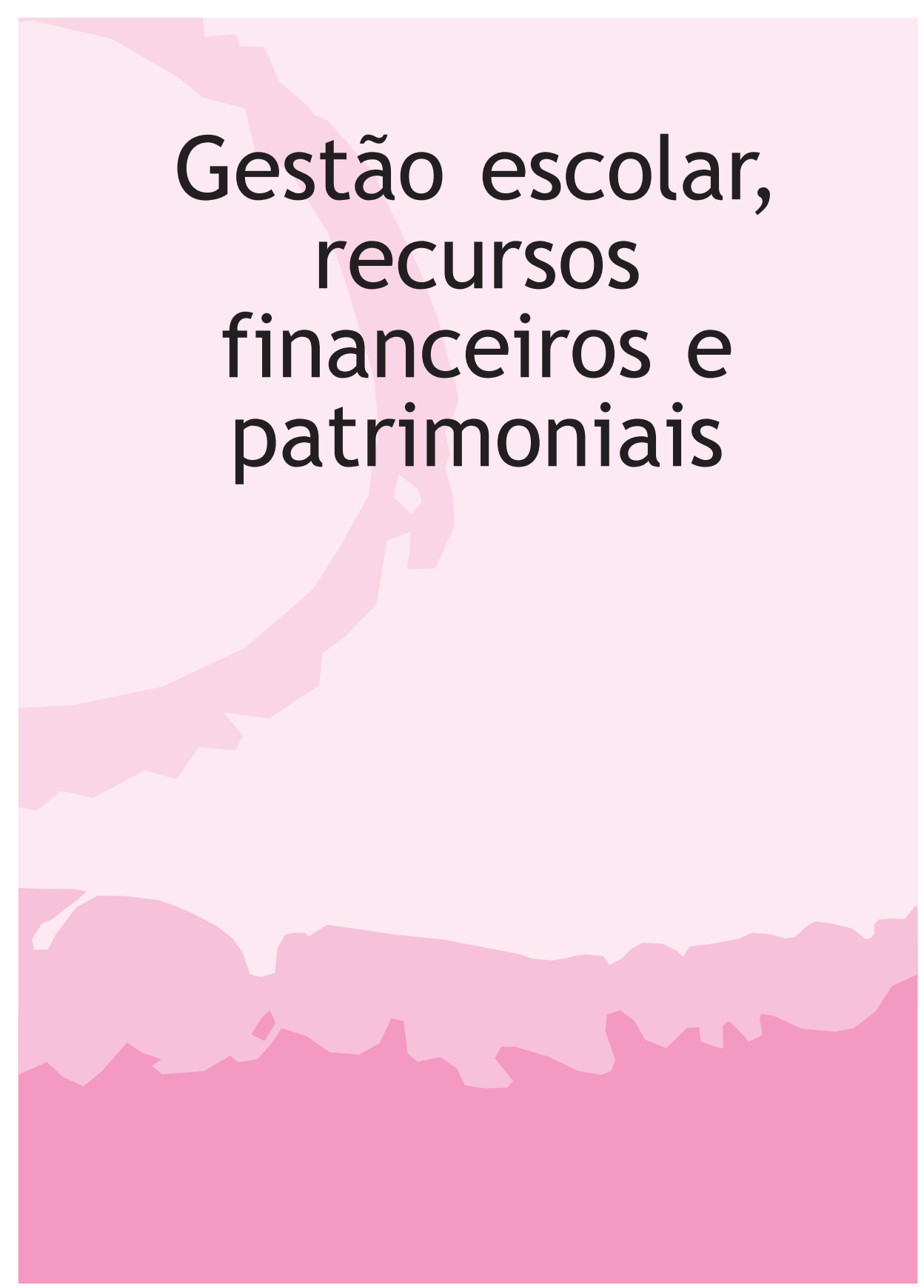


The background is a solid light pink color. Overlaid on this is a white silhouette of a person climbing a mountain. The person is positioned on the left side of the image, with their body angled upwards towards the right. Their arms are extended, and their legs are bent in a climbing motion. The mountain they are climbing is represented by a jagged, white line that starts from the bottom left and extends towards the top right. The overall composition is simple and graphic.

Gestão escolar, recursos financeiros e patrimoniais

Copyright do texto@2005 by Secretaria da Educação Básica do Ceará

Governador do Estado

Lúcio Gonçalo de Alcântara

Vice-Governador do Estado

Francisco de Queiroz Maia Júnior

Secretária da Educação Básica

Sofia Lerche Vieira

Secretário Adjunto da Educação Básica

Luís Eduardo de Menezes Lima

Secretária Executiva

Edlourdes Pires Moura Coelho

Coordenadoria de Planejamento e Política Educacional

Lindomar da Silva Soares

Coordenadoria de Articulação e Gestão Educacional

Maria Marlene Vieira Carneiro

Coordenadoria de Monitoramento e Controle

Edson Seabra Júnior

Coordenadoria de Desenvolvimento Técnico-Pedagógico

Eloísa Maia Vidal

Unidade de Gerenciamento de Projetos

José Ribeiro da Silva

Edições SEDUC

Concepção da coleção e seleção de textos

Sofia Lerche Vieira e Eloísa Maia Vidal

Coordenação editorial

Eloísa Maia Vidal

Este projeto conta com o apoio do Acordo de Empréstimo Nº 4591/BR do Banco Mundial

G393 Gestão escolar, recursos financeiros e patrimoniais / Secretaria da Educação Básica do Ceará. - Fortaleza : Secretaria da Educação Básica do Ceará, 2005.
148p. : il. - (Coleção gestão escolar)

ISBN 85-98766-04-6

1. Gestão escolar 2. Educação pública – financiamento
3. Administração patrimonial 4. Serviço educacional
5. Custo-aluno-qualidade I. Ceará. Secretaria da Educação Básica.

CDD 371.1

Todos os direitos desta edição são reservados à Secretaria da Educação Básica.

Centro Administrativo Governador Virgílio Távora

Av. Gal. Afonso Albuquerque s/n, Cambeba

60.819-900 Fortaleza - Ceará - Brasil

www.seduc.ce.gov.br

Apresentação

As reformas no campo educacional vividas pelo Ceará nos últimos dez anos têm chamado atenção de observadores nacionais e internacionais. Essa situação advém de três fatores de cuja articulação resultaram impactos substantivos no sistema educacional: a vontade política dos dirigentes para promover as mudanças necessárias, o aparato legal decorrente da nova LDB e os avanços alcançados em decorrência da qualificação de recursos humanos para atuar no sistema.

A *Coleção Gestão Escolar* concebida para a formação dos novos Núcleos Gestores das escolas públicas estaduais tem como propósito contribuir para uma reflexão acerca de questões relativas à gestão e sua implementação na prática cotidiana das escolas. A gestão democrática, definida pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e de ampla aceitação pela comunidade educacional deve ser o modelo prevalecente nas escolas públicas.

Neste campo onde interagem múltiplos sujeitos, compartilhando comportamentos, atitudes e valores, o conceito de qualidade da educação passa a ocupar o primeiro plano na agenda educativa. Tal situação permite vislumbrar condições para o surgimento de uma nova utopia, qual seja, a de oferecer uma educação de qualidade em condições de equidade para todos. Esta pode constituir-se em idéia-força aglutinadora dos consensos sociais e políticos indispensáveis para o desenvolvimento de nossos sistemas educativos no século que se inicia.

No Ceará, os esforços conjuntos do governo e da sociedade civil caminham na mesma direção, fato comprovado por decisões políticas, como a eleição de diretores e criação de mecanismos de controle social e participação da comunidade, a exemplo dos Conse-

lhos Escolares, Grêmios, etc. A formação continuada é vetor de grande potencial para assegurar a democratização da gestão e ampliar a visão de participação através de alargamento de conceitos e conhecimentos de mecanismos que facilitam e propiciam o exercício da democracia e da cidadania. Por assim compreender sua importância é que colocamos à disposição do público a presente coleção.

Muitos contribuíram para que tal possibilidade se concretizasse: colegas pesquisadores, que gentilmente cederam seus textos para publicação na *Coleção Gestão Escolar*; colaboradores, que se dispuseram a produzir textos originais em curto espaço de tempo; e, tantos outros que de uma forma ou de outra, aceitaram o desafio de participar de um projeto de curta gestação e execução. A eles, todos, somos gratos. Nossos gestores escolares com certeza merecem o esforço empreendido e hão de encontrar nesses escritos, idéias proveitosas para alimentar sua prática cotidiana.

Sofia Lerche Vieira

Sumário

Parte I – Financiamento da educação pública

Financiamento e gestão da educação pública –

Sofia Lerche Vieira	11
1. Fontes do financiamento	12
2. FUNDEF	19
3. Financiamento no Plano Nacional de Educação (PNE)	22
4. Outras fontes de recursos	25
4.1 Recursos internacionais	25
4.2 Dinheiro Direto na Escola	27
5. Perspectivas do FUNDEB	28
6. Gastos estaduais com ensino fundamental e médio	31
7. Para finalizar	34
Referências bibliográficas	36

Os recursos financeiros na escola pública –

José Cavalcante Arnoud	39
1. Recursos que devem chegar à escola pública: planejamento e orçamento	39
2. Como devem ser gastos os recursos que chegam à escola	42
3. Realidade financeira da escola	44
• A escola estadual	44
• A escola municipal	45
4. Recursos financeiros destinados à escola pública: limites, avanços e perspectivas	48
Referências bibliográficas	52

O custo-aluno-ano em escolas de educação básica no Ceará -

Sofia Lerche Vieira, Eloísa Maia Vidal, Humberto de Andrade Carmona, Isabel Maria Sabino de Farias, João Batista Carvalho Nunes, José Eudes Baima Bezerra, Justo Luís Pereda Rodríguez, Maria Gláucia M. T. Albuquerque, Maria Teresa Moreno Valdés ..	55
---	----

1. Introdução	55
2. As escolas cearenses investigadas	58
3. Alguns indicadores do custo-aluno nas escolas cearenses	62
3.1. Instalações e condições de infra-estrutura das unidades escolares	65
3.2. Pessoal docente e não-docente	69
3.3. Manutenção das escolas e outros insumos	73
4. O custo-aluno nas escolas cearenses pesquisadas	73
5. Custo-aluno e qualidade: a visão dos entrevistados	78
Referências bibliográficas	82

Parte II – Recursos patrimoniais na escola pública

Fundamentos da administração de materiais e patrimônio –

Francisco José da Costa e Henrique César Muzzio de Paiva Barroso	85
1. Introdução	85
2. O que é uma organização	86
3. Os atores que atuam nas organizações	87
4. A administração da organização: competência dos gestores	89
4.1 As funções que desempenham os gestores	90
4.2 Os principais subsistemas de uma organização	91
5. A organização da escola: objeto de estudo	92
5.1 As especificidades da gestão escolar	94
5.2 Os atores principais da gestão escolar	95
6. Administração de patrimônio e materiais: conceitos, históricos e aplicações	97
6.1 Patrimônio físico	97
6.2 Patrimônio não-físico	97
6.3 Materiais	98
6.4 Auditoria	99
6.5 Administrando os recursos patrimoniais	100
6.6 Administrando os recursos materiais	101
Referências bibliográficas	103

Gestão do patrimônio e de materiais –

Francisco José da Costa e Henrique César Muzzio de Paiva Barroso	105
1. Introdução	105
2. Planejamento: importante instrumento de gestão	106
3. Mecanismos e técnicas de uma boa administração	107

3.1 Negociação também é arte	107
3.2 Aquisição: o barato pode sair caro!	109
3.3 Estoque: vale uma grana!	111
3.4 Manutenção e conservação: preservar é preciso!	112
4. Avaliar para aperfeiçoar	114
5. Aspectos legais	114
Referências bibliográficas	124

Administração do patrimônio escolar –

Francisco José da Costa e Henrique César Muzzio de Paiva Barroso	125
1. Introdução	125
2. O patrimônio imaterial: a identidade da escola	126
3. Instalações e acomodações: adequadas ao projeto escolar	127
3.1 Planejando as instalações da escola	128
3.2 Os pátios escolares: ambientes coletivos	129
3.3 Instalações adequadas à aprendizagem	130
• Temperatura, ventilação e iluminação dos ambientes da escola	130
• Uma escola atraente	131
• Uma escola limpa e conservada	132
• Saúde e segurança: prevenindo riscos	133
4. Gerenciando os equipamentos de ensino e material didático	134
4.1 Livros didáticos: como registrar, conservar e armazenar	135
4.2 Estocar materiais: mais uma função do gestor	136
4.3 A confecção de materiais na escola: uma atividade prazerosa e econômica	138
5. A biblioteca escolar: um espaço de aprendizagem	138
5.1 As instalações da biblioteca	140
5.2 Acervos especiais para os docentes	141
6. Gestão de atividades de saúde e alimentação	142
Referências bibliográficas	143

The background is a solid light pink color. On the left side, there is a large, stylized silhouette of a hand reaching upwards, rendered in a slightly darker shade of pink. The hand's fingers are spread, and its arm extends from the bottom left towards the top left. The overall aesthetic is clean and modern.

Parte I

Financiamento da educação pública

Financiamento e gestão da educação pública¹

Sofia Lerche Vieira

O financiamento é um dos temas mais importantes do planejamento, da política e da gestão da educação pública. Contraditoriamente, por tratar-se de matéria complexa, nem sempre é estudado com profundidade nos cursos de formação de educadores. Se na prática o professor faz pouco uso de noções relativas a esta matéria, para os gestores este desconhecimento é problemático, pois, em última instância, as políticas educacionais se materializam através de ações passíveis de financiamento. As iniciativas de transferências de recursos diretamente às escolas têm evidenciado o quanto faz falta, no dia-a-dia das equipes escolares, maior desenvoltura no trato com as finanças públicas.

Não apenas professores e gestores escolares enfrentam dificuldades em lidar com as questões do financiamento. Mesmo em secretarias de educação não raro a matéria financeira é assunto para

¹ Este texto apresenta versão revista e ampliada de artigo de nossa autoria, denominado “Financiamento da educação – uma caixa-preta a desvendar”, publicado no livro *Estrutura e financiamento da educação básica* (Vieira e Albuquerque, 2002, p. 67-88).

poucos iniciados, que se comunicam entre si através das siglas, jargões e códigos numéricos peculiares ao ofício, deixando os demais colegas a navegar na ignorância. Ou seja, o financiamento persiste sendo uma caixa-preta para a grande maioria. É importante conhecê-lo por representar um dos fatores determinantes para a operacionalização das políticas educacionais definidas pelo Estado, seus mecanismos de captação, destinação e utilização de recursos (Velloso, 1987 e Veras, 1994).

Este texto procura resumir alguns temas do financiamento da educação básica, apresentando suas principais fontes, o salário educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), as despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE) e o tratamento dispensado ao assunto no Plano Nacional de Educação (PNE). Discute também a transferência de recursos diretamente às escolas, assim como o controle social sobre os recursos públicos. Procura ainda avançar no debate recente sobre o assunto, abordando as perspectivas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)². Finalmente, tece algumas considerações sobre o financiamento da educação básica no Ceará.

1. Fontes do financiamento

A compreensão das fontes do financiamento requer um entendimento de que

a educação brasileira, em seus diferentes graus e modalidades, é financiada por recursos provenientes do setor público, e pelo setor privado por meio dos órgãos da administração direta e indireta das esferas federal, estadual e municipal, e pelo setor privado, que mantém escolas particulares e cobra mensalidades das famílias, associações e de outras entidades privadas (BRASIL. 1996, p. 16).

² Várias denominações para a sigla FUNDEB vem sendo utilizadas nos documentos do MEC, tais como: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação; e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

O quadro 1 permite visualizar a distribuição das fontes de recursos da educação:

Quadro 1

Fontes de Recursos da Educação

Setor Público	Administração Direta	Governo Federal Governos Estaduais Governos Municipais
	Administração Indireta	Fundações e Autarquias
	Empresas Estatais	
Setor Privado	Famílias e Indivíduos	
	Associações	SENAI, SENAC, Igrejas, clubes etc.
	Empresas Privadas	

Fonte: Veras, 1997, Quadro III, p. 66.

As principais fontes públicas de recursos para a educação provêm das três esferas governamentais: a União, o Distrito Federal e os Estados, e os Municípios. O Artigo 212 da Constituição Federal refere-se ao financiamento da educação pública, o qual é definido nos seguintes termos:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

É oportuno considerar que “a receita resultante de impostos pode financiar todos os níveis e modalidades de educação escolar”, aí incluindo a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a educação superior. Como vimos no texto, “Educação e gestão: extraindo significados da base legal”, apresentado no livro *Novos paradigmas de gestão escolar* desta mesma coleção, a Constituição e a LDB definem níveis de ação prioritária para as três esferas do Poder Público. O ensino fundamental, direito público subjetivo e de oferta obrigatória, conta com recursos assegurados pelo FUNDEF, do qual trataremos adiante. O mesmo

não ocorre em relação à educação infantil, ao ensino médio e ao ensino superior, assim como às modalidades de ensino.

A prioridade relativa ao ensino fundamental pode ser melhor visualizada através de dados relativos ao biênio 1998 – 99, quando os gastos públicos em educação se distribuíram da seguinte forma: 58% foram destinados ao ensino fundamental, 21% ao ensino superior, 11% ao ensino médio e 10% à educação infantil, sem contabilizar gastos com inativos (Relatório, 2001. p. 118).

Importante aspecto desta matéria refere-se às despesas passíveis de financiamento. Para bem situar a questão, a CF (Art. 212) define que “a aplicação dos recursos de impostos deve ser feita em ‘Manutenção e Desenvolvimento do Ensino’ (MDE), e não em educação *lato sensu* (em geral), como usualmente se entende” (Veras, 1997, p. 58 – 59). Trata-se aqui de evitar outro equívoco – o de julgar que todos os gastos em educação podem ser financiados pelo Poder Público.

A intenção do legislador com tal dispositivo foi de evitar a drenagem de recursos para um grande contingente de despesas que não são propriamente destinadas ao ensino e que em muito contribuem para a fuga dos recursos vinculados à educação para outras áreas de atuação do Poder Público. Tal é a importância deste assunto que a LDB apresenta dois longos artigos definindo o que pode ou não ser definido como MDE (Art. 70 e 71). De uma maneira geral, podem ser computadas como despesas de MDE aquelas referentes à

remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, material didático, transporte escolar e outras atividades ligadas aos objetivos básicos da educação, sendo excluídas as realizadas em obras de infra-estrutura, subvenções, programas suplementares e certos tipos de pesquisa (Veras e Vieira, 1997, p. 10-11).

O quadro 2 permite visualizar as receitas de impostos e transferências vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino:

Receitas Provenientes de Impostos

	União	Estados	Municípios
Impostos Próprios	II IE ITR (50% Municípios) IR (21,5% FPE) (22,5%FPM) (3,0% Reg) IPI (10% Estados) IOF IE	IPVA (50% Munic.) ITCM (25% Munic.) ICMS (25% Munic.)	IPTU ITBI ISS
Impostos Transferidos		Da União: FPE (IR + IPI) IPI – Exp (25% Municípios) IRRF	Da União: FPM (IR + IPI) ITR IRRF Do Estado: IPVA ICMS IPI – Exp

Fonte: Veras, 1997, Quadro III, p. 66³.

Tais recursos, oriundos das receitas provenientes de impostos, são aqueles que o Poder Público utiliza para realizar as despesas da educação. Na última década, a arrecadação tem crescido por outras vias que não os impostos, resultando num esvaziamento do

³ Abreviaturas utilizadas no Quadro: II (Imposto sobre Importação), IE (Imposto sobre Exportação), ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), IR (Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza), IOF (Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos e Valores Mobiliários), IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), ITCM (Imposto sobre a Transmissão “causa mortis” e Doação de Bens e Direitos), ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), FPE (Fundo de Participação dos Estados), IPI-Exp (Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação), IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte), IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana), ITBI (Imposto sobre a Transmissão “Inter Vivos” dos Bens Imóveis e de Direitos Reais Imóveis), ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

potencial de arrecadação da União. Assim, “apesar de a União, hoje, gastar com manutenção e desenvolvimento do ensino percentuais bem acima do mínimo constitucional (18%), sua parcela nos gastos com educação é inferior a um quinto do total” (Relatório, 2001, p. 119). Para tal situação tem contribuído ainda a Desvinculação das Receitas da União (DRU), ocasionando perdas substanciais para a educação. Estimativas para 2003 indicavam uma perda bruta de cerca de R\$ 3,6 bilhões.

Outra importante fonte do ensino fundamental é o salário-educação. Esta contribuição social é prevista pela Constituição que assim estabelece: “o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei” (CF, Art. 212, § 5.º).

Ao lado dos impostos, das receitas deles provenientes e do salário-educação são também recursos públicos destinados à educação “outras contribuições sociais, a receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei” (Lei Nº 9.394/96, III, IV e V). O salário-educação equivale a 2,5% da folha de pagamento recolhido pelas empresas ao INSS (excluídos os valores superiores a vinte salários mínimos). Parte do salário-educação permanece nos Estados onde é arrecadado (2/3) e parte é redistribuída pela União (1/3), em atendimento ao princípio de correção das desigualdades regionais.

Originalmente, o salário-educação era distribuído aos Estados e redistribuídos em partes iguais entre estes e seus municípios. Em 2003 o Congresso reformulou a legislação relativa a esta matéria (Lei Nº 10.832, de 29/12/2003 e Decreto Nº 4.943, de 30/12/2003). Desde janeiro de 2004, 10% do salário-educação passou a ser distribuído pela União em programas e ações considerados prioritários pelo governo federal. O restante passou a ser distribuído conforme o número de matrículas no ensino fundamental. Assim, todos os Estados passaram a ter alguma perda de recursos para a rede municipal, como se vê no quadro 3, que detalha a distribuição do salário-educação antes e depois da vigência da nova legislação.

Salário-Educação 2003 e 2004. Quota Estadual em 2003 e Quota Estadual e Municipal em 2004 (em R\$ 1,00)

UF	Exercício de 2003		Exercício de 2004		%
	Quota Estadual	Quota Estadual	Quota Municipal	Perda	
	(A)	(B)	(C)	(A) - (B) = (D)	
1 Ceará	35.028.464	6.128.528	31.185.473	28.899.936	82,50%
2 Maranhão	13.043.835	3.024.004	10.898.259	10.019.831	76,82%
3 Pará	25.588.555	7.022.481	19.549.330	18.566.074	72,56%
4 Alagoas	9.647.773	2.749.332	7.429.547	6.898.441	71,50%
5 Piauí	9.428.413	2.705.309	6.885.176	6.723.104	71,31%
6 Bahia	76.716.383	22.912.825	57.172.678	53.803.558	70,13%
7 Rio de Janeiro	330.887.766	114.808.847	230.187.986	216.078.919	65,30%
8 Pernambuco	53.283.195	19.552.252	36.785.295	33.730.943	63,31%
9 Paraíba	14.117.819	5.481.096	8.847.463	8.636.723	61,18%
10 Sergipe	12.507.752	5.210.447	7.747.464	7.297.305	58,34%
11 Rio G. do Norte	14.255.939	6.154.337	9.093.225	8.101.602	56,83%
12 Amazonas	25.257.850	12.472.971	14.315.503	12.784.879	50,62%
13 Mato Grosso	17.717.747	9.014.000	9.320.189	8.703.747	49,12%
14 Espírito Santo	41.146.862	21.667.832	20.052.989	19.479.030	47,34%
15 Mato G. do Sul	17.273.725	9.104.812	8.737.293	8.168.913	47,29%
16 Paraná	145.189.731	76.723.407	76.431.788	68.466.324	47,16%
17 Goiás	42.499.439	23.346.687	21.361.204	19.152.752	45,07%
18 Santa Catarina	96.101.706	53.380.529	46.886.850	42.721.177	44,45%
19 Rondônia	6.745.983	3.747.163	3.195.251	2.998.820	44,45%
20 Minas Gerais	201.208.961	112.679.106	96.577.586	88.529.855	44,00%
21 Rio G. do Sul	181.442.465	102.814.455	86.456.219	78.628.010	43,33%
22 Tocantins	3.675.534	2.115.335	1.751.902	1.560.199	42,45%
23 São Paulo	1.214.764.277	724.158.966	515.328.092	490.605.311	40,39%
24 Acre	1.802.218	1.221.631	725.892.	580.587	32,22%
25 Amapá	1.896.329	1.500.416	480.711	395.913	20,88%
26 Roraima	1.171.024	1.021.513	210.239	149.511	12,77%
27 Distrito	63.354.267	66.668.116		-3.313.849	-5,23%
TOTAL	2.655.754.012	1.417.386.397	1.327.613.604	1.238.367.615	46,63%

Fonte: MEC/FNDE/DIOF. Estimativa para 2004 anexa à Portaria Nº 28 de 06.02.2004

O papel redistributivo da União, observado em relação ao salário-educação, se aplica a outras áreas da atuação governamental. Parte-se do princípio de que há uma ação supletiva do governo federal no campo do financiamento da educação, com vistas à garantia de uma distribuição mais equitativa de recursos e um pa-

drão mínimo de qualidade, considerando, para tanto, o esforço fiscal e a capacidade de atendimento de cada instância administrativa (LDB, Art. 75, § 1º e 2º). Esta ação supletiva e redistributiva é também condicionada à aplicação, pelos demais níveis de governo, dos mínimos definidos constitucionalmente (LDB, Art. 76), sem prejuízo do disposto em outras leis que tratam da intervenção no estado (CF, Art. 34) e no município (CF, Art. 35), além do crime de responsabilidade (Vera e Vieira, 1997).

A partir do que vimos em relação aos temas abordados até aqui, pode-se afirmar que o financiamento da educação pública é uma tarefa de responsabilidade das três esferas do Poder Público a qual nem sempre correspondem as mesmas fontes.

