja no conjunto de aparelhos existentes que permanecem sem uso. Na amostra de 46 escolas pesquisadas no Distrito Federal do Brasil, pelo menos duas delas contam com laboratórios completos de química e física, os quais, no entanto, não são utilizados. No Paraguai, os equipamentos existentes são utilizados num máximo de 15 horas semanais, tempo mínimo em comparação ao número de horas durante o qual uma escola opera normalmente, isto é, cerca de 40 a 50 horas semanais.

Cabe aqui chamar a atenção para a ampla superioridade das escolas particulares nas questões enumeradas acima. Sua situação de equipamento, limpeza, manutenção e disponibilidade de insumos correntes é muito superior à das públicas. Estão quase sempre em bom estado nesses aspectos.

A pesquisa, por questões inerentes à sua metodologia, não captou qualquer indicação de demanda não atendida. Examinamos o que estava nas escolas, e sobre isso focalizamos nossos comentários. Assim, quando falamos de coisas “sobrando”, referimo-nos ao funcionamento da escola e não a algum conceito social de necessidades educacionais. Dito isso, podemos afirmar que sobram professores em muitas escolas. A variação no nível de comprometimento dos professores com a sala de aula é muito ampla. Em algumas escolas menores, todos os professores dão aula, não havendo ninguém cuidando exclusivamente da parte administrativa. Em outras, há mais professores que não dão aula do que aqueles que o fazem. Tomando apenas aqueles que regem classes, há escolas que pagam aos professores até três horas por hora de aula efetivamente dada, como, por exemplo, alguns estabelecimentos da 5.ª a 8.ª séries do 1.º Grau do município

do Rio de Janeiro.¹ Nas escolas municipais de 1.º Grau do Rio de Janeiro, foi calculado o índice de ociosidade potencial de mão-de-obra, que é um coeficiente obtido a partir da fórmula:

$$\frac{(\text{folha de pagamento anual dos professores} \div \text{n.º total de alunos})}{(\text{salário médio anual dos professores} \div \text{n.º médio de alunos } p/\text{turma})}$$

Os custos obtidos através do numerador da fração dão-nos os custos reais por aluno/ano referentes à mão-de-obra docente. São os custos que correspondem ao que foi efetivamente pago aos professores. De outra parte, os custos obtidos através do denominador da fração representam, por hipótese, o que seria a remuneração cabível se houvesse um, e apenas um, professor por turma. Ou, em outras palavras, representam qual seria o custo pertinente se os professores fossem remunerados apenas pelo equivalente ao total de aulas efetivamente ministradas, segundo o currículo de cada escola, e apenas um ou vários deles dessem aulas em cada turma.

De outra parte, cumpre fazer mais algumas observações. Na verdade, trata-se de um índice de ociosidade potencial, e pode realmente ocorrer que ela não seja real. Entretanto, é sabido que a remuneração se faz por carga horária-padrão, para cada tipo de professor, segundo o nível de classificação. Se um professor não consegue preencher a carga horária prevista num único estabelecimento, nem sempre consegue, ou pode, ou se esforça, para preenchê-la em outro educandário. Há, aí, uma série de razões para que isso ocorra. É possível, por exemplo, que a ampliação de serviços a partir das séries mais adiantadas crie maior dificuldade para que se usem todos os professores nos horários disponíveis.

Poder-se-ia supor, de outra parte, que haja nessas escolas a possibilidade de oferecer maior variedade e qualidade de serviços educativos, o que poderia estar determinando uma correlação positiva com a qualidade do ensino. Além disso, não é demais suspeitar que muitos professores estejam lotados numa determinada escola, mas que permaneçam à disposição de outros órgãos, sem vínculo com a

¹ Cf. Cláudio de Moura Castro, Elsa Nascimento, Gaudêncio Frigotto, Ricardo de R. Martins e Rogério A. Córdova, *Custos, Equidade e Adequação no Uso dos Recursos: O Caso das Escolas do Município do Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Educação, 1978).

sala de aula, ou mesmo com a escola em cuja folha de pagamento tem seu nome. Há, ainda, remuneração adicional para trabalho em escolas de difícil acesso e por atividades ou horas de atendimento extraordinárias. E é possível que, nas aulas práticas, haja desdobramentos de turmas, que o índice não capta. Entretanto, salvo outras razões, os índices, sobretudo no terceiro grupo (escolas de 5.^a a 8.^a séries), parecem tão elevados que é difícil deixar de suspeitar de inadequação no uso dos recursos humanos docentes da escola, pois o índice de ociosidade é em média superior a 2.

Trata-se de um fenômeno marcante nas séries mais elevadas do 1.^o Grau, correspondentes ao antigo ginásio. Não é, portanto, uma política geral para todo o 1.^o Grau, pois não apresenta tais níveis nas séries iniciais e nas classes de alfabetização básica. Por exemplo, são sugestivos os índices de ociosidade potencial nas escolas que atendem a alunos da 1.^a à 4.^a séries (o antigo primário), onde a norma é um único professor por turma. A ociosidade é, para a média das escolas, inexistente, pois que o coeficiente é igual à unidade. Há três escolas com algum indicio de ociosidade potencial (duas com 30% e uma com 15%) e duas com índice menor que a unidade, sugerindo falta de professor. No conjunto, não há possibilidade de haver subocupação de professores.

O mesmo, todavia, não acontece com as escolas que atendem da 5.^a à 8.^a séries. O índice aqui encontrado é de 2,3 para a média das escolas, dando a entender que, para cada hora de aula efetivamente ministrada, 2,3 estão sendo pagas. Neste grupo, dois terços das escolas apresentam um índice de ociosidade potencial superior a 100%, variando a outra terça parte entre 40 a 97%. Há escolas que se aproximam de 200% na ociosidade potencial de seus professores, sendo os índices de 2,9, 2,8 e 2,7, ou seja, uma relação de 3 para 1, segundo a qual, para cada hora de aula efetivamente ministrada, três horas são remuneradas.

A situação intermediária é encontrada entre as escolas que atendem da 1.^a à 8.^a séries. O índice médio aqui é de 1,4, embora a variância encontrada seja maior do que a dos outros dois estratos. Com efeito, percorre-se a distância que vai de 0,9 a 2,1, com coeficiente de variação igual a 25%, enquanto nos demais estratos tal coeficiente é de 13% (1.^a à 4.^a séries) e de 22% (5.^a à 8.^a séries).

