



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO



VALQUIRA MACÊDO CANTUÁRIO

**O CUSTO-ALUNO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE TEMPO INTEGRAL NA REDE  
MUNICIPAL DE ENSINO DE TERESINA-PI**

TERESINA – PI

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO



VALQUIRA MACÊDO CANTUÁRIO

**O CUSTO-ALUNO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE TEMPO INTEGRAL NA REDE  
MUNICIPAL DE ENSINO DE TERESINA-PI**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosana Evangelista da Cruz

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais e Gestão da Educação

TERESINA – PIAUÍ

2024

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências da Educação  
Serviço de Representação da Informação

C233c Cantuário, Valquira Macêdo

O Custo aluno das escolas públicas de tempo integral na Rede Municipal de Ensino de Teresina-PI / Valquira Macêdo Cantuário. – 2024.

209 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Teresina, 2024.

“Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosana Evangelista da Cruz.”

1. Política Educacional. 2. Financiamento da Educação.
3. Escola de Tempo Integral. I. Cruz, Rosana Evangelista da.
- II. Título.

CDD 379

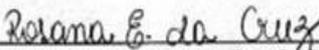
VALQUIRA MACÊDO CANTUÁRIO

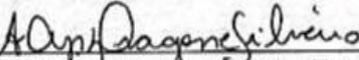
**O CUSTO ALUNO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE TEMPO INTEGRAL  
NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE TERESINA-PI**

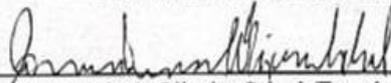
Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais e Gestão da Educação

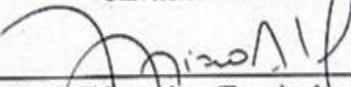
Aprovada em: 06/11/2024

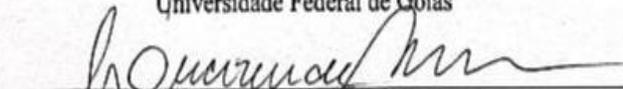
  
Prof.ª Dra. Rosana Evangelista da Cruz (Orientadora)  
Universidade Federal do Piauí

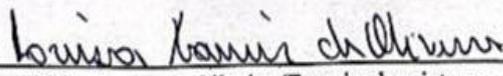
  
Prof.ª Dra. Adriana Aparecida Dragone Silveira (Examinadora externa – Titular)  
Universidade Federal do Paraná

  
Prof.ª Dra. Carmen Lúcia de Oliveira Cabral (Examinadora interna – Titular)  
Universidade Federal do Piauí

  
Prof.ª Dr. Luis Carlos Sales (Examinador interno – Titular)  
Universidade Federal do Piauí

  
Prof.ª Dr. Thiago Alves (Examinador externo – Titular)  
Universidade Federal de Goiás

  
Prof.ª Dra. Lucineide Barros Medeiros (Examinadora interna – Suplente)  
Universidade Estadual do Piauí

  
Prof.ª Dra. Luisa Xavier de Oliveira (Examinadora interna – Suplente)  
Universidade Federal do Piauí

À minha família. Especialmente aos meus sobrinhos, que são as pessoas mais importantes da minha vida. O apoio e a compreensão de vocês foram essenciais para a construção desta Tese.

## AGRADECIMENTOS

Do caminho da roça até os *Campi* universitários foram muitos os desafios, que superei por meio de minha fé e minha perseverança. A Deus, que representa minha transcendência, gratidão pela força para continuar buscando realizar meus sonhos.

Gostaria de agradecer a existência das universidades públicas do Brasil, especialmente a Universidade Estadual do Piauí -UESPI e a Universidade Federal do Piauí -UFPI, pois sem essas instituições de ensino, a possibilidade de cursar uma pós-graduação e desenvolver esta tese seria demasiadamente difícil.

A construção de uma tese passa por diferentes momentos. À primeira vista, podemos pensar que é tarefa solitária, mas até no meio do caos, temos pessoas que nos escutam, fortalecem, transmitem amizade e confiança. A elas, meus sinceros agradecimentos pela solidariedade e pelo companheirismo ao longo da caminhada.

De modo especial, agradeço à minha família, na pessoa de meu pai, **Valdivino** (*in memoriam*), homem batalhador, que acreditou na educação como possibilidade de mudança na vida de nossa família; e de minha mãe **Francisca**, mulher forte que se mantém sempre ao lado dos filhos. Obrigada, pai e mãe, pelo amor e pela dedicação de sempre. Às minhas irmãs, Valdenice, Vanessa e Waldirene, pelo incentivo constante, pela amizade e pela paciência que sempre tiveram comigo. Ao meu irmão, Antonio Wilson, que mesmo distante, sempre me apoiou. A certeza de que posso contar com vocês fortaleceu e animou essa longa jornada. Aos meus sete sobrinhos lindos, que eu amo muito e que tornaram essa caminhada mais leve: Emille Tawany, Ruan Victor, Alana Gabrielly, Isadora, Maria Beatriz, Bernardo e Benício.

À minha primeira professora, **Dona Raimunda**: a senhora permanece viva em minha mente e no meu coração.

Agradeço de coração à minha orientadora, **Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosana Evangelista da Cruz**, pela generosidade, pelo apoio e pela leitura cuidadosa durante a produção da presente tese; pela paciência, pela dedicação e pelo incentivo de sempre. Seus ensinamentos foram para a vida! Serei eternamente grata, querida professora.

Aos professores que participaram da Banca Examinadora da Qualificação, pela disponibilidade de compartilhar seus conhecimentos, colaborando com este estudo: **Prof.<sup>a</sup> Dra. Adriana Dragone, Prof.<sup>a</sup> Dra. Carmen Lúcia, Prof.<sup>a</sup> Dra. Lucineide Barros, Prof.<sup>a</sup> Dra. Luisa Xavier, Prof. Dr. Luis Carlos e Prof. Dr. Thiago Alves.**

Ao Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Políticas e Gestão da Educação (NUPPEGE), grupo atuante que me permitiu aprofundar as discussões relacionadas ao

monitoramento, à gestão e à garantia do direito às políticas educacionais. De modo especial, agradeço a Irene Lustosa por ter me convidado a participar das reuniões do Núcleo e a Magna Silva pela inspiração da temática.

Aos **colegas da 14ª Turma de Doutorado em Educação – 2020**. De modo particular, à Sandra e à Kininha, pela superação em ter atravessado uma pandemia mundial. Naquele momento histórico, nossos laços foram construídos virtualmente, pois não tivemos a oportunidade de fortalecer as famosas “panelinhas”, nem fazer happy hour ou visitas para tomar um café, um chazinho, nem mesmo o tradicional lanche nos intervalos. Mas nos apoiamos como era possível. Fez muita falta os momentos que não pudemos viver!

À **Secretaria Municipal de Educação**, instituição com a qual tenho vínculo funcional. Obrigada pela oportunidade diária de novas aprendizagens e pela autorização desta pesquisa nas Escolas Municipais de Tempo Integral.

Ao **Sindserm**, pela importante incidência na luta pelos direitos dos trabalhadores da educação da Rede Municipal de Ensino de Teresina. De modo particular, à sempre presente Osmarina Moura (*in memoriam*).

Aos companheiros de trabalho da **Escola Municipal Torquato Neto**, pelo apoio, pelo acolhimento e pelo carinho durante essa caminhada.

Às **amigas-mães**, que em muitos momentos, acolheram-me, abrigando-me, incentivando-me e aconselhando-me: Eulimá, Isabel Dias, Lúcia Oliveira e Ana Holanda.

Às **amigas**, Maria, Elisângela, Luzimá, Vanusa, Eliane, Faby, Lucineide Soares, Marina e Samara, por compreenderem os momentos de reclusão de que precisei para concluir este trabalho, pelo carinho e pelo cuidado. Vocês são especiais para mim.

*“Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha, e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.”*

*(Karl Marx)*

CANTUÁRIO, Valquira Macêdo. **O custo-aluno das escolas públicas de tempo integral na Rede Municipal de Ensino de Teresina-PI**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Piauí, 2024.

## RESUMO

A educação em tempo integral ganhou destaque na agenda das políticas educacionais brasileiras após a aprovação da Constituição Federal (CF) de 1988, a qual fomentou a criação de leis sobre a ampliação do tempo educativo, ganhando notoriedade no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Plano Nacional de Educação (PNE). O objetivo desta tese foi analisar o custo-aluno das escolas públicas de ensino fundamental em tempo integral da Rede Municipal de Ensino de Teresina, cotejando-o com o valor do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). Atinente que a educação integral em tempo integral pressupõe uma educação inclusiva, plural e integral dos estudantes, com vistas à garantia do desenvolvimento pleno de suas potencialidades, a tese desta pesquisa consistiu na compreensão de que a rede municipal de ensino de Teresina precisa destinar um aporte maior de recursos financeiros para implementar o CAQi e garantir as condições adequadas nas Escolas Municipais de Tempo Integral (EMTIs). A pesquisa, de natureza quali-quantitativa, ancorou-se na abordagem crítica e teve por base a análise documental, mediante adoção de fontes primárias e secundárias relacionadas aos dados educacionais e financeiros do município de Teresina do ano de 2022, sendo direcionada pela questão de pesquisa: considerando o custo-aluno real das EMTI, quais os esforços financeiros que o poder público municipal de Teresina precisa empreender para garantir o CAQi nesses estabelecimentos de ensino? O levantamento das informações referentes aos custos reais diretos compreendeu quatro categorias: pessoal; serviços e insumos; merenda escolar e despesas custeadas com recursos descentralizados. O trabalho fundamenta-se com o apoio teórico de Poulantzas (1980); Marx e Engels (2004); Tonet (2005); Pinto (2006, 2018); Faleiros (2009); Marx (2012); Alves (2012); Silveira, Schneider e Alves (2021), entre outros. Os resultados indicaram que o modelo de financiamento da educação adotado no Brasil, após a instituição do Fundeb, estimulou a ampliação da jornada escolar na rede municipal investigada, embora não tenha sido suficiente para cumprir a meta do PNE e do Plano Municipal de Educação de Teresina (PME). As estimativas dos custos evidenciaram disparidades entre o custo-aluno-ano praticado entre as Escolas Municipais de Tempo Integral (EMTIs), sendo possível notar uma variação significativa entre os valores mínimo (R\$ 5.246) e máximo (R\$ 12.536), indicando que existem unidades onde o custo real é 139% maior que em outras. As análises comparativas revelaram que os custos médios praticados nas ETIs (R\$ 671) são 27% maiores que o Valor Anual por Aluno de tempo integral (VAA-TI) definido no âmbito do Fundeb (R\$ 528). Contudo, são 37% menor que o CAQi médio projetado nacionalmente para o tempo integral (R\$ 917). O cotejamento realizado por escola, excluindo-se a categoria de merenda escolar, entre o custo-aluno real e o CAQi apontaram que somente dois estabelecimentos, entre os 19 pesquisados, alcançaram o valor aluno CAQi. A diferença do custo-aluno real médio (R\$ 671) e o CAQi das ETIs (R\$ 853) chega a 27%. De modo geral, a variação entre os valores dos custos por aluno nas EMTIs investigadas decorre de vários fatores: a localização da escola; o quantitativo de matrículas; o número de matrículas por docente; o porte das escolas; a execução dos recursos descentralizados; o tempo de serviço dos profissionais da educação; o vínculo empregatício desses profissionais; além das particularidades de cada realidade. Conclui-se pela necessidade urgente de implantação de um padrão mínimo de qualidade nacional que assegure financiamento adequado para a educação integral, tendo como referência o sistema CAQi-CAQ.

Palavras-chave: política educacional; financiamento da educação; custos educacionais; Custo Aluno Qualidade; escola pública de tempo integral.

CANTUÁRIO, Valquira Macêdo. **The student cost of full-time public schools in the Municipal Education Network of Teresina-PI.** Dissertation (Doctorate in Education) – Graduate Program in Education, Federal University of Piauí, 2024.

## ABSTRACT

Full-time education gained prominence on the agenda of Brazilian educational policies after the approval of the Federal Constitution of 1988 (CF/88), which encouraged the creation of laws on the expansion of educational time, gaining notoriety within the scope of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Development of Education Professionals (Fundeb) and the National Education Plan (PNE). The objective of this thesis was to analyze the student cost of full-time public elementary schools in the Municipal Education Network of Teresina, comparing it with the value of the Initial Quality Student Cost (CAQi). Regarding that integral education in full-time presupposes an inclusive, plural and integral education for students, with a view to ensuring the full development of their potential, the thesis of this research consisted of the understanding that Teresina's municipal education network needs to allocate a greater contribution of financial resources to implement CAQi and guarantee adequate conditions in Municipal Full-Time Schools (EMTIs). The research, of a qualitative and quantitative nature, was anchored in the critical approach and was based on documentary analysis, through the adoption of primary and secondary sources related to educational and financial data from the municipality of Teresina from the year 2022, being guided by the research question: Considering the real student cost of EMTI, what financial efforts does the municipal government of Teresina need to undertake to guarantee CAQi in these educational establishments? The collection of information regarding real direct costs comprised four categories: personnel; services and inputs; school meals and expenses covered with decentralized resources. The work is based on the theoretical support of Poulantzas (1980); Marx and Engels (2004); Tonet (2005); Pinto (2006, 2018); Faleiros (2009); Marx (2012); Alves (2012); Silveira, Schneider and Alves (2021), among others. The results indicated that the education financing model adopted in Brazil, after the establishment of Fundeb, encouraged the expansion of the school day in the municipal network investigated, although it was not enough to meet the target of the PNE and the Teresina Municipal Education Plan (PME). The cost estimates showed disparities between the cost-student-year practiced between the Municipal Full-Time Schools (EMTIs), and it was possible to notice a significant variation between the minimum (R\$ 5.246) and maximum (R\$ 12.536) values, indicating that there are units where the real cost is 239% higher than in others. Comparative analyzes revealed that the average costs charged in ETIs (R\$ 671) are 27% higher than the Annual Value per Full-time Student (VAA-TI) defined within the scope of Fundeb (R\$ 528). However, they are 37% lower than the nationally projected average CAQi for full-time (R\$917). The comparison carried out by school, excluding the school lunch category, between the real student cost and the CAQi showed that only two establishments, among the 19 surveyed, reached the CAQi student value. The difference between the average real student cost (R\$671) and the CAQi of the ETIs (R\$853) reaches 27%. In general, the variation between cost values per student in the EMTIs investigated results from several factors: the location of the school; the number of enrollments; the number of enrollments per teacher; the size of the schools; the execution of decentralized resources; the length of service of education professionals; the employment relationship of these professionals; beyond the particularities of each reality. It is concluded that there is an urgent need to implement a minimum national quality standard that ensures adequate financing for integral education, using the CAQi-CAQ system as a reference.

Keywords: educational policy; education financing; educational costs; Cost Student Quality; full-time public school.

**CANTUÁRIO, Valquira Macêdo. El costo por alumno de las escuelas públicas de jornada completa en la Red Municipal de Educación de Teresina-PI. Tesis (Doctorado en Educación) – Programa de Posgrado en Educación, Universidad Federal de Piauí, 2024.**

**RESUMEN**

La educación de jornada completa ganó relevancia en la agenda de las políticas educativas brasileñas después de la aprobación de la Constitución Federal (CF) de 1988, que impulsó la creación de leyes sobre la ampliación del tiempo educativo, ganando notoriedad en el ámbito del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (Fundeb) y del Plan Nacional de Educación (PNE). El objetivo de esta tesis fue analizar el costo por alumno de las escuelas públicas de educación primaria de jornada completa de la Red Municipal de Educación de Teresina, comparándolo con el valor del Costo Alumno-Calidad Inicial (CAQi). Considerando que la educación integral de jornada completa presupone una educación inclusiva, plural e integral de los estudiantes, con el fin de garantizar el pleno desarrollo de sus potencialidades, la tesis de esta investigación consistió en comprender que la red municipal de educación de Teresina debe destinar una mayor asignación de recursos financieros para implementar el CAQi y garantizar las condiciones adecuadas en las Escuelas Municipales de Jornada Completa (EMTIs). La investigación, de naturaleza cualitativa y cuantitativa, se basó en un enfoque crítico y tuvo como base el análisis documental, mediante la adopción de fuentes primarias y secundarias relacionadas con los datos educativos y financieros del municipio de Teresina del año 2022, guiada por la pregunta de investigación: considerando el costo real por alumno de las EMTI, ¿qué esfuerzos financieros debe hacer el poder público municipal de Teresina para garantizar el CAQi en estos establecimientos educativos? La recopilación de información sobre los costos reales directos comprendió cuatro categorías: personal; servicios e insumos; merienda escolar y gastos financiados con recursos descentralizados. El trabajo se fundamenta con el apoyo teórico de Poulantzas (1980); Marx y Engels (2004); Tonet (2005); Pinto (2006, 2018); Faleiros (2009); Marx (2012); Alves (2012); Silveira, Schneider y Alves (2021), entre otros. Los resultados indicaron que el modelo de financiación de la educación adoptado en Brasil, después de la creación del Fundeb, fomentó la ampliación de la jornada escolar en la red municipal investigada, aunque no fue suficiente para cumplir con la meta del PNE y el Plan Municipal de Educación de Teresina (PME). Las estimaciones de los costos evidenciaron disparidades entre el costo por alumno por año practicado entre las Escuelas Municipales de Jornada Completa (EMTIs), siendo posible notar una variación significativa entre los valores mínimo (R\$ 5.246) y máximo (R\$ 12.536), lo que indica que existen unidades donde el costo real es un 139% mayor que en otras. Los análisis comparativos revelaron que los costos medios practicados en las ETIs (R\$ 671) son un 27% mayores que el Valor Anual por Alumno de jornada completa (VAA-TI) definido en el ámbito del Fundeb (R\$ 528). Sin embargo, son un 37% menores que el CAQi medio proyectado a nivel nacional para la jornada completa (R\$ 917). La comparación realizada por escuela, excluyendo la categoría de merienda escolar, entre el costo real por alumno y el CAQi indicó que solo dos establecimientos, de los 19 investigados, alcanzaron el valor CAQi. La diferencia entre el costo real por alumno medio (R\$ 671) y el CAQi de las ETIs (R\$ 853) alcanza el 27%. En general, la variación entre los valores de los costos por alumno en las EMTIs investigadas se debe a varios factores: la ubicación de la escuela; el número de matrículas; el número de matrículas por docente; el tamaño de las escuelas; la ejecución de los recursos descentralizados; el tiempo de servicio de los profesionales de la educación; la relación laboral de esos profesionales; así como las particularidades de cada realidad. Se concluye en la necesidad urgente de implementar un estándar mínimo de calidad nacional que asegure una

financiación adecuada para la educación integral, tomando como referencia el sistema CAQi-CAQ.

**Palabras clave:** política educativa; financiación de la educación; costos educativos; Costo Alumno Calidad; escuela pública de jornada completa.

## LISTA DE FIGURA

Figura 1 –	Localização, por zona, de 19 ETIs pesquisadas .....	121
------------	---	-----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Percentual de alunos atendidos na educação em tempo integral no Brasil (2014-2023).....	46
Gráfico 2 –	Percentual de escolas de educação em tempo integral no Brasil (2014-2023) .....	47
Gráfico 3 –	Participação de cada categoria na composição do custo total.....	150
Gráfico 4 –	Variação de custo-aluno real entre EMTIs, com base nas despesas com pessoal (2022).....	155
Gráfico 5 –	Percentual anual de professores de 19 EMTIs na Rede Municipal de Ensino de Teresina (2022) .....	156
Gráfico 6 –	Perfil de investimento das 19 EMTIs quanto à aplicação dos recursos descentralizados (2022) .....	166
Gráfico 7 –	Percentual que falta para que cada escola contemple o CAQi.....	181

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das pesquisas sobre custo-aluno desenvolvidas nas escolas públicas do Brasil. ....	98
Quadro 2 – Perguntas e fontes dos dados da pesquisa.....	118
Quadro 3 – Parâmetros mínimos de qualidade do CAQi (2023).....	116
Quadro 4 – Caracterização da amostra de 19 ETIs (2022) .....	120
Quadro 5 – Componentes curriculares do núcleo diversificado – 1º ao 9º ano.....	123
Quadro 6 – Síntese das categorias eleitas para a estimativa do custo-aluno das EMTIs (2022) .....	134
Quadro 7 – Normativas que regulamentam a política de tempo integral na Rede Municipal de Ensino de Teresina (2020-2024).....	136

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Normativas que tratam da vinculação de recursos para a educação pública.....	67
Tabela 2 –	Fatores de ponderação para as etapas que ofertam tempo integral (2007-2023).....	80
Tabela 3 –	Fatores de ponderação VAAF tempo parcial e integral (2022-2023) .....	84
Tabela 4 –	Fatores de ponderação VAAT para as etapas e os estabelecimentos de ensino em tempo integral (2022 -2024).....	86
Tabela 5 –	Número de escolas de ensino fundamental em tempo integral implementadas em Teresina, por ano (2017-2022).....	137
Tabela 6 –	Movimento das matrículas totais e em tempo integral da Rede Municipal de Educação de Teresina (2017- 2022).....	138
Tabela 7 –	Espaços e projetos disponibilizados nas EMTIs (2022).....	140
Tabela 8 –	Receita potencial mínima vinculada para a educação básica (RPEb) do município de Teresina, em valores nominais (2022).....	143
Tabela 9 –	Aplicação do limite mínimo constitucional de 25% em MDE no município de Teresina (2020-2023), valores nominais.....	144
Tabela 10 –	Despesas com a educação pública na Rede Municipal de Ensino de Teresina, no âmbito do Fundeb (2022).....	146
Tabela 11 –	Consolidado das despesas por categoria, correspondente ao custo direto das 19 EMTIs, em valores nominais (2022).....	149
Tabela 12 –	Informações gerais relacionadas às despesas com a categoria <i>pessoal</i> , em valores nominais (2022).....	153
Tabela 13 –	Custo-aluno das ETIs, com base nas despesas com a categoria <i>pessoal</i> no município de Teresina, em valores nominais (2022).....	154
Tabela 14 –	Gratificações da categoria <i>pessoal</i> , por unidade de ensino em tempo integral (2022).....	159
Tabela 15 –	Quantidade de profissionais da educação, conforme a titulação.....	161
Tabela 16 –	Gastos com a categoria <i>serviço e insumos</i> nas EMTIs, em valores nominais (2022).....	163

Tabela 17 – Movimentação das receitas e das despesas com recursos oriundos do Fundo Rotativo e do PDDE das EMTIs, em valores nominais (2022).....	164
Tabela 18 – Custos com merenda escolar das 19 EMTIs, em valores nominais (2022).....	167
Tabela 19 – Síntese das despesas com cada insumo e percentual na composição do custo real total.....	168
Tabela 20 – Custo-aluno-ano em 19 ETIs da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina-PI, em valores nominais (2022).....	170
Tabela 21 – EMTIs agrupadas por porte, considerando o número de matrículas (2022).....	172
Tabela 22 – Custo-aluno-médio das EMTIs do ensino fundamental, agrupadas por segmento de ensino (2022).....	173
Tabela 23 – Dados do custo aluno- médio-mês das EMTIs de Teresina VAAF-MIN, VAAF-TI (2022) e CAQi, em valores nominais (2023).....	175
Tabela 24 – CAQi e custo-aluno real das 19 EMTIs, por mês, em valores nominais.....	179
Tabela 25 – Dados das despesas realizadas e da receita necessária para atingir o CAQi das ETIs, em valores nominais.....	181

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Atividade Complementar
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AUMs	Aglomerações Urbanas Metropolitanas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAIC	Centro de Atenção Integral à Criança
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CECR	Centro Educacional Carneiro Ribeiro
CEP	Comitê de Ética da Pesquisa
CF	Constituição Federal
CIAC	Centro Integrado de Apoio à Criança
CIEPs	Centros Integrados de Educação Pública
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONED	Congressos Nacionais de Educação
CREI	Centro de Referência em Educação Integral
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
EMTI	Escola Municipal de Tempo Integral
ETI	Escola de Tempo Integral
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FP	Fator de Ponderação
FPE	Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GA	Gerência de Administração
GAE	Gerência Executiva de Assistência ao Educando
GBM	Grupo Banco Mundial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações
IPVA	Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
NEEPHI	Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral
NT	Nota Técnica
NUPPEGE	Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Políticas e Gestão da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PQR	Padrão de Qualidade de Referência
PROFIC	Programa de Formação Integral da Criança
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RREO	Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEALF	Secretária de Alfabetização
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação
SEMESP	Secretaria de Modalidades Especializadas
SimCAQ	Simulador de Custo-Aluno Qualidade
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TEIA	Territórios, Educação Integral e Cidadania
TI	Tempo Integral
TID	Tempo Integral Definitivo
TIP	Tempo Integral Provisório
UDN	União Democrática Nacional
Uex	Unidades Executoras
UFMG	Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
VAAF-MIN	O Valor Anual Mínimo por Aluno
VAAT	Valor Anual Total por Aluno
VAAR	Valor Aluno Ano Resultado

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DO SISTEMA CAPITALISTA.....</b>	<b>27</b>
<b>2.1</b>	<b>Papel do Estado na garantia das políticas públicas educacionais na sociedade capitalista.....</b>	<b>27</b>
<b>2.2</b>	<b>Contexto das políticas públicas educacionais.....</b>	<b>34</b>
<b>2.3</b>	<b>Políticas públicas para a educação integral no Brasil: delineamento histórico e conceitual no contexto da LDB e do PNE (2014-2024).....</b>	<b>45</b>
2.3.1	Imbróglgio conceitual sobre os termos <i>educação integral</i> , <i>escola de tempo integral</i> e <i>aluno de tempo integral</i> .....	49
2.3.2	Histórico das experiências de ampliação do tempo escolar no contexto brasileiro.....	54
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E SEUS DESDOBRAMENTOS .....</b>	<b>64</b>
<b>3.1</b>	<b>Financiamento da educação básica: aspectos históricos da vinculação .....</b>	<b>64</b>
<b>3.2</b>	<b>Financiamento da educação no Brasil: a questão da política de fundos (Fundef e Fundeb) .....</b>	<b>68</b>
<b>3.3</b>	<b>O CAQi e o CAQ: garantias legais para o direito à educação.....</b>	<b>75</b>
<b>3.4</b>	<b>Fatores de ponderação para o tempo integral.....</b>	<b>79</b>
<b>4</b>	<b>CUSTOS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>88</b>
<b>4.1</b>	<b>Definições dos termos <i>custo</i>, <i>gasto</i>, <i>investimento</i> e <i>despesa</i> no setor público.....</b>	<b>89</b>
<b>4.2</b>	<b>Custos nas normativas educacionais.....</b>	<b>94</b>
<b>4.3</b>	<b>Panorama geral: estudos sobre custos educacionais.....</b>	<b>96</b>
<b>5</b>	<b>PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA: ESTRATÉGIAS PARA ESTIMAR O CUSTO-ALUNO DAS EMTIs .....</b>	<b>111</b>
<b>5.1</b>	<b>Abordagem crítico-dialética: pressupostos para analisar os custos educacionais das EMTIs.....</b>	<b>112</b>

<b>5.2</b>	<b>Natureza da pesquisa.....</b>	<b>114</b>
<b>5.3</b>	<b>Fontes de pesquisa.....</b>	<b>115</b>
<b>5.4</b>	<b>Campo da pesquisa: caracterização das escolas de tempo integral ...</b>	<b>119</b>
<b>5.5</b>	<b>O método de ingredientes: o caminho para levantar as despesas das categorias que compuseram os custos diretos das EMTIs.....</b>	<b>125</b>
5.5.1	Componentes de custos com a categoria <i>pessoal</i> .....	127
5.5.2	Custos com serviços e outros insumos (energia elétrica, água, telefone, gás, transporte escolar) .....	128
5.5.3	Custo com merenda escolar.....	128
5.5.4	Custo dos insumos adquiridos com recursos descentralizados: Fundo Rotativo e PDDE .....	128
<b>5.6</b>	<b>Procedimentos e instrumentos para a coleta de dados.....</b>	<b>131</b>
<b>5.7</b>	<b>Análise e interpretação dos dados.....</b>	<b>132</b>
<b>6</b>	<b>CUSTO-ALUNO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS EM TEMPO INTEGRAL DE TERESINA.....</b>	<b>135</b>
<b>6.1</b>	<b>Processo de implementação das escolas públicas de tempo integral do município de Teresina.....</b>	<b>136</b>
<b>6.2</b>	<b>Perfil financeiro do município de Teresina: aspectos gerais das receitas e despesas com MDE.....</b>	<b>142</b>
<b>6.3</b>	<b>Participação das categorias de insumos na composição dos custos diretos das EMTIs .....</b>	<b>147</b>
<b>6.4</b>	<b>Custo-aluno real em escolas públicas de tempo integral da Rede Municipal de Educação de Teresina – PI .....</b>	<b>169</b>
<b>6.5</b>	<b>CAQi: por um padrão mínimo de qualidade de ensino para as EMTIs .....</b>	<b>177</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>185</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>191</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A educação é uma prática social que integra os direitos sociais adquiridos constitucionalmente e exerce papel fundamental na formação integral do ser humano, na medida em que potencializa o desenvolvimento de diversas dimensões da pessoa, como a capacidade intelectual, física, social, emocional, cultural, afetiva e espiritual, daí porque deve ser entendida e defendida, necessariamente, como universal, gratuita, obrigatória, laica e de qualidade.

Na conjuntura sociopolítica e econômica atual, problematizar o direito dos educandos de aprender, por meio de oportunidades educativas diferenciadas e diversificadas, em interação com múltiplas linguagens, recursos, espaços e saberes, é uma demanda que exige do Estado a implementação de políticas públicas dotadas de aporte financeiro para garantir, de forma objetiva, a equalização de oportunidades educacionais com um padrão mínimo de qualidade aos educandos, sobretudo os das redes públicas de ensino.

Nessa perspectiva, o presente estudo dedica-se à análise do financiamento das escolas públicas em tempo integral na Rede Municipal de Ensino de Teresina, mais especificamente ao custo-aluno desses estabelecimentos, com o intento de problematizar a garantia desse direito – que está previsto no arcabouço legal que trata da referida temática –, qual seja o valor do custo-aluno real, cotejando-o com o valor do CAQi.

Visto que a educação integral em tempo integral tem por finalidade precípua a garantia do desenvolvimento pleno das potencialidades, das singularidades e das diversidades do educando, além de promover a equidade ao reconhecê-lo como sujeito de direito, a tese desta pesquisa é a de que a Rede Municipal de Ensino de Teresina precisa destinar um aporte maior de recursos financeiros para implementar o CAQi e garantir as condições adequadas de oferta nas EMTIs (Teresina, 2024).

A CF/1988 estabeleceu que uma educação de qualidade favorece o alcance de objetivos educacionais, determinados, em síntese, no art. 205, a saber: “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, p. 123).

Fundamentada nesses três pilares e nas lutas dos movimentos sociais pela ampliação da jornada escolar em prol de um financiamento adequado, a presente investigação parte do entendimento de que a institucionalização da ampliação da jornada escolar e, mais especificamente, a implementação das ETIs tem-se tornado objeto de luta na agenda das políticas públicas para a educação brasileira. Aliás, sua historicidade aponta que a temática

ganhou força no campo legal com a promulgação da Carta Magna de 1988, que possibilitou a criação de leis, de decretos e de portarias que abordam o direito à oferta de educação básica pública em tempo integral para os educandos brasileiros.

Considerando o ordenamento legal que norteia as ações da educação brasileira, assinalamos, além da CF/1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei n.º 9.394/96; o Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei n.º 13.005/2014; e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentados pelas Leis n.º 11.494/2007; e Lei n.º 14.113/2020.

Dentre essas normativas, destacamos o PNE, que têm metas e estratégias específicas para orientar a implementação da educação em tempo integral. Nesse ensejo, o documento determina dois importantes objetivos que deverão ser cumpridos até o fim da vigência do plano: oferecer educação em tempo integral, com jornada de 7h ou mais em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas; atender, pelo menos, a vinte e cinco por cento dos alunos da educação básica nessa modalidade de ensino (Brasil, 2014).

As pesquisas sobre os custos educacionais têm como objeto de estudo estimar o custo-aluno, denominação expressa na LDB – Lei n.º 9.394/96, art. 74, parágrafo único, no qual menciona que o custo mínimo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, tendo em vista variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino (Brasil, 1996).

A lógica determinada pela União corresponde a uma média nacional, que em tese, não reflete as diferentes realidades das redes de ensino e das escolas públicas brasileiras. No caso deste estudo, além de investigarmos o custo-aluno real das escolas de tempo integral, relacionamos esse dado com o custo aluno-qualidade, visto que esse parâmetro, como cita Alves (2012), é útil para qualificar o debate atual sobre o financiamento da educação de qualidade, pois enquanto o custo-aluno considera o total de recursos gastos para a manutenção da rede de ensino, dividido pelo total de alunos matriculados, o custo aluno-qualidade expressa o montante de recursos monetários por aluno necessário para dotar as escolas com as condições de trabalho adequadas.

Do ponto de vista do financiamento, as escolas de tempo integral exigem uma quantidade maior de insumos, mediante investimento permanente e suficiente, pois com a ampliação do tempo escolar, há a necessidade de mais materiais didáticos, de profissionais da educação e de espaços para desenvolver as atividades educativas. Portanto, trata-se de uma educação que requer um aporte maior de recursos que financie os custos de implantação e de funcionamento dessas unidades em condições adequadas. Nesse sentido, a estimativa do

cálculo do custo-aluno real propiciará uma visão concreta da realidade dessas escolas, podendo nortear a gestão municipal no planejamento e na implementação da ampliação do tempo educativo, como apontam as pesquisas relacionadas a essa temática.

Diante dessa realidade, visando a compreender e a analisar o custo-aluno praticado em 2022, o presente estudo parte da seguinte questão norteadora: considerando o custo-aluno real das EMTIs, quais esforços financeiros que o poder público municipal de Teresina precisa empreender para garantir o CAQi nesses estabelecimentos de ensino?

Para responder à problematização proposta, patenteia-se o desenvolvimento desta pesquisa, que tem por objetivo analisar o custo-aluno real das escolas de ensino fundamental em tempo integral da Rede Municipal de Educação de Teresina -PI, cotejando-o com o valor do CAQi – parâmetro calculado no sistema do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ).

Especificamente, esta investigação tenciona caracterizar o processo de implementação da escola pública de tempo integral na Rede Municipal de Ensino de Teresina – PI, contemplando as políticas, as experiências que antecederam a implementação das escolas públicas de tempo integral no âmbito local e nacional e as condições de atendimento dessas unidades; calcular o custo-aluno das escolas de tempo integral, considerando os insumos que compõem os custos diretos com as atividades escolares; estimar os esforços necessários ao poder público municipal de Teresina para garantir o CAQi nas unidades de tempo integral na etapa averiguada; cotejar o custo-aluno real e o CAQi estimado no sistema SimCAQ.

Importa destacar que o conceito de custo-aluno está previsto no marco legal brasileiro, consolidando-se como uma ferramenta para definir um valor mínimo anual por aluno, que intente corrigir as distorções oriundas da capacidade de arrecadação dos estados e dos municípios. O custo-aluno é um parâmetro presente nas principais normativas educacionais em vigência atualmente, com destaque para a LDB, o PNE e a EC n.º 108/2020. Ademais, o custo-aluno, como informa Farenzena (2005), é uma categoria importante para definir o montante de recursos educacionais, a redistribuição e o desenho de políticas que procuram dotar as escolas dos insumos tidos como indispensáveis ao processo educacional.

Nesse sentido, quanto às matrículas em jornada escolar de tempo integral, o Fundeb tornou-se a base legal de maior destaque no financiamento da educação, no tocante à garantia do direito às políticas públicas efetivas para a implementação do tempo educativo no Brasil, ao definir o tempo integral como um dos tipos de matrículas para receber ponderação diferenciada em relação à redistribuição dos recursos financeiros do fundo nos sistemas educacionais públicos.

Contudo, essa metodologia costuma receber muitas críticas dos especialistas em educação, pois não considera, como ponto de partida, a realidade objetiva de cada modalidade de ensino, nem os custos reais do tempo parcial e integral, por exemplo. Deveras, questões educacionais – principalmente as que envolvem análise do financiamento público – têm-se tornado tema de pesquisas tanto por especialistas da educação quanto de outras áreas do conhecimento.

Isso posto, buscaremos apoio nos conceitos advindos de pesquisas da área econômica para elucidar as discussões sobre custos educacionais e, especificamente, sobre o custo-aluno, uma vez que tais estudos trazem significativas contribuições para a compreensão, o planejamento e a implementação de políticas públicas.

Por sinal, a revisão da literatura apontou que a escola pública de tempo integral se consolida como um campo fértil para muitas pesquisas, desde o ideário de Anísio Teixeira. Teóricos como Cavaliere, Menezes, Maurício (2009), Monlevade (2012), entre outros, dedicam-se às investigações sobre a educação integral e em tempo integral. Ademais, coletivos como o Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI), da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); o Territórios, Educação Integral e Cidadania (TEIA), criado em 2008, na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); além do Centro de Referência em Educação Integral, têm intensificado os estudos nesse campo.

No panorama piauiense, a temática foi levantada na tese de Soares (2014), bem como nas dissertações de pesquisadores como Costa (2015), Moura (2015), Souza (2016), Dourado (2016), Marques (2016) Cantuário (2017), Lima (2019) e Almeida (2021). No entanto, nenhuma das pesquisas relacionadas versaram sobre o financiamento e o custo-aluno das escolas de tempo integral.

Como enunciado, as pesquisas sobre custos educacionais são de grande importância para a política de financiamento da educação. Para Hallak (1969, p.73), os custos educacionais podem servir como: “a) instrumentos para a análise dos aspectos financeiros da educação; b) parâmetro que intervêm nas projeções de desenvolvimento dos sistemas educacionais.” Isto é, com base no levantamento consistente dos insumos indispensáveis para a oferta do ensino de qualidade, é possível definir um financiamento adequado para custear a educação pública.

A historicidade da presente pesquisa revela que, em 2006, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publicou o resultado de estudos sobre Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) em escolas de educação básica, o qual envolveu investigações realizadas em escolas públicas de educação básica de oito estados brasileiros –

Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo (Camargo; Oliveira; Cruz; Gouveia, 2006; Verhine, 2006).

Por oportuno, destacamos, ainda, os estudos de Pinto (2006), Carreira e Pinto (2007), Thiago Alves (2012), Silveira, Schneider e Alves (2021), entre outros pesquisadores que empreenderam esforços no sentido de estimar os custos, que problematizam os investimentos necessários e o conseqüente impacto orçamentário para as esferas administrativas responsáveis pela garantia do direito à educação em condições de qualidade nos sistemas públicos de educação básica.

No cenário piauiense, sobrepõem-se duas pesquisas que tratam da temática: a de Silva (2008), que abordou o custo direto de financiamento das escolas públicas municipais de Teresina – Piauí; e a de Sousa (2014), que analisou o custo aluno-ano da educação infantil na mesma rede. Essas pesquisas direcionaram de forma mais direta a construção do presente estudo, pois contêm uma metodologia aplicável em estudos de custos, além de adotarem a mesma rede de ensino como *lócus* da pesquisa.

As discussões promovidas pelos referidos pesquisadores são fundamentais para que possamos compreender o contexto político e social, além das condições de atendimento sob as quais as escolas de tempo integral vêm sendo desenhadas e implementadas no Brasil, como também no município de Teresina.

Nessa perspectiva, esta investigação afigura-se, quanto à área de conhecimento, ao campo da política educacional, particularmente ao financiamento, tendo como eixo central os custos educacionais das escolas exclusivas de tempo integral de ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Teresina-Piauí, em 2022.

A relevância do presente estudo dá-se por representar uma oportunidade de colocar o custo-aluno das escolas de tempo integral no centro do debate educacional, e reacender as discussões sobre o cálculo para o financiamento da educação básica. Hoje, esse cômputo é feito com base na política de fundos, tendo como parâmetro a divisão entre os recursos disponíveis e número de matrículas, e não os insumos necessários para o funcionamento adequado das escolas públicas brasileiras – como orienta o CAQ, em proposta elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e incorporada ao PNE (2014-2024) e à CF, por meio da Emenda Constitucional (EC) n.º 108.

Outrossim, a averiguação dessa temática decorre da necessidade de aprofundar alguns questionamentos que não foram possíveis abordar na dissertação de mestrado defendida por esta pesquisadora, na qual tratou do processo de implementação da escola pública de tempo integral na rede estadual do Piauí (Cantuário, 2014).

Além das justificativas mencionadas, a aproximação com o estudo decorreu das experiências desta pesquisadora como pedagoga, gestora e professora da educação básica na Rede Municipal de Educação de Teresina, onde teve a oportunidade de implantar e coordenar o extinto Programa Mais Educação; como participante do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Políticas e Gestão da Educação (NUPPEGE), da Universidade Federal do Piauí (UFPI), espaço dedicado ao estudo acerca da atuação das esferas governamentais no âmbito das políticas educacionais, onde foi possível ampliar o olhar sobre as políticas públicas de financiamento da educação, o mundo, a educação e a sociedade que se pretende construir mediante participação nos movimentos sociais em prol de uma educação de qualidade.

Dentre as questões que suscitam investigação, acreditamos que estudar o custo-aluno das escolas de tempo integral do município de Teresina pode motivar a implementação de políticas que garantam o quantitativo de insumos necessários para que todas essas instituições promovam um ensino de qualidade. Nessa conjuntura, constatamos que os estudos levantados na revisão de literatura, atinentes ao contexto piauiense, não abordam os custos para a oferta dessa modalidade de ensino, justificando a relevância científica da presente pesquisa.

Para apreender e explicar a realidade foco deste estudo, adotamos um conjunto de procedimentos e de opções metodológicas. Nesse sentido, esta pesquisa, de abordagem crítico-dialética, caracteriza-se por ser de natureza quanti-qualitativa, do tipo descritiva, uma vez que envolve “descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando compreender o seu funcionamento no presente” (Silva, 2015, p. 51).

O estudo envolveu a opção pelo método de ingredientes para orientar a coleta das despesas com os insumos que compuseram os custos diretos e a seleção e análise da base legal e dos referenciais teóricos sobre o tema. *Softwares* (Excel) foram suporte para organizar os dados em gráficos, quadros e tabelas.

A pesquisa de campo considerou uma amostra de dezenove escolas de ensino fundamental que funcionaram, em 2022, somente com matrículas em tempo integral, vinculadas à Secretaria Municipal de Educação (Semec) de Teresina. Essa etapa foi fundamental para coletar as informações para o desenvolvimento desta tese, no que se refere à compreensão e à explicação da política de custos educacionais e sua importância para garantir as condições necessárias com vistas a um ensino de qualidade; entender as forças políticas que atuam para implementar ou dificultar a materialização da política; e discutir o que falta para que essas propostas considerem um aporte suficiente de recursos permanente e necessário para viabilizar a oferta de educação de qualidade nas escolas públicas de tempo integral.

Isso posto, esta tese está estruturada em seis capítulos. O primeiro consiste nessa introdução, que apresenta a contextualização geral da temática, descrevendo elementos como a justificativa, os objetivos da pesquisa, a questão norteadora, a relevância social e científica, a motivação, a opção metodológica para apreender a realidade, além das principais referências que embasarão teoricamente as discussões sobre a temática proposta.

O segundo capítulo, intitulado *Estado e políticas públicas educacionais no contexto do sistema capitalista*, aborda o aporte teórico que sustenta a investigação, contemplando: o debate político e conceitual acerca da relação intrínseca entre Estado, políticas públicas educacionais e formação humana no modo de produção capitalista, com base nas categorias *trabalho e educação*; as políticas públicas educacionais e a influência dos Organismos Internacionais (OI); as principais experiências de escolas de tempo integral no Brasil, abrangendo o delineamento histórico e conceitual.

O terceiro capítulo, denominado *Políticas de financiamento da educação pública no Brasil e seus desdobramentos*, discute as fontes constitucionais dos recursos para a educação básica; as vinculações legais e seus aspectos históricos; as políticas de financiamento da educação no Brasil; a questão dos fundos constitucionais, como o Fundef e o Fundeb; a importância do CAQi e do CAQ, como garantias legais para o direito à educação, além de discutir o tempo integral no contexto do financiamento da educação, tratando dos fatores de ponderação.

No quarto capítulo, nomeado *Custos educacionais no contexto das políticas públicas*, apresentamos o conjunto de produção científica dedicada à análise e à compreensão da dinâmica de mensuração dos custos das instituições escolares; os aspectos conceituais dos termos *custo* (classificação), *gastos*, *investimento*, *receitas* e *despesas*, os custos educacionais na legislação brasileira e aponta os principais modelos de análise de custos baseados em insumos e resultados na literatura estadunidense.

Na sequência, o capítulo quinto, *Percurso metodológico da pesquisa: estratégias para estimar o custo-aluno das EMTIs*, tratamos dos mecanismos para a compreensão do contexto social investigado, tecendo considerações sobre a abordagem metodológica e as linhas gerais de desenvolvimento do trabalho, assim como, a natureza e o tipo de pesquisa adotada. Além disso, realizamos a caracterização da Rede Municipal de Ensino de Teresina, compreendendo as EMTIs e os profissionais da educação dessas unidades; as categorias de análise para o cálculo do custo-aluno; os procedimentos e os instrumentos para a coleta de dados; e por fim, a forma de análise e de interpretação dos dados empreendida para a estimativa do custo-aluno.

O sexto capítulo, titulado *Custo-aluno das escolas municipais em tempo integral de Teresina*, é direcionado pelo questionamento: qual o custo-aluno real das escolas municipais de tempo integral de Teresina? – retrata o contexto da prática, ou seja, compreende a situação financeira do município de Teresina, o levantamento, os resultados dos custos com os insumos elencados na pesquisa empírica. Para tanto, foi organizado com base em cinco categorias temáticas: o custo-aluno por categoria de insumos com o pessoal; o custo-aluno total de cada EMTI; o custo-aluno médio das ETIs; o custo-aluno por porte da escola (tamanho); o custo-aluno por tipo de segmento ofertado, e como esforço final, o cotejamento do custo-aluno real com o custo-aluno CAQi, por meio do SimCAQ.

Por último, temos as *Conclusões*, uma síntese da construção do conhecimento produzido sobre o objeto investigado.

## **2 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DO SISTEMA CAPITALISTA**

Neste capítulo, recuperamos o debate político e conceitual acerca da relação intrínseca entre Estado, políticas públicas educacionais e formação humana, considerando o contexto do modo de produção capitalista, além de envidar esforços para compreender o papel do aparelho estatal no processo de formulação e de implementação de políticas públicas destinadas à educação, a partir da promulgação da CF/1988, período marcado por reorganização federativa, reformas estruturais nas áreas sociais, com destaque para a criação de leis que regulamentam as decisões quanto às políticas educacionais e aos seus desdobramentos.

Nessa vertente, acreditamos na importância desse movimento reflexivo para problematizarmos o papel do Estado no modo de produção capitalista frente às políticas educacionais, e compreendermos seus limites para a formação humana emancipadora.

Concordamos com Faleiros (2009, p. 60) quando pondera que “as medidas de política social só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas estruturas”, tendo em vista o contexto político, socioeconômico e ideológico que demarca cada momento histórico em determinada sociedade.

Para a fundamentação teórica deste capítulo, tomamos como ponto de partida as categorias *trabalho* e *educação*, e as consequências delas para a formação emancipadora do ser humano, pois compreendemos que essas duas categorias se desenvolvem baseadas em determinações econômicas e sociais que afetam diretamente as políticas públicas formuladas e implementadas pelo Estado, principalmente quando este age sobre a égide dos interesses impostos pelo modo de produção capitalista.

### **2.1 Papel do Estado na garantia das políticas públicas educacionais na sociedade capitalista**

No modo de produção capitalista, a relação complexa e contraditória entre Estado, sociedade e formação humana intensifica-se, uma vez que o Estado – reputado como o principal interventor, quando se trata da definição e da implementação de políticas sociais – está mais alinhado às prioridades e aos interesses da classe dominante, daqueles que detêm os meios de produção, do que às reais necessidades da classe trabalhadora e dos segmentos menos favorecidos, isto é, das pessoas expostas à situação de vulnerabilidade social. Dessa

forma, “entender o Estado como relação permite compreender as funções diferenciadas que ele desempenha, como resultado da sua configuração específica, no que diz respeito às classes dominantes e às classes dominadas” (Neves; Pronko, 2010, p. 99).

Quando se trata de políticas educativas, fundamentalmente aquelas nomeadas como políticas para a educação em tempo integral, as categorias *trabalho* e *educação* nos dão elementos essenciais para pensarmos a formação humana na sociedade contemporânea e problematizarmos o papel do Estado na garantia desse direito.

Conforme Przeworsky (1995, p. 93), “tudo o que os Estados fazem, as políticas públicas em qualquer esfera e de qualquer forma, pode ser compreendido e predito a partir da premissa de que as instituições do Estado funcionam para reproduzir o capitalismo”, ou seja, em uma sociedade capitalista, a educação e o trabalho estão a serviço da manutenção do sistema de acumulação privada e da exploração do homem, por meio de sua força de trabalho, bem distantes de uma formação emancipadora.

Marx (2012) explica que é pelo trabalho, como ação do homem sobre a natureza, que este supera sua condição animal e produz os meios para sua sobrevivência, criando condições para satisfazer as necessidades advindas dos desdobramentos sociais. No entanto, no modo de produção capitalista que tem como característica principal a divisão social do trabalho, ocorre a fragmentação do processo produtivo e a expropriação do produto do trabalho do trabalhador, como esclarecem Marx e Engel (2004).

Ao longo do movimento histórico, observamos que essa divisão social do trabalho se enraíza no seio da sociedade, influenciando todos os campos sociais. Na educação, as ações pensadas e implementadas pelo Estado não correspondem a um ensino voltado para uma formação humana integral, na qual todos possam ter acesso a currículos que preparem para a vida e atividades laborais, contemplando todo o processo criativo que deveria envolver a produção social. Assim, a divisão social entre aqueles que pensam e os que executam aprofunda as desigualdades e pereniza o poder da classe dominante sobre os dominados, constituindo uma das principais características das sociedades capitalistas.

Ao analisar o posicionamento de Marx e Engel (2004), Dal Lin e Schlesener (2016) explicitaram que essa divisão social do trabalho forma não só um homem apto para produzir mais em menos tempo, mas também um homem alienado, tanto no trabalho e nas relações com os outros trabalhadores quanto na forma de conhecer o mundo.

Esse processo revela “a lógica desumanizadora do capital que tem no individualismo, no lucro e na competição seus fundamentos” (Mészáros, 2008, p. 9). Essa visão de mundo não possibilita a libertação do homem pelo trabalho, mas o submete à opressão, uma vez que a

classe dominante, como detentora do saber formal, é responsável pelo trabalho intelectual, restando à classe trabalhadora apenas executá-lo. A articulação entre trabalho e educação exigiria a supressão da divisão social do trabalho, condição que só poderia ser alcançada em uma sociedade comunista, nos termos de Tonet (2005).

Na perspectiva de Poulantzas (1980), as relações estabelecidas com a divisão social do trabalho são o solo de uma *reorganização prodigiosa* que distingue a mais-valia relativa e a reprodução ampliada do capital no estágio do “maquinismo” e da “grande indústria.” Em consonância com o referido autor, essa divisão é própria do modo de produção capitalista e representa, sob todas as formas, a condição para o surgimento do Estado moderno. Aliás, “o aspecto mais interessante, sem dúvida, da divisão social do trabalho, em relação à emergência do Estado como aparelho ‘especial’, consiste na divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual” (Poulantzas, 1980, p. 62).

Concernente ao posicionamento do supracitado autor, enfatizamos que essa separação não pode ser concebida como algo natural, em que uns são destinados apenas a executar o trabalho manual, enquanto outros, a desempenhar o trabalho intelectual. Sublinhamos que essa separação não permite que o trabalhador tenha o conhecimento de todo o processo que envolve a produção, resultando em trabalho alienado em relação ao processo e à apropriação do produto do trabalho, o que dificulta a transformação da realidade social e política, trazendo prejuízo para a formação emancipada do homem.

A intensa divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção são fatores determinantes para a divisão da sociedade em classes sociais. Sobre essa questão, Miliband (1970, p. 28-29) sublinha que “a vida econômica e política das sociedades capitalistas é determinada primariamente pela razão entre essas duas classes – a classe que possui e controla, de um lado, e a classe operária, de outro – o que decorre do modo capitalista de produção.”

A classe dominante detém os meios de produção e, conseqüentemente, o capital. A classe trabalhadora, segundo Marx (2012), do produto produzido, só recebe o indispensável para a manutenção da condição do trabalho. Em outros termos, o que existe é uma exploração da mão de obra assalariada, de modo que o capitalista se apropria do excedente da produção do trabalhador como lucro.

No mundo moderno, novas formas de elaboração das forças produtivas foram criadas, produzindo novos arranjos no mundo do trabalho. Segundo Adrião e Domiciano (2020), no contexto dessa nova “reestruturação”, o emprego em grande escala de uma “nova tecnologia”,

em qualquer modo de produção, tem produzido grande impacto na forma como as empresas e as instituições, de modo geral, se organizam.

A exemplo disso, Antunes (2020) alerta para a *uberização*, processo no qual as relações de trabalho são individualizadas e invisibilizadas, assumindo, assim, a aparência de “*prestação de serviços*” provocando o desaparecimento das relações de assalariamento e de exploração do trabalho, ou seja, essa uma nova fase do mundo do trabalho potencializada pelo capitalismo digital precariza e encoberta ainda mais a realidade vivenciada pelo trabalhador que vende sua força de trabalho, transformando-a em mercadoria de baixo custo. Conforme o autor, essas formas precarizadas de trabalho devem ser intensamente combatidas pelos trabalhadores e trabalhadoras.

Para Adrião e Domiciano (2020, p. 674), na opinião de alguns teóricos, o capitalismo reinventa-se como capitalismo digital. Ponderam as susoditas autoras que essa nova fase do capitalismo, nos termos de Schiller (1999), “decorre de uma mudança de qualidade nos fins e na propriedade da rede mundial internet que migraram de esferas governamentais, militares e instituições de pesquisa para o mundo corporativo.” Adicionalmente, alertam que a educação, como as demais esferas da sociedade inseridas nos processos de globalização, mesmo que de forma “desigual e combinada”, passa a ser incorporada à economia digital na medida em que também a incorpora, transformando-a num potencial negócio *on-line*.

Destarte, a lógica da dominação do capital, em todas suas fases, é baseada na exploração humana. Como bem explica Previtali e Fagiani (2020), as prerrogativas dessa Nova Gestão Pública, visa à (des)regulamentação das relações laborais, facilitando a superexploração do trabalho por meio de privatizações, terceirizações e proliferação dos contratos temporários, situação observada em todos os campos sociais, com destaque para a educação, ampliando assim, novos espaços para a acumulação do capital.

Gramsci (1976) caracteriza a história política do capitalismo como uma contínua e furiosa luta entre o cidadão e o Estado capitalista, o qual é condicionado pela propriedade privada dos meios de produção e possui a função essencial de distribuidor de riqueza aos capitalistas, como a minoria social em condições de privilégio.

Esse movimento ganha força a partir de relações ideológicas fundamentais à manutenção do sistema. Poulantzas (1980, p. 33) esclarece que “as relações ideológicas são em si essenciais na constituição das relações de propriedade econômica e de posse, na divisão social do trabalho no próprio seio das relações de produção.”

Nessa perspectiva, a ideologia é fundamental na reprodução do ciclo que explora e exclui o próprio trabalhador, pois o poder do Estado é amplo, pois cria leis, regulamenta e

controla todas as etapas produtivas, operando para assegurar que uns tenham os meios de produção e outros, somente sua força de trabalho.

Para Poulantzas (1980), a ideologia não é algo neutro na sociedade, visto que consiste em um poder essencial da classe dominante que invade os aparelhos de Estado, com a função de elaborar, apregoar e reproduzir essa ideologia, elemento importante na constituição e na reprodução da divisão da social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe. O supracitado autor destaca, entre outros aparelhos ideológicos do Estado, o aparelho escolar.

Com o desenvolvimento da sociedade do trabalho e o surgimento da divisão de classes, novos comportamentos, novas habilidades e novos conhecimentos foram sendo exigidos, assim como outros complexos sociais foram se constituindo, a exemplo da educação. Na concepção marxista, a produção e reprodução desse complexo ocorre por meio das relações e das determinações sociais, econômicas, políticas e ideológicas encontradas no modo de produção capitalista. Isso porque “a organização do sistema escolar se consolida para manter e fortalecer as condições de reprodução dessa situação” (Dal Lin; Schlesener, 2016, p. 64). A educação formal, entre outros objetivos, surge para atender a interesses particulares, e não universais, e sua reprodução é influenciada pelos antagonismos de classe.

Na mesma vertente, Lima e Jimenez (2011) enfatizam que a educação mantém uma dependência ontológica em relação à economia, e dificilmente será concebida como mecanismo de ajuste e de correção das mazelas sociais. No entanto, ao manter uma autonomia relativa, o campo específico de sua realização pode ser espaço para a objetivação de posições teleológicas concretas, vinculadas à emancipação humana ou destinadas a preservar as desigualdades sociais e a exploração do homem pelo homem.

Nessa acepção, ao não oferecer as condições mínimas para o desenvolvimento de um ensino emancipador, o Estado coloca-se ao lado da classe dominante, perpetuando as desigualdades sociais, haja vista que se utiliza do aparelho ideológico materializado nas diversas instituições e nas políticas públicas para imprimir seus interesses e os da classe detentora dos meios de produção, porque a função do Estado é reproduzir o capitalismo, a divisão social do trabalho e manter a divisão de classes.

Na compreensão de Marx (2012, p. 38), o Estado não garantiria uma educação igual entre as classes porque isso contrariaria os interesses da classe dominante. O referido autor defendia que as escolas deveriam oferecer conhecimentos teóricos e práticos combinados com os da escola pública, e enfatizou ser absolutamente condenável uma “educação popular sob incumbência do Estado.”

Isso porque uma coisa é estabelecer, por uma lei geral, os recursos das escolas públicas, a qualificação do pessoal docente, os currículos etc., outra muito diferente é conferir ao Estado a importância de educador do povo. Em outras palavras, se o Estado está alinhado aos interesses da classe dominante, dificilmente implementará políticas que visem à superação das desigualdades. O máximo que o Estado pode oferecer às classes menos favorecidas, são ações pontuais, que na maioria das vezes, não contam com as condições mínimas para serem desenvolvidas, a exemplo dos programas e das políticas para a educação no Brasil, que, em grande parte, são implementadas sem estudo prévio e em situação inadequada.

Com efeito, o Estado configura-se como um aliado indispensável para a manutenção e a reprodução do capitalismo, daí porque lança mão de seus aparelhos ideológicos para propagar os interesses da classe dominante. A intensificação das desigualdades sociais, da divisão social do trabalho e da divisão de classes e, por conseguinte, a busca incessante por lucros, levam à grande exploração do trabalhador e à exclusão social, inclusive na educação (Marx, 2012).