Quadro 4

Fontes de Recursos do Poder Público

Poder Público	Fontes
União	Recursos orçamentários, oriundos da receita de impostos federais (18%). Recursos provenientes do salário-educação (1/3). Outros recursos oriundos de diversas fontes.
Estados	Recursos orçamentários ordinários provenientes da receita tributária estadual (25%). Fundo de Participação dos Estados (FPE), resultante da transferência de recursos federais (25%); Recursos provenientes da quota estadual do salário-educação, correspondente ao números de alunos matriculados no ensino fundamental da rede estadual. Outros recursos oriundos de fontes diversas.
Municípios	Recursos orçamentários ordinários, provenientes da receita tributária municipal (25%). Fundo de Participação dos Municípios (FPM), resultante da transferência de recursos federais (25%). Recursos provenientes da quota do salário-educação, correspondente ao números de alunos matriculados no ensino fundamental da rede municipal.

Não poderíamos encerrar a discussão sobre as fontes do financiamento da educação, sem detalhar aquela que constitui a principal receita do ensino fundamental, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Pela relevância do tema, a ele dedicaremos atenção especial no próximo tópico.

2. FUNDEF

A legislação federal, aprovada em 1996, introduziu um novo mecanismo de distribuição dos recursos para a educação – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional Nº 14/96, que alterou o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, sendo regulamentado pela Lei Nº 9.424, de dezembro de 1996.

Pelas modificações introduzidas no Art. 60 (ADCT), além de serem vinculados 60% dos recursos de MDE para o ensino fundamental, cria-se um fundo de natureza contábil com vigência de dez anos. O Fundo congrega 15% de quatro impostos (ICMS, FPE, FPM e IPI exp.) do Estado e de seus municípios, sendo os recursos distribuídos na proporção dos alunos matriculados, com o objetivo de “assegurar a universalização” do ensino fundamental “e a remuneração condigna do magistério”. Uma parcela de sessenta por cento dos recursos do Fundo é reservada ao pagamento de salários de professores (CF, ADCT - Art. 60, § 1º e 2º).

Conforme a legislação aprovada, se o volume de recursos não alcançasse um mínimo definido nacionalmente a cada ano, a União complementaria este valor. O referencial mínimo definido pela União, porém, não tem sido suficiente para cobrir os gastos que Estados e Municípios praticam com o ensino fundamental. Ao mesmo tempo, a participação da União no Fundo é bastante modesta – poucos são os Estados que recebem recursos do governo federal (em 2004 apenas Piauí, Bahia, Maranhão, Alagoas e Pará), sendo o valor do total de recursos aportados inferior à contribuição

de alguns Estados, aos seus municípios. Este é o caso do Ceará que em 2004 repassou cerca de R\$ 435 milhões de reais aos municípios, enquanto o montante transferido pela União aos Estados mencionados não ultrapassou R\$ 400 milhões.

Introduzido em todas as unidades da Federação, a partir de 1998, o FUNDEF alterou profundamente a fisionomia do sistema educacional brasileiro. Não são poucos os governos estaduais que “perdem” recursos para as redes municipais, como o quadro 5 permite visualizar:

Quadro 5

Perdas dos Estados para o FUNDEF em 2003 – R\$ milhões

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	FUNDEF	RETORNO	APORTE	PERDA	PERDA EM % DO APORTE
Ceará	828	165	539	374	69%
Alagoas	337	87	228	141	62%
Rio de Janeiro	1,883	601	1,446	845	58%
Pará	749	199	455	256	56%
Maranhão	678	166	354	188	53%
Pernambuco	816	296	585	288	49%
Bahia	1,596	527	981	454	46%
Piauí	338	105	194	89	46%
Sergipe	301	123	222	99	44%
Paraíba	423	163	271	108	40%
Rio G. do Norte	402	169	272	103	38%
Espírito Santo	514	267	406	139	34%
Amazonas	483	236	350	114	32%
Rondônia	254	135	190	56	29%
Mato Grosso	507	252	351	99	28%
Acre	162	102	135	33	25%
Tocantins	271	154	202	48	24%
Mato G. do Sul	355	186	239	53	22%
Paraná	1,437	711	912	201	22%
Goias	757	424	506	82	16%
Rio G. do Sul	1,787	965	1,136	170	15%
Amapá	149	114	129	15	12%
São Paulo	6,693	4,217	4,668	451	10%
Minas Gerais	2,378	1,315	1,442	127	9%
Santa Catarina	926	500	547	47	9%

Fonte: STN Elaboração: Instituto de Pesquisa Estratégica Econômica do Ceará (Ipece).

Com o FUNDEF, quis o governo tornar compulsório o investimento prioritário no ensino fundamental. A heterogeneidade das situações nas diferentes unidades da Federação, todavia, não comporta um olhar uniforme sobre a realidade. Assim, se de um lado a municipalização induzida pelo poder central contribuiu para dirimir desigualdades intermunicipais no âmbito de cada Estado, não foi capaz de reduzir os desequilíbrios na capacidade de oferta dos Estados como um todo (Martins, 2004, p. 40). Estados pobres do Norte e Nordeste continuam enfrentando flagrantes dificuldades para cumprir suas responsabilidades em termos da quantidade e da qualidade dos serviços educacionais prestados à sociedade.

Outro aspecto a considerar diz respeito à malversação dos recursos públicos destinados ao Fundo. Desde os primeiros anos de sua implantação, os jornais de muitos estados brasileiros têm estampado denúncias nesse sentido, fato constatado já no início da vigência do FUNDEF, por exemplo, em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instituída pela Assembléia Legislativa do Ceará, cujo relatório final foi transformado em livro (CEARÁ. Assembléia Legislativa, 2000).

O impacto do FUNDEF sobre a educação básica brasileira começa a ser dimensionado (Relatório, 2001; Martins, 2004). Para os pequenos municípios das regiões e zonas empobrecidas do País, sua criação veio trazer recursos que passaram a ser acrescidos aos caixas municipais, provocando inegável impacto sobre o aumento da oferta de matrículas. Nos centros de médio e grande porte, contudo, a situação de depauperamento progressivo do magistério persiste e o referido instrumento pouco ou nenhum alento veio a representar.

Se merece registro a intenção de tornar operacional a prioridade ao ensino fundamental expressa na legislação de 1996, os problemas relativos à ausência de financiamento das demais etapas e modalidades da educação básica persistem. As iniciativas de correção de fluxo escolar adotadas pelos sistemas de ensino; os efeitos do próprio Fundo, através do qual cada criança na escola passou a valer recursos adicionais para a rede que a matricula; e a deflagração de iniciativas visando ao acesso ao ensino fundamental de toda a

população em idade escolar têm contribuído para aumentar a já crescente demanda social por educação secundária.

Como bem sabem aqueles que lidam com a história da política educacional brasileira, o ensino médio nasceu sob o signo da clandestinidade financeira. Uma das estratégias de sua expansão foi “pegar carona” nos investimentos destinados ao ensino fundamental. Ou seja, onde existiam recursos para construções de escolas de 1ª a 8ª série, não era difícil alocar algumas salas para abrigar uma primeira série de ensino médio, depois uma segunda e, finalmente, uma terceira. Embora tal artifício continue, a tendência de diferenciação das escolas de ensino médio em relação às de ensino fundamental é inegável.

Feitas essas considerações sobre o financiamento do ensino fundamental público, é importante prosseguir na reflexão, analisando outro importante instrumento legal – o Plano Nacional de Educação (PNE) – examinando seus dispositivos sobre a matéria em foco.

3. Financiamento no Plano Nacional de Educação (PNE)

O PNE foi aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 2000 e sancionado em janeiro de 2001 (Lei Nº 10.172, de 09/01/01). Como vimos, tem força de lei por cumprir um mandato constitucional, estendendo-se por uma década. Abrange os diferentes níveis e modalidades de ensino, bem como as áreas da administração educacional. Sua execução deve ser acompanhada pelo Poder Legislativo, com envolvimento de toda a sociedade.

Como um Plano de Metas, o PNE anuncia custos, recursos disponíveis e estratégias para sua ampliação. Ao tratar do financiamento e gestão, em seu diagnóstico, procura desfazer a imagem equivocada de que a vinculação de recursos (25% Estados e Municípios e 18% da União) prevista pela Constituição e pela LDB pode representar valor elevado para a educação. “Os impostos não constituem sequer a totalidade de recursos orçamentários. Imposto é uma espécie do gênero tributo, constituído também de taxas e contribuição de melhoria”(PNE, 2000, p.163).

O Plano propunha maiores investimentos na educação, matéria que foi objeto de veto presidencial. Dentre os nove vetos, vale destacar aqueles voltados para a educação básica:

- Elevar na década, através do esforço conjunto da União, estados e municípios, o percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados à educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos deviam ser ampliados, anualmente, a razão de 0,5% do PIB, nos quatros primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano.
- Ampliar o Programa de Renda Mínima associado a ações sócioeducativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadrem nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano.
- Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de formação.
- Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir a vinculação e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente.
- Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (PNE, 2000, p. 192-195).

O argumento para tais vetos apóia-se na justificativa de que contraria o disposto na Lei Complementar Nº 101/2000, por não indicar fonte de receita correspondente e não estar em conformidade com o Plano Plurianual (PPA). Outra justificativa para os vetos foi a não-previsão orçamentária e o descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

O debate em torno do percentual do PIB destinado à educação persiste. A sociedade civil organizada, através da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (www.campanhaeducacao.org.br), tem promovido um movimento na defesa do aumento das aplicações em educação. O próprio governo federal reconhece a insuficiência do total dos gastos em educação, conforme constata relató-

rio do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação, criado pelo então Ministro da Educação, senador Cristóvão Buarque, para estudar o assunto:

A principal conclusão do relatório é que, para atingir os novos patamares de atendimento em qualidade e quantidade definidos pelo PNE, o Brasil deveria sair do atual patamar de gastos públicos em educação, da ordem de 4,3% do PIB, para atingir, em dez anos, o montante de 8% do PIB (Relatório, 2001, p. 117).

Comparados os percentuais, o Brasil não se distancia muito de países ricos em termos de aplicação do PIB (a média de aplicação em países da OCDE é de 4,9% do PIB). Ocorre que como o nosso é bem inferior, o valor disponível por aluno é muito pequeno. Conforme o mesmo relatório,

enquanto o nosso recurso disponível por aluno é de, aproximadamente, R\$ 900/aluno (cerca de 12% da nossa renda per capita) na educação básica, nos EUA, que gastam cerca de 5% do PIB em educação o gasto por aluno da educação básica é de aproximadamente, US\$ 7 mil (25% da renda per capita) (Relatório, 2001, p. 119).

A insuficiência dos recursos aplicados em educação é tema de muitas dimensões. Ofertar educação de qualidade não é empreendimento para poucos recursos. O Poder Público vem investindo muito, representando os gastos com educação os mais elevados de Estados e Municípios em seus orçamentos. As despesas da União com educação, todavia, têm diminuído. Entre 1995 e 2000, seu percentual de gastos caiu de 24,9% para 17,9%, enquanto o dos municípios passou de 27,3% para 37,6% (Martins, 2001, p. 45). Para tal situação, com certeza, tem contribuído a desvinculação de impostos federais (Desvinculação de Receitas da União – DRU), antes referida.

4. Outras fontes de recursos

É oportuno observar que além das formas de financiamento já referidas, existem outras modalidades de apoio, como fontes externas oriundas de negociações junto a organismos estrangeiros. Além dos tradicionais mecanismos de transferência de uma para outra unidade federada, existem ainda repasses de recursos feitos diretamente às escolas. Dada a relevância de tais iniciativas para a presente reflexão, faz sentido detalhá-las.

4.1 Recursos Internacionais

Os recursos advindos de empréstimos internacionais têm representado, tanto no passado quanto no presente, importante fonte adicional de recursos para o ensino (Vieira e Albuquerque, 2002a). Este é o caso do Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA),

programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), executado em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e desenvolvido com as secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (www.fnde.gov.br).

Financiado com recursos do governo federal e de empréstimos do Banco Mundial, na ordem de US\$ 1,3 bilhão, orienta-se para a melhoria da qualidade das escolas de ensino fundamental, ampliando a permanência na escola e escolaridade dos alunos das regiões atendidas.

O FUNDESCOLA visa assegurar o alinhamento do sistema e o fortalecimento da escola, atuando em três níveis: o primeiro envolve a comunicação, mobilização e o controle social; o segundo privilegia o apoio institucional ao desenvolvimento da escola mediante ações voltadas para o fortalecimento do sistema educacional; o terceiro enfatiza o desenvolvimento baseado na escola com ações descentralizadoras voltadas para sua autonomia.

Instituído em 1998, até 2003 já havia beneficiado R\$ 4,5 milhões de estudantes de 14 mil escolas públicas, através do desenvolvimento das seguintes ações: Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar); Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita (Praler); Fortalecimento do Trabalho da Equipe Escolar/ Novos Rumos da Avaliação; Escola Ativa; Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); Projeto de Melhoria da Escola (PME); Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE); Construção de escolas; Planejamento Estratégico Educacional da Secretaria (PES), dentre outros (BRASIL/MEC/FNDE, 2005). Atualmente, atende a 384 municípios e 19 Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com cerca de 8 mil escolas públicas estaduais e municipais.

Além do governo federal, também os Estados buscam através de recursos advindos de empréstimos internacionais alternativas de financiamento para seus investimentos. Minas Gerais, São Paulo e Paraná já tiveram empréstimos desta natureza, assim como a Bahia, ora beneficiada por um segundo empréstimo. O Ceará também tem recorrido a fontes externas para apoiar a melhoria de sua educação básica. O Projeto Escola do Novo Milênio (PENM), no valor de US\$ 90 milhões, é uma iniciativa desse tipo. A maioria dos investimentos feitos nos últimos três anos são financiados com esses recursos, a exemplo de iniciativas de formação de profissionais da educação (Magister e Pró-gestão), assim como o projeto de alfabetização de jovens e adultos, cuja principal fonte é oriunda do governo federal (Programa Brasil Alfabetizado).

Num quadro de escassez de recursos, as fontes externas são buscadas avidamente pelo Poder Público. O problema é que os empréstimos têm que ser pagos e o ônus do financiamento recai sobre os governos, com pesados encargos de endividamento. Mas essa é matéria para aprofundar em outra oportunidade. Aqui quisemos tão-somente lembrar que esta é também uma fonte importante do financiamento da educação básica presente no dia-a-dia das escolas, através da qual são concretizadas muitas de suas iniciativas inovadoras, a exemplo de subprojetos escolares, projetos pedagógicos de professores e de protagonismo juvenil.

4.2 Dinheiro Direto na Escola

Tem sido pesquisado, dito e repetido que a má aplicação de recursos é um dos problemas do financiamento da educação no Brasil. Entendendo que há flagrantes perdas nos intrincados processos burocráticos de tramitação entre a liberação de recursos e sua chegada à escola, a partir do início dos anos noventa alguns Estados começaram a repassá-los diretamente às escolas, a exemplo de Minas Gerais e do Ceará. Desde 1995, o governo federal passou a adotar mecanismo semelhante em relação a recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através do Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental, conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O Programa distribui recursos federais diretamente às escolas públicas de ensino fundamental, destinados ao atendimento de necessidades cotidianas e emergenciais, tais como:

aquisição de material permanente e de consumo necessário ao funcionamento da escola; à manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; à capacitação e ao aperfeiçoamento de profissionais da educação; à avaliação de aprendizagem; à implementação de projeto pedagógico; e ao desenvolvimento de atividades educacionais (www.fnde.gov.br).

O montante recebido por cada escola varia de acordo com seu tamanho, havendo diferença nos valores distribuídos para as regiões mais pobres, assim como no repasse às instituições que atendem crianças com necessidades especiais. Segundo o Ministério da Educação,

... o programa contribui de forma decisiva, para democratizar o sistema, por meio da participação da comunidade, na gestão escolar, uma vez que exige a constituição de associação de pais e professores ou de conselho escolar, para administrar os recursos recebidos (MEC/INEP, 2000, p. 22-23).

O controle social sobre os gastos públicos é um importante fator de sua melhoria, não apenas em relação às despesas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola como também em outras iniciativas. A LDB aponta um caminho no sentido de assegurar a transparência do uso de recursos com MDE, propondo o acompanhamento da execução orçamentária através de balanços anuais e de relatórios bimestrais, cabendo ao controle interno (Tribunais de Contas, Câmaras dos Vereadores e Ministério Público) o exame prioritário do cumprimento do Art. 212 e Art. 60 (ADCT) da Constituição Federal (LDB, Art. 73). Para além das questões até aqui discutidas, é importante prosseguir na reflexão acerca das possíveis alternativas para o financiamento de toda a educação básica. O principal foco do debate político e técnico sobre o assunto tem sido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), razão pela qual faremos uma incursão acerca desta matéria.

5. Perspectivas do FUNDEB

A escassez de recursos para o ensino público, em face de um quadro de crescentes demandas, tem suscitado oportuno e necessário debate sobre os recursos para a educação básica. Nos últimos dois anos o assunto ultrapassou a esfera da discussão entre especialistas, ganhando força e substância em diversas frentes. Organizações de dirigentes educacionais, como o Conselho Nacional dos Secretários da Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) se posicionaram em defesa de seus interesses. O tema ganhou os corredores do Congresso Nacional, materializando-se em propostas de emenda constitucional. Em junho de 2004, secretários estaduais de educação do Nordeste e do Pará bateram às portas do Ministério da Educação solicitando recursos emergenciais para o ensino médio. Também governadores desses Estados mobilizaram-se com vistas a denunciar e evitar um possível “apagão do ensino médio”, nas unidades da federação mais atingidas pelos crescentes encargos com a manutenção desse nível de educação escolar.

A idéia de se criar um mecanismo capaz de assegurar recursos para outros níveis de educação além do ensino médio não é nova e remonta à própria discussão do FUNDEF. Os problemas com os quais se defrontam Estados e Municípios para cumprir suas responsabilidades são concretos, chegando a comprometer seu equilíbrio fiscal. Os recursos têm sido insuficientes sequer para arcar com os custos do ensino fundamental, muito menos do ensino médio, em particular nos Estados e Municípios mais pobres. Mesmo investindo acima do percentual que lhes é atribuído por lei, a dificuldade para oferecer educação de qualidade para a população que procura a escola pública tem sido flagrante. A crise fiscal atravessada pelo País apenas agrava tais circunstâncias.

A idéia de um ou mais novos fundos para o financiamento da educação básica remete-nos mais uma vez ao centro da discussão sobre o papel redistributivo da União. De pouco adianta comprometer novas fontes de recursos no âmbito de Estados e Municípios, se o governo federal não vier a ampliar seus próprios gastos com educação, retomando patamares de aplicação anteriormente praticados e ampliando sua contribuição atual.

Em 2004, conforme mencionado, o FUNDEB foi objeto de atenção dos mais diversos protagonistas, o que pode ser constatado através de um exame de posições diversas apresentadas no portal do Ministério da Educação sobre a matéria (www.mec.gov.br/sef/fundeb). Em julho do mesmo ano, o MEC divulgou diretrizes do projeto de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) que viria a substituir o FUNDEF, contemplando “alunos de todos os níveis da educação básica, que abranje os ensinos infantil, fundamental e médio” (BRASIL. MEC. 2004).

As Diretrizes do MEC para o FUNDEB são:

1. Um fundo único para cada Unidade da Federação.
2. Excluir impostos administrados pelas receitas municipais (inclui, portanto, IPVA).
3. Incluir os 25% dos impostos estaduais, mais os do FUNDEF (Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados, etc.).
4. Reparte por matrícula no ensino básico, diferenciado por etapa (Infantil, Fundamental, Médio) e especificidade (Edu-

cação de Jovens e Adultos, Especial, Rural, etc.), mas autoriza o gasto com Universidade. As matrículas seriam consideradas, mas com corte de renda.

5. Excluir os inativos de forma progressiva.
6. Re-vincula de forma progressiva recursos da educação desvinculados (DRU), parte dos quais destinar-se-á a complementar o per capita dos Estados mais pobres.
7. Reformula o salário-educação, admitindo o gasto em todo Ensino Básico.
8. Estabelece como piso para o Ensino Fundamental o per capita vigente à época da promulgação da EC que cria o FUNDEB.
9. Recursos adicionais da União servem de contrapartida, além de saldar eventual débito do FUNDEF.
10. Controle da efetividade do gasto por meio de certificação universal de frequência e qualidade.

As Diretrizes foram bastante discutidas e têm sido aprofundadas em diversos fóruns, inclusive em teleconferência sobre o FUNDEB, realizada em setembro de 2004 (www.mec.gov.br/sef/fundeb). Embora interessante e útil, o detalhamento de cada uma das diretrizes escapa aos objetivos do presente trabalho. É importante, contudo, destacar dois pontos polêmicos.

O aumento dos impostos estaduais de 15% para 25% e a exclusão dos impostos municipais têm causado apreensão entre os Estados mais pobres, que transferem um volume muito elevado de recursos para os cofres municipais via FUNDEF. Simulações diversas mostram que a perda de recursos com a ampliação das contribuições estaduais ao FUNDEB seria muito alta. Considerado o valor total de recursos aportados ao FUNDEF em 2003, se a contribuição viesse a aumentar para 25% a perda dos Estados passaria de R\$ 4.650 para R\$ 7.950 bilhões. Se, além disso, fossem acrescidas novas receitas, esse valor se elevaria para R\$ 9.195 bilhões (IPECE, 2004).

Outro aspecto a considerar refere-se às etapas e modalidades a serem incluídas em um fundo da educação básica, bem como a proporcionalidade dos mesmos. A depender de sua esfera de abrangência, o FUNDEB poderá ou não contribuir para diminuir o peso dos encargos com educação nos Estados. Seja como for, prevê-

se que as tensões entre as esferas federativas possam vir a ser agravadas. Alguns especialistas têm defendido que, em lugar de um fundo único, como propõe o governo federal, mais adequado seria pensar em três fundos específicos, o que contribuiria “para uma melhor administração dos conflitos federativos” (Martins, 2004, p. 54).

Como bem esclarece Martins,

o prazo de vigência do FUNDEF é contado da promulgação da Emenda Constitucional Nº 14/96 (art. 60, caput, do ADCT), de setembro e não da lei do FUNDEF, de dezembro. Isto é, tecnicamente, em outubro de 2006, se não for aprovada a prorrogação do FUNDEF (ou a sua substituição), não haverá fundamento constitucional para os fluxos do FUNDEF (ou outros fundos a serem criados) (Op. cit. p. 39).

Seja pela premência do tempo, seja pelo agravamento da escassez de recursos, tudo indica que o debate sobre o FUNDEB se ampliará em 2005. O governo federal deverá remeter ao Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional para regulamentar a questão. Sem uma legislação que assegure receitas próprias para o ensino médio e novos aportes da União, a sustentabilidade do ensino médio permanecerá problemática. Outras considerações sobre o tema serão feitas no próximo tópico, quando focalizaremos aspectos da educação básica estadual no Ceará.

6. Gastos estaduais com ensino fundamental e médio

Em sintonia com as orientações da Constituição e da LDB, o governo estadual e os governos municipais são responsáveis pela oferta de educação básica. Historicamente o Ceará tem sido o Estado com maior percentual de matrículas de ensino fundamental na rede municipal. Tal situação pode ser observada em três momentos distintos – antes da vigência do FUNDEF (1996), no primeiro ano de sua implantação (1998) e depois de sua consolidação (2003).

Quadro 6

Ensino Fundamental – Distribuição de Matrículas na Rede Estadual Brasil, Nordeste e Ceará – 1996, 1998 e 2003

Ano	Brasil	Nordeste	Ceará
1996	55,7	39,6	32,1
1998	53,3	37,6	31,9
2003	43,0	28,7	16,7

Esta é uma informação importante para a análise do financiamento da educação básica, uma vez que a distribuição de matrículas define os dispêndios em relação ao ensino. Observando dados relativos à oferta no período 1998 - 2003, constata-se que a redução de matrículas de ensino fundamental na rede estadual corresponde a um aumento proporcionalmente semelhante no ensino médio, como o quadro 7 permite perceber.

Quadro 7

Ceará – Matrícula na Rede Estadual Ensino Fundamental e Médio (1988 – 2003)

Ano	Ensino Fundamental	Ensino Médio
1998	521.659	146.444
1999	477.960	190.046
2000	445.463	201.690
2001	368.602	232.831
2002	325.221	276.862
2003	273.712	318.977

É interessante notar que o mesmo não ocorreu em relação aos gastos realizados no mesmo período, o que pode ser percebido através da evolução de gastos com manutenção da rede escolar no período considerado, apresentado no quadro 8.

**Ceará – Despesas da Rede Estadual (R\$ 1.000,00)
Ensino Fundamental e Médio (1988 – 2003)**

Ano	Ensino Fundamental	Ensino Médio
1998	167.056	134.492
1999	171.922	155.234
2000	161.510	234.924
2001	169.712	302.844
2002	168.692	631.701
2003	172.673	401.768

Como se vê, a participação estadual na oferta de matrículas do ensino fundamental diminuiu mas não foi acompanhada por concomitante redução de gastos. De tal maneira, o ônus da municipalização foi extremamente elevado para o Estado, uma vez que este manteve custos e assumiu novas responsabilidades para com o ensino médio. Embora existam situações similares no País, o caso do Ceará se destaca pelo elevado montante de transferências que o Estado passou a assumir com o FUNDEF, o que pode ser verificado no quadro 9 relativo a aportes de recursos entre 1998 e 2004.

Ensino Fundamental – FUNDEF Balanço financeiro: aporte do Estado, retorno e transferências para Municípios (R\$ 1.000,00)

Especi- ficação	ANO						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003(1)	2004 (2)
Aporte (A)	279.281,8	315.723,2	375.383,2	431.614,3	509.543,5	573.113,3	642.640,05
Retorno (B)	167.056,2	171.922,2	161.510,0	169.711,6	168.692,0	172.673,3	205.299,8
Transferên- cias (A)-(B)	112.225,6	143.801,01	213.873,1	261.902,6	340.851,6	400.440,0	437.340,8
% Perdas /Aporte	40,2%	45,5%	57,0%	60,7%	66,9%	69,9%	68,1%

(1) Valores estimados com base nas metas de receitas previstas para 2003.

(2) Projeto de Lei Orçamentária de 2004 – custo aluno R\$ 750,00.