É uma situação que vai desde a carência de professores até outra onde a metade dos professores parece estar potencialmente ociosa. Isso, naturalmente, sem contar com o absentéismo, que pode ser elevado. Em algumas escolas, ademais, o número de professores substitutos, em disponibilidade, em licença e docentes iguala-se aos que estão efetivamente trabalhando. Certamente o professor requer tempo para preparar aulas e outras atividades, e em muitas escolas há falta de pessoal. Mas o que se encontra é um padrão errático de utilização do tempo do professor, sem qualquer critério de funcionalidade que se possa perceber. Dessa forma, imaginamos que somente a eliminação do tempo estritamente ocioso ou improdutivo do professor significaria uma redução ponderável dos gastos da escola, talvez mais de 20 ou 30% em certos subsistemas urbanos, sobretudo nos dos grandes centros.

Embora sem a seriedade ou intensidade com que isso se dá no uso do tempo pelos professores, observamos também ociosidade e mau uso do capital físico, em particular dos prédios. Há considerável capacidade ociosa nas escolas, incluindo salas de aula não utilizadas. Observamos que, ao contrário do usualmente dito, não há em geral congestionamento nas salas de aula. Na realidade, o tamanho médio da turma está geralmente abaixo dos níveis de 30 ou 35 alunos prescritos na legislação escolar. Muitas escolas poderiam ser utilizadas em mais turnos, e nesse ponto as escolas particulares são menos eficientes, havendo enorme capacidade ociosa nos seus edifícios. Não nos referimos aqui a uma tendência para investir em terra como especulação e reserva de valor, mas sim ao uso pouco intensivo da área construída.

Quando examinamos a magnitude dos custos de cada uma das rubricas mencionadas acima, encontramos um resultado surpreendente: sobram as coisas caras e faltam as baratas. A mão-de-obra absorve quase todos os custos correntes da escola e de metade a dois terços dos custos sociais diretos da escolarização (Tabela 4). A imputação do capital pode alcançar de 15 a 25% dos custos sociais diretos.² São esses, portanto, os itens pesados nos custos, e é justamente neles que observamos ineficiência grave em sua utilização.

² Chamamos a atenção do leitor para estes dados, que pela primeira vez são computados em larga escala na América Latina.

TABELA 4

Amostra de nove países da América Latina — custos sociais diretos médios aluno/ano das escolas primárias e secundárias — 1976 (em moeda local)

Escolas	Custos Sociais Diretos (A)	Custos Totais da Escola (B)	Custos Correntes do Aluno (C)	Custos Sociais do Aluno (D)	B	C	D	Despesas de Consumo		Custos de Capital		Equipamento		Mão-de-Obra Total	
								(%)	X 100	(%)	X 100	(%)	X 100	(%)	X 100
Argentina (em Pesos)															
1.º Grau															
Urbanas Públicas da Capital (N = 8)	23.651	21.563	15.535	2.184	91	66	9	1% ^b	(220,00)	26%	(6.032,00)	1%	(293,00)	64,7%	(15.314,00)
Urbanas Públicas de Cidades-Satélites (N = 28)	10.594	8.772	6.865	1.804	83	65	17	1%	(106,00)	18%	(1.925,00)	1%	(138,00)	63,8%	(6.760,00)
Urbanas Particulares da Capital (N = 2)	20.115	22.236	13.253	3.884	85	51	15	0,9%	(227,00)	34%	(8.975,00)	1%	(138,00)	49,8%	(13.025,00)
Urbanas Particulares de Cidades-Satélites (N = 8)	14.046	10.795	6.820	3.194	77	49	23	2%	(243,00)	29%	(4.034,00)	2%	(222,00)	46,8%	(6.377,00)
Rurais Públicas (N = 4)	19.912	18.944	12.560	945	95	63	5	2%	(348,00)	32%	(6.382,00)	2%	(371,00)	61%	(12.227,00)
2.º Grau															
Urbanas da Capital Públicas Acadêmicas (N = 6)	31.896	24.134	20.004	5.168	76	63	17	0,6%	(183,00)	13%	(4.131,00)	0,9%	(286,00)	62%	(19.820,00)
Urbanas da Capital Acadêmicas (N = 5)	21.157	16.914	11.991	4.243	80	57	20	2%	(459,00)	23%	(4.926,00)	16%	(334,00)	54%	(11.320,00)

Urbanas do Interior Públicas Técnicas (N = 6)	62.094	47.531	40.370	11.244	77	65	18	0,5%	12%	1%	64,5%
								(310,00)	(7.146,00)	(886,00)	(40.060,00)
Bofóvia (em Pesos)											
1.º Grau											
Urbanas Públicas da Capital (N = 5)	19.100	18.976	18.770	213	98,8	97,8	1	0,02%	1%	0,3%	97,4%
								(3,80)	(206,40)	(24,20)	(18.766,20)
Urbanas Públicas do Interior (N = 9)	17.694	17.404	16.631	291	98,0	94,0	2	0,2%	4%	0,10%	93,75%
								(35,87)	(771,12)	(185,37)	(16.599,00)
Urbanas Particulares do Interior (N = 2)	23.074	22.381	21.562	693	97,0	93,4	3	0,04%	4%	0,2%	93,4%
								(8,50)	(818,50)	(41,00)	(21.554,00)
Rurais Públicas (N = 12)	27.679	27.514	26.456	165	99,0	95,6	1	0,06%	4%	2,6%	95,5%
								(15,88)	(1.049,58)	(719,91)	(26.449,70)
2.º Grau											
Urbanas Públicas da Capital (N = 2)	23.933	23.685	22.844	249	99	95	1	0,01%	4%	0,13%	94,8%
								(2,00)	(841,00)	(31,00)	(22.841,00)
Urbanas Públicas do Interior (N = 2)	10.549	10.018	9.596	530	95	91,0	5	0,03%	4%	0,21%	90,7%
								(3,00)	(423,00)	(22,00)	(9.593,00)
Urbanas Particulares da Capital (N=6)	14.072	12.533	12.050	1.432	89	85	10	0,63%	4%	0,40%	85,1%
								(87,83)	(619,06)	(62,86)	(11.932,20)
Urbanas Particulares do Interior (N = 7)	15.651	14.045	13.472	1.612	90	86	10	0,35%	4%	0,40%	87,0%
								(54,14)	(573,14)	(62,42)	(13.617,80)
Rurais Públicas (N = 1)	23.126	23.016	22.727	110	99	98	0,5	0,04%	1%	0,04%	98,3%
								(9,00)	(289,00)	(7,00)	(22.718,00)
Brasil (em Cruzeiros)											
1.º Grau											
Capital											
Pública (N = 10)	3.632	2.657	1.732	975	73	47,7	27,0	2,4%	25,4%	2,1%	45,5%
								(86,50)	(924,00)	(75,2)	(1.646,00)
Particular (N = 7)	5.261	4.161	1.566	1.100	79	29	21	1,7%	35,5%	0,9%	19,6%
								(123,85)	(2.595,00)	(68,14)	(1.442,52)