No entendimento de Tonet (2005), isso manifesta-se não só no acesso, mas também nas formas como os conteúdos são transmitidos, pois a educação está organizada em função dos interesses de quem está no poder, refletindo a sociedade de um determinado momento histórico, em que pese as contradições que permitem experiências ou vivências emancipatórias.

No contexto atual, o trabalho pedagógico do professor vem sendo terceirizado, pensado por outros agentes que, sem conhecer a realidade de cada rede, escola ou mesmo sala de aula, tomam para si a responsabilidade de selecionar conteúdos, planejar, propor direcionamento didático, tirando essa função que é inerente ao trabalho docente. Essa forma, que, para alguns “facilita” o trabalho pedagógico, é uma maneira de precarizar a atividade laboral educativa.

Tomamos como exemplo, o trabalho ministrado no Ensino Médio nas escolas públicas brasileiras, etapa final da educação básica, que vem sofrendo diversas reformas, sob orientação de organizações empresariais e organismos internacionais tal como afirma ser a Unesco: “importante que se ofereçam percursos de aprendizagem flexíveis e também o reconhecimento, a validação e a certificação do conhecimento, das habilidades e das competências adquiridos por meio tanto da educação formal quanto da educação informal” (Unesco, 2016, p. 8).

Essa compreensão da educação traz em seu bojo prejuízos enormes para a formação integral do estudante quais sejam: diminuição da carga horária e um novo currículo com

proposição de itinerários formativos desvinculados da formação dos professores, aumentando as desigualdades diante das exigências mercadológicas. Tudo isso com anuência do Estado, uma vez que é nessa esfera administrativa, onde são pensadas e implementadas as políticas para a educação.

Ao discutir a atuação dos organismos internacionais para a ressignificação da educação integral, Vianna (2021, p. 4) discorre que esta suposta autonomia, de natureza meritocrática em que prevalece as performances individuais, “deixa-se transparecer nos arranjos curriculares atuais, visto que os sentidos dados à integralidade e a utilização do trabalho, enquanto princípio educativo, apoiam-se em uma formação para o desenvolvimento de competências e habilidades *para* e não *pelo* o trabalho”, influenciando, assim, a implementação de políticas de educação integral compatível e alinhada ao neoliberalismo escolar.

Poulantzas (1980, p. 45) contribui para esse debate quando aduz que “o Estado baliza o campo de lutas, [...] institui o domínio político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classes”, pois não garante as condições de partida para a vivência em sociedade de modo igual para todos, pondo a minoria social em condições de privilégio, tornando a luta entre classes desigual.

Partindo desse entendimento, é possível inferir que o Estado não está a serviço das camadas que se encontram em situação econômica precária e são excluídas tanto do mercado de trabalho quanto da educação formal. Nessa lógica, o Estado é fator constitutivo da organização da divisão social do trabalho, produzindo, permanentemente, o fracionamento e a individualização social, contribuindo para a solidificação das desigualdades sociais (Poulantzas, 1980).

No âmbito do capitalismo e tendo o Estado como regulador das políticas públicas, a educação formal, ofertada, geralmente, nas escolas, segue a ótica de mercado e cumpre uma função ideológica – situação enraizada nos sistemas de ensino e intensificada, principalmente, pela influência dos Organismos Internacionais. Por sinal, Christian Laval (2004) afirma que além de seu poderio financeiro, tendem a ter, cada vez mais, um papel de centralização política e de normalização simbólica considerável.

Esse novo modelo escolar e educativo está fundamentado, inicialmente, segundo Laval (2004, p. 03), na sujeição à razão econômica, pois “as instituições, em geral, e as escolas, em particular, só têm sentido dentro do serviço que elas devem prestar às empresas e à economia”, sendo denominadas pelo autor, de “escola utilitarista.” Logo, o sistema educativo é pensado

em função das necessidades mercadológicas, ficando em segundo plano a formação humana – tudo isto com a conivência do Estado.

No modelo vigente, a função da educação é satisfazer as necessidades da sociedade capitalista, oferecendo à classe trabalhadora uma formação instrumental, sem elementos que a levem à reflexão e ao questionamento, ou seja, sem caráter libertador e emancipatório.

Na sociedade capitalista, em que a riqueza se concentra nas mãos de poucos, o conhecimento é passado de modo fragmentado. Com a separação de classes, dificilmente existirá a possibilidade de uma formação de caráter emancipador. Nesse tipo de sociedade, como ratifica Tonet (2005), o máximo que conseguiríamos seria realizar no interior das escolas atividades educativas com tais características, às quais precisamos nos apegar, visando construir massa crítica que contribua para a transformação social.

Para superar os interesses ideológicos reproduzidos por meio da educação, o autor em apreço elenca cinco requisitos, quais sejam: conhecimento acerca do fim a ser atingido; apropriação do conhecimento do processo histórico; conhecimento da natureza educacional; domínio dos conteúdos a serem ensinados; articulação das atividades educativas com as lutas, tanto específicas quanto gerais, de todos os trabalhadores (Tonet, 2005).

Reputando os delineamentos expostos, depreendemos que a visão educacional pela lógica capitalista é oposta à formação humana emancipadora, pois beneficia, em primeiro lugar, os donos da propriedade privada, isto é, os detentores dos meios de produção. Posto isso, seria fundamental que a relação entre trabalho e educação se completasse, que houvesse união entre o trabalho manual e intelectual – condição fundamental para a superação da divisão social do trabalho, da alienação e, conseqüentemente, da formação fragmentada do homem.

Sem a pretensão de ter exaurido as discussões sobre o papel do Estado capitalista e a formação humana, concentraremos nossos esforços na compreensão da natureza das políticas públicas educacionais assumidas pelo Estado brasileiro após a CF/1988, sobrelevando as ações que tratam da ampliação do tempo integral nas redes públicas de ensino.

## **2.2 O contexto das políticas públicas educacionais**

A análise da política educacional implica o enfrentamento teórico-crítico, e requer práticas investigativas consistentes e comprometimento político na luta pela construção de um mundo mais justo. De acordo com Azevedo (2004), a política educacional é um fenômeno que se reproduz a partir das relações de poder, no contexto das relações sociais em que se

assentam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades. Esses problemas estão presentes, sobretudo, nas sociedades capitalistas periféricas, onde as políticas públicas são orientadas, na maioria das vezes, pela abordagem neoliberal, sob a influência dos organismos internacionais.

Para Azevedo (2004), as novas configurações resultantes das ideias neoliberais trouxeram implicações significativas para a organização social e política, assim como para a educação e para os caminhos que a definem e a implementam. Abordar a educação como política social requer uma análise do papel do Estado na garantia dessas políticas, haja vista que elas representam a materialidade do Estado ou este em ação, pois é nessa esfera administrativa que as políticas voltadas para os setores sociais são definidas, executadas ou desativadas.

Na compreensão de Hofling (2001), visões diferentes de sociedade, de Estado e de políticas educacionais geram múltiplos projetos de intervenção nessa área pelos governos. Para a referida autora, o Estado é entendido como o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo; este, por sua vez, como o agrupamento de programas e de projetos de parte da sociedade para a coletividade como um todo, representando a orientação política de determinado governo, que assume e desempenha as funções de Estado por determinado período.

No entanto, o entendimento de Neves e Pronko (2010) esclarece que essa constituição política do Estado capitalista é responsável pelas relações de produção e reprodução dos meios de sobrevivência, além das relações de dominação/subordinação de uma classe sobre a outra, ou seja, o Estado tem o poder e pode direcionar e implementar seus projetos, conforme seus interesses.

No Brasil, as ações desenvolvidas nas áreas sociais, especialmente na educação, estão localizadas, em sua grande maioria, em programas de governos, pois é prática comum cada novo gestor almejar apagar as lembranças da administração anterior, imprimindo sua própria marca, como analisa Cunha (1995), quando cita o padrão de administração pública *zig-zag*.

Ao analisar as políticas educacionais da década de 1980, o supracitado autor manifesta pelo menos três razões que caracterizam a administração *zig-zag*: o eleitorismo; o experimentalismo pedagógico; e o voluntarismo ideológico. O eleitorismo compreende a execução de políticas educacionais que produzam impactos capazes de trazer resultados positivos nas urnas; o experimentalismo pedagógico diz respeito às propostas elaboradas sem bases científicas; e o voluntarismo ideológico refere-se à atitude de querer acabar com os males da educação escolar no curto espaço de tempo de uma administração (Cunha, 1995).

Tomando por base Oliveira (2011), políticas de Estado envolvem mais de uma agência do Estado, percorrendo, em geral, diversas instâncias de discussão, resultando em mudanças em setores mais amplos da sociedade. Para o autor em destaque, políticas de governo compreendem aquelas decididas em processo elementar de formulação e de implementação de determinadas medidas e programas, visando a responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas.

Tendo em vista o contexto do modo de produção capitalista, compreendemos que o processo que se dá na formulação e na implementação de determinada proposta envolve disputas de interesses de diversos atores sociais e muitas contradições. É nessa arena de embates que a educação, pensada como política pública de cunho social, ganhou centralidade, sendo alvo de diversas reformas visando à melhoria das forças produtivas, ou seja, a atender às demandas da nova ordem do capital, apoiada no fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho e mercado.

Tais demandas, consoante Frigotto e Ciavatta (2003), explicitam-se levando em conta a tríplice crise sistema-capital, ético-política e teórica, de modo que no plano mais profundo da materialidade concreta das relações sociais, está a crise da forma capital. Isso porque após um longo período com ganhos reais para uma parcela da classe trabalhadora, nomeado por Hobsbawm (1995) de *idade de ouro*, esse ciclo entrou em declínio, com taxas históricas de lucro e exploração, resultando na acumulação e na concentração de riquezas nas mãos de poucos.

O declínio do capital provocou mudanças significativas mundialmente, demandando uma reestruturação nos planos político, econômico, jurídico e educacional, principalmente nos Países denominados de terceiro mundo, como é o caso do Brasil. Segundo Frigotto (2010), a educação brasileira, mais precisamente nas décadas de 1960 e 1970, foi reduzida pelo economicismo a mero fator de produção chamado “capital humano” ou técnica de preparar recursos humanos para o processo de produção.

Apesar das conquistas nesse campo social, oriundas das lutas dos movimentos, em um esforço de formular e implantar políticas em defesa da escola pública, atina-se que as ações formuladas pelo Estado para o campo educacional público sempre estiveram focadas nas demandas capitalistas, com a finalidade de garantir mão de obra qualificada para executar o produto pensado pela classe dominante – aquela que, em tese, tem uma formação humana mais completa, pois tiveram acesso a diferentes tipos de aprendizagem, mais horas de estudo, melhor acompanhamento das famílias, experiências que possibilitam aos estudantes trabalhar diversas habilidades.

Em contextos de processos de ajustes estruturais, o ápice das reformas educacionais brasileiras ocorreu a partir da década de 1990, após a promulgação da CF/1988, quando se registrou a maior presença de organismos internacionais, com destaque para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE); e o Grupo Banco Mundial (GBM). Todos entraram em cena de modo contundente, em termos organizacionais e pedagógicos, marcando o período com grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental – tudo isso associado de forma ativa à lógica de mercado, como proclamam Frigotto e Ciavatta (2003).

Esse projeto educativo articulado e consentido com os organismos internacionais tem reafirmado as desigualdades sociais e aumentado o número de excluídos em todo o mundo, pois são reformas que defendem o Estado mínimo e fragilizam as relações entre capital e trabalho. Nesse sentido, as ações implementadas pelos organismos internacionais no campo educacional estão focalizadas na execução de uma pedagogia política do capital, que se verifica concretamente “na implantação das avaliações educacionais em larga escala, na propagação da ideologia do capital humano e da pedagogia das competências” (Esteves; Souza, 2020, p. 3).

No Brasil, essas diretrizes são materializadas por meio da criação de leis que regulamentam temáticas como: o currículo escolar; a implantação de cursos técnicos de curta duração; a contratação de projetos e de assessorias desenvolvidos por empresas privadas; a formação continuada direcionada à execução dos conteúdos escolares; além do discurso ideológico presente nos materiais didáticos e nas falas de especialistas educacionais que idealizam o projeto de educação para a sociedade brasileira.

No plano jurídico-econômico, Frigotto e Ciavatta (2003) destacaram o papel da Organização Mundial do Comércio (OMC) que sinalizou para os capitalistas, em 2000, que o campo educacional seria um dos espaços mais fecundos para negócios rentáveis. Passadas mais de duas décadas, constata-se que a OMC, infelizmente, estava correta em suas projeções, uma vez que vivenciamos a privatização da educação pela ala empresarial, com o discurso, segundo Freitas (2018), de que caso a escola não atendesse ao mercado, iria à falência.

Concernente a esse pensamento, visualizamos, no contexto brasileiro, o Ministério da Educação (MEC) buscando assessoria técnica para a implementação de propostas para melhorar o ensino público junto aos empresários da educação, o que é bastante contraditório. Essa incidência do setor privado gera a possibilidade de apropriação de uma parcela significativa do já escasso recurso público para a educação. Ademais, essas instituições

empresariais, como vimos nas discussões anteriores, possuem propostas para a formação voltadas a atender, basicamente, às necessidades mercadológicas e não à formação do homem em sua integralidade, além de se apropriar do recurso público, mediante acordos e termos de cooperação, assessorias, prestação de serviços e produção de material didático para as escolas, como problematizado por Alves (2020).

Destarte, não é objeto de análise desta tese dissecar as inúmeras reformas educacionais no contexto brasileiro, mas descortinar, de forma breve, que essas reformas tiveram e continuam tendo forte influência do movimento dos organismos internacionais e das organizações empresariais que atuam na formulação e na implementação das políticas públicas.

Esses grupos apoiam, por meio de assessorias, a formulação de documentos formadores de opinião e a criação das principais leis que regulamentam as diretrizes educacionais brasileiras. Ao analisar as reformas educativas nos anos 90, Frigotto e Ciavatta (2003) alegam que tudo isso ocorre com a participação ativa, anuência e colaboração das autoridades locais. Essas reformas, como reforçam os supracitados autores, “propõem ajustes dos sistemas educacionais às demandas da nova ordem do capital, “ignorando” as demandas por uma efetiva democratização do acesso ao conhecimento em todos os seus níveis” (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 97).

No entendimento de Esteves e Souza (2020), em meio às crises sistêmicas do sistema do capital, os organismos internacionais atuam junto com as organizações empresariais e as demais frações hegemônicas da burguesia internacional para promover, no campo educacional, fatores que resultem em um novo sistema internacional capaz de modelar a vida social, não apenas no plano econômico, mas em todas as suas dimensões.

Assim, os organismos internacionais fincam suas raízes no campo educacional, ganham espaço e conduzem a educação na América Latina ao ideário neoliberal, por meio de financiamentos e de assessorias para implementação de reformas tidas como necessárias. Nessa perspectiva, refletimos sobre o sentido da educação básica no Brasil, à luz das questões mais gerais, sem perder de vista a ampliação da jornada escolar, temática foco deste estudo, focalizando as análises no contexto da elaboração LDB n.º 9.394/96, do PNE e das políticas de financiamento.

É importante elucidar, inicialmente, que a criação da LDB n.º 9.394/96 e do PNE precede as conquistas dos movimentos sociais, apesar da hegemonia do Estado e dos setores privados, no qual desempenham papel orgânico na luta e na dominação política, na medida em que institui a burguesia como classe politicamente dominante (Cara, 2019).

A existência, mesmo que limitada, desses espaços para o movimento de resistência daqueles que se dedicam à luta pelos direitos sociais e, mais especificamente, aos direitos educacionais, é de extrema relevância para a defesa da educação pública, laica e de qualidade social.

Nesse contexto, destacamos o papel da Campanha em Defesa da Escola Pública, de 1960, liderada por Florestan Fernandes, e a articulação para o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>1</sup>, lançado oficialmente em Brasília, em 9 de abril de 1987, após vinte sete anos da última mobilização (Cara, 2019).

O FNDEP teve importante participação na elaboração da LDB – sancionada em 1996 como Lei n.º 9.394/1996 –, e na elaboração do PNE da sociedade brasileira, Lei n.º 10.721/2001, em defesa dos direitos educacionais, embora se tenha desarticulado após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) para a presidência da república, em 2003, o que contribuiu para cindir a “coalização, liderada por sindicatos e entidades acadêmicas dedicadas às políticas educacionais” (Cara, 2019, p. 77).

A propósito, a LDB n.º 9.394/96 foi aprovada em 20 de dezembro de 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que presidiu o Brasil entre 1995 e 2003, pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Segundo Waldeney Costa (2019), para justificar as reformas dos anos 1990 e legitimar os fundamentos do projeto neoliberal no Estado brasileiro, em especial no mandato de FHC, foram utilizados argumentos como a modernização do Estado, assentada em valores como desburocratização, descentralização e eficiência.

Como explicitado por Esteves e Sousa (2020), o Ministro da Educação do período, Paulo Renato Souza, chegou a ocupar os cargos de diretor-Associado do Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e de gerente de operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma das organizações do Grupo Banco Mundial (GBM), antes de exercer a função de ministro.

A presença de ex-integrante do GBM na construção da principal lei que regulamenta a educação brasileira denota que “os organismos internacionais fazem parte dos debates nacionais sobre política educacional, sobre o papel do Estado na regulação da educação formal e sobre as características das estruturas acadêmicas dos sistemas educacionais nacionais” (Ruiz, 2016, p. 02), ganhando espaço na formulação e na implementação das reformas no

---

<sup>1</sup> O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) era composto por quinze entidades nacionais, sendo três de organizações de classe (CUT/CGT/OAB); quatro da área da educação (ANPED/SBPC/SEAE/CEDES); seis de trabalhadores profissionais da área de educação (ANDES/ANDE/CPB/FENOE/FASUBRA/ANPAE) e duas do movimento estudantil (UNE e UBES).

campo da educação, por meio de financiamentos e orientações curriculares, entre outros direcionamentos que fazem parte das exigências neoliberais, a exemplo de ter bons rendimentos em avaliações externas.

Na perspectiva de Alves (2002), a aprovação da LDB n.º 9.394/96 é parte de um projeto de ideário neoliberal para a educação no Brasil que começou a ser implementado de forma mais sistemática e incisiva nos governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em uma análise mais crítica, concebe-se que a Lei, em muitos pontos, deixa brechas para que os interesses privados se sobressaíam, apesar de seu processo de elaboração e de aprovação ter contado com ampla participação social, mediante a militância do FNDEP.

Em relação a temática desta tese, o art. 34, § 2º da referida Lei, ao tratar da jornada escolar, estabelece que o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino (Brasil, 1996). Como reflete Demo (1997), a formulação da Lei é branda e aponta o caminho futuro para a ETI como algo que a sociedade exigiria naturalmente. Para o referido autor, essa flexibilização não incentiva a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, pois ao deixar a cargo dos sistemas de ensino, na prática, não estabelece qualquer critério de ampliação, a não ser a boa vontade dos responsáveis. Além disso, excluiu as demais etapas e modalidades da educação básica das redes públicas de ensino.

Em que pese essa generalidade, para Cantuário (2017), a LDB 9.394/96 representou um progresso efetivo na proposição da ETI, embora tenha privilegiado somente o ensino fundamental, excluindo a educação infantil e o ensino médio da ampliação do tempo escolar, aspecto restritivo no que concerne ao direito à educação de crianças e de adolescentes.

O texto da referida lei não faz referência à formação integral, de modo que “o estabelecimento do progressivo aumento do tempo escolar pode estar associado a outros fatores, a citar, aqueles relacionados à proteção social da criança e do adolescente, e aos direitos de pais e mães trabalhadores”, como afirma Menezes (2009, p. 71), e não propriamente ao direito de educação que tenha por finalidade a formação integral dos estudantes do ensino fundamental.

No decorrer da história, a construção e a aprovação de um plano contendo as diretrizes para alavancar a educação brasileira não pode ser concretizada devido, principalmente, aos contextos dos períodos ditatoriais vivenciados pela nossa sociedade. No entanto, acordos firmados pelo Brasil em vários foros nacionais e internacionais – especialmente na Conferência Nacional de Educação para Todos, em Jomtien (1990); na Conferência de Dakar

(2000); e na Reunião de Ministros da América Latina e do Caribe (2001) –, além da participação de muitos segmentos sociais, pressionaram as instituições a criarem um plano que possibilitasse nortear os caminhos da educação brasileira.

À vista disso, a CF/1988, em seu art. 214, determina a criação do PNE, de duração plurianual, ao passo que a LDB de 1996 (Lei n.º 9.394/96) estabelece que a União, no prazo de um ano, encaminhará ao Congresso Nacional o PNE, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Aguiar, 2010).

O fortalecimento das lutas em prol da construção de um PNE e de políticas públicas que contemplem o direito à educação de qualidade e a formação humana integral se deu com o surgimento, em 1999, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, articulação constituída por diversos setores que representam a sociedade civil e os movimentos sociais<sup>2</sup>.

Como frente de natureza ampla e plural, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação atua de forma incisiva sobre as ações do Estado, com base em seis pontos de consenso que dão fundamento e organicidade a tal militância:

o primeiro é a defesa da educação universal, pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada para todas e todos, da creche ao ensino médio, da educação básica à educação superior. O segundo é a determinação do dever do Estado na oferta da Educação. Terceiro, a finalidade da educação é a formação integral de homens e mulheres (Paro, 2012), para que sejam capazes de ler o mundo e se emancipar (Freire, 2005). Quarto, integralmente, é prioritária a luta pelo financiamento adequado das políticas públicas educacionais com a destinação de recursos públicos exclusivamente para escolas públicas. Quinto, os profissionais da educação devem ser valorizados. E, sexto, a gestão da educação deve ser democrática (Cara, 2019, p. 78).

Os pontos elencados para orientar as ações da Campanha são coerentes com a compreensão de que a garantia dos direitos educacionais vai além do ordenamento jurídico, e que a inserção na arena decisória dos segmentos da população mais afetados no processo de criação e de implementação de políticas públicas que visam a assegurar uma formação

---

<sup>2</sup> A Campanha Nacional pelo Direito à Educação é composta por mais de 200 organizações e o seu Comitê Diretivo é formado por 12 instituições da sociedade civil brasileira, sendo plural e abrangente, quais sejam: Ação Educativa, ActionAid, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA-CE), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Rede Escola Pública e Universidade, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

integral do ser humano é fundamental, pois como elucida Gamboa (2018, p. 120-121), “essas interações serão tanto mais transformadoras quanto maior o grau de articulação com outras formas da organização social (movimentos da sociedade civil, organizações de classe, partidos políticos, sindicatos, entre outros).”

Para o supracitado autor, a articulação desses movimentos pode constituir uma conjuntura favorável para a transformação dos sistemas educativos, à medida que a correlação de forças permita acumular uma massa crítica capaz de resistir às forças repressivas e desmobilizadoras, e favoreça a preparação de novas ações, buscando fortalecer os movimentos emancipadores (Gamboa, 2018). Portanto, a participação popular é um caminho necessário para a ampliação dos direitos sociais, com destaque para o direito a uma educação que contemple a formação integral.

Nesse sentido, a primeira proposta conhecida como “PNE da Sociedade Brasileira” foi um Projeto de Lei que contou com a participação de setores organizados da sociedade civil, de entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas, entre outros grupos que promoveram dois Congressos Nacionais de Educação (Coned), além de inúmeros seminários, debates e encontros em todo o País, dos quais resultou uma proposta para o PNE, como explicitado por Aguiar (2010). Nessa mobilização, teve papel de destaque o FNDEP. Vale ressaltar que o governo FHC também apresentou uma proposição de PNE alinhado com as perspectivas de sua gestão.

Apesar do caráter democrático e participativo do processo de elaboração, o PNE 2001-2010 – Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, foi sancionado com vetos de FHC, do PSDB. Para Aguiar (2010, p. 711), “os vetos que lhe foram interpostos evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um direito social”, e reforçam o comprometimento de FHC com os investidores financeiros internacionais, uma vez que, tais vetos versavam sobre o financiamento da educação, inclusive com o estabelecimento e meta do PIB a ser investido no setor educacional.

Dentre os objetivos e as prioridades do PNE de 2001, na redação que trata da temática *educação integral*, assimilaram-se avanços em relação ao texto da LDB, sob dois aspectos: primeiramente, ao contemplar mais uma etapa da educação básica, pois se estabeleceu, na meta 18, a adoção progressiva de atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos, ou seja, para a educação infantil; o outro aspecto, definido na meta 21, refere-se à ampliação progressiva da jornada escolar, que conjeturou a expansão da ETI, abrangendo um

período de, pelo menos, sete horas diárias, com previsão de professores e de funcionários em número suficiente para o atendimento do ensino fundamental.

Embora o PNE 2001-2010 tenha avançado quanto aos dispositivos que tratam da ampliação do tempo escolar, a política pode ser analisada a partir de duas dimensões a saber: assistencialista e da equidade. No tocante à primeira dimensão pode ser caracterizada como de caráter assistencialista e excludente, pois define, na meta 22, que o atendimento nas escolas de tempo integral deveria contemplar, prioritariamente, as crianças de famílias de menor renda, devendo ser oferecidas a essas crianças o mínimo de duas refeições, apoio às tarefas escolares, práticas esportivas e atividades artísticas nos moldes do Programa de Renda Mínima Associado a Ações Socioeducativas (Brasil, 2001).

Mesmo sabendo que a educação brasileira tem uma dívida histórica com as camadas menos favorecidas socialmente, a perspectiva de oferta da ETI, impressa no PNE – Lei n.º 10.172/01, era restritiva e afastava-se da acepção de direito de todos, como proclama a CF/1988, que determina a igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º), e que “a educação é direito de todos” (art. 205), sendo garantido igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206).

A partir dos critérios determinados no PNE/2001 para a inclusão dos educandos em escolas de tempo integral, entendemos que o desenho inicial das políticas públicas de tempo integral, foram pensadas como uma estratégia de enfrentamento às desigualdades, favorecendo as populações e os territórios mais vulneráveis com a expansão da jornada escolar. Contudo, o aumento do tempo educativo precisa vir precedido das condições adequadas das escolas e de permanência dos estudantes nesses estabelecimentos de ensino, assim como a valorização dos profissionais da educação.

A segunda dimensão da política pública de tempo integral pode ser compreendida do ponto de vista da equidade – entendida como a focalização das ações educativas para aqueles que mais precisam. Embora o direito à ampliação do tempo escolar seja estendido a toda classe estudantil, é notório que certas comunidades e usuários do sistema de ensino possuem necessidades educacionais diversas, precisando de atendimento diferenciado, exigindo das esferas governamentais ações equitativas.

No entendimento de Bolívar (2005), isto significa, em primeiro lugar, que certos bens educativos precisam ser distribuídos equitativamente, como por exemplo, recursos financeiros, qualidade de professores, a oferta educativa, cuidando para que as desigualdades não condicionem a aprendizagem e o desempenho escolar, e forneçam os meios adequados para estudantes desfavorecidos socialmente

As reformas educacionais continuaram ocorrendo no cenário brasileiro, em decorrência da necessidade e da validade das normativas nacionais para o campo educacional, como também atender as exigências das constantes transformações sofridas pelo capitalismo em nível mundial. Essas reformas continuam ocorrendo sob a ótica do paradigma neoliberal, com forte influência dos organismos internacionais.

Com o fim de vigência do PNE (2001-2010), que não foi adotado pelos governos do período para orientar suas políticas, iniciaram-se as discussões para a construção e a apresentação de um novo PNE. Esse processo foi articulado mediante a participação da sociedade civil, com a realização de conferências nacionais de educação, de modo que os debates sobre o assunto se dessem em âmbito municipal, estadual e nacional. No entanto, Carvalho e Oliveira (2022) alertam que apesar do todo esse cenário de discussão e participação, as propostas enviadas pela Conferência Nacional de Educação de 2010 não foram totalmente absorvidas no Projeto de Lei apresentado pelo MEC ao Congresso Nacional.

Embora o texto base tenha sido protocolado para tramitação no ano de 2010, a aprovação do novo plano ocorreu somente quatro anos depois no governo da Presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). O PNE 2014-2024 é um esforço normativo, instituído pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, contendo 20 metas e 254 estratégias, além de estabelecer as diretrizes para execução, monitoramento e avaliação (Brasil, 2014). O plano tem como finalidade responder aos desafios da política educacional brasileira, bem como assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, suas etapas e suas modalidades, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas (Brasil, 2014).

As vinte metas propostas no PNE 2014-2024 podem ser divididas em três importantes categorias; a primeira compreende o conjunto de metas que versam sobre a obrigatoriedade, a universalização e a ampliação da oferta educacional no País, incluindo níveis e modalidades de educação; a segunda compõe as metas relacionadas à formação e à valorização dos professores; por fim, a última categoria compreende o financiamento da educação (Carvalho; Oliveira, 2022). Neste estudo daremos ênfase à Meta 6, que trata, especificamente, da educação básica pública em tempo integral.

A seguir, abordaremos a educação em tempo integral na LDB n.º 9.394/96 e no PNE (2014-2024), delineando os conceitos advindos de diversas vertentes e as principais experiências em tempo integral no contexto brasileiro, caracterizando-as como políticas de Estado ou de determinado governo.

### **2.3 Políticas públicas para a educação integral no Brasil: delineamento histórico e conceitual no contexto da LDB e do PNE (2014-2024)**

Nesta seção, discutiremos as experiências voltadas para a educação em tempo integral, com base na concepção de educação como política pública, sob a responsabilidade do Estado, e direito de todos. Consideramos pertinente também discutir os principais conceitos relacionados à temática, os quais, por vezes, são utilizados como sinônimos, mas divergem em seus sentidos.

A educação é um direito social amparado constitucionalmente e exerce papel imprescindível na formação integral do ser humano. Nessa direção, a CF/1988 explicita no art. 205 que a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, isto é, representa tanto um mecanismo de crescimento pessoal do indivíduo quanto condição de desenvolvimento da própria sociedade na qual ele se insere.

Logo, reconhecer o direito dos educandos de aprender, acessando oportunidades educativas diferenciadas e diversificadas, em interação com múltiplas linguagens, recursos, espaços e saberes, constitui uma demanda presente na agenda educacional da sociedade contemporânea, exigindo do Estado a implementação de políticas públicas que garantam, de forma objetiva, a equalização de oportunidades educacionais e de um padrão mínimo de qualidade do ensino.

A temática ganhou força no campo legal com a promulgação da CF/1988, que possibilitou a criação de leis, de decretos e de portarias que versam sobre a implementação da oferta de educação básica pública em tempo integral para os educandos brasileiros, referida anteriormente.

Entretanto, a política de ETI implementada a partir da LDB 9.394/93 dialoga com as ações educativas impostas pelos organismos internacionais, porquanto não emprega o conceito de educação integral, qual seja aquela que visa à formação humana em sua totalidade, aquela que não se limita “à oferta de maior tempo de escolaridade, mas tem a ver com a formação do próprio humano em seu sentido ontológico” (Vianna, 2021, p. 1).

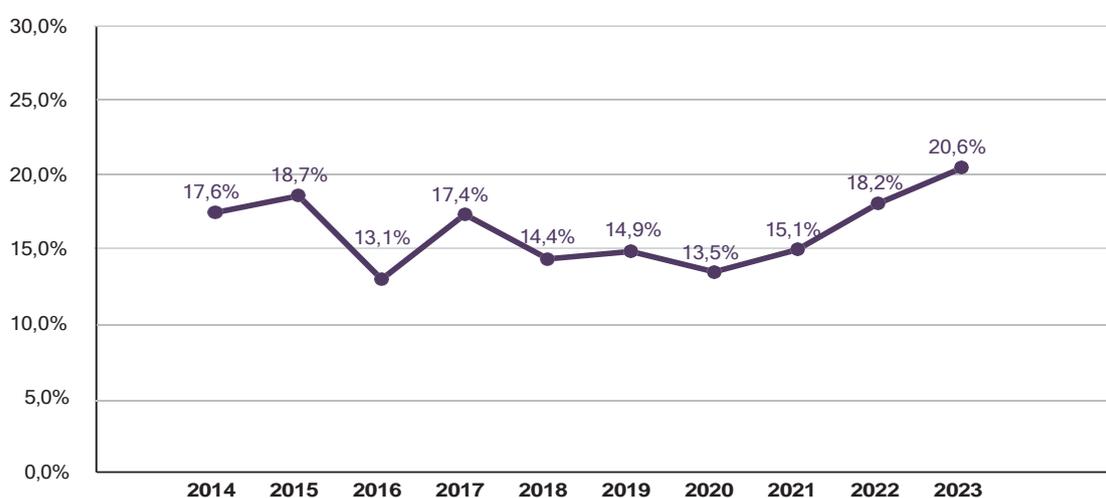
Nessa perspectiva, a educação integral defendida pelos organismos internacionais ancora-se em medidas como o aumento do tempo de permanência na escola, sem estabelecer de forma clara alternativas pedagógicas, inclinando-se para uma concepção assistencialista, isto é, o mais tempo na escola se resume a retirar crianças e adolescentes das ruas, com o intuito de contenção social (Vianna, 2021).

Reforçamos que a educação integral deveria partir da lógica de ampliação do tempo de aprendizagem, e não, necessariamente, do tempo em instituições escolares, como problematizam Jacomeli, Barão e Gonçalves (2018).

Com relação ao PNE (2014-2024), destacamos a Meta 6, com nove estratégias que tratam das diretrizes para a oferta de educação básica pública em tempo integral. O documento determina dois importantes objetivos que deverão ser cumpridos até o fim da vigência do PNE: oferecer educação em tempo integral, com jornada de 7h ou mais em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas; atender a, pelo menos, vinte e cinco por cento dos alunos da educação básica nessa modalidade de ensino.

Em relação ao primeiro objetivo, os resultados para o Brasil, no período de 2014 a 2023, mostram que o País ainda está distante de atingir a meta da oferta de jornada de tempo integral para 25% dos alunos do público-alvo da educação básica. Em 2023, esse percentual era de 20,6% dos alunos em jornada de tempo integral, e para atingir essa meta até 2024, seria necessário que esse indicador aumentasse 4,4 pontos percentuais (Inep, 2024). O Gráfico 1 mostra os resultados do monitoramento desse indicador no período de 2014 -2023.

Gráfico 1 – Percentual de alunos atendidos na educação em tempo integral – Brasil (2014-2023)



Fonte: Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do PNE (Inep, 2024, p. 151).

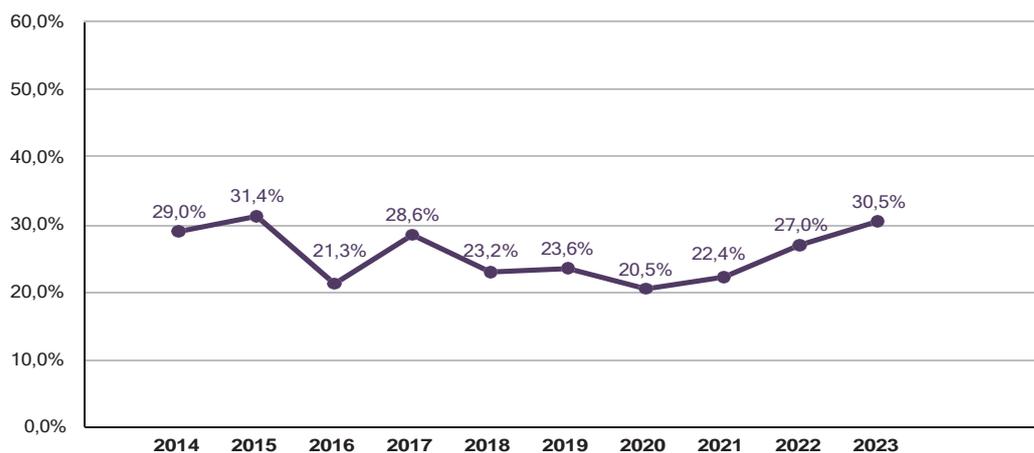
Observamos, no decorrer do período analisado, que nos dois primeiros anos (2014 e 2015), houve um leve crescimento nas matrículas de tempo integral, com uma queda significativa em 2016 – ano do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Verificamos que existiu uma tendência de queda no percentual de alunos de ETI entre 2018 e 2020, situação agravada pela pandemia de covid-19. A partir de 2021, quando a situação pandêmica estava

mais estabilizada, a curva começou a crescer, superando, ao término do período, em três pontos percentuais a marca de 17,6%, referente ao início da série temporal (Inep, 2024).

Evidenciamos que esses dados podem estar superestimados, uma vez que consideram atividades no contraturno como sendo de tempo integral. Considerando essa situação, a meta estaria ainda mais longe de ser atingida. Portanto, é preciso definir com mais rigor o que, de fato, é matrícula em tempo integral, diferenciando-a daquelas em que a carga horária é apenas complementada no contraturno.

De acordo com o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, o segundo objetivo, que se refere ao percentual de ETI, atingiu, em 2023, 30,5%. Para que a meta de 50% das escolas públicas da educação básica seja atendida até 2024, seria necessário um crescimento de 19,5 p.p. (Inep, 2024). As informações relacionadas a esse indicador são apresentadas no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Percentual de escolas de educação em tempo integral no Brasil (2014-2023)



Fonte: Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do PNE (Inep, 2024, p. 158).

Conforme os dados do Gráfico 2, merecem destaque as oscilações ocorridas no período analisado, pois houve queda no número de escolas de ETI entre 2015 e 2018, coadunando com a diminuição do número de matrícula nessa modalidade, no mesmo período. Entre 2019 e 2020, ano marcado pelo início da pandemia de covid-19 também houve queda, apesar de ser em menor intensidade. A partir de 2021, podemos observar um crescimento no número de ETI, com uma melhora considerável do indicador em 2023 (Inep, 2024). No entanto, se analisarmos o ponto de partida (29 %) e o ponto de chegada (30,5 %), no intervalo de nove anos, o Brasil avançou muito pouco na implementação da política educacional de tempo integral.

Vislumbramos, em consonância com o exposto, que dificilmente o Brasil cumprirá suas metas para a educação em tempo integral no ano de finalização do PNE aprovado em 2014. Por oportuno, recorreremos ao entendimento de Pinto (2018), para quem o não cumprimento das metas do PNE se deve a uma combinação entre a má gestão dos recursos durante a crise financeira do País, que resultou em cortes no financiamento da educação, agravados, sobretudo, pela EC n.º 95, que impôs um teto de gastos nas principais áreas sociais, como educação e saúde.

Não bastassem os diversos cortes no orçamento educacional, principalmente no período de 2019 a 2022, no governo de Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL), o mundo ainda enfrentou a pandemia de Covid 19, que paralisou, praticamente, as atividades comerciais, impactando a arrecadação de impostos e afetando, ainda mais, o cumprimento das metas estabelecidas no PNE.

À vista desse cenário, compreendemos a necessidade de uma reforma robusta na educação, considerando, nesse processo, as concepções de homem, de sociedade, de história, de educação e de realidade, sendo, portanto, fundamental compreender que projeto de formação humana pretendemos desenvolver.

Para Mészáros (2008, p. 25), “uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente funções de mudança.”

Atinente com o referido autor, essas mudanças precisam superar a visão simplista e superficial da complexidade do real, uma vez que reformar, sob a ótica dessas limitações, é manter a *lógica global* de determinado sistema de produção, ou seja, continuar com o *status quo* (Mészáros, 2008). Nesse sentido, se quisermos ancorar-nos na criação de uma alternativa educacional significativamente diferente, é fundamental rompermos com a lógica do capital.

Apesar de todo o arcabouço legal, a política ainda necessita ser fortalecida por parte do poder público, uma vez que, do ponto de vista do financiamento, as escolas de tempo integral exigem uma quantidade maior de insumos e de investimento permanente, pois é um tipo de oferta educacional que depende de mais recursos financeiros, decorrente dos altos custos de implantação e de funcionamento, especialmente se for considerada a oferta em condições de qualidade. Ademais, enfatizamos que a concretização da proposta como política de Estado requer ação pública com aporte financeiro maior por parte da União.

Consoante a proposta de estudo, consideramos importante conhecer os principais conceitos relacionados à educação integral, Escola de Tempo Integral (ETI) e aluno de tempo

integral, a fim de situarmos as experiências que vêm sendo desenvolvidas no contexto brasileiro.

### 2.3.1 Imbróglio conceitual sobre os termos *educação integral*, *ETI* e *aluno de tempo integral*

Considerando a historicidade do objeto em análise, as ideias de educação integral remontam a Paideia grega, visão de educação que compreendia um conceito global com a formação do homem integral, considerando os seus múltiplos aspectos. Como afirmam Diez, Marcon e Santos (2016, p. 1), “a Paideia grega era uma proposta de formação humano-intelectual dos cidadãos gregos na busca pela excelência humana.” Essa formação completa defendida na Paideia, era requisitada, tanto para a nobreza, como para o homem comum da polis na sociedade grega (Coelho; Portilho, 2009).

A discussão sobre o tipo de educação requerida na Paideia grega, também se reedita no Movimento da Escola Nova, no Manifesto dos Pioneiros da Educação, no Movimento Integralista e no Movimento Anarquista que também defendiam, no Brasil, “uma educação escolar voltada para a formação integral do homem” (Limonta *et al.*, 2013, p. 114). É importante esclarecer que cada movimento trazia, em seu bojo, sua própria concepção político-ideológica de educação e de sociedade.

No contexto educacional brasileiro, a proposta de educação integral nas escolas públicas não representa uma novidade, uma vez que na década de 1930, Anísio Teixeira, um dos principais idealizadores do Movimento da Escola Nova e defensor do ensino público, gratuito, laico e obrigatório, já a defendia como mecanismo de democratização da educação.

Aliás, Anísio Teixeira teve papel substancial na disseminação das ideias de educação em tempo integral, ao defender uma nova política educacional que levasse em conta a qualidade para a escola primária, de modo que a educação pudesse proporcionar a formação *comum* do homem, a formação do homem integral, do verdadeiro cidadão, indicando, assim, novas funções para a escola pública (Cavaliere, 2010).

Conforme apontado, a ampliação do tempo escolar não se trata de uma novidade no cenário educacional, sendo um assunto complexo porque suscita diversas possibilidades de interpretação quanto ao uso dos termos *educação integral*, *escolas de tempo integral*, *aluno de tempo integral* e *educação em tempo integral*. Essas terminologias são, muitas vezes, empregadas na literatura que trata da temática como sinônimos, causando confusão quando precisamos localizar a base teórica de cada experiência implementada.

Nos termos de Moraes (2009), o campo conceitual de educação integral de origem libertária deu-se a partir do século XIX, com as ideias socialistas difundidas pelo inglês Robert Owen (1771-1858) que, com recursos próprios e doações, criou uma instituição educacional gratuita, com espaços para refeitório e enfermaria, onde eram atendidos oitocentos alunos, a partir de dois anos de idade.

Segundo o referido autor, essa experiência ocorreu entre os anos de 1816 e 1820. Nesse ambiente escolar, quando as crianças completavam dez anos, eram inseridas em atividades de instrução e de preparação profissional, isto é, iniciavam a participação na vida produtiva de uma fábrica. Apesar do caráter utópico da concepção de que a educação era a solução de todos os problemas, em “Robert Owen encontramos a aproximação da educação com as atividades manuais voltadas para a formação mais completa das crianças” (Moraes, 2009, p. 23).

O Movimento Integralista propunha uma escola de período integral e uma ideia de educação integral que combinasse esforço físico, esforço intelectual, ensino religioso e convivência social, conforme Limonta e Santos (2013). Dessa forma, na ótica dos integralistas, predominavam valores como a espiritualidade, o nacionalismo cívico e a disciplina, fundamentos que, no contexto de suas ações, podem ser caracterizados como conservadores e totalitários.

O conceito de educação integral é igualmente discutido pela vertente anarquista. A propósito, Moraes (2009, p. 25) afirma que “uma das principais marcas do pensamento libertário é a crítica ao sistema de ensino dentro do sistema capitalista.” Isso porque os anarquistas desconfiavam da educação oferecida aos filhos das classes trabalhadoras, tanto por parte do Estado quanto da igreja. As análises conceituais referentes à educação integral, nessa perspectiva, têm em Proudhon, Bakunin e Robin (Século XIX) seus principais representantes.

Articulador de uma proposta de educação integral, Proudhon (1809-1865) defendia a combinação de instrução literária e científica com a industrial, ou seja, apoiava a combinação da teoria com a prática, do trabalho com o estudo, com o objetivo de revolucionar a sociedade.

Para isso, avalizava que ao dotar os trabalhadores de capacidade profissional completa, seriam criadas as condições concretas para que eles pudessem ser libertados do sistema opressor em que viviam (Moraes, 2009). Então, inferimos que em Proudhon, o trabalho era considerado um elemento fundamental, pois em sua visão, ao unir estudo com atividades laborais, formava-se um cidadão crítico e autônomo.

Em consonância com Moraes (2009), Bakunin (1814-1876) também apregoava a associação educação/revolução e adotava a premissa de que a instrução integral só poderia ser alcançada após a emancipação econômica, política, intelectual e moral dos trabalhadores. Para o pensador, a instrução integral deveria ser completa, para que nenhuma classe se sobrepusesse à outra, a ponto de dominá-la e explorá-la.

Complementa Moraes (2009) que no entendimento de Bakunin, as descobertas científicas não beneficiavam a maioria da população, pois para ele, a riqueza era totalmente exclusiva de uma pequena minoria, de tal forma que o aumento dessa riqueza era diretamente proporcional à crescente miséria das massas operárias. Por conseguinte, Bakunin acreditava que o grau de instrução deveria ser integral e igual para todos, a fim de que pudessem se tornar homens completos. No cenário das ideias libertárias, a contribuição de Bakunin para a educação integral foi importante, pois lançou as bases conceituais de uma proposta pedagógica, influenciando indivíduos e experiências nos séculos XIX e XX, como a empreendida por Robin (1837-1912) (Moraes, 2009).

Consoante o supracitado autor, Robin foi além das questões teórico-conceituais sobre a educação integral, pois chegou a administrar um orfanato na França, onde buscou materializar os princípios de um ensino laico, racionalista, antidogmático, sem hierarquias e, principalmente, de caráter integral. Além de realizar uma crítica contundente sobre o monopólio das ciências pela burguesia, enfatizou que a decisão pela educação integral se justificava, pois era por meio desse modelo que cada um poderia adquirir os conhecimentos científicos e profissionais, teóricos e práticos para uma formação completa (Moraes, 2009).

Tendo em vista os estudos de Moraes (2009), depreendemos que a concepção de educação integral vai além da ampliação e da simples ocupação do tempo escolar, como apontou Paro (2009, p. 13), ao explicar que a educação em tempo integral não é “fazer em mais tempo aquilo que já se faz hoje.”

É preciso, então, investir em um conceito de educação integral que leve em conta toda a integralidade do ato de educar, ou seja, a educação precisa ser rica de conhecimentos, proporcionando uma formação humana em sua totalidade, garantindo a todos igualdades de oportunidades, independentemente da condição social.

Nesse sentido, seria preciso que o Estado ressignificasse seu papel diante das políticas públicas educacionais, de modo que a prioridade fosse, verdadeiramente, um ensino transformador e libertador, o que não é compatível com o seu papel no capitalismo. Constatamos é um amontoado de programas paliativos implantados nos sistemas educativos, na maioria das vezes, desenhados por entidades privadas, sob a ótica mercadológica,

acentuando, ainda mais, as desigualdades impostas pelo sistema capitalista no contexto de divisão de classes.

Há necessidade, portanto, de superação desse quadro, mediante oferta nas redes públicas de ensino de uma educação direcionada por um currículo que abarque o desenvolvimento do ser humano em todas as suas dimensões: intelectual, física, emocional, social e cultural.

Com a instituição da LDB – Lei n.º 9.394/96, parte da discussão foi encaminhada no sentido de denominar escolas de tempo integral como aquelas que oferecem condições básicas para o atendimento dos alunos e dos professores em turno integral. A ênfase dessa interpretação é focada no “fortalecimento da unidade escolar, com mudanças em seu interior pela atribuição de novas tarefas, mais equipamentos e profissionais com formação diversificada, pretendendo propiciar a alunos e professores uma vivência institucional de outra ordem” (Cavaliere, 2009, p. 53).

As propostas que focam o aluno em tempo integral enfatizam a oferta de “atividades diversificadas aos alunos no turno alternativo ao da escola, fruto da articulação com instituições multissetoriais, utilizando espaços e agentes que não os da própria escola, pretendendo propiciar experiências múltiplas e não padronizadas” (Cavaliere, 2009, p. 53). Em outros termos, as instituições que articulam projetos e experiências nesse formato oferecem atividades aos alunos no contraturno às aulas, e não necessariamente no espaço escolar.

Nesse sentido, à medida que as redes públicas de ensino tendem a implementar a ampliação do tempo escolar, é oportuno saber que tais escolhas se dão a partir de determinadas concepções e de um conjunto de interesses de diferentes segmentos sociais, daí porque são decisões que precisam ser explicitadas e analisadas.

Isso posto, a opção por um modelo ou outro dá-se com base em realidades distintas, no âmbito da esfera administrativa pública dos governos federal, estadual e municipal, reputando, como explicita Cavaliere (2009), possibilidades políticas e de infraestrutura, podendo, ainda, representar correntes de pensamento divergentes em relação ao papel do Estado e da instituição na sociedade.

Uma proposta conceitual mais recente é apontada no relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (Brasil, 2022), que faz diferenciação para o público-alvo da educação em tempo integral, jornada de tempo integral, aluno de educação em tempo integral e escola de educação em tempo integral, com base em informações disponíveis nos microdados do Censo escolar da educação básica.

De acordo com o documento, *público alvo da educação em tempo integral* são os alunos da educação básica cujas matrículas de escolarização são presenciais, em escolas públicas, exceto os da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e da educação profissional técnica de nível médio, oferecida na forma subsequente ou concomitante; *jornada de tempo integral* é a jornada cuja duração é, em média, igual ou superior a sete horas diárias, resultado da soma da carga horária da matrícula de escolarização do aluno na escola pública com a carga horária total das matrículas de Atividade Complementar (AC) e/ou de Atendimento Educacional Especializado (AEE), realizadas em instituições públicas e/ou privadas. O relatório caracteriza *o aluno de educação em tempo integral* como aquele atendido nessa modalidade em jornada de tempo integral; por sua vez, a *escola de educação em tempo integral* é definida como aquela que possui, pelo menos, 25% dos alunos do público-alvo da educação de tempo integral em jornada de tempo integral (Inep, 2022).

Conceitos e concepções relacionados à temática também são abordados por instituições de ensino e pesquisa que se dedicam à educação integral, como já informado: o NEEPHI, da UNIRIO, criado em 1995; o TEIA, idealizado em 2008, na Faculdade de Educação da UFMG, que também se destina à pesquisa, ao ensino e à extensão, no campo da educação integral, da ETI e da cidadania, propondo uma articulação com outros espaços de formação – família, bairro, organizações sociais –, por intermédio das redes de aprendizagem e dos territórios educativos.

O Centro de Referência em Educação Integral (CREI)<sup>3</sup> é outro coletivo que promove, desde 2013, o fortalecimento das políticas públicas de educação integral no Brasil, em duas frentes: articulação e incidência política; e pesquisa e desenvolvimento metodológico. O CREI desenvolve uma proposta de educação integral com centralidade no aluno, e parte do conceito de que a educação integral deve garantir o desenvolvimento dos sujeitos em todas as suas dimensões – intelectual, física, emocional, social e cultural –, devendo constituir-se como projeto coletivo, compartilhado por crianças, jovens, famílias, educadores, gestores e comunidades locais.

Importa ressaltar que este trabalho se alinha aos conceitos e às concepções que tratam a escola em tempo integral como aquela que possui carga horária de, no mínimo, sete horas de atividades escolares, desenvolve um currículo voltado para a formação humana em todas as suas dimensões e garante condições de atendimento adequadas para seus estudantes.

---

<sup>3</sup>Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

Como observamos, as terminologias que contextualizam as experiências de ampliação do tempo escolar perpassaram diversas concepções ao longo da sua historicidade, sendo ainda um conceito em disputa e uma proposta que precisa ser mais bem desenhada para que os sujeitos de direitos possam ter uma educação que, de fato, forme o ser humano de maneira holística, integral. Apresentamos a seguir as experiências no Brasil.

### 2.3.2 Histórico das experiências de ampliação do tempo escolar no contexto brasileiro

Nesta retrospectiva, sintetizaremos as experiências mais relevantes que antecederam a atual política de educação em tempo integral no cenário brasileiro, as quais, a depender de seu desenho curricular, podem ser consideradas escolas em tempo integral, aluno de tempo integral ou experiências híbridas.

Dentre elas, destacamos o Centro Educacional Carneiro Ribeiro (CECR), inaugurado em 21 de setembro de 1950. A experiência foi idealizada por Anísio Teixeira e concretizada no governo de Otávio Mangabeira, do União Democrática Nacional (UDN), que exerceu mandato no período de 10 de abril de 1947 a 31 de janeiro de 1951. O complexo educacional constava de quatro escolas-classe com capacidade para mil alunos, em dois turnos, com quinhentos discentes, cada. Na época da implantação do CECR, afirmaram-se dois setores: a escola classe e a escola parque. A primeira, formada por 12 salas, era dedicada às instruções do ensino das matérias de linguagem, aritmética, ciências e estudos sociais. A segunda era composta por sete pavilhões, onde os alunos permaneciam por mais quatro horas e podiam realizar as atividades nos setores: pavilhão de trabalho; setor socializante; pavilhão de educação física, jogos e recreação; biblioteca; setor administrativo e almoxarifado; teatro de arena ao ar livre; e setor artístico de trabalho, nos quais os alunos eram agrupados pelas suas preferências, de modo que cada turma ficasse com um total de 20 ou 30 participantes. No segundo setor, os alunos contavam, ainda, com assistência médica, odontológica e alimentar (Limonta; Santos, 2013).

De acordo com Cavaliere (2010), o CECR poderia atender a quatro mil alunos, que lá permaneciam das 7h30 às 16h30, ou seja, o aluno passaria, pelo menos, 9h sob a responsabilidade da escola. A referida autora ratifica que Anísio Teixeira pretendia construir, ao todo, nove centros, que lembrariam uma universidade infantil e ofereceriam às crianças um retrato da vida em sociedade.

Para Lunkes (2004), o CECR era um paradigma de escola pública de tempo integral. Na ótica do supracitado autor, a formação centrava-se na profissionalização, tanto dos alunos

quanto de seus familiares, estando entre os objetivos a integração do aluno na comunidade escolar; a formação da consciência dos direitos e dos deveres de cidadania; e o desenvolvimento de autonomia, de iniciativa, de responsabilidade, de honestidade e de respeito a si e aos outros.

Depois da implementação das experiências de ETI, inspiradas nas ideias de Anísio Teixeira, nas décadas de 1950 e 1960, a modalidade de educação integral esteve esquecida pelo poder público por cerca de 20 anos, voltando à agenda educacional em meados dos anos 1980 e 1990, com o programa dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), projetado pelo arquiteto Oscar Niemeyer e fundado pelo vice-governador do Rio de Janeiro, Darcy Ribeiro, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), na gestão 1979-1997.

Os CIEPs ficaram popularmente conhecidos como *brizolões*, em alusão ao governador do Rio de Janeiro, no período, Leonel Brizola. No entendimento de Lunkes (2004, p. 8), “os CIEPS constituem uma tentativa de dar identidade à escola pública. Propõe a ETI como uma saída do caos social em que estão envolvidas as crianças das classes populares.” Portanto, nessa ótica, a escola tinha também um caráter assistencialista.

Darcy Ribeiro (1986) relatou que o CIEP era uma escola que funcionava das 8h às 17h, com capacidade de atendimento a 1.000 alunos, dividido em dois blocos: bloco principal, com três andares, onde havia salas de aula, centro médico, cozinha e refeitório, além de áreas de apoio e recreação; no segundo bloco, estava localizado o ginásio coberto, com quadra de vôlei/basquete/futebol de salão, arquibancada e vestiários. O ginásio era chamado de Salão Polivalente, pois era empregado, igualmente, para apresentações teatrais, *shows* de música, festas etc. Nele, ficavam a biblioteca e as moradias para alunos residentes.

Com o fim da era Brizola, em 1994, seus sucessores não deram continuidade à proposta de implantação do tempo integral – o que caracteriza programa de governo, suscetível de extinção, pois não foi incorporado como políticas de Estado –, evidenciando que ao longo da história das políticas educacionais brasileiras, a possibilidade de ampliação do tempo escolar para as crianças das redes públicas de ensino não constituiu um direito nem prioridade para a Administração Pública.

Contudo, o estado de São Paulo implementou outras experiências de tempo integral, especialmente entre os anos de 1986 e 1993. Nesse período, a experiência desenvolvida foi o Programa de Formação Integral da Criança (Profic), regido pelo Decreto n.º 25.469, de 7 de julho de 1986 (Fonseca, 1986).

Consoante o susodito autor, o Profic sobressaiu-se pela sua amplitude, pois ultrapassou os limites da escolaridade obrigatória do período (restrito ao ensino primário), ao propor uma

cobertura à criança desde o nascimento até 14 anos de idade. O programa era composto por quatro projetos sociais, assim denominados: formação integral da criança nos dois primeiros anos (0-2); formação integral do pré-escolar (2-6 anos); formação integral do escolar (7-10 e 11 a 14 anos); atendimento ao menor abandonado (Fonseca, 1986, p. 169).

Estudos realizados por Ferreti *et al.* (1991) sobre a implantação do Profic aduziram que o programa assumiu características centralistas, tanto na formulação quanto na implantação; que o índice de adesão das escolas da rede estadual de ensino de São Paulo foi baixo; que o processo de implantação foi precário, criando vários problemas para as escolas que o adotaram.

Ademais, o Profic consistiu em “programa de repasse de verbas a escolas das redes públicas, prefeituras ou entidades particulares conveniadas, para receberem alunos selecionados, das escolas da rede pública que optarem por aderir ao Programa” (Ferreti *et al.*, 1991, p. 6). Acreditamos que tal inferência está relacionada ao fato de o Profic não ser um programa pensado pela comunidade escolar, mas uma proposta adaptada e implementada nas escolas de São Paulo.

Nesse movimento, Gadotti (2009) registrou que o governo de Fernando Collor (1990-1992), com o apoio direito de Leonel Brizola, retomou o projeto de ampliação do tempo escolar, nomeando a proposta de Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIACs). O modelo proposto, em consonância com Parente e Sobrinho (1995), teve as seguintes características: atendimento social integrado em um mesmo local; atendimento em tempo integral; envolvimento comunitário; desenvolvimento de programas de proteção à criança e à família; gestão descentralizada; e, como característica principal, a implantação de unidades físicas – os CIACs –, que previa o atendimento em creche, em pré-escola e em ensino de primeiro grau; saúde e cuidados básicos; convivência comunitária e desportiva (Parente; Sobrinho, 1995, p. 6).