Na proporção em que aumentam as transferências anuais para o ensino fundamental municipal, agrava-se o problema da inexistência de fontes específicas para o ensino médio totalmente financiado pelo Tesouro do Estado. Os investimentos em construção, ampliação e recuperação de escolas, assim como em formação de pessoal, através de iniciativa como os programas Magister e Prógestão, vêm sendo assegurados por recursos advindos de fontes externas, como o Projeto Alvorada e o Projeto Escola do Novo Milênio. Os custos de manutenção (pessoal e custeio), por sua vez, têm sido assumidos pelo orçamento estadual, representando pesado encargo para o Estado.

É importante assinalar que a despeito de um quadro de escassez de recursos, o Estado tem mantido a expansão de matrículas no ensino médio. Foram ofertadas cerca de 41 mil novas matrículas em 2003 e 23 mil em 2004. Na mesma linha, mais de seis mil vagas para professores do ensino médio foram ofertadas no maior concurso público para docentes desta etapa da educação básica. Os novos professores foram empossados em agosto de 2004, representando importante conquista para a profissionalização do magistério.

A convivência entre um quadro de escassez de recursos e a crescente demanda por ampliação da oferta de serviços públicos tem sido o principal desafio da gestão do sistema estadual de ensino. Nesse contexto, procuramos racionalizar custos e promover ajustes na melhoria do gasto público. Temos convivido com muitas dificuldades, é verdade, mas o compromisso com o desafio de “crescer com qualidade” é o princípio orientador da construção de uma escola melhor para todos os cearenses.

7. Para finalizar

Iniciamos este texto observando que, por tratar-se de matéria complexa, o financiamento da educação tende a ser pouco conhecido entre educadores. Assim, procuramos oferecer uma visão introdutória e atual sobre o tema, mesmo cientes de que um estudo de tal natureza comportaria outras aproximações. Abordamos

as diferentes fontes de recursos para a educação, mostrando que o ensino fundamental é a etapa da educação à qual se destina maior volume de recursos do Poder Público.

Parece haver consenso nacional acerca da imperiosa ampliação do gasto público com educação. Já foi dito que o FUNDEB “levará à necessidade de uma grande quantidade de recursos para efetuar-se a complementação pela União” podendo também “acarretar transferência de recursos financeiros dos Estados para os municípios” (Idem, p. 129). Muitas perguntas se colocam em relação ao assunto: os Estados, sobretudo os do Nordeste, terão condições de suportar maiores gastos em educação? A União ampliará efetivamente suas contribuições à educação básica? Como os municípios vão se comportar nesse contexto? Quem vai perder? Quem vai ganhar?... São dúvidas que o tempo e novas articulações políticas e técnicas hão de esclarecer.

O conhecimento da matéria financeira pode contribuir para dimensionar de forma precisa o desafio de promover a gestão para o sucesso escolar, num contexto de crescentes demandas e escassos recursos. A tarefa nem sempre é fácil e, por vezes, parece querer ultrapassar a capacidade de resposta de gestores educacionais e escolares. O educador, porém, sabe que seu trabalho não é como o do pedreiro, que com tijolo e cimento ergue paredes. Seu esforço depende, sim, de recursos, mas lidar com pessoas é obra que ultrapassa a dimensão física e se projeta no tempo. A capacidade de fazer acontecer, de inventar e de criar é uma característica da escola cearense, que renasce a cada dia e floresce sob o clima da gestão democrática. Conhecer os intrincados mecanismos do financiamento permite desvelar parte das dificuldades, abrindo caminho para enfrentar alguns dos principais problemas de nossa escola.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60. 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1996a.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1996b.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2001.

_____. Ministério da Educação. **Desenvolvimento da educação no Brasil**. Brasília, 1996c.

_____. _____. **EFA 2000 educação para todos: avaliação do ano 2000**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, 2000. (Informe nacional).

_____. _____. MEC anuncia diretrizes para o FUNDEB. **Informativo MEC**, Brasília, jul. 2004.

_____. _____. FNDE. **Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA): balanço das ações de 1998 a 2003**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/fundescola/balanco1988a2003.doc>> Acesso em: 15 jan. 2005.

CEARÁ. Assembléia Legislativa. **CPI FUNDEF: vitória da sociedade**. Fortaleza: INESP, 2000.

MARTINS, P. de S. FUNDEF, FUNDEB e a Federação. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 6, n. 23, nov. 2004.

PLANO Nacional de Educação (PNE). Apresentação de Vidal Didonet. Brasília: Plano, 2000.

RELATÓRIO do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília: MEC/INEP, v. 2, n. 200-202, p. 117-136, jan./dez. 2001.

VELLOSO, J. Financiamento das políticas públicas: a educação. In: **Políticas públicas e educação**. Brasília: INEP, 1987.

VERAS, M. E. Legislação federal e financiamento da educação: projeto nordeste. In: **Guia de consulta do programa de apoio aos secretários municipais de educação**. [S. l.]: Banco Mundial/UNICEF/UNDIME, 1997.

VERAS, M. E. **Regime de colaboração**: papel da União, dos estados e dos municípios. Fortaleza, 1994. (Mimeo.).

_____; VIEIRA, S. L. LDB: perguntas e respostas. In: **Gestão em rede**. Brasília: CONSED/RENAGESTE, n. 4, p. 13-19, dez. 1997.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Estrutura e funcionamento da educação básica**. 2. ed. rev. e mod. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002a.

_____; _____. **Política e planejamento educacional**. 3. ed. rev. e mod. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002b.

Sites Consultados

www.mec.gov.br

www.fnde.gov.br

www.inep.gov.br

www.consed.org.br

www.campanhaeducacao.org.br

Os recursos financeiros na escola pública

José Cavalcante Arnoud

1. Recursos que devem chegar à escola pública: planejamento e orçamento

Planejar é uma ação que antecede qualquer procedimento visando à execução de propostas, seja ela pedagógica ou administrativo-financeira. Com os recursos destinados à educação pública não é diferente. A efetividade de uma política educacional pressupõe a articulação de projetos e programas, com a identificação de ações, atividades e valores necessários para a execução das estratégias elaboradas.

O planejamento das ações, ao possibilitar o levantamento de custos enseja a previsão financeira, ou seja, a elaboração de orçamentos, bem como o levantamento das fontes geradoras dos valores necessários, inclusive, para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). O Planejamento e o Orçamento Público estão definidos na Constituição Federal de 1988, em seu art. 165.

Instrumentos legais que compõem o Planejamento e Orçamento Público

PPA	LDO	LOA
Elaborada no primeiro ano do mandato; Vigência de quatro anos; Estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e programas de ação continuada.	Elaborada anualmente; Prevê metas a serem atingidas pelo orçamento do exercício seguinte; Prioriza as metas fixadas pelo PPA; Estabelece um anexo de metas fiscais, para estabelecer receitas e despesas, exigência da LRF.	Elaborado anualmente; Prevê receitas a serem arrecadadas e desdobra os programas a serem atendidos; Determina cumprimento das prioridades e metas da LDO.

Fonte: Caderno PraseM-MEC/Fundescola.

Na administração pública os instrumentos de planejamento e orçamento estabelecidos em lei visam uma outra função fundamental para a correta aplicação dos recursos públicos: o controle. “O controle é uma função-chave na administração municipal (estadual e federal), pois é por meio dele que se garante a eficiência na gestão pública” (MEC/Fundescola, 2001, p. 9 – 25).

Dois instrumentos legais garantem que o sistema de controle funcione, respeitando as variações orçamentárias previstas em lei – a Lei Nº 4.320/64 e a Lei Complementar Nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Neste último dispositivo legal a função de controle foi fortalecida com a criação de mecanismos técnicos e de transparência de ações para qualquer cidadão ou instituição da sociedade acompanhar as metas e os resultados entre as receitas e despesas do poder público. Segundo Alves (2000, p. 12 – 13), a LRF é a coronária do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), proposto pelo Governo Central, em outubro de 1998, o qual objetivava a redução do déficit público através, precisamente, das reformas fiscal, administrativa e previdenciária.

Verifica-se, no entanto, que o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) proposto pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, não conseguiu avançar nas demais reformas (previdenciária, tributária e fiscal) que tinham como finalidade o equilíbrio das contas públicas e a redução do déficit e endividamento do País. Não se pode avaliar até que ponto houve uma demora proposital no encaminhamento das negociações políticas que viabilizassem a estabilidade econômica do Brasil. Sabe-se que o governo Lula teve pela frente uma batalha difícil e que despendeu enormes sacrifícios e negociações políticas com as várias frentes envolvidas. No entanto, pelo passado conciliador e de ampla visão social, as reformas atravessaram um mar de agitação e posteriormente de calma, o que de fato aconteceu.

Estes são os instrumentos de planejamento, orçamento e controle públicos estabelecidos em leis específicas e constitucionalmente amparados no Brasil. A seguir, procurar-se-á desvendar os caminhos percorridos pelos recursos destinados às escolas. Antes, porém, é necessário identificar aqueles a quem compete fiscalizar a aplicação desses recursos.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 35, uma série de punições pelo não-cumprimento do art. 212. A fiscalização do fiel cumprimento do art. 212 compete aos Tribunais de Contas dos respectivos entes federativos. Cabe a esses tribunais emitir parecer técnico acerca do contido no artigo antes citado e encaminhar a questão à respectiva casa legislativa para julgamento das contas do principal gestor. No caso das verbas federais é responsabilidade do Tribunal de Contas da União (TCU), e função análoga cabe ao Tribunal de Contas do Município (TCM).

A fiscalização das contas públicas é exercida pela Assembléia Legislativa, no caso dos Estados e a dos Municípios, de responsabilidade da Câmara Municipal. Em ambos os casos esta fiscalização é exercida mediante o controle externo com o apoio dos respectivos Tribunais de Contas.

2. Como devem ser gastos os recursos que chegam à escola

Quando se fala de escola estamos nos reportando aos estabelecimentos que compõem as redes públicas municipal e estadual. Neste caso específico, o foco é a escola pública do Estado do Ceará.

Em decorrência da autonomia federativa e da independência dos entes federados, observam-se realidades distintas entre estados e municípios, no entanto, as fontes de recursos vinculados, subvinculados ou de convênios são praticamente as mesmas. Em muitos casos estas fontes são insuficientes para viabilizar o funcionamento e financiamento das instituições escolares. E, nestes casos, vale a criatividade dos núcleos gestores, professores, funcionários, alunos e a própria comunidade, para superar as dificuldades de manutenção e financiamento da escola pública.

Para enfrentar estas dificuldades as escolas utilizam vários artifícios para manter o andamento regular das atividades escolares, como por exemplo, bingos, cotas entre funcionários, rifas, vendas de produtos em cantinas, entre outros.

Uma das falhas mais graves detectadas quanto às dificuldades de os recursos chegarem até a escola é a falta de planejamento dos órgãos centrais:

Um sistema bem organizado, que funcione mediante eficiente processo de planejamento, por certo saberá com antecedência quais as necessidades materiais das escolas e tratará de provê-las em tempo hábil e nas quantidades necessárias (MEC/PRASEM, 2001).

Aqui lembramos um instrumento importante para política de planejamento da educação do País: o *Plano Nacional de Educação* (PNE), cuja lei foi aprovada pelo Congresso Nacional em 2000 e sancionada pelo Presidente da República, em janeiro de 2001, com vetos.

Como um plano de metas para um período de dez anos, possui um custo para seu financiamento, cujos parâmetros se baseiam no Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, não cabe aqui fazer

uma análise específica do PNE, tendo sido citado apenas para demonstrar que existem vários instrumentos de planejamento, porém suas execuções arrastam-se na malha da burocracia e na falta de determinação em focar estrategicamente a educação como uma das principais alternativas para o desenvolvimento do País.

Quanto à forma de utilização dos recursos destinados à educação, a LDB procura definir de modo mais detalhado os tipos de despesas que podem ser realizadas com as verbas educacionais. A seguir, estão indicados os artigos referidos às despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE):

Art. 71 – Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou a sua expansão;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

Art. 72 – As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Definidas em Lei, as receitas e despesas que poderão ser utilizadas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pressupõem que estes recursos cheguem até a escola e sejam utilizados legal e racionalmente no desenvolvimento de uma educação de qualidade, além de preservar os princípios da equidade e efetividade. No entanto, como se há de observar a seguir, a realidade financeira da escola é bem diferente do planejado.

3. Realidade financeira da escola

• A escola estadual

No presente tópico, procurar-se-á apresentar, com base em exemplo verificado *in loco*, a realidade financeira de algumas escolas do município de Crateús (CE), estabelecendo como eixo de análise as duas maiores escolas da cidade, tomando o número de alunos e a estrutura física.

As tabelas 1a e 1b explicitam o controle financeiro realizado por uma escola estadual com mais de 1.500 alunos, tipificada pela Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará como de nível A. Nesta escola, a composição do Núcleo Gestor está definida por um Diretor Geral, um Coordenador de Gestão, um Coordenador Pedagógico, um Coordenador Financeiro e um Secretário Escolar. Na referida escola convivem alunos do ensino fundamental e médio, sendo o controle financeiro feito por nível de ensino, como forma de facilitar a prestação de contas:

Tabela 1a

Controle financeiro – Exercício 2001 Escola Estadual – Ensino Fundamental

FINALIDADE	OBSERVAÇÕES
Aquisição de Merenda Escolar	Ensino Fundamental – FNDE
Execução de Serviços	Ensino Fundamental – Projeto de Manutenção
Aquisição de Material de Consumo	Ensino Fundamental – Projeto de Manutenção
Aquisição de Material de Consumo	Ensino Fundamental – FNDE/PDDE
Aquisição de Material Permanente	Ensino Fundamental – FNDE/PDDE
Execução de Serviços	Ensino Fundamental – FNDE/PDDE

Fonte: Colégio Estadual – Crateús

Recursos recebidos - Fundamental - 2001	
Merenda	R\$ 5.501,10
Serviços	R\$ 1.918,80
Material de Consumo	R\$ 4.677,20
Material Permanente	R\$ 700,00
Total	R\$ 12.703,10

Controle financeiro – Exercício 2001

Escola Estadual – Ensino Médio

FINALIDADE	OBSERVAÇÕES
Execução de Serviços	Ensino Médio – Projeto Alvorada
Aquisição de Material de Consumo	Ensino Médio – Projeto Alvorada
Material Permanente	
Aquisição de Material de Informática e Mobiliário	Ensino Médio – Projeto Alvorada
Aquisição de Livros – Sala de Leitura	Ensino Médio – Projeto Alvorada
Aquisição de estantes para Sala de Leitura	Ensino Médio – Projeto Alvorada

Fonte: Colégio Estadual – Crateús

Recursos recebidos - Ensino Médio - 2001	
Serviços	R\$ 12.694,20
Material de Consumo	R\$ 10.299,80
Material Permanente	<u>R\$ 48.712,00</u>
Total	R\$ 71.706,00

Desta forma, o total geral recebido pela Escola Estadual, em Crateús, no ano de 2001, totalizou R\$ 84.409,10, oriundo da soma dos recursos destinados ao Ensino Fundamental e Médio. Como anteriormente descrito, procurar-se-á fazer uma análise comparativa entre a maior escola estadual do município de Crateús com a maior escola municipal do mesmo município.

• A escola municipal

Diferente da tabela demonstrativa do controle dos recursos financeiros da Escola Pública Estadual demonstrar-se-á a seguir, de forma descritiva, o montante estimado de recursos recebidos pela maior Escola da Rede Municipal de Crateús, localizada na sede do município. A escola conta com um Núcleo Gestor composto de uma Diretora Geral, uma Coordenadora Pedagógica e uma Secretária.

A referida escola convive com alunos da educação infantil, do ensino fundamental e da educação de jovens e adultos, sendo o controle financeiro realizado de forma separada para facilitar a pres-

tação de contas. Diferentemente do Estado, a Escola Municipal não apresenta nenhum tipo de classificação ou tipificação para efeito de definição da estrutura organizacional da gestão escolar.

Os recursos financeiros previstos para o ano de 2003 são os seguintes:

a) Ensino Fundamental

FNDE: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – **Valor Ano: R\$ 6.300,00**

FNDE: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – **Valor Mês: R\$ 1.742,00**

Serviços: custeados pela Secretaria Municipal de Educação, sem valor definido, de acordo com a necessidade.

Material de consumo: valor custeado pelos recursos do PDDE

Material permanente: valor custeado pelos recursos do PDDE

b) Educação Infantil

Quanto à Educação Infantil, não foi possível apurar os valores previstos para o ano de 2003. Foi constatado, no entanto, que as Secretarias Municipais de Educação e a Ação Social assumem o custeio e manutenção da Educação Infantil. O Governo do Estado colabora com disponibilização de merenda escolar para as creches com o apoio do Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes (**Proares**).

c) Educação de Jovens e Adultos (EJA) - RECOMEÇO

A Escola municipal recebe, ainda, repasse mensal de recursos para aquisição de merenda e material didático destinados à Educação de Jovens e Adultos, através da transferência mensal de recursos do Programa Recomeço. Estes recursos são calculados a partir de um valor percapita ano por aluno e foi concluído no final do ano de 2003. A Educação de Jovens e Adultos passou a contar com um novo programa, denominado Fazendo Escola, seguindo de perto os mesmos procedimentos antes adotados para o Recomeço.

A realidade do controle financeiro das escolas estaduais guarda uma certa semelhança com as escolas municipais, uma vez que ambas trabalham com planilhas de controle por modalidade de

ensino. As escolas estaduais fazem o controle financeiro de duas fontes de recursos:

- a) ensino fundamental com recursos subvinculados constitucionalmente e repasses da contribuição social do salário educação (via FNDE);
- b) ensino médio com recursos do tesouro estadual e verbas oriundas de programas e projetos (ex. Projeto Alvorada).

As escolas municipais também fazem o controle financeiro de duas fontes de recursos:

- a) ensino fundamental com recursos subvinculados constitucionalmente e repasses da contribuição social do salário educação (via FNDE);
- b) a educação infantil recebe recursos do tesouro municipal e da assistência social municipal e estadual, através de projetos e programas.

Os recursos financeiros que chegam à escola obedecem a uma hierarquia de distribuição vertical, no sentido de cima para baixo, que não conta com a participação da escola na elaboração do planejamento, orçamento e destinação de recursos públicos destinados a ela. Segundo Guia de Consulta MEC/PRASEM (2001, p. 285),

um sistema bem organizado, que funcione mediante eficiente processo de planejamento, por certo saberá com antecedência quais as necessidades materiais das escolas e tratará de provê-las em tempo hábil e nas quantidades necessárias.

Na prática, o que vem acontecendo é que os recursos que chegam até a escola nem sempre atendem as suas reais necessidades. A tão propalada autonomia da gestão escolar tem oportunidade de se efetivar somente no processo de aplicação dos recursos, o que não é pouco. Uma pauta que precisa ser incluída nas agendas educacionais diz respeito à participação das escolas no processo de planejamento participativo, na elaboração dos orçamentos e na destinação de recursos públicos para manutenção e desenvolvimento do ensino. O respaldo da legislação vigente reforça somente as ações administrativas, contábeis e de prestação de contas dos recur-

recebidos pela escola, mas falta o chamamento para participação da elaboração das políticas públicas dirigidas ao financiamento do ensino.

Comparando a situação das duas redes públicas, ainda se constata que as escolas municipais são aquelas que apresentam as maiores dificuldades financeiras. Todavia, as escolas que têm Conselho Escolar constituído já recebem diretamente os recursos oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Estes recursos servem para cobrir as despesas com a compra de material permanente e consumo, no entanto, todas as outras despesas de manutenção e investimento ainda continuam na dependência dos recursos oriundos das Secretarias Municipais de Educação.

4. Recursos financeiros destinados à escola pública: limites, avanços e perspectivas

Nos últimos anos, nota-se um avanço significativo na democratização da escola pública, apoiado por marcos legais que possibilitaram que as escolas se transformassem em Unidades Executoras, criassem Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis, etc. Os avanços no processo de democratização da gestão escolar evoluíram no sentido de abarcar uma maior participação da comunidade, como no caso do Ceará, onde foi criado um Núcleo Gestor, cuja escolha dos membros é realizada por um processo seletivo de provas e títulos e pela eleição direta feita pela comunidade escolar, dos diretores.

Apesar do avanço significativo no processo de autonomia, descentralização e democratização da escola pública, parece haver um certo descompasso entre a ação político-pedagógica da escola e o processo de manutenção e custeio.

O Conselho Escolar e o Grêmio têm função primordial nestes novos rumos da escola pública, e funcionam como importantes aliados dos Núcleos Gestores, atuando com ações de fiscalização, controle e avaliação do desempenho da escola e sua Direção. Formados por representantes da comunidade escolar, os Conselhos necessitam ampliar sua atuação no sentido de intensificar a participação na ela-

boração do planejamento pedagógico, e aprofundar sua capacidade de monitorar e fiscalizar ações administrativas e financeiras.

Embora a autonomia da escola não seja absoluta, os avanços obtidos nos últimos anos dizem respeito às possibilidades legais que permitiram aos Estados e os Municípios a transferência de recursos diretamente para as unidades de ensino. Resta, ainda, realizar uma ampla avaliação sobre a atuação dos vários mecanismos de controle sociais existentes, tendo em vista que, invariavelmente, sua criação é vinculada à implementação de algum programa ou projeto de redistribuição de renda/recursos.

Analizando os recursos que chegam à escola pública estadual, percebe-se que a planificação idealizada pelos órgãos centrais não vislumbra uma realidade factível e dinâmica. Muitas vezes, a dinâmica do real é engessada pelo dimensionamento definido e inviabiliza quaisquer ações de longo prazo, bem como a reposição ideal para funcionamento das unidades escolares.

Previsível, também, o processo de deterioração e a conseqüente reposição de equipamentos, materiais e reformas estruturais. Exemplo desta falta de previsão e visão estratégica é que muitas escolas estaduais são dotadas de equipamentos de informática, mas não têm recursos para comprar um simples cartucho de tinta para uma impressora. De outra forma, nas medidas emergenciais ocasionadas por casos fortuitos, há um emperramento burocrático enorme, em que se alega vários motivos: falta de recursos, falta de pessoal, falta de comunicação, burocracia, etc.

Por outro lado, vários exemplos demonstram a visão de futuro de alguns administradores públicos comprometidos com a manutenção dos direitos e conquistas conseguidas pelo avanço da democracia e a capacidade de organização da sociedade.

Há que considerar também que mesmo sendo insuficientes os recursos que chegam às escolas públicas municipais, os avanços do processo de construção da escola democrática lhes dá uma indicação de que através da organização e planejamento muitas conquistas poderão se concretizar. Daí a importância do papel da comunidade na construção dessa escola viva e participante.

Verifica-se que, em muitos casos, os recursos do Programa de

Merenda Escolar ainda permanecem centralizados nas Secretarias Municipais de Educação, embora em alguns municípios já se perceba a iniciativa de descentralização destes recursos, repassando-os diretamente às escolas.

O financiamento do ensino médio desenvolvido nas escolas públicas estaduais é assunto que merece análise mais detalhada, uma vez que este nível de ensino não tem aporte constitucional definido, dependendo de recursos que têm sua origem nos projetos celebrados entre o Governo do Estado e organismos internacionais, com aval do Governo Federal, como é o caso do Projeto Alvorada e do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED). Urge a definição de uma fonte perene de recursos, tendo em vista que a proclamada expansão do ensino médio atinge seu ápice nos anos de 2009 – 2010.

Cabe registrar que nesse nível de ensino existem problemas que em função da expansão vêm se transformando em verdadeiros entraves – caso do transporte escolar, fato previsível há muito tempo e que vem sendo adiado governo após governo. Considerando a base legal, o ensino médio é de responsabilidade do Estado, no entanto, os municípios vêm de modo informal e cada um à sua maneira, assumindo algumas responsabilidades, a exemplo do transporte de alunos.

No jogo de argumentos, o Estado utiliza-se da justificativa de que a cota do salário educação proporciona uma ajuda para minimizar os custos com o transporte de alunos do ensino médio. Em 2003, o Governo do Estado do Ceará destinou recursos do Projeto Alvorada para os municípios no afã de que estes recursos cobrissem as despesas com transporte de alunos, mas em alguns casos a verba destinada sequer custeava dois meses da despesa com o transporte de alunos.

Na verdade, a parceria entre o Estado e os municípios ainda não se concretizou existindo em curso propostas de formalização destas colaborações, uma vez que no passado, grande parte das negociações aconteciam na informalidade.

No que se diz respeito a planejamento e orçamento, enquanto o primeiro praticamente inexistente em muitos municípios, o orça-

mento é considerado por muitos, como verdadeira obra de ficção, havendo um distanciamento muito grande entre os recursos orçados e sua efetiva aplicação na escola. Muito se perde por falta de compromisso, desvio, falta de agilidade do serviço público e pela burocracia imposta.

Fala-se em autonomia, em gestão democrática, qualidade, sustentabilidade, no entanto, o processo de descentralização dos recursos vem se arrastando ao longo do tempo. Os municípios, fragilizados financeiramente com arrecadações próprias ínfimas, mantêm o seu sistema educacional, basicamente, com os recursos do FUNDEF, com sérias dificuldades de manutenção da Educação Infantil. De outro lado, os Estados mantêm o Ensino Médio com suas arrecadações próprias e através de convênios e empréstimos.

O Estado do Ceará, atualmente, vem mantendo o ensino médio às custas dos convênios e acordos celebrados junto aos organismos financiadores internacionais, com aval da União. No período compreendido entre contratação e a efetiva liberação dos recursos existem muitos entraves burocráticos. Em muitos casos, estes recursos demoram muito para chegar à escola. Diante desta demora o Ensino Fundamental na Escola Estadual, às vezes, é a única fonte de renda perene que dá possibilidade de patrocinar pequenos investimentos, merenda e manutenção da escola, face a sua regularidade.

Há ainda uma questão relevante a se levar em consideração, a merenda escolar. Como a merenda é destinada somente aos alunos do ensino fundamental, é constrangedor verificar o quadro dos alunos do ensino médio observarem os colegas do ensino fundamental com um suporte alimentar, enquanto eles não têm este direito.