(Continua)

(Continuação)

Escolas	Custos Totais da Escola		Custos Correntes da Escola		Custos de Consumo de Água	Custos de Consumo de Energia Elétrica	Custos de Consumo de Gás	Custos de Consumo de Outros	Custos de Capital	Equipamento	Mão-de-Obra Total				
	(A)	(B)	(C)	(D)											
					$\frac{D}{A} \times 100$	$\frac{E}{A} \times 100$	$\frac{F}{A} \times 100$	$\frac{G}{A} \times 100$	$\frac{H}{A} \times 100$	$\frac{I}{A} \times 100$	$\frac{J}{A} \times 100$				
					(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)				
Cidades-Satélites															
Pública (N = 18)	2.160	1.454	1.071	696	67	49	32,1	1,4%	(30,77)	18,2%	(302,55)	1,0%	(23,33)	48,2%	(1.041,00)
2.º Grau															
Capital															
Pública (N = 3)	4.682	2.396	1.930	1.000	60	41	40	1,2%	(54,03)	18,7%	(875,03)	0,5%	(23,00)	40,0%	(1.875,67)
Particular (N = 1)	9.606	7.860	4.540	1.500	81	51	20	6,0%	(638,25)	11,6%	(1.240,00)	1,0%	(193,25)	28,9%	(3.084,25)
Cidades-Satélites															
Pública (N = 4)	3.350	2.153	1.267	1.100	64	38	33	0,7%	(23,05)	17,6%	(561,05)	1,0%	(35,05)	49,0%	(1.667,00)
Colômbia (em Pesos)															
Primário															
Pública	874	874	750	-	100	86	-	-	-	14%	(124,00)	3,5%	(31,00)	86%	(750,00)
Secundário em Geral	3.160	3.160	2.302	-	100	73	-	4%	(130,00)	27%	(860,00)	5%	(143,00)	69%	(2.170,00)
Secundário Acadêmico	1.560	1.560	910	-	100%	59	-	6%	(90,00)	42%	(650,00)	8%	(125,00)	53%	(820,00)
Equador (em Sucres)															
Primário															
Públicas Urbanas Federais	2.245	1.590	1.358	655	71	62	30	1%	(19,00)	11%	(232,00)	2%	(33,00)	61%	(1.333,00)

Públicas Urbanas Municipais	1.770	1.146	1.146	624	65 ^e	35	3%	—	—	62%
Privado	2.642	1.403	1.114	1.230	53	47	7%	11%	2%	35%
Rurais Públicas Federais	1.583	1.170	1.023	388	75	25	3%	9%	3%	62%
Rurais Públicas Municipais	711	711	581	—	100 ^d	—	3%	18%	4%	78%
Secundário							(23,00)	(130,00)	(26,00)	(558,00)
Pública	8.895	6.283	4.975	2.009	71	56	3%	15%	2%	53%
Privado Leigo	10.689	7.825	3.804	2.884	73	30	3%	37%	6%	33%
Privado Religioso	12.883	8.880	4.290	3.803	70	30	3%	36%	4%	31%
México (em Pesos)							(308,00)	(4.390,00)	(521,00)	(3.892,00)
Primário										
Pública	1.661	1.472	1.403	189	80 ^b	11	—	4%	1%	85%
Privado (Baixo Nível SE)	1.777	1.515	1.162	262	85 ^b	15	—	20%	2%	65%
Privado (Alto Nível SE)	1.786	4.042	3.601	694	85 ^b	15	—	9%	1%	76%
Secundário										
Pública	3.461	3.312	3.130	149	96 ^b	4	—	5%	1%	90%
Privado	5.711	4.746	3.633	965	83 ^b	17	—	19%	1%	64%
Costa Rica (em Colóns)										
1.º Grau										
Urbana Pública (N = 1)	2.851	2.826	297	25	99	0,8	1,2%	88,7%	0,3%	9,3%
Urbanas Particulares da Capital (N = 2)	1.090	940	151	150	96	14	4,6%	72,8%	1,0%	9,2%
Rurais Públicas (N = 6)	1.429	1.351	872	78	95	5	2,6%	33,6%	1%	58,4%
							(38,00)	(479,00)	(14,00)	(834,00)

(Continua)

(Conclusão)

Escolas	Custos Sociais da Direção (A)	Custos Totais da Escola (B)	Custos Correntes da Escola (C)	Custos Pessoais do Aluno (D)	B $\frac{X}{A} \times 100$ (%)	C $\frac{X}{A} \times 100$ (%)	D $\frac{X}{A} \times 100$ (%)	Despesas de Consumo		Custos de Capital		Equipamento		Mão-de-Obra Total	
								A	X 100	A	X 100	A	X 100	A	X 100
2.º Grau															
Urbanas Públicas (N = 7)	1.264	1.057	226	208	84	16	16	3%	(37,00)	65,6%	(830,00)	15,3%	(194,00)	15%	(189,80)
Urbanas Particulares (N = 3)	4.039	2.509	1.353	2.430	59	27	49	3,9%	(192,00)	23,4%	(1.156,00)	3%	(147,00)	23,5%	(1.161,00)
Rurais Públicas (N = 2)	1.056	711	240	345	67	23	33	5,3%	(57,00)	46,6%	(471,00)	1,7%	(18,50)	17,3%	(173,50)
Públicas Rurais Têcnicas (N = 3)	1.999	1.907	355	92	95	18	5	40%	(79,00)	77,6%	(1.552,00)	12,3%	(246,30)	13,8%	(276,00)
Paraguai (em Guaranis)															
1.º Grau															
Urbanas Públicas (N = 6)	22.796	22.620	9.888	177	99	43	1	2%	(462,60)	56%	(12.715,30)	1%	(299,80)	41,4%	(9.421,00)
Semi-Urbanas Públicas (N = 9)	6.426	6.131	4.314	295	95	0,7	40,5	3%	(199,10)	28%	(1.626,40)	2%	(108,40)	63,9%	(4.105,80)
Urbanas Particulares (N = 3)	33.307	16.507	10.599	16.800	50	32	50	2%	(638,00)	18%	(5.908,80)	0,8%	(261,00)	29,8%	(9.940,60)
Semi-Urbanas Particulares (N = 1)	16.736	12.836	1.497	3.900	77	9	23	0,7%	(115,00)	68%	(11.339,00)	1%	(189,00)	9,3%	(1.382,00)
Rurais Públicas (N = 13)	6.994	6.894	6.103	100	98	87	1	1%	(17,00)	11%	(1.171,00)	0,6%	(61,00)	86,0%	(5.962,00)