Na gestão de Collor (1990-1992), o governo adotou como meta implantar, até o fim do mandato, cinco mil CIACs, que seriam construídos em convênio com estados e municípios. De acordo com essa proposta, os CIACS estavam nascendo para fazer valer os direitos expressos pela CF/1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Não eram apenas escolas, mas centros de atenção integral à criança, englobando, em um mesmo espaço, educação escolar, saúde, cultura, esporte, creche, educação para o trabalho, proteção especial à criança e desenvolvimento comunitário.

Com o processo de *impeachment* de Collor, que desencadeou o seu afastamento da presidência do País, assumiu o vice-presidente, Itamar Franco (1992-1994), que retomou a

proposta, mudando a nomenclatura para Centro de Atenção Integral à Criança (CAIC). A ação remete à discussão apresentada por Cunha (1997) sobre o esforço dos novos governos para descaracterizar as políticas do antecessor, buscando imprimir sua própria marca, inclusive extinguindo ou mudando nomes de programas.

Reconhecemos a necessidade de registrar que, a despeito da necessidade do regime de colaboração para a execução da proposta, ficava a cargo dos governos estaduais a maior parte das decisões, a quem competia assegurar os recursos humanos necessários ao funcionamento e compartilhar com os municípios as despesas para operacionalização e manutenção dos CAICs. Aos municípios cabia a aquisição do terreno e a manutenção dos centros, com o uso de recursos próprios ou mediante apoio financeiro estadual, de organismos privados e da comunidade local (Sobrinho; Parente, 1995). De acordo com os autores supracitados, para o funcionamento integral de um CAIC padrão AA12 (12 salas de aula), eram necessárias 160 pessoas, entre profissionais de diferentes áreas de formação e níveis de qualificação.

Contudo, tanto os CIACs quanto os CAICs foram bastante criticados por muitos educadores durante o curto período de implementação, pois eram considerados um projeto promocional, e não pedagógico. Os críticos ponderavam que a distribuição dessas cinco mil novas unidades escolares pelos estados e pelos municípios obedeceria a interesses políticos, e não se destinariam à superação de desigualdades educacionais. Em meados de 1995, menos de cinco anos após a inauguração do primeiro CIAC, a experiência foi interrompida, com somente 200 unidades construídas, configurando-se, mais uma vez, como política de governo, com intenções eleitoreiras, e não de viabilização do direito à educação (Gadotti, 2009).

No Piauí, a experiência mais expressiva, no tocante à ampliação da jornada escolar, deu-se em 1989, em Teresina, na gestão do prefeito Heráclito de Sousa Fortes, eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de 1989 a 1993, com a implantação, pela Semec, de quatro Centros Escolares de Educação Comunitária, localizados em diferentes regiões da cidade. Os *escolões*, como eram popularmente conhecidos, tinham a capacidade de atender a até 670 alunos com idade de cinco anos e seis meses até 15 anos, em regime integral, assegurando oito horas diárias de atividades, refeições, além de cursos de formação profissional (Silva, 2008).

Os escolões de Teresina/PI tinham em comum com as experiências de ampliação da jornada em tempo integral no País, além do período de implantação, a descontinuidade da proposta, por ser executada como ação de determinado governo, e não como política de Estado, pensada para ser desenvolvida em longo prazo e com condições de atendimento adequadas. A premissa confirma-se porque em 2001, na primeira gestão do então prefeito de

Teresina, Firmino da Silveira Soares Filho, eleito pelo PSDB (1997 a 2004), a Semec tomou a decisão de alterar a proposta do projeto inicial de funcionamento dos escolões, os quais passaram a funcionar somente em tempo parcial (Teresina, 1989; Silva, 2008).

Inferimos que os motivos de as propostas desenvolvidas nesse período terem perdido força no campo das políticas públicas de incentivo à educação de tempo integral, no âmbito nacional e local, podem ter relação com a ausência de lei específica determinando aos gestores educacionais a implementação do tempo integral nas redes públicas de ensino, e com o fato de que a ampliação do tempo educativo exige, além de vontade política, maiores investimentos para materialização por parte do Estado. Como ressaltam os estudos de Fonseca (1986), Sobrinho e Parente (1995), Gadotti (2009), entre outros, o que houve foi, apenas, a intenção de implementar a experiência por parte de alguns governos.

No contexto da promulgação da CF/1988 e do movimento pela redemocratização do País, foram criados dispositivos que institucionalizaram a ampliação da jornada escolar e, mais especificamente, a implementação das escolas de tempo integral, como é o caso da LDB – Lei n.º 9.394/1996, que explicita, no art. 34, que a jornada escolar no ensino fundamental incluirá, pelo menos, quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, devendo o período de permanência na escola ser progressivamente ampliado, a critério dos sistemas de ensino. A referida Lei estabelece, no § 5º do art. 87, das Disposições Transitórias, que serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral (Brasil, 1996).

A LDB, embora seja uma das primeiras leis a mencionar o regime em tempo integral, não definiu quais seriam esses esforços, ficando a implementação da ampliação do tempo educativo a cargo da vontade política do gestor. Ademais, não esclareceu como esse processo deveria ser estabelecido, não determinou o prazo para as redes públicas de ensino implementarem a proposta, e priorizou somente o ensino fundamental e os estabelecimentos urbanos, excluindo as escolas localizadas na zona rural e as demais etapas da educação básica.

Passada uma década da implantação dos CIACs, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, (2003-2010), resgatou as propostas de educação integral e de ampliação da jornada escolar propostas na LDB e no PNE-2001, criando, no cenário das políticas públicas brasileiras, o Programa Mais Educação, que integrava as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), regulado pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 e pelo Decreto n.º 7.083/2010.

O Mais Educação foi um projeto indutor na retomada das discussões sobre a educação integral no País. De acordo com a legislação pertinente à temática, o programa em comento

tencionou contribuir para a formação integral de crianças, de adolescentes e de jovens, articulando diferentes ações, projetos e programas nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, em conformidade com o projeto pedagógico da escola, ampliando tempo, espaços e oportunidades, por meio da articulação entre as políticas dos diversos setores envolvidos, possibilitando a todos o direito de aprender (Brasil, 2009).

A Portaria Normativa Interministerial n.º 17, de 24 de abril de 2007, principal documento norteador do Programa Mais Educação, projetou que o mesmo seria implementado por meio de apoio à realização, em escolas e em outros espaços socioculturais, de ações socioeducativas no contraturno escolar, incluindo os campos educação, artes, cultura, esporte e lazer, mobilizando-os para a melhoria do desempenho educacional, o cultivo de relações entre professores, alunos e suas comunidades, a garantia da proteção social da assistência social e a formação para a cidadania – incluindo as seguintes perspectivas temáticas: direitos humanos; consciência ambiental; novas tecnologias; comunicação social; saúde e consciência corporal; segurança alimentar e nutricional; convivência e democracia; compartilhamento comunitário e dinâmicas de redes (Brasil, 2007, p. 2).

No mesmo sentido, o Decreto n.º 7.083/2010 orientou a oferta da educação básica em tempo integral sob uma jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares a serem desenvolvidas em outros espaços educacionais.

O dispositivo esclarece que a ampliação da jornada escolar seria efetivada mediante o desenvolvimento de atividades de acompanhamento pedagógico; experimentação e investigação científica; cultura e artes; esporte e lazer; cultura digital; educação econômica; comunicação e uso de mídias; meio ambiente; direitos humanos; práticas de prevenção aos agravos à saúde; promoção da saúde e da alimentação saudável, entre outras. Outrossim, ressalta que tais ações são desenvolvidas dentro do espaço escolar, em consonância com a disponibilidade da escola ou fora dela, sob orientação pedagógica da instituição, com o uso de equipamentos públicos e o estabelecimento de parcerias com órgãos ou instituições locais (Brasil, 2010).

O Decreto reforça, inclusive, no art. 3º, os objetivos do Programa Mais Educação, a saber: I - formular política nacional de educação básica em tempo integral; II - promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; III - favorecer a convivência entre professores, alunos e suas comunidades; IV - disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral; e V - convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento

da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político pedagógico de educação integral.

Inicialmente, a prioridade era atender às instituições situadas em capitais e em regiões metropolitanas que apresentassem baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e onde os estudantes se encontrassem em situação de vulnerabilidade social (Rosa, 2012).

A proposta sofreu muitas críticas durante o período que esteve em vigência (2008-2018), dentre elas, o fato de que o Programa Mais Educação estabelecia critérios para a adesão dos estados e dos municípios, e para a triagem de alunos da própria escola; as atividades do contraturno serem desenvolvidas por monitores que, em sua grande maioria, não tinham formação específica; além da falta de financiamento suficiente para adequar a estrutura das escolas (Rosa, 2012; Dias, 2013).

Para Dias (2013, p. 81) o “Programa nasce da necessidade de ampliação da jornada escolar que se configure numa educação integral, numa clara associação entre as atividades escolares e educativas com outras atividades de caráter social e assistencial.” Assim, patenteia que “o Programa Mais Educação não é educação integral”, embora considere pelo menos dois aspectos da proposta que corroboram a melhoria das políticas públicas com vistas à promoção da educação integral: “o princípio da intersetorialidade na gestão pública e o reconhecimento da importância e do impacto que todas as esferas sociais exercem sobre o ensino e a educação.”

A proposta perdeu força no campo das políticas públicas de incentivo à educação de tempo integral, haja vista que a ampliação do tempo educativo exige, além de vontade política, maiores investimentos para a sua materialização. Dessa forma, o programa entrou para o rol de políticas educacionais descontinuadas, principalmente devido ao impacto do *impeachment* da presidenta Dilma Roussef (2011- 2016) do PT, e aos cortes no financiamento educacional no âmbito do governo Michel Temer (2016-2019), do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), por força da Ementa Constitucional n.º 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal, congelando investimentos em saúde, em educação e em outras áreas sociais por vinte anos, o que resultou em uma série de agravos à população, como já descrito .

Para Rosa (2012), o Mais Educação expressa, de forma implícita, um processo de desresponsabilização do Estado pela educação; uma tendência de descentralização das políticas sociais; uma possível desarticulação entre o turno “curricular” e o turno de “atividades diferenciadas”; a ampliação das funções da escola e, conseqüentemente do

professor; além da mudança de paradigma de que a escola funciona como único espaço educativo.

Adicionalmente, a supracitada autora atesta que o programa corresponde a “uma política que, nas entrelinhas, mostra o que deve ser camuflado: que a educação é aparelho de hegemonia do capital, com dupla função, dentro de uma perspectiva dialética – conservar e superar as estruturas capitalistas” (Rosa, 2012, p. 13).

Com o fim precoce do Programa Mais Educação, em 2017, e eleição em 2018, de Jair Messias Bolsonaro, militar reformado, pertencente a ala conservadora para a presidência da República do Brasil, um novo modelo de escola foi adotado como forma de imprimir sua própria marca. O presidente criou o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, por meio do Decreto n.º 10.004, de 5 de setembro de 2019, com o objetivo de implementar o modelo cívico-militar em 216 escolas em todo o país até 2023. No programa, os militares atuavam como monitores em três áreas: educacional, didático-pedagógica e administrativa (Brasil, 2019).

Como a prioridade do governo Bolsonaro eram as Escolas Cívico-Militares, assistimos, mais uma vez, na história da educação brasileira, o projeto de implementação das escolas de tempo integral ser praticamente esquecido, descumprindo a determinação da meta 6 do PNE (2014-2024).

O projeto de implementação das escolas de tempo integral foi retomado na agenda das políticas públicas com a eleição, em 2022, de Luiz Inácio Lula da Silva, que revogou o Decreto n.º 10.004/2019 e criou a Lei n.º 14.640, de 31 de julho de 2023, instituindo o Programa Escola em Tempo Integral (PETI), com a finalidade de fomentar a criação de matrículas na educação básica em tempo integral, priorizando as escolas que atendam estudantes em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica (Brasil, 2023).

A lei que instituiu o PETI, estabeleceu, no art. 3º, que a União é autorizada a transferir os recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para fomentar a criação de matrículas na educação básica em tempo integral, conforme disponibilidade orçamentária. O fomento de adesão ao Programa Escola em Tempo Integral compreenderá o período entre a pactuação da nova matrícula na educação básica em tempo integral de cada ente federado no sistema do Ministério da Educação e o recebimento dos recursos do Fundeb regulamentado pela Lei n.º 14.113/2020.

Quanto às transferências de recursos para os entes federados que aderirem ao PETI, a Lei declara, no art. 5º, que serão realizadas em 2 (duas) parcelas, mediante: I - pactuação pelo ente federativo com o Ministério da Educação das novas matrículas na educação básica em

tempo integral; e II - declaração pelo ente federativo da criação das matrículas no sistema do Ministério da Educação.

Enfatiza-se que até 2022, mesmo a política de tempo integral sendo prevista nos principais documentos que norteiam a educação brasileira (LDB n.º 9.394/1996; PNE n.º 13005/2014; e Lei n.º 14.113/2020), não existia, no âmbito da legislação nacional, qualquer dispositivo legal que tratasse, exclusivamente, da criação de matrículas e de ETIs para todas as etapas da educação básica. Ressaltamos, no entanto, que a Lei abrangeu somente “as novas matrículas ou aquelas criadas ou aquelas convertidas de jornada parcial para jornada integral a partir de janeiro de 2023”, ficando de fora do Programa as matrículas em tempo integral anteriores a esse período (Brasil, 2023, p. 1).

No tocante à quantidade de matrículas e de recursos empreendidos, a página do MEC do dia 12/08/2024<sup>4</sup> disponibilizava um balanço do ciclo 2023-2024. Segundo o referido órgão, o programa atingiu 965.121 matrículas de tempo integral efetivamente declaradas pelos entes federativos em todo o Brasil. O número corresponde a 96,5% da meta estabelecida pelo MEC para a primeira edição do programa, o que implicou o repasse de cerca de R\$ 4 bilhões, pagos em duas parcelas aos estados e aos municípios. Além do pagamento do fomento, ações de assistência técnica foram realizadas. Durante o ano, houve a formação continuada de secretários de educação estaduais e municipais, e de suas equipes técnicas, alcançando mais de 9.500 gestores, com vistas a apoiá-los na implementação de suas políticas locais de educação integral (MEC, 2024).

Para além do direito às ETIs, o documento denota a dificuldade financeira do programa em custear o percentual de matrículas de tempo integral estabelecido no PNE para o cumprimento da Meta 6, que prevê, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica com matrículas de tempo integral, considerando como prazo final a vigência do plano. Segundo o 5º Relatório de Monitoramento do PNE, essa taxa de atendimento, em 2023, era de 20,6%, e para que a meta fosse cumprida em 2024, seria necessário que esse indicador aumentasse 4,4 pontos percentuais.

Destarte, mesmo priorizando as escolas que atendem a estudantes em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, consideramos a medida tímida diante da necessidade

---

<sup>4</sup> Disponível em: [https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202408/escola-em-tempo-integral-aberto-periodo-de-adesao-ao-ciclo-2024-2025#:~:text=A%20pactua%C3%A7%C3%A3o%20das%20matr%C3%ADculas%2C%20ap%C3%B3s,o%20dia%2031%20de%20dezembro](https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202408/escola-em-tempo-integral-aberto-periodo-de-adesao-ao-ciclo-2024-2025#:~:text=A%20pactua%C3%A7%C3%A3o%20das%20matr%C3%ADculas%2C%20ap%C3%B3s,o%20dia%2031%20de%20dezembro.). Acesso em: 20 set. 2024.

de cumprimento das metas dos planos plurianuais (PNE e PME). Sublinhamos que o direito às matrículas em tempo integral é de todo estudante que assim deseje.

Ademais, desde a publicização da LDB (Lei n.º 9.394/96) até a criação do PETI (Lei n.º 14.640/2023), passaram-se praticamente três décadas, de modo que as políticas públicas direcionadas à ampliação da jornada escolar, nesse período, sempre conviveram com restrições financeiras, dificultando a materialização da política – reforçando que o Estado capitalista não está preocupado com a formação integral da população estudantil.

Considerando a premissa de que na sociedade capitalista, os modos de organização social determinam o padrão de oferta educacional, relacionado à divisão de classes, com o interesse de uma se sobrepor à outra, concebe-se que o ensino também é oferecido de maneira hierarquizada, designando um processo de distribuição desigual de saberes, reforçando as diferenças, em vez de promover o saber comunitário de forma orgânica e articulada, como ratifica Dias (2013).

Nesses termos, a ampliação do tempo educativo nas escolas públicas, na perspectiva da educação em tempo integral, carece de um planejamento com base em consistente Projeto Político Pedagógico, formação constante dos profissionais da educação e recursos capazes de garantir os insumos necessários para uma educação de qualidade. Acreditamos que uma proposta pensada com base nesses critérios possa se firmar na agenda das políticas públicas de corte social, demandando políticas adequadas de financiamento.

### **3 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E SEUS DESDOBRAMENTOS**

No contexto brasileiro, as políticas educacionais sempre conviveram com a insuficiência de recursos para desenvolver ações que pudessem ofertar igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, garantir um padrão de qualidade do ensino e erradicar as desigualdades sociais, como preconiza a CF/1988. Considerando a crise do sistema capitalista e o fato de que os recursos públicos são disputados, também, pela esfera privada, é fundamental assegurar financiamento para a educação pública.

Em face dessa realidade, neste capítulo, trataremos do financiamento da educação básica no contexto do capitalismo, contemplando aspectos históricos das vinculações, assim como as políticas de financiamento da educação no Brasil, pós-CF/1988, mediante a criação dos fundos constitucionais. Nesse cenário, problematizamos os recursos para a implementação da educação em tempo integral, tendo como elemento de análise os fatores de ponderação do Fundeb.

#### **3.1 Financiamento da educação básica: aspectos históricos da vinculação**

O debate sobre o financiamento da educação precisa ser compreendido e enfrentado se quisermos ter uma sociedade mais justa e igualitária, sobretudo quando se trata do Estado capitalista, que utiliza estrutura e ações coordenadas, principalmente para atender aos interesses das classes dominantes, em detrimento dos anseios das várias frações das classes trabalhadoras e/ou das entidades e dos partidos que alegam representar (Davies, 2004).

Essa relação contraditória estabelece-se porque o Estado exerce certa autonomia em relação às classes sociais, ao utilizar diretamente a ideologia para legitimar e produzir um consenso junto a certas classes e parcelas dominadas. Dito de outra forma, o Estado, na maioria das vezes, não usa a repressão e a violência para reproduzir e dominar as forças sociais, mas imprime sua marca por meio de determinações jurídicas, legitimando seus interesses e os da classe dominante por intermédio dos aparelhos estatais, situação visivelmente observada, principalmente, quando se trata das políticas públicas e, de modo particular, do financiamento educacional.

Nesse sentido, para compreender os desdobramentos do financiamento público para a educação, faz-se necessário ir além das aparências e estabelecer o máximo de nexos existentes, para chegar até a sua total compreensão. A verdadeira aproximação com o fenômeno

investigado é realizada por meio das mediações que intervêm e elucidam a política em questão, desde o ponto de partida (a demanda e criação das leis e dos mecanismos que influenciam decisivamente no modo operacional) até o ponto de chegada (o que, de fato, representa essa política para determinada realidade).

Reputando essas reflexões, as políticas públicas, de modo geral, e a educação, de forma particular, possuem, em sua configuração, características jurídicas estruturantes que lhes permitem assegurar o financiamento, como o conjunto de leis, de decretos e de resoluções que regulamentam a arrecadação e a distribuição dos recursos públicos para o custeio das ações educativas.

Destarte, antes de adentrarmos nas discussões relacionadas ao percentual de receitas vinculadas nas principais leis do País, é importante lembrarmos que o debate acerca da descentralização dos recursos públicos, assim como a descentralização da gestão educacional – no que se refere às responsabilidades das etapas de ensino –, não é novidade.

Como aponta Bulhões (2010, p. 83), “a descentralização dos recursos já era objeto de discussão desde as décadas de 20 e 30, por intermédio do Manifesto dos Pioneiros da Educação, fato que tem sido objeto de inúmeras reformas.” Para culminar, dependendo do período político, esses recursos podem estar mais centralizados ou não, no âmbito da esfera nacional.

Ainda sob a influência do Movimento dos Pioneiros da Educação, a CF/1934 estabeleceu, como princípio fundante, que a educação era direito de todos, devendo ser promovida pela família e pelos poderes públicos. A referida CF mostrou avanços no tocante às garantias educacionais, ao mencionar um PNE e instituir uma alíquota fixa sobre a receita pública para os custos com a educação, determinando que a União e os municípios aplicariam nunca menos de 10%, e os estados e o Distrito Federal, nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (Brasil, 1934).

A CF/1934 durou apenas três anos, pois com a instalação da corrente política brasileira de pensamento autoritário da era Vargas, foi sancionada a CF/1937, em um período marcado por repressão social, restrições e censura. No campo da educação, a vinculação de receitas provenientes de impostos estabelecidas na CF/1934 foi suspensa, demonstrando a falta de compromisso com a educação pública.

De acordo com Bulhões (2010), com a derrubada do Estado Novo e a redemocratização do País, foi proclamada, em 1946, uma nova Constituição (CF/1946). Transitando entre o pensamento liberal e o autoritário, esta Carta mencionava a necessidade

de “traçar as diretrizes da educação nacional” (Brasil, 1946), e incorporou na redação muitas das propostas já relacionadas na CF/1934, a exemplo da vinculação de um percentual fixo de recursos para o financiamento da educação, sendo 10% para a União e 20% para estados e municípios, respectivamente.

Em 1961, o País vivia um período conturbado, marcado por crise política intensa, devido à renúncia do presidente eleito, Jânio Quadros, político de orientação conservadora e profundamente antigetulista. Com o seu afastamento, assumiu a presidência João Goulart, candidato à vice-presidência por outra chapa, o que provocou insatisfação de vários setores da sociedade. Sublinha-se que tal situação só foi possível porque o código eleitoral do Brasil, na época, determinava voto separado para presidente e para vice-presidente.

Nesse contexto de tensão, foi aprovada a LDB – Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que modificou os percentuais de vinculação dos impostos direcionados à educação, determinando que a União aplicasse 12%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 20%, no mínimo, de sua receita de impostos (Brasil, 1961).

Consoante Bulhões (2010), essa vinculação não sobreviveu ao período burocrático e autoritário do regime militar, quando foi promulgada a CF/1967. A normativa suprimiu toda e qualquer vinculação e, em contrapartida, privilegiou a iniciativa privada, concedendo, inclusive, bolsas de estudo (Brasil, 1967).

Conforme os militares foram perdendo força, no fim da década de 1970 e início dos anos 1980, iniciou-se um processo de abertura política e de reintegração das instituições democráticas – a redemocratização do País –, quando, progressivamente, foram ampliadas as garantias individuais e a liberdade de imprensa, levando à eleição de Tancredo Neves, o primeiro presidente civil, após vinte e um anos ditadura militar.

Nesse período histórico, marcado por forte mobilização nacional, a sociedade brasileira exigia, também, maiores investimentos para a educação. Por essa razão, em 1983, foi aprovada a EC n.º 24, denominada *Emenda Calmon*, regulamentada pela Lei Ordinária n.º 7.348, de 24 de julho de 1985, estabelecendo a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos que 13%, e pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, de, no mínimo, 25% da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, percentual federal alterado logo depois para 18%, com a proclamação da CF/1988 (Brasil, 1985).

Na Tabela 1, podemos visualizar o movimento das alterações das vinculações dos recursos oriundos das receitas de impostos para o financiamento da educação pública, com base nas constituições federais e das leis que tratam do tema até os dias atuais.

Tabela 1 – Normativas que tratam da vinculação de recursos para a educação pública

Esfera administrativa	Vinculação %							
	CF/34	CF/37	CF/46	LDB (Lei n.º 4.024/61)	CF/67	EC n.º 01/69*	EC n.º 24/83	CF/88 art. 212
União	10	Revogou a	10	12	Revogou a	-	13	18
Estados	20	vinculação	20	20	vinculação	-	25	25
Municípios	10		20	20		20	25	25

\*A EC n.º 1/1969 associou a vinculação à receita tributária e não à receita de impostos, como fizeram as demais Constituições.

Fonte: Bulhão (2010).

A conclusão a que se chega é que o padrão de financiamento brasileiro é marcado, ao longo da sua historicidade, por interrupções na legislação, devido, principalmente, aos períodos ditatoriais, que retiraram dos dispositivos legais a vinculação que garantiria recursos básicos para a promoção de políticas públicas educativas, negando o direito da população à educação. Destarte, a vinculação de um percentual sobre as receitas oriundas de impostos consolidou-se com a CF/1988.

Assim, no panorama atual brasileiro a materialização do direito fundamental à educação é assegurada legalmente na CF de 1988, que prevê no artigo 212, que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme os artigos 70 e 71 da LDB/96. Esta Lei, estabelece também, em seu art. 68, as fontes de recursos destinados à educação e de onde são originárias, a saber: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei (Brasil, 1996).

Barjas Negri, citado por Menezes (2008), defendeu a presença da vinculação na Carta Constitucional e elencou os três principais motivos que levam a maioria dos “economistas da área social” a defender a vinculação: “(1) possibilitar maior segurança na aquisição de recursos para a Educação, (2) facilitar o planejamento das suas ações e políticas, além de: (3) facilitar a fiscalização da destinação de tais recursos” (Menezes, 2008, p. 159).

No entendimento de Pinto (2019), a política de vinculação constitucional de recursos financeiros para o ensino, que determina uma parcela mínima da arrecadação de impostos,

deve, obrigatoriamente, ser destinado à educação, constituindo-se, portanto, como importante mecanismo para assegurar um fluxo estável de recursos para as políticas educacionais.

O susodito autor complementa que o grande mérito da vinculação de recursos foi garantir que o setor educacional se beneficiasse do ciclo de crescimento econômico que estimulou o País, especialmente no período de 2006 a 2015, além de asseverar uma relativa estabilidade dos gastos públicos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

Não obstante, ao estabelecer um percentual mínimo de gastos com a educação, a política de vinculação denota limites, pois fica circunscrita aos impostos e às transferências de impostos, desconsiderando estados e municípios menos desenvolvidos economicamente. Outrossim, os limites da vinculação de impostos constitucionais dificultam o planejamento e a execução orçamentária da área da educação nas três esferas governamentais, tendo como principais fatores de entrave “a estagnação econômica, a renúncia fiscal e os mecanismos que restringem a base de incidência dos percentuais mínimos do setor educacional”, como bem aponta Farenzena (2001, p.70).

Nesse sentido, a lógica do financiamento da educação, associada às limitações orçamentárias de cada ente federado, condiciona os recursos “à capacidade de arrecadação da instância de governo ao qual está subordinado, evidenciando e consolidando os contrastes regionais e as diferenças entre as redes de ensino” (Burlamaqui, 1999, p. 19), ferindo o princípio constitucional da igualdade, consoante Menezes (2008).

À vista disso, embora a vinculação seja garantida constitucionalmente e constitua uma conquista fundamental – pois assegura um patamar mínimo de recursos para o custeio da educação nas diferentes redes públicas de ensino do País –, esse mecanismo, por si só, não dá conta de enfrentar os problemas seculares decorrentes das políticas públicas de financiamento para a educação no contexto brasileiro, mesmo no âmbito da política de fundos.

### **3.2 Financiamento da educação no Brasil: a questão da política de fundos (Fundef e Fundeb)**

A educação escolar em nosso País é uma política pública garantida constitucionalmente, tendo o Estado como principal financiador. De modo geral, ocorre com base em um ordenamento jurídico, no contexto da nova lógica da organização federativa instituída em 1988, no que compete às responsabilidades da União, dos estados e dos municípios para a oferta do ensino.

Mesmo considerando as contradições próprias de uma sociedade capitalista, em que se se convive com o antagonismo de classes, com a visão mercadológica e com a preponderância dos interesses individuais sobre os coletivos, o Estado exerce papel importante na garantia da oferta e da proteção de determinados direitos da cidadania. No caso das políticas públicas, o financiamento da educação é condição imprescindível para a superação dos desafios de alcance da equidade e da qualidade no ensino público.

Nesse sentido, com o restabelecimento dos princípios democráticos e a consagração da CF/1988, o financiamento para a educação voltou ao debate político e legal, motivado, precipuamente, por segmentos da sociedade civil ligadas à educação, os quais se organizaram para reivindicar mais recursos para a educação pública – questões incorporadas ao texto da Carta Constituinte de 1988. Assim, a temática que trata dos recursos públicos da educação passou a receber maior atenção por parte dos legisladores, sendo matéria das principais leis que regem a educação brasileira.

À vista disso, com um percentual dos recursos para a educação assegurados constitucionalmente, outro marco considerável no campo do financiamento do ensino público foi a criação da política de fundos, com o Fundef (1996) e o Fundeb (2007). Aquele, instituído pela EC n.º 14, de 14 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto n.º 2.264, de 27 junho de 1997, vigorou de 1997 a 2006. No período de 2007 a 2020, prevaleceu o Fundeb, criado por meio da EC n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, e normatizado por força da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. Este último foi alterado em 2020, com a criação do Fundeb Permanente, mediante a EC n.º 108, de 26 de agosto de 2020, e da Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

A política de fundos tem como metodologia “compartilhar no âmbito de cada estado da federação e DF parte dos recursos que já são destinados por estados e municípios para a educação e distribuí-los entre as redes estaduais e municipais na proporção das matrículas das respectivas redes” (Pinto, 2019, p. 3). Dessa forma, recursos de determinado estado são compartilhados somente com seus municípios, cabendo à União complementar financeiramente estados e municípios cuja receita disponível por aluno não alcance o mínimo definido nacionalmente.

Segundo Rolim (2021), a criação da política de fundos deu-se na década de 1990, no contexto da crise mundial do sistema capitalista, situação impulsionada pelas consequências econômicas advindas da crise do petróleo, nos anos 1970, e que no Brasil, adentrou os anos 1990. A referida autora ressalta que a tese disseminada foi a de que o Estado era o ponto central dessa crise, porque aumentou suas atribuições econômicas e financeiras no tocante às

políticas sociais, sem condições de materializá-las. Por sinal, essa narrativa ganhou força no cenário mundial, sendo orquestrada e pactuada no Consenso de Washington, impondo aos Países em desenvolvimento medidas de reestruturação alinhadas aos ditames do ideário neoliberal, que defendiam o enfraquecimento das instituições estatais e o fortalecimento das ações da iniciativa privada (Rolim, 2021).

Assim, nos anos 1990, em meio a essa conjuntura, o governo Fernando Henrique Cardoso adotou a política de fundos, entendendo-a como instrumento potencializador de recursos para a educação, assentada no pressuposto de que “os problemas da educação pública decorriam do desequilíbrio entre as responsabilidades pelo atendimento e os recursos disponíveis e não do subfinanciamento, sob o argumento de que, no Brasil, os gastos com educação em proporção do PIB se equiparavam aos de Países desenvolvidos” (Rolim, 2021, p. 65) ou, ainda, que “o Brasil não gasta pouco em educação, mas gasta mal” (Carreira; Pinto, 2007, p.10).

Como afirmam os susoditos autores, esse lema instalou-se no campo educacional pelas vias da área empresarial, tornando-se “o epicentro das disputas entre o projeto de educação pública de qualidade para todos – único capaz de promover a emancipação humana e a formação para a democracia – e o privatista, que veem na educação em serviço rentável” (Rolim, 2021, p. 65).

Esse pensamento, difundido por defensores da corrente neoliberal, vem ditando os rumos da educação e do financiamento desta, uma vez que “os cálculos são feitos com base no custo *versus* retorno econômico, tendo como referência os postulados da Teoria do Capital humano disseminados pelos técnicos do Banco Mundial”, e não na quantidade e qualidade dos insumos tidos como indispensáveis para uma formação humana integral (Carreira; Pinto, 2007, p. 10).

Conforme explanado, a primeira materialização da política de fundos, após a CF/88, deu-se com a instituição do Fundef (1996-2006). O fundo era composto por 60% de parte dos recursos dos estados e dos municípios vinculados à educação<sup>5</sup>, com foco exclusivo no ensino fundamental, visando a universalização do atendimento, a melhoria das condições de oferta do ensino e a valorização dos professores (Brasil, 1996). A partilha desses recursos dentro de

---

<sup>5</sup> O Fundef era composto por 15% dos seguintes impostos e transferências: Fundo de Participação do Estado (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar n.º 87/96; e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), proporcional às exportações (IPI-exp.). Fonte: (Ednir; Bassi, 2009). EDNIR, M.; BASSI, M. E. **Bicho de sete cabeças**. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

cada estado era realizada com base no número de matrículas em cada rede de ensino, de forma automática.

Do total do Fundef, no mínimo, 60% deveriam ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério, e até 40% para as demais despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), na forma prevista no art. 70 da Lei n.º 9.394/96 (Brasil, 1996).

Na compreensão de Rolim (2021), o Fundef foi desenhado no contexto de contenção de gastos na área social, de reestruturação do papel do Estado e do MEC na definição e na condução da política educacional. A Lei do Fundef, além de incluir somente o ensino fundamental, excluindo as demais etapas e modalidades de ensino, estabeleceu que a União participaria mediante complementação, restrita aos fundos estaduais que não alcançassem o Valor Mínimo Aluno-Ano (VAA) definido nacionalmente. Como o próprio governo definia o VAA, sem considerar estudos que determinassem o custo educacional, isto resultava em uma pequena contribuição da União no montante do fundo, a título de complementação, como ressaltam Davies (2006) e Arelaro (2008), em valores insuficientes para o atendimento das necessidades educacionais.

Não obstante, Pinto (2019) elucida que a política de fundos provocou muitos efeitos nas ações educacionais no cenário brasileiro. Um aspecto considerado positivo, relativo ao Fundef, foi minimizar as desigualdades entre as diferentes regiões do País, ou até mesmo entre municípios e redes de um mesmo estado, decorrente da distribuição automática do Fundo e da complementação, que só beneficiou os estados mais pobres. Segundo o supracitado autor, nesse período, “além de uma redução das disparidades no gasto por aluno no interior de cada estado, aconteceu também um forte processo de transferência de matrículas e escolas pertencentes às redes estaduais para as redes municipais”, provocando uma corrida à caça ao dinheiro para financiar essas ‘novas’ matrículas (Pinto, 2019, p. 4).

A EC n.º 14/1996, além de instituir o Fundef e dispor sobre a organização dos fundos, a distribuição de recursos, a fiscalização e o controle, bem como a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno (que deveria ser uma média nacional), deu nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da CF/1988, asseverando “a garantia da equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (Brasil, 1996, p. 1).

No mesmo sentido, modificou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelecendo que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustariam progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao

Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente” (art. 60, § 4º, ADCT).

A alusão ao termo *padrão mínimo de qualidade*” trouxe uma esperança de que a educação pudesse, finalmente, ter assegurado recursos suficientes para solucionar os problemas seculares do campo educacional. Entretanto, ficou somente na letra da lei, pois, como reforça Pinto (2006), o prazo definido pela EC n.º 14 encerrou-se em dezembro de 2001, sem que qualquer medida fosse efetivamente tomada por parte do governo federal no sentido de propor um valor por aluno/ano capaz de garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino.

À vista disso, como forma de mobilizar a sociedade para debater os problemas educacionais e pressionar o poder público, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação elaborou o estudo de um mecanismo, juntamente com representantes de diferentes entidades da sociedade civil, que resultou na proposição para assegurar o padrão de qualidade, o CAQ.

Nessa proposta, os custos seriam calculados com base em insumos e em condições materiais para o desenvolvimento dos processos de ensino-aprendizagem na escola pública. No entendimento de Pinto (2006), o conceito de qualidade adotado pela Campanha referenciava-se em uma perspectiva democrática, de qualidade social. O referido mecanismo será detalhado na seção posterior desta tese.

Em substituição ao Fundef, criou-se, em 2007, o Fundeb, contemplando todas as etapas e as modalidades da educação básica, exceto a educação a distância. A composição do fundo foi ampliada, sendo agora composta por 20% dos impostos e das transferências que já eram do Fundef, acrescentada por mais três: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), cota-parte dos municípios; e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de quaisquer bens ou direitos (ITCD). O Fundeb vigorou até 2020, mantendo a exigência de, no mínimo, 60% do fundo serem destinados à remuneração de profissionais da educação básica.

A aprovação do fundo trouxe esperanças, no sentido de contribuir para o enfrentamento dos principais problemas deixados pelo Fundef (Pinto; Alves, 2020), bem como a exclusão da educação infantil, da EJA e do ensino médio da política de fundos (Pinto, 2018).

Conforme Pinto (2019), a referida Lei deixou mais explícita a regra da complementação do governo federal ao Fundeb, devendo corresponder a, no mínimo, 10% do total do fundo. O supracitado autor sobreleva que, em relação à regra que tratava da complementação ao Fundef, as normativas do Fundeb foram mais precisas e previam penalidades mais duras, caso não fossem cumpridas pelo governo central.

Em 2020, com o prazo de vigência do Fundeb provisório finalizado, houve uma mobilização nacional, por parte da sociedade civil, especialmente daqueles que defendem a educação pública, para que se aprovasse um fundo educacional permanente. Destaca-se o papel da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que construiu o movimento “Fundeb pra Valer!” uma articulação inédita, profícua e inovadora entre os movimentos e as entidades de educação.

Exalta-se que o cenário era totalmente desfavorável, uma vez que se convivia com as restrições impostas pela EC n.º 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal; o País era presidido por um governo negacionista e de extrema direita, que teve sua gestão marcada por diversos cortes nas áreas sociais, especialmente na educação; e, ainda, as consequências mundiais provocadas pela Covid-19, doença que matou milhões de pessoas em todo o planeta.

Diante desse contexto, o movimento *Fundeb pra Valer*, articulado pela Campanha com apoio dos especialistas vinculados à Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) – entidade que realizou estudos acerca do impacto das diferentes propostas para o Fundeb – e às demais organizações sociais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), foi essencial para a aprovação do Fundeb Permanente (Guerra, 2023). A incidência social durante a tramitação da PEC no Congresso Nacional e, na sequência, a regulamentação dela, assegurou avanços significativos, como o aumento da complementação da União.

A aprovação do Fundeb permanente, por meio da EC n.º 108/2020 (regulamentada pela Lei n.º 14.113/2020), proporcionou certa estabilidade à política de fundos e ampliou a participação da União, que passou de 10% para 23% no novo Fundo. Essa participação será elevada de forma gradual, alcançando o percentual total em, em 2026.

Ademais, a EC n.º 108/20 estabeleceu um modelo híbrido de distribuição da complementação da União, a partir de três modalidades: VAAF<sup>6</sup>, VAAT<sup>7</sup> e VAAR<sup>8</sup>. A distribuição da complementação da União (23%) funciona da seguinte maneira: 10 pontos percentuais no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sempre que o VAAF não alcançar o mínimo definido nacionalmente, como no Fundo extinto em 2020; no mínimo, 10,5 pontos

---

<sup>6</sup> O Valor Anual por Aluno (VAAF) – complementação distribuída com base no parâmetro do valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) definido nacionalmente, na forma da Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

<sup>7</sup> Valor anual por aluno (VAAT) - complementação distribuída com parâmetro no valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN), definido nacionalmente, na forma da Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

<sup>8</sup> Valor Aluno Ano (VAAR) – complementação distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º da Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o VAAT não alcançar o mínimo definido nacionalmente; os 2,5 pontos percentuais do VAAR será distribuído para as redes públicas que alcançarem evolução de indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem, com redução das desigualdades, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Brasil, 2020).

Contudo, especialistas da área do financiamento alertam que a vinculação de parte da complementação a determinadas condicionalidades e o alcance de indicadores de atendimento e de aprendizagem pode configurar uma distribuição injusta, uma vez que para acessarem esse “bônus de merecimento”, consideram-se cinco grupos de condicionalidades: gestão; evolução de indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; ponderações de matrículas; indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem; além de medida de equidade de aprendizagem (Gutierrez; Farenzena, 2024, p. 12).

Segundo as autoras citadas, as condicionalidades definidas pela Lei do novo Fundeb para que os entes subnacionais sejam habilitados a receber a complementação da União VAAR “parecem estar alinhadas à lógica mercadológica presente no modelo de gestão gerencialista baseada em resultados ou produtos dos sistemas educativos, oriunda do setor privado, com a finalidade de diminuir as despesas do serviço público” (Gutierrez; Farenzena, 2024, p. 13).

A vinculação dessa complementação aos resultados das avaliações em larga escala, como é o caso do Ideb, pode ampliar as desigualdades educacionais, pois “nem sempre bom resultado nos indicadores de larga escala é sinal de educação de qualidade, assim como não é critério para se falar em inclusão e cidadania” (Duarte; Souza, 2024, p. 1).

No mesmo sentido, Encinas e Duenhas (2020, p. 8) explicitam que o VAAR do novo Fundeb não promove a redução das desigualdades, “uma vez que não privilegia os municípios de piores indicadores educacionais ou sociais. Em alguns casos, o Fundo retira recursos de Municípios que possuem indicadores ruins em educação”, perpetuando as assimetrias educacionais e sociais.

Contudo, os municípios com piores resultados são os que precisam de maior apoio federal, não sendo uma política de bonificação meritocrática que resolverá os problemas da educação no País. Nesse diapasão, ações alinhadas a essa lógica mercadológica beneficiam as redes localizadas nos estados mais desenvolvidos economicamente e com maior arrecadação,

pois tais entes federados podem realizar maiores investimentos na educação, melhorando a aprendizagem dos estudantes.

A propósito, Alves e Souza (2018) apontam que além de maiores investimentos, é necessário, no campo educacional, aperfeiçoar a redistribuição dos recursos entre os entes federados. No novo Fundeb, de certa forma, com a complementação VAAT, considerando-se o total de recursos de cada estado e de cada município, há um aprimoramento.

Assimilamos que um aporte financeiro adequado, com redistribuição dos recursos, ponderando as diferentes realidades brasileiras, pode promover a equidade dos estudantes entre as redes de ensino, e até entre as escolas pertencentes a um mesmo sistema de ensino. A concepção de financiamento adequado, como anunciam Silveira, Schneider e Alves (2020), deve assegurar recursos financeiros em níveis suficientes para garantir o direito à educação de forma igualitária a todos, conforme estabelecido na Carta Magna.

Nessa perspectiva, Souza, Alves e Moraes (2020) concebem que as políticas de fundo (Fundef e Fundeb) tiveram um papel relevante na redução das desigualdades entre os entes federados, ao estabelecerem um valor de investimento mínimo por estudante de cada etapa. Não obstante, ao não considerarem todas as receitas vinculadas à educação, parte dessas desigualdades ainda permaneceram, especialmente quando se trata da garantia do padrão mínimo de qualidade disposto na CF/1988, em seu art. 206, inciso VII e reiterado no PNE.

O PNE, instituído pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, dentre as metas estabelecidas, tem uma que trata, especificamente, do financiamento da educação, a Meta 20. A referida Meta tem como escopo “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (Brasil, 2014, p. 21), visando assegurar “atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (Brasil, 2014, p. 12), devendo ser este o caminho para a política global de financiamento da educação, tendo como referência o sistema CAQi – CAQ.

### **3.3 O CAQi e o CAQ: garantias legais para o direito à educação**

No contexto das discussões sobre o direito à educação pública de qualidade em nosso País, o CAQi e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), proposições elaboradas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com participação da sociedade civil, destacam-se como mecanismos indutores para a mudança metodológica do cálculo dos recursos destinados ao

financiamento da educação no País. Atualmente, parte-se da lógica dos recursos disponíveis por meio da vinculação constitucional. No CAQi, a lógica é o financiamento necessário para que todas as escolas públicas brasileiras tenham um padrão mínimo de qualidade.

É importante destacar que *qualidade* é a palavra-chave na composição da nomenclatura desses mecanismos e representa um campo de disputa conceitual. Dessa forma, o conceito adotado nesta pesquisa será o de *qualidade social*, aquele que prima pela ótica democrática e de direito humano, coadunando o proposto pela Campanha (2018), o qual acreditamos contribuir para a ruptura com os interesses hegemônicos e mercadológicos inseridos no conceito de qualidade total.

Na compreensão de Dourado e Oliveira (2009, p. 211), a “qualidade social implica garantir a promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social”, isto é, conceito ligado à concepção de mundo, de sociedade e de formação humana, em sua integralidade.

Já a qualidade total “está atrelada a uma lógica de organização política e social vinculada à ideologia e aos interesses do sistema econômico do capital, reforçada por meio do Estado avaliador e regulador” (Silva, 2019, p. 64). Logo, tem como principal instrumento de balizamento entre as redes públicas de ensino as avaliações em larga escala e indicadores como o Ideb – instrumento que não abarca o conjunto de dimensões imbricadas no processo ensino-aprendizagem.

Diante dessa dualidade de conceitos, é fundamental demarcar que o foco do CAQi e do CAQ é a garantia de um patamar de financiamento capaz de assegurar o direito de todo cidadão brasileiro à educação básica pública com qualidade socialmente referenciada, sendo tais mecanismos plenamente reconhecidos e incorporados à legislação educacional brasileira.

O CAQi é um mecanismo que traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano, a cada etapa e em cada modalidade da educação básica pública para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino, isto é, aponta o custo anual por aluno da educação básica para que o País comece a oferecer uma educação (e uma escola) pública com um padrão mínimo de qualidade, concretizando o disposto no § 1º do art. 211 da CF, que obriga uma participação mais efetiva da União (Cara, 2014).

Por sua vez, o CAQ representa o esforço que o Brasil precisa fazer para se aproximar dos Países mais desenvolvidos do mundo, em termos educacionais (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018). A propósito, Pinto (2006, p. 17) adverte que “a metodologia de construção do CAQ não tomou como postulada a noção de uma escola ideal, que serviria de

modelo para o resto do País, mas sim o de uma escola real, dotada daqueles insumos dos quais não se pode abrir mão quando se pensa em qualidade”. Portanto, baseou-se na definição dos “insumos mais importantes para os processos de ensino-aprendizagem (salários, jornada de trabalho, razão estudantes/professor, prédios e equipamentos, materiais de consumo e serviços) e em sua respectiva precificação, considerando as diferentes etapas de ensino” (Pinto, 2015, p. 108). O CAQ deve ser considerado, segundo Ximenes (2015), como um dos principais avanços jurídico-institucionais da nova legislação.

A historicidade do CAQi e do CAQ aponta momentos de vitórias e de derrotas na luta para implementar estas importantes ferramentas, que, comprovadamente, elevaria a educação brasileira ao patamar de qualidade. Assim, consubstanciados pela CF e pela LDB, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, a partir da aprovação do parecer da CNE/CEB n.º 4/2008 e da Portaria CNE/CEB n.º 3/2008, constituiu uma comissão para desenvolver um estudo sobre a Educação Básica no Brasil e construir proposições que pudessem contribuir para melhorar o cenário da qualidade educacional desse nível de ensino (Brasil, 2010).

Os estudos desenvolvidos pela comissão abrangeram três eixos: o primeiro identifica a educação como vetor para o desenvolvimento humano; o segundo demonstra os resultados educacionais apontados por alguns instrumentos de avaliação, em consonância com o PDE; e o terceiro indica os grandes desafios que se apresentam para o alcance da qualidade na educação básica. Dentre esses desafios, o parecer destacou, também: a necessidade de real valorização da carreira do magistério; a ampliação do financiamento da educação; e uma melhor organização da gestão (Brasil, 2010).

Em conformidade com tais desafios, a comissão buscou construir um marco metodológico que garantisse a qualidade para a educação infantil, para o ensino fundamental e médio, emitindo parecer, reconhecendo o CAQi – desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação – como referência para a construção da matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil.

Apesar do esforço da referida comissão em elaborar um estudo criterioso, intentando aprimorar a gestão e cooperar com a elevação das condições adequadas das escolas públicas do Brasil, o parecer não foi homologado pelo ministro da educação, daí porque, em 2019, foi reexaminado e recebeu parecer contrário à sua materialização, por força do Parecer CNE/CEB n.º 3/2019. A inviabilidade do CAQi constitui uma grande perda para a melhoria das condições educacionais, evidenciando o desinteresse do Estado em determinar parâmetros que

asseguem, concretamente, os recursos necessários para o desenvolvimento da educação pública de qualidade nas redes públicas de ensino.

Dada a importância e a necessidade de estimar o aporte financeiro capaz de custear um padrão mínimo de qualidade na educação, foram incorporados ao PNE (2014 – 2024) o CAQi e o CAQ (Cara, 2014). O documento dedicou quatro estratégias (20.6; 20.7; 20.8 e 20.10) que versam sobre a implantação do CAQi e do CAQ como parâmetros para mensurar o financiamento necessário para todas as etapas e as modalidades da educação básica, com base no cálculo e no acompanhamento regular dos indicadores.

A implantação do CAQi e do CAQ é essencial para garantir os direitos básicos, as condições materiais objetivas e os profissionais valorizados e qualificados para o desenvolvimento da educação pública com oferta educacional em condições de qualidade em todas as etapas e modalidades do ensino público.

Em que pese o pleno reconhecimento do CAQi e do CAQ como instrumentos basilares para a consagração do direito a uma educação pública de qualidade no Brasil, alertamos que o prazo de vigência do PNE encerra-se em 2024 e ainda não temos indicativo positivo para o seu cumprimento, o que demandaria maiores esforços financeiros pelo governo federal.

O CAQ, como mecanismo referência para definir o padrão mínimo de qualidade, considerando as condições adequadas de oferta, foi incluído na EC n.º 108/2020. A Lei determina que o CAQ deverá ser pactuado em regime de colaboração na forma disposta em Lei Complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 da CF (Brasil, 2020). O CAQ é essencial para implantar um custo-aluno que abarque todos os insumos necessários ao desenvolvimento de um ensino de qualidade.

Não obstante, o CAQ foi incluído também na Lei n.º 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb permanente, ao determinar que as diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como os custos médios, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o CAQ, quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da CF/1988.

Tendo em vista que os recursos federais da complementação ao Fundeb são insuficientes para resolver os problemas históricos que assolam a educação brasileira – decorrentes, principalmente, das desigualdades econômicas, sociais e regionais – reputa-se imprescindível que a União aumente a sua participação no tocante aos recursos para a educação, pois para implementar o CAQi e o CAQ, é necessário um aporte financeiro maior, considerando os fatores de ponderação, as necessidades de cada etapa e de cada modalidade de ensino.

### 3.4 Fatores de ponderação para o tempo integral

Os fatores de ponderação para a educação básica foram implementados em 2007, com a criação do Fundeb. As ponderações passaram por várias alterações no decorrer dos anos. No primeiro ano de vigência do fundo, havia 15 categorias distintas, passando para 19 no ano seguinte, e para 20 em 2022 (Tanno, 2022).

Conforme Alves e Souza (2022), na classificação inicial, não havia ponderações diferenciadas quanto ao tipo de jornada (parcial ou integral) e a etapa da educação infantil (creche e pré-escola), mudança que só ocorreu a partir de 2008, com a inclusão, também, de fatores de ponderação para as creches conveniadas em tempo parcial e integral.

Os fatores de ponderação são definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, instituída pelo art. 12 da Lei n.º 11.494/2007, mantendo-se vigente na Lei n.º 14.113/2020. Essa Comissão é responsável por especificar, anualmente, nos limites definidos na referida Lei, as ponderações, considerando as diferentes etapas, as modalidades, a duração da jornada e os tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, com base na metodologia de cálculo do custo médio, elaborada pelo Inep, tendo como parâmetros as matrículas presenciais efetivas no Censo escolar mais atualizado, as especificidades de cada etapa e cada modalidade de ensino, além dos insumos necessários para a garantia de uma oferta educacional de qualidade.

No entanto, Davies (2021, p. 105), alerta que “tal comissão não parece ter fixado e alterado tais fatores conforme determina a Lei, pois as atas de suas reuniões nunca informam os critérios de fixação e de alteração de tais fatores”, denotando a fragilidade do novo Fundeb, no que se refere ao financiamento adequado para a educação pública brasileira.

As ponderações atendem às especificações designadas no parágrafo 2º, art. 36, da Lei n.º 11.494/2007, no qual se estabelece ponderação diferenciada para a oferta em tempo integral em creche pública, creche conveniada, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio. Essas especificações foram mantidas no Fundeb Permanente (2020), determinando quanto de recurso cada esfera administrativa receberá pelo quantitativo de matrículas em tempo integral, como explicado em outro momento.

Na Tabela 2, apresentamos a série histórica dos fatores de ponderação para as etapas da educação básica em tempo integral, no período de 2007 a 2023.

Tabela 2 – Fatores de ponderação para as etapas que ofertam tempo integral (2007-2023)

Ano	FP Creche		FP Pré-Escola		FP Ensino fundamental	FP Ensino médio	Base legal
	Pública	Conveniada	Pública	Conveniada			
2007	---	----	----	----	1,25	1,3	Resolução n.º 01, de 5/2/2007
2008	1,1	0,85	1,15	----	1,25	1,3	Portaria n.º 41, de 27/12/2007
2009	1,1	0,95	1,2	----	1,25	1,3	Portaria n.º 932, de 30/7/2008
2010	1,1	1,1	1,25	----	1,25	1,3	Portaria n.º 777, de 10/8/2009
2011	1,2	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Portaria n.º 873, de 1/7/2010
2012	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Portaria n.º 1.322, de 1/9/2011
2013	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Resolução n.º 8, de 25/7/2012
2014	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Resolução n.º 01, de 1/12/2013
2015	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Resolução n.º 01, de 1/12/2014
2016	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Resolução n.º 01, de 9/7/2015
2017	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Resolução n.º 01, de 28/7/2016
2018	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Resolução n.º 01, de 8/11/2017
2019	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Resolução n.º 01, de 6/12/2018
2020	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Resolução n.º 01, de 11/12/2019
2021	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	---
2022	1,3	1,1	1,3	----	1,3	1,3	Resolução n.º 01, de 28/10/2021
2024	1,5	1,2	1,4	1,2	1,4	1,4	Resolução n.º 04, de 30/10/2023

Fonte: elaborada com base em Confederação Nacional dos Municípios; FNDE/MEC (2020-2024).

Consoante as informações apresentadas na Tabela 2, observamos que, em 2007, primeiro ano de implantação da metodologia, as matrículas em tempo integral da creche pública, creche conveniada e pré-escola não foram contempladas com ponderações diferenciadas, sendo inseridas em 2008, ou seja, no segundo ano de vigência do Fundeb. Nesse período, receberam Fator de Ponderação (FP) diferenciado somente as matrículas do ensino fundamental (1,25) e do ensino médio (1,3).

Verificamos, na série histórica, que as alterações ocorreram no período de 2008 a 2011, isto é, há mais de uma década. Destacamos as alterações para a creche conveniada e para a

pré-escola, em que a primeira saiu de 0,85 (oitenta e cinco centésimos), em 2008, para 1,10 (um inteiro e dez centésimos), em 2010; e a segunda saiu de 1,15 (um inteiro e quinze centésimos), em 2008, para 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), em 2011; o ensino fundamental permaneceu com os mesmos valores praticados de 2007 a 2010, sofrendo modificação somente em 2011, quando saiu de 1,25 para apenas 1,30 – valor mantido até os dias atuais. Por sua vez, o FP definido para o ensino médio não sofreu qualquer alteração durante esse período.

Tendo em consideração a política de fundos, o Fundeb (Lei n.º 11.494/2007) avançou em relação à LDB e ao Fundef, entre outros aspectos, por associar o tempo integral a todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Os valores entre essas etapas e essas modalidades foram definidos conforme FP, os quais se diferenciam com base nos anos iniciais do ensino fundamental urbano, correspondente ao Fator 1, incluindo, pela primeira vez, recursos diferenciados para as matrículas em tempo integral, conforme o art.10 da Lei n.º 11.494/2007: I – Creche em tempo integral; II – Pré-escola em tempo integral; IX – Ensino Fundamental em tempo integral; XII – Ensino Médio em tempo integral (Brasil, 2007).

No entendimento de Menezes (2012, p. 150), o financiamento da educação básica pública em tempo integral tem sua garantia associada ao Fundeb. A susodita autora adverte que embora o fundo estabeleça estratégias de financiamento com vistas à construção, à manutenção e ao fortalecimento da política de educação (em tempo) integral por parte dos estados e dos municípios, a proposta continua a necessitar de uma política consistente e sustentável, acima de interesses partidários momentâneos, de modo que se garanta o tão valorizado e necessário “padrão de qualidade” na educação.

Coelho e Menezes (2007) compreendem que a diferenciação para as matrículas em tempo integral não é suficiente para desenvolver a proposta em condições adequadas, no entanto, reconhecem que a canalização de “recursos para o tempo integral, constitui-se em marco histórico do movimento legal em prol da conquista do direito ao ensino fundamental em tempo integral”, haja vista que “o direito ao ensino fundamental (em tempo) integral só se efetiva quando acompanhado por consistente provisão de recursos públicos previstos em lei” (Coelho; Menezes, 2007, p. 12), sendo, portanto, fundamental, a definição de FP com diferenciação de valores para as matrículas em tempo integral, em relação às matrículas de tempo parcial que de fato custeie a ampliação do tempo escolar em condições adequadas.

Para Scalabrin (2012, p. 7), “independentemente do modelo adotado pelo sistema de ensino, a questão do financiamento da educação é determinante para a ampliação do tempo

educativo com qualidade.” Ademais, complementa a referida autora, a política é apontada como uma das alternativas capazes de contribuir para a qualificação da educação, requerendo maiores investimentos.

Entretanto, como esclarece Monlevade (2012), ao longo da história da educação no Brasil, a modalidade em tempo integral convive com a permanente “restrição” de recursos financeiros. O supracitado autor externa, inclusive, que a meta 6 do atual PNE quebrou o tabu que persistia na LDB e no PNE de 2001/2010 de tratar a jornada integral como “progressividade indefinida.” Ela é muito ousada, pois prevê que pelo menos 50% das escolas ofereçam tempo integral (Monlevade, 2012, p. 81).

A Lei do Fundeb, em vigor no período de 2007 - 2020, estabelecia que os valores dos fatores de ponderação seriam atribuídos tendo em conta estudos de custo realizados e publicados pelo INEP, observando a correspondência com o custo real de cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica (Brasil, 2007). Ao multiplicar o Fator de Ponderação de cada segmento pelo valor mínimo nacional por aluno, definido para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, que tem papel de referência para o cálculo do valor das demais etapas e modalidades, tem-se o VAA nas escolas que atendem em tempo integral no Brasil.

Contrapondo-se à política definida pela comissão supracitada, Gemaque (2011, p. 103) destaca “que os fatores de ponderação não foram definidos com base em estudos que informassem sobre os gastos reais que se efetivam com o tipo de ensino, embora isso esteja previsto em lei.” Nessas condições, o financiamento da educação depende de disponibilidade orçamentária, sendo realizado apenas o gasto possível, e não o necessário para garantir os padrões mínimos de qualidade nas escolas públicas.