Referências bibliográficas

ADUSP. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br>> Acesso em: 10 jul. 2003.

AGUIAR, A. G. **A Lei 4.320 comentada ao alcance de todos**. Fortaleza: UFC, 1999.

ALVES, B. A. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada e anotada**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2000.

BARROS, E. et al. **Manual para diagnóstico de administração de empresas**. São Paulo: Atlas, 1972.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamentação da Lei 9.424 (FUNDEF). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1997

_____. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2000.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1964.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. LDB – Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1996.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1996.

_____. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 10 jul. 2003.

_____. _____. **Encontros pela justiça na educação: marcos legais**. Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2000a.

_____. _____. **FUNDEF: manual de orientação**. Brasília, 1998.

_____. _____. FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> Acesso em: 10 jul. 2003.

_____. _____. FUNDESCOLA. **Plano de carreira e remuneração do magistério público**. Brasília, 2000b.

CHIAVENATO, I.; MATOS, F. G. **Visão e ação estratégica**. São Paulo: Prentice-Hall, 2002.

CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.consed.org.br>> Acesso em: 10 jul. 2003.

GADDOTI, M. **Pensamento pedagógico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1991.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

HAGUETTE, A.; VIDAL, E. M. **Os caminhos da municipalização no Ceará: uma avaliação**. Fortaleza: UFC, 1998.

IBGE. **Censo demográfico 2000: características da população e dos domicílios**. Rio de Janeiro, 2000.

INEP. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/cibec>> Acesso em: 10 jul. 2003.

MONLEVADE, J. A. C. **Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Cortez, 1997.

MORAES, A. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PARENTE, J. **Planejamento estratégico na educação**. Brasília: Plano, 2001.

PARRA FILHO, D. ; SANTOS, J. A. **Apresentação de trabalhos científicos**. 4ª ed. São Paulo: Futura, 2000.

PROARES. Disponível em: <<http://www.proares.ce.gov.br>> Acesso em: 10 jul. 2003.

RODRIGUES, M. M. ; GIÁGIO, M. (Orgs.). **Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM**

III. Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2001.

UNDIME Ceará. **Ensino fundamental**: legislação básica. Fortaleza: Brasil Tropical, 2002.

VELLOSO, J. **Pesquisas no país sobre o financiamento da educação**: onde estamos? Brasília: CNE, 2003.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Estrutura e funcionamento da educação básica**. 2. ed. rev. e mod. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002a.

_____; _____. **Política e planejamento educacional**. 3. ed. rev. e mod. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002b.

Legislação

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

Lei Nº 4.320, de 17 março de 1964 – Normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal.

Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 – Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Decreto Nº 2.264, de 27 de junho de 1997 – Regulamentação da Lei 9.424 (FUNDEF)

O custo-aluno-ano em escolas de educação básica no Ceará¹

Sofia Lerche Vieira (Coordenadora)
Eloísa Maia Vidal
Humberto de Andrade Carmona
Isabel Maria Sabino de Farias
João Batista Carvalho Nunes
José Eudes Baima Bezerra
Justo Luís Pereda Rodríguez
Maria Gláucia M. T. Albuquerque
Maria Teresa Moreno Valdés

1. Introdução

O estudo do custo-aluno no Brasil constitui ainda tema pouco explorado na literatura sobre financiamento da educação, embora remonte a década de 1970 seu surgimento como foco de investigação neste campo (Levy, Campino e Nunes, 1970). Recentemente o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) promoveu a pesquisa *Levantamento do Custo-aluno em Escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade* em 10 Estados da federação (São Paulo, Bahia, Ceará, Piauí, Pará, Goiás, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Acre), totalizando 120 escolas.

¹ A publicação dos dados apresentados neste artigo foi autorizada pela Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais do INEP/MEC, órgão financiador da pesquisa nacional através da qual estas informações foram produzidas. A Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará agradece ao INEP/DTDIE a autorização para publicação por considerar assunto de grande importância para gestores escolares.

Para orientar a seleção dos estabelecimentos a serem pesquisados o INEP, através da Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE) formulou o “índice de escolha da escola” (IEE). Este descritor, baseado nos dados do Censo Escolar sobre infra-estrutura física, equipamentos, tamanho, taxas de evasão, reprovação e aprovação, identificava e classificava as condições de oferta do ensino das escolas brasileiras. Além de considerar este índice, a escolha das escolas investigadas apoiou-se em informações colhidas junto a representantes das secretarias municipais e estadual de educação e em observações feitas *in loco* pelos pesquisadores. Este procedimento, comum nos dez Estados, visou compatibilizar a indicação inicial pautada no IEE e as condições efetivas da escola por ocasião da realização da pesquisa haja vista sua preocupação em “estimar o custo-aluno padrão de escolas públicas vistas como de qualidade, exatamente porque dispõem de instalações, equipamentos e demais insumos que as distinguem das demais” (Plano de Trabalho, p. 2).

O levantamento envolveu a utilização de procedimentos quantitativos e qualitativos com apoio de dois instrumentos: um formulário sobre os dados de custo e um roteiro semi-estruturado sobre as características de organização e funcionamento das escolas. O primeiro registra tanto o custo de funcionamento, representado pelos custos correntes (custo com pessoal e materiais de consumo), quanto os custos relativos aos investimentos feito na escola, expresso pelo valor dos bens de capital (manutenção do prédio, instalações e equipamentos). O formulário sobre os dados de custo foi sistematizado em papel e em cd-rom contendo um programa para a digitação dos dados e cálculo dos componentes de custo. Este instrumento, bem como o *software* correspondente, foram desenvolvidos e fornecidos pelo INEP/DTDIE. O roteiro de entrevista buscou levantar a existência de insumos ou de características organizacionais e de gestão relacionados com a qualidade do ensino. Foram entrevistados o diretor, 1 professor, 1 funcionário e um grupo de alunos. Este instrumento foi elaborado pelo INEP/DTDIE com a colaboração de dos pesquisadores envolvidos.

O presente trabalho, que registra os principais resultados dessa pesquisa no Ceará, inscreve-se como uma contribuição ao esforço de aproximação à questão, sobretudo numa unidade federada onde registros nessa direção são praticamente inexistentes. No Estado a

iniciativa abrangeu doze (12) escolas da educação básica do sistema público cearense que apresentam condições para ofertar um ensino de qualidade. O perfil da amostra pode ser visualizado no quadro 1.

Quadro 1

Perfil das escolas cearenses pesquisadas – 2003

Escolas	IEE	Prêmio Gestão	Localização	Rede/ município	Etapa de ensino ofertada
Escola 1	0,91	Não	Urbana	Federal / Fortaleza	Educação Infantil
Escola 2	0,81	Não	Urbana	Municipal/ Fortaleza	Educação Infantil
Escola 3	0,91	Não	Urbana	Estadual/ Fortaleza	Ensino Fundamental (1ª a 8ª) e Ensino Médio
Escola 4	0,83	Não	Urbana	Estadual/ Fortaleza	Ensino Médio
Escola 5		Sim	Urbana	Municipal/ Maracanaú	Ensino Fundamental (1ª a 8ª)
Escola 6		Sim	Urbana	Estadual/ Maracanaú	Ensino Fundamental (5ª a 8ª) e Ensino Médio
Escola 7	0,83	Não	Urbana	Estadual/ Itapipoca	Ensino Fundamental (5ª a 8ª) e Ensino Médio
Escola 8	0,84	Não	Urbana	Municipal/ Sobral	Ensino Fundamental (1ª a 4ª)
Escola 9	0,78	Sim	Urbana	Estadual / Massapê	Ensino Fundamental (5ª a 8ª) e Ensino Médio
Escola 12	0,89	Não	Rural	Federal/ Crato	Ensino Médio
Escola 11	0,84	Não	Urbana	Municipal/ Juazeiro do Norte	Ensino Fundamental (1ª a 4ª)
Escola 10		Não	Rural	Municipal/ Russas	Educação Infantil e Ensino Fundamental (1ª a 8ª)

Fonte: MEC/INEP/DTDIE - Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

Como mostra o quadro 1, considerando a dependência administrativa das unidades pesquisadas, a amostra envolveu duas escolas vinculadas à rede federal de ensino, cinco à rede municipal e cinco à rede estadual. Cabe ressaltar que embora todas as escolas pesquisadas figurem no IEE nem todas estão entre aquelas que apresentam melhor indicador. Todavia, as mesmas corresponderam à apreciação positiva de informantes-chaves do sistema educacional à equipe de pesquisadores. Registre-se ainda que na escolha desses estabelecimentos procurou-se contemplar unidades de ensino situadas em diferentes regiões do Estado, com o intuito de verificar as condições de realidades sócio-geográficas diversas. No próximo tópico são apresentadas algumas informações que permitem compor um breve retrato dos contextos investigados, caracterização necessária à compreensão situada das análises que se seguem.

2. As escolas cearenses investigadas

Contempladas por atenderem os requisitos requeridos pelo estudo, o que as aproxima em suas características gerais, as 12 escolas cearenses pesquisadas apresentam traços peculiares, próprios da singularidade de sua construção histórica e do sentido impresso pelos sujeitos que lhe dão vida.

A **Escola 1** surgiu como um projeto do tipo laboratório do Curso de Economia Doméstica da Universidade Federal do Ceará (UFC), está localizada dentro dessa Universidade (Campus do Pici), na zona urbana de Fortaleza. Na escola não há evasão, o que pode ser explicado pelo fato de receber somente filhos de professores, funcionários e alunos da UFC, selecionados por sorteio, o que é considerado uma “sorte invejável” pela qualidade de ensino da escola, conforme enfatiza o pai entrevistado. Além disso, este estabelecimento não participa de nenhum programa governamental. Outra unidade que oferece educação infantil é a **Escola 2**. Trata-se de uma escola urbana, situada na praça da Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL), em um entorno agradável, próxima ao centro da cidade de Fortaleza. A exemplo da **Escola 1**, também aqui não há evasão. Os alunos são oriundos de diferentes bairros da cidade,

mesmo distantes da escola. Segundo relatos da mãe entrevistada e da diretora, os pais preferem trazer os filhos para uma instituição que consideram de qualidade porque as crianças aprendem a ler rapidamente. A escola aceita, inclusive, crianças com necessidades educacionais especiais (NEE).

A **Escola 3** localiza-se na zona urbana, numa área da cidade de Fortaleza descrita como de população com baixo poder aquisitivo. Trata-se de uma escola estadual, cujas instalações físicas integram uma unidade de uma corporação militar. Ocupa uma área extensa e destaca-se pela estrutura harmoniosa. Esta escola apresenta uma evasão insignificante (0,47%), o que corresponde a uma perda em valores absolutos de seis alunos ao longo do ano. O fato pode ser explicado porque, sendo considerada uma escola de qualidade, com excelente infra-estrutura, há uma grande concorrência no processo seletivo de acesso à escola.

A **Escola 4** situa-se num bairro periférico da cidade de Fortaleza, região densamente povoada por trabalhadores do comércio e do setor industrial. Trata-se de uma escola exclusiva de ensino médio, cuja construção data de 2001. Além do ensino médio regular, a escola também oferece a modalidade de educação de jovens e adultos (EJA) restrita ao ensino médio. A evasão, tomada a média entre todos os níveis e modalidades, é de 3%, sendo maior na modalidade de EJA, com evasão de 15,65%.

A **Escola 5** está localizada numa área de risco do município de Maracanaú, região metropolitana de Fortaleza. Uma vizinhança pobre, marcada pela presença de pequeno comércio (mercearia, depósito de material de construção e metalúrgica), de “desempregados e pedintes” que convivem com o trabalho informal. Trata-se de uma escola municipal urbana que oferece exclusivamente ensino fundamental. O índice de evasão chama atenção, sobretudo o de 5ª a 8ª série (11,9%) e o da educação de jovens e adultos (23,9%).

A **Escola 6** também está localizada na zona urbana de Maracanaú. Este estabelecimento, vinculado à rede estadual de ensino, oferece ensino fundamental e médio. A evasão é presente apenas na etapa final do ensino fundamental regular, situação decorrente, conforme o diretor da escola, do aluno matriculado nesta

etapa ser proveniente do Programa Tempo de Avançar Ensino Fundamental² (TAF).

Situada numa área comercial do município de Itapipoca, zona litorânea, a **Escola 7** serve de pólo de encontro para reuniões de trabalho das demais unidades escolares desta cidade. Trata-se de uma escola estadual urbana que oferece ensino fundamental completo e ensino médio. A taxa de evasão de 18% apenas na etapa final do ensino fundamental regular apresenta explicação semelhante àquela registrada na **Escola 6**.

A **Escola 8** fica localizada na região periférica de Sobral, a maior cidade da região Norte do Estado do Ceará. É uma escola nova (cerca de cinco anos de existência), urbana, municipal e com uma clientela oriunda, conforme os depoentes, dos bairros mais pobres da cidade. Apresenta uma arquitetura moderna, está bem localizada geograficamente e atende apenas crianças do Ensino Fundamental I – 1ª a 4ª séries. Nessa escola observou-se um aumento da matrícula inicial (946) em relação à do mês em que foi realizada a pesquisa, da ordem de 2,85%.

A **Escola 9** localiza-se no município de Massapê, uma cidade situada na zona Norte do interior do Estado do Ceará. É uma escola que tem mais de 50 anos de existência. Com o acelerado processo de municipalização vivido na política educacional do Estado, esta escola, em 2003, só oferecia as séries terminais do ensino fundamental (7ª e 8ª), o ensino médio regular e educação de jovens e adultos. Os indicadores de evasão são significativos: tomada a média entre todos os níveis e modalidades, é de 8,9%, sendo ligeiramente maior no nível de ensino médio, com evasão de 10,9%, dos quais 7,9% ocorrem no período noturno.

² Este programa é realizado através de parceria entre o Governo do Estado e a Fundação Roberto Marinho e utiliza a metodologia e material didático do “Telecurso 2000” (Ceará, 2001). Conhecidos como Tempo de Avançar Ensino Fundamental (TAF) e Tempo de Avançar Ensino Médio (TAM), o primeiro atende jovens de 15 ou mais que não concluíram o ensino fundamental regular e o segundo jovens de 18 anos e mais que não concluíram o ensino médio. Do ponto de vista de matrícula, o TAF é considerado matrícula regular de 8ª série do Ensino Fundamental, enquanto o TAM é matrícula EJA. A evasão dos alunos do Ensino Médio é atribuída àqueles provenientes dos TAF em virtude do seu baixo desempenho escolar e de carências substantivas de aprendizagem.

A **Escola 10** é um estabelecimento administrativamente ligado à Secretaria Municipal de Educação de Russas, região do baixo Jaguaribe. Está situada na zona rural do município, distante 15km da sede, num distrito chamado Sítio Melancias. Atende basicamente crianças advindas de famílias de agricultores que trabalham e residem nesse distrito. Registra uma taxa de evasão de 7,45%, índice considerado baixo pelos entrevistados tendo em vista a realidade das escolas do município, em especial aquelas que estão fora das zonas de irrigação e cuja rotina é marcada pela sazonalidade da ocupação de pais e filhos. O grosso do atendimento da escola está concentrado no ensino fundamental, séries iniciais e finais, com cerca de 85% da matrícula de 2003 (322 alunos). Outros 15% correspondem a matrículas na educação infantil e classe de alfabetização.

Duas unidades de ensino pesquisadas estão situadas na região Sul do Estado, nos municípios de Juazeiro do Norte e Crato. A **Escola 11**, local tradicional das atividades de práticas de campo das alunas da Escola Normal Rural de Juazeiro do Norte, é administrativamente vinculada à rede municipal. Apresenta uma evasão de 1,99 %, taxa considerada baixa pelos entrevistados. A **Escola 12**, de dependência federal, é localizada na zona rural desse município. Situada na Floresta Nacional do Araripe, oferece ensino médio e educação profissional para 662 alunos, registrando uma evasão de 6,09%, concentrada no ensino médio.

No que se refere aos indicadores econômicos e sociais, os municípios onde se encontram as escolas selecionadas, exceto Itapipoca³ e Massapê⁴, são os que possuem os melhores IDH do Estado, encontrando-se entre as 10 primeiras posições. São municípios que vêm, no decorrer dos últimos anos, priorizando investimentos nas políticas de educação e saúde, fato demonstrado pela acelerada melhoria da taxa de mortalidade infantil, do número de leitos e médicos por 1.000 habitantes. No que tange aos indicadores educacionais, as taxas de escolarização do ensino fundamental em 2000 alcançaram patamares superiores a 94,0%, exceto o mu-

³ IDH-M de Itapipoca: 0,659. Posição no Ranking do Estado: 34º

⁴ IDH-M de Massapê: 0,599. Posição no Ranking do Estado: 147º

nicípio de Juazeiro do Norte, cuja taxa foi de 90,81%. É importante destacar que as taxas de movimento no ensino fundamental, especialmente, a taxa de aprovação, ainda apresentam valores que preocupam, sendo o menor deles em Massapê (78,32%) e o maior em Itapipoca (83,36%).

Para este ensaio, as constatações foram organizadas de modo a ressaltar os componentes de custo analisados, os quais estão contemplados em quatro tópicos: condições de infra-estrutura das unidades escolares; pessoal docente e não-docente; instalações; manutenção das escolas e outros insumos. O tema da qualidade é abordado considerando que o estudo realizado teve como foco o custo-aluno padrão de escolas públicas reconhecidas como de qualidade, conforme assinalado antes.

A análise dos dados obtidos sugere uma reflexão que aponta a complexidade e a ausência de consenso em torno da noção de qualidade. Explicita ainda, alguns indicadores do custo-aluno nas escolas cearenses pesquisadas, bem como elementos sobre a gestão escolar que possibilitam levantar indagações importantes sobre a relação custo-aluno e qualidade.

3. Alguns indicadores do custo-aluno nas escolas cearenses

A discussão estabelecida em torno do conceito de qualidade é complexa e exige estudo teórico e exploratório que foge ao escopo desta pesquisa. Segundo Toranzos (1996) o significado atribuído à expressão qualidade da educação inclui várias dimensões complementares entre si, sendo possível identificar três enfoques com sentidos distintos. A citação, embora longa, permite esclarecer a posição desse autor:

Un primer sentido del concepto [...] de calidad es entendida como «**eficacia**»: una educación de calidad es aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender - aquello que está establecido en los planes y programas curriculares - al cabo de determinados ciclos o niveles. En esta perspectiva el énfasis está puesto en que,

además de asistir, los niños y adolescentes aprendan en su paso por el sistema. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados por la acción educativa.

Una segunda dimensión del concepto de calidad, complementario del anterior, está referido a qué es lo que se aprende en el sistema y a su «**relevancia**» en términos individuales y sociales. En este sentido una educación de calidad es aquella cuyos contenidos responden adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona – intelectual, afectiva, moral y físicamente –, y para desempeñarse adecuadamente en los diversos ámbitos de la sociedad - el político, el económico, el social. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los fines atribuidos a la acción educativa y su concreción en los diseños y contenidos curriculares.

Finalmente, una tercera dimensión es la que se refiere a la calidad de los «**procesos**» y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa. Desde esta perspectiva una educación de calidad es aquella que ofrece a niños y adolescentes un adecuado contexto físico para el aprendizaje, un cuerpo docente adecuadamente preparado para la tarea de enseñar, buenos materiales de estudio y de trabajo, estrategias didácticas adecuadas, etc. Esta dimensión del concepto pone en primer plano el análisis de los medios empleados en la acción educativa.

Essas três dimensões são essenciais para avaliar a qualidade da educação. O mapeamento de uma ou outra possibilita o levantamento de elementos que podem contribuir na definição de frentes de investimentos necessárias a políticas educacionais voltadas para a melhoria dos serviços educacionais oferecidos pelo poder público.

Considerando os enfoques acima, podemos observar que o estudo concentrou seu interesse na terceira dimensão, qual seja, a qualidade dos processos e meios ofertados pela escola para que os alunos desenvolvam sua experiência educativa. Tal fato é confirmado pelos aspectos investigados nos instrumentais desenvolvidos e disponibilizados pelo INEP/DTDIE os quais, além de informações sobre a gestão a partir da organização e funcionamento da escola (entrevista com segmentos da comunidade), destacaram cus-

tos com material permanente e de consumo, recursos humanos, outros insumos e infra-estrutura (formulário sobre dados de custo). O quadro 2 apresenta uma síntese, por item de despesa, dos componentes considerados para cálculo do custo-aluno em cada escola pesquisada.

Quadro 2

Contribuição dos componentes no custo-aluno das escolas pesquisadas* - Ceará – 2003 (em %)

Escola	Pessoal docente	Pessoal não-docente	Material de consumo	Material permanente	Outros insumos
Escola 6	57%	26%	11%	2%	4%
Escola 3	26%	63%	4%	2%	5%
Escola 7	59%	32%	6%	2%	1%
Escola 4	58%	16%	17%	1%	8%
Escola 9	61%	25%	6%	4%	4%
Escola 2	37%	32%	23%	2%	6%
Escola 5	55%	29%	11%	3%	2%
Escola 10	46%	44%	4%	1%	5%
Escola 11	73%	22%	2%	0%	3%
Escola 8	54%	27%	13%	2%	4%
Escola 12	24%	44%	27%	2%	3%
Escola 1	76%	15%	6%	2%	1%

Fonte: MEC/INEP/DTIE - Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

Nota: * O percentual do custo-aluno por categoria de despesa não incluiu o item instalações.

Como é possível observar, em todas as escolas pesquisadas os componentes relativos a recursos humanos (pessoal docente e não docente) respondem pela maior parcela do custo-aluno identificado. Entre os demais itens, sobressai o custo com material de consumo. Cada um dos componentes investigados é detalhado na análise, permitindo compreender melhor as informações apresentadas no quadro 2. Embora o custo das instalações não tenha sido nele computado, as constatações feitas acerca desse item, bem como aquelas sobre as condições de infra-estrutura das escolas, merecem realce na medida em que possibilitam levantar pontos interessantes sobre a relação custo-aluno e qualidade.

3.1 Instalações e condições de infra-estrutura das unidades escolares

O quadro 3 resume os valores dos terrenos e dos prédios escolares das escolas na amostra do Estado do Ceará⁵. É importante observar que o quadro está organizado seguindo a ordem de criação das escolas, ou seja, da mais antiga para a mais nova.

Quadro 3

Custo-aluno das instalações nas escolas da amostra Ceará – 2003 (R\$)

Escola	Valor do Terreno	Valor do Prédio	Depreciação	Custo Capital	Custo Aluno
Escola 12	4.537.045,00	40.971,08	1.024,28	745.051,03	1.058,26
Escola 9	80.000,00	50.000,00	1.250,00	21.156,90	23,46
Escola 6	120.000,00	72.502,00	1.812,55	31.328,81	23,96
Escola 7	150.000,00	150.000,00	3.750,00	48.823,62	35,79
Escola 10	22.000,00	15.000,00	375,00	6.021,58	19,87
Escola 1	82.649,00	56.950,40	1.423,76	22.719,16	389,40
Escola 5	63.485,76	20.655,00	516,38	13.693,52	17,10
Escola 11	665.000,00	305.500,00	7.637,50	157.944,41	275,05
Escola 2	48.800,00	119.705,60	2.992,64	27.423,51	53,18
Escola 8	198.000,00	396.000,00	9.900,00	96.670,76	112,65
Escola 4	300.000,00	2.000.000,00	50.000,00	374.314,41	224,39
Escola 3	244.535,00	598.528,00	14.963,20	137.204,62	119,53

Fonte: MEC/INEP/DTDIE - Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

Os dados mostram que as variações nos valores dos terrenos e prédios são muito grandes, resultando em impactos diferencia-

⁵ O procedimento utilizado para o cálculo do custo-aluno referente às instalações das escolas seguiu a sugestão feita pelos pesquisadores da UFPI baseado nos valores utilizados normalmente no mercado imobiliário. Este cálculo considerou o valor anual de depreciação do prédio e o valor do investimento inicial para compra do terreno e construção do prédio. O valor anual de depreciação do prédio foi calculado considerando uma vida útil de 40 anos. A esse valor somou-se o valor do investimento inicial para compra do terreno e construção do prédio, custo/investimento calculado considerando-se que o prédio “se paga” em um período de 10 anos. O custo anual do investimento inicial foi calculado considerando uma correção de 10% ao ano sobre o investimento inicial. Vale ressaltar que não tendo havido consenso acerca desta base de cálculo, até o momento da produção deste artigo, esse valor não foi incorporado no custo-aluno final.

dos da categoria instalações sobre o custo-aluno de cada escola. As características dos prédios e terrenos, como localização, tamanho e ano de construção da unidade escolar são tão variadas que não permite uma estatística baseada nessa amostra.

No quadro 3 são também apresentados os custos de depreciação, considerando o valor do prédio, um tempo de depreciação de 40 anos e o valor correspondente ao capital inicial investido na aquisição do terreno e construção do prédio⁶. O valor apresentado de custo-capital corresponde aos rendimentos financeiros do valor investido (valor do terreno mais o valor do prédio), com uma taxa de juros de 10% ao ano, por 10 anos.

Ao se somar o custo relativo à depreciação do prédio escolar e ao capital inicial investido, e dividindo-se pelo número total de alunos atendidos em cada escola, obtém-se o custo-aluno referente às instalações, também mostrado no quadro 3. Dadas as grandes variações nos valores dos terrenos e dos prédios, esse componente do custo-aluno registra também diferenças significativas, indo de R\$ 17,10 por aluno por ano até R\$ 1.058,00, sendo que essas variações não estão relacionadas diretamente com o número de alunos atendidos nas escolas.

Quanto às condições de uso das dependências das escolas, verificou-se que as instituições federais registram os melhores resultados, com casos típicos de condições inadequadas e a quase totalidade das dependências com condições satisfatórias e muito boas. No que se refere às escolas da rede estadual e das redes municipais, as condições de uso das dependências escolares revelam uma diferença muito pequena, apresentando, cada uma das redes, 14 dependências em condições inadequadas, com destaque para o item banheiro dos alunos.