Rurais Particulares (N = 6)	11.928	10.078	4.687	1.842	84	39	15	2%	46%	5%	38,7%
								(236,70)	(546,50)	(624,50)	(4.377,70)
2.º Grau											
Urbanas Públicas (N = 10)	16.812	15.534	8.003	1.275	92	48	8	2%	45%	1%	45,6%
								(340,20)	(7.534,30)	(186,70)	(7.662,80)
Semi-Urbanas Públicas (N = 3)	16.955	15.725	10.989	1.230	93	65	7	2%	28%	3%	62,9%
								(314,70)	(4.736,70)	(460,00)	(10.674,00)
Urbanas Particulares (N = 6)	—	14.884	9.233	13.850	48	30	—	1%	18%	1%	30,8%
								(366,80)	(5.631,00)	(363,20)	(8.836,20)
Semi-Urbanas Particulares (N = 3)	—	8.701	6.151	7.131	55	39	—	3%	16%	1%	35,3%
								(547,30)	(2.550,30)	(183,70)	(5.603,70)
Peru (em Soles)											
1.º Grau											
Urbanas Públicas da Capital (N = 14)	6.854	6.874	5.022	480	93	82	7	0,5%	11%	0,3%	81,1%
								(36,90)	(768,00)	(21,70)	(5.564,40)
Urbanas Públicas do Interior (N = 3)	4.510	4.150	3.803	360	92	84	8	4%	8%	0,4%	80,2%
								(185,60)	(346,70)	(18,70)	(3.617,70)
Rurais Públicas (N = 15)	4.795	4.434	4.005	320	93	84	7	0,7%	10%	0,5%	83,6%
								(35,10)	(489,80)	(24,00)	(2.959,30)
2.º Grau											
Urbanas Públicas da Capital (N = 10)	8.094	7.374	6.763	720	91	84	9	0,2%	8%	0,3%	83,8%
								(16,90)	(610,00)	(27,00)	(6.746,80)
Urbanas Públicas do Interior (N = 1)	10.648	10.648	9.475	540	100	89	5	0,5%	6%	0,7%	88,5%
								(35,00)	(633,00)	(79,00)	(9.420,00)
Urbanas Particulares da Capital (N = 6)	19.245	14.640	9.627	4.604	76	50	24	2%	24%	0,9%	48,2%
								(347,00)	(5.014,00)	(178,00)	(9.270,30)
Urbanas Particulares do Interior (N = 2)	11.193	9.908	6.495	1.285	88,5	58	11,4	0,5%	30,5%	0,5%	57,30%
								(50,50)	(3.413,00)	(52,00)	(6.438,50)

FONTE: Pesquisa FOIEL (1975).

a Os custos sociais diretos compreendem os custos pessoais do aluno e os custos totais da escola. Estes compreendem: os custos de capital e os custos correntes da escola que são compostos dos custos de mão-de-obra e das despesas de consumo.

b Os números entre parênteses representam as cifras absolutas dos custos na moeda local.

c Referimo-nos às escolas situadas na Grande Buenos Aires.

d Particulares.

A determinação dos custos de capital e a avaliação de seu peso relativo dentro dos custos sociais diretos da escolarização é sumamente importante. Através de seu dimensionamento, é possível avaliar comparativamente o nível dos recursos materiais disponíveis dentro dos diversos tipos de escola e, conseqüentemente, avaliar o nível de atendimento educacional por eles oferecido. Este tipo de inferência supõe, contudo, que os custos obtidos sejam resultantes de uma relativa equivalência na intensidade de uso da capacidade instalada das escolas. Se, por um lado, esta condição parece satisfeita na medida em que aqui se trata de médias de custos por tipo de escola, há que considerar também que este tipo de dado disfarça possíveis diferenças no sistema de operação modal dos diversos tipos de escola. Exemplificando, tomemos o caso de Brasília.

Na Capital, o conjunto das escolas urbanas públicas de 1.º Grau opera, em sua quase totalidade, em três turnos (a média é de 2,8 turnos), enquanto as particulares de mesmo grau funcionam em apenas dois. Assim, os custos normalmente mais elevados destas últimas refletem, pelo menos em parte, menor intensidade de uso de seus recursos e instalações. Esta afirmação é reforçada pelo fato de que a relação número de alunos/turno nos dois grupos é praticamente a mesma: 195 alunos/turno nas particulares e 198 alunos/turno nas públicas. Já que o grau de eficiência na utilização dos recursos por turno é equivalente, tudo indica que as escolas públicas levam um turno de vantagem na intensidade de uso de suas instalações e recursos. Isto sem dúvida explica, parcialmente, o diferencial de custos entre os dois grupos.

O aumento de um turno não implica necessariamente aumento de despesas com capital, mas basicamente uma diminuição nos custos/aluno do capital já existente. Assim, se as escolas públicas de Brasília operam com custos médios de capital equivalentes a Cr\$ 924,00, os das particulares, caso operassem em três turnos, seriam da ordem de Cr\$ 1.853,00, 100% superiores aos das públicas. Este dado sugere uma conclusão inevitável. As escolas particulares de Brasília contam com instalações mais caras que as públicas, tendo condições de oferecer aos alunos um ambiente escolar em condições superiores a essas escolas.

Esta conclusão é válida para a maioria dos países da América Latina incluídos na pesquisa. Verifica-se também uma nítida diferença entre os custos de capital das escolas urbanas dos grandes centros e das regiões mais interioranas. A despeito de os custos urbanos refletirem a valorização imobiliária inerente à localização, o diferencial entre os custos de capital dos dois grupos é explicável apenas em parte por esse fato. Na realidade, a diferença entre os custos reflete também a qualidade dos recursos e instalações existentes, dimensão esta em que as escolas das cidades levam nítida vantagem sobre as do interior ou rurais.

Esta afirmação é amplamente confirmada pela análise de composição dos custos. Em geral, quanto melhores as condições de instalação das escolas, maior a participação relativa dos custos de capital e menor a dos custos de mão-de-obra nos custos sociais diretos. Um indicador interessante da qualidade da escola pode ser obtido pela relação custo de capital/custos de mão-de-obra, controladas, obviamente, as possíveis diferenças referentes à valorização do local. Seu interesse é maior quando aplicado às escolas situadas dentro de uma mesma região, na qual as possíveis diferenças de valorização são tão reduzidas que não comprometem a validade da comparação.