Após quatorze anos de vigência do Fundeb provisório, foi aprovado, como já mencionado, o Fundeb Permanente (Lei n.º 14.113/2020), que diferentemente daquele fundo, estabeleceu uma nova redação para especificar as diferenças e as ponderações aplicáveis, a saber: “às diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 9º desta Lei, considerada a correspondência ao *custo médio* da respectiva etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica” (Brasil, 2020, p. 9, grifo nosso).

A alusão ao termo *custo real*, presente na redação do Fundeb provisório, é mais adequada, porquanto parte da ideia de que os cálculos levam em conta a realidade de cada rede de ensino, considerando as diferentes especificidades; já no processo metodológico proposto no Fundeb permanente, a nomenclatura referente ao *custo médio* parte da lógica de

dados simétricos, ou seja, não considera os dados específicos das diferentes realidades educacionais, comprometendo ainda mais o montante de recursos destinado aos estudantes das escolas públicas.

No entanto, apesar de serem insuficientes para solucionar o problema das desigualdades educacionais, os fatores de ponderação têm importante papel na definição da complementação do VAAF – que considera para o cálculo de distribuição o parâmetro do VAAF-MIN e do VAAT. É importante esclarecer que o VAAF distribui recursos com base nas receitas integrantes do Fundeb, e o VAAT, além dessas, estima a totalidade de receitas e as disponibilidades vinculadas à educação, como pondera Tanno (2022), em estudos que resultaram na Nota Técnica n.º 23/2022, para a Câmara dos Deputados.

Segundo esse documento, a metodologia proposta para a correção dos ponderadores de matrícula de VAAF pode trazer resultados indesejados, como: perda de recursos para redes com menor proporção de matrículas em segmentos com ponderadores majorados; aumento da desigualdade em âmbito estadual, uma vez que somente os recursos do Fundeb são considerados na equalização (Nota Técnica n.º 23/2022).

O Fundeb permanente manteve, inicialmente, os mesmos valores das ponderações do Fundeb provisório. No entanto, em 2023, promoveram-se mudanças substanciais, com a atualização dos valores ponderáveis e o acréscimo de ponderação para a pré-escola conveniada em tempo integral, previstas para serem implementadas em 2024, como visualizamos na Tabela 2.

Todavia, se analisarmos, por exemplo, a diferenciação dos fatores de ponderação do tempo parcial e do tempo integral, perceberemos que ainda existe um longo caminho para que esses fatores custem a ampliação do tempo integral com qualidade. A título de comparação, o Tabela 3 traz os valores das ponderações do tempo parcial e integral, referentes às etapas e às modalidades atendidas, conforme a Resolução n.º 4, de 30 de outubro de 2023 – fixada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – e a simulação desses valores, elaborados pela Fineduca/Campanha (2023).

Tabela 3 – Fatores de ponderação VAAF tempo parcial e integral (2022-2023)

Etapas e modalidade de ensino, atendidas em tempo integral	Fator de ponderação Tempo parcial -Fundeb		Fator de ponderação Tempo integral - Fundeb		Fator de ponderação Tempo integral - (Fineduca/Campanha)
	(2022-2023)	(2024)	(2022-2023)	(2024)	(2023)
Creche pública	1,20	1,25	1,3	1,5	3,42
Creche conveniada	0,80	1,00	1,1	1,2	----
Pré-escola pública	1,10	1,15	1,3	1,4	2,02
Pré-escola conveniada	1,00	1,00	---	1,2	----
Ensino fundamental (AI)	1,00	1,00	1,3	1,4	1,4
Ensino fundamental (AF)	1,10	1,10			1,4
Ensino médio	1,25	1,25	1,3	1,4	1,3

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2021, 2023) e Fineduca /Campanha (2023).

É relevante registrar que os fatores de ponderação aplicados nas etapas e nas modalidades atendidas em tempo parcial e em tempo integral sofreram modificações graduais, após a aprovação do Fundeb permanente. Em relação aos valores do tempo parcial, somente em 2024, houve pequeno reajuste (variando entre 4% e 25%) para os segmentos creche pública, creche conveniada e pré-escola pública.

Quanto ao tempo integral, depois de quatorze anos, os fatores de ponderação foram finalmente reajustados. Em face da Resolução n.º 4/2023, o segmento que recebeu maior aumento na ponderação foi a creche pública, 15,3%. Com exceção da pré-escola conveniada, que recebeu, pela primeira vez, fator de ponderação para o tempo integral (1,20), as demais categorias tiveram um acréscimo de 7,7%.

Ao compararmos as ponderações para as matrículas de tempo parcial e tempo integral, tendo em vista o espaço temporal (2022 – 2024), constatamos que o acréscimo maior ocorreu para a creche conveniada, que saiu de 0,80 do tempo parcial, para 1,20 de tempo integral, resultando em acréscimo de 50%. O menor reajuste foi para o ensino médio, que tinha ponderação de 1,25 no tempo parcial, passando a 1,40 no tempo integral, ou seja, uma correção de apenas 12%.

O ensino fundamental ofertado no tempo parcial divide-se em dois segmentos: anos iniciais e finais, com ponderações diferenciadas. Porém, quando é ofertado em tempo integral, não há distinção nesses índices. Tendo em vista que o segmento teve fator de ponderação igual a 1,4, em 2024, podemos inferir que os reajustes corresponderam a 31% e 23%, respectivamente.

Com base nos fatores ponderáveis para as matrículas em tempo integral analisados, é possível afirmar que eles não representam a diferenciação real do custo de funcionamento desses estabelecimentos de ensino, isso porque a carga horária do tempo integral é

expressivamente maior do que a da jornada parcial, além de existirem insumos específicos para essa oferta. Advertimos que a ampliação do tempo educativo deve vir acompanhada de condições estruturais, de pessoal, de um currículo capaz de superar a reprodução do modelo em que se dá mais do mesmo ensino nesse tempo ampliado.

Reputando que os estabelecimentos de ensino que ofertam matrículas em tempo integral demandam mais recursos para um pleno funcionamento, especialistas ligados à Fineduca e à Campanha (2023) realizaram um estudo sobre os valores para as matrículas em tempo integral expressos na última coluna da Tabela 3. Ao compararmos esses valores com os do Fundeb (2024), constatamos que existe variação expressiva nos fatores de ponderação aplicados à creche pública e à pré-escola pública, com diferenças percentuais de 44% e 69%, respectivamente.

Identificamos, ainda, que ao contrário dos cálculos do Fundeb permanente para o tempo integral – que considera apenas um tipo de ponderação para os dois segmentos do ensino fundamental –, o grupo de pesquisadores fez simulação para cada categoria de ensino. Ainda que os resultados obtidos sejam os mesmos apresentados no Fundeb permanente (1,4), atentamos que o valor aluno/ano proposto pela Fineduca/Campanha para cada etapa, modalidade e tipo de escola são bem maiores.

A mesma fundamentação pode explicar a projeção menor para o fator de ponderação do ensino médio (1,3) em relação ao valor aplicado pelo fundo permanente (1,4). É possível observar, inclusive, que os estudos não consideraram a creche e pré-escola conveniada – imagina-se que o motivo deve estar ligado ao fato de defenderem que os recursos públicos sejam destinados somente às matrículas e aos estabelecimentos de ensino público.

No esforço de compreender a importância das ponderações VAAT para a educação, é relevante elucidar os recursos que são utilizados para o cálculo dessa complementação e os entes federados podem se habilitar ao seu recebimento. Como informado anteriormente, o VAAT considera, além dos recursos do Fundeb, todas as receitas disponíveis vinculadas à educação, no âmbito de cada rede de ensino (Lei n.º 14.113/2020). Segundo a Conferência Nacional dos Municípios (CNM, 2023), a estimativa de receitas do VAAT/Fundeb para 2023 previa atendimento de 2.036 municípios de 25 estados<sup>9</sup>.

Estão qualificados a receber a complementação VAAT os municípios, o Distrito Federal e os estados que transmitirem os dados contábeis, orçamentários e fiscais de dois anos

---

<sup>9</sup>Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-esclarece-regras-da-complementacao-vaat-e-vaar-da-uniao-ao-fundeb>. Acesso em: 10 set. 2024

anteriores ao do exercício de referência no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) até o dia 31 de agosto do exercício posterior a que se referem os dados enviados (Lei 14.276/2021, art. 13, § 5º). Além dessa habilitação, ocorre o cálculo do VAAT. Não obstante, só recebe recursos da complementação – VAAT se ele for menor do que o VAAT mínimo definido nacionalmente.

A Lei n.º 14.113/2020 prevê que as diferenças e as ponderações aplicáveis à distribuição de recursos da complementação-VAAT deverão priorizar a educação infantil, com 50% dessa complementação. O VAAT-MIN, definido nacionalmente para 2023, no âmbito do Fundeb, foi de R\$ 8.214,34 (Portaria Interministerial MEC/MF n.º 3, de 25 de abril de 2024); para 2024, R\$ 8.426,10 (Portaria Interministerial MEC/MF n.º 5, de 8 de maio de 2024), isto é, houve um acréscimo de apenas 2,5%.

Na Tabela 4, apresentam-se as ponderações VAAT aplicadas para as etapas, as modalidades e a duração da jornada contemplada com o tempo integral no período de 2022 a 2024.

Tabela 4 – Fatores de ponderação VAAT para as etapas e os estabelecimentos de ensino em tempo integral (2022-2024)

Etapas e modalidade de ensino, atendidas em tempo integral	Fator de ponderação – VAAT	
	(2022 -2023)	(2024)
Creche pública	1,95	1,80
Creche conveniada	1,65	1,50
Pré-escola pública	1,95	1,75
Pré-escola conveniada	1,95	1,50
Ensino fundamental (AI /AF)	1,30	1,40
Ensino médio	1,30	1,40

Fonte: elaborado pela autora, com base na Nota Técnica n.º 56/2023 e na Resolução n.º 4/2023.

Conforme a Nota Técnica n.º 56, de 14 de novembro de 2023, as diferenças entre os fatores de ponderação das conveniadas e públicas não significam que aquelas não devam seguir padrões de qualidade, mas que às de oferta pública é exigido, ainda, esforço de ampliação, o que requer investimentos em infraestrutura.

A base legal informa que os fatores de ponderação para o VAAT, em 2023, não eram explicitados em normativas, sendo aplicáveis os mesmos fatores de ponderação do VAAF, à exceção da educação infantil, obtidos pela multiplicação dos fatores de ponderação do VAAF pelo fator 1,5. Tal fator era previsto em lei para vigorar até 2023, razão pela qual, a fim de evitar rupturas e visando a conferir ao Fundeb adequado efeito distributivo, foram explicitados

os fatores de ponderação aplicáveis ao VAAT nos §§1º e 2º do art. 1º da Resolução n.º 04/2023/MEC/SEB (Nota Técnica n.º 56/2023/MEC/SEB).

Nesse sentido, o documento final da CONAE (2024, p. 184) propõe redefinir os fatores de ponderação associados ao Fundeb, “calibrando-os para atender às necessidades relativas ao financiamento das etapas, tipos de instituições educativas, jornada e modalidades, considerando estudos que, utilizando de metodologias consistentes, estabeleçam os valores dos CAQi para cada uma dessas situações”. Portanto, a adequação dos fatores de ponderação somente ocorrerá com a ampliação do volume de recursos para a educação.

Em conformidade com o exposto, a ampliação do tempo escolar exige uma quantidade maior de insumos e de investimento de recursos públicos, especialmente se forem consideradas ofertas em condições de qualidade. Assim, o financiamento da educação configura-se como elemento estruturante para a organização, a implementação e o funcionamento das políticas públicas educacionais de tempo integral. Por oportuno, deve-se considerar o financiamento da educação pública e as implicações dele para a União, os estados e os municípios, sobretudo no caso da ampliação da jornada escolar.

#### 4 CUSTOS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na área de pesquisa sobre financiamento da educação, especificamente na temática relativa aos custos educacionais após a implantação da política de fundos, emerge a necessidade de estimar um valor mínimo anual por aluno que possa corrigir as distorções oriundas das metodologias utilizadas para a distribuição dos recursos educacionais, encaminhando para o conceito de custo-aluno.

O termo *custo* está associado à contabilidade de custos e têm relevância para o setor público porque pode ser útil na Administração Pública, no que diz respeito ao processo de tomada de decisão e à distribuição de recursos pelas unidades gestoras (Silva, 2007).

Isso posto, os conhecimentos oriundos das ciências econômicas são cada vez mais utilizados para determinar o montante de recursos que devem ser investidos em educação, destacando-se, nessa área, a metodologia com base nos custos. Nesse sentido, Alves (2012, p. 112) menciona que “a aplicação de princípios e conceitos econômicos às questões relacionadas ao financiamento da educação consagrou o termo *custo* na literatura que analisa o montante de recursos que o Estado deve destinar para o setor educacional.”

Diante desse cenário, compreendemos que mensurar adequadamente o custo educacional requer medidas mais eficientes por parte dos gestores públicos, a fim de que os recursos destinados à educação sejam distribuídos com equidade na manutenção e no desenvolvimento do ensino. À vista disso, consideramos importante contar com levantamentos consistentes em relação ao custo-aluno-ano, pois o conhecimento desse parâmetro, nos diferentes níveis, nas etapas de ensino e nos tipos de escola pública, pode servir de instrumento para avaliar o cumprimento de dispositivos legais, assim como para fundamentar a luta pelo direito a uma educação com qualidade.

Outrossim, o conhecimento dos custos relacionados às políticas públicas educativas é fundamental para garantir a alocação de recursos em quantidade e qualidade suficientes para o desenvolvimento das atividades pedagógicas e, conseqüentemente, para uma formação humana que abranja todos os campos do saber.

Corroborando essa ideia, os pesquisadores responsáveis pela construção do relatório de pesquisa nacional sobre escolas com condições de qualidade apontaram que os estudos para a determinação do custo-aluno-ano são, hoje, imprescindíveis para auxiliar na definição e no acompanhamento das necessidades de recursos educacionais e financeiros das escolas e das redes públicas, assim como para o desenho de políticas que procurem dotar essas instituições

de insumos tidos como indispensáveis a um processo educacional de qualidade (Camargo *et al.*, 2006, p. 18).

Partindo desse entendimento, determinar o custo aluno-ano, na perspectiva de garantir os princípios de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, e do padrão de qualidade preconizado no art. 206 da CF/1988, é aspecto fundante para que se garanta os insumos indispensáveis ao processo educacional nas redes públicas de ensino.

Na concepção de Silveira, Schneider e Alves (2021, p. 150), “a garantia de condições de qualidade é pensada a partir de um conjunto de insumos que envolve diversos elementos relacionados direta ou indiretamente ao processo de ensino/aprendizagem.” Depreende-se, portanto, que esses insumos têm um custo e precisam ser assegurados em quantidade e qualidade suficientes para que o ensino-aprendizagem, em qualquer etapa, modalidade ou tipo de estabelecimento seja, de fato, efetivado.

Nesse sentido, dada a relevância da temática, apresentamos a seguir conceitos e classificações dos termos *custos*, *investimentos*, *gastos* e *despesas*, oriundos da teoria econômica e da contabilidade de custos, os quais, nas últimas décadas, estão sendo utilizados, especialmente, em levantamentos sobre o financiamento público na área da educação. Adicionalmente, discutiremos os custos na legislação, além de uma revisão das pesquisas sobre custos na educação básica, ancorada nas contribuições de pesquisadores nacionais e estudiosos da literatura estadunidense.

#### **4.1 Definições dos termos *custo*, *investimento*, *gasto* e *despesa* no setor público**

Nos últimos anos, tanto no campo legal quanto nos debates políticos e acadêmicos, vislumbramos um crescimento considerável de pesquisas que tratam dos custos educacionais, tais como Farenzena (2005); Camargo *et al.* (2006); Pinto (2006); Silveira, Schneider e Alves (2021), entre outros importantes estudiosos, exigindo de todos que defendem uma educação pública, laica e de qualidade o entendimento dos principais termos utilizados para denominar os valores relacionados ao planejamento e ao cálculo de quanto custa uma educação de qualidade.

Diante dessa realidade, esta seção busca compreender os principais conceitos pertinentes às nomenclaturas *custo*, *investimento*, *gasto* e *despesa* adotados nas políticas públicas, especificamente nas pesquisas educacionais, tendo em vista que, por vezes, são utilizados como sinônimos, embora cada um possua significado próprio.

Conforme Alves (2012), é importante definir o conceito de *custo* empregado, uma vez que esse termo remete a diversos entendimentos, sobretudo quando o campo de estudo é a educação, pois as discussões envolvem, além da comunidade escolar (pais, alunos, gestores e educadores), administradores educacionais e demais profissionais que atuam nessa área.

À vista disso, alude-se ao posicionamento de Camargo *et al.* (2006), que participaram de um estudo em âmbito nacional com o escopo de levantar e analisar, de forma detalhada, os principais componentes de custo aluno-ano nas escolas públicas de educação básica. Tal pesquisa resultou na produção do Relatório de Pesquisa Nacional sobre escolas com condições de qualidade, o qual apontou que

os estudos para a determinação do custo-aluno-ano são, hoje, imprescindíveis para auxiliar na definição e no acompanhamento das necessidades de recursos educacionais e financeiros das escolas e das redes públicas, assim como para o desenho de políticas que procurem dotar as escolas públicas dos insumos tidos como indispensáveis ao processo educacional de qualidade (Camargo *et al.*, 2006, p. 18).

Em consonância com os referidos autores, realizar a estimativa do custo-aluno, tomando como referência a realidade concreta e tendo, como unidade de medida para calcular as quantidades de recursos utilizados no período de um ano, o aluno, é fundamental para garantir às escolas os recursos e os insumos necessários para seu pleno funcionamento, assegurando aos seus beneficiários, uma educação de qualidade.

Nesse sentido, Silva (2007) compreende que conhecer o conceito de custo, por exemplo, possibilita evitar equívocos como o de atribuir indevidamente um valor a determinado produto ou a um serviço, ou seja, deixar de considerar um elemento como custo. O supracitado autor menciona que “a palavra custo está ligada à mensuração, em termos monetários, dos recursos utilizados para algum propósito” (Silva, 2007, p. 27-28) ou “está relacionada à ideia de sacrifício(s) para obtenção de benefício(s)”, como explicita Alves (2012, p. 90).

Toda intervenção educativa usa recursos que têm usos alternativos valiosos. Por exemplo, a implementação de um programa de ampliação do tempo escolar em condições adequadas requer um quantitativo de insumos suficiente (pessoal, instalações, materiais diversos etc.) que, na concepção de Levin e McEwan (2002), podem ser aplicados também a outros empreendimentos educacionais e não educacionais.

Assim, ao dedicar esses recursos a determinada atividade, sacrificam-se os ganhos que poderiam ser obtidos ao utilizá-los para algum outro fim: “o *custo* de prosseguir com a

intervenção é o valor do que devemos sacrificar por não usar esses recursos de outra forma” (Levin; McEwan, 2002, p. 4).

Os referidos autores complementam que os economistas definem o custo de uma intervenção como o valor de todos os recursos que ela utiliza se tivessem sido atribuídos a seus usos alternativos mais valiosos. Os custos representariam, nessa lógica, o sacrifício de uma oportunidade.

Os estudos que versam sobre custos apontam diversas classificações, dentre as quais destacamos aquelas que estão relacionadas ao objeto de custo apresentadas por Silva (2007). Nessa perspectiva, quando vinculados a um objeto de custeamento em particular, como produto, serviço ou entidade, podem ser considerados como diretos e indiretos.

Os custos diretos são “aqueles diretamente vinculados ao objeto de custeio” (Silva, 2007 p. 30). No campo educacional, seriam os custos com pessoal ou com materiais, relacionados à aprendizagem (objeto de custeio) dos alunos. Por sua vez, os custos indiretos seriam “aqueles custos difíceis de ser vinculados a um objeto de custeamento específico”, como o custo com transporte, alimentação, fardamento etc. (Silva, 2007, p. 30).

Tomando a escola como objeto de custo, Bacic, Vasconcelos e Martinez (2005, p. 2) designaram como custos diretos “aqueles diretamente identificáveis com a unidade escolar”, enquanto os indiretos, “os demais custos relativos à atividade de suporte e de controle educacional que apoiam o conjunto de escolas.”

Para o aludido grupo de pesquisadores, a determinação de custo-aluno direto nas escolas permite estimar o custo-aluno por série de atendimento; o custo-aluno médio; o custo total de cada escola; o controle e a análise de custos; e os custos das principais atividades. Existe, inclusive, a possibilidade de estimar o custo-aluno por modalidade e por tipo de estabelecimento de ensino em determinada rede de atendimento, situação em que se enquadra o presente estudo.

Silva (2007, p. 35) apresenta, ainda, a discussão sobre *custo padrão* e *custo real*. Segundo ele, “o custo padrão é aquele que foi cuidadosamente predeterminado”, podendo ser utilizado em comparações com o custo real para determinar o desempenho de uma unidade gestora, por exemplo. Já para Cardoso (2018, p. 2), o custo padrão é o custo planejado ou pretendido que serve de base para comparação com o custo real que, por sua vez, é o tipo de custo dos recursos, de fato, realizado (Silva, 1999).

Acrescentamos às discussões sobre custos, dois tipos de análise econômica que podem também ser realizada quanto ao uso do dinheiro destinado ao financiamento da educação: análises do *custo-benefício* e *custo-efetividade* - perspectivas para abordagens de custos nas

instituições públicas, a partir dos insumos e dos resultados, constituindo-se base de alguns métodos de avaliação que servem para orientar as deliberações de gestores públicos (Alves, 2012).

Para Moraz *et al.* (2015), os estudos de *custo-benefício* estão relacionados à avaliação da viabilidade econômica de intervenções em que tanto os custos quanto os benefícios são avaliados em termos monetários; já os estudos que têm por base a relação custo-efetividade são adotados a fim de considerar o fator custo na tomada de decisão quanto às novas tecnologias, uma vez que os recursos financeiros, assim como os demais (físicos e humanos), são escassos e finitos.

De acordo com Alves (2012, p. 110), a comparação entre “os custos e os benefícios econômicos são mediados pela *atratividade* de um investimento ou projeto educacional”; a efetividade é comumente medida por meio dos “resultados dos testes de larga escala como Prova Brasil e PISA ou índice de aprovação, taxa de concluintes das etapas de ensino etc.”

Com base em Levin e McEwan (2002), tanto o custo-benefício quanto o custo-efetividade possuem vantagens e limitações. Em relação ao primeiro tipo de custo, assinalam que tem o potencial de ser usado para avaliar se os benefícios superam os custos e permitir que os resultados de custo-benefício também possam ser comparados a vários programas de diferentes áreas sociais (educação, saúde, por exemplo). No que se refere às limitações dessa abordagem, os referidos autores indicam a dificuldade de aferir os resultados, em termos monetários, para o campo educacional.

Na perspectiva de Levin e McEwan (2002), os estudos de custo-efetividade são importantes, dadas as enormes demandas da educação e a busca constante de obter melhorias educacionais com eles ou até com menos recursos. A principal vantagem da abordagem é que ela pode ser facilmente conciliada com projetos de avaliação padrão no âmbito da educação, sendo útil para avaliar alternativas que têm um número limitado de objetivos. No entanto, sua maior limitação é a dificuldade de estabelecer critérios para múltiplas medidas, pois pode até permitir escolher qual, dentre duas ou mais alternativas, é relativamente mais rentável, mas não a mais vantajosa.

Outra denominação bastante disputada é o conceito de *investimento*. Na contabilidade de custos, “investimento é um gasto ativado, dada a sua característica de geração de benefícios, ou seja, é o emprego de recursos com a finalidade de obtenção, direta ou indiretamente, de um lucro, imediato ou futuro”, isto é, são os gastos realizados em determinada instituição pública ou privada com o objetivo de obter ganhos, de trazer retornos (Santos, 2018, p. 21).

Na perspectiva de Martins (2003), investimento significa gasto ativado em função de sua vida útil ou de benefícios atribuíveis em determinado período, podendo ser designado, ainda, como os sacrifícios realizados com a aquisição de bens ou de serviços (gastos) “estocados” para serem usados futuramente.

Para muitos especialistas, no campo educacional, o termo mais apropriado para referir-se ao montante financeiro que deve ser empreendido para garantir os insumos essenciais na manutenção e no desenvolvimento do ensino é *investimento*, pois consoante Alves (2012), oferece retornos que não são apenas econômicos, mas perpassam a formação integral do educando, além de colocar o debate sobre a aplicação de recursos públicos em outro patamar.

Outro termo bastante utilizado em estudos que tratam do financiamento e de seus desdobramentos é o conceito de *gasto*. Conforme Santos (2018, p. 20), gasto “representa um sacrifício financeiro para a aquisição de bens e serviços, sacrifício esse caracterizado pela entrega ou compromisso de entrega de recursos, geralmente em espécie.” Na perspectiva da referida autora, o conceito aplica-se a todos os bens e aos serviços adquiridos, sendo exemplos de gastos: a compra de matérias-primas; gastos com mão de obra, tanto na produção quanto na distribuição; gastos com honorários da diretoria; gastos na compra de um imobiliário.

Quando a nomenclatura é relacionada ao gasto público educacional, Castro (2011, p. 35) concebe-o como sendo “os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais.” Nesse campo do saber, o termo é geralmente associado ao gasto-aluno, medida fácil de ser obtida, apesar de não considerar as especificações, como etapas e unidades escolares, e de ser uma medida imprecisa, pois não informa quanto, efetivamente, foi o montante de recursos aplicados para ofertar uma matrícula em cada escola e em cada etapa de ensino. O gasto-aluno é amplamente utilizado nos estudos sobre financiamento, permitindo apreender informações gerais do total investido em educação pelo total de matrículas da rede (Cardoso, 2018).

Para Alves e Pinto (2020), o gasto por aluno é compreendido como uma medida do esforço do Estado em relação ao investimento em educação pública. Por sua vez, Abrahão (2005, p. 846) pondera que “a investigação dos gastos públicos na educação tem como objetivo compreender o valor e o uso dos recursos colocados à disposição do Poder Público para gerar o bem-estar social, mediante a oferta de bens e serviços educacionais para a população.”

Outra terminologia que precisa ser elucidada quando se trata de financiamento se refere às despesas públicas. Ao discutir essa questão, Silva (2007, p. 68) classifica despesa pública como “os desembolsos realizados pelo Estado para atender aos serviços e aos encargos

assumidos em benefício geral da comunidade, seguindo as prescrições legais da Constituição, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos.”

No entendimento de Santos (2018, p. 22), despesa está relacionada a três perspectivas, quais sejam:

- 1) a despesa é parte do orçamento, estando classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções de governo;
- 2) é a aplicação de certa quantia, por parte da autoridade ou agente público, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de um fim ou cargo do governo;
- 3) a despesa geralmente é previsível e orçada, relacionada a um período e não ao produto ou processo produtivo.

Para Alonso (1999), na contabilidade pública, as despesas do governo confundem-se com gastos, mas para diferenciar essas medidas, o referido autor esclarece que basta lembrar que as despesas nos mostram como o governo financia os recursos que usa ou potencialmente poderá utilizar, quais sejam despesas com pessoal, material de consumo, equipamento e material permanente, serviços de terceiros, despesas financeiras etc. Nesse sentido, “a despesa é, portanto, contabilizada quando incorrida (autorizada), e não quando é paga”, como alerta Alonso (1999, p. 55), para quem, na contabilidade de custos, só são contabilizados como custos os gastos direta ou indiretamente relacionados com a produção – os demais gastos são contabilizados como despesas. Pela Lei n.º 4.320/64, as despesas são contabilizadas pelo regime de competência do exercício, ou seja, pela data do fato gerador, e não pelo seu efetivo desembolso financeiro.

Uma vez tratadas as definições básicas dos termos *custo*, *investimento*, *gasto* e *despesa*, apresentamos a seguir como os custos são inseridos nas normativas nacionais.

## **4.2 Custos nas normativas educacionais**

Ao tratar do financiamento da educação, é preciso reconhecê-la como requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento integral humano e para a melhoria da qualidade social de vida da população. Assim, em harmonia com a CF/1988, quando preconiza que se garantam os insumos indispensáveis ao processo educacional, a partir da “igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola” e a “garantia de padrão de qualidade” (Brasil, 1988, p. 1), a LDB n.º 9.394/96 estabeleceu, em seu art. 4º, inciso IX, com redação dada pela Lei n.º 14.333/2022, que

o dever do Estado com a educação escolar será efetivado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados (Brasil, 2022, p. 1).

A LDB reforça essa intenção no art. 74, quando trata do regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, para o alcance de um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, com base no cálculo de um custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade (Brasil, 1996), conforme o art. 211, § 1º, CF/1988 e art. 60, § 4º, ADCT, definido em termos precisos na LDB (art. 4º, IX) como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem” (Brasil, 1996, p. 11).

Alinhados a LDB, a EC n.º 14/1996, que instituiu o Fundef, estabeleceu um prazo de cinco anos para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios ajustassem, progressivamente, suas contribuições ao fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente (Brasil, 1996c). Ressalta-se que tais dispositivos não foram respeitados pelo governo federal, pois como advertiu Pinto (2006), o prazo definido pela EC n.º 14 encerrou-se em dezembro de 2001, sem que a União implantasse um valor por aluno-ano capaz de garantir um padrão mínimo de qualidade para o ensino público.

Frente a essa realidade, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação teve papel decisivo, pois essa rede de articulação, juntamente com um conjunto de pesquisadores e de representantes de diferentes entidades da sociedade civil, propôs a implantação dos mecanismos do CAQi e do CAQ, dispositivos incorporados no PNE (2014-2024).

A EC n.º 53/2006, que instituiu o Fundeb provisório e a EC n.º 108/2020, que criou o Fundeb permanente, além de determinar o valor anual mínimo por aluno – tendo como referência os anos iniciais do ensino fundamental urbano –, definiu ponderações aplicáveis a diferenças etapas, a modalidades e a tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. No entanto, a definição do valor por aluno no Fundeb não parte dos insumos necessários para o desenvolvimento da pessoa em sua integralidade, não havendo explicitação dos critérios adotados para tal diferenciação.

A esperança de implementar um custo-aluno adequado, que atenda às reais necessidades dos educandos, foi renovada com a aprovação do Fundeb permanente (EC n.º 108/2020). Em conformidade com o § 7º do art. 211, “o padrão mínimo de qualidade de que

trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o CAQ, pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição” (Brasil, 2020, p. 2).

Diante do disposto na legislação educacional, reconhecemos que estimar o custo aluno-ano é fator fundamental para que se garantam os insumos indispensáveis ao processo educacional, como preconiza a CF em vigor, que definiu, entre os princípios do ensino, a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e a “garantia de padrão de qualidade” (Brasil, 1988, art. 206, inc. I e VII).

Assim, uma vez apresentada a temática na legislação que baliza a educação pública brasileira, a seguir apresenta-se a revisão de literatura, focalizando os estudos que tratam sobre custos educacionais e custo-aluno, temas que dialogam diretamente com esta tese.

### **4.3 Panorama geral: estudos sobre custos educacionais**

Para realizar o levantamento das produções que versam sobre custos educacionais, utilizamos como opção metodológica a revisão sistemática, por entendermos que esse tipo de estudo se configura como uma importante ferramenta para verificar o movimento da produção científica sobre determinado tema. O termo *custo* “é utilizado para designar o conjunto de gastos do Estado na aquisição ou contratação dos recursos necessários à oferta da educação pública”, nos termos de Alves (2012, p. 95). Portanto, apenas os estudos que estimaram custo direto ou custo real foram inseridos na revisão das pesquisas sobre a temática.

No entendimento de Gomes e Caminha (2014), a revisão sistemática possibilita o acompanhamento da trajetória das produções científicas, possuindo a potência de revelar lacunas, proporcionar direcionamentos teóricos e metodológicos, além de propor continuidades de pesquisas relacionadas ao campo do saber em foco. Nesse mesmo sentido, Ercole, Melo e Alcoforado (2014) ressaltam que a revisão sistemática é um método utilizado para responder a uma pergunta específica sobre determinado assunto, reputando trabalhos originais com rigor metodológico.

Com base nessa fundamentação, a realização do levantamento das produções sobre custos com a educação teve como direcionamento a seguinte questão norteadora: quais os tipos de metodologias são mais utilizados para estimar o custo real direto dos alunos das escolas públicas?

Tendo em mente esse questionamento, as análises ocorreram com base em uma seleção de estudos que discorrem sobre os custos educacionais, focalizando o custo-aluno-real, os

custos diretos e, ainda, estudos sobre custos que tivessem uma metodologia aplicável em escolas públicas da educação básica.

A triagem teve por suporte o banco de dados da *Scientific Electronic Library On-line* (SciELO), da Revista *Fineduca*, do Catálogo de Teses e Dissertações da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Google Acadêmico, realizada por meio de busca direcionada de trabalhos. Ainda foram incluídas produções que não apareceram nos bancos citados, mas que são consideradas de grande relevância acadêmica para a temática investigada.

A busca nas bases de dados citadas ocorreu em janeiro de 2024, lançando mão dos descritores *custo-aluno direto* e *custo-aluno real*, levando à localização de 80 e 50 estudos, respectivamente. A partir da leitura do título e dos resumos das pesquisas, optamos por filtrar somente os trabalhos da área da educação que tivessem como objeto de análise o custo-aluno direto/real das etapas e as modalidades de ensino da educação básica.

De acordo com Verhine (2006), os primeiros estudos sobre custos educacionais no Brasil foram realizados no começo dos anos 1970, sob uma perspectiva econômica, sendo exemplos de investigações pioneiras e metodologicamente rigorosas as pesquisas desenvolvidas por Levy, Caprino e Nunes (1970); Castro, Assis e Oliveira (1972); e Castro (1973).

A partir da década de 1980, a perspectiva de análise de custos incluiu, além dos estudiosos acadêmicos, que procuravam maior compreensão teórica, os agentes técnico-administrativos que desejavam fornecer informações para subsidiar políticas governamentais de educação (Verhine, 2006).

Após a proclamação da Carta Magna de 1988 e a criação de normativas que mencionavam em seu bojo um valor mínimo para custar a educação, no contexto da instituição da política de fundos para financiar o ensino público, o custo da educação pública tornou-se uma temática fundamental e bastante discutida por pesquisadores e entidades que defendem o direito à educação gratuita e com qualidade social, com base no levantamento dos insumos necessários para promover um ensino que forme o cidadão em suas múltiplas dimensões.

Dentre os diversos estudos, com base nos critérios de inclusão, selecionamos onze que merecem atenção especial em virtude de seu escopo e rigor metodológico, e de terem sido desenvolvidos no Brasil. Em conjunto, esses trabalhos são úteis para ilustrar tanto o potencial quanto os problemas inerentes aos cálculos para a estimativa dos custos educacionais.

A seguir, no Quadro 1, mostramos uma breve caracterização desses trabalhos, que são uma tese, duas dissertações de mestrado, duas pesquisas nacionais financiadas pelo INEP e seis artigos. A síntese contempla o título dos trabalhos, o autor, o ano e o banco de dados onde foram localizados.

Quadro 1 – Síntese das pesquisas sobre custo-aluno desenvolvidas nas escolas públicas do Brasil

<b>Título da obra</b>	<b>Autor</b>	<b>Ano</b>	<b>Banco de dados</b>
Análise econômica do sistema educacional de São Paulo	LEVY, S.; CAMPINO, A. C.; NUNES, E. M.	1970	Google – Domínio público
O custo do ensino público no estado de São Paulo – estudo de custo/ano na rede estadual de primeiro e segundo graus	PARO, V. H.	1981	Google acadêmico
O custo de funcionamento das escolas públicas de 1º grau - Região Norte	XAVIER, A. C. da R.; MARQUES, A. E. S.	1986	Google – Domínio público
O custo-aluno no ensino fundamental público no Brasil: resultados de uma pesquisa de campo	CARPINTÉRO, J. N.; BACIC, M. J.	2001	Google acadêmico
O custo-aluno em unidades de ensino infantil público municipal: resultados de uma pesquisa de campo	BACIC, M. J.; VASCONCELOS, L. A. T.; MARTINEZ, J. W.	2005	Google acadêmico
Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica	CAMARGO, R. B. de; OLIVEIRA, J. F. de; CRUZ, R. E. da; GOUVEIA, A. B.	2006	Google
Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica – 2ª etapa	VERHINE, R. E.	2006	Google
Custo direto de financiamento das escolas públicas municipais de Teresina – Piauí	SILVA, M. J. G. de S. e.	2008	Catálogo de Teses e Dissertações – Capes
Custo aluno/ano da educação infantil da rede pública municipal de ensino de Teresina-PI, em 2012	SOUSA, A. M. de.	2014	Catálogo de Teses e Dissertações – Capes
Uma análise do custo-aluno em escolas de uma rede municipal de ensino	CARDOSO, J. A.	2018	Revista Fineduca
O custo por aluno das escolas da rede municipal de Curitiba: tensões entre desigualdade e diferença de recursos	FERRAZ, J. P. V.	2020	Google

Fonte: dados da pesquisa (2022).

O primeiro grupo de estudos selecionado para a revisão foi desenvolvido antes da proclamação da CF/1988, por analistas econômicos que passaram a se dedicar com mais intensidade ao planejamento educacional, tendo como categoria principal o *custo-aluno*. É o caso de Levy, Campino e Nunes (1970), que buscaram estimar os custos sociais diretos e indiretos da educação no estado de São Paulo, considerando diferentes etapas e modalidades de ensino. Metodologicamente, tomaram por base informações contábeis obtidas na Secretaria Estadual de Educação, referentes às despesas correntes e de capital.

Os supracitados autores apuraram as despesas reais, diretas e indiretas da rede com base nas seguintes categorias: *despesas correntes* - pessoal docente, não-docente, outras

despesas com pessoal, manutenção e reparo de prédios, reposição de material didático e de móveis, administração da escola, outros gastos com operação; e *despesas de capital* – terrenos, prédios e construções, equipamento fixo, instalações e juros.

Assim como Galvão (2021), um dos aspectos observados na referida pesquisa foi a importância que as despesas correntes assumiam nos custos educacionais, tanto para os anos iniciais e finais do ensino fundamental quanto para o ensino médio; para cursos técnicos, tais despesas correspondiam a, aproximadamente, 90% do total dos gastos

A pesquisa de Paro (1981) tinha como objetivo determinar os custos diretos do aluno-ano em 66 escolas pertencentes ao estado de São Paulo. Um dos pioneiros do campo da educação a desenvolver estudos sobre a temática, ele utilizou os seguintes critérios para agrupar as escolas: tipo de ensino; região; renda *per capita* da clientela; nível de carência; hierarquia funcional dos municípios; número de turmas, turnos e de alunos. Adicionalmente, considerou o levantamento de três tipos de despesas: despesas de capital (terreno, prédio escolar e os equipamentos); despesas correntes (pessoal, material de consumo, material didático, material de utilidade pública) e despesas sociais (assistência nutricional, médica e odontológica).

Destacamos como principais achados da investigação a predominância das despesas com pessoal nas escolas, que correspondem a 76% do custo por aluno (sendo que 60% dessa taxa dizem respeito aos salários dos docentes), e o menor peso das parcelas são relativas às despesas de capital (18,4%) e às despesas sociais (2,85%). Além disso, os resultados indicaram certa associação entre o custo por aluno e as classes de renda *per capita*.

O estudo de Xavier e Marques (1986) analisou os custos de funcionamento das escolas públicas de 1º grau da Região Norte, tentando auxiliar a tomada de decisão e o planejamento educacional, tanto na administração federal quanto nas administrações estaduais. O estado de Rondônia não participou da pesquisa, “devido a desacertos da equipe da Secretaria de Educação, encarregada do levantamento das Informações” (Xavier; Marques, 1986, p. 10).

O relatório foi produzido com base em escolas públicas de cinco estados, considerando a esfera municipal e estadual. A amostra deveria conter escolas: segundo a zona (urbana e rural); segundo a dependência administrativa (estadual, municipal e federal); segundo as diversas regiões da unidade federada (distinguindo-se a capital do interior), consideradas em suas variações de renda, população e escolarização; segundo o número de salas de aula.

As categorias levantadas para o cálculo dos custos consistiam em: custo com pessoal; custo com material de consumo; custo com material permanente, entre outros, incluídos os referentes aos serviços de terceiros e a outras despesas. Notamos que o custo com pessoal

representou 70% dos custos nas escolas estaduais e 60% nas municipais; do custo com pessoal, os docentes representaram a maior parte, tanto na rede estadual quanto na municipal – 80% e 91%, respectivamente; as escolas estaduais tiveram um custo por aluno mais elevado na zona urbana do que na rural, correspondente a 22,3%; nas municipais, apreendeu-se o mesmo comportamento.

Para Galvão (2021), a referida pesquisa inovou, ao fazer uma aproximação entre o financiamento da educação e os resultados educacionais. A investigação pareceu antever a elaboração dos estudos que posteriormente se dedicaram à estimativa do CAQ, indicando a necessidade de trabalhos voltados ao custo necessário por aluno para que escolas operassem em condições de oferecer ensino de qualidade (Carreira; Pinto, 2007).

Os levantamentos de custo-aluno no ensino fundamental público do Brasil, realizados por Carpintéro e Bacic, em 2001, visaram a determinar o custo-aluno por ano de 103 unidades escolares do ensino fundamental (1ª a 8ª série) situadas em sete Aglomerações Urbanas Metropolitanas (AUMs) que fazem parte de seis estados do Brasil, a saber: Goiânia (Região Centro-Oeste); Belém (Norte); Salvador (Nordeste); Belo Horizonte, São Paulo e Campinas (Sudeste); Curitiba (Sul).

A definição das regiões de coleta e o número de unidades escolares a serem pesquisadas em cada uma delas envolveu um conjunto de critérios que procurou expressar diferenças básicas quanto a aspectos como: renda média e salário docente médio regional; acesso às unidades escolares; tipo de dependência administrativa (estadual e municipal); e porte dos estabelecimentos.

Foram computados todos os gastos realizados pela unidade escolar, independentemente de sua fonte: recursos federais, estaduais, municipais; doações; verbas diversas obtidas de forma autônoma pela unidade escolar; recursos da Associação de Pais em Mestres etc. Essa metodologia, que seguiu a lógica básica do custeio por atividades, deveria possibilitar: a determinação e a análise de custo-aluno por série de cada escola; o custo-aluno médio de cada escola; o custo total de cada escola; o custo das principais atividades da escola; o controle e a análise de custos. Os resultados obtidos na averiguação dos custos direto e indireto por aluno-ano evidenciaram as significativas assimetrias regionais e as diferenças entre custos em uma mesma região, dependendo da esfera de governo (estadual/municipal) à qual a unidade escolar estivesse subordinada.

O maior item de custo apurado foi o salário, sendo a diferença nas remunerações regionais o principal fator de explicação do diferencial custo-aluno. Para os autores do estudo, é importante discutir, desenvolver e aplicar metodologia para o cálculo do custo-aluno por

nível de ensino e por esfera de governo, pois esse cálculo, por intermédio de uma metodologia adequada, poderia transformar-se em um sistema de informações e ser incorporado ao Censo Financeiro da Educação, passando a fazer parte de um sistema integrado de informações e constituir um procedimento de rotina dos gerenciadores do sistema educacional.

O trabalho de Bacic, Vasconcelos e Martinez (2005) sobre o custo-aluno em 31 unidades de educação infantil pública municipal foi baseado na metodologia criada por Bacic e Carpintéro (1998), metodologia inicial de cálculo de custos que tinha como objetivo permitir o estabelecimento de mecanismos e parâmetros para a montagem de um sistema de informações, a execução de políticas e o cumprimento de dispositivos legais.

O texto dos referidos autores analisa a conveniência (ou não) do uso de unidades maiores para obter ganhos de escala. Para a definição das unidades pesquisadas, usaram-se técnicas estatísticas que dividiram o universo de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) em *clusters* (conglomerados ou grupos) de atributos semelhantes. O critério para a seleção da amostra foram as escolas consideradas “típicas.”

Nessa lógica, empregou-se o método de Ward sobre as distâncias estatísticas entre as observações, utilizando os seguintes critérios: indicadores de porte; e indicadores de qualidade. A pesquisa levantou os custos diretos de cada escola, tendo em vista as categorias de análise: *salários* (pessoal com atividade em aula, pessoal sem atividade em aula); *contas*; *depreciação*; *despesas*; *alimentação e transporte*; e *gastos não realizados por insuficiência de recursos*.

O estudo em análise pretendeu investigar se existiam vantagens de custo caso fosse adotado um modelo que privilegiasse as unidades escolares de maior porte. Em outras palavras, os pesquisadores almejavam saber se haveria diminuição do custo por aluno se aumentasse o porte da unidade escolar. Assim, informaram que não foi possível observar vantagens absolutas de custo em favor das EMEIs de maior porte. Os achados da pesquisa apontaram que pode ser mais produtivo melhorar as práticas de gestão das unidades escolares que apostar no aumento do porte para obter ganhos de custo; e identificaram sensíveis variações do custo-aluno entre as EMEIs.

O relatório publicado por Camargo *et al.* (2006) é parte de uma pesquisa nacional denominada *Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade*, financiada pelo Inep. A pesquisa foi composta por uma amostra intencional de 82 escolas públicas de educação básica (entre urbanas e rurais), localizadas em sete estados brasileiros (Goiás, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará), cuja característica central era o reconhecimento como

escola de boa qualidade, com base em critérios e em indicadores estabelecidos pelo Inep e pela coordenação da pesquisa nacional.

O estudo objetivou identificar o conjunto de fatores, componentes e/ou insumos indispensáveis à realização de um ensino de qualidade em diferentes unidades escolares. Como procedimentos metodológicos, foram levantados os custos diretos com: pessoal docente; pessoal técnico-administrativo e de apoio, incluindo direção e equipe pedagógica; material de consumo; material permanente; instalações; outros insumos, além da utilização de diversos instrumentos de pesquisa e de aplicação de entrevistas.

A relevância dessa pesquisa deu-se em virtude da riqueza metodológica e por obter resultados que comprovaram que o componente de maior peso no custo é o de pessoal (docentes, funcionários técnico-administrativos e de apoio), de modo que esse custo representou, em média, mais de 80% do custo-aluno-ano, chegando, em alguns casos, a mais de 90%, corroborando as pesquisas analisadas nesta revisão.

A investigação teve as seguintes conclusões: uma escola de boa qualidade é uma construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo; a relação existente entre alunos, por turma, docentes e funcionários técnico-administrativos e de apoio é um aspecto determinante das condições de oferta de qualidade; existe uma diversidade no custo-aluno, decorrente das diferenças existentes entre as etapas ou as modalidades da educação básica, das diferenças entre as redes de ensino nos estados, das diferenças e das desigualdades regionais existentes no Brasil, as quais afetam o financiamento e a qualidade da educação.

A publicação de Verhine (2006) sobre o levantamento do custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica, segunda etapa da Pesquisa Nacional financiada pelo Inep (2006), pretendeu determinar o custo-aluno de escolas públicas de diversos tipos e contextos, contemplando 95 escolas públicas localizadas em 44 municípios de oito estados brasileiros (Piauí, Ceará, Pará, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo).

O método utilizado para estimar o custo foi denominado de *ingredientes*, abordagem que parte do geral para o específico, via desagregações consecutivas, identificando o valor do custo de cada insumo ou cada recurso necessário para implementar o programa ou a intervenção sob análise. Consoante Verhine (2006), explicitou que a amostra foi intencional, constituída por escolas que alcançaram critérios de qualidade, indicadas pelo Inep, com base em dados do Censo escolar e, também, pelos oito grupos responsáveis pelo trabalho de campo. O estudo partiu dos seguintes questionamentos: qual o custo mínimo da educação básica de qualidade? Como o custo mínimo da oferta de ensino se diferencia, segundo os vários

níveis/etapas/modalidades da educação básica? Quais os determinantes do custo-aluno de qualidade e como esses fatores se relacionam entre si?

Para responder a tais questionamentos, cumpriu-se o levantamento dos custos de seis ingredientes, quais sejam: pessoal; material de consumo; merenda; material permanente; outros insumos; e instalações físicas. O cômputo desses custos permitiu ao susodito autor calcular os custos com base em duas dimensões: custo de manutenção do ensino (MAN); e custo econômico total (ECO). De modo geral, os dados da pesquisa confirmaram que o componente principal do custo-aluno é o custo com pessoal; que o custo-aluno tende a variar entre as unidades federativas, de acordo com a renda *per capita* do estado, com os valores mais altos nos estados das Regiões Sul/Sudeste, e mais baixos nas escolas da Região Nordeste, de modo que o custo-aluno tende a ser mais alto nas cidades-capitais do que fora delas.

A investigação realizada por Silva (2008), no âmbito do Mestrado em Educação, examinou o custo direto de financiamento das escolas públicas municipais de Teresina-Piauí, visando a analisar e a calcular o custo-aluno-ano de uma amostra de 17 escolas de ensino fundamental regular localizadas nas zonas rural e urbana, classificadas segundo o tamanho e a etapa de ensino, tendo como cenário o processo de transição do Fundef para o Fundeb.

O estudo considerou um conjunto de problematizações, a saber: qual o custo-aluno-ano das escolas públicas do ensino fundamental da rede pública municipal de ensino de Teresina em 2006? Qual(is) a(s) categoria(s) de insumos apresenta(m) maior participação na composição do custo direto das escolas municipais e que fatores se apresentam como elemento interveniente nesse custo? Qual a participação do Fundef na composição do custo-aluno/ano na rede pública municipal de ensino em 2006?

Para coletar os dados, a supracitada autora utilizou o *método de ingredientes*, baseado nos estudos de Verhine (1998, 2003). Foram definidas seis categorias na participação do custo-aluno-ano: pessoal; implantação do imóvel; material permanente; material de consumo; serviços; e outros insumos. Os resultados da pesquisa denotaram que o principal componente do custo-aluno-ano é o custo com pessoal; que as escolas localizadas na zona rural apresentam um custo-aluno-ano mais alto do que as escolas localizadas na zona urbana; e que esse resultado está associado ao quantitativo de matrículas das escolas localizadas em cada zona.

Dando continuidade à revisão sistemática, a pesquisa de Sousa (2014) almejava analisar e calcular o custo-aluno-ano dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina no ano de 2012, tendo como cenário a política de fundos para o financiamento da educação, com foco, especificamente, no Fundeb. Assim como Silva (2008), Sousa (2014) usou o *método de ingredientes* para realizar o

levantamento das informações necessárias para o cálculo do custo-aluno-ano, estabelecendo um plano de coleta dos dados envolvendo seis categorias que representam os custos diretos de cada CMEI: profissionais da educação; merenda/transporte escolar; livro didático; recursos financeiros oriundos do governo federal e do tesouro municipal; outros insumos; e despesas com a administração da secretaria.

A estimativa de custos foi realizada em 152 CMEIs, localizadas nas zonas urbana e rural da capital, e partiu dos questionamentos: quais categorias de insumos compõem o custo aluno-ano da educação infantil na Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina? Qual o custo aluno-ano da educação infantil da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina em 2012? Qual a participação do Fundeb na composição do custo-aluno-ano da educação infantil da Rede Pública Municipal de Teresina? (Sousa, 2014).

A pesquisa revelou que os CMEIs localizados em zona rural apresentaram custo-aluno-ano mais alto do que os localizados em zona urbana; o número de matrícula do CMEI e, conseqüentemente, a relação professor-aluno tem forte impacto na elevação desse custo. A categoria *Profissionais da educação* correspondeu a 84,2% do valor do custo-aluno dos CMEIs da rede; o repasse do Fundeb para o município não cobriu as despesas com a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil no município; além de observado um grande distanciamento entre o valor do custo-aluno-ano encontrado na referida pesquisa e os valores proposto pelo CAQi para essa etapa de ensino (Sousa, 2014).

Enfatizamos que a partir dos estudos elencados na revisão sistemática, principalmente os de Silva (2009) e Sousa (2014), fizemos a opção pelo método de ingredientes por entendermos ser o mais adequado para nortear os caminhos para o levantamento dos insumos das categorias que compõe o custo direto e o cálculo do custo-aluno nas escolas de tempo integral na presente pesquisa.

O último estudo selecionado para a revisão sistemática dedicou-se a estimar o custo-aluno real de 379 escolas municipais de Curitiba e analisar possíveis disparidades entre os valores praticados (Cardoso, 2018). A pesquisadora utilizou para o cálculo do custo-aluno real o montante destinado ao pagamento dos profissionais de educação, utilizando os microdados da folha de pagamento, juntamente com os do Censo escolar 2013. Para a análise do custo-aluno por etapas, as escolas foram inicialmente separadas por arranjos de creche, pré-escola, ensino fundamental – anos iniciais, ensino fundamental – anos finais, ensino médio, EJA, educação profissional, turmas multisseriadas ou multietapas, e turmas de educação especial exclusiva.

Dentre os achados do estudo, Cardoso (2018) destaca que, comparando as mesmas etapas da educação básica, as escolas apresentaram uma variação relevante de custo por aluno, no que diz respeito a salários, e que parte da variação poderia estar relacionada a diferenças de necessidades de recursos como, por exemplo, os custos de escolas exclusivas de educação especial, que são significativamente maiores que os das demais. Nesse sentido, as etapas e as modalidades poderiam influenciar na diferenciação de custo. A supracitada autora inferiu, ainda, que a diferença entre os custos pode significar uma possível desigualdade nas condições de oferta de ensino em escolas de um mesmo município e de mesma rede (Cardoso, 2018).

A pesquisa de Ferraz (2020) sobre o custo por aluno das escolas da rede municipal de Curitiba buscou responder se o custo por aluno calculado para cada unidade escolar da referida rede revelava condições de financiamento desiguais ou diferentes. Os dados obtidos são do ano de 2017 e consideram os gastos com água, energia elétrica, telefone/internet, transporte e recursos descentralizados (municipal e federal), além de despesas relacionadas à remuneração dos profissionais do magistério e dos demais servidores da educação, e à alimentação de 185 escolas.

As análises dos dados da referida tese evidenciaram que o custo-aluno médio das escolas, em 2017, foi de R\$ 8.145,20; o menor custo-aluno foi de R\$ 4.556,06; e o maior, R\$ 34.462,81 – referente a uma das três escolas que atendem, exclusivamente, à modalidade de educação especial. Sobre as políticas municipais que impactam o custo-aluno, a autora em comentário destaca o Dificil Provimento, adicional pago para todos os profissionais, servidores públicos, que atuam em escolas que apresentam situações de vulnerabilidade.

No que diz respeito à participação dos insumos na composição dos custos, a variável que teve o maior montante de recursos foi a remuneração das profissionais do magistério (78%), seguida da alimentação (10%) e da remuneração dos demais servidores da educação, lotados nas escolas (8%). As demais variáveis representaram, cada uma, 1% do custo, exceto telefone e luz, que corresponderam a menos de 1%.

Ferraz (2020) infere, ainda, que as análises do custo-aluno das escolas municipais de Curitiba revelaram situações desiguais e diferentes, sendo observados resultados positivos advindos de políticas públicas decorrentes das ações do estado, que agiu em situações de desigualdades sociais e econômicas no sentido de buscar resultados equânimes por intermédio da educação.

De modo geral, o conjunto das pesquisas analisadas denotam características semelhantes, fato que pode ser justificado pelo critério de seleção dos estudos que

consideraram, entre os tipos de custos investigados, os custos diretos e os custos reais das escolas da educação básica pública.

Constatamos que, com exceção da pesquisa de Cardoso (2018), que teve por base somente uma categoria de análise, as demais utilizaram até seis categorias de insumos, empregando diversos tipos de metodologias e de critérios, o que dificulta a comparação dos valores praticados devido, principalmente, ao fato de terem sido realizados em momentos históricos, político-econômicos distintos, em diferentes regiões, devendo, portanto, ser criteriosa qualquer correlação entre os custos encontrados nesses estudos, como alerta Alves (2012).

Considerando que sete dos dez estudos elencados para a revisão ocorreram após a consagração da CF/88 – contexto de profundas mudanças na política educacional brasileira, com a criação de leis que tencionaram assegurar o direito à educação e que mencionam, em seu bojo, os custos para um ensino de qualidade –, concebemos que a motivação comum para a estimativa dos custos educacionais era compreender essa realidade, mediante produção de conhecimento, nortear a administração das redes públicas de ensino, principalmente quanto à tomada de decisão sobre o planejamento das ações educativas e a quantidade de recursos necessários para implantar determinada política e municiar a luta por um padrão adequado de financiamento, cabendo problematizar se o quantitativo de verba seria suficiente para o desenvolvimento de uma educação de qualidade.

A falta de um modelo padrão para estimar os custos de cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento, em face das especificidades de cada região, dificulta o desenvolvimento de pesquisas sobre a temática no campo científico, pois cada pesquisador tende a criar seu próprio método ou mesmo aplicar metodologias que não expressam a realidade investigada. No entendimento de Alves (2012, p. 131), “isso se deve à ausência de uma sistemática de geração de informações sobre custos em diversos níveis (por aluno, escola ou etapa de ensino etc.) nas secretarias de educação.”

Outro fato apontado nas dez pesquisas e neste estudo é a dificuldade na obtenção de informações, que estão literalmente espalhadas, “pois em geral, as escolas não têm dados sobre o custo de seu funcionamento e não conseguem fornecer informações básicas para calculá-lo”, sendo necessário buscar esses dados em vários departamentos, tendo, inclusive de contar com a boa vontade de quem vai fornecê-los (Alves, 2012, p. 131).

Como não bastasse a dificuldade no acesso aos dados, as informações coletadas nas plataformas oficiais são desencontradas e bastante limitadas, fato que não deveria ocorrer, visto que as ações em que são empregados recursos públicos deveriam primar pela

transparência de seus dados. No caso do banco de dados do Siope, “estudos têm ponderado problemas no sistema que inviabilizam a efetiva transparência e controle social” (Cruz; Silva; Sousa, 2021, p. 6).

Em síntese, os fatores explicativos dos custos diferenciados podem estar relacionados a inúmeras razões, a exemplo de: tipo de método; fontes de dados utilizadas; categorias de insumos eleitas; porte e localização das escolas; tipo de modalidade de ensino e turno (parcial e/ou integral). Além disso, para pesquisas que demandam dados mais desagregados, observamos que a coleta de dados foi feita diretamente no local objeto da análise (município ou escola).

A fim de estimular a discussão construtiva e aprimorar a revisão dos estudos que versam sobre o tema, apresentamos quatro abordagens para análise de custos educacionais na perspectiva da qualidade, no contexto estadunidenses, visto que, os especialistas daquele país possuem uma vasta literatura sobre custos educacionais, com o intuito de “determinar objetivamente o montante de financiamento necessário para fornecer a todos os alunos uma oportunidade significativa para uma educação adequada” (Rebell, 2006, p. 466).

Conforme o referido autor, a produção sobre a temática pode estar correlacionada com o crescente sucesso de demandantes em litígios de adequação do financiamento da educação, isso porque, nos EUA, o montante de recursos destinados ao setor pode ser questionado nos Tribunais de Justiça estaduais. Outrossim, ressalta que esses estudos tiveram um impacto significativo, pois as legislaturas se basearam diretamente nas produções sobre custos para formular as políticas de financiamento da educação.