No que se refere às condições de uso dos espaços escolares, oito (75%) escolas apresentam boas condições de uso, e quatro (25%) obtiveram uma média global regular para todos os componentes do prédio, sendo que 3 das mesmas pertencem à rede estadual. Em parte esta situação encontra explicação na oferta do ensino médio no Ceará, uma vez que esta unidade da federação registra o maior

⁶ Cabe registrar que a Escola 1 e a Escola 11 funcionam em prédios cedidos, portanto, não houve investimento inicial.

percentual de matrículas de ensino fundamental na rede municipal. Em 2003, apenas 16,6% dos alunos deste nível de ensino estudavam na rede estadual. Ao mesmo tempo, o crescimento do ensino médio tem sido explosivo. Sem recursos próprios ou externos para custeio e investimento neste nível, o quadro financeiro em que se encontra é de flagrante escassez, beirando mesmo a insolvência.

O quadro 4 destaca as dependências existentes nas escolas pesquisadas, mostrando que nem todas dispõem de todas as instalações físicas. Tal situação evidencia não haver um padrão básico construtivo em qualquer das redes de ensino.

Quadro 4

Número de escolas que possuem Itens de dependências escolares – Ceará – 2003

Dependências	Nº de Escolas que possuem
Área Livre para Recreio	10
Auditório	4
Banheiros de Alunos	11
Banheiros de Funcionários/Professores	12
Cantina	6
Copa/Cozinha	9
Dormitórios	1
Laboratório de Ciências	5
Laboratório de Informática	5
Parque Infantil	4
Piscina	2
Quadra de Esportes Coberta	5
Quadra de Esportes Descoberta	6
Refeitório	5
Sala de APM	1
Sala de Depósito	10
Salas de Aula até 20m ²	3
Salas de Aula com mais de 20m ²	12
Salas de Direção/Equipe	12
Salas de Leitura/Biblioteca	11
Salas de Professores	12
Salas de TV/Vídeo	7
Total	153

Fonte: MEC/INEP/DTDIE - Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

Algumas constatações podem ser formuladas a partir de um olhar mais atento sobre esses dados, as quais estão a seguir pontuadas.

- **Duas escolas não dispõem de área livre para recreio.** Considerando que ambas pertencem a redes municipais, portanto, oferecem ensino fundamental para crianças e adolescentes, a inexistência de área de lazer se coloca como fato de significativa gravidade.
- **Oito escolas não possuem auditório,** sendo 4 municipais, 3 estaduais e 1 federal. A ausência de um espaço propício para reuniões e eventos foi destacada em algumas entrevistas como algo grave, uma vez que impede ou dificulta a realização de atividades importantes para os trabalhos escolares. Mesmo assim, as escolas partem em busca de alternativas compensatórias, algumas utilizando a quadra de esporte como auditório, outras aproveitando áreas livres cobertas.
- **Cinco escolas não possuem cantina,** sendo três municipais e duas estaduais. Chama a atenção a inexistência de cantina em 41,6% das escolas pesquisadas. No entanto, a compreensão do conceito de cantina, não está devidamente elucidada e na coleta de informações sobre dependências, algumas situações ficaram dúbias. A existência de cantina está associada a um outro espaço no ambiente escolar – a copa/cozinha – e em alguns estabelecimentos escolares essa divisão arquitetônica é confusa.
- **Duas escolas não possuem quadra de esportes coberta nem descoberta e apenas cinco possuem quadra de esporte coberta.** Este é um espaço importante para a escola e a comunidade em geral. Sua ausência, verificada numa escola municipal e outra federal, causa bastante insatisfação. Naquelas escolas que possuem quadras de esportes descobertas (50%), os depoimentos destacam que esta característica compromete uma parcela significativa das atividades de educação física, e inviabiliza a realização de atividades esportivas em grande parte dos horários diurnos.
- **Duas escolas não possuem depósito ou almoxarifado,** sendo ambas unidades da rede municipal. Tal fato é preocupante, considerando que neste espaço físico devem ser guardados os gêneros alimentícios da merenda escolar.

- **Uma escola não possui sala de leitura/biblioteca**, no caso, um estabelecimento federal que se ocupa da educação infantil. Considerando o nível de ensino ofertado nessa unidade, tal fato pode ser explicado com a realização de atividade de leitura no espaço da sala de aula e/ou outros espaços alternativos.
- **Cinco escolas não possuem salas de TV/vídeo**, sendo três estaduais e duas municipais. A ausência deste espaço constitui um dos fatores que dificulta o desenvolvimento de atividades complementares e diversificadas no processo ensino-aprendizagem.

Existem, ainda, escolas de ensino médio sem laboratórios de ciências e/ou informática, bem como uma insuficiente quantidade de livros didáticos disponíveis para alunos, considerando que estes não são beneficiários de programa federal, a semelhança do PNLD para o ensino fundamental.

3.2 Pessoal docente e não-docente

O impacto do pessoal docente no custo-aluno varia de 24% a 76%, considerando o quadro geral das 12 escolas. Observado o critério de dependência administrativa, constata-se que as escolas estaduais apresentam uma variação de 26% a 61%; as municipais, de 37% a 73% e as federais, com a maior variação, de 24% a 76%. A faixa de variação situa-se entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{3}{4}$ do total do custo-aluno, fato que pode ser atribuído ao salário, titulação docente e tempo de serviço dos profissionais.

O valor médio do salário/ano/100h⁷ dos 394 docentes do total de escolas pesquisadas é de R\$ 8.689,68, sendo que metade dos professores ganha até R\$ 6.141,66 de salário/ano/100h. A diferença entre o maior valor (R\$ 33.650,27) e o menor valor (R\$ 1.199,70) é de R\$ 32.450,57, ou seja, o maior salário/ano/100h representa mais do que 28 vezes o menor valor.

⁷ A base de cálculo para os salários dos professores cearenses foi feita tomando como referência os contratos de trabalho, que no âmbito das redes públicas podem ser de 100 horas/mês ou 200 horas/mês. O professor com contrato de 100 horas/mês trabalha um turno, enquanto dos docentes com 200 horas/mês de contrato trabalham dois turnos em uma ou mais escolas. Importante salientar também que, conforme define o INEP, nesta pesquisa, o cálculo de salário ano médio foi calculado tomando o salário mensal e multiplicando por 13,3. Esse raciocínio vale para ambos os casos – 100 horas/mês e 200 horas/mês.

Comparando-se o salário recebido segundo a dependência administrativa, verifica-se que, em média, o salário/ano/100h dos 37 professores do sistema federal é o maior entre as redes consideradas, podendo chegar a R\$ 21.042,27, sendo que metade dos docentes ganha até R\$ 20.196,13 de salário/ano/100h. O valor mínimo recebido pelos docentes das instituições federais é de R\$ 7.323,13, enquanto o maior atinge o patamar de R\$ 33.035,21.

Os 236 docentes do sistema público estadual recebem, em média, R\$ 8.765,72, e 50% dos professores percebem até R\$ 6.859,27. Nas escolas da rede estadual encontra-se a maior diferença entre o maior e o menor salário/ano/100h: R\$ 31.634,77 (R\$ 33.650,27 – R\$ 2.015,50).

São os 121 professores das escolas municipais os que menos ganham, com um valor médio do salário/ano/100h de R\$ 4.764,11. Isso representa quase um quarto da média do salário/ano/100h pago aos docentes federais e aproximadamente a metade da média percebida pelos estaduais. Metade dos docentes das escolas municipais pesquisadas ganha até R\$ 4.654,03 de salário/ano/100h, sendo o menor valor percebido de R\$ 1.199,70 e o maior, R\$ 10.217,86, significando uma diferença de R\$ 9.018,16.

Embora o número de docentes do sexo feminino seja mais de 2/3 do total (269 mulheres para 125 homens), elas recebem, em média, menos do que aqueles do sexo masculino: R\$ 8.024,94 para as mulheres e R\$ 10.120,18 para os homens. Aqui caberia observar que esta diferença, possivelmente, resulta do fato da presença feminina ser maior nas séries iniciais do ensino fundamental, onde os salários tendem a ser menores.

Quanto à titulação dos docentes, registrada no quadro 5 para todos os profissionais identificados nas 12 escolas, verifica-se que quase metade dos professores das escolas investigadas possui licenciatura completa (195), estando este nível de formação concentrado, principalmente, na rede estadual. Do contingente de professores nessa condição, segue-se aqueles portadores de título de pós-graduação em nível de Especialização, representado por 38,6% dos docentes (152) da amostra. Observando a dependência administrativa, constata-se que cerca de 30% dos docentes das redes estadual e municipal possuem essa titulação, enquanto na rede federal

o percentual de especialistas chega a 60%.

Entre as dependências administrativas, constata-se que o sistema federal detém os docentes com maior titulação (3 com Doutorado e 5 com Mestrado), seguido pela rede estadual, onde se encontram docentes com Mestrado (4). Na rede municipal ainda é possível encontrar professores com nível médio (12), correspondendo a 10% dos docentes desta rede de ensino, conforme mostra o quadro 5.

Quadro 5

Número de professores por grau de formação, por dependência administrativa – Ceará - 2003

Depend. Adm.	Formação	Professores
Municipal	Médio (2º Grau) Outra Formação Completa	2
	Médio (2º Grau) com Magistério Completo	10
	Superior Completo sem Licenciatura com Magistério	2
	Superior Licenciatura Completa	66
	Especialização	41
	Sub-Total	121
Estadual	Médio (2º Grau) com Magistério Completo	1
	Superior Completo sem Licenciatura com Magistério	9
	Superior Completo sem Licenciatura sem Magistério	8
	Superior Licenciatura Completa	127
	Especialização	87
	Mestrado	4
Federal	Sub-Total	236
	Superior Completo sem Licenciatura com Magistério	1
	Superior Completo sem Licenciatura sem Magistério	2
	Superior Licenciatura Completa	2
	Especialização	24
	Mestrado	5
Total	Doutorado	3
	Sub-Total	37
	Médio (2º Grau) Outra Formação Completa	2
	Médio (2º Grau) com Magistério Completo	11
	Superior Completo sem Licenciatura com Magistério	12
	Superior Completo sem Licenciatura sem Magistério	10
	Superior Licenciatura Completa	195
	Especialização	152
	Mestrado	9
	Doutorado	3
	Total	394

Fonte: MEC/INEP/DTDIE - Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

No que se refere à proporção do custo do pessoal não-docente, enquanto a variação das escolas estaduais situa-se na faixa de 16% a 63%, a variação das municipais situa-se na faixa de 22% a 44%, estando as duas escolas federais pesquisadas entre 15% e 44%. Neste caso, as variações podem ser explicadas a partir de algumas distorções, a exemplo da Escola 3, cujo contingente de pessoal não-docente é constituído por membros da corporação que prestam serviços à escola. A Escola 12, por sua vez, tem seu custo de pessoal não-docente ampliado em virtude das atividades de formação profissional que oferece.

A média aritmética do salário/ano/100h dos 380 não-docentes do total de escolas pesquisadas é de R\$ 7.583,19, sendo que metade dos não-docentes ganha até R\$ 5.580,81 de salário/ano/100h. Comparando-se o salário recebido segundo a dependência administrativa, verifica-se que, em média, o salário/ano/100h dos 91 não-docentes do sistema federal é maior (R\$ 13.603,13). Metade dos não-docentes ganha até R\$ 10.281,81 de salário/ano/100h.

O grupo de 177 não-docentes do sistema público estadual recebe, em média, R\$ 7.447,32 sendo que metade percebe até R\$ 5.785,50. Vale salientar que nesta categoria se enquadram os profissionais que ocupam os cargos de direção das escolas, que contam com um número significativo de professores com titulação de especialistas e alguns mestres.

Os 112 não-docentes das escolas municipais são os que recebem mais baixos rendimentos, com um valor médio do salário/ano/100h de R\$ 2.906,70, o que representa quase um quinto da média do salário/ano/100h pago aos não-docentes federais e aproximadamente 40% da média percebida pelos estaduais. Metade dos não-docentes das escolas municipais estudadas ganha até R\$ 1.773,33 de salário/ano/100h.

Analisando-se a distribuição do salário/ano/100h dos não-docentes segundo o sexo, observa-se que as 202 mulheres recebem, em média, menos do que os 178 homens: R\$ 6.465,59 para as mulheres e R\$ 8.851,48 para os homens.

No que diz respeito ao tempo de serviço e os adicionais salariais agregados em decorrência de legislação específica para estas duas

categorias, pode-se constatar que os maiores salários referem-se àqueles com maior titulação e tempo de serviço na carreira de magistério.

Tomados conjuntamente – pessoal docente e não-docente – o impacto dessas duas categorias no custo-aluno nas escolas pesquisadas apresenta uma variação entre 69% e 95%, o que confirma, mesmo na escola com o menor percentual de despesa nestes itens, que estas duas variáveis são as mais importantes no cálculo do custo-aluno.

3.3 Manutenção das escolas e outros insumos

Neste item foram agregadas as categorias materiais de consumo, material permanente e outros insumos. Os custos estimados nas escolas da amostra que enquadram-se nestas categorias apresentam uma contribuição no custo-aluno total numa faixa entre 5% e 31%.

Enquanto a variação da categoria material de consumo no custo-aluno situa-se na faixa de 2% a 27%, o material permanente apresenta baixa contribuição percentual, situando-se na faixa de 0 a 4%. Na categoria outros insumos, onde estão incluídos os serviços de telefonia, água-esgoto e energia, constata-se que as escolas apresentam uma variação na faixa de 1% a 8%, evidenciando que tais insumos têm impacto pouco significativo no custo-aluno final de cada escola.

Considerando os aspectos até aqui examinados, é oportuno destacar a contribuição dos mesmos face à composição do custo médio dos componentes pesquisados, assunto que será detalhado no tópico seguinte.

4. O custo-aluno nas escolas cearenses pesquisadas

O quadro 6 a seguir apresenta a discriminação do custo-aluno em reais por categoria por escola. Observa-se que os maiores valores absolutos estão concentrados nas categorias de pessoal (docente e não-docente), seguido de material de consumo. Vale destacar que a categoria instalações apresenta valores compreendidos numa faixa muito grande, uma vez que esse valor está associado ao

tempo de construção do equipamento escolar, a localização do terreno e a qualidade da própria infra-estrutura.

Quadro 6

Custo-aluno por escola por componente em R\$

Escolas	Pessoal Docente	Pessoal não-docente	Material de Consumo	Mat. Permanente	Instalações	Outros insumos
Escola 1	324,04	844,11	339,48	121,76	389,40	51,47
Escola 2	300,70	259,33	182,76	13,24	53,18	45,79
Escola 3	268,56	905,53	62,45	22,23	119,53	68,38
Escola 4	370,39	104,04	110,74	8,67	224,39	52,41
Escola 5	340,67	159,54	60,77	16,05	19,01	11,95
Escola 6	285,86	134,98	55,38	11,71	26,13	22,08
Escola 7	350,04	189,16	33,60	10,95	38,34	7,35
Escola 8	187,90	96,73	44,03	6,72	112,65	18,01
Escola 9	433,42	176,80	39,84	24,65	23,46	29,36
Escola 12	1.391,00	2.594,00	1.600,00	109,00	2.138,00	161,00
Escola 11	303,66	91,25	9,59	1,74	275,05	14,12
Escola 10	208,71	203,71	18,48	5,73	19,87	25,16

Fonte: MEC/INEP/DTDIE - Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

O quadro 7 destaca o custo médio dos componentes pesquisados nas 12 escolas cearenses, sem incluir a categoria instalações.

Quadro 7

Custo aluno/ano médio por categoria – Ceará – 2003

Categoria	Custo Aluno/ano Médio	Porcentagem Média
Docente	735,36	52%
Não Docente	479,93	32%
Material de Consumo	213,08	11%
Material Permanente	29,34	2%
Outros Insumos	42,30	3%
Total	1.500,00	100%

Fonte: MEC/INEP/DTDIE - Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

Constata-se que nas escolas pesquisadas, o pessoal docente responde por 52% do custo-aluno médio nas escolas localizadas no território cearense, enquanto o pessoal não-docente responde por 32% do custo-aluno, totalizando as duas categorias juntas, 84% do custo-aluno nas escolas públicas cearenses. Já as categorias materiais de consumo e material permanente respondem por 11% e 2% respectivamente, e outros insumos por 3%.

Se tomarmos a dependência administrativa como critério classificatório, como mostra o quadro 8, percebe-se que as categorias de pessoal docente e não-docente, em todas as redes, apresentam praticamente a mesma percentagem média (50% – 52%) embora, em valores absolutos, as contribuições sejam muito díspares.

Quadro 8

Custo aluno/ano médio por dependência de administrativa e categoria de custo – Ceará – 2003

Categoria	Municipal		Estadual		Federal	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Docente	250,24	52%	351,31	52%	2.857,72	50%
Não Docente	162,76	31%	278,34	32%	1.719,04	30%
Material de Consumo	63,72	10%	60,46	9%	969,66	17%
Material Permanente	6,86	1%	15,71	2%	115,20	2%
Outros Insumos	25,77	5%	31,92	4%	106,49	2%
Total	509,34	100%	737,75	100%	5.768,11	100%

Fonte: MEC/INEP/DTDIE - Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

Confrontando as diferentes dependências administrativas integrantes da amostra, pode-se concluir que as escolas federais apresentam o maior custo-aluno com um valor médio de R\$ 5.768,11 seguido das escolas estaduais com R\$ 737,75 e municipais com R\$ 509,34.

Embora os percentuais médios de participação das diferentes categorias do custo-aluno sejam muito semelhantes em todas as redes, um olhar mais atento sobre os valores absolutos revela que o custo-aluno na rede federal chega a ser 11,32 vezes maior que o custo-aluno na rede municipal e 8,13 vezes que o da rede estadual. Com-

parando as redes estadual e municipal, constata-se que o custo-aluno da rede estadual corresponde a 1,45 vezes o da rede municipal.

Comparando os dados apresentados nos quadros 7 e 8, observa-se que o custo-aluno da rede municipal é 2,94 vezes menor que o custo-aluno médio calculado para todas as escolas, enquanto o custo-aluno da rede estadual é 2,03 vezes menor do que o valor médio. O caso das escolas federais é o que chama mais atenção, uma vez que o custo-aluno dessa rede apresenta um valor 3,84 vezes maior que o custo-aluno médio de todas as redes. Importante destacar que o custo-aluno das escolas federais pesquisadas eleva o custo-aluno médio da amostra, provocando uma situação artificial. Esta análise é corroborada pelo cálculo estipulado no FUNDEF para as escolas de ensino fundamental, cujos valores estão mais próximos das médias atingidas pelas redes municipal e estadual.

No caso das redes estadual e municipal, merece destaque o fato de as escolas de ensino fundamental serem beneficiárias de um conjunto amplo de programas federais, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Nacional de Livro Didático (PNLD), merenda escolar, Escola Ativa, Parâmetros em Ação, Proformação, do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), etc. Por outro lado, são incipientes os programas federais que beneficiam as unidades escolares exclusivas de ensino médio e também as unidades federais.

No cálculo do custo-aluno médio da rede municipal foi ignorado o fato de recursos advindos de alguns desses programas (Proformação, Escola Ativa, Parâmetros em Ação) não se encontram quantificados no presente estudo para a definição do custo-aluno. Por outro lado, no cálculo do custo-aluno da rede estadual, quando nas escolas coexistem os dois níveis de ensino – fundamental e médio – não foi possível desagregar a presença desses programas no impacto do custo-aluno de ensino médio. Além disso, foi freqüente por parte dos entrevistados cujas escolas ofertavam os dois níveis de ensino, a queixa de tratamento discriminatório com alunos de um mesmo sistema público de educação.

Considerando que o Estado do Ceará teve acelerado o processo de municipalização, transferindo aos municípios a maioria es-

magadora dos alunos do ensino fundamental, é perceptível o impacto dessa medida sobre o custo-aluno da rede estadual, à medida que retirou um conjunto de itens financiáveis pelo governo federal, entre eles PDDE, PNLD, PNBE, deixando todos os custos de manutenção das escolas exclusivas de ensino médio na dependência absoluta dos recursos orçamentários do Estado⁸.

A demanda crescente por ensino médio sobrecarrega os equipamentos escolares comprometendo seu funcionamento. Considerando as taxas de utilização dos espaços escolares, constata-se que algumas escolas estaduais funcionam com excedente de alunos, ultrapassando, por vezes, 30% do adequado. Tal fato repercute na qualidade dos serviços oferecidos e acelera a depreciação dos equipamentos físicos, a exemplo dos laboratórios didáticos, e de alguns espaços como auditório, centro de multimeios, etc. Os sujeitos entrevistados consideram esta situação um ponto crítico na busca de uma escola de qualidade para esse nível de ensino.

Cabe observar também que a oferta de educação de jovens e adultos (EJA) está concentrada nas escolas da rede estadual e que 80% (quatro escolas) da amostra desta rede dispõe dessa modalidade de ensino, enquanto apenas 20% (uma escola) das unidades da rede municipal oferece EJA. Naturalmente, essa demanda, que no caso do Ceará é crescente, impacta sobre os equipamentos escolares, na medida que não existem recursos financeiros específicos para manutenção nos estabelecimentos que oferecem EJA⁹.

Vale salientar ainda que algumas indagações sobre o custo-aluno em escolas que oferecem diversos níveis ou modalidades de

⁸ Vale ressaltar que esse problema de manutenção das escolas de ensino médio vem se agravando em todas as unidades da federação, mas no Ceará as decisões políticas assumidas na década de 1990, pós-LDB e lei do FUNDEF, anteciparam em alguns anos o problema. O governo federal, por sua vez, ao longo do mesmo período, não definiu qualquer política específica para este nível de ensino, atendo-se a implementar programas e projetos com recursos externos, a exemplo do Projeto Alvorada e do PROMED, o primeiro com seu prazo de execução concluído e o segundo com previsão de término em 2006.

⁹ Nos últimos anos, a oferta da modalidade de educação de jovens e adultos foi financiada, em parte, pelo Programa Recomeço, cujos itens elegíveis se referem a merenda escolar, kit pedagógico e alguns livros didáticos. O custo de pessoal docente e não-docente fica às expensas dos estados e municípios.

ensino não ficaram devidamente elucidadas, dada a impossibilidade de separar os custos individuais de cada segmento. Tal fato é importante, no caso do Ceará, em virtude do processo de municipalização e da tendência, em evolução, das escolas de ensino médio atenderem exclusivamente este nível de ensino.

Por último, não é demais frisar que as afirmações aqui sustentadas somente se aplicam às doze escolas integrantes da amostra, não devendo ser generalizadas para o universo das escolas cearenses. Mesmo assim, o estudo apresenta significativa contribuição para o conhecimento acerca do complexo tema do financiamento da educação, em específico do custo-aluno.

5. Custo-aluno e qualidade: a visão dos entrevistados

Os instrumentais que orientaram as entrevistas durante a pesquisa possibilitaram uma identificação preliminar da idéia de qualidade presente entre os diversos segmentos que compõem o ambiente escolar. Embora este seja um conceito complexo, as falas dos sujeitos entrevistados apontam na direção de um certo senso comum sobre o tema, tendo como base algumas características apresentadas pelas escolas pesquisadas.

Não é possível classificar a visão dos entrevistados a partir da conceituação de qualidade apresentada por Toranzos (1996), especialmente no que se refere às duas primeiras dimensões – “eficácia” e “relevância”. Suas concepções estão mais próximas da terceira dimensão, ou seja, que uma educação de qualidade é aquela que disponibiliza para crianças e jovens, uma infra-estrutura física adequada para a aprendizagem, professores devidamente qualificados, recursos didáticos satisfatórios e regularidade das atividades didáticas.

De antemão, cabe registrar que não foi mencionado por nenhum dos entrevistados, especialmente os gestores, os custos implicados em alguns dos programas federais enumerados e que têm impacto direto e imediato sobre os alunos beneficiados, nem a evi-

dência de qualquer preocupação com os custos de pessoal docente e não-docente. Tal fato também não foi destacado nem comentado pelos outros segmentos entrevistados.

A seguir são apresentados alguns aspectos que na visão dos diversos entrevistados, estão associados a uma escola que oferece educação de qualidade.

- **Participação da comunidade nas decisões da escola.** Neste item, observa-se uma quase unanimidade entre os depoentes, sobre a importância de uma gestão participativa e democrática. No entanto, as concepções de participação e democracia ainda são pouco abrangentes, consistindo, via de regra, numa perspectiva que envolve colaboração em atividades e participação em reuniões convocadas pelas instâncias gerenciais da unidade escolar. Na verdade, não foi possível perceber presença significativa de pais, alunos ou mesmo professores em decisões sobre os destinos da escola. Do mesmo modo, não foi possível captar cobranças sobre uma visão de qualidade envolvendo aspectos como eficácia e relevância (Toranzos, 1996).
- **Qualificação dos professores e relação ensino-aprendizagem.** A visão de qualidade apresentada nos depoimentos está intrinsecamente associada à qualificação profissional dos docentes, sendo visível que a formação inicial expressa na titulação do docente tem significativa importância, especialmente para os pais. Já no que se refere à relação ensino-aprendizagem, os entrevistados destacam a importância de professores que tenham um bom relacionamento com os alunos, sejam respeitados e saibam “transmitir” os conteúdos. Não foi identificada qualquer consideração sobre metodologias e orientações didáticas adotadas, exceto para o aspecto de avaliação de aprendizagem, foco de preocupação dos pais.
- **Assiduidade e pontualidade dos docentes.** Sobre tudo na visão dos pais, uma escola de qualidade está associada a uma gestão que assegure a regularidade das atividades docentes, minimizando faltas dos professores e acompanhando de perto o cumprimento de seus horários.