De fato, tomando apenas as escolas urbanas de 1.º Grau, nota-se que em pelo menos quatro países (Argentina, Brasil, Bolívia e Paraguai) a relação custos de capital/custos de mão-de-obra nas escolas públicas é de 30%, enquanto que, nas particulares, atinge a impressionante cifra de 75,4%. Com relação às rurais, observou-se que esta proporção é da ordem de 23%, inferior, portanto, à constatada nas regiões urbanas.

Finalmente, uma palavra sobre as escolas de 2.º Grau. Em relação a elas, nada mais há do que observar o óbvio: os custos de capital são maiores, dada a maior complexidade de seus serviços educativos, aumentando a relação custos de capital/custos de mão-de-obra.

Nas áreas onde foram observadas as deficiências mais frequentes e persistentes, os custos são realmente reduzidos. O valor imputado ao equipamento flutua normalmente entre 1 e 2%. Escolas eficientemente administradas podem ter custos de equipamento da ordem de 2% dos custos sociais diretos. No entanto, são endêmicas as defici-

ências nessa área. Limpeza, manutenção e insumos correntes usualmente custam por volta de 1% dos custos sociais.

Há, portanto, padrões de operação sumamente deficientes e pouco inteligentes. Não há fundos para manter prédios que desmoronam, acarretando enormes custos de reconstrução; equipamentos ficam ociosos por falta de peças; a sujeira e o desleixo, visíveis em muitas escolas, causam desconforto aos alunos e professores.

Pensa-se que o equipamento é caro, e esse mito é por toda parte encontrado. Na realidade, em escolas relativamente simples, o mobiliário básico absorve cerca de 90% do magro orçamento (cerca de 1% dos custos sociais diretos) estabelecido para equipar o estabelecimento. Oficinas e laboratórios são considerados extravagâncias que vão além das disponibilidades dos cofres públicos, e com muita frequência permanecem vazios os locais construídos para abrigá-los. Verificamos, contudo, que em nenhuma das escolas examinadas há uma oficina ou laboratório cujo valor atinja o valor de construção civil da sala que o abriga. No Brasil, por exemplo, uma sala de 50 m² custa mais de US\$ 10.000; qualquer equipamento de oficina ou laboratório que, em condições de ensino, caiba nessa sala tem um valor que não atinge esse montante. Gasta-se, pois, no caro e economiza-se no barato.

Nossos dados revelaram gastos insuspeitadamente altos, que devem ser realizados pelas famílias de alunos que freqüentam escolas públicas. Dependendo do país e do nível, os dados mais freqüentes oscilam entre 20 e 35% dos custos sociais diretos da escolarização. Deve-se notar que não estamos computando os gastos com anuidades. Há gastos importantes em livros, cadernos, uniformes e material escolar, não cobertos pela escola. Em certos casos, até, somente o custo de transporte iguala os custos correntes da escola. Para alunos de classe baixa, o montante de despesas gerado pode ser proibitivo. Fica, portanto, claro o alcance de um programa que seletivamente subsidie os gastos pessoais de alunos de baixo nível econômico.

Dos dados obtidos é possível depreender que os custos pessoais dos alunos representam uma parcela substancial dos custos sociais diretos de sua escolarização. Sem considerar outros componentes, tais como a renda sacrificada, nota-se que o volume dos gastos das

famílias com a escolarização atinge, por vezes, níveis potencialmente proibitivos para aqueles economicamente menos favorecidos. Este fato parece ser mais evidente nas concentrações urbanas. A despeito de uma grande variabilidade nos dados (a participação relativa dos custos pessoais dos alunos nos custos sociais diretos varia de 1 a 50%), constatou-se que os percentuais mais elevados se apresentam mais freqüentemente nas regiões urbanas, tanto nas capitais como na periferia.

De modo análogo — e como seria de esperar — é nas escolas particulares que se verifica o maior peso relativo dos gastos pessoais dos alunos nos custos diretos globais. No entanto, em alguns países, são as escolas públicas que tomam a dianteira, como é o caso das cidades-satélites do Distrito Federal do Brasil. Tal situação poderia ser parcialmente explicada pelo fato de as escolas públicas operarem neste caso com custos menores do que as particulares. Supondo-se certa constância nas despesas básicas de custeio familiar da educação, nada mais lógico do que se observar um aumento da participação relativa destes quando diminuem os custos diretos globais.

3 — Mecanismos de decisão e política educacional

A existência de um grupo de pressão — formal ou informal — é função da presença de alguns fatores, como o domínio da informação acerca das questões, a percepção dos seus interesses, a capacidade de organização, quando isto for requerido, acesso aos centros de poder e, muitas vezes, controle do poder econômico. O interesse por questões educacionais na América Latina parece restringir-se àqueles poucos que já têm algum nível de educação. Em boa parte são aqueles que têm uma situação econômica melhor.

Mais do que a mera existência de vagas, a preocupação com a qualidade do ensino localiza-se também nesses mesmos grupos. Faz sentido político, portanto, a concentração de gastos nas escolas que atendem às famílias mais prósperas e que as preocupações com a qualidade, consubstanciadas em custos mais altos, sejam também aí localizadas. De fato, não há grande interesse popular por educa-

ção, e a pouca demanda política que se percebe é atendida com vagas e não com excelência do ensino.

As mais claras manifestações desta configuração de poder são certas políticas de expansão física da rede de ensino público que, ao invés de atender a faixas sócio-econômicas até então afastadas da escola, localizam-se em áreas geográficas onde absorvem a clientela das escolas particulares que anteriormente atendiam a grupos mais elitizados.

A distância dos centros de poder é também fator de conseqüências regressivas. Os que estão mais longe são menos capazes de serem ouvidos e de se fazerem presentes nos momentos em que a máquina burocrática toma suas decisões. Não se trata de um mecanismo político premeditado e de cunho conspiratório, mas de uma soma de inúmeras pequenas decisões cujas conseqüências agregadas produzem as situações que conhecemos.

Em um estudo de caso que examinamos, uma mesma região era atendida por 27 instituições educacionais diferentes.³ Cada uma delas é sensível a pedidos, requisições, contatos formais e informais, pressões de grandes e pequenos, clientelismo e nepotismo de diferentes matizes. É o "ativismo" burocrático e político que em boa medida vai determinar quem recebe o quê. Quem mais pede, mais recebe. Nessas situações de multiplicação burocrática, o pedido e o contato acabam por ser os mais fortes indicadores de demanda. Recebe, então, quem sabe, quem está perto do poder, quem se organiza, e não necessariamente quem precisa.

A nível local, a consciência aguda da importância da educação não resulta necessariamente na decisão de gastar mais dos seus próprios recursos, mas na sua maior eficácia em transferir a conta para uma instância superior (Estado, Governo Central).