Visando a contribuir com as pesquisas sobre custos – dada a sua importância como ferramenta para os sistemas de financiamento da educação estadunidense –, Rebell (2006) apresenta quatro metodologias básicas: abordagem de julgamento profissional; metodologia de julgamento especializado; abordagem bem-sucedida do distrito escolar; abordagem da função de custo.

A primeira dessas metodologias, a *abordagem de julgamento profissional*, parte de um protótipo básico, estabelecido por painéis de educadores distintos, com experiência relevante, para projetar um programa educacional que ofereça uma educação adequada e que identifique os recursos específicos necessários para fornecer aos alunos de baixa renda, com deficiência ou aprendizes de inglês (ELLs), a oportunidade de obter uma educação adequada (Rebell, 2006).

Segundo o referido autor, a principal vantagem dessa abordagem tem por base os julgamentos dos profissionais altamente qualificados, com experiência tanto na

implementação do programa quanto na alocação de recursos, porquanto são familiarizados com as necessidades de aprendizado de um estado ou local específico. Como desvantagem, o autor em apreço cita que esse método é baseado em julgamentos agrupados e não faz uso das metodologias estatisticamente orientadas.

A segunda perspectiva, denominada *metodologia de julgamento especializado*, ou modelo baseado em evidências, privilegia a literatura sobre modelos de reforma escolar “comprovadamente eficazes”, tendo como base pesquisas sobre melhores práticas comprovadas para definir os insumos do custo educacional. Dentre as vantagens dessa metodologia, Rebell (2006) cita a simplicidade, a transparência e a capacidade de abranger uma gama de necessidades e de resultados educacionais. No entanto, essa força adicional pode ser sua maior fraqueza, pois as evidências de pesquisa sobre a eficácia das abordagens de reforma específicas defendidas são limitadas, inconclusivas ou controvertidas, ou sua aplicabilidade no contexto específico não foi testada, prejudicando a validade dessa metodologia (Rebell, 2006).

A terceira abordagem, denominada *abordagem bem-sucedida do distrito escolar*, procura identificar os distritos escolares que estão atendendo aos padrões estaduais estabelecidos e utilizam seus gastos médios como estimativa justa do custo real de uma educação adequada. A lógica dessa abordagem é que qualquer distrito eficiente deve ser capaz de alcançar resultados comparáveis aos alcançados pelos distritos “bem-sucedidos”, se munidos do quantitativo de recursos identificado (Rebell, 2006).

Todavia, o ponto forte dessa metodologia é a ligação direta e quantificável que ela estabelece entre os custos da educação e os resultados desejados, enquanto uma grande limitação da abordagem das escolas bem-sucedidas diz respeito à dependência da disponibilidade de dados precisos em uma ampla variedade de variáveis de entrada e saída (Rebell, 2006).

A quarta abordagem, designada *função de custo*, usa a modelagem estatística para determinar quanto custariam os diferentes níveis de desempenho. Com isso, tentam estabelecer quanto determinado distrito escolar precisaria gastar em relação ao distrito médio para produzir uma meta de desempenho definida, considerando as características do distrito escolar e de seu corpo discente (Rebell, 2006).

Em consonância com o autor, os pontos positivos dessa abordagem perpassam o uso de correlações estatísticas ainda mais precisas, emprega uma gama mais abrangente de variáveis analíticas e calcula ajustes exatos para refletir os custos de atendimento a alunos com necessidades especiais. Como dificuldades, Rebell (2006) aponta o fato de serem

modelos difíceis de explicar fora dos círculos acadêmicos, limitando o grau de confiança, a precisão e a aplicabilidade dos resultados do estudo.

É possível inferir, com base nas abordagens expostas, que a depender da metodologia adotada, a quantidade de recursos financeiros para assegurar uma educação de qualidade pode sofrer alteração. Isso porque, além das variações causadas pelas quatro metodologias separadas, cada equipe de pesquisa que realiza um estudo de custo faz uma série de julgamentos de valor ou suposições, tanto ao definir medidas de entrada e saída quanto ao projetar e realizar o processo de pesquisa (Rebell, 2006).

Outro fator que causa essa diferenciação no financiamento para uma educação adequada nas abordagens discutidas é o tipo de orientação, pois umas são pensadas com base nos recursos, como é o caso da abordagem realizada, ancorada no julgamento profissional; outras, nos resultados, a exemplo da abordagem função de custo.

É oportuno elucidar que existem outras abordagens para estimar o financiamento adequado para a educação. Nos estudos discutidos com base na literatura brasileira, assim como nas abordagens apresentadas no contexto estadunidense – pela própria natureza da pesquisa – a metodologia de estudo de custo adotada envolve uma série de premissas implícitas e de influências externas que podem impactar o resultado.

Na concepção de Rebell (2006), o aperfeiçoamento das práticas profissionais na pesquisa de estudos de custos será essencial para o uso contínuo deles, como uma ferramenta valiosa na concepção e no financiamento total dos sistemas educacionais. Ademais, é preciso que esses estudos tenham credibilidade, daí porque sua validade perpassa julgamentos centrais que analisam sua integridade interna, ou seja, se foram realizados em ambientes políticos altamente carregados, se são oriundos de movimentos de reforma legislativa e se passaram por discussão pública justa e aberta.

Tendo realizado as análises sobre as abordagens metodológicas mais conhecidas e utilizadas na realidade estadunidense para determinar um custo real que garanta aos alunos uma educação adequada, inferimos que esses estudos são importantes para refletirmos sobre a viabilidade de aplicação a diferentes contextos econômicos, sociais e educacionais. No Brasil, muitas ações da política educacional são inspiradas nas experiências e na literatura dos EUA, como a implementação do sistema de avaliação em larga escala, o ranqueamento das escolas, a remuneração meritocrática mediante bonificação, a privatização da educação, entre outras.

Igualmente, é possível realizar algumas analogias entre os modelos adotados no contexto estadunidenses e no brasileiro. Tomamos como exemplo os estudos realizados por

especialistas das Universidades Federais do Paraná e de Goiás – envolvendo profissionais de diferentes áreas (Educação, Computação, Administração Pública, *Design* e Comunicação, além de analistas de sistemas contratados) – que resultaram na criação do SimCAQ, um sistema gratuito que estima o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica, ou seja, o CAQ, podendo ser comparados à metodologia dos estudos desenvolvidos pela abordagem designada função de custo. Outra situação bastante comum e que pode ser presenciada no Brasil é o fato de algumas redes de ensino se espelharem em outra que seja destaque nas avaliações externas, no sentido de servir de “modelo”, assemelhando-se à prática da abordagem bem-sucedida do distrito escolar.

Assentimos que, em virtude de o nosso sistema educacional ser subfinanciado, das características socioeconômicas da população brasileira, do fato de a maioria das escolas não possuírem as condições adequadas para desenvolverem as atividades educativas, os recursos investidos nas políticas públicas educacionais deveriam levar em consideração levantamentos consistentes das diferentes realidades presentes nas redes de ensino brasileira.

Por fim, acreditamos que as pesquisas demonstraram a importância de investigar os custos educacionais no contexto brasileiro, seja por parte das redes de ensino ou pelos meios acadêmicos, pois se configuram como parte da luta em prol de uma educação de qualidade social, referendada com a quantidade de recursos suficientes e permanentes.

## **5 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA: ESTRATÉGIAS PARA ESTIMAR O CUSTO-ALUNO DAS EMTIs**

O trabalho de pesquisa de cunho científico deve ser planejado, sistematizado e executado conforme a exigência de cada método. A utilização do método permite ao pesquisador traçar o caminho, o movimento para a compreensão do objeto estudado com vistas ao conhecimento científico.

Nesse sentido, Afanasiev (1968, p. 180), aponta que “o conhecimento é um processo infinito de aproximação do pensamento ao objeto que se quer conhecer”, que permite ao pesquisador superar a aparência e se aproximar da essência do objeto.

Destarte, a pesquisa científica exige que o pesquisador conheça a realidade concreta onde a investigação será realizada, desvelando a historicidade, o movimento, a aparência e as contradições que circundam o objeto de estudo, por meio das conexões que compõem o todo concreto, ou seja, a totalidade. Sob esse prisma, consideramos o método de abordagem crítico-dialético adequado para compreender os fatores que impactam a estimativa dos custos das ETIs da Rede Municipal de Educação de Teresina.

Partindo dessa premissa, entende-se que a metodologia responde pela própria cientificidade da investigação, de modo que a partir da fundamentação adotada, “serão selecionados os instrumentos de coleta de dados, os critérios de análise dos dados coletados, construídas as interpretações e sínteses parciais e chegar-se-á aos resultados e suas implicações” (Celestino Júnior, 2004, p. 1).

Assim, o caminho da pesquisa perpassa mediações entre os elementos epistêmicos, técnicos, metodológicos, ontológicos e gnosiológicos (Marconi, 2013). Nessa perspectiva, intentando apreender o objeto em sua totalidade, indicaremos, nesta seção, o percurso metodológico da pesquisa, compreendendo o tipo de abordagem que possibilitará desvelar, de forma crítica, as contradições entre o que é estabelecido nas normativas relacionadas ao fenômeno investigado e o que é, de fato, efetivado; a natureza do estudo; o campo da investigação; os procedimentos e os instrumentos para a coleta de dados; e as técnicas adotadas para análise e tratamento dos dados.

### **5.1 Abordagem crítico-dialética: pressupostos para analisar os custos educacionais das EMTIs**

Na construção do itinerário metodológico da pesquisa, objetivando apreender a natureza do objeto em sua totalidade, optamos, nesta investigação, pela abordagem crítico-dialética nos termos de Gamboa (2018). Nesse modo de analisar o objeto, nenhum fenômeno está isolado. Pelo contrário: insere-se em uma rede de contextos e de determinantes progressivamente mais amplos e complexos, permitindo desvelar a relação dinâmica e contraditória do movimento histórico relacionado aos custos educacionais e, mais especificamente, do custo-aluno das ETIs da Rede Municipal de Ensino de Teresina.

Nessa visão, o homem e o mundo são concebidos como fenômenos em constante transformação e necessitam de uma educação escolar crítica, formadora de um novo homem, capaz de contribuir com a construção de uma sociedade mais igualitária e livre, pois “dependendo da formação social na qual se situa e da correlação de forças existente, o homem se converte em força de trabalho, mão de obra, especialista, capital humano, sujeito capaz de transformar a realidade, ator e criador da história etc.” (Gamboa, 2018, p. 146).

Consoante o referido autor, inferimos que a problemática que trata de quanto custa um aluno da ETI parte da materialidade, do mundo das necessidades, ou seja, da realidade concreta, necessitando de financiamento suficiente, uma vez que esse tipo de estabelecimento, em condições adequadas para desenvolver as atividades próprias de ensino, pode promover a verdadeira educação integral, compreendida como aquela capaz de desenvolver todas as potencialidades da pessoa em sua integralidade, isto é, trata-se de uma formação que pensa o ser humano em todas as suas dimensões – cognitiva, estética, ética, física, social, afetiva –, que possibilita a formação integral do ser humano, em todos os seus aspectos (Pestana, 2014).

A dialética proposta nesta pesquisa é entendida, segundo Gamboa (2018, p. 33), “como o método que nos permite conhecer a realidade concreta no seu dinamismo e nas inter-relações”, isto é, por trás das diferentes formas de ver, focalizar e investigar o real, existe a construção de uma totalidade. Nesse contexto metodológico, o referido autor explicita que as partes adquirem sentido, à medida que são identificadas como pertencentes a uma determinada totalidade.

No caso desta pesquisa, o objeto central é o custo-aluno-real, aquele apurado em determinado tempo e espaço, com base nas categorias de insumos eleitas. No mesmo sentido, Saviani (1980, p. 11) esclarece que “a construção do pensamento se daria, pois, da seguinte forma: parte-se do empírico se passa pelo abstrato e se chega ao concreto.” Dessa forma, a

problemática é tomada da realidade, a partir da realização das múltiplas conexões com o objeto investigado.

Nas abordagens críticas, os objetos ou os fenômenos investigados não podem ser compreendidos ou explicados sem conexão com a realidade concreta. No âmbito do fenômeno da educação, é preciso compreendê-lo considerando “suas relações com o econômico, o social e o cultural”, isto é, as ações possíveis no campo educacional materializam-se em função da sociedade com a qual estabelece diversas interações (Gamboa, 2018, p. 120).

A abordagem crítico-dialética é viável para pensarmos o cálculo do custo-aluno real porque nos dá elementos para problematizarmos esses valores, possibilitando um exercício capaz de estimar um custo aluno-ano que leve em conta as condições necessárias para que toda escola, especialmente aquelas que funcionam na modalidade de tempo integral, possam assegurar aos seus educandos os insumos essenciais à oferta de uma educação de qualidade.

Ademais, a visão crítica permite-nos analisar o objeto investigado por vários ângulos, sob diferentes conexões. Do ponto de vista legal, podemos fazer um levantamento do ordenamento jurídico que norteia as políticas públicas para a educação e, mais especificamente, para implementar as ETIs; realizar o monitoramento do cumprimento das metas referentes às escolas públicas de tempo integral e problematizar as condições de atendimento dessas instituições; além de possibilitar o confronto daquilo que está posto na legislação e o que realmente acontece na realidade.

Sob o prisma histórico, é possível compreender o movimento histórico e legal da política, elucidando de onde partiu a demanda; como foi formulada; qual a importância dela para garantir as condições necessárias para um ensino de qualidade; quais forças políticas atuam para implementar ou dificultar a materialização da política; o que falta para que essas propostas considerem um aporte de recursos financeiros suficiente e permanente para viabilizar a oferta de uma educação integral pública de qualidade; esclarecer o papel dos diferentes atores sociais na luta por uma educação que abarque todos os aspectos da formação humana; e permitir o levantamento da literatura referente ao tema, apontando o caminho metodológico mais adequado para apreender o fenômeno.

Essa forma de abordar o objeto em tela permite que se estudem as partes e o todo. Isto é, ao examinar o custo-aluno das ETIs, considerando os insumos desagregados (as partes), podemos detectar, além do peso que cada insumo tem no cômputo total dos custos, as especificidades de cada escola, de modo a direcionar ações de acordo com a necessidade de cada realidade. Ao juntar essas partes, é possível apreender o objeto em sua totalidade.

Diante da fundamentação exposta, compreendemos que o *status* de cientificidade de uma pesquisa perpassa o método. O caminho do conhecimento, nessa perspectiva, deve fornecer ferramentas que permitam ao pesquisador traçar um percurso das partes ao todo, e do todo para as partes, de forma a compreender o objeto em análise nas diferentes manifestações em que ele se apresenta. A partir da metodologia organizada para compreensão da realidade, podemos captar a essência dos fenômenos investigados em benefício da sociedade e da natureza.

## 5.2 Natureza da pesquisa

Em consonância com a abordagem proposta e visando a captar o maior número de conexões possíveis, relacionadas aos custos educacionais, optamos pela pesquisa de natureza quali-quantitativa, do tipo descritiva, que aborda, pelo menos, quatro aspectos: “descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente” (Silva, 2015, p. 51).

Em conformidade com Gil (2008), a pesquisa quali-quantitativa favorece uma compreensão mais acurada a respeito do problema em questão, uma vez que permite fornecer mais informações do que se poderia obter utilizando um dos métodos isoladamente. Depreendemos que a conjugação de elementos qualitativos e quantitativos possibilita ampliar a obtenção de resultados em abordagens investigativas, proporcionando ganhos relevantes para as pesquisas complexas realizadas no campo da educação (Farra; Lopes, 2013).

No mesmo sentido, Gamboa (2009, p. 88) afirma que “[...] a relativização das técnicas quantitativas ou qualitativas com relação a um conjunto maior, sem dúvida, ajudará a compreender sua dimensão no conjunto dos elementos da pesquisa e a revelar suas limitações.”

Coadunando essa ideia, Gatti (2004) adverte que a combinação dos dados quantitativos com dados oriundos de metodologias qualitativas pode enriquecer a compreensão de eventos, de fatos, como também de processos atinentes a diversos problemas educacionais. De modo geral, na abordagem mista, o pesquisador baseia a investigação supondo que a coleta de diversos tipos de dados garante um entendimento melhor do problema pesquisado.

Assim como Gatti (2004), Tréz (2012) enfatiza que a proposta de combinar métodos na pesquisa existe há pelo menos 60 anos no campo da antropologia e da sociologia. E complementa que a abordagem crítico-dialética é um exemplo que emprega com alguma frequência, e há algum tempo, esse tipo de abordagem nas pesquisas acadêmicas.

Nesse sentido, para contemplar os elementos quantitativos definiu-se um objeto que pudesse ser mensurado (custo-aluno), a partir do levantamento financeiro relacionado às despesas realizadas em 2022, o número de matrícula e de profissionais da educação das escolas, exclusivamente, de tempo integral. Com os dados obtidos, foi possível realizar analogias, considerando o valor do custo de cada escola, como também o segmento de ensino, entre outros aspectos que envolveram a utilização de técnicas estatísticas para coletar e tratar informações.

Esses procedimentos metodológicos coadunam as inferências de Farra e Lopes (2013, p. 70), quando assinalam que as potencialidades das abordagens quantitativas incluem “a operacionalização e a mensuração acurada de um construto específico, a capacidade de conduzir comparações entre grupos, a capacidade de examinar a associação entre variáveis de interesse e a modelagem na realização de pesquisas.”

No que se refere ao atendimento dos elementos qualitativos, empregamos as análises de conteúdo na fase de seleção da literatura e das leis que versam sobre a temática, assim como nas análises, nas descrições e nas interpretações dos dados. A pesquisa qualitativa é a melhor opção quando há necessidade de entender um fenômeno em profundidade, de forma detalhada, como afirmam Farra e Lopes (2013). Portanto, essa abordagem foi essencial para compreender a formação integral do ser humano como um todo, de forma contextualizada.

Nesse intento, a combinação de elementos quantitativos e qualitativos pode favorecer a compreensão do objeto em determinada realidade concreta, isto é, do custo-aluno das ETIs, no contexto da rede municipal de educação de Teresina, como é o caso deste trabalho.

### **5.3 Fontes de pesquisa**

De acordo com Gamboa (2012), o ponto de partida de todo processo de pesquisa está na elaboração da pergunta que guiará o pesquisador em todo o processo de construção do conhecimento sobre a temática investigada. Nos termos do referido autor, a pergunta processa-se a partir do mundo das necessidades, traduzindo indagações e questões que se qualificam em perguntas claras, distintas e concretas. No entanto, para toda pergunta, é preciso a elaboração da resposta. Esse processo integra diversos níveis de complexidade, com destaque para o nível técnico, que se refere aos instrumentos e aos passos operacionais com que são coletados e sistematizados os registros, os documentos e as informações sobre o real.

Consoante o autor em apreço, a seleção de fontes confiáveis para a elaboração das respostas foi de suma importância porque nos permitiu fundamentar argumentos e tirar

conclusões que pudessem ser validadas cientificamente. Aliás, Gamboa (2013, p. 121) classifica as fontes em bibliográficas, documentares, testemunhais (vivas), observação direta, observação participante, experimentais, modelos (iconográficos, ciberespaciais, metafóricos). O Quadro 2 apresenta as questões e as fontes de pesquisa onde foram localizados os dados que subsidiaram a construção desta tese.

Quadro 2 – Perguntas e fontes dos dados da pesquisa

<b>Perguntas que direcionaram o estudo</b>	<b>Fonte</b>	<b>Procedimentos</b>
Como ocorreu o processo de implementação da escola pública de tempo integral no município de Teresina – PI?	Relatórios e leis no âmbito da Semec, dados educacionais do Censo escolar.	Leitura dos relatórios e leis para extração das informações; extração de dados do Censo escolar.
Quais políticas públicas voltadas à ampliação do tempo escolar antecederam a implementação das ETIs em Teresina – PI?	Relatórios, planos, programas, projetos, legislação, referências bibliográficas.	Levantamento bibliográfico e legal.
Quais são as condições de atendimento das ETIs no município de Teresina?	Censo escolar, normativas da Semec e matriz do CAQi.	Levantamento de informações nas fontes.
Qual o custo aluno-ano real das ETIs no município de Teresina, considerando os custos educacionais diretos?	Dados das prestações das EMTI, da Secretaria de Administração e da Semec, SIOPE/FNDE, Censo escolar.	Estudo do RREO do município de Teresina. Levantamento das despesas realizadas em cada escola.
Quais os esforços financeiros que o poder público municipal de Teresina precisa empreender para garantir o CAQi nas ETIs?	Cálculo do custo-aluno real; valor aluno médio do CAQi (2023).	Levantamento do custo real relacionado às categorias eleitas. Comparação dos valores do CAQi – médio (NT Fineduca/Campanha, 2023) com o custo real das EMTIs.

Fonte: elaborado pela autora (2022).

Pela análise do Quadro 2, depreendemos que para a construção deste estudo, foi necessário buscar informações em diversos tipos de fontes, como documentos, plataformas digitais, testemunhais, entre outras. Destacamos neste tópico a matriz do CAQi, uma vez que a referida fonte foi base para a seleção das categorias e dos insumos usados no cálculo do custo-aluno praticado nas ETIs da Rede Municipal de Ensino de Teresina.

Antes de apresentar a matriz do CAQi, é importante compreender como foi construída essa ferramenta. Nesse sentido, a versão do CAQi, usada nesta tese, tem como referência para comparar com os valores do custo-aluno real, a metodologia desenvolvida pelo grupo de

pesquisadores do Laboratório de Dados Educacionais que criaram o SimCAQ<sup>10</sup> – sistema computacional gratuito, disponível na internet, que permite estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade. Devido à sua robusta capacidade de armazenamento de dados educacionais, especialistas ligados à Fineduca e à Campanha Nacional pelo Direito à Educação utilizaram-se dessa ferramenta para produzir a Nota Técnica/2023 sobre a estimativa do CAQi, da qual foi extraída a referida matriz.

Para tanto, os coletivos envolvidos consideraram parâmetros relacionados a insumos previstos na legislação brasileira (CF/1988, LDB n.º 9.394/96, PNE 2014-2024), além das resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) e dos dados empíricos da realidade educacional brasileira (Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023).

O SimCAQ utiliza para a estimativa de custo um conjunto de insumos e de recursos monetários que estabelecem condições para a existência de qualidade no atendimento educacional, denominado Padrão de Qualidade de Referência (PQR). Esse parâmetro, ao ser aplicado às matrículas de cada escola pública, obtidas no Censo escolar, estima o CAQi para cada etapa/modalidade, jornada escolar diária e localidade (Silveira; Schneider; Alves, 2021).

Os parâmetros mínimos de qualidade definidos no PQR e aplicados ao diagnóstico de oferta de cada escola, considerando as matrículas de 2022 e que resultaram no valor do CAQi para cada etapa/modalidade, jornada escolar diária (turno) e localização, nos termos da Fineduca e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023, p. 7-9), são apresentados no Quadro 3.

---

<sup>10</sup>O simulador é resultado de um projeto de pesquisa realizado na Universidade Federal do Paraná e na Universidade Federal de Goiás por uma equipe composta por professores, alunos de graduação, mestrado e doutorado das áreas de Educação, Computação, Administração Pública, *Design* e Comunicação, além de analistas de sistemas contratados. Para mais detalhes sobre o SimCAQ, consultar Silveira, Schneider e Alves (2021). Disponível em: [www.simcaq.c3sl.ufpr.br](http://www.simcaq.c3sl.ufpr.br). Acesso em: 18 jul. 2024.

SILVEIRA, A. A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o simulador de Custo-Aluno Qualidade (Simcaq). 2021. In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. de A.; MORAES G. H. (org.) **Custo Aluno Qualidade (CAQ) contribuições conceituais e metodológicas**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 275-314.

Quadro 3 – Parâmetros mínimos de qualidade do CAQi (2023)

Dias letivos por semana

	Creche	Pré-escola	EF -AI	EF -AF	EM	EJA
Número de dias	5	5	5	5	5	5

Jornada diária de ensino

Turno	Creche	Pré-escola	EF -AI	EF -AF	EM	EJA
Diurno parcial	4	4	4	4	5	4
Tempo integral	10	10	7	7	7	
Noturno	-	-	-	-	-	4

Tamanho das turmas

Localização	Aspecto	Creche	Pré-escola	EF -AI	EF -AF	EM	EJA
Urbana	Alunos por turma	10	18	20	25	30	20
	Docentes por turma	1	1	1	1	1	1
Rural	Alunos por turma	8	13	15	15	20	15
	Docentes por turma	1	1	1	1	1	1

Formação, jornada, carreira e remuneração dos professores

Nível de formação	Jornada			Remuneração bruta mensal
	Total	Sem interação com educandos (%)	Com interação com educandos (%)	
Superior com Licenciatura	40	33,40%	66,70%	5.837,06

Composição do quadro, da formação e da remuneração de funcionários de escola

Função /Área de atuação	Critério de alocação			Nível de formação	Remuneração bruta mensal – 40h/semanais	(R\$) Mês/ano referência
	Mínimo de matrícula / Função	Profissional por matrícula	Máximo por escola			
Direção	76		1	Superior	7.004,47	01/2023
Vice-direção	251	600	3	Superior	6.420,77	01/2023
Coordenação pedagógica	51	150		Superior	5.837,06	01/2023
Biblioteca	301		1	Superior	5.837,06	01/2023
Secretaria Escolar	26	150		Médio profissional	4.420,55	01/2023
Multimeios didáticos	101	150		Médio profissional	4.420,55	01/2023
Infraestrutura escolar	1	80		Fundamental	2.652,33	01/2023
Alimentação	20	100		Fundamental	2.652,33	01/2023

Adicional para professores das escolas rurais

Item	%
Adicional de remuneração para professores das escolas rurais	15%

Manutenção das escolas, da formação, dos materiais didáticos, entre outros

Item	%
Despesas com materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas	3,0%
Formação continuada dos profissionais da educação	2,5%
Funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários	7,0%
Despesas com a área administrativa da rede (Secretaria de Educação, unidades administrativas e órgãos de apoio) e transporte escolar	7,5%
<b>Total</b>	<b>20,0%</b>

Encargos sociais

Item	%
Encargos sociais	20,0%

Fonte: Fineduca e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023).

Observamos que a matriz do CAQi é composta por oito parâmetros mínimos de qualidade: dias letivos por semana; jornada diária de ensino; tamanho das turmas; formação, jornada, carreira e remuneração dos professores; composição do quadro, formação e remuneração de funcionários de escola; adicional para professores das escolas rurais; manutenção das escolas, formação, materiais didáticos e outros; além dos encargos sociais. Focalizamos que esses parâmetros correspondem aos insumos tidos como indispensáveis para o funcionamento das escolas e para o desenvolvimento das atividades educativas.

Tomando por base essa matriz, elegemos para esta pesquisa os insumos relacionados aos custos diretos, tendo em vista a quantidade de dias letivos por semana; a jornada diária de ensino em tempo integral; a localização (urbana e rural); a composição do quadro de funcionários de escola e a remuneração deles; a manutenção das escolas; os serviços (transportes) e outros insumos (água, luz, gás, telefone etc.); além dos encargos sociais. Ficaram de fora aqueles insumos referentes às despesas com a área administrativa da sede (Secretaria de Educação, unidades administrativas e órgãos de apoio) e os custos com a formação dos professores.

#### 5.4 Campo da pesquisa: caracterização das escolas de tempo integral

As pesquisas que tratam do financiamento das escolas de tempo integral passaram a ganhar maior destaque quando a temática foi inserida na atual LDB, e, principalmente, com a inclusão de fatores de ponderação para os estabelecimentos de ensino com ampliação de carga horária, a partir da criação do Fundeb.

A definição de políticas nessa área da educação pública exige, por parte dos legisladores e dos pesquisadores, conhecimentos acerca de vários aspectos, visando à operacionalização, sendo a definição do custo-aluno um indicador indispensável nas tomadas de decisões para formulação de políticas adequadas para a educação pública.

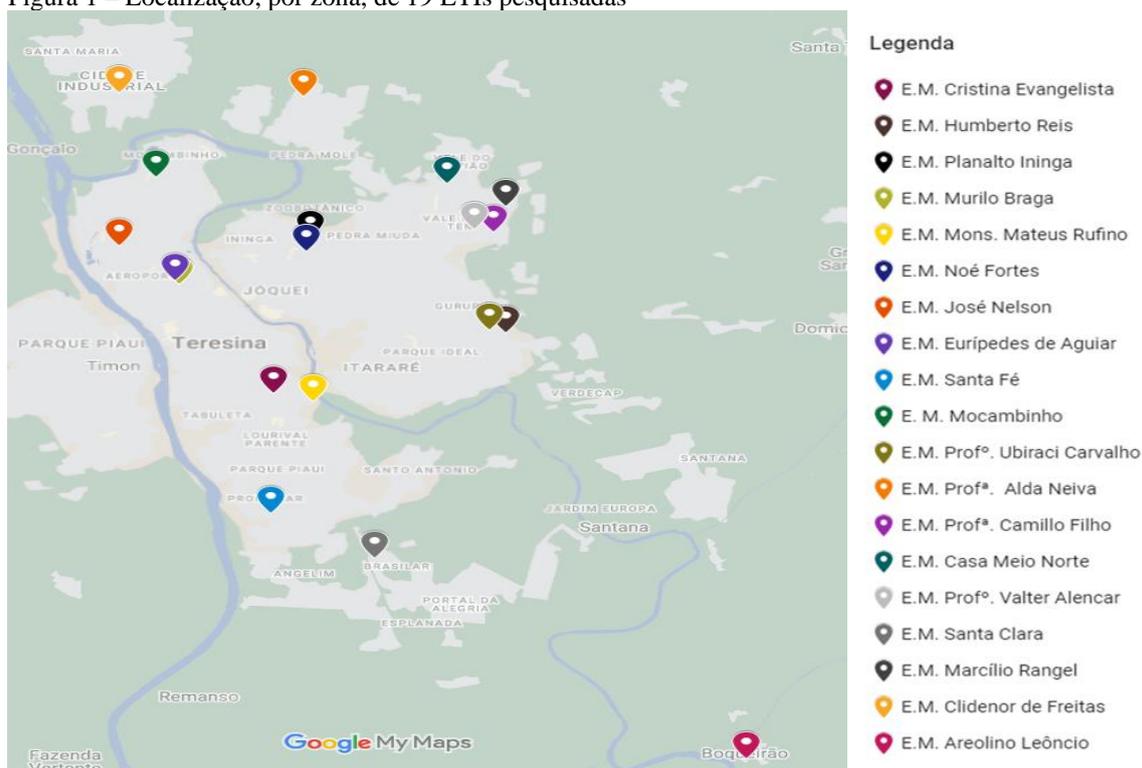
Destarte, a compreensão do objeto de investigação em sua totalidade requer a obtenção de dados direto do campo investigado. Nos termos de Lakatos e Marconi (2009, p. 69), a pesquisa de campo foi definida como “aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimento acerca de um problema para o qual se procura uma resposta.” Assim, a pesquisa ora apresentada, exigiu trabalho de campo para levantar os custos diretos de um conjunto de escolas de 28 escolas de tempo integral, que ofertaram matrículas no segmento do ensino fundamental, em 2022, no contexto da Rede Municipal de Educação de Teresina-Piauí.

Dessa população, selecionamos uma amostra de 19 unidades, equivalentes a 67,9% do total, estabelecendo como critério somente escolas que ofertassem, exclusivamente, o ensino fundamental regular (1º a 9º ano). Com isso, excluimos estabelecimentos que tivessem turmas de educação infantil e EJA, porque os insumos, a carga horária e a própria dinâmica dos CMEIs de tempo integral são diferentes das ETIs. No caso da EJA, não há matrículas nessa modalidade de ensino, nas 28 ETIs que atuaram em 2022.

Diante dessa realidade, optamos por pesquisar o custo-aluno-ano das escolas de ensino fundamental porque é nessa etapa que se concentra o maior número de escolas e de matrículas em tempo integral. Ademais, nessas escolas, utilizam-se, basicamente, os mesmos insumos, facilitando a aplicabilidade do método de ingredientes na apuração das despesas.

Intentando caracterizar o campo de investigação de maneira mais fidedigna possível, demonstramos na Figura 1 a localização das 19 ETIs que tiveram seus custos analisados.

Figura 1 – Localização, por zona, de 19 ETIs pesquisadas



Fonte: elaborado pela autora, com base no *Google My Maps* (2024).

Conforme a Figura 1, podemos localizar uma ETI na Zona rural, cinco na Zona Norte, quatro na zona sul, sete na zona leste e duas na zona sudeste, totalizando dezenove ETIs. É possível observar, também, que essas escolas estão situadas mais distantes do centro da cidade, ou seja, em áreas periféricas – localidade de concentração da população com menor poder aquisitivo.

Cabe destacar que das quatro zonas urbanas, a zona leste é considerada a região com maior concentração de renda e melhor infraestrutura básica na cidade, e concentra sete ETIs. Para melhor conhecimento dessas escolas, apresentamos, no Quadro 4, uma breve caracterização com as principais informações sobre cada uma das unidades pesquisadas.

Quadro 4 – Caracterização da amostra de 19 ETIs (2022)

N.º	Escola Municipal	Zona	Segmento de ensino	N.º de matrículas	N.º de salas de aula em TI	Média mensal de docentes
1	Prof. Marcilio Rangel	Urbana	3º ao 9º	819	22	44
2	Eurípedes de Aguiar	Urbana	6º ao 9º	668	18	60
3	Mocambinho	Urbana	5º ao 9º	645	16	55
4	Clidenor de Freitas	Urbana	6º ao 9º	628	16	48
5	Prof. Valter Alencar	Urbana	6º ao 9º	592	15	52
6	Prof. Ubiraci Carvalho	Urbana	6º ao 9º	552	14	40
7	Murilo Braga	Urbana	1º ao 5º	517	18	42
8	Prof. Camilo Filho	Urbana	2º ao 5º	479	16	33
9	Santa Fé	Urbana	2º ao 9º	452	14	43
10	José Nelson de Carvalho	Urbana	1º ao 5º	408	15	42
11	Noé Fortes	Urbana	6º ao 9º	357	10	28
12	Casa Meio Norte	Urbana	1º ao 5º	315	11	21
13	Santa Clara	Urbana	1º ao 9º	310	10	15
14	Planalto Ininga	Urbana	2º ao 5º	300	11	33
15	Prof. Cristina Evangelista	Urbana	1º ao 9º	266	11	33
16	Mons. Mateus Rufino	Urbana	1º ao 9º	254	9	25
17	Dep. Humberto Reis	Urbana	1º ao 5º	243	13	22
18	Prof. Alda Neiva	Urbana	1º ao 5º	238	9	18
19	Areolino Leôncio	Rural	6º ao 9º	235	8	18
<b>TOTAL</b>				8.278	256	672

Fonte: dados da pesquisa (2022).

A amostra é composta por 18 unidades de tempo integral, localizadas na zona urbana, e somente uma na zona rural, totalizando 19. O conjunto das EMTIs possui sete escolas que funcionaram de 1º a 5º ano; seis, de 6º a 9º ano; cinco, de 1º a 9º ano; e uma, de 5º a 9º ano, com situação atípica, pois está em processo de transição para o grupo que oferta 6º a 9º ano. De modo geral, a amostra possui 8.278 matrículas, exclusivas de tempo integral, distribuídas em 256 salas de aulas, com uma média mensal, por escola, de 436 discentes e 35 docentes.

Quanto à parte pedagógica das ETIs, a Portaria n.º 820/2020, expedida pelo Gabinete do Secretário Municipal de Educação, regulamentou a matriz curricular de tempo integral para as unidades de ensino fundamental, prevendo uma carga horária mínima de 7 horas diárias, 35 horas semanais e 1.400 horas anuais, definidos dois blocos de sistematização dos componentes curriculares, a saber: currículo básico e núcleo diversificado (Teresina, 2020).

A referida Lei explicita, nos arts. 4º e 5º, a quantidade de horas de cada bloco, assim como seus componentes curriculares. O bloco do currículo básico deveria contemplar, no mínimo, 800 horas, abrangendo os componentes curriculares definidos na Base Nacional Comum para os estudantes de 6º a 9º ano: Língua Portuguesa; Matemática; Ciências; História; Geografia; Arte; Ensino Religioso; Educação Física; e Língua Inglesa.

O bloco do núcleo diversificado, com 600 horas anuais, é composto por: Atividade de Linguagem; Matemática; Atividades de Arte/Cultura; e Jogos de Tabuleiro. Os dois blocos

devem desenvolver suas respectivas cargas horárias, mediante efetivo trabalho escolar, envolvendo professores e alunos (Teresina, 2020).

Por sua vez, o Decreto n.º 26.180/2024 é a Lei mais atual que trata da implementação das ETIs. Nesse documento, o art. 12 mantém os componentes curriculares do núcleo diversificado para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, conforme a Portaria n.º 820/2020. O Quadro 5 apresenta a distribuição desses componentes.

Quadro 5 – Componentes curriculares do núcleo diversificado – 1º ao 9º ano

<b>Áreas de conhecimento</b>	<b>Componentes curriculares</b>
Atividades de Linguagens e de Matemática	Prática de leitura e produção textual
	Prática e experiência Matemática
	Projeto de vida e protagonismo juvenil
Atividade de Arte/Cultura e Jogos de Tabuleiro	Dança
	Desenho
	Música
	Xadrez
	Teatro

Fonte: elaborado pela autora, com base no Decreto n.º 26.180/2024 (2024).

Enfatizamos, com base no Quadro 5, a necessidade de que os componentes curriculares do currículo básico e do núcleo diversificado sejam desenvolvidos de maneira articulada, a fim de que a formação integral do estudante seja garantida, porquanto esses componentes formativos são obrigatórios e devem contribuir para ampliar o conhecimento dos estudantes, com vistas a promover um ensino contextualizado, dinâmico e interdisciplinar, de modo a promover a superação da organização curricular baseada na lógica de turno e contraturno para um currículo integrado e integrador de experiências, como explicita o inciso III do art. 6º do Decreto n.º 26.180/2024.

A concepção de educação integral em tempo integral expressa no documento norteador das ETIs da rede municipal de Teresina pauta-se na construção de processos educativos que promovam aprendizagens sintonizadas com as necessidades, as potencialidades e os interesses dos estudantes, e com os desafios da sociedade contemporânea, levando-se em consideração as diferentes infâncias e juventudes, as diversas culturas e as novas formas de existir, entendendo a importância do desenvolvimento dos sujeitos nas dimensões intelectual, física, emocional, social, cultural e política (Teresina, 2024).

Quanto à finalidade da proposta, o mesmo documento informa que a Política de Educação Integral nas unidades de ETI da rede tem uma perspectiva inclusiva, plural e integral dos estudantes, tencionando garantir o desenvolvimento pleno das potencialidades, das singularidades e das diversidades desses sujeitos, com base na mobilização, na integração

entre diferentes espaços, nas instituições sociais, nos tempos educativos e na diversificação das experiências e das interações sociais, promovendo a equidade, ao reconhecer o estudantes como sujeito de direito (Teresina, 2024).

De mogo geral, o Decreto estabelece que a educação integral a ser desenvolvida na ETI, cujo público-alvo são os estudantes matriculados nas unidades de ensino do Sistema Municipal de Ensino de Teresina, caracteriza-se por:

- I - envolver as várias áreas do saber, do desenvolvimento humano e social;
- II - buscar desenvolver habilidade e competências emocionais, sociais, artísticas, físicas e éticas que se somam às cognitivas;
- III- desenvolver novas práticas curriculares, pedagógicas e de gestão que busquem conjugar novas oportunidades de aprendizagem com proteção social;
- IV- desenvolver atitudes, tanto no que se refere à cognição como a convivência social, que privilegiam os pilares da educação: o aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser;
- V- discutir e construir na escola espaços de participação, favorecendo aprendizagem na perspectiva da cidadania, da diversidade, e do respeito ao direitos humanos;
- VI- abranger processos formativos e de cunho social;
- VII- praticar uma educação mais ampla com ações intencionais sendo a escola gestora dos tempos e espaços escolares;
- VIII- atribuir à escola a tarefa de educar integralmente, envolvendo as várias áreas do saber, do desenvolvimento humano e social;
- IX- adequar as atividades educacionais a realidade local;
- X- incluir a educação alimentar e nutricional no processo de ensino aprendizagem.
- XI- preferencialmente, combinar os períodos do núcleo da base comum e núcleo diversificado, assim como os profissionais que ministram esses componentes (Teresina, 2024).

No que se refere aos recursos humanos desses estabelecimentos de ensino, o Decreto elucida, no §1º, que a unidade de ensino de tempo integral necessita, minimamente, dos seguintes profissionais da educação:

- I- diretor, diretor adjunto ou vice diretor;
- II- secretário escolar;
- III- apoio à gestão ou apoio pedagógico;
- IV- coordenador pedagógico;
- V- professores das áreas de conhecimento do currículo básico;
- VI- professores das áreas de conhecimento do núcleo de diversificado;
- VII- professor de Atendimento Educacional Especializado -AEE;
- VIII- auxiliar de apoio a inclusão -AAI;
- IX- auxiliar de turma na educação infantil;
- X- merendeiras;
- XI- serviços gerais;
- XII- auxiliares de secretaria;
- XIII- agente de portaria;
- XIV- profissionais responsáveis pelas orientações das atividades realizadas no período do almoço (alimentação, higiene, atividades de leitura, atividades lúdicas, ou de relaxamento), esses profissionais devem ter no mínimo formação de nível médio (Teresina, 2024).

O supracitado Decreto ressalta que os profissionais da educação lotados nessas unidades de ensino devem possuir a titulação prevista na legislação vigente. No tocante a esse tipo de recursos humanos, a redação menciona no § 2º que a lotação dos trabalhadores especificados deve considerar o quantitativo definido nos padrões mínimos da Secretaria Municipal de Educação, tendo em vista o número de matrículas e os espaços que a unidade de ensino possui.

Tendo caracterizado a educação integral nas escolas de tempo integral ofertada na rede municipal de educação de Teresina, é oportuno esclarecer que a pesquisa foi devidamente cadastrada e aprovada no Comitê de Ética da Pesquisa (CEP), por meio do Parecer n.º 5.861.636/2023. Outrossim, foi necessário requerer autorização da Semec para a realização da pesquisa de campo (coleta dos dados relacionados à folha de pagamento e às receitas e despesas provenientes dos recursos descentralizados) – solicitação atendida por meio do Ofício n.º 4078/2022/GAB/SEMEC.

### **5.5 O método de ingredientes: o caminho para levantar as despesas das categorias que compuseram os custos diretos das EMTIs**

O método dos ingredientes, segundo Levin e McEwan (2002, p. 15), “se baseia na noção de que toda intervenção usa ingredientes que têm um valor ou custo”. Os supracitados autores partem do princípio de que se ingredientes específicos a dado produto ou serviço puderem ser identificados e seus custos, determinados, pode-se estimar os custos totais.

Isso posto, a primeira fase para a aplicação do método é identificar quais ingredientes são necessários para a estimativa de custos na educação. A identificação e a especificação dos ingredientes podem ser reconhecidas por meio de três importantes considerações: 1) os ingredientes devem ser caracterizados com detalhes suficientes para que seu valor possa ser determinado na próxima etapa da análise; 2) em segundo lugar, as categorias nas quais os ingredientes são colocados devem ser consistentes; e 3) o grau de especificidade e de precisão na lista de ingredientes deve considerar a sua contribuição global para o custo total de determinado bem ou serviço (Levin; McEwan, 2002).

Na segunda fase do método, são atribuídos valores de custo a cada ingrediente ou recurso, com ênfase nos custos anuais, em vez de custos de um tempo mais longo. Por fim, são somados todos os custos individuais de cada ingrediente (Levin; McEwan, 2002). O total desses custos dividido pelo número total de alunos resulta no custo-aluno-anual.

Consoante as fundamentações sobre o método utilizado no cômputo dos insumos de cada categoria, informamos que nesta pesquisa, investigamos os custos diretos com os alunos, ou seja, aqueles que se concentram no ambiente escolar, ficando excluídos os custos alusivos à implantação do imóvel e aos custos privados – “aqueles gastos individuais das famílias com material escolar, vestuário e traslado para a escola”, e aos custos indiretos com a Semec (Verhine, 2006, p. 25).

Os insumos utilizados no cálculo dos custos diretos estão relacionados às despesas efetivadas em 2022 em cada um dos estabelecimentos de ensino que funcionaram em tempo integral e que fazem parte da amostra, conforme as categorias a seguir: *custo com pessoal*; *custo com serviços e outros insumos* (energia elétrica, água, telefone, gás, *internet*, transporte escolar, outros); *custo com merenda escolar*; *custo dos insumos com recursos descentralizados* (Fundo Rotativo e PDDE).

Todas as informações referentes às despesas elencadas que englobam os custos diretos das EMTIs foram adquiridas por meio da Gerência de Administração (GA)/Semec, mediante solicitação via protocolo, n.º 7078272/2023, que autorizou os departamentos responsáveis por cada despesa a disponibilizar os dados da pesquisa.

Para encontrar o custo aluno-ano da amostra de 19 ETIs implementadas na rede municipal de Teresina, em 2022, realizamos cinco procedimentos: 1) fizemos o levantamento dos insumos de cada categoria; 2) solicitamos à Semec, os valores das despesas com cada insumo por escola; 3) somamos os valores das despesas de cada categoria por escola; 5) realizados a soma do montante de todas as despesas das 19 ETIs. Após a realização dessas cinco etapas, pode-se finalmente estimar o custo-aluno, a partir da fórmula: montante total das despesas apuradas no conjunto das categorias de insumos por escola, dividido pelo número de matrículas de cada unidade pesquisada.

$$\text{Fórmula para o cálculo do custo-aluno: } \frac{\text{Total das despesas}}{\text{Número de matrículas}} \quad (1)$$

Dessa forma, foi possível encontrar e analisar o custo-aluno real de cada estabelecimento; o custo-aluno médio dessas unidades (soma de todas as despesas das 19 escolas dividida pelo número de matrículas); o custo-aluno de acordo com o porte, tendo como critérios a quantidade de matrículas e o custo-aluno por segmento ofertado.

A análise dos custos educacionais, realizada com base na desagregação de insumos, permitiu uma visão mais ampla da questão de pesquisa, possibilitando a compreensão das características específicas de cada escola, sendo possível propor tanto intervenções pontuais quanto ações gerais, intentando a melhoria da qualidade do ensino.

Vale elucidar que os valores correspondentes ao custo-aluno real de cada escola é base para realizar o cotejamento com os valores do CAQi estimado no SimCAQ. Nessa fase, serão usados somente os insumos que fazem parte da matriz do CAQi e são considerados de MDE, como dispõe o art. 70 da Lei n.º 9.394/96 (Brasil, 1996). Portanto, será excluída dos cálculos e das análises a categoria *merenda escolar*.

Ao realizar a comparação do custo-aluno real com o CAQi de cada escola, é possível identificar se esses estabelecimentos já alcançaram os valores definidos no CAQi e quanto o município ainda precisa investir para que todas as EMTIs atinjam o CAQi.

A seguir, discorreremos sobre cada categoria eleita na estimativa direta dos custos, designando como foi envidado o levantamento dessas despesas.

#### 5.5.1 Componentes de custos com a categoria *pessoal*

Para calcular os custos com todos os trabalhadores da educação que atuam nas escolas, independentemente da função ou do tipo de contrato em 2022, foi necessário levantar os dados junto à GA da Semec, momento em que foi possível identificar quatro subcategorias: *docentes* (efetivos, temporários e estagiários); *servidor efetivo não-docente*; *cargo em comissão*; e *terceirizados*. Para o cálculo, reputamos os valores brutos recebidos por todos nos 12 meses de 2022, contemplando o abono de férias e o 13º salário. No caso do pessoal não-efetivo, nos valores obtidos estão incluídos os encargos contratuais.

No que se refere às despesas com docentes efetivos, temporários e estagiários, além dos trabalhadores em cargos comissionados, a GA da Semec disponibilizou um arquivo contendo os nomes e os valores recebidos por cada trabalhador, por mês e por ano, em cada uma das 19 escolas. Os valores variaram de acordo com a formação e a função desempenhada.

Quanto ao pessoal terceirizado, notamos que a composição desse quadro de pessoal varia bastante, a depender da necessidade de cada escola. Nessa perspectiva, levantamos doze nomenclaturas, a saber: agente de portaria; auxiliar administrativo; auxiliar de serviços; auxiliar de serviços gerais; auxiliar de secretaria; auxiliar técnico; operador de micro; servente; serviços gerais; técnico de rede; vigilante; e zelador. Ressaltamos que não foi disponibilizada a relação nominal desses trabalhadores, somente o montante anual de cada subgrupo por escola.

### 5.5.2 Custos com serviços e outros insumos (energia elétrica, água, telefone, gás, transporte escolar)

Essa categoria abarca os componentes *serviços e outros insumos*. Foram consideradas despesas com serviços aquelas referentes ao pagamento de contratos com empresas de terceiros (serviços de aluguel e manutenção de transportes). Esse dado foi obtido no Setor de Transporte Escolar, e indicou que somente duas escolas fizeram uso desse serviço no ano da pesquisa.

As despesas com energia elétrica, água, telefone e gás compuseram o grupo *outros insumos*. O levantamento desses custos foi bastante complexo, dada a necessidade de solicitar as informações em diferentes setores, de modo que tivemos dados coletados na Gerência de Prestação de Contas e outros na Gerência Executiva de Assistência ao Educando (GAE).

Não foi possível contabilizar as despesas com insumo água nas escolas em que o abastecimento é feito por meio de poços artesianos. Essa situação ocorreu em uma única escola que compõe a amostra, localizada na zona rural.

### 5.5.3 Custo com merenda escolar

O levantamento dos valores correspondentes ao pagamento dos alimentos que fizeram parte da merenda escolar foi obtido na GAE. A dinâmica ocorreu mediante recebimento do cardápio para as ETIs com os valores de cada ingrediente para o período de um mês, contemplando 11.350 matrículas, totalizando R\$ 630.310,45. Em seguida, multiplicamos o valor mensal (v.m.) por 10 (quantidade de meses letivos), obtendo um montante de R\$ 6.303.104,50.

Para saber o custo de cada escola com esse insumo, dividimos esse valor (R\$ 6.303.104,50) pelo número total de matrículas (11.350). Assim, encontramos o custo da merenda escolar de cada aluno ao ano (R\$ 555,34). O custo real por escola foi possível por meio da operação envolvendo a multiplicação entre o custo da alimentação por aluno-ano e a quantidade de matrículas de cada escola.

#### 5.5.4 Custos dos insumos adquiridos com recursos descentralizados: Fundo Rotativo e PDDE

Essa categoria é formada por duas fontes de recursos descentralizadas, o Fundo Rotativo, no âmbito municipal e o PDDE, na esfera federal, fontes estas consideradas nesta pesquisa como sendo da mesma natureza financeira. Para melhor compreendermos as características e especificidades de cada fonte, apresentaremos as informações individualizadas relativas à sua criação, os tipos de insumos que podem ser adquiridos, além do total despesas realizadas com esses recursos.

O Fundo Rotativo foi criado em 1997, pela Lei Municipal n.º 2.511, de 26 de março de 1997, e alterado pelo Decreto n.º 22.810, de 19 de agosto de 2022, que regulamenta, no âmbito da Semec, o Fundo Rotativo das unidades de ensino (escolas e CMEIs). A referida fonte é composta pela transferência de recursos financeiros próprios do município de Teresina, efetivados mediante depósitos em contas específicas de cada escola, repassados em quatro parcelas anuais, nos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro, depositados até o dia 28 de cada mês. O decreto determina que o gerenciamento do Fundo deve ser fiscalizado pelo Conselho Escolar ou pela Associação de Pais e Mestres, devendo esses órgãos emitirem parecer sobre a prestação de contas desses recursos (Teresina, 2022).

Para fins de determinação dos valores a serem repassados às escolas, a normativa considera:

- I - um valor fixo definido pelo quantitativo de dependências na Unidade de Ensino;
- II - um valor variável da média mensal de despesas com gás de cozinha;
- III - um valor variável do quantitativo de estudantes matriculados na Unidade de Ensino, de acordo com as informações atualizadas do Sistema GED da Semec;
- IV - um valor fixo para manutenção, e pequenos reparos de equipamentos em cada unidade de ensino, correspondente a 30% do valor definido no inciso I (Teresina, 2022).

A quantia repassada pode ser gasta com as seguintes despesas: manutenção, conservação ou pequenos reparos na unidade de ensino; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; aquisição de gêneros e produtos que melhorem a merenda escolar; aquisição de gás de cozinha (a partir de setembro/2022), conforme estimativa de consumo, orçamento e destinação vinculada; manutenção e pequenos reparos de equipamentos; ressarcimento de despesas cartorárias decorrentes de registros dos estatutos, das atas ou dos atos constitutivos dos conselhos escolares das unidades de ensino, sendo tais

desembolsos registrados nas correspondentes prestações de conta, conforme estabelece o Decreto n.º 22.810, de 18 de agosto de 2022.

É relevante elucidar que não foi possível apurar os valores dos gastos desagregados de cada serviço ou dos insumos com esses recursos, porquanto não tivemos acesso às prestações de contas. Todavia, o fato de não ter sido identificado quanto se gastou com cada componente não denotou prejuízo para o cálculo do custo-aluno, pois o que importa para a obtenção desse valor é o montante gasto com recursos oriundos dessa fonte durante o período investigado.

O Decreto n.º 22.810/2022 especifica, ainda, que os saldos provenientes do fundo, existentes até 31 de dezembro, poderão ser reprogramados uma única vez para aplicação no exercício seguinte. Caso o saldo não seja reprogramado até a segunda parcela do ano subsequente pelas unidades de ensino, os valores serão deduzidos na parcela seguinte.

Com relação ao PDDE, foi criado em 1995, também conhecido pelas entidades participantes como PDDE Básico, atualmente, é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC n.º 15, de 16 setembro de 2021, que dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, a fiscalização e o monitoramento na execução do programa, em cumprimento ao disposto na Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. O programa possui caráter suplementar e consiste na destinação anual de recursos financeiros às entidades participantes. Os recursos do PDDE destinam-se à cobertura de despesas de custeio, de manutenção e de pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários (FNDE, 2022).

Além do PDDE Básico, existem as ações integradas, que consistem em programas educacionais geridos pelas secretarias do MEC, a saber: Secretária de Alfabetização (SEALF); Secretaria de Educação Básica (SEB); e Secretaria de Modalidades Especializadas (Semesp). Estas seguem os mesmos moldes operacionais do PDDE Básico, nos quesitos: forma de transferência dos repasses; modo de gestão dos recursos; e modo de prestação de contas. As ações integradas são repassadas apenas às Unidades Executoras (UEx). Atualmente, elas são transferidas a dois tipos de contas, denominadas conta PDDE estrutura e conta PDDE qualidade, devendo a aplicação dos recursos seguir rigorosamente as determinações das resoluções dos respectivos programas (FNDE, 2023).

Conforme o Guia de Execução dos Recursos do PDDE, a verba deve ser empregada em:

- 1) aquisição de material permanente;
- 2) realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;

- 3) aquisição de material de consumo;
- 4) avaliação de aprendizagem;
- 5) implementação de projeto pedagógico
- 6) desenvolvimento de atividades educacionais;
- 7) cobertura de despesas cartorárias [...] (FNDE, 2023).

Focalizamos que embora os recursos do PDDE sejam destinados à compra de material de consumo e material permanente, bem como à aplicação dos demais insumos, não foi possível apurar o gasto com cada tipo de material, visto que não tivemos acesso às prestações de conta das escolas, como dito anteriormente. Assim, foram repassadas somente as despesas totais realizadas com essa fonte, situação que não afetou a determinação do custo-aluno total de cada unidade de ensino.

A título de esclarecimento, pontuamos que os valores usados para computar as despesas totais realizadas com recursos do Fundo Rotativo e do PDDE foram somente as executadas. Após essa breve caracterização das categorias que participaram do cômputo do custo-aluno, descreveremos na sequência como se deu a coleta das informações.

## **5.6 Procedimentos e instrumentos para a coleta de dados**

Para desvelar a aparência e as contradições de maneira a apreender o fenômeno investigado em sua totalidade, é necessário, também, escolher as técnicas apropriadas para coletar e analisar os dados. Nos termos de Lakatos e Marconi (2013, p. 111), “as técnicas correspondem à parte prática de coleta de dados”, isto é, quando “esses métodos têm por objetivo proporcionar ao investigador os meios técnicos para garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais” (Gil, 2008, p. 15).

Tendo em vista que a escolha das técnicas decorre do problema a ser investigado e dos objetivos propostos, utilizamos como instrumentos para obter informações acerca dos custos educacionais das dezenove ETIs uma planilha em Excel discriminando os tipos de informações almejadas, visando a facilitar o preenchimento dos dados e, posteriormente, o cálculo das despesas dos insumos.

Com o Parecer do CEP e a carta-autorização em mãos, iniciamos a fase de coleta dos dados, em que as informações referentes às matrículas das ETIs da rede de ensino foram coletadas junto à Coordenação das ETIs, com base em um instrumental contendo o nome das escolas, o ano de implementação, as quantidades de matrículas e a localização (urbana ou rural).

Para obtermos as informações relacionadas às despesas desagregadas, correspondentes às categorias eleitas para o cálculo dos custos diretos, primeiramente, apresentamos uma solicitação à GA da Semec, por meio de ofício, requerendo os dados das escolas pesquisadas, referentes aos insumos e ao montante gasto com cada elemento, como já descrito nesta tese.

Desse setor, recebemos apenas os gastos com a categoria *pessoal* (efetivos, temporários, estagiários e terceirizados), resultando na necessidade de buscar informações em outros setores, como GAE (alimentação escolar e gás) e Divisão da Prestação de Contas (despesas com recursos do Fundo Rotativo e PDDE), entre outros.

Os dados financeiros correspondentes às receitas e às despesas do município de Teresina foram obtidos por meio dos Demonstrativos das Receitas e Despesas com MDE – municípios, disponíveis na página do FNDE/SIOPE.

### **5.7 Análise e interpretação dos dados**

Uma vez cumprida a etapa de coleta de dados, a fase seguinte da pesquisa foi destinada à análise e à interpretação dessas informações. Esses dois importantes processos, embora separados para fins didáticos, estão estreitamente relacionados, demandando do pesquisador atenção especial no sentido de atender aos objetivos propostos na investigação, de forma a “tornar os dados válidos e significativos” (Gil, 2008, p. 153).

O autor em apreço complementa que as análises objetivam a organização e a sumarização dos dados, possibilitando o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Por sua vez, a interpretação tem como intuito a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante uma ligação com outros conhecimentos anteriormente obtidos (Gil, 2011).