- **Quantidade de recursos transferidos da administração pública para a escola gerenciar.** Este talvez seja um dos aspectos mais frágeis da “qualidade” que os entrevistados identificam na escola. Predomina o reconhecimento da insuficiência de recursos financeiros para que as escolas atendam suas demandas imediatas. Tal fato vem suscitando o desenvolvimento de estratégias diversas de sobrevivência (trabalho voluntário, eventos, doações, etc.), as quais tem na mobilização da comunidade escolar seu principal sustentáculo.
- **Ambiente da escola, de modo geral, e condições das dependências físicas, em particular.** Outro entendimento frequente entre os entrevistados é que as condições de conservação do ambiente escolar, com ênfase na infra-estrutura disponível para uso dos alunos e acessível para usufruto da comunidade, constituem um aspecto que assegura qualidade. Além dessa dimensão física é também destacado como fator de importância o clima organizacional da escola e as relações de convivência entre os diversos segmentos.
- **Capacidade administrativa e gerencial do diretor ou do Núcleo Gestor.** Predomina entre os entrevistados a idéia de que a existência de lideranças competentes, firmes e abertas ao diálogo com a comunidade constitui fator de qualidade da escola, repercutindo positivamente no clima de trabalho, nas relações internas e na aplicação dos recursos.

Em termos gerais, são estes os aspectos mais explícitos na visão dos segmentos da comunidade escolar entrevistados. Cabe destacar ainda que a realização de pesquisas dessa natureza, via de regra, deixa uma marca muito viva nas atividades dos pesquisadores.

No decorrer dos trabalhos torna-se perceptível que o mundo dos atores e o ambiente institucional, bem como sua relação com o custo-aluno/qualidade, nem sempre foram devidamente captados pelos instrumentais programados. A sistematização dos dados obtidos pelas equipes de campo exigiu o esforço de articulação entre esses elementos. Assim, alguns pontos chamaram a atenção da equipe de pesquisadores, sendo os mesmos pontuados na seqüência.

- O equipamento escolar é considerado por todos os sujeitos como algo de significativo valor material e imaterial. Existe uma visão subjacente nas falas dos entrevistados de que a escola é uma guardiã do conhecimento e da cultura, constituindo-se em uma das principais responsáveis pelo sucesso ou fracasso das gerações de crianças e jovens que por ela passam. Talvez em decorrência de tal visão, as expectativas sejam tão grandes e diversas, contemplando um *continuum* que vai de preocupações com a “transmissão” dos saberes curriculares a outras atribuições que cobrem um leque de demandas quase infinito, papéis que muitas vezes fogem à função social da escola.
- Os avanços no campo da gestão escolar são perceptíveis, especialmente no que se refere à autonomia da escola em definir seu projeto político-pedagógico e a participação da comunidade nos processos de tomada de decisões sobre alguns aspectos de gestão de recursos.
- Há uma sensibilidade muito grande dos gestores escolares para as questões de ensino-aprendizagem, mas o estabelecimento de padrões mínimos de aprendizagem para progressão dos alunos é assunto pouco explicitado. No entanto, o desenvolvimento de uma diversidade de projetos e atividades que, na maioria das vezes, se esgotam em si mesmas, assinalam um certo descuido com os conteúdos curriculares básicos.
- Uma preocupação constante da gestão escolar está dirigida para a participação e envolvimento da comunidade nas decisões sobre os recursos financeiros que a instituição recebe do poder público ou arrecada por mecanismos diversos. Os dados obtidos na pesquisa mostram que esses recursos representam um percentual muito pequeno do custo-aluno nas escolas, considerando que a maior parcela de recursos – aqueles aportados com despesas de pessoal docente e não-docente – não são geridos pela unidade escolar nem constitui assunto pertencente ao universo de preocupação dos gestores. Sobre essas categorias, a comunidade não se pronunciou em momento algum. Nessa perspectiva, caberia uma discussão sobre o conceito de autonomia, considerada por todos os gestores

escolares como muito importante e até mesmo basilar para a qualidade das atividades pedagógicas.

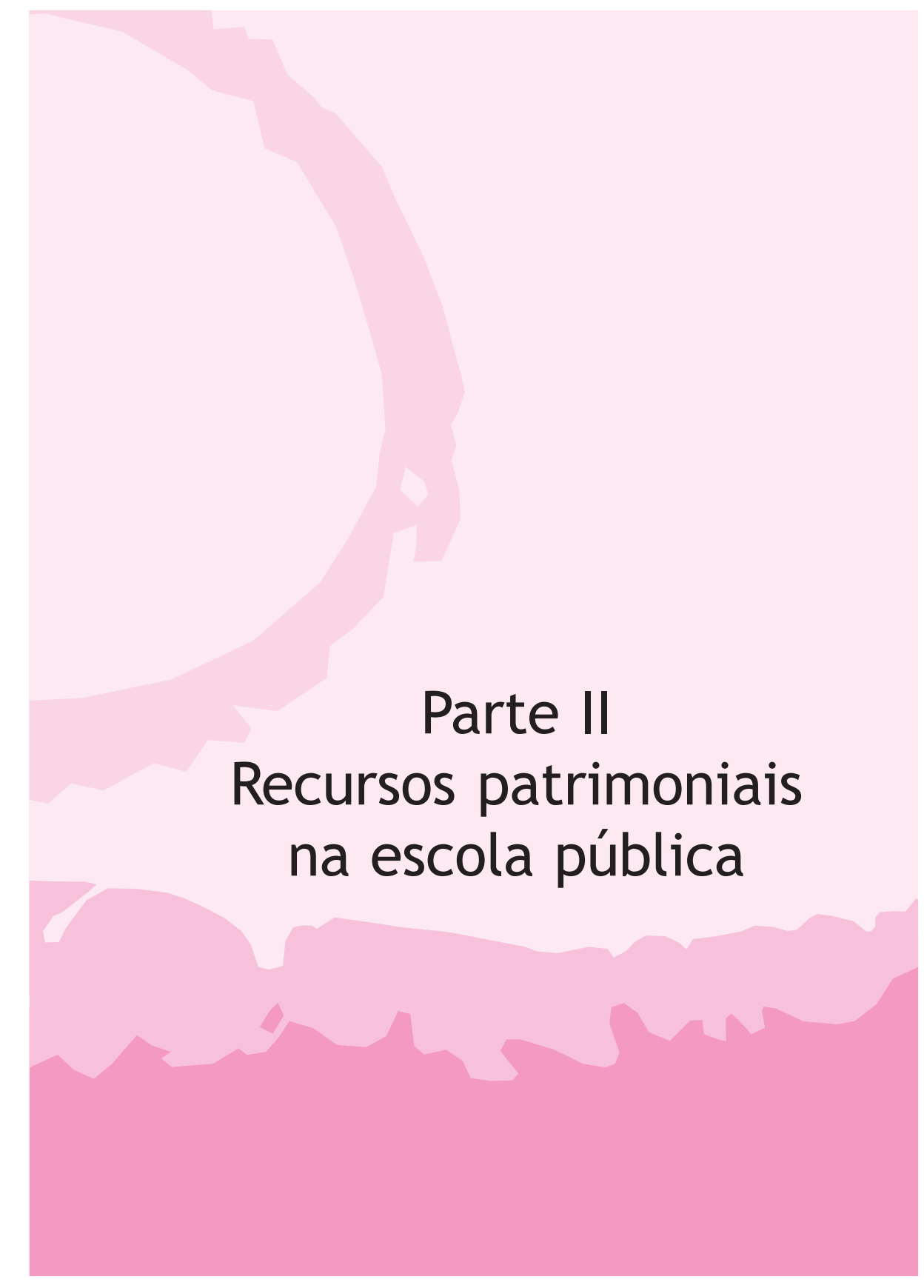
Por último, vale ressaltar que os pais expressam sua visão de qualidade da escola através de um desejo claro e uma preocupação explícita de que seus filhos estejam aprendendo para progredir na escolaridade e alcancem, acima de tudo, o sucesso através de uma profissão e inclusão no mercado de trabalho. Essa preocupação também se faz presente nas falas dos alunos, especialmente aqueles em níveis de escolaridade mais elevados (5ª a 8ª séries e ensino médio). Tal expectativa sugere que o desafio da articulação custo/qualidade não é de fácil equacionamento nem pode deter-se exclusivamente sobre sua dimensão material.

Referências bibliográficas

LEVY, S.; CAMPINO, A. C.; NUNES, E. M. **Análise econômica do sistema educacional de São Paulo**. São Paulo: IPE/USP, 1970.

TORANZOS, T. Evaluación de la calidad de la educación. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 10, 1996. Disponível em: <<http://www.campos-oei.org.revista>> Acesso em: 10 jul. 2003.

VERHINE, R. E. Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. **Revista Educação [da] PUC/RS**, Porto Alegre, v. 21, n. 35, p. 107-122, 1998.

The background is a solid light pink color. On the left side, there is a large, faint, light pink silhouette of a hand reaching upwards, with the index finger pointing towards the top right. At the bottom of the page, there is a horizontal band of darker pink, textured shapes that look like torn paper or a rough edge.

Parte II

Recursos patrimoniais na escola pública

Fundamentos da administração de materiais e patrimônio

Francisco José da Costa
Henrique César Muzzio de Paiva Barroso

Seja a mudança que você quer ver no mundo.
(Gandhi)

1. Introdução

Este texto tem como objetivo geral discutir as bases instrumentais e conceituais da administração patrimonial e de materiais, oferecendo uma visão da escola como uma organização educativa e espaço onde também se desenvolvem atividades de gestão.

Neste contexto, discutiremos o papel dos gestores nas organizações, os tipos de gestores e as funções e subsistemas de uma organização, com ênfase na escola como organização educativa. Abordaremos, ainda, a gestão escolar como uma atividade da administração geral, mas que apresenta um contexto organizacional específico. Ao destacarmos as particularidades de uma organização educativa sinalizamos em favor da gestão participativa como paradigma mais apropriado para a escola, chamando a atenção para os principais agentes de participação e as potencialidades de cada um no aprimoramento da gestão escolar.

Sob este enfoque, torna-se mais fácil compreender a gestão de materiais e de patrimônio na escola, principalmente no que se refere

a sua base operacional. Finalizamos, apresentando as bases conceituais sobre patrimônio, na sua dimensão material e imaterial, assim como o conceito de materiais e outras noções complementares.

2. O que é uma organização

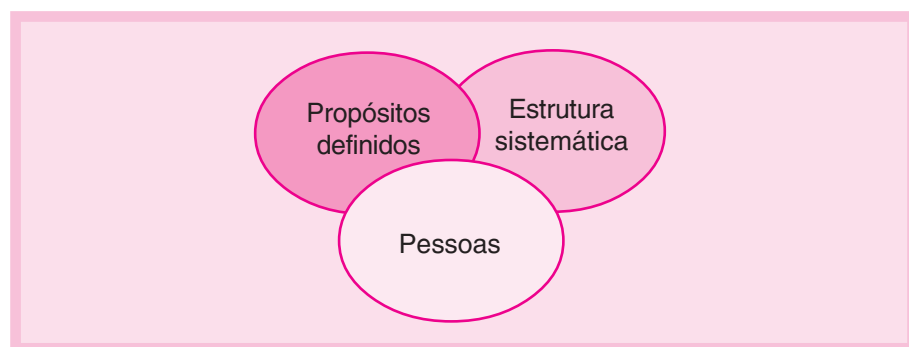
Antes de entrarmos na discussão sobre os gestores, convém definir o que entendemos por organização. O termo organização aplica-se a uma estrutura sistemática, onde pessoas trabalham conjuntamente para cumprir um determinado propósito. Deste modo, compreendemos a igreja, a fábrica, o hospital, as agências governamentais e a escola, como exemplos de organizações.

Tomando como referência esta definição, podemos entender porque a família e o grupo de amigos não são considerados uma organização. São agentes sociais que não possuem uma estrutura sistemática, com um objetivo específico.

Dado que os dois tipos movimentam-se em torno a atividades e finalidades incontáveis, torna-se difícil identificar qual seria sua natureza enquanto organização. A Figura 1 ilustra a compreensão sobre o que caracteriza uma organização.

Figura 1

Características de uma organização



Com base neste entendimento iremos discorrer, ao longo deste texto, sobre a escola, entendida como organização.

3. Os atores que atuam nas organizações

Os gestores trabalham nas organizações, mas nem todas as pessoas que nelas trabalham são gestores. De modo simplificado, pode-se identificar duas categorias básicas de pessoas que trabalham nas organizações: os colaboradores operacionais e os gestores.

No primeiro grupo estão aqueles que respondem por uma função ou tarefa e encontram-se sob a responsabilidade de um superior hierárquico, como por exemplo, os professores e os encarregados pelos serviços de secretaria ou biblioteca. No segundo grupo estão os gestores que têm a função de dirigir, responsabilizando-se pelas atividades realizadas por outras pessoas. No caso da escola, são os diretores e os coordenadores. Mas, de forma semelhante aos colaboradores operacionais, os gestores também têm responsabilidades operacionais. Por exemplo, um coordenador pedagógico tem responsabilidades básicas, como a preparação de encontros com os professores e o acompanhamento das atividades didáticas desenvolvidas em sua escola. Os diretores também têm uma rotina de acompanhamento dos gestores a eles subordinados e “prestam contas” de suas ações aos superiores imediatos. Deste modo, além da responsabilidade, o que também determina a condição de gestor é a existência de subordinados.

Isto significa que existe mais de um nível de gestor na organização e, apesar da existência de uma grande variedade de títulos, identificar quem são os gestores é uma tarefa fácil. De modo geral, podemos identificar três tipos básicos, a saber:

- **Gestores de topo** são os responsáveis pela tomada de decisões organizacionais e pela determinação das políticas e estratégias que afetam toda a organização. Em uma empresa, são os que recebem os títulos de presidente, diretor-presidente, diretor de conselho, por exemplo.
- **Gestores intermediários** são os que se encontram entre os gestores de primeira linha e o órgão máximo de gestão. Os títulos para este nível variam bastante entre as organizações, alguns sendo chamados de chefes, gerentes, supervisores de área e outros.

- **Gestores de primeira linha**, também chamados gestores de linha de frente, são aqueles que mantêm um contato mais direto com os colaboradores operacionais.

A Figura 2, a seguir, ajuda você a organizar os tipos de gestores estudados até o momento.

Figura 2

Níveis de trabalho nas organizações



Esta categorização, no entanto, só faz sentido se percebida em relação aos demais sistemas com os quais a organização interage. Vejamos: numa escola, os diretores são os gestores de topo, mas se tomados na perspectiva do sistema gestor das secretarias estaduais e municipais de educação, os secretários são os gestores de topo e os diretores passam à categoria de intermediários ou de primeira linha. Já em relação à estrutura operacional do estado ou município, os secretários são gestores intermediários, uma vez que os gestores de topo são os governadores ou prefeitos.

4. A administração da organização: competência dos gestores

Você já sabe que existem diferentes tipos de gestores, assim como de organizações, e pode inferir que as competências dos gestores também variam de acordo com o tipo de organização. Assim, as competências, os conhecimentos, habilidades e atitudes de um gestor escolar são bastante diferentes daquelas de um gestor hospitalar, por exemplo.

Mas, qualquer que seja o gestor, existem aspectos comuns em suas atividades resultantes da própria concepção de organização e de administração. E o que entendemos por administração?

Em geral, o termo administração refere-se ao processo de fazer com que as atividades relacionadas aos objetivos existenciais de uma organização, sejam realizadas de forma eficiente e eficaz através de outras pessoas (Robbins & Coulter, 1996). Vejamos mais detalhadamente o que isto significa.

O processo representa as funções ou atividades primárias realizadas pelos gestores, ou seja, o planejamento, a organização, a liderança e o controle das atividades.

Já a eficiência, como a parte mais importante da gestão, refere-se à relação entre a entrada dos elementos operacionais (recursos financeiros e materiais, pessoas etc) e os resultados que a organização deve apresentar. Se os recursos são escassos, a organização deve possuir elementos e sofisticação operacional para que esta escassez produza resultados cada vez mais satisfatórios. A busca constante por melhores resultados e por mais eficiência é a maior preocupação dos gestores.

Mas, não basta ser simplesmente eficiente. A administração também deve preocupar-se em completar as tarefas, isto é, em buscar a eficácia. Assim, quando os administradores alcançam as metas de sua organização, dizemos que eles são eficazes. Então, eficácia significa “fazer as coisas certas” e, eficiência, “fazer as coisas da melhor maneira possível”.

Apesar de inter-relacionadas, há a possibilidade de alcançar a eficácia sem eficiência como é o caso, por exemplo, de uma escola

que cumpre suas obrigações curriculares, mas com elevado nível de desperdício de materiais. Também, é possível ser eficiente sem ser eficaz e um exemplo disto é o que acontece atualmente em muitos colégios que desenvolvem aprendizagem assistida por computadores e utilizam amplos recursos tecnológicos, com finalidades nem sempre educacionais.

4.1 As funções que desempenham os gestores

Já afirmamos, anteriormente, que para a organização alcançar a sua finalidade básica os gestores desempenham funções importantes, tais como: planejamento, organização, liderança e controle.

Vamos conhecer um pouco mais o significado de cada uma destas funções.

Como as organizações existem com um propósito, alguém tem que defini-lo e determinar os meios para alcançá-lo. Esta função de planejamento envolve a definição das metas, o estabelecimento das decisões e estratégias para alcançá-las, bem como o desenvolvimento de planos para integrar e coordenar estas atividades.

Entretanto, para corresponder a estas demandas, é preciso uma adequada estrutura organizacional, cuja definição corresponde à função de organização do gestor, envolvendo a determinação das tarefas a serem realizadas, em qual momento, quem deverá fazê-las, como serão divididas, quem será responsável pelo trabalho de quem e em que nível de autoridade estas pessoas poderão atuar.

E as funções de direção e liderança? Estas são desempenhadas pelos gestores à medida que as atividades estão sendo desenvolvidas. Deste modo, ao deliberar as tarefas para execução pelos seus subordinados, os gestores passam, então, a motivá-los, dirigindo suas atividades, definindo as estruturas e estratégias de comunicação mais eficazes e, se necessário, procurando dirimir qualquer conflito que surja no percurso.

Estando o planejamento traçado, a estrutura de trabalho arquitetada e definido o envolvimento das pessoas na execução das atividades, os gestores devem, então, exercer a função de controle

da administração. Em qualquer organização os gestores devem acompanhar constantemente a performance das atividades, comparando resultados alcançados com resultados desejados e reorientando as ações, caso necessário.

Estas funções são aplicáveis a qualquer tipo de organização e nível de gestão. Aplicam-se, tanto a organizações empresariais quanto a públicas, aí incluídas as escolas, devendo-se, no entanto, considerar os requisitos operacionais de cada uma delas. Em relação aos níveis de administração, é comum o desempenho destas funções em vários setores e divisões de uma mesma organização. No caso de uma escola, os diretores são os responsáveis pelo planejamento, organização, liderança e controle de toda a escola, ao passo que um coordenador de atividades esportivas exerce todas elas, mas apenas em sua área de atuação.

4.2 Os principais subsistemas de uma organização

Qualquer que seja a organização, ela desempenha um conjunto de tarefas que guardam especificidades, mas que se diferenciam quanto a sua operacionalização. Aqui, chamaremos estas funções básicas de subsistemas organizacionais. São eles:

- **Financeiro:** é um subsistema relativo ao planejamento, captação, orçamento e gestão dos recursos financeiros, envolvendo inclusive o controle e o acompanhamento de entradas e saídas destes recursos.
- **Pessoal:** refere-se ao atendimento de pessoal, planejamento, alocação, treinamento e desenvolvimento, plano de carreiras, remuneração e benefícios, ascensão e controle de pessoal.
- **Serviços:** é um subsistema relativo ao transporte de pessoas, administração da burocracia, atividades jurídicas, manutenção e limpeza etc.
- **Materiais:** é relativo ao suprimento de materiais, serviços de equipamentos, normatização e controle, armazenamento e movimentação e reposição.
- **Patrimônio:** trata dos elementos materiais e imateriais, conservação, controle e segurança.

No caso específico da escola, o subsistema pedagógico, não mencionado acima, desempenha papel mais importante que todos os outros, mas não funciona sem a participação dos demais. Veja, na Figura 3 abaixo, os subsistemas de uma organização educacional.

Figura 3

O sistema de uma organização educacional



5. A organização da escola: objeto de estudo

O papel central que a organização escolar exerce na sociedade a coloca como objeto de estudo mais intenso e multidisciplinar e tem sido centro de diversas abordagens, especialmente no que se refere a sua dimensão didático-pedagógica, que visa à compreensão e aperfeiçoamento das práticas de ensino e aprendizagem, e a sua dimensão macroestrutural, interpretada como unidade do sistema de ensino e seguidora das normas e determinações dos órgãos estatais gestores da educação.

Os aspectos de gestão da organização escolar, como nível de gestão intermediária entre as duas dimensões citadas, constitui um

dos temas de interesse crescente, motivo pelo qual vamos nos deter, neste tópico, em algumas questões básicas.

A organização da escola se torna objeto de investigação pela teoria da administração, a partir dos estudos da teoria estruturalista. Conforme Amitai Etzioni (1989, pp. 54-55), as abordagens científicas e as relações humanas concentraram suas análises nas organizações empresariais industriais, deixando de tratar diversos outros tipos de organizações.

O conceito de organização utilizado por este autor, como “unidades sociais intencionalmente construídas e reconstruídas e com objetivos específicos e delimitados”, base de suas especulações teóricas e empíricas, passa a envolver outras entidades constituídas, como as igrejas, as prisões, os hospitais, escolas e universidades, dentre outras.

Especificamente sobre a escola, Etzioni (ibidem, pp. 19-21), em sua teoria sobre os níveis de especialização das organizações, a classifica como do tipo **semi-especialista**. Apesar de a pretensão desse autor ser essencialmente descritiva, põe em relevo uma caracterização da escola para fins de análise administrativa, ou seja, a escola como organização educativa, assim como os hospitais passaram a ter um destaque especial, tendo surgido vários autores tanto do campo da educação, quanto das ciências administrativas, com interesse na gestão da escola.

A especificidade da organização escolar promoveu o desenvolvimento de uma teoria administrativa própria, designada por Myrtes Alonso (1978) como **administração escolar**. Segundo a autora (ibidem, p. 22), administração escolar é [...]

um ramo especial da Teoria da Administração, supondo deste modo a aplicação dos princípios gerais formulados por esta área do conhecimento à situação específica da escola, entendida como uma ‘organização’ com características decorrentes da especificidade do seu objetivo.

Como implicação decorrente desta definição, é possível admitir que na escola são aplicados os mesmos princípios e métodos

de gestão usados nos demais tipos de organização. Segundo Paro (2001, pp. 31-40), esta interpretação tem gerado controvérsias, ficando de um lado os teóricos que acreditam que os princípios, métodos e técnicas da administração geral são aplicáveis às organizações escolares, necessitando apenas de adaptação às suas especificidades, e de outro, os que negam as possibilidades e conveniência da administração empresarial numa situação escolar.

5.1 As especificidades da gestão escolar

As especificidades dos fatores de gestão da escola a colocam como uma instituição diferenciada em relação aos diversos tipos de organizações. Paro (2001), apresenta três destes fatores: os objetivos organizacionais, a natureza dos serviços prestados e a natureza da mão-de-obra.

No que se refere aos objetivos da escola, a diferenciação básica em relação às organizações em geral, encontra-se na sua dificuldade de identificação e mensuração, seja em razão de seu caráter abstrato ou porque envolve juízo de valor.

Quanto à natureza dos serviços prestados, a especificidade encontra-se no fato de a escola lidar diretamente com a formação do elemento humano que, além de receber o serviço da escola, também participa ativamente de sua elaboração. Finalmente, a escola, além de ser do tipo intensiva de mão-de-obra, tem em seus colaboradores (especialmente o professor) a própria essência de seu trabalho educativo, na medida em que as atividades didático-pedagógicas desenvolvem-se em torno da figura do professor e do aluno.

Um outro fator distintivo reside no papel do Estado na gestão da escola. Em vários países, a escola tem sua orientação administrativa determinada, em parte, por condicionantes predefinidos em lei e que influenciam sua dinâmica operacional, inclusive na determinação dos requisitos para os gestores. No Brasil, nos últimos 20 anos, estas orientações vêm passando por questionamentos quanto à efetividade destas regulamentações e quanto à necessidade de maior autonomia para as escolas, notadamente por parte dos teóricos voltados para a análise das escolas públicas.

5.2 Os atores principais da gestão escolar

No final da década de 60 e até meados da de 70, assiste-se a um acelerado desenvolvimento nas formas de gestão participativa onde, por efeito de movimentos políticos e sociais diversos, os trabalhadores e suas organizações sindicais passam a reivindicar modalidades mais democráticas de gestão, que levam à introdução de diversas formas de co-gestão em muitas empresas e de experiências autogestionárias.

Mais recentemente, já a partir da década de 80, assiste-se ao aparecimento de múltiplas propostas de estruturas e processos de participação no quadro de uma profunda modificação dos princípios e métodos de gestão.

Pode-se dizer que, em virtude da lenta e complexa evolução, que este movimento sofreu desde o seu início, ao longo destes últimos 70 anos a participação dos trabalhadores na gestão foi sendo sucessivamente reivindicada por várias razões: psicossociais (como forma de motivar os trabalhadores); políticas (como forma de democratizar o governo das empresas); sociais (como forma de conciliar a liberdade individual com a necessária integração social); e, finalmente, por razões “gestionárias” (como forma de melhorar a qualidade do trabalho, de ajustar a organização à turbulência exterior, e resolver a complexidade dos problemas organizacionais).

Movimento idêntico ocorreu, também, nas escolas, mas só recentemente o conceito de gestão participativa teve a sua discussão ampliada. Para isso, muitos contribuíram e foram além da própria evolução das teorias das organizações e da administração educacional, através de estudos realizados por vários pesquisadores e educadores do Brasil e do exterior.

Na verdade, a maior parte destes estudos foi efetuada a partir do final da década de 70 e mostrou a importância dos fatores organizacionais no rendimento escolar dos alunos, em particular os relacionados com a sua gestão. Entre estes fatores, estão a existência de um estilo de gestão que promova o trabalho em equipe, formas de gestão colegiadas e uma cultura de reforço mútuo na resolução de problemas e no desenvolvimento profissional.