Não tentamos aqui demonstrar proposições desta natureza, mas simplesmente ilustrar o fato de que os padrões de gastos observados são em boa parte congruentes com o que conhecemos a respeito das

³ Sonia Kenski, *Padrões de Financiamento e Tomada de Decisão em Educação: Um Estudo de Caso de Cinco Cidades na Periferia de Curitiba*, Dissertação de Mestrado (Rio de Janeiro: IESAE/FGV, 1978), trabalho realizado em colaboração com a Coordenação do Projeto Educação e Desenvolvimento do Programa ECIEL.

configurações de poder e de disponibilidade política para temas educativos.

Passando a um nível mais voltado para as operações internas da escola, podemos também examinar algumas circunstâncias em que são definidos os gastos educativos: gasta-se demais com professor e prédio, gasta-se menos com equipamento e despesas correntes.

A razão disso parecem ser as dimensões políticas subjacentes a essas rubricas. Construir escolas é parte do repertório de realizações positivas de políticos e autoridades educacionais. Não são sem objetivos as placas e cartazes informando o nome do dignitário político que inaugurar a escola. Este é, portanto, um gasto que as autoridades prazerosamente autorizam. Mas, ao inaugurar as escolas, automaticamente adquire-se o compromisso financeiro de operá-las, o que requer professores. Uma vez em folha os professores, os mecanismos de representação política não permitem qualquer compressibilidade dos seus números.

Tradicionalmente, a própria contratação de professores constituía um dos instrumentos políticos mais importantes. Em alguns lugares continua sendo; em outros, foram substituídos concursos e formas menos manipuláveis, de tal modo que as transferências passaram a ser o reduto de poder dos políticos. Daí a progressiva acumulação de professores, cada vez mais ociosos, nas escolas dos centros e, igualmente, nos melhores bairros. Por trás da disfuncionalidade enorme no uso do tempo dos professores está o mecanismo político, onde a transferência é o mais importante trunfo comandado pelos políticos e autoridades educacionais. Uma aliança política é barganhada pela transferência dos afilhados do chefe político que comanda votos ou tem boas relações no partido.

Nesses orçamentos premidos pela rápida expansão das matrículas, seguindo uma vigorosa política de construção e contratação de professores, sobram as outras despesas. Não há instâncias políticas ou econômicas que forcem a compra de vassouras, sabão, giz ou tornos, nem dentro nem fora da escola. Não há realmente instâncias que pressionem por gastos que não dizem respeito à expansão da matrícula. Na verdade, todas essas coisas podem melhorar a qualidade e a variedade dos serviços educativos oferecidos. Mas como não há

demanda política bem caracterizada ou mecanismos internos — como no caso dos professores — essas despesas variam ao sabor do acaso e de circunstâncias fortuitas.

Caracteriza-se, portanto, uma série de mecanismos de natureza política que conduzem a certos padrões previsíveis de alocação de recursos, bem como a uma profunda ineficiência e disfuncionalidade no dimensionamento das diferentes rubricas dos gastos da escola e da maneira como são utilizados seus fatores de produção.

4 — Escolas e escalas de operação

Como discutido anteriormente, são comuns as ineficiências e formas inapropriadas de organizar o processo escolar. Muitas dessas disfunções têm pesadas repercussões sobre os custos, levando a uma elevação dos níveis de gastos por aluno.

Não obstante, há diferenças de custos que nascem de características intrínsecas do processo educativo. Examinemos inicialmente aquelas que resultam de diferenças de tipos ou níveis de escolas e, em seguida, as ligadas à escala de operação ou tamanho da escola.

Diferentes níveis e tipos de ensino têm características próprias, quer sejam inerentes à própria natureza da educação, quer sejam de ordem cultural. Não há qualquer razão pedagógica para que a obra de construção civil de uma universidade não seja idêntica à de uma escola primária; contudo, por tradição, a universidade é mais requintada ou mesmo luxuosa. Por outro lado, o ensino superior tem necessidades específicas. Por exemplo, para ensinar astronomia, necessita-se de um telescópio. Ademais, os professores, sobretudo nos países mais pobres, diferenciam-se profundamente por seu nível de escolaridade. Há uma fração ponderável ensinando no primário com formação secundária incompleta. Já no nível secundário, exige-se um diploma universitário, e é crescente a proporção com pós-graduação ensinando nas universidades.

Dessa forma, os níveis mais elevados têm custos mais altos, mesmo quando eliminados os exageros e a injustificável penúria das escolas

elementares — mencionada anteriormente. As carreiras técnicas e científicas, por exigirem laboratórios, assistentes e materiais mais dispendiosos, tendem a ser mais caras do que os ramos acadêmicos.

Portanto, as diferenças entre níveis e tipos se devem muito mais a variações nas especificações e preços dos insumos do que à forma como estes são utilizados.

Em contraste, dentro de um mesmo nível, supondo uma operação eficiente, livre de parasitismos e condicionantes extra-escolares ou de natureza política, as diferenças de custo se devem à escala de operações. Quanto maior o tamanho da matrícula, menores os custos por aluno. Os textos de economia falam-nos de custos decrescentes e, eventualmente, crescentes, quando se atingem as “deseconomias de escala”. Esse segundo nível não nos diz respeito, por ser sobremaneira incomum o excesso de tamanho nas escolas que examinamos.

Para melhor entender a razão dos custos decrescentes, podemos examinar a escola como um conjunto de módulos de produção, ou turmas, e uma unidade central de serviços que fornece a administração, a orientação pedagógica e uma série de serviços especiais centralizados, como esportes, saúde, oficinas, etc.

Ao crescer, a escola adiciona turmas, isto é, módulos, em tudo parecidos com os demais: uma sala adicional, mais um professor (ou o seu equivalente em horas de vários professores) e mais 30 ou 35 alunos. Como são adicionadas unidades semelhantes, o custo por aluno do módulo — e, por consequência, do total de módulos — não muda. É bem verdade que, quando a evasão é muito elevada, há mais vantagens no tamanho maior por permitir consolidá-la em um único, dois ou mais módulos desfalcados pela deserção em período anterior.

A unidade de serviços, por outro lado, é praticamente a mesma dentro de variações bastante amplas no número de módulos. Parte do trabalho administrativo aplica-se automaticamente a toda escola. Em muitos outros casos, trata-se de recursos que têm um uso seqüencial pelos módulos; a expansão do número de módulos resulta na redução dos períodos de inatividade dos recursos. Se há apenas uma turma, o laboratório pode ser usado três horas por semana, se há duas turmas, o uso será de seis horas, e assim por diante. Trata-se,

portanto, de gastos fixos, que são progressivamente utilizados por um número crescente de módulos, reduzindo os custos por aluno. Daí encontrarmos custos decrescentes nas escolas maiores.