Para os fins deste estudo, foram definidos diversos procedimentos metodológicos, envolvendo: a opção pela abordagem crítico-dialética para pensar as políticas públicas no contexto do capitalismo e iluminar as análises, assim como, o método de ingredientes usados para apurar os custos das ETIs; além da seleção e a leitura de referenciais teóricos sobre o tema; o uso de *softwares* (*Excel*) para organização dos dados; a elaboração de planilhas para sistematização dos insumos que compuseram os custos diretos.

Isso posto, cada informação coletada atende a determinado objetivo, e possibilitou a realização da descrição e das análises. Assim, o levantamento da quantidade de escolas e de matrículas em tempo integral permitiu fazer o monitoramento da situação do município diante do cumprimento da meta 6 do PME e do PNE, e observar o movimento do processo de

implementação das ETIs na referida rede municipal, no período compreendido entre 2017 (início da implantação das ETIs) e 2022 (ano base da pesquisa).

As principais informações sobre os dados financeiros de Teresina foram dispostas em tabelas. As inferências apontaram o total de receitas provenientes da arrecadação de impostos municipais, assim como as despesas com os profissionais e os segmentos da educação; a importância do Fundeb para o custeio da educação municipal; o valor do gasto-aluno; o não cumprimento do mínimo de 25% estabelecido constitucionalmente com despesas de MDE; entre outras interpretações reveladas ao longo das discussões desses dados.

Após a coleta dos dados relacionados às categorias eleitas, realizamos o cálculo de todos os componentes das dezenove escolas selecionadas para esta pesquisa. Vale elucidar que a definição das categorias se deu com base na composição dos insumos indispensáveis para que uma ETI da educação básica possa garantir as condições mínimas para a oferta de um ensino de qualidade.

Finalizados os cálculos, o exercício seguinte consistiu em realizar o máximo de conexões possíveis, oportunidade em que foram utilizados tabelas, gráficos e quadros, na tentativa de explicar as diferentes possibilidades para a estimativa do custo-aluno, intentando compreender a realidade concreta.

As comunicações contidas na literatura e nas bases legais pertinentes ao tema foram submetidas à análise de conteúdo, nos termos de Bardin (1977). Na perspectiva da referida autora, a técnica visa a “obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens” (Bardin, 1977, p. 42).

Para Flick (2009, p. 291), a análise de conteúdo “é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material”, portanto, pode ser usada na decodificação dos documentos, utilizando as três fases propostas por Bardin (2006): pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Essas condições foram atendidas nesta pesquisa, na etapa correspondente à seleção das normativas legais e o referencial teórico que tratam das políticas públicas, do papel do estado e dos custos educacionais.

O percurso metodológico descrito visa ao alcance do objetivo central do estudo: analisar o custo-aluno real das escolas públicas de ensino fundamental em tempo integral da Rede Municipal de Ensino de Teresina, cotejando-o com o valor do CAQi.

Na compreensão de Verhine (2006, p. 48), esse tipo de pesquisa é importante porque pode subsidiar políticas relativas ao funcionamento do cotidiano escolar. E complementa que “tais políticas são importantes tanto no nível da escola quanto no da administração central, pois trata do custeio da escola já existente.”

De forma sintética, o Quadro 6 elenca as categorias que representam os custos diretos e os elementos que as compõem.

Quadro 6 – Síntese das categorias eleitas para a estimativa do custo-aluno das EMTIs (2022)

Categorias		Elementos
1	Pessoal	Professores efetivos, temporários e estagiários; administrativos efetivos e terceirizados, além dos comissionados.
2	Serviços e outros insumos	Água, energia, telefone, gás e transporte.
3	Merenda escolar	Mantimentos usados no preparo da alimentação dos educandos.
4	Insumos adquiridos com recursos descentralizados (Fundo Rotativo e PDDE)	Insumos e serviços usados na manutenção das escolas, conforme as normativas legais.

Fonte: elaborado pela autora (2022).

O Quadro 6, construído com base na matriz do CAQi (exceto a categoria *merenda escolar*), sintetiza as despesas levantadas para compor os custos diretos das EMTI de Teresina, permitindo, também, estimar o custo-aluno real dessas unidades de ensino. A ideia do CAQi, como explicita a nota publicizada pela Fineduca e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023, p. 6), “é estabelecer valores que garantam os insumos materiais mínimos e condições de trabalho necessárias para que os/as professores/as possam ensinar e os estudantes possam aprender.”

Como informa a nota, esse parâmetro seria o valor mínimo aceitável no processo de transição entre o atual valor aluno-ano Fundeb, insuficiente para garantir condições de qualidade, por se basearem na lógica dos “recursos disponíveis”, e o valor do CAQ – lógica dos “recursos necessários” (Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023).

Dessa forma, compreendemos que a decisão de realizar uma pesquisa requer do pesquisador conhecimentos teóricos e práticos. A esse respeito, Afanasiev (1968, p. 182) aduz que “a teoria sem a prática não tem objeto; a prática sem a teoria é cega. A teoria mostra-lhe o caminho, ajuda-a a encontrar os meios mais eficazes para alcançar os fins práticos.”

Assim, a presente pesquisa tem por finalidade a produção de conhecimento novo, relevante teoricamente, fidedigno e útil à sociedade.

## **6 CUSTO-ALUNO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS EM TEMPO INTEGRAL DE TERESINA**

O estabelecimento de parâmetros para implementar determinada política é de suma importância. Entretanto, o momento das decisões iniciais, como pontua Draibe (2001, p. 27), “repousa em orientações e preferências, envolvendo cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem e o implementam ou dele se beneficiam.” Então, “cada programa ou política encontrará diferentes formas de apoio e de rejeição, de maneira que sua implementação é o resultado de uma combinação complexa de decisões e diversos atores” (Cantuário, 2017, p. 108).

Considerando a distribuição das matrículas por dependência administrativa no Brasil, constata-se que a esfera governamental com maior percentual de matrículas na educação básica é o município, com suas respectivas redes municipais, as quais detém 49,3% das matrículas totais, conforme o Censo Escolar de 2023. Teresina sendo uma dessas redes públicas de ensino, se constitui como importante campo de investigação, carecendo de pesquisas que monitorem a implementação das políticas educacionais, inclusive no que concerne aos recursos financeiros empenhados na implantação e na manutenção das escolas em tempo integral.

O último Censo populacional informa que o município de Teresina, capital do estado do Piauí, contava, em 2022, com uma população estimada em 866.300 pessoas, e um PIB *per capita*, em 2021, de R\$ 27.430,28, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) (Brasil, 2022). Ademais, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) municipal foi igual a 0,751, em 2010, índice reputado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como de nível alto (PNUD, 2013).

A Rede Municipal de Ensino de Teresina teve, em 2022, 91.616 matrículas, distribuídas em 321 unidades de ensino. Dessas, 171 são CMEIs e 150, escolas do ensino fundamental que funcionam em tempo parcial e em tempo integral, nos turnos diurno e noturno (EJA). Dados do IBGE (2010) revelam que a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade correspondia a 97,8% naquele ano.

A revisão de literatura e os estudos que nortearam esta pesquisa indicaram que o cálculo dos recursos financeiros para educação, tendo como parâmetros os custos educacionais, permitem uma análise mais próxima de determinada realidade, auxilia no planejamento e na implementação de ações que visem a um ensino de melhor qualidade social para todos aqueles que se beneficiam dessa política.

Para atender ao objetivo deste estudo, o presente capítulo apresenta e analisa os dados financeiros do município de Teresina, o custo-aluno de 19 EMTIs da rede, referentes ao ano de 2022, com base na desagregação dos principais insumos que compõem os custos diretos com o ETI e realiza o cotejamento entre os custo-aluno-real e os valores do CAQi.

### 6.1 Processo de implementação das escolas públicas de tempo integral do município de Teresina

Neste tópico, voltamos o olhar para compreender o movimento histórico sobre a temática em análise na Rede Municipal de Ensino de Teresina. O município iniciou o processo de implementação das ETIs em 2017, quando a política pública foi sendo implantada nos estabelecimentos de ensino já existentes, isto é, não foram construídas novas unidades, apenas realizadas reformas para adaptar a rotina dos estudantes.

Fato que chama atenção é que não foi localizada qualquer normativa regulamentando o desenho inicial da política em questão. Em levantamento realizado para cumprir os objetivos desta tese, o primeiro documento foi criado em 2020, três anos após o início da ampliação da jornada escolar na rede. Os dados correspondentes à base legal que tratam da política de tempo integral no município de Teresina podem ser observados no Quadro 7.

Quadro 7 – Normativas que regulamentam a política de tempo integral na Rede Municipal de Ensino de Teresina (2020-2024)

Normativa	Descrição	Secretário (a) de Educação
Portaria n.º 820/2020/GAB/SEMEC, de 30/12/2020	Dispõe sobre a regulamentação da Matriz Curricular de Tempo Integral para o ensino fundamental no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina.	Kátia Luciana Nolêto de Araújo Dantas
Portaria n.º 801/2021/GAB/SEMEC, de 30/12/2020	Dispõe sobre a implantação das unidades de ensino que funcionarão em tempo integral na educação infantil e no ensino fundamental na Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, no ano de 2022.	Nouga Cardoso Batista
Lei n.º 5.779, de 20 de julho de 2022.	Institui a Política Municipal de Educação Integral da Rede Pública de Ensino, no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências.	Nouga Cardoso Batista
Portaria n.º 073/2023/GAB/SEMEC e Portaria n.º 074/2023/GAB/SEMEC de 31/01/2023.	Dispõe sobre a regulamentação das unidades de ensino que funcionam em tempo integral na educação infantil e no ensino fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, no ano de 2023.	Nouga Cardoso Batista
Decreto n.º 26.180, de 26 de abril de 2024.	Dispõe sobre as normativas da Política de Educação Integral nas Unidades de Ensino de tempo integral da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, e dá outras providências.	Reinaldo Ximenes da Silva

Fonte: elaborado pela autora, como base na legislação de Teresina (2020-2024).

Considerando a base legal que orienta a política de ampliação das matrículas e das EMTIs no município de Teresina, destacamos no Quadro 10 o Decreto n.º 26.180, de 26 de abril de 2024, criado para cumprir um dos critérios de pactuação do município com a União. O documento determina como público-alvo do programa os estudantes matriculados nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs)\_ e nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Teresina, 2024).

O Decreto n.º 26.180/2024 reputa educação básica em tempo integral aquela com a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias ou 35 horas semanais, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços da comunidade (Teresina, 2024).

O processo de implementação das EMTIs em Teresina iniciou-se em 2017, com oito escolas, chegando a 28 unidades em 2022, correspondendo a 18,6% do total de escolas municipais de ensino fundamental, percentual distante do que determina a meta 6 do PNE – Lei n.º 13.005/14, e do PME – Lei n.º 4.739, de 26 de junho de 2015. Ambas as Leis preveem a oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas de educação básica até o prazo final de vigência – 2024 e 2025, respectivamente (Teresina, 2021).

Tomando por base o fato de que a implementação das escolas públicas de tempo integral exige um aporte maior de recursos, a decisão de implantá-las parece ter afetado o processo de materialização da proposta no município de Teresina, pois o número de escolas foi crescendo, no decorrer dos anos, de forma bastante tímida, resultando no quadro de oferta demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 – Número de escolas de ensino fundamental em tempo integral implementadas em Teresina, por ano (2017-2022)

Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019	Ano 2020	Ano 2021	Ano 2022	Total de escolas
08	02	06	06	0	06	28

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados da Coordenação das ETIs – Semec (2022).

A Tabela 5 evidencia que o processo de implementação das EMTIs se deu de forma irregular, porque teve início com oito unidades, seguidas de apenas duas no ano seguinte. Nos anos que se sucederam, com exceção de 2021, a cada ano, foram criadas seis escolas, totalizando 28 unidades, em 2022.

Cumprir observar que em 2021, por conta da pandemia mundial de Covid-19, as aulas na rede ocorreram na modalidade *on-line*, retornando de forma presencial e híbrida no mês de

setembro do mesmo ano. Portanto, inferimos que esse pode ter sido um dos motivos pelos quais não houve transformação de novas unidades.

A oscilação no processo de implementação das ETIs na rede municipal de Teresina, no período investigado, pode ter outros fatores, como as preferências e as prioridades do governo, e a necessidade de mais recursos para essas escolas, visto que a ampliação do tempo escolar requer maiores investimentos por parte do poder público.

Essa situação, comum no que se refere a materialização das políticas sociais, em especial as educacionais, coaduna com o posicionamento de Cunha (1995), quando trata das políticas públicas como programas de governo e de estado e da descontinuação delas. A oscilação gera incerteza quanto à duração dessas ações, principalmente, quando são movidas por interesses político-partidários e não por interesses coletivos.

Em 2022, a rede municipal de Teresina contava com um total de 91.616 matrículas, sendo 67.731 no ensino fundamental de 1º a 9º ano, das quais 11.142 eram de tempo integral, equivalendo a 12,1% – taxa distante da meta 6 do PNE e do PME, pois ambos os planos determinavam o percentual mínimo de 25% das matrículas em educação de tempo integral até o prazo de sua vigência (Teresina, 2021).

A Tabela 6 apresenta o movimento das matrículas totais da rede e as matrículas em tempo integral de ensino fundamental, considerando o ano de implementação dessa modalidade (2017) e o ano da pesquisa (2022).

Tabela 6 – Movimento das matrículas totais e em tempo integral da Rede Municipal de Educação de Teresina (2017- 2022)

Ano	Matrículas totais	Matrículas tempo integral	Percentual de matrículas em tempo integral (%)
2017	86.933	1.988	2,3
2018	88.786	3.229	3,6
2019	90.161	5.740	6,4
2020	91.422	9.102	10,0
2021	91.520	9.164	10,0
2022	91.616	11.142	12,2

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados da Semec (2022).

Observando a coluna que representa o movimento das matrículas totais da rede municipal em questão, é possível inferir que nesse período, houve um discreto crescimento no quantitativo dessas matrículas. Visualizamos, inclusive, que esse pequeno aumento se deu nos primeiros três anos da série analisada, mantendo-se praticamente estável nos últimos três anos, com taxa de crescimento, no período de 2017 e 2022, de apenas 5%.

Os dados das matrículas em tempo integral denotam uma crescente: em 2017, ano que em se iniciou a ampliação do tempo educativo nas escolas municipais, a oferta desse tipo de matrícula totalizou 1.988, chegando, em 2022, a 11.142 – mais do que quintuplicando as matrículas nessa modalidade de ensino. Não obstante, não foi suficiente para atender às normativas do PNE e do PME, como explicitado anteriormente.

Os dados educacionais de Teresina demonstram que apesar de o PNE ter vigência de 2014 a 2024, não há indicativo positivo para o cumprimento das metas para a educação em tempo integral na rede investigada, coadunando com as análises do 5º Relatório de Monitoramento do PNE (2024), que demonstrou em 2023, que o indicador referente ao percentual de ETIs no Brasil chegou a 30,5% e o de matrículas a 20,6%, denotando a necessidade de esforços no campo do financiamento da educação para o alcance das metas em todo o sistema educacional brasileiro de 50% e 25%, respectivamente (INEP, 2024).

A ETI é um direito do estudante. Para tanto, é fundamental analisar as condições de atendimento desse público, a partir dos espaços físicos considerados essenciais para o desenvolvimento do trabalho educativo, mesmo que, o contexto investigado se apresente arquitetonicamente de forma diferenciada, evidenciando vários padrões estruturais no atendimento à clientela e nos diversos níveis de escolaridade, inclusive, adequando-se para o atendimento às diferenças, tendo em vista que não foram construídas novas unidades para receber matrículas em tempo ampliado, ocorrendo somente, a transformação de determinada escola regular em ETI.

A análise toma como referência o documento Padrões Mínimos de Qualidade da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, disponível no site da Semec<sup>11</sup>. O escrito oficial tem como objetivo propiciar um padrão mínimo de qualidade, no que se refere aos recursos humanos, recursos materiais e equipamentos e infraestrutura física dos prédios, buscando a otimização dos serviços prestados a comunidade, e, como finalidade garantir a aprendizagem, a promoção dos alunos, a inclusão social e conseqüentemente a melhoria qualitativa do ensino (Semec, s/d).

Segundo o documento, esse parâmetro determina o padrão mínimo para o desenvolvimento das atividades escolares da rede pública de Teresina, ou seja, elenca os insumos tidos como indispensáveis para atender a uma demanda desde a Educação Infantil ao Ensino Fundamental, incluindo também, a Educação de Jovens e Adultos -EJA (Semec, s/d).

---

<sup>11</sup>Disponível em: <https://semec.pmt.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/46/2022/01/padroes-minimos-semec.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024

Apesar de a Semec especificar os padrões mínimos de qualidade para as escolas de ensino fundamental e educação infantil, verificamos que estes não estão sendo seguidos. Mesmo no caso das escolas de tempo integral, onde os estudantes passam a maior parte do tempo, averiguou-se a inexistência de espaços educativos essenciais para que haja aprendizagem em todas as suas dimensões.

Nesse sentido, elencamos, com base no Censo Escolar, os espaços considerados necessários para o desenvolvimento das atividades escolares nas ETIs, tentando verificar o nível de adequação desses ambientes. Vejamos essas informações na Tabela 7.

Tabela 7 – Espaços e projetos disponibilizados nas EMTIs (2022)

Espaços	Existe na escola		Não existe na escola	
	N.º	%	N.º	%
Secretaria	19	100	00	0
Banheiro aluno	19	100	00	0
Sala professor	18	95	01	5
Prog. Educ. conectada	18	95	01	5
Pátio coberto	18	95	01	5
Diretoria	18	95	01	5
Cozinha	18	95	01	5
Banheiro professor	18	95	01	5
Banheiro adaptado	18	95	01	5
Quadra coberta	17	89	02	11
Dep. Merenda	16	84	03	16
Sala coord. pedagógica	15	79	04	21
Prédio acessibilidade	15	79	04	21
Dep. mat. limpeza	15	79	04	21
Sala leitura	14	74	05	26
Dep. mat. expediente	14	74	05	26
Proj. Alfab. THE	10	53	09	47
Refeitório	09	47	10	53
Sala rec. PDDE	08	42	11	58
Núcleo AEE	07	37	12	63
Ginásio poliesportivo	06	32	13	68
Lab.ciências	03	16	16	84
Sala vídeo	01	5	18	95
Sala repouso	01	5	18	95
Lab._informática	01	5	18	95
Chuveiródromo	00	0	19	100

Fonte: Semec, com base no Censo Escolar (2022).

Entendemos que a quantidade e a qualidade dos serviços oferecidos na escola pública perpassam a garantia de prédios com espaços adequados e suficientes. Nesse sentido, a Tabela 7 demonstra que quatro escolas analisadas não possuem prédios com acessibilidade. Ressaltamos que a construção de rampas, a colação de piso tátil e barras de apoio, por exemplo, são fundamentais para garantir uma escola mais inclusiva.

Durante o levantamento das condições de oferta desses estabelecimentos de ensino, não apareceu o espaço biblioteca, mas sala de leitura, o que é preocupante, pois são espaços

diferentes e essa substituição pode trazer diversos prejuízos para o desenvolvimento de bons leitores e, conseqüentemente, de bons estudantes, visto que a biblioteca deve possuir estrutura, equipamento, pessoal capacitado para essas atividades, enquanto a sala de leitura não necessita de ter um bibliotecário, tem um número pequeno de obras para os alunos fazerem alguma atividade de leitura, juntamente com o professor (Carvalho, 2019).

Destacamos, ainda, que apenas os espaços destinados à secretaria das escolas e a banheiro para alunos existe em 100% das escolas. Em contrapartida, nenhum estabelecimento de ensino analisado possui chuveiródromo, espaço muito importante, visto que a capital, Teresina, é uma das mais quentes do Brasil, com temperaturas variando de 35° a 40 ° durante o ano inteiro.

Chama a atenção o fato de 95% das escolas não possuírem laboratório de informática; 84%, laboratório de ciência; 95%, sala de repouso; e 53% não terem refeitório, denotando o descumprimento do PNE (2014-2024), que estabelece na meta 6, estratégia 6.3, a institucionalização e a manutenção do regime de colaboração, visando ao Programa Nacional de Ampliação e Reestruturação das Escolas Públicas, por meio da instalação de: quadras poliesportivas; laboratórios – inclusive de informática; espaços para atividades culturais; bibliotecas; auditórios; cozinhas; refeitórios; banheiros e outros equipamentos; bem como da produção de material didático; e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral (PNE, 2014).

Recorremos a Gramsci (2006) que defende a escola unitária, de cultura geral, como espaço de formação para a vida, para o trabalho e para a cultura, onde o pensar e o agir não sejam separados. Segundo o autor, este tipo de escola deveria ser de tempo integral, com dormitórios, refeitórios, bibliotecas especializadas, salas adequadas para o trabalho de seminário, devendo o corpo docente ser ampliado, “pois a eficiência da escola é muito maior e intensa quando a relação professor e aluno é menor” (Gramsci, 2006, p. 36-37).

Coadunando com Gramsci (2006), para superar as desigualdades impostas pelo sistema capitalista, para além da ampliação do tempo educativo, é necessário investir na educação, melhorando a infraestrutura das escolas, definindo um quantitativo de estudantes em que o professor possa acompanhar seu processo de ensino aprendizagem, ou seja, é preciso implementar uma política de custo que abarque o complexo trabalho educativo.

Em termos práticos, sem as condições mínimas de qualidade, como propõe o CAQi, dificilmente teremos a educação emancipadora, que forme o ser humano em todas as dimensões, como determina a CF/1988. Nesse sentido, é basilar a mudança na “lógica que rege hoje a definição dos orçamentos públicos para a educação no País, pois o mecanismo do

CAQi parte do que é necessário para garantir a educação com um padrão mínimo de qualidade e não do que está disponível no orçamento” (Cara, 2014, p. 81).

Considerando os dados apresentados, inferimos que os educandos das ETIs da rede em análise não estão sendo atendidos conforme os parâmetros dos Padrões Mínimos de Qualidade definido pela Semec e nem do PNE (2014-2024), pois na maioria das escolas avaliadas, não há estrutura física adequada para a construção do conhecimento, que vai muito além do aprendizado em sala de aula. Portanto, o espaço físico da escola também deve ser levado em conta na execução da proposta pedagógica e do processo de ensino-aprendizagem dos alunos.

À vista disso, discutir um financiamento capaz de assegurar as condições adequadas a ampliação do atendimento educacional previsto nos planos de educação a todos os estudantes é fundamental, assunto tratado do tópico a seguir.

## **6.2 Perfil financeiro do município de Teresina: aspectos gerais das receitas e despesas com MDE**

Para Alves e Pinto (2020), os municípios brasileiros apresentam realidades demográficas, econômicas, político-administrativas e educacionais muito diversas. No contexto nacional, trata-se de entes autônomos pertencentes ao quadro da organização político-administrativa da federação brasileira, conforme especifica a CF/1988, no art. 18.

A compreensão do perfil financeiro do município onde será desenvolvida a pesquisa é de suma importância, visando a avaliar a capacidade de investimento na educação, tendo em vista o montante das receitas disponíveis, assim como das despesas e dos valores gastos por aluno da educação básica. Nesse sentido, para apresentar e analisar as receitas do município de Teresina utilizamos o indicador denominado por Alves e Pinto (2020) e Alves *et al.* (2020) como “Receita potencial mínima vinculada para a educação básica” (RPEb), a partir da fórmula sugerida por Alves e Pinto (2020).

Os dados para calcular esse indicador, em 2022, foram extraídos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), referente ao ano de 2022, assim como a planilha de apuração das receitas dos programas de distribuição universal e das quotas estaduais e municipais do Salário-Educação de 2022 que compuseram o cálculo do VAAT -2024, acessados no site do FNDE.

A Tabela 8 apresenta a Receita potencial mínima vinculada para a educação básica (RPEb), composta pelas receitas provenientes da arrecadação de impostos e das transferências constitucionais, via complementação do Fundeb e dos Programas universais a saber: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Salário – Educação e Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), que asseguraram recursos para as despesas com a educação pública de Teresina, no ano de 2022.

Tabela 8 – Receita potencial mínima vinculada para a educação básica (RPEb) do município de Teresina, em valores nominais (2022)

<b>RREO (2022)</b>	<b>Descrição dos componentes para o cálculo da Receita Potencial</b>	
A	Receita de impostos e transferências	2.324.312.036
B = A x 25%	25% Impostos e transf	581.078.009
C	Receitas destinadas	307.080.609
D	Receitas recebidas	415.968.296
E = D - C	Resultado das transferências (d – c)	108.887.686
F	25% x RLIT - destinado Fundeb + recebido Fundeb	689.965.695
G	Complementação da União – VAAF	122.403.136
H	Receitas dos Programas Universais	24.292.279
I = [F+G+H]	Receita potencial mínima vinculada à educação básica	836.661.111
J	Receita aluno-ano ( $I \div n.^{\circ}$ de matrículas totais)	9.132
K	Receita aluno-mês ( $J \div 12$ )	761

Fonte: elaborado pela autora, com base em FNDE/Siope (2022) e na Planilha dos Programas Universais (FNDE, 2022), com base na fórmula da RPEb sugerida por Alves e Pinto (2020)

A receita resultante de impostos e de transferências constitucionais do município de Teresina totalizou, em 2022, R\$ 2.324.312.036, valor base para o cálculo dos recursos previstos no art. 212 da CF/1988, que dispõe sobre a vinculação municipal e estadual de, no mínimo, 25% em MDE, como será tratado a seguir.

Além dos recursos vinculados, a educação da capital do Piauí contou com recursos adicionais, provenientes de transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio dos Programas Universais, que totalizaram R\$ 24.292.279. Desse total, 42% correspondem ao PNAE, 9% ao PNATE, 11% ao PDDE, 13% ao PNLD e 26% à contribuição do Salário-Educação. O total desses programas equivalem a 3% da receita potencial estimada para esse período.

A contribuição do salário-educação foi instituída na década de 1960 e, atualmente, tem como base “a alíquota de dois inteiros e cinco décimos por cento, incidente sobre o total da remuneração paga ou creditada, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais” sendo dividido entre o governo federal, estados e municípios (Brasil, 2006, § 1º). O salário-educação é a segunda fonte mais significativa de financiamento público, sendo

considerado recurso indispensável para custear as despesas obrigatórias com a educação pública básica brasileira, como esclarece Farenzena (2017).

O Fundeb faz parte dos recursos da educação, composto por 20% dos principais impostos e das transferências, conforme já discutido. Teresina participou da composição do Fundeb com R\$ 307.080.609, mas recebeu (baseado no número de matrículas da rede) R\$ 415.968.296. Dessa forma, a capital piauiense teve um ganho extra de R\$ 108.887.686 (35,4%) a mais do que destinou ao Fundeb na redistribuição interna (resultado líquido positivo), patenteando a relevância do fundo para o financiamento da educação no município. Cabe considerar que o resultado líquido proveniente dos recursos do Fundeb, representa 13% da receita potencial para a educação básica, estimada em R\$ 836.661.111, em 2022 (FNDE/Siope, 2022). A rede municipal dispõe de uma receita-aluno-ano de R\$ 9.132 e de R\$ 761,00 aluno-mês.

Além do ganho na redistribuição interna, cabe considerar que Teresina é um município que se beneficia significativamente da complementação da União ao Fundeb. Em 2022, o montante correspondeu a R\$ 122.403.136, valor equivalente a 14% da RPEb, quantia considerável para custear a educação municipal. A propósito, a complementação de recursos aos fundos ocorre sempre que, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (Lei n.º 14.113/2020).

Sobre a apuração do limite mínimo constitucional, o art. 212 da CF/1988 estabelece que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1988).

Quanto a esse preceito legal, vejamos a situação do município em análise, na Tabela 9.

Tabela 9 – Aplicação do limite mínimo constitucional de 25% em MDE no município de Teresina (2020-2023), valores nominais

Ano	Valor exigido	Valor aplicado	Valor não aplicado (R\$)	Porcentagem aplicada (%)
2020	418.228.776	358.459.622	59.769.153	21,45
2021	505.984.141	413.450.487	92.533.654	20,43
2022	581.078.009	592.453.377	-----	25,49
2023	773.505.633	774.454.429	-----	30,61

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do RREO (FNDE, 2020, 2021, 2022, 2023).

Com base nos dados apresentados na Tabela 9, notamos que o município de Teresina não aplicou os 25% de impostos e de transferências determinados constitucionalmente nos anos de 2020 (21,45%) e 2021 (20,43%), computando um *déficit* de 8,14% nesse período,

totalizando uma dívida no valor de R\$ 152.302.807 – quantia importante que deixou de ser investida na educação pública.

Em 2022, o valor praticado correspondeu a 25,49%, um acréscimo de apenas 0,49%, restando, ainda, um percentual de 7,65% que deveria ter sido restituído para a educação até o exercício de 2023. Nesse exercício financeiro o percentual que deveria ser aplicado era 32,65%, o que não ocorreu, pois o ente federado aplicou, somente, 30,61%, restando ainda, um montante equivalente a R\$ 12.324.164, referente ao período de 2020 e 2021, em que não foi cumprido os 25% determinado constitucionalmente.

Embora constatada o descumprimento do art. 212 da CF/1988 em 2020 e 2021, o município foi amparado pela EC n.º 119/2022, que alterou o art. 119 do ADCT para determinar a impossibilidade de responsabilização dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros desse período, quanto à aplicação do percentual mínimo de 25% em educação.

A EC n.º 119/2022 foi justificada devido ao estado de calamidade pública provocado pela pandemia de Covid-19. Não obstante, foi determinado que até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menos entre o valor exigido e o aplicado deveria ser ressarcida à educação no prazo estabelecido (Brasil, 2022), o que não ocorreu como verificado no RREO de 2023.

A seguir, na Tabela 10, exibiremos uma síntese das despesas com a educação pública municipal, no âmbito do Fundeb e da MDE, base de cálculo usada para estimar o gasto por aluno em 2022.

Tabela 10 – Despesas com a educação pública na Rede Municipal de Ensino de Teresina, no âmbito do Fundeb (2022)

Indicadores		Descrição	R\$
Despesas provenientes do Fundeb	(a)	Despesas com profissionais da educação básica	426.292.409
	(b)	Outras despesas	85.477.331
	(c)	Total de despesas com recursos do Fundeb	511.769.740
Despesas com educação MDE <sup>12</sup>	(d)	Despesas em educação, exceto Fundeb	218.675.221
	(e)	Outras despesas	24.974.156
	(f)	Total das despesas com ações típicas em MDE	243.649.377
Total geral das despesas c/educação	(g)	Total das despesas (Fundeb + MDE + outras despesas)	755.994.505
Gasto por aluno no município de Teresina	(h)	Total de matrículas da rede	91.616
	(i)	Gasto-aluno anual (g/ h)	8.252
	(j)	Gasto-aluno mensal (i /12)	688

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do RREO/FNDE (2022).

Considerando-se as despesas liquidadas, provenientes de recursos do Fundeb com os profissionais da educação básica (R\$ 426.292.409) e de outras despesas (R\$ 85.477.331), somam-se R\$ 511.769.740. A Lei n.º 14.113/2020 determina a aplicação de, no mínimo, 70% na remuneração dos profissionais, o que foi cumprido por Teresina, pois segundo os dados do Siope (2022), o município alcançou o percentual de 78,48%.

Em relação aos gastos educacionais da rede municipal, as despesas totalizaram R\$ 755.994.505,02, incluindo os recursos do Fundeb e os demais de MDE, base para o cálculo do gasto-aluno. Ao dividir esse montante pelo número de matrículas (91.616), alcançou-se um gasto-aluno-ano equivalente a R\$ 8.252, valor 59,1% maior que o VAAF-MIN (R\$ 4.873,78) para o ensino fundamental, definido pelo governo federal para o ano de 2022 (Portaria Interministerial n.º 2, de 29 de abril de 2022) e 10% menor que o valor-aluno RPEb.

Na perspectiva de Cardoso (2018), o gasto-aluno é um indicador que traz informações gerais do total investido em educação, mas não considera estratificações, como etapas e unidades escolares e, embora seja uma informação mais fácil de ser obtida, e muito utilizada nos estudos sobre financiamento, é uma medida imprecisa, genérica e não informa quanto, de fato, foi gasto para ofertar uma matrícula em cada escola ou em cada etapa de ensino.

Portanto, “conclusões utilizando o gasto-aluno desconsideram a possibilidade de haver grande desigualdade de custo entre as escolas da rede” (Cardoso, 2018, p. 11). Nesse sentido,

<sup>12</sup>Ressaltamos que na soma das despesas com ações típicas de MDE, optamos por utilizar as despesas liquidadas. Porém, no RREO, a soma total das despesas de MDE custeadas com recursos de impostos (Fundeb e receita de impostos) dá-se utilizando as despesas empenhadas.

Cardoso (2018) defende que estimar o custo por aluno, estabelecendo os gastos de forma desagregada, seja por etapa, por modalidade ou mesmo por unidade de ensino, permitirá observar que cada escola tem suas especificidades e suas necessidades, cujos custos são diferenciados.

A autora referida adverte, inclusive, que “estudar o custo-aluno permite apurar, de fato, como os recursos são distribuídos, quanto custa manter uma matrícula, uma unidade etc. e se há desigualdades na oferta de educação no que se refere a insumos monetários” (Cardoso, 2018, p. 13).

Assim, o custo-aluno é o parâmetro mais adequado para definir os recursos educacionais essenciais para uma educação de qualidade, pois é o indicador que mais se aproxima da realidade concreta de cada rede de ensino, modalidade ou mesmo unidade escolar, mediante informações desagregadas, permitindo que a estimativa do cálculo seja o mais fidedigna possível.

Ademais, quando se trata da ampliação do tempo integral nas escolas das redes públicas de ensino, é imprescindível estabelecer o custo-aluno como referência para subsidiar o planejamento dessas políticas públicas, de modo que a proposta seja desenvolvida com a quantidade e a qualidade de insumos adequadas. Além disso, a utilização dessa metodologia é um grande passo para apoiar os estudos que têm como referência a implementação do CAQi.

A próxima sessão é dedicada às discussões dos dados coletados. A apresentação dá-se ancorada em análise comparativa dos custos entre as escolas, tendo em vista as particularidades que estão vinculadas à realidade concreta do contexto social investigado, almejando apreender o máximo de conexões possíveis.

### **6.3 Participação das categorias de insumos na composição dos custos diretos das EMTIs**

A pesquisa empírica desenvolvida em 19 escolas de ensino fundamental em tempo integral da Semec, apresentada nesta seção, tem o objetivo de estimar o custo-aluno direto desses estabelecimento de ensino, com base na desagregação dos custos das seguintes categorias: 1) pessoal, incluindo os professores efetivos, temporários e estagiários, além dos administrativos efetivos e terceirizados; 2) serviços e insumos, composta por despesas com

água, energia, telefone, gás e transporte; 3) merenda escolar; 4) despesas custeadas com recursos descentralizados (Fundo Rotativo<sup>13</sup> e PDDE<sup>14</sup>).

Inicialmente, mensuramos, de forma sistemática, o custo direto total dos insumos selecionados em cada escola envolvida na pesquisa para, em seguida, determinar o custo-aluno (mês/ano) em cada unidade. Conforme definido na metodologia, para a determinação do custo total e do custo-aluno dessas escolas, “considerou-se o valor dos recursos financeiros investidos em insumos, que, agregados, compuseram as categorias de custos selecionadas”, nos termos de Silva (2008, p. 92) e da fundamentação metodológica do método de ingredientes.

A análise dos dados exigiu um exame detalhado de cada categoria de custo, exercício que permitiu calcular a participação de cada insumo na composição do custo-aluno e estabelecer uma relação, em valores percentuais, entre as categorias quanto ao custo total de cada escola, considerando o porte (número de dependências e total de matrículas efetivas), a localização (rural/urbana) e o segmento de ensino (1º a 5º, 1º a 9º e 6º a 9º).

Tomando a escola como objeto de análise para a estimativa dos custos educacionais diretamente nas escolas selecionadas, realizamos o somatório do valor total das despesas executadas em um ano, considerando cada categoria de custo especificada na planilha de coleta de dados, objetivando saber o impacto que cada categoria teve na estimativa do custo-aluno real dessas unidades de ensino.

A Tabela 12 apresenta o consolidado das despesas relacionadas aos custos diretos das categorias eleitas nas 19 EMTIs que compõem a amostra da pesquisa, classificada pela coluna total de despesa por escola, em ordem decrescente.

---

<sup>13</sup>Fundo criado em 1997 pela Lei Municipal n.º 2.511, de 26 de março de 1997, e alterado pelo Decreto n.º 22.810, de 19 de agosto de 2022, que regulamenta, no âmbito da Semec, o Fundo Rotativo das Unidades de Ensino (escolas e CMEIs). O referido Fundo é composto pela transferência de recursos financeiros próprios do município de Teresina. Os recursos são efetivados mediante depósitos em contas específicas das unidades executoras, com gerenciamento fiscalizado pelo Conselho Escolar ou pela Associação de Pais e Mestres (Teresina, 2022).

<sup>14</sup>O PDDE, criado em 1995, também conhecido pelas entidades participantes como PDDE básico, atualmente, é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC n.º 15, de 16 setembro de 2021, que dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, a fiscalização e o monitoramento na execução do programa, em cumprimento ao disposto na Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. O programa possui caráter suplementar e consiste na destinação anual de recursos financeiros às entidades participantes. Os recursos do PDDE destinam-se à cobertura de despesas de custeio, de manutenção e de pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários (FNDE, 2023).

Tabela 11 – Consolidado das despesas por categoria, correspondente ao custo direto das 19 EMTIs, em valores nominais (2022)

<b>Escola Municipal</b>	<b>Seg. de ensino</b>	<b>Matrículas em 2022</b>	<b>Total de despesas c/pessoal</b>	<b>%</b>	<b>Despesas c/ serviços e insumos</b>	<b>%</b>	<b>Merenda escolar</b>	<b>%</b>	<b>Despesas (Fun. Rot. e PDDE)</b>	<b>%</b>	<b>Total de despesas por escola</b>
Eurípedes de Aguiar	6º a 9º	668	5.254.749	89	183.939	3	370.967	6	109.539	2	5.919.194
Mocambinho	5º a 9º	645	4.918.026	88	176.561	3	358.194	6	126.129	2	5.578.910
Murilo Braga	1º a 5º	517	4.664.152	90	105.165	2	287.111	6	126.444	2	5.182.872
Marcilio Rangel	3º a 9º	819	3.865.434	85	140.556	3	454.823	10	80.556	2	4.541.369
Ubiraci Carvalho	6º a 9º	552	3.662.837	87	117.345	3	306.548	7	114.843	3	4.201.573
Santa Fé	2º a 9º	452	3.503.206	89	88.059	2	251.014	6	86.572	2	3.928.851
Valter Alencar	6º a 9º	592	3.155.942	85	140.026	4	328.761	9	88.399	2	3.713.128
Jose Nelson	1º a 5º	408	3.213.483	87	159.271	4	226.579	6	74.861	2	3.674.194
Noe Fortes	6º a 9º	357	3.170.224	90	76.584	2	198.256	6	57.956	2	3.503.020
Cristina Evangelista	1º a 9º	266	2.925.757	88	200.516	6	147.720	4	59.100	2	3.333.093
Clidenor de Freitas	6º a 9º	628	2.766.017	84	97.815	3	348.754	11	82.148	2	3.294.734
Camilo Filho	2º a 5º	479	2.813.785	86	90.350	3	266.008	8	112.922	3	3.283.065
Planalto Ininga	2º a 5º	300	2.781.958	90	50.765	2	166.602	5	84.339	3	3.083.664
Areolino Leoncio	6º a 9º	235	2.547.537	91	44.608	2	130.505	5	72.895	3	2.795.545
Humberto Reis	1º a 5º	243	2.360.138	90	61.317	2	134.948	5	59.955	2	2.616.358
Mateus Rufino	1º a 9º	254	2.294.150	92	46.765	2	141.056	6	24.570	1	2.506.541
Casa Meio Norte	1º a 5º	315	1.711.784	86	52.856	3	174.932	9	56.172	3	1.995.744
Alda Neiva	1º a 5º	238	1.444.933	83	118.238	7	132.171	8	55.839	3	1.751.181
Santa Clara	1º a 9º	310	1.501.066	86	39.858	2	172.155	10	28.120	2	1.741.199
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>8.278</b>	<b>58.555.182</b>	<b>88</b>	<b>1.990.594</b>	<b>3</b>	<b>4.597.105</b>	<b>7</b>	<b>1.501.359</b>	<b>2</b>	<b>66.644.235</b>

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa (2022).

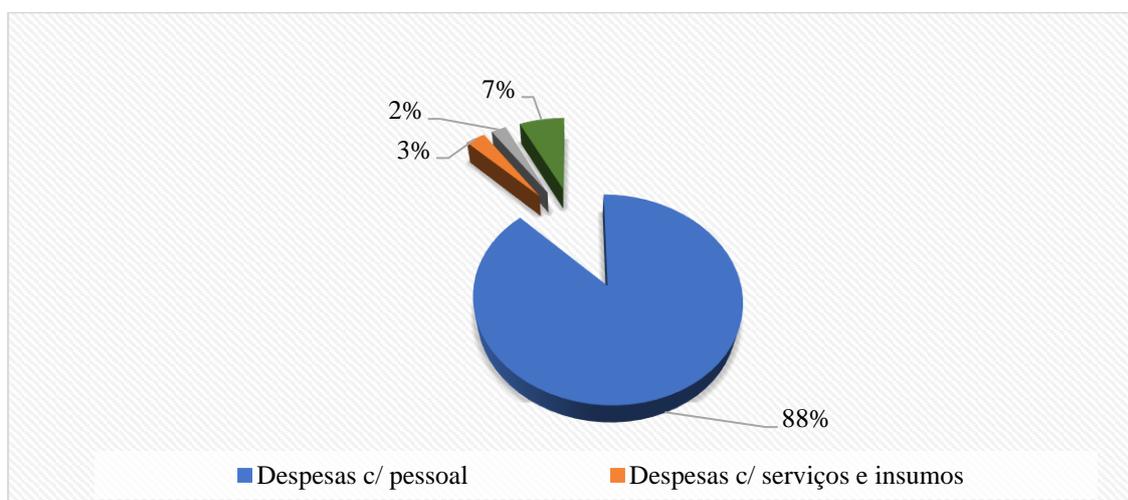
De modo geral, o montante gasto com as cinco categorias eleitas nas 19 EMTIs foi de R\$ 66.644.235. Em relação às despesas totais, a escola Eurípedes de Aguiar foi a que mais gastou (R\$ 5.919.194), com destaque para a categoria *despesas com pessoal*, que representou 89% desse montante. É possível constatar que em duas escolas (Areolino Leôncio e Mateus Rufino), o percentual de gastos com a categoria *pessoal* representou 91% do total das despesas realizadas em 2022, e a média de todas as escolas foi de 88%.

Em referência às despesas da categoria *serviços e insumos*, a unidade Alda Neiva teve maior percentual de gastos (7%) em relação ao total de despesas nesse item, seguida da escola Cristina Evangelista (6%). Já na categoria *merenda escolar*, três estabelecimentos de ensino destacaram-se como os que mais gastaram com esse insumo, quando relacionado com as despesas totais: Clidenor de Freitas (11%); Marcílio Rangel (10%); e Santa Clara (10%)

Para facilitar as análises, optamos por juntar, nesse caso, os recursos descentralizados (Fundo Rotativo e PDDE), por serem de natureza similar. Observamos nessa categoria que a escola com maior proporção de gastos com recursos financeiros provenientes dessas duas fontes foi a unidade de tempo integral Camilo Filho, com 4%, em relação ao total de suas despesas. A menor relação entre gasto com Fundo Rotativo e PDDE ocorreu na escola Mateus Rufino.

Tendo em vista que a metodologia orientada pelo método de ingredientes para estimar os custos educacionais em escolas parte da desagregação dos insumos elencados, é impreterível analisarmos o percentual de participação de cada categoria na composição do custo total das 19 ETIs envolvidas neste estudo, no ano de 2022, uma vez que esses elementos são indispensáveis para o desenvolvimento das atividades educativas. O Gráfico 3 sintetiza essas informações.

Gráfico 3 – Participação de cada categoria na composição do custo total



Fonte: dados da pesquisa (2022).

O Gráfico 3 apresenta a participação de cada categoria no custo total da amostra de 19 EMTIs de Teresina. Notamos que as despesas com pessoal têm impacto determinante na composição dos custos educacionais nessas escolas, representando a maior parcela na estimativa do custo-aluno, 88%, corroborando outros estudos que investigaram os custos educacionais, em que a categoria de *custo com pessoal* foi a que apresentou maior influência na composição custo-aluno-real (Silva, 2008; Alves, 2012; Sousa, 2014, entre outros).

Esse percentual (88%) reflete 18% a mais do que determina a Lei n.º 14.113/2020, que estabelece o mínimo de 70% dos recursos do Fundeb para o pagamento da remuneração e dos encargos sociais dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, embora o Fundo não represente o total de recursos da educação no município. Os *custos com pessoal* agregam as despesas com salário dos servidores efetivos da rede, incluindo docentes (efetivos e temporários), estagiários e não docentes (efetivos, terceirizados e comissionados) e com encargos contratuais dos trabalhadores terceirizados. Destarte, outro fator de influência na composição do custo com pessoal refere-se às despesas com as gratificações concedidas aos docentes e não docentes, como veremos nas análises posterior.

De modo geral, o percentual apresentado na participação dos custos das 19 EMTIs, relacionado ao pagamento desses profissionais, retrata a política de financiamento da educação implementada no País desde a promulgação da LDB n.º 9.394/96, com a política de fundos (Fundef e Fundeb, em que o primeiro previa o limite mínimo de 60% para custear as despesas com pessoal do magistério, e o segundo, 70% destinado à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício – art. 26, Lei n.º 14.113/2020).

A participação das demais categorias no cômputo geral do custo-aluno real estão assim distribuídas: despesas com serviços e insumos – 3%; despesas com recursos descentralizados (Fundo Rotativo e PDDE) – 2% e despesas com merenda escolar – 7%. Desses percentuais, inferimos que o valor das despesas financiadas com o Fundo Rotativo e o PDDE tiveram pouca expressividade na composição do custo-aluno. A segunda categoria com maior peso no cômputo geral das despesas foi a *merenda escolar*, insumo que não se constitui como despesas de MDE, de acordo com o art. 71 da Lei n.º 9.394/96.

Para melhor entendimento e compreensão das particularidades de cada uma dessas categorias, elas serão detalhadas a seguir, intentando apreender as possíveis conexões entre as despesas das categorias eleitas e os valores do custo-aluno praticados na rede municipal de Teresina, em 2022, com ênfase para a categoria pessoal que representa o maior peso no cômputo geral dos custos diretos nas ETIs.

O exercício seguinte é analisar a categoria com *pessoal* de forma desagregada, como parte de um todo estruturado. Essa categoria é composta por professores do magistério, compreendendo os de regime estatutário (efetivo), temporário (ingressaram por meio de processo seletivo, com vínculo de até dois anos); temos ainda os estagiários (estudantes que ainda estão no período de formação, mas assumem a função docente). Além desses profissionais, existem trabalhadores que atuam nas escolas como agentes comissionados (secretária da escola), estatutários administrativos (efetivos que podem desempenhar diversas funções não docentes) e os terceirizados (técnicos, apoio administrativo, pessoal de cantina, limpeza e portaria etc.). A Tabela 12 apresenta as informações por escola de cada segmento que compõe essa categoria.

Tabela 12 – Informações gerais relacionadas às despesas com a categoria *pessoal*, em valores nominais (2022)

<b>Escola Municipal</b>	<b>Matrículas 2022</b>	<b>Custo magistério estatutário</b>	<b>%</b>	<b>Custo estatutário Administ.</b>	<b>%</b>	<b>Custo Prof. temporário</b>	<b>%</b>	<b>Custo estagiário</b>	<b>%</b>	<b>Custo c/ cargo comissionado</b>	<b>%</b>	<b>Custo c/ pessoal terceirizado</b>	<b>%</b>	<b>Total das despesas c/ pessoal</b>
Eurípedes de Aguiar	668	3.444.756	66	29.685	1	310.504	6	82.977	2	20.936	0	1.235.329	24	5.254.749
Mocambinho	645	2.790.334	57	75.069	2	413.331	8	74.114	2	13.049	0	1.422.235	29	4.918.026
Murilo Braga	517	3.580.786	77		0	184.375	4	56.402	1	58.029	1	784.560	17	4.664.152
Marcilio Rangel	819	2.341.200	61		0	456.142	12	19.974	1	17.274	0	1.030.844	27	3.865.434
Ubiraci Carvalho	552	2.468.634	67	204.963	6	297.524	8	36.412	1	16.766	0	843.501	23	3.662.837
Santa Fé	452	2.503.240	71	160.248	5	116.960	3	56.672	2	16.855	0	734.410	21	3.503.206
Jose Nelson	408	2.351.198	73	54.123	2	118.429	4	73.831	2	16.766	1	623.575	19	3.213.483
Noé Fortes	357	2.288.080	72		0	45.215	1	24.929	1	0	0	757.877	24	3.170.224
Valter Alencar	592	2.062.499	65		0	241.728	8	71.384	2	14.201	0	742.467	24	3.155.942
Cristina Evangelista	266	1.888.259	65		0	238.031	8	58.094	2	0	0	704.706	24	2.925.757
Camilo Filho	479	1.111.022	39		0	657.755	23	36.307	1	16.766	1	991.936	35	2.813.785
Planalto Ininga	300	2.007.427	72		0	140.496	5	46.983	2	16.766	1	475.140	17	2.781.958
Clidenor de Freitas	628	1.673.669	61		0	322.024	12	89.854	3	16.984	1	663.486	24	2.766.017
Areolino Leôncio	235	1.702.468	67	36.668	1	170.651	7	5.681	0	16.766	1	651.971	26	2.547.537
Humberto Reis	243	1.700.021	72		0	125.240	5	29.573	1	18.618	1	486.687	21	2.360.138
Mateus Rufino	254	1.684.416	73	95.147	4	133.515	6	25.097	1	16.766	1	434.356	19	2.294.150
Casa Meio Norte	315	663.825	39		0	391.841	23	41.855	2	16.766	1	597.497	35	1.711.784
Santa Clara	310	540.081	36	23.664	2	316.480	21	16.116	1	16.766	1	611.623	41	1.501.066
Alda Neiva	238	718.944	50		0	226.048	16	18.581	1	18.172	1	463.189	32	1.444.933
<b>TOTAL</b>	<b>8.278</b>	<b>37.520.859</b>	<b>64</b>	<b>679.566</b>	<b>1,2</b>	<b>4.906.289</b>	<b>8</b>	<b>864.837</b>	<b>1,5</b>	<b>328.245</b>	<b>0,6</b>	<b>14.255.387</b>	<b>24</b>	<b>58.555.182</b>

Fonte: elaborada pelas autoras, com base nos dados da pesquisa (2022).

Dentre os segmentos que integram essa categoria, destacamos na Tabela 12, os profissionais efetivos e os terceirizados, que representam 64,1% e 24,3%, respectivamente, sobre as despesas totais dessa categoria (R\$ 58.555.182). Os altos custos com o pessoal terceirizado precisam ser investigados, no sentido de averiguar se a quantidade de trabalhadores é proporcional ao porte de cada escola, se a folha não está inflada, além do impacto dessa modalidade de contratação para as condições de oferta e o seu significado para a gestão pública, desafios para futuras pesquisas.

No que concerne as categorias com menor peso, em relação ao montante total da categoria pessoal, destacamos os custos com estatutário administrativo (1,2%), estagiário (1,5%) e cargo comissionado (0,6%). Os custos com professor temporário representam (8%).

Visto que a categoria pessoal tem a maior participação nos custos educacionais é fundamental estimar o custo-aluno-ano e mês. A Tabela 13 anuncia esses valores.

Tabela 13 – Custo-aluno das ETIs, com base nas despesas com a categoria *pessoal* no município de Teresina, em valores nominais (2022)

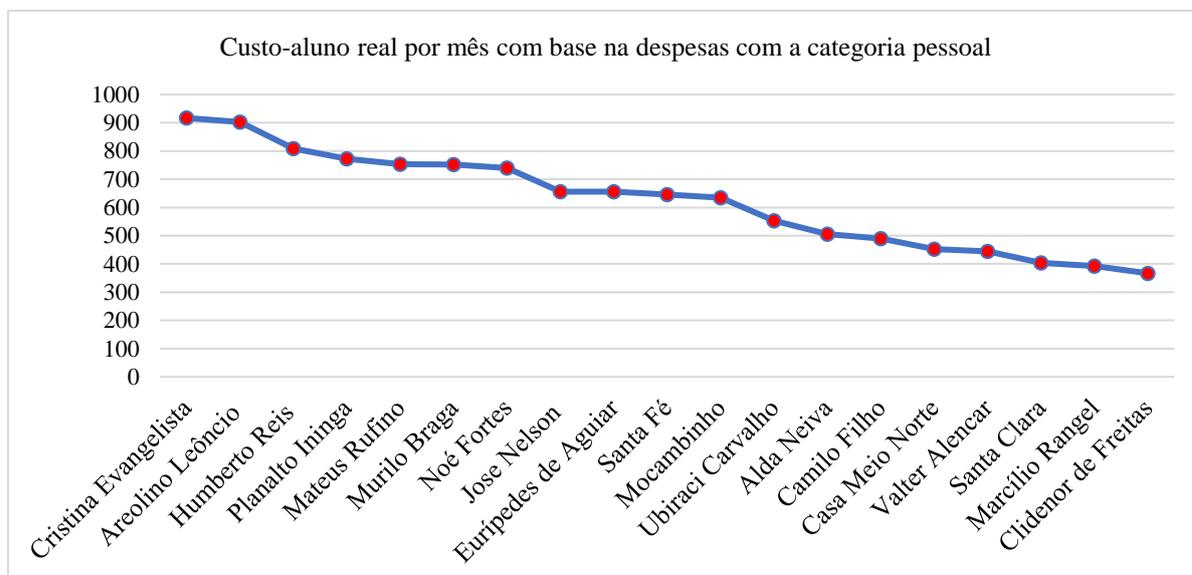
Escola Municipal	Segmento de ensino	Número de alunos em 2022	Total das despesas c/ pessoal (R\$)	Custo-aluno-ano (R\$)	Custo-aluno-mês (R\$)
Cristina Evangelista	1º ao 9º	266	2.925.757	10.999	917
Areolino Leôncio	6º ao 9º	235	2.547.537	10.841	903
Humberto Reis	1º ao 5º	243	2.360.138	9.713	809
Planalto Ininga	2º ao 5º	300	2.781.958	9.273	773
Mateus Rufino	1º ao 5º	254	2.294.150	9.032	753
Murilo Braga	1º ao 9º	517	4.664.152	9.022	752
Noé Fortes	6º ao 9º	357	3.170.224	8.880	740
Jose Nelson	1º ao 5º	408	3.213.483	7.876	656
Eurípedes de Aguiar	6º ao 9º	668	5.254.749	7.866	656
Santa Fé	2º ao 9º	452	3.503.206	7.750	646
Mocambinho	5º ao 9º	645	4.918.026	7.625	635
Ubiraci Carvalho	6º ao 9º	552	3.662.837	6.636	553
Alda Neiva	1º ao 5º	238	1.444.933	6.071	506
Camilo Filho	2º ao 5º	479	2.813.785	5.874	490
Casa Meio Norte	1º ao 5º	315	1.711.784	5.434	453
Valter Alencar	6º ao 9º	592	3.155.942	5.331	444
Santa Clara	1º ao 9º	310	1.501.066	4.842	404
Marcílio Rangel	3º ao 9º	819	3.865.434	4.720	393
Clidenor de Freitas	6º ao 9º	628	2.766.017	4.404	367
<b>TOTAL</b>		8.278	58.555.182	7.074	589

Fonte: dados da pesquisa (2022).

A análise denota que mesmo considerando somente as despesas com pessoal, a rede municipal apresenta variação significativa entre o custo-aluno das ETIs, sendo o valor máximo R\$ 917,00 e o mínimo, R\$ 367,00: uma diferença de praticamente 60%. Isso sinaliza que existe uma diversidade de fatores que podem influenciar na determinação desses valores, como: o tipo de etapa e de segmento ofertado; o porte da escola; a quantidade de profissionais efetivos e o

tempo de serviço deles; o quantitativo de docentes temporários; além do número de estagiários, entre outros aspectos intervenientes. O Gráfico 4 mostra a variação entre os valores de custo-aluno real por mês das 19 EMTIs, considerando a escala maior para o menor custo-aluno.

Gráfico 4 – Variação de custo-aluno real entre EMTIs, com base nas despesas com pessoal (2022)



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa (2022).

Visualizamos duas escolas com valores bem próximos (Cristina Evangelista e Areolino Leôncio). Essas unidades ofertaram o tempo integral de 1º a 9º ano e do 6º ao 9º ano, sendo localizadas na zona urbana e rural, respectivamente. Notamos certo equilíbrio entre os valores do custo-aluno real de quatro unidades dispostas no centro do gráfico e uma tendência de queda nesses custos, a partir da 12ª escola, denotando uma grande variação quanto ao custo por aluno, quando utilizada a categoria *pessoal*.

Quando observamos novamente a Tabela 13, na coluna das matrículas, é possível perceber que duas das escolas com maior número de matrículas (Marcílio Rangel e Clidenor de Freitas) possuem os menores custo-aluno, reforçando o que Bacic, Vasconcelos e Martinez (2005) apontaram, que quanto maior o número de alunos por turma e por escola, menor é seu custo. Essa inferência se adequa melhor quando o estabelecimento de ensino oferta matrículas para o ensino fundamental completo ou de 6º a 9º ano.

Ao compararmos os custos totais da categoria pessoal de cada EMTI na Tabela 13, é possível verificar que as escolas com maiores gastos, nesse quesito, não correspondem àquelas com maior custo-aluno. O exame comparativo desvela que apesar de as despesas com pessoal ter maior peso na participação total dos custos, não foi determinante para que as escolas que mais gastaram com essa categoria tivessem maior custo-aluno relacionado a ela, denotando a

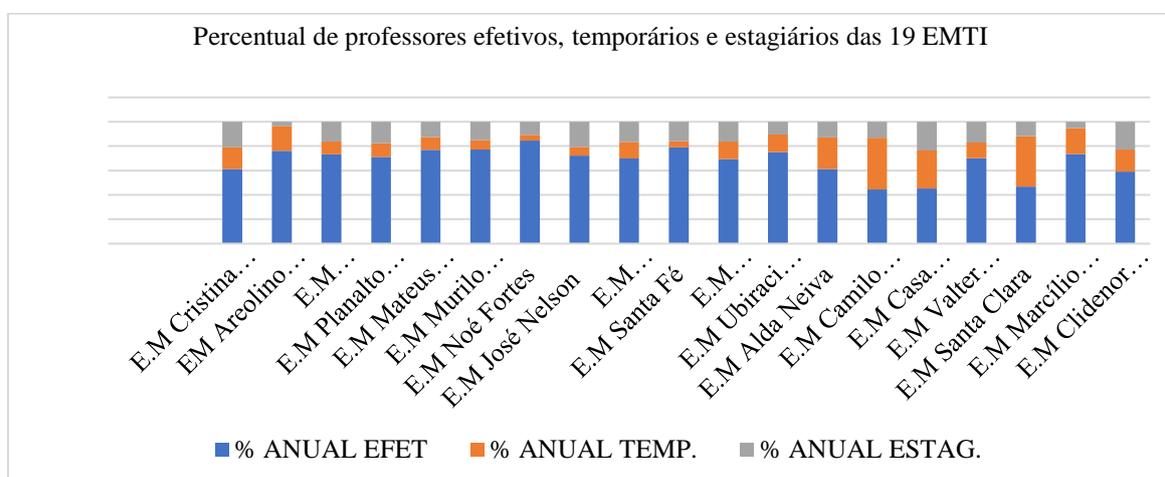
importância de abranger a maior quantidade possível de insumos para que se obtenha uma estimativa de custo mais próxima da realidade investigada.