O projeto político-pedagógico é apontado como expressão coletiva do esforço da comunidade escolar na busca de sua identidade e, nesse sentido, como uma das principais expressões da participação e da autonomia escolar. Sua elaboração participativa pode, mesmo, propiciar uma experiência mais conseqüente de outros mecanismos de gestão democrática, como a escolha dos dirigentes e a definição das funções dos colegiados escolares, na medida em que passam a constituir-se referência da ação orgânica de todos os membros da comunidade escolar na busca de objetivos comuns.

Mas, quem são os principais atores de participação na escola?

Os **professores**, que constituem, em princípio, uma força de trabalho altamente especializada e qualificada. É fácil perceber o papel central que a participação dos professores desempenha para o êxito da gestão de uma escola e para sua adequação aos objetivos educativos.

Os **trabalhadores não docentes**, que apesar de serem normalmente em menor número e alguns exercerem uma atividade que exige menor nível de qualificação, devem integrar também as estruturas e as redes de participação da escola, como adultos, com responsabilidades e interesses educativos, e como técnicos de apoio às atividades de ensino.

Os **alunos** que, numa concepção pedagógica mais atualizada, são considerados sujeitos de sua própria formação, o que significa que não são consumidores passivos dos conhecimentos transmitidos pelos professores, mas sim co-produtores dos saberes necessários a seu crescimento e desenvolvimento.

As **famílias**, pelo relevante papel que podem exercer na definição das políticas educativas, na gestão da escola e no controle sobre seu funcionamento e, especialmente, no acompanhamento da escolarização de seus educandos e na decisão sobre seu futuro escolar.

Os **agentes econômicos e empresariais**, que podem trazer inúmeros benefícios para a escola e seu processo educativo, através de uma prática efetiva de cooperação e participação no funcionamento regular da escola.

A **comunidade local**, cuja presença na gestão da escola deve resultar de um processo de conscientização desenvolvido pelos professores e pais representados no conselho escolar, e não de uma imposição administrativa do tipo corporativo. Isto significa que esses elementos participam nos conselhos pelas suas qualidades e características pessoais e como agentes dos interesses sociais, políticos e culturais locais.

6. Administração de patrimônio e materiais: conceitos, históricos e aplicações

Este é um tema muito importante para os gestores de uma organização e, por isso, nos concentraremos na apresentação de algumas definições e comentários básicos sobre patrimônio físico, não-físico, materiais, auditoria e administração de patrimônio e materiais.

6.1 Patrimônio físico

Segundo o dicionário Aurélio, patrimônio é um complexo de bens, materiais ou não, direitos, ações, posse e tudo o mais que pertença a uma pessoa ou a uma empresa e seja suscetível de apreciação econômica. Pelo que vivenciamos, cotidianamente, também é comum o entendimento de patrimônio como o conjunto de bens de uma pessoa ou empresa sujeitos a uma administração com a finalidade de auferir lucro ou criar renda.

Portanto, com base nessas definições, o patrimônio envolve todo o conjunto de imóveis, móveis, equipamentos, direitos que uma pessoa tem sob sua responsabilidade ou que um gestor possui para desempenhar suas funções dentro de uma organização. E o uso adequado desse patrimônio pode significar uma maximização dos resultados operacionais e sociais dessa organização.

6.2 Patrimônio não-físico

Quando se fala em patrimônio, logo o associamos a bens materiais, a coisas palpáveis, não é mesmo? A imagem de competência

e dinamismo da escola é um patrimônio, mas é um patrimônio não-físico, imaterial ou simbólico e, que como qualquer outro bem, precisa ser preservado e ampliado, ou seja, administrado de maneira adequada.

O patrimônio imaterial de uma instituição é fruto de suas ações, ao longo do tempo, e requer um certo período de construção para obter um reconhecimento da comunidade. Mesmo sendo sua criação um processo de certa forma lento, a perda desse patrimônio pode dar-se de maneira rápida, devido a sua relação com credibilidade e aceitação. Às vezes, um único episódio pode destruir uma imagem formada por décadas.

Como exemplos de elementos que constituem um patrimônio imaterial de uma instituição ou empresa temos: a qualificação dos recursos humanos; os valores morais; os costumes; o histórico; as ações sociais, enfim, elementos não materiais que ajudam a consolidar uma imagem positiva, ou negativa, frente à opinião pública.

No caso cearense, a escolha do diretor de escola por votação direta, ou mesmo o sistema de gestão democrática e participativa proposto pelo governo estadual pode significar um diferencial e podemos dizer que se trata de um valor imaterial.

Quanto aos valores financeiros de um patrimônio imaterial, não existe uma técnica de quantificação, como no caso de um patrimônio físico. Os parâmetros são subjetivos, mas, muitas vezes, ao patrimônio imaterial é atribuído valor monetário maior que o próprio patrimônio material.

Sobre isto, são comuns os relatos na imprensa de negócios informando que, em empresas de vários setores, como o de tecnologia da informação e telecomunicações, o valor financeiro de suas ações é maior que o conjunto de todas as suas instalações físicas.

6.3 Materiais

Dentre as definições de materiais temos a que se refere a tudo que é prático, utilitário, objetivo, ou ainda, o mobiliário ou conjunto de utensílios de uma escola ou de outro estabelecimento. Os materiais são, assim, componentes do patrimônio de uma organi-

zação. No entanto, por sua importância e especificidade, a maioria dos autores trabalha em separado em relação à abordagem de gestão patrimonial. Seguimos neste trabalho esta mesma orientação. Assim, a gestão de materiais é uma componente da gestão patrimonial que trata mais especificamente do patrimônio de utilização mais imediata.

Na escola, como em qualquer outra organização, é conhecido o chamado “material de expediente”, como canetas, lápis, papel, produtos de limpeza e conservação. Até mesmo aquilo que já foi utilizado ou é descartável pode ser considerado como material reciclável, que, além de contribuir para a educação ambiental, reduz a poluição e, ainda, pode render algum benefício para a escola através da reutilização e comercialização desses produtos.

6.4 Auditoria

A auditoria é uma ação de verificação e controle das atividades realizadas em uma empresa ou instituição e serve como instrumento de gestão capaz de avaliar se um determinado processo está de acordo com os preceitos legais, com as normas institucionais ou mesmo com os princípios de ética, moral e bons costumes.

Pode ser realizada tanto externamente, quando o processo é conduzido por pessoas que não pertencem à organização, ou internamente, pelos profissionais do quadro de colaboradores, geralmente em cargos de comando.

Através da auditoria é possível, por exemplo, constatar possíveis irregularidades cometidas, seja por negligência, fraude ou má-fé de um profissional, seja por deficiências operacionais ou de rotinas administrativas inadequadas.

A partir dessa verificação, com a indicação de falhas no processo, ou mesmo em face de baixa eficiência, o gestor passa a dispor de informações e fatos que irão auxiliá-lo na tomada de decisão para a regularização do processo, tendo em vista a eficiência operacional e o respeito à legislação, às normas institucionais e à ética.

E, quando acontecem as auditorias? Sua periodicidade deve ser definida pelos gestores, em intervalos de tempo predeterminados ou

quando esses entenderem que existem indícios da necessidade de sua realização. Este processo garante o controle necessário e, ainda, pode detectar problemas em sua origem que, se não sanados a tempo, podem se transformar em problemas de grandes proporções.

6.5 Administrando os recursos patrimoniais

Administrar o patrimônio significa gerenciar, da melhor maneira possível e com os recursos humanos disponíveis, o patrimônio físico e não-físico, para que a organização possa desempenhar de maneira satisfatória sua missão.

Às vezes, a gerência do patrimônio exige uma análise ampla dos gestores, tendo em vista a grande variedade de patrimônios – imóveis, imagem, recursos humanos, equipamentos, materiais de uso prolongado, descartáveis, materiais reutilizáveis – requerendo administrações específicas, de acordo com suas características.

Leitura Complementar

Segundo Oliveira (1997, p. 62), uma administração adequada passa pelo entendimento das seguintes funções de patrimônio:

- Transporte: que compreende as atividades de planejamento da frota de veículos e normatização do uso pela organização e, ainda, a administração da frota no que se refere a controles, alienações, programação de usos, relatórios de acidentes etc.
- Serviços de apoio, tais como: manutenção, conservação e reformas dos locais, instalações civis, elétricas e hidráulicas; administração de móveis e equipamentos de escritório (normatização, padronização, controle físico, orçamento, inventário); zeladoria, limpeza e copa; administração de arquivos (normatização, padronização e organização de arquivos); segurança e acompanhamento de acervo bibliográfico.

- Patrimônio imobiliário: cadastro do patrimônio imobiliário; alienação e locação de imóveis; administração do patrimônio imobiliário (reformas, modificações, construção de edificações, documentação, regularização etc).

6.6 Administrando os recursos materiais

A administração de materiais significa a gestão do material de uma instituição, ou seja, sua aquisição, disponibilidade, manutenção e seu acompanhamento. Tem como objetivo principal prover, internamente, a organização do material necessário a suas atividades, de maneira correta, no local certo, no momento adequado, em correta condição de utilização a um custo menor possível.

Tanto a administração patrimonial quanto a de materiais possuem princípios norteadores de gestão, de forma a maximizar os benefícios e minimizar os custos de uma empresa ou instituição. Dentre eles, destacam-se:

- Custos operacionais de aquisição e manutenção baixos.
- Preço baixo de aquisição.
- Investimento mínimo em estoque (alto giro de estoque).
- Desempenho satisfatório dos fornecedores (qualidade dos materiais comprados, pronta entrega, relações amistosas).
- Aperfeiçoamento do pessoal do departamento.
- Bons arquivos.

Leitura Complementar

A função de materiais tem, de acordo com Oliveira (1997, p. 58), as seguintes atividades básicas:

- Planejamento de materiais e equipamentos: que compreende a programação da necessidade de materiais e equipamentos; a análise de estoques; a normatização e padronização e, ainda, o orçamento e compras.

- Aquisições: que diz respeito à seleção e ao cadastramento de fornecedores (contatos, coleta de dados sobre fornecedores, avaliação de desempenho etc); compras de materiais e equipamentos (licitação, emissão de encomendas, acompanhamento de entregas etc) e contratação de serviços e obras.
- Gestão de materiais e equipamentos: que envolve a inspeção de recebimento (verificação de qualidade, quantidade, especificações etc); a movimentação de materiais (transporte); a alienação de materiais e equipamentos; o controle de estoques (localização física, controle de entradas, requisições, quantidade de estoques, separação de materiais etc) e a distribuição e armazenagem dos materiais e equipamentos (entrega aos requisitantes ou a outros almoxarifados).

Esta estrutura expõe apenas uma visão geral das funções de materiais sem, contudo, considerar as especificidades de cada organização, as quais devem ser levadas em conta na definição dos elementos aqui apresentados. Um exemplo disso é o que acontece em um setor de farmácia (com todas as obrigações de controle de estoque, recebimento etc), considerado um dos mais importantes em um hospital, mas que praticamente não existe nas escolas. Nestas, por sua vez, as atividades de administração de material didático se sobressaem diferentemente de qualquer outra organização.

Referências bibliográficas

ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1978.

CARNEIRO, M. A. **LDB fácil**: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. Petrópolis: Vozes, 1998.

ETZIONI, A. **Organizações modernas**. 8. ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas, organização e métodos**: uma abordagem gerencial. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

PARO, V. H. **Administração escolar**: uma introdução crítica. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

ROBBINS, S.; COULTER, M. **Administração**. 4. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, [s. d.].

Gestão do patrimônio e de materiais

Francisco José da Costa
Henrique César Muzzio de Paiva Barroso

*A coisa mais indispensável a um homem é reconhecer
o uso que deve fazer de seu próprio conhecimento.*

(Platão)

1. Introdução

Neste texto, abordaremos os elementos da gestão de patrimônio e de materiais, destacando os princípios gerais das atividades primárias a serem planejadas e operacionalizadas pelos gestores, como também os aspectos legais relacionados à gestão patrimonial e de materiais na escola.

São questões relevantes para que o gestor possa se preparar para o gerenciamento do patrimônio e dos materiais de uma organização, em particular, de uma instituição educativa como a escola. Neste sentido, serão trabalhados os aspectos relativos a planejamento, negociação, aquisição, estoque, manutenção e conservação, avaliação de desempenho e aspectos legais. A partir de aplicações práticas, esperamos contribuir para uma gestão crítica e eficiente do patrimônio.

2. Planejamento: importante instrumento de gestão

A arte de administrar se inicia com um bom planejamento por parte dos gestores. Mas, o que é planejamento? Oliveira (1997: p. 35) afirma que

planejamento é um processo desenvolvido para o alcance de uma situação desejada de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa ou instituição.

Quando a atividade está relacionada ao setor público, além da necessidade normal de eficiência, o planejamento deve ser uma prestação de contas à sociedade, o que significa um processo baseado na lisura, transparência e participação coletiva.

O planejamento envolve alguns princípios gerais e características peculiares, dentre os quais destacamos:

- Princípio da contribuição ao objetivo: planejamento deve, sempre, estar voltado para o alcance dos objetivos da instituição;
- Princípio da precedência: o planejamento deve vir antes de outras funções administrativas como organização, direção, controle etc;
- Princípio da maior abrangência: o planejamento provoca implicações em vários níveis e setores institucionais;
- Relação com o futuro: todo planejamento visualiza e trabalha com situações futuras.

Além disso, pode envolver vários níveis organizacionais, desde um planejamento estratégico global até os planejamentos setoriais.

Especificamente com relação à gestão patrimonial e de materiais, o planejamento contempla, dentre outras atividades, o dimensionamento de demandas, definições de ações rotineiras e definições de controle e avaliação.

Vamos ver o que cada uma dessas ações significa.

O **dimensionamento de demandas** envolve a definição das necessidades para o adequado atendimento das demandas. Estas vão desde espaços físicos (salas, galpões, almoxarifados), equipa-

mentos (computadores, impressoras, retroprojetores) até recursos humanos (número necessário de pessoas para operacionalização das atividades, por exemplo).

As demandas de material e patrimônio são de natureza quantitativa e qualitativa. Por exemplo: se o gestor vai adquirir um material de escritório como papel, ele deve dimensionar as necessidades em relação a um determinado período de tempo, à quantidade em si, prevendo também para cada tipo de demanda, a qualidade necessária do material para as diversas finalidades na empresa ou instituição escolar.

A **definição de ações rotineiras** implica o planejamento das atividades a serem desenvolvidas, das pessoas responsáveis por cada processo, da relação destas tarefas com o tempo de execução e qualidade, e como estas ações estarão integradas aos objetivos do setor e da organização.

Por último, temos a **definição de controle e avaliação**, que se refere ao processo avaliativo e de controle de todas as atividades, ou seja, quem são os responsáveis por essa avaliação, quais os parâmetros que a nortearão, como os envolvidos participarão do processo, dentre outras.

Com essas definições claras, o planejamento passa a ser um poderoso instrumento de gestão, tendo em vista as atividades operacionais da administração do patrimônio e de materiais.

3. Mecanismos e técnicas de uma boa administração

Para uma boa gestão do patrimônio e dos materiais, o gestor tem à sua disposição mecanismos e técnicas que permitem uma administração mais eficiente e eficaz dessas funções. Algumas são mais voltadas para a gestão de matérias e outras mais para a gestão patrimonial, como veremos a seguir.

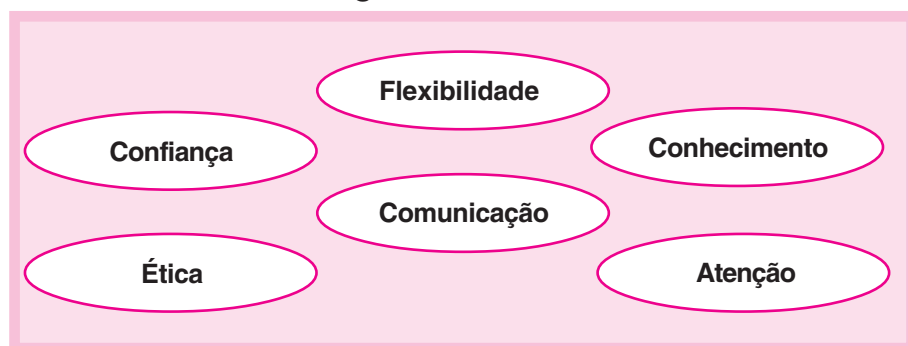
3.1 Negociação também é arte

Há quem diga que a negociação é uma arte e aqueles que a dominam possuem grandes vantagens sobre seus oponentes. Essa

negociação, que anteriormente possuía uma visão apenas de um vencedor e de um perdedor, deu lugar hoje ao que chamamos de negociação ganha-ganha, aonde as duas partes chegam a um consenso, sem aquela sensação de haverem sido enganadas ou “passados para trás”. Nessa perspectiva, a negociação é o alicerce de uma boa gestão e, caso ela seja inadequada, todo o processo administrativo poderá ser “contaminado” por um começo infeliz.

Figura 1

Características de um negociador de sucesso



Em nossa vida, estamos sempre negociando. Negociamos com filhos, esposa ou esposo, com os vizinhos, os colegas, nossos superiores e comandados, compradores, fornecedores e clientes. Na atualidade, para um gestor, a negociação não é apenas uma questão de necessidade, mas de sobrevivência. E, para negociar, é imprescindível que o gestor possua características de um negociador de sucesso.

Este conjunto de características são importantes para que o negociador seja bem sucedido ou uma negociação se dê a contento (Fernandes, 1987):

- Estabelecer confiança, buscando uma relação duradoura que traga benefícios mútuos e a confiança entre as partes.
- Ter ética, não só em uma negociação, mas, sobretudo, quando estamos falando e lidando com a coisa pública.
- Ser bem-informado, ou seja, um negociador precisa estar atento aos acontecimentos do mercado, às condições usuais e alternativas.

- Dar atenção à comunicação não-verbal, pois muitas vezes a outra parte dá sinais, sem o uso da palavra, que podem indicar aberturas ou concessões.
- Estabelecer comunicação, procurando entender o que a outra parte quer dizer e fazer com que o outro entenda sua posição;
- Ter flexibilidade para ceder, pois faz parte da negociação alguma concessão.
- Ter conhecimento de suas reais necessidades, o que deseja adquirir ou mesmo seus semelhantes ou substitutos.
- Saber ouvir mais e falar menos, pois quanto mais a outra parte fala, mais concessões ela pode fazer. Tire vantagens dessa posição.

3.2 Aquisição: o barato pode sair caro

O objetivo da aquisição (ou do setor de aquisição) é ter sempre disponíveis os materiais ou equipamentos necessários ao bom funcionamento de um setor, departamento ou de uma instituição como um todo. Para isto, o valor financeiro é um aspecto muito importante, mas não deve ser a única variável considerada. Assim, para uma aquisição adequada, o gestor deve atentar para:

- O preço: uma boa pesquisa é fundamental para ter uma noção exata do comportamento do mercado, possibilitando, inclusive, a análise da evolução dos preços, ao longo do tempo.
- O prazo de entrega: o descumprimento de prazos por parte dos fornecedores, seja por problemas de logística, descontrole ou mesmo descaso, é prática muito comum, o que requer atenção para que não falte o produto/serviço, evitando, assim, transtornos ao processo operacional.
- A qualidade do produto ou serviço: é fundamental a verificação e o cumprimento pelo fornecedor da qualidade do produto/serviço contratado, no ato da aquisição. Uma qualidade inadequada pode prejudicar ou mesmo inviabilizar o desempenho operacional e, ainda, pode anular uma suposta vantagem que o produto teria em relação ao preço. Vale, aí, a velha regra que o barato pode sair caro!

- As condições de pagamento: devem ser acordadas antes da contratação e o respeito ao contrato é parte integrante do processo.

Em síntese, para que o processo de aquisição tenha sucesso, tudo que for adquirido deve ter a qualidade especificada no pedido ou contrato; ser entregue na data acertada; ter um preço mais baixo possível; não gerar reclamações posteriores e respeitar os prazos de garantia.

Leitura Complementar

Aquisição: passos e vantagens da padronização

Sugerimos alguns passos de um processo de aquisição:

- Tenha, de forma detalhada, as informações sobre o giro das mercadorias ou o consumo dos materiais dentro de determinado período ou a demanda para a aquisição de novos equipamentos.
- Tenha, também, uma real posição da situação financeira e da disponibilidade para aquisição de suas necessidades.
- Atualize sempre o cadastro de fornecedores;
- Negocie sempre em busca das melhores condições de aquisição.
- Acompanhe todo o processo, desde a chegada e adequação dos produtos de acordo com o contratado até a utilização dos mesmos.

Um aspecto igualmente importante, em se tratando de aquisição, é a padronização dos produtos e serviços. Há uma diversidade cada vez maior de alternativas e o gestor não pode se descuidar disso. A seguir são apresentadas algumas vantagens da padronização:

- A aquisição de maiores quantidades de um item específico eleva o poder de barganha do comprador que pode conseguir melhores condições na negociação.
- Uma maior facilidade na permuta de materiais entre os setores.

- Redução do nível de estoques, pois, não há a necessidade de diferentes tipos de especificações, o que acarreta ganho financeiro, eliminação de desperdício e redução do volume físico dos estoques.

Enfim, são nítidos os benefícios operacionais e financeiros da padronização de materiais e equipamentos. Ela pode significar uma simplificação do trabalho de conferência, inspeção, fiscalização, controle, contabilidade etc.

3.3 Estoque: vale uma grana!

Você acha que é importante fazer estoque de materiais e equipamentos? Por quê? Algumas razões podem ser apontadas, como: a incerteza do futuro ou a não-existência de um adequado planejamento; a possibilidade de o fornecedor não entregar os produtos no prazo determinado; a garantia da continuidade sem interrupção das atividades operacionais. Portanto, mesmo acarretando despesas e demandando mais serviços, é necessário fazer estoque.

O que significa estocar? Para os equipamentos, o estoque está mais relacionado com a guarda quando não está em uso, que deve ser feita de acordo com as orientações do fornecedor/fabricante. Já para os materiais e utensílios, o estoque compreende o período entre a chegada do produto e sua utilização. Neste tempo, o gestor precisa garantir adequada acomodação de cada item, de acordo com suas características e orientações do fornecedor/fabricante.

E quais os benefícios de uma adequada organização dos estoques? É possível indicar vários, entre eles: evitar compras desnecessárias; reduzir perdas por deterioração ou roubo; maximizar os espaços físicos disponíveis e facilitar a realização do controle e inventários são alguns que destacamos para iniciar a sua lista.

Você já sabe que a eficiência de um processo de estocagem começa no recebimento das mercadorias e que o gestor ou responsável deve verificar se as mercadorias estão de acordo com os pedidos observando, principalmente, a quantidade, a qualidade, o tamanho e o peso. Mas, outros aspectos merecem especial atenção. Vejamos:

- Segurança para os funcionários e as mercadorias;
- Luminosidade adequada às necessidades dos usuários e dos produtos.
- Ambiente limpo e conservado para evitar danificação e deterioração.
- A dimensão do espaço adequada ao volume de mercadorias estocadas.
- Localização que favoreça entrada e saída das mercadorias sem problemas.

E como controlar os estoques? Este controle é facilitado pelo uso de guias ou outros instrumentos, manuais ou digitais (computadorizados), considerados ideais para garantir a operacionalização e a eficiência do controle. Através do seu preenchimento, o gestor tem uma posição real de cada item para seu controle e conferência, o que contribui para evitar falta de produtos. Dentre os exemplos dessas guias temos: entrada de material; saída de material; devolução; transferência de material etc.

3.4 Manutenção e conservação: preservar é preciso!

A manutenção e a conservação do patrimônio dizem respeito à permanência de suas características e aparências, o mais próximo possível do original ou da aquisição, à reforma ou adequação a um novo uso desse patrimônio ou mesmo à modernização e ampliação de seus benefícios, tendo em vista o bem-estar dos usuários e a maximização de seu uso.

Por suas características e constituição, o patrimônio precisa ser administrado de maneira específica, o que significa que a gestão de um imóvel é diferente da de um bem móvel ou mesmo de um equipamento. Cada um possui rotinas próprias, de acordo com o uso, vida útil, estado de conservação, dentre outras.

No caso de imóveis, algumas condutas são necessárias, a saber:

- Observação das condições estruturais e de engenharia para garantir as características físicas;
- Atendimento das necessidades dos usuários internos e externos e da organização;

- Preocupação com estética e aparência adequadas;
- Observação das condições de higiene e limpeza, tendo em vista a saúde e integridade dos usuários;
- Garantia de segurança e integridade física de todos os usuários;
- Disponibilidade de todos os serviços presentes no local;
- Acesso irrestrito dos usuários às dependências necessárias para o desenvolvimento de suas atividades;
- Disponibilidade de ambiente adequado às condições climáticas da região.

A manutenção e conservação de equipamentos relacionam-se com a disponibilidade dos benefícios por eles proporcionados, sem interferência, arranjos ou adaptações. Neste sentido, é necessária a realização de inspeções preventivas periódicas; manutenção de suas características originais; revisões dentro dos prazos estipulados pelo fabricante; higienização e limpeza dos locais de guarda e utilização; reparos imediatos, quando da ocorrência de panes ou defeitos; guarda em local apropriado e acesso restrito a pessoas autorizadas; vigilância para evitar roubos ou furtos etc.

Cuidado especial deve ser dado a equipamentos eletrônicos ou de elevado valor financeiro, que necessitam de condições especiais de armazenamento e transporte, bem como a utilização por pessoas devidamente treinadas para que não os danifiquem por uso ou instalação indevidos. Também, deve ser dada atenção especial aos consertos ou manutenção, devendo ser realizados por pessoas credenciadas.

Os gestores precisam, também, garantir a preservação das características físicas e biológicas dos materiais, guardando-os em local apropriado e de acesso restrito, bem como dispor de ambientes requeridos pelos fabricantes/produtores para uma melhor durabilidade dos produtos.

No caso dos alimentos, o controle deve ser ampliado e as condições de conservação observadas, de acordo com as normas e orientações da Vigilância Sanitária, inclusive durante o processo de manipulação, para o qual existem normas específicas.