Quanto mais complexa a escola, maior é a magnitude do que estamos chamando de central de serviços. Portanto, maiores são os custos fixos, a queda dos custos unitários associados com o aumento da escala de operações e, conseqüentemente, o tamanho requerido para uma operação a custos aceitavelmente baixos. Quanto maior o número de opções ou especializações oferecidas, maior o tamanho necessário para a operação econômica.

Em geral, uma escola primária opera eficientemente a partir de 200 alunos, enquanto uma escola técnica requer mais de mil, assim como uma universidade técnica, a rigor, deveria operar com vários milhares.

Tomemos as escolas do Distrito Federal do Brasil e, posteriormente, as escolas de 1.º Grau do Rio de Janeiro, buscando examinar como se comportariam os custos. Os custos escolares unitários do município do Rio de Janeiro e de Brasília diferem de alguma maneira no que diz respeito ao seu comportamento, o que podemos ver expresso graficamente através das correlações obtidas.

Os dados da Tabela 5 mostram-nos que, de modo geral, a rede escolar do Rio de Janeiro, como um todo, está operando a custos por aluno/ano (ou unitários) que decrescem à medida que aumenta o tamanho das escolas, medido pelo número de alunos. As correlações que obtivemos são sistematicamente negativas, indicando que tanto menores serão os custos quanto maior for o número de alunos matriculados. À exceção de três casos, em 60 correlações calculadas, todos os demais mostram sinal negativo. Metade dessas correlações é estatisticamente significativa, enquanto a outra não o é.⁴ Convém ressaltar, todavia, a variedade dos resultados encontrados quanto aos coeficientes de correlação, seja ao cotejarmos diferentes rubricas de custo, seja ao cotejarmos diferentes grupos de escola.

O comportamento dos custos no Distrito Federal pouco difere, embora apresente algumas peculiaridades interessantes. Os dados da Tabela 6, referentes às escolas públicas de 1.º ou de 2.º Graus, do plano-piloto ou das cidades-satélites, mostram que a grande maioria

⁴ Trata-se do coeficiente de correlação de Pearson.

das correlações não é significativa estatisticamente. Estamos, pois, diante de uma rede escolar que parece operar a custos constantes em várias rubricas.

TABELA 5

Correlações simples entre os componentes dos custos e o núcleo das escolas de 1.º Grau do município do Rio de Janeiro – 1977

Custos	Escolas		
	(I) Escolas 1.ª/4.ª Séries (N = 18)	(II) Escolas 1.ª/8.ª Séries (N = 18)	(III) Escolas 5.ª/8.ª Séries (N = 12)
(I) Custos Totais da Escola	-0,44 ^a	-0,39	-0,57 ^a
Custos Monetários da Escola	-0,52 ^b	-0,39	-0,50 ^a
Custos de Mão-de-Obra	-0,52 ^b	-0,37	-0,51 ^a
Custos de Capital	-0,25	-0,18	-0,67 ^b
Terreno	-0,10	-0,25	-0,54 ^a
Prédio	-0,54 ^a	+0,02	-0,70 ^b
Equipamento	-0,44 ^a	-0,20	-0,11
(II) Custos de Unidade de Serviço	-0,48 ^b	-0,53 ^b	-0,63 ^b
Mão-de-Obra Não-Docente	-0,69 ^c	-0,65 ^c	-0,51 ^a
Despesas de Consumo	-0,46 ^a	-0,74 ^c	+0,16
Capital	-0,24	-0,16	-0,58 ^b
Prédio	-0,58 ^b	+0,30	-0,57 ^a
Terreno	-0,18	-0,26	-0,53 ^a
Equipamento	-0,37	-0,10	-0,05
(III) Custos do Módulo de Produção	-0,28	-0,25	-0,50 ^a
Mão-de-Obra Docente	-0,13	-0,22	-0,48
Capital	-0,30	-0,27	-0,61 ^b
Prédio	-0,40 ^a	-0,21	-0,53 ^a
Terreno	-0,20	-0,19	-0,61 ^b
Equipamento	-0,56 ^b	-0,58 ^b	-0,28

FONTE: Pesquisa SME-RJ (1977).

^aSignificante ao nível de 0,10.

^bSignificante ao nível de 0,05.

^cSignificante ao nível de 0,01.

TABELA 6

Correlações simples entre os componentes dos custos e números de alunos das escolas de 1.º e 2.º Graus, públicas e particulares, do Distrito Federal do Brasil — 1976

Custos	Escolas									
	1º Grau			2º Grau						
	Públicas	Parti- culares	Con- juntas	Públicas	Parti- culares	Con- juntas				
	Brasília (N = 10)	Agre- gadas (N = 28)	Brasília (N = 7)	Brasília (N = 3)	Cida- dos-Sa- téites (N = 4)	Agre- gadas (N = 7)				
Custos Totais da Escola	+ 0,06	+ 0,05	- 0,17	- 0,70 ^b	+ 0,32 ^a	+ 0,27	+ 0,18	+ 0,26	- 0,33	- 0,38
Custos da Mão-de-Obra	+ 0,37	+ 0,05	- 0,08	- 0,55	- 0,15	+ 0,61	+ 0,28	+ 0,51	- 0,03	- 0,08
Custos de Capital	- 0,08	+ 0,03	- 0,20	- 0,63	- 0,33 ^b	- 0,45	- 0,11	- 0,29	- 0,42	- 0,46
Terreno	+ 0,31	+ 0,04	+ 0,02	- 0,77 ^b	- 0,31 ^a	- 0,55	- 0,52	- 0,41	- 0,43	- 0,47
Construção	- 0,24	+ 0,09	- 0,25	- 0,37	- 0,31 ^a	- 0,18	- 0,002	- 0,06	- 0,41	- 0,45
Equipamentos	+ 0,75 ^b	- 0,49 ^b	+ 0,06	+ 0,33	- 0,02	- 0,02	+ 0,84 ^a	+ 0,29	- 0,44	- 0,46