A EMTI Eurípedes Aguiar (6º ao 9º), por exemplo, foi a que mais gastou com pessoal. Entretanto, não é a escola com maior custo-aluno-mês (R\$ 656), estando na nona posição de maior custo. Essa situação pode estar relacionada com o fato de que as escolas que ofertam esse segmento possuem, de modo geral, uma quantidade maior de alunos por turma. Por sua vez, a escola Alda Neiva (1º a 5º) foi a que menos gastou com esse insumo, com custo-aluno-mês de R\$ 506, uma diferença de apenas 23%. Enfatizamos que nesse segmento a relação número de alunos por turma é menor.

Analisando os custos, tomando por base somente os gastos realizados com os professores (efetivos, temporários) e estagiários, é possível afirmar que as escolas pesquisadas possuem um quantitativo de professores temporários e de estagiários significativo, correspondendo, em média, a 25,7% e 22%, respectivamente, em relação ao total de professores dessas escolas, impactando o cômputo do custo-aluno real dessas unidades de tempo integral.

O Gráfico 5 disponibiliza informações relacionadas a esses profissionais.

Gráfico 5 – Percentual anual de professores de 19 EMTIs na Rede Municipal de Ensino de Teresina (2022)



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa (2022).

De modo geral, a composição do quadro docente das 19 EMTIs analisadas apresenta-se bastante irregular, se verificado o movimento anual do quadro de lotação desses profissionais. Tomando como referência os meses de abril<sup>15</sup> e dezembro de 2022, constatamos que 99,9% das

<sup>15</sup>A opção pelo mês de abril como base para as análises deu-se em virtude do período pós-pandemia e pelo fato de o período letivo de 2022 ser iniciado somente no mês de março, em decorrência do movimento grevista da categoria.

escolas não possuíam o quadro completo de docentes para realizar as atividades pedagógicas, no início do período letivo chegando a uma diferença significativa entre 10% e 46,4%, entre as escolas.

À vista disso, denotamos que a quantidade adequada de docentes para as atividades pedagógicas é condição precípua e que a falta desses profissionais, além de impactar a rotina escolar, traz sérios prejuízos ao processo ensino-aprendizagem dos educandos. Ressaltamos que somente um estabelecimento de ensino apresentou maior número de docentes no mês de abril do que no mês de dezembro (fim do período letivo), vislumbrando a necessidade de um planejamento mais acurado por parte da gestão municipal.

Observando o Gráfico 5, que representa a composição do quadro docente de cada segmento da subcategoria *docente*, é possível depreender que, em pelo menos três estabelecimentos de ensino (Prof. Camilo Filho, Casa Meio Norte e Santa Clara), a quantidade de professores temporários e de estagiários é maior que o número de professores efetivos: 55,5%, 54,8% e 53,2%, respectivamente.

Não obstante, essas três escolas de tempo integral estão entre os seis estabelecimentos com menor custo-aluno, sinalizando que os contratos precários resultam em remuneração menor que a dos efetivos, até porque a quantidade significativa desses profissionais foi um dos fatores que influenciaram na variação dos custos entre escolas na categoria pessoal.

Por sua vez, os docentes efetivos lotados nessas unidades possuem remuneração maior, decorrente da existência de um plano de carreira que assegura mudanças de classe e de níveis, além de vantagens como gratificações, que não são concedidas aos temporários ou aos estagiários, em que pese o fato de, em 2021, os servidores municipais da educação não terem obtido reajuste, levando à greve docente.

A Lei Complementar n.º 5.703, de 24 de fevereiro de 2022, estabeleceu que os professores e pedagogos, no enquadramento inicial – 40h/semanais –, teriam o vencimento igual a R\$ 4.084,04, acrescido de R\$ 866,76 (Gratificação de Incentivo à Docência), totalizando R\$ 4.950,80, além de outras vantagens que compõem a remuneração. No mesmo ano, os temporários receberam o vencimento de R\$ 3.845,63 para a mesma carga horária, ou seja, uma diferença salarial de R\$ 1.105,17 em relação aos efetivos, correspondente a 22% (Teresina, 2022).

No caso dos estagiários, ganharam R\$ 624,66 (ajuda de custo) e, em média, R\$ 60,00 (auxílio transporte), perfazendo um total de R\$ 684,66, correspondente a 17,8% do piso salarial dos professores (R\$ 3.845,63) para 2022.

Entende-se que o exercício da docência em caráter temporário deveria ocorrer somente em situações excepcionais, como determina a Lei n.º 3.290, de 22 de março de 2004, que prevê a substituição de professor titular em regência de classe somente quando se encontre legalmente afastado – situação que parece não ocorrer em Teresina, tendo em vista o significativo percentual de professores temporários (25,7%) e de estagiários (22%) que assumem ilegalmente o exercício da docência, ou seja, 47,7%, em média, desses profissionais lotados nas ETIs não são efetivos (Teresina, 2004).

Advertimos para o fato de que a rotatividade desencadeada por essa prática prejudica a qualidade do ensino público, e traz implicações de ordem política, econômica, organizacional, pedagógica e formativa para o corpo docente e discente dessas escolas, pois professores temporários não desenvolvem vínculo permanente com a comunidade escolar, tampouco os estagiários podem dar continuidade à formação e ao trabalho coletivo – prática indispensável para uma atividade docente qualificada. Portanto, a economia no custo, decorrente dos vínculos precários, interfere tanto na formação integral dos estudantes quanto na formação continuada desses professores.

Intentando explicar os motivos para a diferenciação dos valores de custo-aluno praticado na rede municipal, por meio das despesas com pessoal, realizamos levantamento das principais gratificações recebidas por esses trabalhadores da educação, com o propósito de compreender o peso desses incentivos nas despesas com pessoal. As informações podem ser visualizadas na Tabela 14.

Tabela 14 – Gratificações da categoria *pessoal*, por unidade de ensino em tempo integral (2022)

<b>Escola</b>	<b>Total das despesas c/ pessoal</b>	<b>Gratificação de titulação</b>	<b>Gratificação de incentivo à docência</b>	<b>Gratificação de intraturno</b>	<b>Tempo Integral Definitivo (TID)</b>	<b>Tempo Integral Provisório (TIP)</b>	<b>GID salário contratado</b>	<b>Total das gratificações</b>	<b>% sobre o total das despesas c/ pessoal</b>
E. M. Eurípedes de Aguiar	5.254.749	187.314	395.868	10.848	20.010	95.016	43.967	753.023	14
E. M. Mocambinho	4.918.026	137.551	329.586	8.252	33.021	107.701	56.162	672.273	14
E. M. Murilo Braga	2.294.150	166.230	398.688	28.819	4.964	45.152	27.129	670.982	29
E. M. Marcílio Rangel	3.865.434	96.932	271.692	11.913	53.930	146.090	57.806	638.363	17
E. M. Santa Fé	3.503.206	149.752	269.230	4.658	8.190	141.252	18.008	591.090	17
E.M. Ubiraci Carvalho	3.662.837	115.378	270.329	17.037	43.751	92.190	41.162	579.847	16
E. M. Noé Fortes	3.170.224	126.006	250.514	6.189	25.450	102.973	6.200	517.332	16
E. M. Clidenor de Freitas	2.766.017	83.711	192.825	8.605	32.018	109.415	42.737	469.311	17
E. M. Valter Alencar	3.155.942	121.494	232.062	14.439	7.446	59.834	32.435	467.710	15
E. M. José Nelson	3.213.483	88.877	273.507	17.037	18.800	42.712	16.302	457.235	14
E.M. Cristina Evangelista	2.925.757	100.507	193.906	10.848	20.697	57.725	33.469	417.152	14
E. M. Areolino Leôncio	2.547.537	101.566	181.948	20.521	17.036	61.668	22.723	405.462	16
E.M. Planalto Ininga	2.781.958	81.779	230.785	13.441		22.338	21.079	369.422	13
E. M. Mateus Rufino	4.664.152	85.405	180.201	16.857	14.892	40.954	17.573	355.882	8
E. M. Humberto Reis	2.360.138	82.936	184.117	18.568	8.190	23.662	18.008	335.481	14
E. M. Camilo Filho	2.813.785	31.718	117.846	10.315			89.976	249.855	9
E.M. Alda Neiva	1.444.933	42.944	81.715	11.093			24.575	160.327	11
E. M. Casa Meio Norte	1.711.784	14.855	78.615	11.251			53.470	158.191	9
E.M. Santa Clara	1.501.066	20.800	64.759	5.013		21.828	43.494	155.894	10
<b>TOTAL</b>	<b>58.555.182</b>	<b>1.835.755</b>	<b>4.198.193</b>	<b>245.704</b>	<b>308.395</b>	<b>1.170.510</b>	<b>666.275</b>	<b>8.424.832</b>	
(%) de cada gratificação em relação às despesas totais		3	7	0	1	2	1	14	

Fonte: elaborado pela autora, com base na folha de pagamento do profissionais da educação (Semec, 2022).

De modo geral, observamos que os dados das seis gratificações representam 14% do montante das despesas com pessoal, percentual significativo e que pode influenciar no valor total das despesas com os custos diretos e, conseqüentemente, na estimativa do custo-aluno do conjunto das escolas pesquisadas, assim como do custo-aluno de cada ETI.

Verificamos que o tipo de gratificação com maior peso é *incentivo à docência* (7%), concedido aos profissionais da educação da rede municipal de Teresina em efetivo exercício do magistério (Lei complementar n.º 3.951/2009), ou seja, aqueles que estão em sala de aula. Nesse quesito, as ETIs Murilo Braga, Eurípedes de Aguiar e Mocambinho destacam-se como as unidades de tempo integral com mais despesas de incentivo à docência.

Proporcionalmente ao total das despesas com pessoal, a ETI Murilo Braga também possui o maior percentual quando a análise parte da soma de todas as gratificações (29%). Ressaltamos que se considerado esse insumo, a referida unidade está entre aquelas com maior custo-aluno, reforçando que o valor das gratificações é um dos elementos que causam a variação de custo-aluno entre as escolas.

A gratificação de titulação, como discutido no capítulo da metodologia, é concedida aos servidores públicos municipais que apresentarem diplomas ou certificados, a depender do tipo de titulação, no âmbito de sua área de atuação: especialização (10%); mestre (20%) ou doutor (40%). Esse tipo de gratificação representa a segunda maior participação na apuração das despesas com pessoal (3%). Com base nesse percentual, inferimos que a rede em tela precisa avançar nas políticas de formação continuada de seus trabalhadores, pois o número de especialistas das 19 ETIs (227) é superior ao daqueles com título de mestre (49) e de doutor (7).

As escolas Eurípedes de Aguiar (6º a 9º), Murilo Braga (1º a 5º) e Santa Fé (2º a 9º) foram as que mais tiveram despesas com gratificação de titulação. No entanto, o fato de terem mais gastos com esse tipo de gratificação não foi suficiente para determinar os maiores custos, revelando que a variação de uma escola para outra depende de muitos elementos.

Com relação à gratificação de intraturno, é destinada ao pessoal do magistério pela permanência no intraturno na unidade de ensino situada em local de difícil acesso ou que apresente dificuldade de locomoção de uma unidade para outra (Lei Complementar n.º 4.018/2010). Apesar de todas as escolas possuírem servidor com esse tipo de gratificação de intraturno, esse incentivo representou o menor percentual na composição das despesas com pessoal.

Já o TID e o TIP não têm relação com a ETI em si, mas é devido somente ao ocupante do cargo de professor, pedagogo ou profissional com jornada de trabalho de 20h semanais e que, efetivamente, esteja cumprindo carga horária de 40 horas semanais, conforme necessidade

da Semec (art. 75, Lei n.º 2.138/1992). Observamos que nem todas as escolas possuem servidor com esse benefício. Os valores percentuais no cômputo geral das despesas da categoria em análise correspondem a 1% e 2%, respectivamente.

No caso da GID *salário-contratado*, todas as escolas têm profissionais com esse incentivo. No entanto, chama a atenção o fato de não ser mencionada em nenhuma lei, dificultando identificar, quem, de fato, tem direito a esse tipo de gratificação, que representa apenas 1% das despesas com pessoal.

A fim de conhecer melhor a realidade formativa dos profissionais da educação que trabalham nesses estabelecimentos de ensino e verificar se esse elemento possui relação com a variação dos valores do custo-aluno entre as escolas, realizamos um levantamento da quantidade de profissionais que possuem titulação de especialista, mestre ou doutor, com base nas informações da folha de pagamento disponibilizada pela Semec.

Para saber o tipo de titulação, calculamos o percentual de gratificação de titulação adotado na rede municipal de Teresina (10% especialista; 20% mestre; e 40% doutor) sobre o vencimento. O resultado desse levantamento pode ser observado na Tabela 15.

Tabela 15 – Quantidade de profissionais da educação, conforme a titulação

Escola Municipal	Média mensal de docentes	Titulação		
		Especialista	Mestre	Doutor
Cristina Evangelista	33	8	1	1
Areolino Leôncio	18	11	2	
Humberto Reis	22	11	1	
Planalto Ininga	33	11	1	
Mateus Rufino	42	13	1	1
Murilo Braga	25	23	2	
Noé Fortes	28	11	6	
Jose Nelson	42	14	1	
Eurípedes de Aguiar	60	25	4	1
Santa Fé	43	15	6	
Mocambinho	55	13	5	1
Ubiraci Carvalho	40	17	1	
Alda Neiva	18	7		
Camilo Filho	33	6		
Casa Meio Norte	21	4		
Valter Alencar	52	10	6	2
Santa Clara	15	4		
Marcilio Rangel	44	10	11	
Clidenor de Freitas	48	14	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>672</b>	<b>227</b>	<b>49</b>	<b>7</b>

Fonte: elaborada pela autora, com base na folha de pagamento (Semec, 2022).

É válido elucidar que o sistema de gratificação por titulação da Rede Municipal de Ensino de Teresina está previsto no Estatuto e no Plano de Cargos e Salários do Magistério,

normatizado por meio da Lei n.º 2.972/2001. Denominado *Incentivo por titulação*, esse benefício corresponde a 10% (dez por cento) sobre o vencimento quando a titulação é de especialista na área de atuação, e com carga horária mínima de 360 horas; 20% (vinte por cento) sobre o vencimento quando a titulação é de mestre; 40% (quarenta por cento) sobre o vencimento quando a titulação é de doutor, prevalecendo a maior titulação (Lei n.º 4.252 /2012), ou seja, não é cumulativo.

Verificamos que a quantidade de trabalhadores especialistas (227) da amostra pesquisada é significativamente maior que a de mestres (49) e de doutores (7), equivalendo a 34%, 7% e 1%, respectivamente, da média anual de docentes. Tal dado revela que 58% dos profissionais da educação dessas escolas possuem somente a graduação ou o ensino médio.

Uma vez que as Instituições de Ensino Superior de Teresina não têm ofertado especialização, assegurando a gratuidade, possivelmente, o profissional precise custear uma formação continuada, denotando um nicho de exploração para as instituições privadas que ofertam esses cursos. As universidades públicas, geralmente, ofertam, de forma bastante limitada, somente cursos de mestrado e de doutorado.

A quantidade de mestres e de doutores representa 21,6% e 3,1%, respectivamente, do total de especialistas, revelando a dificuldade desses profissionais em continuar sua formação. Enfatizamos que os cursos na modalidade *stricto sensu* são mais aprofundados e focados na carreira acadêmica, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação e para o aprimoramento constante dos professores, como preconiza a LDB/9.394/96, a qual dispõe que a formação continuada é um direito de todos os professores.

Tendo em vista os dados apresentados das referidas gratificações, assim como o tipo e a quantidade de profissionais desses estabelecimentos de ensino que possuem titulação, entendemos que os valores de cada escola impactam o resultado das despesas totais que correspondem aos custos diretos com pessoal, repercutindo na diferenciação do custo-aluno de cada unidade de tempo integral, assim como no custo-médio do conjunto das escolas participantes da pesquisa.

Visando a atender aos objetivos da pesquisa, apuramos os gastos com as despesas referentes à água, à energia, ao gás, ao telefone e ao transporte – insumos que compuseram a categoria *insumos e serviços*, e são fundamentais para o funcionamento desses estabelecimentos de ensino. Na Tabela 16, apresentamos os valores de cada componente.

Tabela 16 – Gastos com a categoria *serviço e insumos* nas EMTIs, em valores nominais (2022)

<b>Componentes</b>	<b>Valores gastos em (R\$)</b>	<b>% sobre o valor total</b>
Despesas com energia	1.492.264	75,5
Despesas com transporte escolar	218.824	11,0
Despesas com água	168.212	8,5
Despesas com gás	99.960	5,0
Despesas com telefone	11.333	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>1.990.594</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pela autora, com base em dados da pesquisa (2022).

A soma das despesas com a categoria *insumos e serviços* totalizou R\$ 1.990.594. Desse montante, a maior parcela (75,5%) foi destinada às despesas com energia, seguida de 11% com transporte; 8,5% com água; 5% com gás; e apenas 0,6% com telefone.

A alta despesa com energia decorre do fato de que a rede investe na climatização das escolas, com a implantação de ar-condicionado, insumo indispensável em Teresina, uma das capitais mais quentes do País. A sala de aula climatizada corrobora a produtividade docente e discente, por oferecer algum conforto que ajude na capacidade de concentração e de rendimento do trabalho pedagógico.

Em relação à categoria *transporte*, dentre as escolas pesquisadas, somente duas (Prof.<sup>a</sup> Alda Neiva e Prof.<sup>a</sup> Cristina Evangelista) utilizaram o serviço para transportar os alunos, computando, cada uma, R\$ 80.672 e R\$ 138.152, respectivamente, totalizando um gasto anual de R\$ 218.824. Apesar de esse valor se referir apenas a duas escolas, é um dos componentes que demandam uma parcela maior de recursos públicos, tendo em vista que representa 11% da composição dos custos dessa categoria. Esse fator contribuiu para que a EMTI Prof.<sup>a</sup> Cristina Evangelista tivesse o maior custo aluno-ano, dentre as 19 unidades avaliadas. Já a EMTI Prof.<sup>a</sup> Alda Neiva ocupa a décima terceira posição, sinalizando que a diferenciação nos valores de custo-aluno pode estar relacionada a fatores diversos.

As despesas com água, insumo indispensável para a sobrevivência do ser humano e para o desenvolvimento das atividades laborais nos estabelecimentos de ensino, somou R\$ 168.212. Salientamos que somente a escola Areolino Leôncio, localizada na zona rural, utiliza água de poço artesianos, daí porque não houve despesas com esse insumo – situação que pode ter impactado o cálculo do custo-aluno.

Já as despesas com a compra de gás de cozinha tiveram um custo total de R\$ 99.960, o que representa 5,0% na composição da categoria *insumos e serviços*. Segundo informações obtidas na Semec, esses gastos ocorreram no período de janeiro a setembro de 2022, pois a Secretaria de Educação expediu normativa determinando que a compra desse insumo seria

realizada pelas escolas, utilizando recursos do Fundo Rotativo, conforme Decreto n.º 22.810, de 18 de agosto de 2022.

Ressaltamos que as escolas também possuem serviço de *internet*. Entretanto, esse insumo foi computado nas despesas executadas com recursos do PDDE *conectividade*, uma subclassificação do PDDE qualidade.

Dando continuidade às análises das categorias eleitas para a determinação dos custos educacionais diretos, é importante esclarecer que não foi possível desagregar os componentes adquiridos com os recursos descentralizados (Fundo Rotativo e PDDE), como justificado na metodologia. Para melhor entendimento dessa importante categoria no cálculo geral do custo-aluno das EMTIs, reportaremos somente às despesas custeadas com essas receitas, sem realizar a classificação de cada insumo, pois essas fontes possuem diretrizes que estabelecem como e em que os recursos devem ser empregados.

Dessa forma, analisaremos separadamente a movimentação das receitas e das despesas com recursos oriundos do Fundo Rotativo e do PDDE de cada estabelecimento de tempo integral, tendo em vista que são as duas fontes de recursos descentralizados que as escolas podem movimentar, mesmo seguindo as orientações das respectivas normativas, em âmbito municipal e federal. Observemos as informações explicitadas na Tabela 17.

Tabela 17 – Movimentação das receitas e das despesas com recursos oriundos do Fundo Rotativo e do PDDE das EMTIs, em valores nominais (2022)

EMTI	Receitas Fundo Rotativo (R\$)	Despesas Fundo Rotativo (R\$)	Saldo (R\$)	Receitas PDDE (R\$)	Despesas PDDE (R\$)	Saldo (R\$)
Mocambinho	159.601	112.205	47.396	46.251	13.924	32.326
Marcílio Rangel	140.990	80.556	60.434	85.751	0	85.751
Eurípedes Aguiar	107.935	106.648	1.287	23.413	2.891	20.522
Ubiraci Carvalho	106.241	88.459	17.781	57.267	26.384	30.883
Valter Alencar	90.266	83.000	7.266	46.425	5.399	41.026
Murilo Braga	84.895	79.930	4.965	76.829	46.513	30.315
Camillo Filho	80.653	75.685	4.968	73.304	37.237	36.067
Areolino Leoncio	78.066	69.212	8.854	24.044	3.683	20.362
Santa Fé	72.923	55.285	17.638	75.740	31.287	44.453
Planalto Ininga	71.732	45.435	26.296	63.759	38.904	24.855
Clidenor Freitas	67.110	61.241	5.869	49.958	20.907	29.051
Casa Meio Norte	65.845	45.277	20.568	44.417	10.895	33.522
José Nelson	64.454	59.829	4.624	48.813	15.031	33.782
Cristina Evangelista	61.714	53.720	7.994	19.913	5.379	14.534
Humberto Reis	59.240	54.297	4.943	31.074	5.658	25.416
Alda Neiva	59.157	44.960	14.198	28.625	10.879	17.746
Noé Fortes	57.536	54.864	2.672	5.382	3.093	2.289
Mons Mateus	55.209	18.172	37.037	32.278	6.399	25.879
Santa Clara	40.482	23.766	16.716	24.973	4.354	20.619
<b>TOTAL</b>	<b>1.524.049</b>	<b>1.212.542</b>	<b>311.507</b>	<b>858.217</b>	<b>288.817</b>	<b>569.400</b>

Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados da pesquisa (2022).

O total das receitas destinadas ao Fundo Rotativo (fonte composta pela transferência de recursos financeiros próprios do município de Teresina) das 19 unidades de ensino de tempo integral da Rede Pública Municipal de Educação soma R\$ 1.524.049. Desse montante, R\$ 1.212.542 ou 79,6% foram gastos com despesas de manutenção, de conservação e de pequenos reparos da unidade de ensino, sendo tais desembolsos registrados nas correspondentes prestações de conta, conforme estabelece o Decreto n.º 22.810, de 18 de agosto de 2022.

Vislumbramos que um montante considerável de recursos provenientes dessa fonte não foi gasto pelas escolas, totalizando R\$ 311.507, isto é, 20,4% foram reprogramados para o exercício seguinte, embora seja relatado pelos trabalhadores da educação a insuficiência de recursos para custear as diversas finalidades acima citadas.

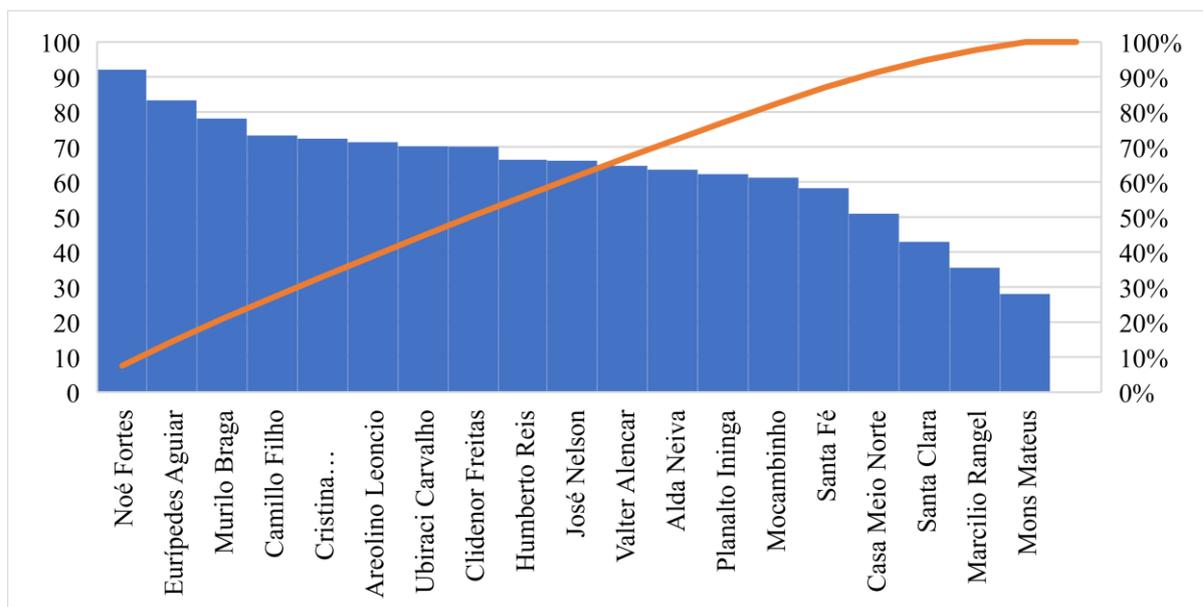
Quando se trata de recursos provenientes do PDDE (recursos federais), a situação não é diferente: as receitas destinadas às escolas totalizaram R\$ 858.217, de cujo montante apenas R\$ 288.817, ou mais precisamente, 33,6% foram empregados em insumos e em despesas, conforme as orientações definidas na Resolução n.º 15/2021(MEC/FNDE), apresentadas no capítulo que trata da metodologia. A quantia que não foi gasta correspondeu a R\$ 569.400, ou seja, 66,4%, um valor alto, dada a falta de condições financeiras para desenvolver as atividades educativas relatadas pelos gestores.

O montante proveniente do Fundo Rotativo e do PDDE correspondeu a R\$ 2.382.266. Desse total, R\$ 880.907, equivalente a 37%, não foi investido. Reforçamos que esses recursos poderiam ter melhorado as condições de atendimento daqueles que trabalham e estudam nas EMTIs. Os recursos descentralizados influenciaram no cômputo geral dos custos educacionais diretos nesses estabelecimentos de ensino.

Informações obtidas no setor de prestação de contas da Semec dão conta de que essa situação está relacionada, principalmente, a fatores como o ano final da pandemia e a eleição para gestores escolares ocorridas no ano investigado.

Para compreender melhor a categoria das despesas pagas com as receitas adquiridas via Fundo Rotativo e PDDE, apresentamos no Gráfico 6 informações gerais do conjunto das 19 EMTIs quanto ao uso desses recursos descentralizados em 2022.

Gráfico 6 – Perfil de investimento das 19 EMTIs quanto à aplicação dos recursos descentralizados (2022)



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa (2022).

Ressaltamos que o perfil de investimento de cada EMTI reflete o percentual gasto com os insumos adquiridos com os recursos das fontes descentralizadas. Esse percentual foi calculado com base no montante das receitas que cada unidade recebeu.

Verificamos que independentemente dos valores recebidos pelas EMTIs via Fundo Rotativo e PDDE, há discrepância entre os estabelecimentos de ensino, quanto à aplicação desses recursos. As escolas Noé Fortes e Eurípedes Aguiar foram as que mais fizeram uso de suas receitas, investindo, em média, 92% e 83%, respectivamente.

Situação atípica é observada quando o assunto é a escola que menos utilizou os recursos provenientes dessas fontes (Monsenhor Mateus Rufino). A escola gastou apenas 28% das verbas, seguida pelas ETIs Marcílio Rangel (36%) e Santa Clara (43%).

Ancorado nas análises, foi possível constatar que nenhuma escola aplicou 100% dos recursos descentralizados, investimento que poderia ter melhorado a qualidade do ensino oferecido nessas unidades – aspecto que precisa ser mais bem investigado em pesquisas futuras.

Sobre a categoria *merenda escolar*, o total gasto com os mantimentos utilizados para realizar o lanche dos alunos foi de R\$ 4.597.105. Desse valor, R\$ 1.771.492, cerca de 38,5%, correspondem a recursos federais, provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e R\$ 2.825.612, isto é, 61,5% são equivalentes a recursos próprios do município para a garantia da merenda escolar dessas unidades.

A Tabela 18 apresenta o custo total com merenda escolar de cada uma das 19 unidades de tempo integral pesquisadas.

Tabela 18 – Custos com merenda escolar das 19 EMTIs, em valores nominais (2022)

<b>Escola Municipal</b>	<b>Número de alunos em 2022</b>	<b>Merenda referente a dez meses</b>
Marcílio Rangel	819	454.823
Eurípedes de Aguiar	668	370.967
Mocambinho	645	358.194
Clidenor de Freitas	628	348.753
Valter Alencar	592	328.761
Ubiraci Carvalho	552	306.547
Murilo Braga	517	287.110
Camilo Filho	479	266.007
Santa Fé	452	251.013
Jose Nelson	408	226.578
Noé Fortes	357	198.256
Casa Meio Norte	315	174.932
Santa Clara	310	172.155
Planalto Ininga	300	166.602
Cristina Evangelista	266	147.720
Mateus Rufino	254	141.056
Humberto Reis	243	134.947
Alda Neiva	238	132.170
Areolino Leôncio	235	130.504
<b>Total geral</b>	<b>8.278</b>	<b>4.597.095</b>

Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados da pesquisa (2022).

Em conformidade com os dados da Tabela 18, quando dividimos o valor total gasto em dez meses com merenda escolar pelo número de estudantes de cada escola, obtemos o valor de R\$ 555,34. Logo, o custo de cada aluno de tempo integral com alimentação representa uma quantia de apenas R\$ 55,53 ao mês, envolvendo recursos municipais e federais. Ao dividirmos essa quantia pelo número de dias letivos/mês (20), alcançamos um valor diário de R\$ 2,80, sendo R\$ 1,07 advindos do PNAE e R\$ 1,73 das receitas do município.

De acordo com a Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE n.º 6, de 8 de maio de 2020, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar (art. 2º), constituindo um direito dos alunos da educação básica pública, e dever do Estado promovê-la (art. 3º), com o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar, além da formação de práticas alimentares saudáveis para os alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional, e da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais desses sujeitos durante o período letivo.

Refletimos que esse valor (R\$ 55,53 ao mês) não é suficiente para garantir alimentação e nutrição de qualidade para os alunos das EMTIs, posto que esse público precisa fazer, no mínimo, três refeições ao dia, necessitando de alimentos com maior valor nutricional. Conseqüentemente, esse tipo de produto tem um custo maior, demandando maiores investimentos para custear a alimentação desses estudantes.

Tendo apresentado e discutido as categorias de insumos que compuseram as despesas totais de cada EMTI e que representam os custos diretos, aludimos ao papel fundamental desse conjunto de insumos no cotidiano escolar, pois são considerados indispensáveis à garantia das condições mínimas para que o direito à educação pública seja efetivado. A seguir, apresentamos, na Tabela 19, uma síntese dos valores correspondentes à despesa de cada insumo, considerando a desagregação dos custos, quando possível.

Tabela 19 – Síntese das despesas com cada insumo e percentual na composição do custo real total

<b>Categorias</b>	<b>Composição da categoria</b>	<b>Participação no cálculo do Custo-aluno real ( R\$ )</b>	<b>Percentual no cálculo do Custo-aluno real (%)</b>
1 Despesas com pessoal	1.1 Custo magistério estatutário	37.520.858	56,3
	1.2 Custo estatutário Administ.	679.566	1,0
	1.3 Custo Prof. temporário	4.906.289	7,4
	1.4 Custo estagiário	864.837	1,3
	1.5 Custo c/ cargo comissionado	328.245	0,5
	1.6 Custo c/ pessoal terceirizado	14.255.387	21,4
2 Despesas com serviços e insumos	2.1 Custo c/ energia	1.492.264	2,2
	2.2 Custo c/ transporte escolar	218.823	0,3
	2.3 Custo c/ água	168.212	0,3
	2.4 Custo c/ gás	99.960	0,1
	2.5 Custo c/ telefone	11.332	0,0
3 Despesas com recursos descentralizados	3.1 Custos c/ recursos do Fundo Rotativo	1.212.541	1,8
	3.2 Custos c/ recursos do PDDE	288.816	0,4
4 Despesas com Merenda escolar	4.1 Custos c/ Mantimentos	4.597.105	6,9
<b>TOTAL</b>		<b>66.644.235</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa (2022).

Ao observar, na Tabela 19, a totalidade das despesas com os insumos das quatro categorias eleitas para o cômputo do custo-aluno real, em 2022, notamos que, dentre todos os insumos, os custos com o pessoal magistério estatutário constituiu o maior, com participação de 53,6% nas despesas totais das 19 EMTIs; seguido por 21,4% dos custos com pessoal terceirizado. Não obstante, esses dois itens fazem parte da categoria *pessoal*, notadamente a que possui o maior peso na somatória dos custos educacionais. Os insumos com a parcela menor foram relativos a gás e a telefone, ambos pertencentes à categoria *serviços e insumos*.

A próxima sessão é dedicada às discussões do custo-aluno real. A apresentação dá-se ancorada em análise comparativa dos custos entre as escolas, tendo em vista os dados analisados referentes às categorias de custos e as particularidades que estão vinculadas à realidade concreta do contexto social investigado, almejando apreender o máximo de conexões possíveis.

#### **6.4 Custo-aluno real em escolas públicas de tempo integral da Rede Municipal de Educação de Teresina – PI**

O custo-aluno real é um indicador calculado com base nos valores apurados dos insumos tidos como essenciais em cada unidade escolar, podendo ser referenciado a um sistema, rede ou etapa de ensino. No caso deste estudo, o custo-aluno real foi estimado, com base nos custos diretos – os custos de funcionamento, que “se referem diretamente ao processo ensino-aprendizagem e ocorrem, quase exclusivamente, na sala de aula” (Xavier; Marques, 1986, p. 14).

Nesse sentido, pesquisas dedicadas à análise do custo real e das possíveis diferenças de custo-aluno entre escolas de uma mesma rede de ensino são importantes porque parte da realidade concreta, permitindo que se tenha uma visão mais apurada das necessidades individuais de cada escola, facilitando assim, a tomada de decisão, quanto ao desenho e implementação de políticas públicas para um financiamento educacional adequado.

A Tabela 20 apresenta o custo-aluno em cada escola pesquisada, com base nas despesas totais realizadas em 2022, conforme os insumos eleitos como custos diretos. Essas informações possibilitam uma visão das partes e do todo da amostra das 19 escolas, com matrículas, exclusivamente, de tempo integral da rede municipal de educação de Teresina. As escolas estão organizadas seguindo a ordem decrescente do custo-aluno-ano encontrado.

Tabela 20 – Custo-aluno-ano em 19 ETIs da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina-PI, em valores nominais (2022)

N.º	Escola Municipal	Zona	Segmento de ensino	N.º de matrículas	N.º de salas de aula em TI	Total das despesas (R\$)	Custo-Aluno/Ano (R\$)	Custo-aluno/mês (R\$)
1	Prof. Cristina Evangelista	Urbana	1º ao 9º	266	11	3.334.093	12.530	1.044
2	Areolino Leôncio	Rural	6º ao 9º	235	8	2.795.545	11.896	991
3	Dep. Humberto Reis	Urbana	1º ao 5º	243	13	2.616.358	10.767	897
4	Planalto Ininga	Urbana	2º ao 5º	300	11	3.083.664	10.279	857
5	Murilo Braga	Urbana	1º ao 5º	517	18	5.182.872	10.025	835
6	Mons. Mateus Rufino	Urbana	1º ao 9º	254	9	2.506.541	9.868	822
7	Noé Fortes	Urbana	6º ao 9º	357	10	3.503.020	9.812	818
8	José Nelson de Carvalho	Urbana	1º ao 5º	408	15	3.674.194	9.005	750
9	Eurípedes de Aguiar	Urbana	6º ao 9º	668	18	5.919.194	8.861	738
10	Santa Fé	Urbana	2º ao 9º	452	14	3.928.851	8.692	724
11	Mocambinho	Urbana	5º ao 9º	645	16	5.578.910	8.649	721
12	Prof. Ubiraci Carvalho	Urbana	6º ao 9º	552	14	4.201.573	7.612	634
13	Prof. Alda Neiva	Urbana	1º ao 5º	238	9	1.751.181	7.358	613
14	Prof. Camilo Filho	Urbana	2º ao 5º	479	16	3.283.065	6.854	571
15	Casa Meio Norte	Urbana	1º ao 5º	315	11	1.995.744	6.336	528
16	Prof. Valter Alencar	Urbana	6º ao 9º	592	15	3.713.128	6.272	523
17	Santa Clara	Urbana	1º ao 9º	310	10	1.741.199	5.617	468
18	Prof. Marcilio Rangel	Urbana	3º ao 9º	819	22	4.541.369	5.545	462
19	Clidenor de Freitas	Urbana	6º ao 9º	628	16	3.294.734	5.246	437
<b>Total</b>				<b>8.278</b>	<b>256</b>	<b>66.644.235</b>	<b>8.051</b>	<b>671</b>

Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados da pesquisa (2022).

Conforme critérios definidos na metodologia, em face dos valores encontrados com base nas categorias eleitas para o cálculo dos custos diretos, é possível estimar o montante das despesas realizadas no conjunto das 19 EMTIs no ano de referência, equivalente a R\$ 66.644.235. Esse valor, dividido pelo número de alunos matriculados (8.278), resulta em um custo aluno-ano de R\$ 8.051, e de R\$ 671 ao mês. O valor médio não reflete a realidade das escolas, pois existem diferenças entre os valores praticados no conjunto das 19 ETIs pesquisadas, em razão de fatores intervenientes na composição dos custos dessas unidades de ensino, como visto no decorrer das análises de cada categoria.

As EMTIs da rede municipal apresentam valores por aluno-ano bastante desiguais, uma vez que existe uma variação significativa. O valor mínimo (R\$ 5.246) ocorreu na escola Clidenor de Freitas, que ofertou os anos finais do ensino fundamental; o máximo (R\$ 12.530), na escola Prof.<sup>a</sup> Cristina Evangelista, que ofereceu o ensino fundamental completo. Nesta escola, o custo aluno-ano foi o dobro do valor da unidade com menor custo-aluno. Ressaltamos que as duas escolas estão localizadas da zona urbana, de modo que o número de matrículas foi o elemento que teve mais impacto nessa diferenciação, visto que a primeira teve 628 matrículas, enquanto a segunda 266.

A única escola localizada na zona rural incluída no estudo (Areolino Leôncio) ofertou o menor quantitativo de matrículas, no entanto possui a segunda maior despesas (R\$ 2.795.545) e, conseqüentemente, custo-aluno-ano (R\$ 11.896), resultado que dialoga com as constatações de Silva (2008), que apontou como possível causa de valores por aluno mais elevadas o menor número de matrículas em escolas da zona rural, sinalizando uma forte correlação entre custo-aluno e matrículas, visto que, à medida que cresce a quantidade de estudantes, reduz-se o custo aluno-ano.

Intentando explicar os principais elementos que causaram significativa variação de custo-aluno entre as escolas e estabelecer o maior número de relações possíveis entre as despesas realizadas e os custos educacionais executados no ano investigado, classificamos, inicialmente, a amostra das 19 EMTIs em três grupos, tendo em vista o critério do número de matrículas para definir o tipo de porte de cada estabelecimento. Desse modo, as unidades foram agrupadas, conforme os seguintes intervalos: 1) porte grande - seis escolas (552 a 819 matrículas); 2) porte intermediário – seis unidades (315 a 517 matrículas) e 3) porte pequeno – seis estabelecimentos (238 a 310 matrículas). Ressaltamos que a escola Areolino Leôncio não foi incluída na divisão dos grupos, por ser considerada uma situação atípica, visto que é a única unidade da pesquisa localizada na zona rural.

O custo-aluno médio por mês de cada grupo pode ser visualizado na Tabela 21.

Tabela 21 – EMTIs agrupadas por porte, considerando o número de matrículas (2022)

<b>Grupo</b>	<b>N.º total de matrículas</b>	<b>N.º de salas de aula</b>	<b>Total das despesas (R\$)</b>	<b>Custo-aluno Médio/ano (R\$)</b>	<b>Custo-aluno médio/mês (R\$)</b>
Porte grande	3.904	101	27.248.908	6.980	582
Porte intermediário	2.528	84	21.567.746	8.532	711
Porte pequeno	1.611	63	15.033.036	9.331	778

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa (2022).

A Tabela 21 traz o agrupamento dos estabelecimentos segundo o porte, tendo como critério os indicadores relacionados ao número de matrículas. A partir desses dados, calculamos o custo-aluno médio ao mês para os Grupos 1, 2 e 3, com valores estimados em R\$ 582, R\$ 711 e R\$ 778, respectivamente, demonstrando que ainda persistem diferenças relevantes entre o custo-aluno praticado nas EMTIs nos grupos analisados.

Constatamos uma diferença significativa entre os Grupo 1 e 3 (25%) e 1 e 2 (18%). Nesse enquadramento, houve uma variação maior entre os grupos, indicando ganhos de escala à medida que a escola cresce – situação visualizada nos grupos 1 e 2, denotando que o porte (número de matrículas e quantidade de salas de aulas) pode influenciar nos custos. A variação entre os grupos 2 e 3 ficou mais equilibrada (9%).

Estudos realizados por Bacic, Vasconcelos e Martinez (2005, p.12) designa que um fator esperado é a existência de ganhos de escala à proporção que a escola cresce, resultando em um custo-aluno menor, de acordo com o tamanho da unidade escolar. Os supracitados pesquisadores afirmam que “a maioria dos custos é direcionada pela quantidade de alunos.” Essa afirmação coaduna os custos médios do grupo das escola de porte grande que possuía um total de 3.904 matrículas e custo médio por aluno-mês correspondente a R\$ 582.

É imprescindível esclarecer que não pretendemos, neste estudo, defender a nivelação de valores dos custos educacionais realizados nas EMTIs da Rede Municipal de Educação de Teresina, uma vez que cada realidade tem especificidades e necessidades próprias, e pelas suas características, custos diferenciados. Porém, custos de escolas com características semelhantes, que ofertam as mesmas etapas e mesmas modalidades, precisam ser analisados, a fim de compreendermos as razões que levam a essa diferenciação de valores.

Nesse sentido, visando a saber qual segmento do ensino fundamental de tempo integral possui o menor e o maior custo-aluno, assim como as razões para essas diferenciações, agrupamos as unidades de acordo com o segmento oferecido, considerando, para as inferências, o número de matrículas e de salas de aula em tempo integral, o total das despesas de cada unidade e o custo-aluno.

O critério adotado para realizar a classificação foi o de que a escola precisaria oferecer, pelo menos, três anos escolares para pertencer a determinado segmento. A necessidade de estabelecer critérios deu-se porque existem escolas na rede que funcionam, por exemplo, com turmas de 2º ano a 5º, 3º ao 9º, entre outras especificidades.

Conforme explicitam Bacic, Vasconcelos e Martinez (2005), para estabelecer uma média representativa, é recomendável excluir valores atípicos. Nesse sentido, para obter um custo mais próximo da realidade nas análises comparativas, uma escola foi excluída (E.M. Mocambinho), pois funcionou somente com matrículas de 5º a 9º ano, situação atípica diante das outras unidades. A apresentação dos dados encontra-se disposta na Tabela 22.

Tabela 22 – Custo-aluno-médio das EMTIs do ensino fundamental, agrupadas por segmento de ensino (2022)

Segmento do Ens. Fund.	N.º total de matrículas	N.º de salas de aula em TI	Total das despesas (R\$)	Custo-aluno Médio/ano (R\$)	Custo-aluno médio/mês (R\$)
Enf. fund. anos iniciais	2.500	93	21.587.078	8.635	720
Enf. fund. anos finais	3.032	81	23.427.194	7.727	644
Enf. fund. completo	2.101	66	16.052.053	7.640	637

Fonte: elaborada pela autora, com base em dados da pesquisa (2022).

A diferença observada entre os segmentos de ensino demonstrados na Tabela 22 são mínimas, variando de 1,0 % a 11,5%, sendo que o maior custo-aluno-mês corresponde aos anos iniciais (R\$ 720). Embora esse não seja o segmento com o maior número de matrículas, é aquele com o quantitativo maior de salas de aula em tempo integral. Então, nesse caso, o elemento que mais pesou no cálculo do custo foi, possivelmente, a relação aluno-professor, uma vez que nos anos iniciais, a proporção do número de alunos por turma é menor do que nos anos finais.

Em relação ao menor custo aluno-mês, destacamos o segmento que oferta todo o ensino fundamental (R\$ 637). Nesse grupo, verificamos que a soma de todas as despesas é inferior aos outros segmentos analisados. Dentre os fatores que podem explicar esse resultado, ressaltamos o fato desse grupo possuir menos escolas (cinco), em relação aos demais; ter aplicado o menor percentual das receitas provenientes dos recursos descentralizados, além de ser o grupo com menor despesa relacionada aos tipos de gratificações levantadas, impactando o custo.

A análise do segmento formado pelos anos finais aponta que mesmo possuindo maior número de matrículas e de total de despesas, têm custo aluno-mês 10,6% menor que o segmento com maior custo mês (anos iniciais), revelando o que foi denominado anteriormente de *ganho de escala*. Lembramos que nesse grupo de escolas, há uma unidade localizada na zona rural (Areolino Leôncio) que, quando observada de forma isolada, apresenta-se como uma das unidades com maior custo-aluno.

Nesse segmento, os profissionais do magistério (efetivos e temporários) correspondem ao insumo que mais o custo-aluno, uma vez que nas escolas onde o número de professores efetivos é maior e com mais tempo de serviço, as despesas com esses profissionais são maiores e, conseqüentemente, o custo também. De forma oposta, escolas com grande quantidade de professores temporários possuem despesas menores, impactando a estimativa do custo-aluno.

Com base na exposição de dados e nas análises realizadas, é possível inferir que a diferença entre os valores dos custos por aluno nas EMTIs investigadas decorre de vários fatores, como: a localização da escola; o quantitativo de matrículas; a relação aluno-professor; o porte das escolas; além da categoria de maior peso no cômputo geral do custo aluno – categoria de pessoal, que possui, além da remuneração, as gratificações que em algumas escolas chegam a variar entre 8% e 29% dessas despesas, impactando o custo-aluno total.

No esforço de desvelar a realidade concreta sobre os valores do custo-aluno executados nas EMTI pesquisadas em 2022, realizaremos uma análise comparativa entre o custo aluno-médio-mês dos 19 estabelecimentos de ETI, utilizando o valor mínimo por aluno a ser investido na educação básica, de acordo com o indicador VAAF. Essa escolha deu-se em virtude de o município de Teresina não receber a complementação VAAT, pois ao considerar todas as receitas destinadas à educação, o município superou o valor VAAT definido nacionalmente (R\$ 5.640,52) no ano da pesquisa.

Nesse sentido, o cotejamento dar-se-á com base nos valores do VAAF-MIN e do VAAF-Aluno de Tempo Integral (ATI)<sup>16</sup>, definido nacionalmente para 2022, no âmbito do Fundeb, e os valores do CAQi publicizados pela Fineduca e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para o ano de 2023, segundo a Tabela 23.

---

<sup>16</sup>Valor anual por aluno de tempo integral (VAAF) estimado por etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica (Portaria Interministerial n.º 2, de 29 de abril de 2022).

Tabela 23 – Dados do custo aluno- médio-mês das EMTIs de Teresina VAAF-MIN, VAAF-TI (2022) e CAQi, em valores nominais (2023)

<b>Categorias de custos</b>	<b>Custo-aluno-ano (R\$)</b>	<b>Custo-aluno-mês (R\$)</b>
Custo-aluno-médio-mês das EMTI de Teresina	8.051	671
VAAF- Aluno de tempo integral – Fundeb	6.336	528
VAAF-MIN – Fundeb	4.874	406
Valor aluno CAQi nacional (turno integral urbano)	11.004	917

Fonte: elaborada pela autora, com base na Portaria Interministerial n.º 2/2022; Nota Técnica (Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023).

Podemos inferir, pelos dados da Tabela 23, que o custo aluno-médio-mês das EMTI investigadas é 27% maior que o VAAF-Aluno de tempo integral, e 65,3% maior que o VAAF-MIN para o ensino fundamental definido nacionalmente para o período em análise, no âmbito do Fundeb. Essa variação entre os valores dos custos denota que somente os recursos do Fundeb não são suficientes para garantir a ampliação de tempo educativo, exigindo da gestão municipal um investimento maior, se quiser implementar a política.

Ao comparar os valores do custo-aluno-médio das EMTI (R\$ 671) com o valor-aluno médio CAQi (R\$ 917) constatamos uma diferença equivalente a R\$ 246, ou seja, os valores praticados na rede são, em tese, 37% menor que os do CAQi. Tomando como referência esse mecanismo, explicitamos que somente duas escolas, das dezenove investigadas, possuem custo-aluno maior que a média do CAQi nacional para o ensino fundamental. Ressaltamos que nessa comparação foi usado os valores do CAQi nacional estimado para o ano de 2023, proposto pela Fineduca e Campanha /2023, calculado no SimCAQ.

Neste primeiro desenho elaborado pela Fineduca e Campanha (2023), os valores apresentados para o CAQi visam garantir iguais condições de acesso e permanência nos sistemas de ensino, como estabelece o inciso I do art. 206 da CF, representando, assim, um enorme avanço em termos de equidade. Além disso, os dados usados para a definição desse mecanismo foram as matrículas de 2022, ano da coleta de dados desta pesquisa.

Vale esclarecer que o valor-aluno do ensino fundamental de tempo integral é obtido pela multiplicação do valor-aluno mínimo pelo FP correspondente ao tipo de estabelecimento de ensino – tempo integral, que em 2022, foi equivalente a (1,30) para todas as etapas da educação básica pública, com exceção da Creche conveniada que recebeu fator de ponderação de (1,1).

Embora em 2023 tenha ocorrido mudanças importantes com relação à atualização dos fatores de ponderação, como tratado anteriormente, advertimos que essa fórmula, implantada para financiar a educação em tempo integral, não contempla o que, de fato, a escola necessita para desenvolver a formação humana de maneira holística, haja vista que sem as condições

físicas e materiais adequadas e um currículo diversificado, acrescentar mais tempo, possivelmente, não se reverterá em aprendizagens significativas para os educandos.

Para aproximar esses valores do que seria o CAQ, a Fineduca e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023), utilizando-se da ferramenta do SimCAQ, propuseram um FP para o aluno de ensino fundamental urbano de tempo integral equivalente a 1,40. De certa forma, essa indicação foi contemplada pela Resolução n.º 4, de 30 de outubro de 2023, publicizada pelo Ministério da Educação e pela Secretaria de Educação Básica. No entanto, quando consideramos as condições de atendimento para os alunos de jornada ampliada do município de Teresina, inferimos que é necessário maiores investimentos financeiros, principalmente, na área da infraestrutura dos prédios escolares, onde a maioria das escolas não possuem os espaços essenciais para o desenvolvimento da proposta pedagógica, como verificado nas 19 EMTI.

Outro fato constatado foi que o MEC, ao definir o valor-aluno, não faz a diferenciação entre os valores para o tempo integral de acordo com a localização (se urbana ou rural). Apesar de esta pesquisa levar em conta, para a realização das inferências, os valores estabelecidos para o ensino fundamental urbano (tempo parcial e integral), coadunamos a imprescindibilidade de definir valores diferenciados para as ETIs situadas na zona rural, pois são unidades que demandam uma quantidade maior de recursos dos cofres públicos, como apontam as pesquisas de Silva (2008) e Sousa (2014), ao analisar tais escolas.

Nessa perspectiva, a implantação de um projeto de educação de qualidade social, que tenha por objetivo precípuo a formação do ser humano em todas as suas dimensões, requer a mudança de entendimento atual que norteia as políticas públicas para o financiamento educacional, saindo da lógica dos “recursos disponíveis” e entrando na lógica dos “recursos necessários”, como sugere a Nota Técnica /2023 elaborada pela Fineduca e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que trata dos esforços para o alcance do CAQi.

Diante das análises apresentadas sobre os custos educacionais e os valores de custo aluno-ano que o governo federal definiu para o ensino fundamental nos estabelecimentos de tempo integral, no âmbito do Fundeb, em 2022, inferimos que os recursos não são suficientes para cobrir todas as despesas necessárias a uma educação com qualidade social. Assim, a pesquisa indica a necessidade de definição de políticas públicas de Estado para essa modalidade de ensino, uma vez que a ampliação do tempo precisa vir acompanhada de um currículo rico de conhecimento, e isso demanda recursos de natureza material, física e pessoal, em quantidade e qualidade suficientes.

Após a realização das análises comparativas envolvendo o custo-aluno real dos estabelecimento de ensino com jornada integral, o custo-aluno médio com base no CAQi (Fineduca/Campanha) e o valor-aluno determinado pelo Fundeb, o esforço adicional de estudos é calcular o CAQi para cada EMTI que fazem parte da pesquisa para estimar os esforços que o poder público municipal de Teresina precisa empreender para atingir o montante de recursos financeiros necessários para que se tenha uma educação de qualidade.

### **6.5 CAQi: por um padrão mínimo de qualidade do ensino para as EMTIs**

A garantia dos princípios do direito à educação com inclusão e qualidade social perpassam as discussões “sobre que valores financeiros devem ser aplicados, por estudante, em todo o território nacional, nas etapas e modalidades da educação básica, para que o Brasil tenha escolas com condições para a realização de uma educação com qualidade” (Fineduca; Campanha, 2023, p. 15). Consoante o grupo de pesquisadores que defendem essa premissa, isso ocorreria com a materialização de um sistema CAQi e CAQ – sistema CAQi-CAQ – inscrito no marco legal brasileiro, de modo mais específico na EC n.º 108/2020.

Embora o padrão mínimo de qualidade seja um indicador de base constitucional desde 1996, vem sendo descumprido há praticamente três décadas pelos entes federados, sob a coordenação da União, como bem nomeiam os pesquisadores da Fineduca e da Campanha/2023.

Nessa conjuntura, empenhar-se na defesa da implementação do sistema CAQi-CAQ “é conceber escolas públicas que, embora localizadas em diferentes territórios e com atendimento a estudantes de distintos grupos sociais, tenham como base comum parâmetros que expressem essa qualidade”, sendo fundamental para este estudo, que trata do financiamento das ETIs, a simulação do cálculo do CAQi para cotejar com o custo-aluno real das EMTIs de Teresina (Fineduca; Campanha, 2023, p. 15).

Para os cálculos do CAQi, lançou-se mão do SimCAQ, ferramenta que tem o potencial de auxiliar as redes públicas de ensino no planejamento da oferta educacional das etapas e das modalidades da educação básica em condições de qualidade, mediante uma construção fundamentada em

uma concepção de qualidade que deve englobar a garantia de: acesso a todos; condições adequadas de permanência e aprendizagem; promoção do desenvolvimento do ponto de vista humano, político e social; emancipação e inserção social; e não (re)produção de mecanismos de diferenciação e de exclusão social (Silveira; Schneider; Alves, 2021, p. 149).

O modelo conceitual do SimCAQ é definido por meio de um conjunto de insumos denominados PQR, e está estruturado para

- 1) fazer diagnóstico da realidade educacional dos estados e municípios com base nos dados de diferentes fontes;
- 2) comparar a realidade verificada no diagnóstico com um padrão de qualidade nacional tomado como referência;
- 3) simular valores do CAQ, do orçamento necessário e o impacto do CAQ no montante total investido em educação básica, em âmbito local e nacional, para a oferta educacional em condições de qualidade (Alves *et al.*, 2019).

Em face desse entendimento, a simulação do CAQi é adequada para realizar comparações analíticas com o custo-aluno real das EMTIs e averiguar a distância, em valores monetários, entre esses dois mecanismos. Ademais, atende a um dos objetivos desta pesquisa, que é estimar os esforços necessários que o poder público municipal de Teresina precisa empreender para garantir o CAQi nas unidades de tempo integral, considerando a etapa do ensino fundamental.

É oportuno esclarecer que para a realização desse exercício, foram retiradas das despesas reais totais os custos com a categoria *merenda escolar*, haja vista que a matriz do CAQi não considera esse insumo para a realização das estimativas de custo-aluno no SimCAQ. Assim, o cotejamento será feito com base nos insumos contemplados na matriz especificada no Quadro 6, que apresentou os parâmetros de qualidade do CAQi (2023).

A estimativa do CAQi das 19 ETIs da Rede Municipal de Educação de Teresina-PI, que compõe a amostra desta pesquisa, foi realizada com base nos PQRs de 2023, considerando-se os dados educacionais de 2020 (Censo escolar / Inep), sendo, portanto, a referência de custo mais próxima do ano do presente estudo (2022), facilitando as análises comparativas.

O relatório com os valores do CAQi foi gerado pelo SimCAQ (ambiente de homologação), em 18 de abril de 2024<sup>17</sup>, cujo resultado pode ser verificado na Tabela 24.

---

<sup>17</sup> O Relatório foi gerado pelo SimCAQ. Disponível em: <https://simcaqhom.c3sl.ufpr.br/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

Tabela 24 – CAQi e custo-aluno real das 19 EMTIs, por mês, em valores nominais

<b>Escola Municipal</b>	<b>CAQi - 2023 (R\$)</b>	<b>Custo-aluno- mês real (2022) (R\$)</b>	<b>Quanto o custo real representa do CAQi (%)</b>	<b>Quanto falta para atingir o CAQi (R\$)</b>	<b>Quanto falta para atingir o CAQi (%)</b>
Marcilio Rangel	847	416	49	-431	-104
Clidenor de Freitas	798	391	49	-407	-104
Casa Meio Norte	937	482	51	-455	-94
Camilo Filho	930	525	56	-405	-77
Alda Neiva	922	567	61	-355	-63
Valter Alencar	753	476	63	-277	-58
Jose Nelson	945	704	74	-241	-34
Areolino Leôncio	1242	945	76	-297	-31
Santa Clara	587	422	72	-165	-39
Ubiraci Carvalho	781	588	75	-193	-33
Mocambinho	856	675	79	-181	-27
Planalto Ininga	971	810	83	-161	-20
Eurípedes de Aguiar	811	692	85	-119	-17
Mateus Rufino	901	776	86	-125	-16
Humberto Reis	906	851	94	-55	-6
Murilo Braga	835	789	94	-46	-6
Noé Fortes	830	771	93	-59	-8
Santa Fé	600	678	113	+78	+12
Cristina Evangelista	752	998	133	+246	+25
Custo médio	853	661	77	-192	-29

Fonte: CAQi estimado no SimCAQ; Custo-aluno real calculado com base nos dados da pesquisa (2022).

Observando-se os dados correspondentes aos valores de custo-aluno por escola, apresentados na Tabela 24, podemos inferir que das 19 unidades selecionadas, 17 (cerca de 89,5%) estão com custos-aluno abaixo do CAQi. Dessa amostra, somente em duas unidades (10,5%), o custo-aluno real é maior que o CAQi. Em tese, o custo-aluno real médio (R\$ 661) representa, em média, 77% do custo-médio CAQi (R\$ 853), com variação de 29% para que todas as escolas pesquisadas atinjam o CAQi.

No exercício realizado no SimCAQ, a escola Areolino Leôncio (6º a 9º) sobrepõe-se como aquela que possui o maior CAQi (R\$ 1.242) – isso porque o estabelecimento em questão está localizado em área rural, onde o custo para financiar adequadamente um aluno é maior do que uma escola de área urbana. O CAQi da referida escola representa 112% a mais do que o valor mínimo CAQi (R\$ 587), presente na escola Santa Clara (1º a 9º), situada na área urbana, por exemplo.

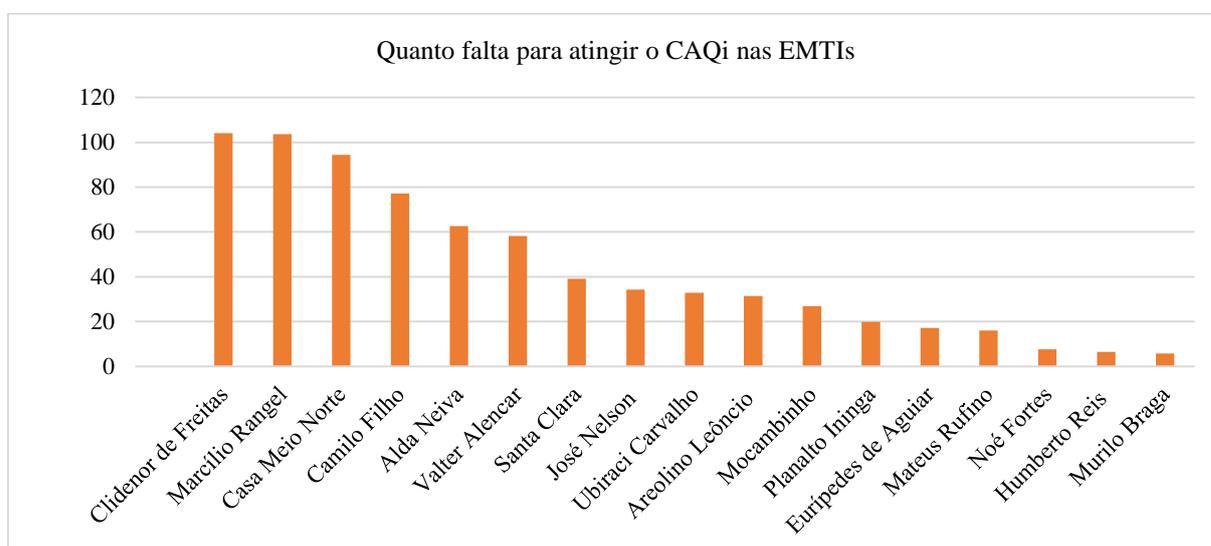
De modo geral, das sete EMTIs que atenderam aos anos iniciais do ensino fundamental, seis possuem os maiores CAQis. Essa tendência foi igualmente confirmada na estimativa do custo-aluno real em que quatro escolas ficaram entre aquelas com maior custo-aluno, reforçando o que vem sendo demonstrado nas demais pesquisas que tratam do tema: o custo-aluno tende a ser maior nos estabelecimentos de ensino que ofertam matrículas para esse segmento, devido a uma diversidade de fatores intervenientes já levantados neste estudo.

As três escolas com menor CAQi (Cristina Evangelista, Santa Fé e Santa Clara) correspondem àquelas que ofertaram matrículas para o ensino fundamental completo, com valor-aluno estimado em R\$ 752, R\$ 600 e R\$ 587, respectivamente, confirmando que quanto maior é o porte da escola – considerando-se o número de matrículas e de salas de aulas, principalmente –, o custo-aluno tende a ser menor. Situação semelhante ocorreu na apuração do custo-aluno real, considerando todas as categorias, em que duas escolas de 1º a 9º ano estão entre as três que obtiveram os menores custo por aluno (Santa Clara e Marcílio Rangel), com custo real de R\$ 468 e R\$ 462, na mesma ordem.

Examinamos, ainda na Tabela 25, os percentuais correspondentes a quanto o custo-aluno real representa do CAQi e quanto ainda falta para alcançá-lo. Averiguamos que as EMTIs Santa Fé e Cristina Evangelista já alcançaram o valor aluno CAQi. Em onze escolas, o percentual de representação variou de 74% a 93% do CAQi, isto é, nessas unidades o custo-aluno real está mais próximo de atingir o referido parâmetro. No entanto, em seis unidades, a variação foi maior, ficando entre 49% e 63%, evidenciando que o município de Teresina precisa envidar maiores esforços financeiros para atingir os padrões mínimos de qualidade nessas escolas.

Pela análise do Gráfico 7, visualizamos, de maneira nítida, o movimento das EMTIs, reputando quanto ainda falta para que cada escola contemple o CAQi. A distância entre o custo-aluno real e o CAQi de cada EMTI em análise representa o esforço que a rede municipal de Teresina precisa fazer para implementar o CAQi. Vejamos a apresentação dessas informações no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Percentual que falta para que cada escola contemple o CAQi



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa (2022).

O Gráfico 7 considera somente as dezessete EMTIs que não atingiram os valores do CAQi, uma vez que em duas escolas, o CAQi já foi superado em 12% e 25% (Santa Fé e Cristina Evangelista), como averiguado na Tabela 24. A maior distância entre o custo-aluno real e o CAQi é observada nas unidades Marcílio Rangel e Clidenor de Freitas, com diferença de 104%; e a menor, em duas escolas, com diferença de apenas 6% (Humberto Reis e Murilo Braga), demonstrando que na rede investigada, existe grande assimetria entre o custo real e o CAQi.

Ancorada nos dados analisados, fica evidente a necessidade de assegurar um financiamento que garanta às escolas públicas de tempo integral os padrões mínimos de qualidade, respeitando as diferentes especificidades. Nesse intento, “a ideia do CAQi é estabelecer valores que garantam os insumos materiais mínimos e condições de trabalho necessárias para que os/as professores/as possam ensinar e os estudantes possam aprender”; investir os recursos educacionais em qualificação e em remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; garantir a aquisição, a manutenção, a construção e a conservação de instalações dos prédios, além de equipamentos e de materiais necessários ao desenvolvimento da educação integral ofertada nos estabelecimentos de ensino das redes públicas (Fineduca; Campanha, 2023, p. 6).

Nesse sentido, para saber o esforço financeiro que o município de Teresina precisaria empreender para garantir as condições adequadas nas escolas públicas de tempo integral, utilizamos as despesas correntes necessárias, por meio dos valores disponibilizados pelo SimCAQ para cada unidade pesquisada, e das despesas realizadas que representam o custo real. Os valores são apresentados na Tabela 25.

Tabela 25 – Dados das despesas realizadas e da receita necessária para atingir o CAQi das ETIs, em valores nominais

N.º	Escola Municipal	Despesa total realizada s/ a merenda (R\$)	Despesa corrente necessária (R\$)	Diferença entre a despesa total realizada e a necessária (R\$)	Diferença entre a despesa total realizada e a necessária (%)
1	Santa Clara	1.569.044	7.003.679	-5.434.635	-346
2	Prof. Alda Neiva	1.619.011	5.391.219	-3.772.208	-233
3	Casa Meio Norte	1.820.812	5.804.102	-3.983.290	-219
4	Prof. Marcílio Rangel	4.086.546	8.051.723	-3.965.177	-97
5	Clidenor de Freitas	2.945.981	5.853.412	-2.907.431	-99
6	Prof. Ubiraci Carvalho	3.895.026	6.552.108	-2.657.082	-68
7	Planalto Ininga	2.917.062	3.902.225	-985.163	-34
8	Murilo Braga	4.895.762	6.322.814	-1.427.052	-29

cont.

N.º	Escola Municipal	Despesa total realizada s/ a merenda (R\$)	Despesa corrente necessária (R\$)	Diferença entre a despesa total realizada e a necessária (R\$)	Diferença entre a despesa total realizada e a necessária (%)
9	José Nelson de Carvalho	3.447.616	4.368.022	-920.406	-27
10	Areolino Leôncio	2.665.041	3.322.559	-657.518	-25
11	Dep. Humberto Reis	2.665.041	2.804.872	-139.831	-5
12	Eurípedes de Aguiar	5.548.227	6.255.674	-707.447	-13
13	Noé Fortes	3.304.764	3.436.428	-131.664	-4
14	Mons. Mateus Rufino	2.365.485	2.443.879	-78.394	-3
15	Prof. Valter Alencar	3.384.367	3.270.669	+113.698	+3
16	Prof. Camilo Filho	3.017.058	2.390.965	+626.093	+21
17	Mocambinho	5.220.716	3.824.463	+1.396.253	+27
18	Prof. Cristina Evangelista	3.185.373	2.158.066	+1.027.307	+32
19	Santa Fé	3.677.838	1.873.277	+1.804.561	+49
Total		62.230.770	85.030.154	-22.799.384	-37

Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados da pesquisa e nos cálculos do SimCAQ (2023).

Notamos que em quatorze unidades, as despesas necessárias são maiores que as realizadas, com diferenciação de 3% a 346%, denotando uma grande discrepância dos custos praticados entre as EMTIs investigadas. Essas disparidades entre os custos podem decorrer da composição das despesas e das características específicas de cada ETI, impactando o cálculo do custo-aluno real. Em cinco escolas, as despesas realizadas foram maiores que as necessárias, com variação de 3% a 49%. Porém, como já observado na Tabela 24, quando comparamos o custo-aluno real e o CAQi, apenas duas escolas atingiram o valor de referência do CAQi.

Em relação às escolas com despesa realizada menor do que a necessária, destacamos as ETIs Santa Clara, Alda Neiva, Casa Meio Norte com as maiores assimetrias: 346%, 233% e 219%, respectivamente. As unidades Marcílio Rangel e Clidenor de Freitas obtiveram percentuais equivalentes a 97% e 99%, indicando que existem disparidades entre as escolas, quanto ao total de despesas realizadas e previstas que, de modo geral, podem estar relacionadas ao fato de essas unidades terem os menores gastos com pessoal e com insumos adquiridos por meio dos recursos descentralizados, por exemplo.

No que concerne aos estabelecimentos que possuem o montante de despesas realizadas maior do que o indicado no SimCAQ como necessárias, focalizamos nas EMTIs Santa Fé, Cristina Evangelista, Mocambinho, Camilo Filho e Valter Alencar, com variação na ordem de 49%, 32%, 27%, 21%, e 3%, revelando disparidades entre os valores totais das despesas realizadas entre as unidades investigadas.

Ademais, mesmo que essas despesas sejam maiores do que as previstas como necessárias no SimCAQ, não temos como afirmar que atendem ao padrão de qualidade definido na matriz do CAQi, haja vista que a pesquisa não contemplou o trabalho de campo, etapa essencial para explicar essa problematização, ficando como um possível desafio para estudos futuros (Fineduca; Campanha, 2023).

Sem embargo, depreendemos que a EMTI Mocambinho foi a segunda escola com maior despesa relacionada à categoria *pessoal* e aos recursos descentralizados, e a terceira colocada quanto às despesas com serviços, insumos e merenda escolar; por sua vez, a Cristina Evangelista destacou-se como a que mais gastou com serviços e insumos; já a Camilo Filho foi a terceira com mais despesas no quesito *recursos descentralizados*. A Santa Fé é um caso atípico, pois não aparece entre as quatro escolas com maior despesa, em nenhuma das categorias sob análise.

Tomando como referência as 19 ETIs, explicitamos que a diferença negativa entre a despesa realizada (R\$ 62.230.770) e a necessária (R\$ 85.030.154) chega a 37% – equivalente a R\$ 22.799.384 – quantia que o município de Teresina deveria ter aplicado para que todas as ETIs atingissem o CAQi. Inferimos daí que esse valor seria essencial para o desenvolvimento da formação integral dos estudantes em todas as suas dimensões (intelectual, física, afetiva, social e cultural), considerando, ainda, a variação dessa complementação necessária entre as escolas, como exposto outrora.

Concernente com a legislação, Tanno (2021, p. 129) entende que a implantação do custo anual por aluno, necessário para ofertar nas escolas insumos mínimos indispensáveis para o processo ensino-aprendizagem, implica dois componentes: “i) a garantia do financiamento por aluno que assegure a manutenção das redes de ensino; e ii) a equalização da infraestrutura adequada em todas as escolas.”

Coadunando o susodito autor, avaliamos que as análises sobre o custo-aluno das escolas municipais em tempo integral de Teresina demonstraram a imprescindibilidade de um aporte de recursos mais robusto, capaz de atender às diferentes realidades que se apresentaram na mesma rede de ensino.

Entendemos que a ausência de um sistema de financiamento educacional capaz de assegurar os insumos tidos como indispensáveis ao desenvolvimento do ensino repercute na formulação e na implementação de um projeto social que contemple a união do trabalho e da educação como proposta de uma formação humana integradora, reforçando a tese de que em uma sociedade capitalista, as ações do Estado tendem a reproduzir as desigualdades sociais,

sendo possível, apenas no contexto educacional, a execução de experiências pontuais, de cunho emancipatório.

Nesses termos, acreditamos que construir uma reforma educacional que disponibilize os recursos necessários para o alcance de uma educação de qualidade, socialmente referenciada, é uma demanda do sistema educacional brasileiro e da própria sociedade. Logo, a presente investigação sinaliza para a definição urgente de um padrão de qualidade nacional que atenda aos entes federados e, principalmente, às escolas, em suas diferentes especificidades.

## 7 CONCLUSÃO

A presente tese está localizada, quanto à área de conhecimento, no campo de pesquisa da política educacional, especificamente na temática *financiamento da educação*, tendo como eixo central os custos educacionais. Nessa dinâmica, o objetivo foi analisar o custo-aluno real das escolas públicas de ensino fundamental em tempo integral da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, em 2022, cotejando-o com o valor do CAQi.

Tendo em vista que as políticas educacionais são condicionadas por questões econômicas e sociais, esta tese abordou o Estado e as políticas públicas educacionais no contexto do sistema capitalista, evidenciando que nesse modo de produção, imprime-se à educação a função de perpetuar a situação de desigualdade vigente. Deveras, as políticas nacionais e regionais implementadas, embora conjunturalmente amenizem os indicadores da desigualdade entre as esferas administrativas, mantêm efetiva as disparidades entre as regiões do País e até mesmo entre escolas de um mesmo município, como constatado neste estudo.

A formulação e a implementação das políticas públicas educacionais brasileiras, a partir da década de 1990, tiveram grande influência dos organismos internacionais, os quais propagam como parâmetro a lógica mercadológica segundo a qual a educação deve corresponder às demandas do sistema capitalista, focada na qualificação de mão de obra do trabalhador, de maneira funcional aos interesses de acumulação capitalista privada, bem distante do papel de formação na humana integral.

Tais proposições encontram resistências da sociedade civil organizada, que concebe a educação como um direito humano e busca influenciar as políticas educacionais e a legislação, visando a que o Estado incorpore as demandas da classe trabalhadora – a exemplo do que ocorreu no processo constituinte, na elaboração e na tramitação da LDB, do PNE e do Fundeb, entre outras –, em espaços onde as disputas pela concepção do papel do Estado em relação ao direito à educação e ao financiamento dela foram centrais.

A análise das políticas públicas que antecederam a ampliação do tempo escolar na Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, como os Centros Escolares de Educação Comunitária e o Programa Mais Educação, indicou a ausência de políticas de Estado para a ampliação do tempo educativo no cenário nacional e local. As experiências de jornada integral para os estudantes das escolas públicas, caracterizadas nesta tese, tiveram curta duração, podendo ser qualificadas como políticas de governo, apesar de constituírem um direito proclamado nos principais documentos orientadores da área educacional, como a CF/88, a LDB e o PNE (2001-2010 e 2014-2024).

Os recursos atuais para políticas de financiamento para as ETIs, principalmente no que tange às ponderações aplicáveis para esse tipo de matrícula no Fundeb, mostram-se insuficientes para garantir os insumos essenciais com vistas ao pleno funcionamento desses estabelecimentos de ensino, manifestando a necessidade de maiores investimentos por parte da União, pois o desenvolvimento de uma oferta que contemple a educação em sua integralidade, em um contexto em que o estudante passa, pelo menos, sete horas no espaço escolar, exige condições adequadas – no que se refere à estrutura física dos prédios, à quantidade de material didático usado para executar a proposta curricular e aos recursos humanos –, demanda maiores investimentos, nos termos estabelecidos no PNE (2014-2024).

As políticas de financiamento da educação pública no Brasil, em que pese alguns avanços em sua equalização, a partir do Fundeb permanente, ainda são insuficientes para assegurar o direito à educação, exigindo avanços para o alcance de um padrão de qualidade. O CAQ é a referência incorporada na legislação para determinar as condições adequadas de uma oferta de ensino, inclusive para o tempo integral.

O processo de implementação da escola pública de tempo integral na Rede Municipal de Ensino de Teresina – PI teve início em 2017, dois anos após a instituição do PME, chegando, em 2022, a 28 unidades na etapa do ensino fundamental, atendendo a 11.142 matrículas, correspondendo a 18,6% e 12,1%, respectivamente. Esses dados indicam que tanto o número de escolas quanto de matrículas está distante do que determina a meta 6 do PNE e do PME, uma vez que as referidas leis definem que, no mínimo, 50% das escolas públicas, e pelo menos, 25% dos alunos da educação básica devem ser atendidos em tempo integral.

As condições de atendimento na Rede Municipal de Educação de Teresina precisam ser asseguradas nas EMTIs, visto que a maioria não possui os espaços indispensáveis para o desenvolvimento das atividades escolares. Nesse contexto, das 19 ETIs analisadas, 52,6% não têm refeitórios; 84,2% não têm laboratório de ciências; e 95% não contam com sala de repouso ou laboratório de informática – situação que impacta negativamente a formação dos educandos.

A garantia do padrão mínimo de qualidade representa um compromisso com a igualdade e o respeito às diferenças no atendimento educacional, requerendo assegurar os padrões do CAQi e, posteriormente, do CAQ, como previsto na CF/88, no PNE e no Fundeb permanente, de modo que sejam atendidas as necessidades reais de cada etapa, modalidade de ensino e escola.

Com efeito, o planejamento de uma educação de qualidade perpassa uma política de financiamento com recursos em um patamar diferente do sistema atual, que leve em conta as necessidades regionais e locais, respeite as diferentes realidades e adote práticas adequadas de

gestão dos recursos financeiros, assegurado o controle social com a participação engajada da sociedade.

No que diz respeito ao custo-aluno das EMTIs de Teresina, a definição da metodologia de cálculo foi precedida de revisão sistemática da literatura, e evidenciou a carência de estudos sobre os custos das ETIs nas etapas da educação básica, foco desta tese. O delineamento do percurso metodológico foi fundamental para organizar as etapas da pesquisa e definir as estratégias para estimar o custo-aluno das EMTI em 19 das 28 EMTIs sob responsabilidade da administração pública municipal de Teresina. A definição do referido quantitativo decorreu da opção de pesquisar somente escolas exclusivas de tempo integral, excluindo aquelas que tivessem turmas ou matrículas da educação infantil ou da EJA.

Em alusão ao conjunto de insumos, esta pesquisa elegeu quatro categorias de custos: pessoal (professores efetivos e temporários, estagiários, funcionários administrativos e de serviços gerais); serviços e outro insumos (energia elétrica, água, telefone, gás e transporte escolar); merenda escolar; e insumos adquiridos com recursos descentralizados de âmbito municipal e federal (Fundo Rotativo e PDDE).

Os resultados indicaram a seguinte participação das categorias de insumos na composição dos custos diretos: despesas com pessoal – 88%; despesas com merenda escolar – 7%; despesas com serviços e insumos – 3%; despesas com recursos descentralizados (Fundo Rotativo e PDDE) – 2%. Os valores correspondentes às despesas com pessoal coadunam os das demais pesquisas que tratam da temática, as quais apresentaram essa categoria como a de maior peso nas pesquisas sobre custos educacionais, variando de 70% a 91%, a depender da esfera administrativa.

No âmbito das categorias sob análise, o método de ingredientes permitiu a estimativa de diferentes tipos de custos, possibilitando comparações analíticas entre os valores do custo-aluno executados nas EMTIs: custo-aluno com base nas despesas da categoria *pessoal* – insumo com maior participação na composição do custo-aluno total, custo-aluno real por escola; custo-aluno médio das EMTIs; custo-aluno médio por porte da escola; e custo-aluno médio por segmento de ensino. Os custos apurados foram comparados com os valores por aluno do Fundeb, do CAQi nacional – publicizado pela Fineduca e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação –, e do CAQi, por escola – extraído do SimCAQ.

A categoria *pessoal*, como informamos, representou o insumo com maior peso no total de despesas. O custo aluno-mês médio dessa categoria nas EMTIs correspondeu a R\$ 589. Por oportuno, observamos que a diferença entre as escolas se deveu ao número de funcionários, ao

tipo de contrato, ao tempo de serviço, à formação dos professores e às gratificações, as quais tiveram uma participação de 14% na composição do custo desse insumo.

Desse modo, constatamos que o custo-aluno médio das EMTIs de Teresina, em 2022, (R\$ 671 ao mês), foi 27% maior que o VAAF-aluno de tempo integral (R\$ 528) e 37% menor que o CAQi nacional para o tempo integral – urbano (R\$ 917), evidenciando que o município de Teresina precisar destinar mais recursos para atingir o padrão mínimo de qualidade em todas as escolas pesquisadas.

Na análise por porte das ETIs, computamos um custo-médio-mês equivalente a R\$ 582, R\$ 711 e R\$ 778, para grande, intermediário e pequeno, respectivamente, demonstrando que ainda persistem diferenças relevantes entre o custo-aluno praticado nas EMTIs nos grupos analisados, e que ocorre economia de escala, pois à medida que a escola cresce em número de matrículas e em quantidade de salas de aulas, diminui o custo – situação que influencia o custo da oferta.

A estimativa dos custos, considerando-se os segmentos do ensino fundamental, corresponderam, nos anos iniciais, a R\$ 720; nos anos finais, a R\$ 644; e no ensino fundamental completo, a R\$ 637, designando um equilíbrio entre os custos médio-mês por aluno. No entanto, quando comparados os segmentos dos anos iniciais e finais, aparecem dois fatores importantes que devem ser considerados na explicação da diferença de custo entre esses segmentos: a relação aluno-professor e o número de salas de aulas. Os anos iniciais possuem menor número de matrículas e mais salas de aulas, enquanto situação inversa é observada nos anos finais.

O segmento que ofertou o ensino fundamental completo teve a menor despesa dentre os segmentos analisados e o que aplicou o menor percentual dos recursos descentralizados (Fundo Rotativo e PDDE), além de possuir o menor número de matrículas e de salas de aulas, motivos que podem ter interferido nessa diferenciação.

Em síntese, a diferença entre os valores dos custos por aluno nas EMTIs investigadas decorre de vários fatores, como: a localização da escola; o quantitativo de matrículas; a relação aluno-professor; o porte das escolas; a execução dos recursos descentralizados; o tempo de serviço dos profissionais da educação; o vínculo empregatício desses profissionais; além das particularidades de cada realidade.

Esta pesquisa ainda se propôs a estimar o CAQi para cada uma das 19 EMTIs na ferramenta do SimCAQ. Essa operação apontou o valor máximo por aluno do CAQi em R\$ 1.242, e o valor mínimo de R\$ 587, chegando a uma diferença entre custo por escola equivalente a 112%. Adicionalmente, verificamos que das sete EMTIs que atenderam aos anos iniciais do

ensino fundamental, seis possuem os maiores CAQis – tendência confirmada na estimativa do custo-aluno real, em que quatro escolas ficaram entre aquelas com maior custo-aluno.

O cotejamento entre o custo-aluno real e o CAQi foi realizado por meio da exclusão da categoria *merenda escolar*, visto que a matriz do CAQi não contempla esse insumo. Assim, evidenciamos que duas unidades de ensino de tempo integral (10,5%) têm o custo por aluno maior que o CAQi. No entanto, 17 estabelecimentos (89,5% do total) estão com custo-aluno real abaixo do CAQi. A maior distância entre o custo-aluno real médio e o CAQi médio foi de 29%, sugerindo a necessidade de mais recursos para garantir a ampliação de tempo educativo, exigindo, por parte da gestão municipal, um percentual maior de recursos financeiros, caso deseje implementar a política.

No que alude aos esforços financeiros que o poder público municipal de Teresina precisa empreender para garantir o CAQi nas EMTIs, considerando-se as despesas realizadas no ano de 2022, que totalizaram R\$ 62.230.770, e o orçamento necessário para a implantação do CAQi, no valor de R\$ 85.030.154, a capital precisaria aumentar em 37% seus recursos para que todas as EMTIs alcançassem o CAQi, tendo em vista que a variação entre as escolas pode atingir, em casos determinados, 104% de demanda por mais recursos, visando a alcançar um padrão mínimo de qualidade.

A tese inicial adotada neste trabalho era de que a rede municipal de ensino de Teresina precisaria destinar um aporte maior de recursos financeiros para implementar o CAQi nas ETIs, a qual foi confirmada, porquanto somente duas unidades apresentaram um custo-aluno real maior que o CAQi, mesmo reconhecendo que elas, assim como as demais, ainda têm problemas significativos em relação à ausência de espaços essenciais para o desenvolvimento das atividades educacionais, necessários ao padrão de qualidade almejado.

Este estudo revelou que a concretização do direito à educação em tempo integral dos estudantes do ensino fundamental permanece como um grande desafio para o município de Teresina, patenteando a necessidade de desenvolver políticas que superem as desigualdades nas condições de oferta, imprimindo na rede investigada um padrão mínimo de qualidade que não traduza a transposição de perspectivas reprodutivistas e mercadológicas – as quais propagam resultados que negam o efetivo direito à educação e impedem a formação humana em sua integralidade, perpetuando a reprodução da exclusão e da desigualdade social.

Isso posto, atinamos que a ampliação dos recursos destinados à educação de qualquer etapa, modalidade ou tipo de estabelecimento requer um esforço de toda sociedade civil, no sentido de exigir dos representantes governamentais a superação da lógica que considera

somente a quantidade de recursos disponíveis para uma perspectiva de qualidade de recursos, necessária ao alcance do padrão mínimo de qualidade previsto no marco legal brasileiro.

Assim, a garantia do CAQi nas ETIs seria um grande avanço para a implementação do CAQ, no que se refere à instituição de um padrão de financiamento da educação que contribua para a redução das disparidades nas condições de oferta educacional entre regiões, estados e municípios, superando a dualidade na oferta educacional brasileira, marcadamente dividida entre escola que forma uns para exercerem o comando, ocupando os melhores cargos, com melhor remuneração, e outros para atenderem às necessidades mercadológicas, desconsiderando a formação integral do ser humano.

Por fim, entendemos que essa análise deve ter continuidade, porquanto examinamos o custo-aluno das EMTIs que ofertam o ensino fundamental, cabendo, portanto, investigar, também, os custos dos CMEIs de tempo integral, a partir dos PQRs para as escolas do referido município. Ressaltamos, inclusive, a importância de aprofundar fatores associados à proposta curricular desses estabelecimentos, além de aspectos referentes à qualidade do ensino oferecido aos estudantes, em diálogo com eles, de maneira que as pesquisas acadêmicas possam colaborar para o planejamento e a implementação de um projeto de Estado para a educação pública de ampliação do tempo educativo, com a participação ativa da sociedade, visando à formação humana.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, J. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, esp. out. 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 5 out. 2023.
- ADRIÃO T.; DOMICIANO C. A. **Novas formas de privatização da gestão educacional no Brasil**: as corporações e o uso das plataformas digitais. DOI: <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v14i30.1223>
- AFANASIEV, V. G. **Fundamentos da filosofia**. Moscovo: Progresso, 1968.
- AGUIAR, M. A. da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 4 abr. 2023.
- ALMEIDA, M. de L. C. de. **Escola de tempo integral**: contributos para as práticas pedagógicas exitosas de professores de Matemática no ensino médio. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2021.
- ALONSO, M. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília: ENAP, ano 50, v. 1, n. 1, nov. 1937.
- ALVES, D. J. **A filosofia no ensino médio**: ambiguidades e contradições na LDB. Campinas, SP: Autores Associados, 2002. 170 p.
- ALVES, F. de A.; SOUZA, M. L. de. Análise dos estudos e das propostas de alterações dos fatores de ponderação do Fundeb. *In*: MORAES, G. H. (org.). Estratégias do Plano Nacional de Educação II. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília: INEP, 2022. Disponível em: <https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/issue/view/502/147>. Acesso em: 20 dez. 2023.
- ALVES, F. de A.; SOUZA, M. L. de. Considerações finais. *In*: SOUZA, M. L. de. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília, DF: INEP, 2021.
- ALVES, M. F. **Entrevista ao Portal Nexo**. 2020. Disponível em: <https://www.apufsc.org.br/2020/01/15/como-o-mec-incentiva-a-iniciativa-privada-na-educacao-publica/>. Acesso em: 8 ago. 2024.
- ALVES, T. **Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade**: uma aplicação a municípios de Goiás. 2012. 353 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ALVES, T. *et al.* Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do simulador de Custo-Aluno Qualidade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/JXMrZ6VpgWTj3dgcgnJhynC/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 12 maio 2024.

ALVES, T. *et al.* Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. **Revista de Administração Pública**, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200279>. Acesso em: 20 maio 2024.

ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **FINEDUCA**, v. 10, n. 23, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104091>. Acesso em: 8 jul. 2023.

ANTUNES, R. (org.). **Uberização, trabalho digital e indústria**. São Paulo: Boitempo, 2020.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70: LDA, 1977.

BACIC, M. J.; VASCONCELOS, L. A. T.; MARTINEZ, J. W. M. O custo-aluno em unidades de ensino infantil público municipal: resultados de uma pesquisa de campo. *In: IX Congresso Internacional de Custos. Anais [...]*. Florianópolis, SC, Brasil, 28-30 nov. 2005.

BOLÍVAR, A. Equidad educativa y teorías de la justicia. **Revista Electrónica Ibero americana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, Madri, n. 2, v. 3, p. 42-69, 2005. Disponível em: <http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Brasília, DF, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jun. 1997.

BRASIL. Decreto n.º 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm). Acesso em: 20 maio 2014.

BRASIL. **Decreto n.º 10.004, de 5 de setembro de 2019**. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. 2019. Disponível em: [https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/DEC%2010.004-2019&OpenDocument](https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2010.004-2019&OpenDocument). Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 24, de 01 de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 dez. 1983.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996 b**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60, do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm). Acesso em: 25 abr. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009. Prevê a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos, amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em: 25 abr. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020a**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm). Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 119, de 27 de abril de 2022**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Panoramas das cidades**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/teresina/panorama>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 1961.

BRASIL. Lei n.º 7.348, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424compilado.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em: 2 maio 2014.

BRASIL. Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 jul. 2014. Edição extra.

BRASIL. **Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020b**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm). Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Lei n.º 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Altera a Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial da União**: seção 1, ed. 244, p. 1, 28 dez. 2021.

BRASIL. Lei n.º 14.333, de 4 de maio de 2022. Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a garantia de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos adequados à idade e às necessidades específicas de cada aluno. **Diário Oficial da União**, p. 3, 5 maio 2022.

BRASIL. Lei n.º 14.640, de 31 de julho de 2023. Institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera a Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, a Lei n.º 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e a Lei n.º 14.172, de 10 de junho de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Guia de Execução dos Recursos do PDDE**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/manuais/GuiaDeExecuodosRecursosdoPDDE.Verso2023.28.09.2023.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Nota Técnica n.º 56/2023/DIMAM/SEB/SEB**. Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/SEI\\_MEC4450233NotaTcnica\\_fatoresdeponderao.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/SEI_MEC4450233NotaTcnica_fatoresdeponderao.pdf). Acesso em: 8 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Parecer/CEB n.º 8, de 5 de maio de 2010**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-ceb-2010>. Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Interministerial n.º 2, de 29 de abril de 2022. Altera a Portaria Interministerial n.º 11, de 24 de dezembro de 2021, do Ministério da Educação e do Ministério da Economia, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2022, nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF e Valor Anual Total por Aluno – VAAT. **Diário Oficial da União**: seção 1, extra A, ed. 80-A, p. 1, 29 abr. 2022.

BRASIL. Portaria Interministerial MEC/ME n.º 1, de 31 de março de 2021. Estabelece os parâmetros anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb para o exercício de 2021. **Diário Oficial da União**: sessão 1. 2021. Edição Extra.

BRASIL. Portaria Interministerial MEC/MF n.º 3, de 25 de abril de 2024. Divulga os demonstrativos do ajuste anual dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, exercício de 2023, referentes à complementação da União nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF, Valor Anual Total por Aluno – VAAT e Valor Aluno Ano por Resultado – VAAR. **Diário Oficial da União**: seção 1, ed. 81, p. 37, 26 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Interministerial MEC/MF n.º 5, de 8 de maio de 2024. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF n.º 6, de 28 de dezembro de 2023, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno – VA AF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR – VAAR. **Diário Oficial da União:** seção 1, ed. 90, p. 1. 10 maio 2024.

BRASIL. Portaria Normativa Interministerial 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2007. Disponível em: [www.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br). Acesso em: 1 jun. 2015.

BRASIL. **Resolução n.º 06, de 08 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>. Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL. Resolução n.º 15, de 16 de setembro de 2021. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 set. 2021.

BRASIL. Resolução n.º 4, de 30 de outubro de 2023. **Diário Oficial da União:** seção: 1, extra B, ed. 207-B, p. 4, 31 out. 2023.

BULHÃO, R. M. T. F. **O financiamento da educação básica no Estado do Maranhão:** um estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade do ensino fundamental a partir do Fundef. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2010.

BURLAMAQUI, C. Melhora o processo educacional no Pará com a implantação do Fundef. *In:* PARÁ, Secretaria de Estado de Educação. **Diagnóstico educacional do Pará:** 1999. Belém: Seduc, 1999. p. 19-29. (Série Estatísticas Educacionais, n. 4). Disponível em: [https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10\\_30.pdf](https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10_30.pdf). Acesso em: 8 jun. 2024.

CAMARGO, R. B.; OLIVEIRA, J. F.; CRUZ, R. E.; GOUVEIA, A. B. **Problematização do conceito de qualidade presente na pesquisa custo – aluno – ano em escolas de educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade.** Brasília: Inep, 2006.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O CAQi e o CAQ no PNE:** quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo, 2018.

CANTUÁRIO, V. M. **O processo de implementação das escolas públicas de tempo integral no Piauí.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

CARA, D. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. **Jornal de políticas educacionais**, n. 16, p. 75-91 jul./dez. 2014. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7334904/mod\\_resource/content/1/document.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7334904/mod_resource/content/1/document.pdf). Acesso em: 12 set. 2023.

CARA, D. T. **O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação**. 180 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

CARDOSO, J. A. Uma análise do custo-aluno em escolas de uma rede municipal de ensino. **Rev. Fineduca**, v. 8, n. 7, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/329180936\\_Uma\\_Analise\\_do\\_Custo-Aluno\\_em\\_Escolas\\_de\\_uma\\_Rede\\_Municipal\\_de\\_Ensino](https://www.researchgate.net/publication/329180936_Uma_Analise_do_Custo-Aluno_em_Escolas_de_uma_Rede_Municipal_de_Ensino). Acesso em: 13 ago. 2022.

CARPINTÉRO, J. N.; BACIC, M. J. **O custo-aluno no ensino fundamental público no Brasil**: resultados de uma pesquisa de campo. 2021. Disponível em: <https://www.intercostos.org/documentos/congreso-07/Trabajo097.pdf> . Acesso em: 20 set. 2023.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, R. R. da S.; OLIVEIRA J. F. de. Expansão e qualidade da educação superior: um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 27, n. 2, p. 227-247, jul. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/rxNDLXGXR8H53YDzgrwZvGk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2023.

CARVALHO, T. de. **Palestra no plenário da Assembleia Legislativa de Sergipe**. Disponível em: <https://al.se.leg.br/professora-diz-que-sala-de-leitura-nao-e-biblioteca>. Acesso em: 20 jan. 2024.

CASTRO J. A. de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. *In*: GOUVEIA, A. B. (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CAVALIERE, A. M. Anísio Teixeira e a educação integral. **Paidéia**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 20, n. 46, p. 249-259, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/paideia/a/VqDFLNVBT3D75RCG9dQ9J6s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2023.

CAVALIERE, A. M. Notas sobre o conceito de educação integral. *In*: COELHO, L. M. C. da C. C. (org.). **Educação integral em tempo integral**: estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP et alli; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.

CHIRINÉA A. M.; BRANDÃO, C. da F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/L3FwTBZ79fLPRRwHFfVgmkP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2023.

COELHO, L. M. C. da C.; PORTILHO, D. B. Educação integral, tempo e políticas públicas: reflexões sobre concepções e práticas. *In*: COELHO, L. M. C. da C. (org.). **Educação**

**integral em tempo integral:** estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP. et alli; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.

COELHO, L. M. C. da C.; MENEZES, J. S. da S. **Tempo integral no ensino fundamental:** ordenamento constitucional-legal em discussão. GT: Educação Fundamental, n. 13, 2007. Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT13-3193--Int.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

CONAE. Conferência Nacional de Educação. **Plano Nacional de Educação (2024-2034).** Política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. 2024. Disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Documento\\_Base\\_Conae2024\\_FNE.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Documento_Base_Conae2024_FNE.pdf). Acesso em: 30 set. 2024.

CNM. Conferência Nacional dos Municípios. **Evolução das ponderações do Fundeb – 2007 a 2017.** Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/02082016\\_ponderaes\\_Fundeb\\_\\_2007\\_a\\_2019.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/02082016_ponderaes_Fundeb__2007_a_2019.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.

COSTA, A. F. M. da. **A prática do coordenador pedagógico no contexto da escola de tempo integral:** desafios da educação integral integrada. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2015.

COSTA, V. L. da. **Formas de colaboração na educação (integral) em tempo integral:** indução / sedução das municipalidades? Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

CRUZ, R. E.; SILVA, M. J. G. S.; SOUSA, M. O. M. B. A remuneração docente no Siope: limites e potencialidades do banco dados analíticos. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 2021. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6775>

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

DAL-FARRA, R. A.; LOPES, P. T. C. **Métodos mistos de pesquisa em educação:** pressupostos teóricos. DOI: <http://dx.doi.org/10.14572/nuances.v24i3.2698>

DAVIES, N. **Financiamento da educação:** novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

DEMO, P. **A nova LDB:** ranços e avanços. Campinas, São Paulo: Papirus, 1997.

DIAS, J. F. Educação em Gramsci e Programa Mais Educação: pontos e contrapontos. *In:* LIMONTA, S. V. *et al.* (org.). **Educação integral e a escola pública de tempo integral.** Goiânia: PUC de Goiás, 2013.

DIEZ, C. L. F.; MARCON, S. B.W.; SANTOS, V. dos. **Paidéia e os caminhos da educação.** Barbarói, Santa Cruz do Sul, n. 46, p. 22-32, jan./jun. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/barbaroi.v0i46.8468>

DOURADO, A. C. S. **A racionalidade pedagógica do professor, a escola de tempo integral e sua interface com o currículo**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2016.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Ks9m5K5Z4Pc5Qy5HRVgssjg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 ago. 2024.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE: PUC-SP, 2001. p. 44-56.

DUARTE, F. A.T.; SOUZA, A. C. de. Novo Fundeb e a complementação do Valor Aluno Ano Resultado: cenário de desigualdade social e educacional. **Revista Contemporânea**, v. 4, n. 3, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/3549>. Acesso em: 8 ago. 2024.

EDNIR, M.; BASSI, M. E. **Bicho de sete cabeças**. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

ENCINAS, R.; DUENHAS, R. A. **O Fundeb e a desigualdade educacional nos municípios do estado do Paraná**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.220151>. Acesso em: 2 ago. 2024.

ERCOLE, F. F.; MELO, L. S. de.; ALCOFORADO, C. L. G. C. Revisão integrativa *versus* revisão sistemática. **REME – Rev. Min Enferm.**, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www.revenf.bvs.br/pdf/reme/v18n1/v18n1a01.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

ESTEVES, T. de J.; SOUZA, J. dos S. Papel dos organismos internacionais na reforma gerencial da educação brasileira: os sistemas de avaliação educacional em larga escala como instrumentos da pedagogia política do capital. **RPGE– Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. esp. 1, p. 678-692, ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13791>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado Capitalista**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FARENZENA, N. (org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília: INEP: MEC, 2005. p. 220.

FARENZENA, N. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**. Tese (Doutorado em 2001) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/1903>. Acesso em: 28 jul. 2024.

FERRETTI, C. João; VIANA, C. P.; SOUZA, D. T. Escola pública em tempo integral: o PROFIC na rede estadual de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, p. 5-17, fev. 1991.

FINEDUCA; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Fundeb com Custo Aluno Qualidade**: no caminho da justiça federativa, igualdade e qualidade na educação básica. Nota Técnica. 2023. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota\\_CAQ\\_Fineduca\\_Campanha\\_VF\\_tabela\\_CAQi\\_ano\\_2023\\_Final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf). Acesso em: 15 fev. 2024.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Receitas dos programas de distribuição universal e das quotas estaduais e municipais do Salário-Educação de 2022 que compõem o cálculo do VAAT 2024. 2022** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2024/ReceitaUniversais2022VAAT2024parapublicacao.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>. Acesso em: 20 set. 2023.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. 2023. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>. Acesso em: 10 ago. 2024.

FONSECA, J. P. da. O PROFIC: Programa de Formação da Criança – anotações de um seminário. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo, jan./dez. 1986.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIGOTTO, G. **A educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-60, 2003.

GADOTTI, M. **Educação integral no Brasil**: inovações em processo. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

GALVÃO, F. V. A pesquisa sobre custo-aluno no Brasil: caminhos percorridos e possibilidades. **FINEDUCA**, v. 11, n. 3, 2021. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 12 jun. 2023.

GAMBOA, S. S. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. 3. ed. rev. atual. ampl. Chapecó, SC: Argos, 2018.

GAMBOA, S. S. **Projeto de pesquisa, fundamentos lógicos**: a dialética entre perguntas e respostas. Chapecó: Argos, 2013.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/XBpXkMkBSsbBCrCLWjzyWyB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 out. 2023.

GEMAQUE, R. M. O. Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 29, p. 90-112, jul./dez. 2011. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12667](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12667). Acesso em: 10 fev. 2023.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. 11 reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES I. S.; CAMINHA, I. de O. Guia para estudos de revisão sistemática: uma opção metodológica para as ciências do movimento humano. **Movimento**, Porto Alegre, v. 20, n. 01, p. 395-411, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/41542/28358>. Acesso em: 18 maio 2023.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho. Co-edição: Luiz Sérgio Henriques; Marco Aurélio Nogueira. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006. v. 2.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: Seleção de Cadernos do Cárcere, 1976.

GUERRA, L. A. Participação popular na formulação de políticas educacionais: a Campanha e o novo Fundeb. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 44, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES.264436>

GUTIERRES D. V. G.; FARENZENA. N. O Novo Fundeb e a sistemática de redistribuição dos recursos. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 14, n. 17, 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907128908>

HOBBSBAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598p.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>. Acesso em: 20 nov. 2015.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/estudos-educacionais/lancado-relatorio-do-4o-ciclo-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 20 jan. 2022.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quinto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 10 jul. 2024.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico do Censo Escolar da Educação Básica**. 2023. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_escolar\\_2023.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2023.pdf). Acesso em: 28 ago. 2024.

JACOMELI, M. R. M.; BARÃO, G. de O. D.; GONÇALVES, L. S. **A política de educação integral no Brasil e suas relações com as diretrizes da conferência de Jomtien**. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2237-94602018000300032](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-94602018000300032). Acesso em: 4 jun. 2024.

JUNIOR, C. A. da S. Dialética e pesquisa educacional no Brasil. *In*: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS. A pesquisa qualitativa em debate. **Anais [...]**. São Paulo: Sociedade de Estudos e Pesquisa Qualitativa; Bauru: Universidade do Sagrado Coração, 2004. ISBN 85-98623-01-6. Acesso em: 20 out. 2021.

KOSLINSKI, M, C. **O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do Fundef**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP, 2000.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Tradução: Maria Lúcia M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

LEVIN, H. M.; MCEWAN, P. J. Custo-efetividade e política educacional. *In*: **Eficácia de custo e política educacional: anuário de 2002 do financiamento da educação americana**. 2002.

LEVY, S.; CAMPINO, A. C.; NUNES, E. M. **Análise econômica do sistema educacional de São Paulo**. São Paulo: IPE – USP, 1970.

LIMA, D. R. **A educação em tempo integral no Piauí: uma análise da meta de ETI dos planos de educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2019.

LIMA, M. F. de; JIMENEZ, S. V. O complexo da educação em Lukács: uma análise à luz das categorias trabalho e reprodução social. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 27, n. 02, p. 73-94, ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/XMB4cn5PgLxTt8T5VHvTRdc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2022.

LIMONTA, S. V. *et al.* Educação científica da criança e as políticas para a ampliação da jornada escolar em escolas de tempo integral. *In*: LIMONTA, S. V. (org.). **Educação integral e escola pública de tempo integral**. Goiânia: PUC Goiás, 2013.

LIMONTA, S. V.; SANTOS, L. de S. L. Educação integral e escola de tempo integral: currículo, conhecimento e ensino. *In*: LIMONTA, S. V. (org.). **Educação integral e escola pública de tempo integral**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2013.

LIN, D.; SCHLESENER, A. H. Observações acerca do pensamento de Marx para a educação. *In*: SCHLESENER, A. H.; MASSON, G.; SUBTIL M. J. D. (org.). **Marxismo(s) & educação**, Ponta Grossa: UEPG, 2016.

- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1994.
- LUNKES, A. F. **Escola em tempo integral: marcas de caminho possível**. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2004.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2009.
- MARQUES, R. M. da C. **Dificuldades de aprendizagem dos jovens de 15 a 17 anos: desafios da prática docente na escola de tempo integral**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2016.
- MARTINS, E. **Contabilidade de custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARX, K. **Crítica do Programa de Gotha**. tradução e notas Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Textos sobre educação e ensino**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2004.
- MAURÍCIO, L. V. Políticas públicas, tempo escola. *In*: COELHO, L. M. C. da C. (org.). **Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo**. Petrópolis, RJ: DP et alli; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.
- MENEZES, J. S. da S. Educação integral & tempo integral na educação básica: da LDB ao PDE. *In*: COELHO, L. M. C. da C. (org.). **Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo**. Petrópolis, RJ: DP et alli; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.
- MENEZES, J. S. da S. Educação em tempo integral: direito e financiamento. **Educar em revista**, Curitiba, n. 45, p. 137-152, jul./set. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0104-40602012000300010&lng=pt&nrm=is&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0104-40602012000300010&lng=pt&nrm=is&tlng=pt). Acesso em: 10 set. 2018.
- MENEZES, J. S. S. Vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 30, p. 149-163, jun. 2008. Disponível em: [https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10\\_30.pdf](https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10_30.pdf). Acesso em: 18 jul. 2024.
- MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.
- MONLEVADE, J. A. C. de. Como financiar a educação em jornada integral? **Em Aberto**, Brasília, v. 25, n. 88, p. 69-82, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2585>. Acesso em: 10 jul. 2019.

MORAES, J. D. de. Educação integral: uma recuperação do conceito libertário. *In*: COELHO, L. M. C. da C. C. (org.). **Educação integral em tempo integral**: estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP et alli; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.

MORAZ, G. *et al.* **Estudos de custo-efetividade em saúde no Brasil**: uma revisão sistemática. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/csc/a/rddxHPsXZ73TBNjPn4D3c7k/#>. Acesso em: 1 set. 2024.

MOREIRA, H. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. Rio de Janeiro: DP & A, 2006.

MOURA, M. P. de C. **Formação do professor do ensino médio e o desafio da educação integral**: currículo e prática pedagógica. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2015.

NETO, O. C. O trabalho de campo como descoberta e criação. *In*: MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social. Teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NEVES, L. M. W.; PRONKO, M. A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Londrina, v. 1, n. 2, p. 97-111, jan. 2010. Disponível em:  
<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9608>. Acesso em: 15 jun. 2024.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/es/a/hMQyS6LdCNDK8tHk8gL3Z6B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2022.

PARO, V. H. Educação integral em tempo integral: uma concepção de educação para a modernidade. *In*: COELHO, L. M. C. da C. (org.). **Educação integral em tempo integral**: estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.

PARO, V. H. **Estudo comparativo de custo-aluno nos diversos graus e modalidades de ensino**. São Paulo: ATPCE: FCC, 1981.

PESTANA, S. F. P. Afinal, o que é educação integral? **Revista Contemporânea de Educação**, v. 9, n. 17, jan./jun. 2014. Disponível em:  
<https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/1713>. Acesso em: 8 dez. 2023.

PINTO, J. M. de R. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa**, v. 2, n. 52, p. 24-40, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4030/403062991004/html/>. Acesso em: 20 ago. 2023.

PINTO, J. M. de R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 1-24, 2018.

PINTO, J. M. de R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **RBPAE**, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18877/10996>. Acesso em: 10 jul. 2019.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Brasília: Ipea: FJP, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729\\_AtlasPNUD\\_2013.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf). Acesso em: 21 ago. 2022.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro. Ed. Graef, 1980.

PREVITALI, F. S.; FAGIANI C. C. **Normalização do trabalho precário**: a experiência europeia e brasileira. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/52216/34419>. Acesso em: 14 ago. 2024.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume: Dumará, 1995.

REBELL, M. A. Professional rigor, public engagement and judicial review: a proposal for enhancing the validity of education adequacy studies. **Teacher College Record**, v. 109, n. 6, p. 1303-1373, June 2006.

RIBEIRO, D. **Livro dos CIEPS**. Rio de Janeiro: Bloch, 1986.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989.

ROLIM, R. M. G. Política de fundos no financiamento da educação básica – considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 63-83, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/view/57818>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ROSA, V. S. da. O programa mais educação como política pública nacional de educação integral. *In*: IX SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO NA REGIÃO SUL, Caxias do Sul, RS. **Anais [...]**. Caxias do Sul: ANPED SUL, 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1095/12>. Acesso em: 20 out. 2015.

RUIZ, G. R. El papel de los organismos internacionales en las reformas educativas de América Latina. **Journal of Supranational Policies of Education**, Madrid, Espanha, n. 4, p. 02-16, 2016.

SÁNCHEZ GAMBOA, S. **Projetos de pesquisa, fundamentos lógicos**: a dialética entre perguntas e respostas. Chapecó: Argos, 2013.

SANTOS, M. A. dos. **Contabilidade de custos**. Salvador: UFBA: Faculdade de Ciências Contábeis: Superintendência de Educação a Distância, 2018. 103 p.

SAVIANI, D. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1980.

- SILVA, E. A. da. **Gestão educacional e qualidade social**: atuação de dirigentes municipais de educação em dois municípios da microrregião de Cajazeiras/PB (2015-2017). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/27139>. Acesso em 14 jul. 2024.
- SILVA, A. M. da. **Metodologia da pesquisa**. EdUECE, 2015.
- SILVA, C. A. T. *et al.* **Custos no setor público**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2007.
- SILVA, L. M. Contribuição ao estudo do sistema de custeamento na administração pública. **Revista Brasileira de Contabilidade - RBC**, Brasília: CFC, ano XXVIII, n. 119, p. 36 -48, set./out. 1999.
- SILVA, M. J. G. de S. e. **Custo direto de financiamento das escolas públicas municipais de Teresina – Piauí**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2008.
- SILVEIRA, A. A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o simulador de Custo-Aluno Qualidade (Simcaq). 2021. *In*: SOUZA, M. L.; ALVES, F. de A.; MORAES G. H. (org.) **Custo Aluno Qualidade (CAQ) contribuições conceituais e metodológicas**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 275-314.
- SOARES, R. M. de F. **A prática educativa do professor na escola de tempo integral da rede estadual de Teresina-PI**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2014.
- SOBRINHO, J. A.; PARENTE, M. M. de A. **CAIC: solução ou problema?** Brasília, DF: Serviço Editora, 1995.
- SOUSA, A. M. de. **Custo aluno-ano da educação infantil da rede pública municipal de ensino de Teresina-PI, em 2012**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.
- SOUZA, M. L. de.; ALVES, F. de A.; MORAES, G. H. Custo Aluno Qualidade (CAQ): antecedentes legais, alterações recentes e análise do Relatório Final do Gt CAQ 2015. *In*: SOUZA, M. L. de (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília, DF: INEP, 2021.
- SOUZA, S. M. O. de. **Análise da implementação do Programa Mais Educação na Rede Pública Municipal de Ensino da cidade de Aldeias Altas, estado do Maranhão**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2016.
- TANNO, C. R. **Nota Técnica n.º 23 de 29 de agosto de 2022**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/NTn23\\_2022FundebVAAFVAAT20212022.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/NTn23_2022FundebVAAFVAAT20212022.pdf). Acesso em: 18 abr. 2023.
- TANNO, C. R. Novo Fundeb: Valor Aluno Ano Total (VAAT) como parâmetro de equalização e implantação do custo aluno qualidade (CAQ). *In*: SOUZA, M. L.; ALVES, F.

de A.; MORAES G. H. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ) contribuições conceituais e metodológicas**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 275-314.

TERESINA. **Dados analíticos do número de escolas e matrículas em tempo integral - 2022**. Documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação – Semec. 2021.

TERESINA. **Decreto n.º 22.810, de 18 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a regulamentação, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação – SEMEC, da Lei Municipal n.º 2.511 de 26 de março de 1997, com alterações, e dá outras providências.

TERESINA. **Decreto n.º 26.180, de 26 de abril de 2024**. Dispõe sobre as diretrizes normativas sobre a Política de Educação Integral nas unidades de ensino de tempo integral da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, e dá outras providências. 2024.

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

TERESINA. **Edital n.º 04, de 01 de junho de 2022**. Dispõe sobre o processo seletivo simplificado para Professor Substituto sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação – Semec. 2022.

TERESINA. **Lei n.º 2.138, de 21 de julho de 1992. Subseção VI. Do adicional de tempo integral**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Teresina. Teresina, 2004.

TERESINA. **Lei Complementar n.º 3.951, de 17 de dezembro de 2009. Seção II, da Promoção**. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Salários do Magistério Público da Rede de Ensino do Município de Teresina. Teresina, 2004.

TERESINA. **Lei n.º 4.252, de 04 de abril de 2012. Seção III. Das vantagens especiais do magistério**. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Salários do Magistério Público da Rede de Ensino do Município de Teresina. Teresina, 2004.

TERESINA. Lei Complementar n.º 5.703, de 24 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre o reajuste do vencimento e da GID/ GIO do Professor de Primeiro Ciclo, Professor de Segundo Ciclo e Pedagogo, e sobre a definição dos valores mínimos de vencimento na carreira de ingresso, todos do Magistério Público da Rede de Ensino do Município de Teresina, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina, n. 3.221, 25 fev. 2022.

TERESINA. Lei n.º 2.511, de 26 de março de 1997. Cria Fundo Rotativo em cada uma das escolas e unidades de saúde no Município de Teresina. **Diário Oficial do Município**, Teresina, n. 590, 26 mar. 1997.

TERESINA. **Lei n.º 2.972 de 17 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre a Contratação por Tempo Determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público na administração direta, nas autarquias e fundações públicas, sob o regime especial de direito administrativo, nos termos do art. 37, inciso IX, C/C o art. 40, § 13, todos da Constituição Federal, e dá outras providências. Legislação do município de Teresina, 2004.

TERESINA. **Lei n.º 3.290, de 22 de março de 2004.** Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Salários do Magistério Público da Rede de Ensino do Município de Teresina. Legislação do município de Teresina, 2004.

TERESINA. **Lei n.º 4.739, 26 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação. Teresina: JPJ Produções, 2015. 128 p. Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2018/05/Plano-Municipal-de-Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

TERESINA. **Lei n.º 5.779, de 20 de julho de 2022.** Institui a Política Municipal de Educação Integral da Rede Pública de Ensino, no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências. 2022.

TERESINA. **Portaria n.º 820/2020/GAB/SEMEC.** Dispõe sobre a regulamentação da Matriz Curricular de Tempo Integral para o Ensino Fundamental no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina. 2020.

TERESINA. **Portaria n.º 801/2021/GAB/SEMEC.** Dispõe sobre a implantação das unidades de ensino que funcionarão em tempo integral na educação infantil e ensino fundamental na Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina no ano de 2022. 2022.

TERESINA. **Portaria n.º 073/2023/GAB/SEMEC.** Dispõe sobre a regulamentação das unidades de ensino que funcionam em tempo integral na educação infantil e ensino fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina. 2023.

TONET, I. **Educação, cidadania e emancipação humana.** Unijuí, 2005.

TRÉZ, T. de A. e. Caracterizando o método misto de pesquisa na educação: um *continuum* entre a abordagem qualitativa e quantitativa. **Atos de pesquisa em educação - PPGE/ME**, v. 7, n. 4, p. 1132-1157, dez. 2012. Disponível em: <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/1132/2235>. Acesso em: 3 jul. 2015.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Relatório de Monitoramento Global da Educação.** Paris: Unesco, 2016. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373721\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373721_por). Acesso em: 8 jul. 2024.

VIANNA, R. de B. **A atuação dos organismos internacionais para a ressignificação da educação integral:** Contradições e Disputas. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/congressointernacional/article/viewFile/20937/1192613029>. Acesso em: 10 ago. 2024.

XAVIER, A. C. da R.; MARQUES, A. E. S. **Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau na Região Norte.** Brasília: Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus: Secretaria Adjunta de Coordenação, 1986.

XIMENES, S. B. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**, v. 9, n.17-18, jan./jun./ago./dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/37861>. Acesso em: 12 dez. 2023.