Custos da Unidade de Serviço	- 0,06	- 0,10	- 0,24	- 0,66	- 0,35 ^b	- 0,36	+ 0,05	- 0,13	- 0,42	- 0,46
Mão-de-Obra	- 0,14	- 0,61 ^c	- 0,36 ^a	- 0,14	- 0,24	+ 0,98 ^a	+ 0,18	+ 0,31	+ 0,40	+ 0,18
Despesas de Consumo	- 0,31	- 0,21	- 0,42 ^b	- 0,38	- 0,41 ^b	- 0,18	+ 0,49	- 0,01	- 0,48	- 0,51 ^a
Capital Total	- 0,03	+ 0,10	- 0,14	- 0,66	- 0,30 ^a	- 0,48	- 0,13	- 0,32	- 0,43	- 0,47
Terrenos	+ 0,40	+ 0,06	+ 0,08	- 0,78 ^b	- 0,29 ^a	- 0,55	- 0,55	- 0,42	- 0,43	- 0,47
Prédio	- 0,21	+ 0,17	- 0,22	- 0,43	- 0,28 ^a	- 0,30	- 0,01	- 0,13	- 0,43	- 0,47
Equipamentos	+ 0,88 ^o	- 0,34	+ 0,21	+ 0,54	+ 0,15	+ 0,46	+ 0,77	+ 0,38	- 0,39	- 0,41
Custos do Módulo	+ 0,32	+ 0,15	- 0,05	- 0,83 ^b	- 0,15	+ 0,56	+ 0,32	+ 0,52	- 0,17	- 0,21
Mão-de-Obra	+ 0,54	+ 0,18	+ 0,02	- 0,79 ^b	- 0,05	+ 0,55	+ 0,34	+ 0,52	- 0,06	- 0,13
Capital Total	- 0,39	- 0,22	- 0,41 ^b	+ 0,02	- 0,48 ^o	+ 0,85	+ 0,06	+ 0,31	- 0,37	- 0,42
Terreno	- 0,05	- 0,57 ^b	- 0,55 ^c	+ 0,00	- 0,59 ^o	+ 0,90	+ 0,29	+ 0,41	- 0,41	- 0,44
Prédio	- 0,39	- 0,17	- 0,39 ^b	+ 0,02	- 0,46 ^o	+ 0,87	+ 0,06	+ 0,35	- 0,34	- 0,39
Equipamentos	- 0,31	- 0,29	- 0,38 ^b	- 0,02	- 0,44 ^o	- 0,95	- 0,40	- 0,73 ^a	- 0,31	- 0,42

FONTE: Pesquisa ECIEL (1976).

^a Significante ao nível de 0,10.

^b Significante ao nível de 0,05.

^c Significante ao nível de 0,01.

Por outro lado, das 27 correlações significativas a 5% e menos, 24 apresentam sinal negativo, sugerindo custos decrescentes ao se aumentar a intensidade de operação das escolas. As outras três correlações restantes, apresentando sinal positivo, são sugestivas. Com efeito, elas se referem à rubrica de custos de equipamento. Ora, a função de custos se traduz numa operação contábil de dividir o total de gastos pelos usuários da escola. Se o denominador aumenta e o quociente também, isso significa que o numerador, isto é, o total de gastos, aumenta ainda mais rapidamente. Tal mudança só se pode verificar pelo acréscimo na quantidade ou qualidade dos insumos. Em outras palavras, trata-se de uma educação qualitativamente distinta.

Como as escolas da amostra do Distrito Federal nos apresentam um corte transversal da rede escolar, temos uma visão das condições de funcionamento de diferentes estabelecimentos numa perspectiva espacial, e não temporal. Os três casos de correlações positivas em relação ao equipamento escolar sugerem escolas que operam em condições desiguais de recursos. Nestes casos, escolas maiores parecem contar com maior volume de equipamentos, o que pode ser reflexo de uma política que tende a negar a dotação de recursos aos educandários de menor porte.

No caso do Rio de Janeiro, esta situação não se verificou. As correlações sistematicamente negativas são indicadoras de uma política de implantação da rede escolar que zela para que mesmo as escolas pequenas entrem em operação já com boa dotação de recursos.

Considerando os esforços que de longa data se vêm realizando neste município (ex-Estado da Guanabara e ex-Distrito Federal), parece-nos mais apropriada a conclusão de que estamos, efetivamente, diante de uma rede escolar bem montada e bastante bem dotada de recursos. Relativamente às condições das escolas em nossa realidade brasileira, incluindo o próprio Distrito Federal, a impressão que temos é a de que estamos diante de uma rede escolar ampla e bem acabada. Neste caso, é lícito inferir que o aumento do número de alunos por escola não representa necessariamente diminuição na qualidade do rendimento escolar, uma vez que as escolas

já estariam equipadas dentro de um padrão mínimo de atendimento, não tendo a relação aluno/turma excedido os parâmetros usuais (30 a 35:1).

Já no caso de Brasília, é possível tecer considerações algo distintas. O fato de encontrarmos custos significativamente crescentes relativos a equipamento em alguns subgrupos de escolas públicas configura até certo ponto uma situação diferente.

O que se pode inferir a partir daí? Preliminarmente, afigura-se importante considerar a estratégia de implantação da rede física. Neste caso, pode-se afirmar, a preocupação primeira da administração é a construção do prédio e a alocação do número mínimo de recursos humanos para que a escola possa entrar em funcionamento. Erguendo-se as paredes, dando-lhe um teto, equipando as salas com móveis para os alunos e, talvez, providenciando algumas comodidades mínimas indispensáveis, resta nomear os professores para atenderem às classes, designar um diretor e um secretário e dar por inaugurada a obra.

Quando o número de alunos é menor, a escola evita sistematicamente os custos elevados, eliminando a variedade de serviços educativos e as facilidades disponíveis associadas a melhores equipamentos. Assim, os custos crescentes indicam que nas escolas maiores há maior oferta destes serviços, destacando a heterogeneidade das escolas neste particular.

No caso de escolas primárias em comunidades mais pobres, poderíamos dizer que é a própria existência dos rendimentos de escala que determina a decisão de não oferecer esses recursos complementares, antes que elas atinjam um nível de operação considerado compatível com o volume desse investimento adicional. A fim de não incorrer em custos muito elevados, dada a pequena escala de operação dessas escolas, simplifica-se o problema resolvendo-se, de forma sumária e definitiva, a questão das indivisibilidades.

Cabe, entretanto, considerar as implicações dessa política para a qualidade do ensino nas escalas reduzidas de funcionamento da rede escolar. O seu preço é privar os alunos, sobretudo os das séries iniciais, de um elevado número de serviços.

Em síntese, portanto, vemos que a tentativa de oferecer tipos de serviços educativos razoavelmente equivalentes, qualquer que seja o tamanho da unidade escolar, resulta em um ensino mais caro quanto menor a escola. Isso nada mais é do que uma nítida manifestação dos rendimentos de escala. Os casos de custos crescentes verificados no Distrito Federal podem sugerir que, para fugir a esse inevitável formato da curva de custos, são suprimidos alguns serviços educativos nos estabelecimentos de menor porte, parecendo haver mutilação no elenco daqueles oferecidos pelas escolas menores.

(Originais recebidos em janeiro de 1979. Revisitos em novembro de 1979.)