4. Avaliar para aperfeiçoar

Como em todas as atividades de uma organização, as desempenhadas no âmbito da administração de patrimônio e de materiais precisam, também, ser avaliadas. Essa avaliação de desempenho diz respeito aos parâmetros estabelecidos, desde o planejamento estratégico da organização até o planejamento anual ou semestral das atividades do setor.

Nesta perspectiva, todos os recursos humanos envolvidos no processo devem estar cientes da importância e das condições dessa avaliação, o que exige a definição das regras de maneira antecipada para que todos possam ser avaliados ao término de um determinado período.

A avaliação pode acontecer tanto por setor, em relação à organização como um todo, como individual, onde cada colaborador recebe uma avaliação sobre seu desempenho, tendo em vista os parâmetros anteriormente definidos.

Como exemplo, o processo de avaliação como um todo pode ser desenvolvido a partir do seguinte roteiro:

- Definição dos limites da função.
- Determinação dos objetivos a serem atingidos de acordo com esses limites.
- Elaboração de um programa para atingir esses objetivos.
- Comparação do progresso conseguido no programa em relação ao passado.

Dentre as variáveis que podem ser utilizadas para avaliação, estão: índices de rotatividade de materiais e de perda por roubo, índice de perdas por deterioração, índice de falta de produtos e mercadorias não utilizadas dentro do prazo de validade, dentre outros.

5. Aspectos legais

Para o setor privado, a gestão do patrimônio e de materiais não possui legislação específica orientando-se pela determinação de seus proprietários. Porém, quando se trata de patrimônio públi-

co, são vários os mecanismos que o Estado desenvolve, tendo em vista a preservação e a otimização de seus recursos.

Essas leis, em geral, visam estabelecer normas de conduta dos gestores públicos no trato da coisa coletiva e não deixam de ser uma conquista democrática e um avanço no relacionamento dos atores sociais, ampliando os mecanismos de controle por parte da sociedade.

Para aqueles que estão na gestão do patrimônio público, é imperiosa a determinação do conhecimento e da aplicação de toda legislação pertinente a sua atividade. É necessário, também, que todos aqueles que direta ou indiretamente estão envolvidos na gestão pública, conheçam a legislação para sua correta aplicação.

Sobre a legislação pertinente a este assunto, temos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as Leis de Licitação e Leis de Gestão de Administração Patrimonial.

O objetivo da LRF é estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. Esta lei contempla o zelo na administração da coisa pública, obrigando o gestor a agir com transparência e responsabilidade.

Sem dúvida, a LRF, ao definir limites, regras e punições, constitui um marco histórico para a sociedade brasileira. A partir dela, a gestão do patrimônio público passa a ser feita dentro de uma maior racionalidade, mais transparência e profissionalismo, induzindo o gestor a enquadrar suas ações para não sofrer punições, que podem chegar até à reclusão.

A Lei estadual Nº 8.666 trata de licitações e constitui um orientador para todos os órgãos do Governo do Estado, instituindo regras, limites e modalidades de contratação de serviços e aquisição de bens e materiais. É, também, obrigatoriedade do gestor público o conhecimento e a aplicação das determinações e orientação contidas nesta lei.

De maneira mais específica para a gestão do patrimônio e de materiais, o Governo do Estado do Ceará instituiu o Decreto Nº 21.285, de 26 de fevereiro de 1991, que trata do Sistema Estadual de Administração Patrimonial. Este decreto apresenta as orientações gerais sobre a gestão do patrimônio público estadual e é peça de fundamental importância para os gestores públicos do Ceará.

Por sua aplicação específica a nosso assunto, será aqui reproduzida para uma maior discussão e entendimento de suas peculiaridades. Importante ressaltar que tal legislação diz respeito apenas ao governo estadual, portanto sua aplicação se dá na escola pública estadual e não em escolas públicas municipais. Recomendamos que os gestores de escolas municipais procurem se inteirar da regulamentação de seus municípios.

Decreto Nº 21.285, de 26 de fevereiro de 1991

Institui o Sistema Estadual de Material e Patrimônio e dá outras providências.

Do Sistema Estadual de Material e Patrimônio

Capítulo I - Da Estrutura

Art. 1º – Este Decreto passa a regular as relações institucionais e operacionais das atividades de Administração de Material e Bens Patrimoniais do Estado, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo.

Art. 2º – As atividades referidas no artigo anterior são organizadas sob a perspectiva sistêmica, constituindo o Sistema Estadual de Administração de Material e Patrimônio, com a seguinte estrutura orgânica:

- I. Nível Central: de definição normativa, gerencial, explicitadora das políticas administrativas do Poder Executivo na área de atuação: Secretaria da Administração, através de seu órgão Central de Material e Patrimônio.
Comissão Central de Concorrências do Estado.
- II. Nível Setorial: de atuação executiva:
Órgãos setoriais estruturados nas demais Secretarias do Estado, nas Autarquias e nas Fundações, em nível de departamentos, divisões ou unidades.
Comissões setoriais de licitação.

Parágrafo Único – Não haverá subordinação hierárquica entre o Órgão Central e os órgãos setoriais, ocorrendo vinculação funcional para observância das normas sobre material e patrimônio.

Art. 3º – O Sistema Estadual de Material e Patrimônio tem os seguintes objetivos:

- I. Unificar os mecanismos de registro e controle dos bens móveis e imóveis do Estado.
- II. Regulamentar uniformemente o uso, localização, aquisição, destinação, cessão, doação e alienação dos bens móveis e imóveis do Estado, sob a autoridade funcional do órgão central da Secretaria da Administração e Execução descentralizada dos órgãos setoriais da Administração Direta, Autárquica e Fundacional.
- III. Definir os princípios gerais que deverão reger a gestão dos bens patrimoniais móveis e imóveis do Estado;
- IV. Analisar os preços de compras realizadas pela Administração Estadual e promover estudos de mercado
- V. Obter redução de custos operacionais com economia de escala através da racionalização de compras, ressuprimentos, redistribuição de materiais, oportunização de lotes econômicos e períodos sazonais adequados, fornecimento de assistência técnica permanente e permuta de informações gerenciais entre os integrantes do Sistema.
- VI. Manter interligação com os sistemas congêneres dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Parágrafo Único – Para alcançar estes objetivos visando à racionalização administrativa e em razão das características diferenciadas dos dois tipos de bens patrimoniais, seu controle e administração será efetuada através de dois subsistemas:

- a) Subsistema de Material
- b) Subsistema de Patrimônio.

Capítulo II - Da competência geral dos órgãos do subsistema de material

Art. 4º – O Subsistema de Material estrutura-se com a integração da Secretaria da Administração com os órgãos setoriais de forma descentralizada a nível de Compras, Planejamento e Controle de Estoques e Armazenagem, passando a contar com o coordenação técnica do Órgão Central do Sistema.

Art. 5º – O Órgão Central padronizará as necessidades e características peculiares a nível de Compras, Planejamento e Controle de Estoques e Armazenagem.

Art. 6º – Os Órgãos Setoriais trabalharão de forma integrada com o Órgão Central no que diz respeito à área de Compras, Planejamento e Controle de Estoques e Armazenagem.

Capítulo III - Das competências específicas dos órgãos do subsistema de material

Art. 7º – Ao Órgão Central incumbe:

- I. Subsidiar através do Cadastro de Fornecedores as áreas de compras dos órgãos setoriais;
- II. Fornecer aos órgãos setoriais relatórios gerenciais sobre seu consumo mensal e/ou trimestral para cada item material, permitindo um controle mais efetivo desse consumo;
- III. Suprir mensalmente, um quadro de previsão de demanda de matéria, específico para cada item dos órgãos setoriais e entidades, no mês seguinte, que permita uma programação de compras;
- IV. Através de estatísticas informatizadas, analisar criticamente o consumo mensal e/ou trimestral de todos os órgãos setoriais em conjunto, ou separadamente, para cada item de material, para fins de recomendações e sugestões;
- V. Manter atualizado o Catálogo de Códigos Oficiais;
- VI. Projetar programas de informatização que atendam às necessi-

dades específicas do sistema;

VII. Colaborar permanentemente com os órgãos setoriais, quanto aos métodos e procedimentos operacionais e *lay-out* de almoxarifados, buscando o aperfeiçoamento do sistema.

Art. 8º – Aos órgãos setoriais incumbe:

I. Em relação a compras:

- a) Quando se tratar de compra direta, identificar todo o material a ser adquirido e efetuar coleta de preços;
- b) Preparar a relação dos materiais que serão encaminhados à licitação para efeito de ressurgimento, de acordo com a Lei;
- c) Acompanhar todo o processo de licitação, junto à comissão competente;
- d) Propor o orçamento de compras;
- e) Controlar os dados relativos à entrega do material relativo às solicitações de compras emitidas;
- f) Elaborar relatórios da área a serem remetidos ao órgão central da SEAD, para efeito de controle integrado.

II. Em relação a planejamento e controle de estoque:

- a) Planejar as necessidades de material, com a participação do Departamento Administrativo Financeiro setorial, ouvindo as demais áreas;
- b) Definir os níveis de estoque, bem como acompanhar seu comportamento em relação às demandas e consumo;
- c) Controlar o estoque de todos os itens, mantendo-o atualizado e acompanhar os saldos para dar início ao processo de ressurgimento;
- d) Preparar, para verificação, uma listagem dos materiais que estejam apresentando baixo índice de rotatividade;
- e) Colaborar na preparação do orçamento referente à compra de materiais;

- f) Preparar o relatório mensal detalhado do consumo de materiais, para fins de controle do órgão central;

III. Em relação à armazenagem:

- a) Receber e inspecionar a qualidade e quantidade de material entregue, em confronto com as especificações do pedido de compra, nota de empenho e notas fiscais;
- b) Devolver ao fornecedor os materiais fora das especificações, informando ao chefe superior;
- c) Proceder ao acondicionamento dos materiais recebidos no seu espaço específico de estoque;
- d) Cuidar continuamente da manutenção, limpeza e conservação do material estocado;
- e) Zelar pela segurança nas instalações do almoxarifado, obedecendo às medidas preventivas contra incêndio, furtos e acidentes;
- f) Distribuir racionalmente o material requisitado pelos diversos setores;
- g) Levantar o inventário periódico do material estocado, para efeito de controle do Órgão Central da SEAD.

Capítulo IV – Das competências gerais dos órgãos e entidades do subsistema de patrimônio

Art. 9º – O Subsistema de Patrimônio estrutura-se para coordenar as ações desenvolvidas pelos órgãos setoriais.

Art. 10 – Ao Órgão Central compete manter atualizado, através de programas computadorizados, o cadastro de bens móveis e imóveis, semoventes, máquinas, equipamentos e veículos.

Art. 11 – Aos órgãos setoriais compete manter contatos periódicos com o Órgão Central viabilizando alterações e/ou atualização dos cadastros de bens móveis e imóveis, semoventes, máquinas, equipamentos e veículos.

Art. 12 – Aos órgãos setoriais compete:

- I. Acompanhar, através do sistema centralizado a formação do acervo de bens móveis e imóveis adquiridos pelos órgãos setoristas como resultado de compras, doações, permutas, remanejamento e outras formas de aquisição;
- II. Subsidiar o cadastro geral através de listagens atualizadas do cadastro de máquinas e veículos, por tipo e ano de fabricação, para cada órgão ou entidade;
- III. Com base no Cadastro de Imóveis, emitir pareceres e informações, quando solicitado, que retratem a posição dos imóveis do Estado;
- IV. Coordenar a baixa, remanejamento, permuta, transferência, doação ou alienação dos bens patrimoniais móveis e imóveis do Estado, de acordo com as necessidades.

Art. 13 – Aos órgãos setoriais incumbe:

- I. Manter atualizado o acervo de bens patrimoniais móveis através de tombamento, fichas de registro e mapas de inventário;
- II. Manter controle físico através de plaquetas de identificação, inventário e termos de responsabilidade, transferência e remanejamento;
- III. Elaborar o cadastro de bens patrimoniais móveis e imóveis.

Capítulo VI - Das atribuições dos dirigentes

Art. 14 – Ao Diretor do Órgão Central compete:

- I. Gerenciar as ações de controle em conjunto com os órgãos setoriais de material e patrimônio;
- II. Definir e avaliar as estratégias das ações administrativas do subsistema de patrimônio;
- III. Planejar, programar, organizar, dirigir e supervisionar as atividades do Órgão Central;
- IV. Emitir pareceres e proceder a despachos em processos submetidos à apreciação do Órgão Central;

- V. Preparar relatórios consolidados que permitam o controle de gestão dos órgãos setoriais;
- VI. Coordenar o Cadastro Geral de Fornecedores do Estado, e emitir o Certificado de Regularidade Jurídico Fiscal – CRJF estadual.

Art. 15 – Aos Diretores e/ou Chefias dos órgãos setoriais compete:

- I. Coordenar e executar as atividades de planejamento, programação, controle, armazenagem e distribuição de materiais;
- II. Supervisionar as atividades no processo de aquisição, junto à Comissão de Licitação;
- III. Levantar os dados financeiros sobre materiais para elaboração do orçamento;
- IV. Preparar, juntamente com a área de compra, controle de estoque e armazenagem, o balancete mensal para fins de controle do Órgão Central da SEAD;
- V. Propor medidas relativas à alienação dos bens inservíveis;
- VI. Orientar a área de compras, controle de estoque e armazenagem, para utilizar os formulários padronizados da área de material.

Capítulo VII – Das disposições finais

Art. 16 – A Secretaria da Administração, no âmbito de sua competência e através de instrumentos normativos próprios, disciplinará o funcionamento do Sistema Estadual de Material e Patrimônio.

Art. 17 – Os dirigentes, gerentes, supervisores e chefes de unidades integrantes do sistema, terão ficha cadastral e dados pessoais registrados, acompanhados e atualizados junto ao Órgão Central da SEAD.

Art. 18 – As normas disciplinares do Sistema Estadual de Material e Patrimônio, emanadas da SEAD, obrigam a todos os órgãos e entidades do Sistema, especialmente no que concerne a aspectos

substantivos de conteúdo e finalidade, e, em relação a aspectos formais, naquilo que seja fundamental à racionalidade do Sistema com um todo.

Parágrafo Único – Em qualquer hipótese, para fins de operacionalização adequada e efetivo cumprimento, as normas distinguirão dois níveis de aplicação, a saber:

- a) Normas gerais: de competência regulamentar plena da SEAD, através do Órgão Central;
- b) Normas específicas: de competência dos órgãos setoriais, vinculados à observância das normas gerais.

Art. 19 – A Secretaria da Administração, ouvido o Governador do Estado, aprovará, expedirá e divulgará entre os órgãos da Administração Direta, Autárquica e Funcional os instrumentos normativos referidos no Art. 16 e os manuais de normas e procedimentos do Sistema Estadual de Material e Patrimônio.

Art. 20 – Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Fortaleza, aos 26 dias de fevereiro de 1991.

A observância e aplicação dessa legislação e de outras não citadas aqui, são de fundamental importância para que os gestores do patrimônio público possam conduzir seus órgãos e departamentos de maneira ética e legal, estando sujeitos a diversas penalidades, caso não respeitem esta legislação.

Tais instrumentos, ao mesmo tempo em que impõem limites ao gestor, também servem como orientação para a execução de uma boa administração. Portanto, não devem ser interpretadas como “amarras” ou algo negativo, mas sim, como um instrumento de grande importância para a eficiência de sua gestão.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal, complementar à Lei nº 101, de 04 de maio de 2000. Regulamentou os artigos 163 e 169 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2000.

CEARÁ. Decreto nº 21.285, de 26 de fevereiro de 1991. Instituiu o Sistema Estadual de Material e Patrimônio e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Governo do Estado do Ceará**. Fortaleza, 1991.

FERNANDES, J. C. F. **Administração de materiais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceito, metodologia, práticas**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

Administração do patrimônio escolar

Francisco José da Costa
Henrique César Muzzio e Paiva Barroso

Aquilo que se sabe quando ninguém nos interroga, mas que não se sabe mais quando devemos explicar, é algo sobre o que se deve refletir. (E evidentemente algo sobre o que, por alguma razão, dificilmente se reflete).
(Ludwig Wittgenstein)

1. Introdução

Este texto está centrado na discussão dos conceitos trabalhados anteriormente, mas com as “lentes” voltadas para a escola. O objetivo, portanto, é apresentar a composição dos subsistemas de materiais e patrimônio, com ênfase na escola, discutindo as atividades de gestão e dos gestores, de modo a promover algumas orientações, para facilitar as ações dos gestores na escola.

A organização escolar tem, na gestão de materiais e de seu patrimônio, uma de suas mais relevantes funções. Isto porque, sem materiais e patrimônio, nenhuma escola pode funcionar. Os materiais didáticos, as instalações físicas, os serviços de uma biblioteca, os recursos imateriais são alguns dos componentes desta dimensão de gestão que vamos discutir.

Ao tratar sobre os princípios da gestão democrática da escola, conforme foi feito no primeiro texto, você vai perceber que, também, na gestão dos recursos materiais e patrimoniais, os princípios do diálogo e do envolvimento dos participantes têm sua importân-

cia reforçada, já que estes recursos são de uso de pessoas específicas ou da coletividade. Por isso, não se pode conceber uma atividade de gestão sem contemplar a presença e as opiniões dos envolvidos direta ou indiretamente na sua utilização.

Partindo, também, do princípio de que os gestores das escolas têm uma margem de autonomia para realização de suas atividades e, até mesmo, nas situações em que não dispõem de total autonomia, procuramos destacar, neste texto, a importância e necessidade de ação e participação dos gestores.

2. O patrimônio imaterial: a identidade da escola

Como já foi apresentado no primeiro texto, o patrimônio imaterial é um dos mais importantes de uma organização. No caso da escola, são diversos os elementos imateriais que lhe dão um referencial específico e identidade.

Segundo Martins (2001), o patrimônio imaterial de uma escola pode ser identificado em vários elementos, a saber:

os símbolos escolares (a bandeira, o hino, o uniforme), os projetos de ensino-aprendizagem, o material didático utilizado, os movimentos cívicos que liderou ou de que participou, as festas promovidas, a participação em atividades culturais e esportivas, os trabalhos comunitários, o perfil de seus alunos, a qualidade de seus mestres, etc.

Acrescentamos, ainda, a própria história da escola, a arquitetura de suas instalações, os referenciais de pessoas que lá estudaram, dentre outros.

A gestão do patrimônio imaterial constitui uma importante tarefa de seus gestores, os quais têm a responsabilidade de aplicar as prerrogativas de autoridade que lhe são atribuídas para manter e reforçar, junto à comunidade escolar, a relevância dos elementos simbólicos da escola. Por isso, deve ser gerido com profissionalismo e seriedade, de modo a manter os elementos que dão identidade à escola. Deste modo, os gestores devem desenvolver o planejamento das atividades de manutenção e aprimoramento do patrimônio

imaterial, apresentando à comunidade escolar como um de seus grandes valores.

Apesar de simbólicos, devem ser inventariados, consolidados e compartilhados com toda a comunidade escolar. Neste sentido, a participação dos docentes e dos alunos ganha importância e o desenvolvimento de projetos de aprendizagem envolvendo estes membros pode trazer inúmeras vantagens. Um projeto de elaboração da história da instituição, a construção de maquetes da escola, a realização de exposições para a comunidade externa, o convite a ex-alunos para participarem de atividades culturais da escola e a gravação de vídeos e documentários sobre a unidade escolar são alternativas criativas e de fácil execução. Existe, portanto, estreita relação entre patrimônio imaterial e o projeto pedagógico da escola.

3. Instalações e acomodações adequadas ao projeto escolar

O prédio e suas dependências, os pátios e quadras, são entendidos, genericamente, como o sistema patrimonial de instalações e acomodações da escola e suas características em termos de tamanho, forma, cor, pavimentos devem ser planejadas para atender às necessidades do projeto escolar. As divisões tradicionais deste sistema, em geral, são a secretaria, a sala do diretor e dos professores, as salas de aula, a biblioteca, a cantina, os ambientes especiais, os banheiros, o almoxarifado e outros. A disposição física destes ambientes depende de uma série de fatores, como por exemplo, a quantidade de alunos, as atividades a serem executadas, o projeto pedagógico da escola.

Em muitos casos, os educadores que tentam inovações são forçados a melhorar o aproveitamento do espaço, como meio de criar uma nova relação. Isto ilustra a importância de projetar um sistema flexível de prédios escolares, para que as instalações possam ser adaptadas às diferentes propostas de ensino. Infelizmente, muitas pessoas que planejam as escolas, nem sempre reconhecem a necessidade de articulação entre as atividades de ensino e as instalações escolares.

3.1 Planejando as instalações da escola

Como pode ser observado, as instalações e acomodações devem ser planejadas de acordo com a proposta pedagógica da escola. Neste sentido, fica evidente que este planejamento não é uma tarefa apenas para arquitetos e engenheiros, mas para toda a comunidade escolar. O princípio central é envolver todos os que nela atuam, tomando-se uma iniciativa democrática, desde o momento do planejamento. Os professores, o bibliotecário, os coordenadores, o diretor, os alunos, o pessoal administrativo e os pais devem ter uma participação decisiva, pois conhecem a realidade e suas necessidades pedagógicas.

Com certeza, o planejamento de futuras instalações escolares deve ser precedido de um cuidadoso estudo, uma vez que devem estar de acordo com as demandas do projeto pedagógico da escola. Este é o segundo princípio fundamental do planejamento das instalações físicas de uma escola.

Os planejadores devem levar em consideração questões significativas, tais como: o que o projeto pedagógico requer em relação ao tamanho das salas de aula? Que tipo de acomodação é necessário para os programas e projetos? Como será a utilização dos computadores e outros recursos de apoio à aprendizagem dos alunos? Como será o atendimento na biblioteca? Que tipo de espaço este setor vai precisar para o desenvolvimento de suas atividades? Quantos laboratórios serão necessários? As atividades de educação infantil necessitarão de algum ambiente especial? E como serão desenvolvidas as atividades artísticas previstas no projeto pedagógico?

Mas o projeto de instalações não pode deixar de considerar as limitações, como por exemplo, a localização e a inexistência de terrenos disponíveis para atender a todas as demandas, bem como informações pouco precisas sobre as disponibilidades financeiras, as quais podem inviabilizar maiores pretensões (Araújo, 1978).

Por outro lado, os gestores escolares, especialmente os diretores, estão em uma posição chave de liderança para ajudar a promover a aprovação de planos de instalações em suas escolas. Portanto,

devem reconhecer e interagir com as autoridades do sistema de ensino para facilitar o atendimento de suas demandas e considerar as forças latentes e as possíveis resistências, operando de modo a convencer das necessidades da escola.

Resta destacar, ainda, três outros aspectos importantes com relação ao planejamento de instalações. Inicialmente, a seleção do terreno, para o que devem ser considerados fatores como: o tamanho, a acessibilidade, os elementos topográficos, e o custo. Em relação ao tamanho, deve ter a possibilidade de expansão futura e espaço disponível para atividades diversas, tais como competições esportivas, encontros e solenidades com a comunidade, entre outras.

Outro ponto relevante consiste na escolha dos técnicos responsáveis pelo projeto e acompanhamento das obras civis (engenheiros e arquitetos). Normalmente indicados pelo órgão gestor do sistema, no qual a escola se integra, em alguns casos, eles podem ser bastante inflexíveis ao preparar o projeto de instalações. Desta forma, é importante que os gestores se posicionem, junto aos administradores do sistema, para assegurar o comprometimento desses profissionais com um trabalho participativo e adequado ao projeto escolar.

O terceiro elemento importante na consolidação do planejamento de instalações encontra-se na atenção às determinações legais que os órgãos mantenedores estabelecem para as escolas sob sua responsabilidade. Com efeito, a tendência de democratização e autonomia das escolas não tem sido igualmente observada entre os diversos níveis governamentais, sendo possível verificar, em alguns estados ou municípios, prescrições diferentes, com níveis diferentes de concessão.

3.2 Os pátios escolares: ambientes coletivos

À gestão escolar também compete cuidar e estar atenta ao uso das áreas de brinquedos e jogos e de outros espaços de convivência coletiva. A localização e as condições de uso dos equipamentos e brinquedos, por exemplo, devem possuir um sistema de inspeção específico, com estrutura montada para os casos de necessi-

dade de consertos ou substituição, quando necessário, de modo a evitar riscos de ocorrência de acidentes.

Os gestores, além de inspecionar estas áreas e seus equipamentos, devem periodicamente consultar a comunidade escolar a respeito de possíveis situações de risco. Posto que nunca é possível eliminar todos eles, o procedimento recomendado é que, em caso de ocorrência de acidentes, estes sejam investigados para a descoberta de outros possíveis riscos.

As plantas ornamentais, também, melhoram muito a estética dos espaços da escola. O plantio de árvores ornamentais é pouco oneroso em comparação a muitos projetos e pode, inclusive, ser realizado pela própria comunidade. Isto pode, inclusive, contribuir para que a comunidade atente para a necessidade de embelezamento das áreas públicas.

3.3 Instalações adequadas à aprendizagem

A manutenção geral e a aparência das instalações de uma escola são muito importantes, pois, escolas sujas, mal conservadas, com equipamentos e carteiras quebradas, iluminação precária são também causas de desestímulo dos alunos.

Assim, a liderança e o empenho dos gestores no funcionamento e manutenção do ambiente destas instalações, constituem fatores decisivos para a qualidade e efetividade das atividades do projeto pedagógico, especialmente do processo de ensino-aprendizagem. A realização de serviços de conservação de forma inadequada ao funcionamento de uma escola pode ser uma fonte de problemas administrativos e pedagógicos.

- **Temperatura, ventilação e iluminação dos ambientes da escola**

Os aspectos do ambiente da escola (temperatura, ventilação e iluminação) são de grande relevância, uma vez que interferem diretamente em todo o processo de ensino e de aprendizagem.

No Ceará, temos uma média de temperatura relativamente es-

tável (em torno de 30°C), com pequenas variações ao longo do ano. Assim, os períodos de variação, especialmente nos meses em que se chega aos picos, é imprescindível que a escola mantenha um sistema de acompanhamento, com equipamentos como ventiladores.

Os gestores devem fornecer aos professores informações sobre as condições de iluminação na sala de aula e proporcionar recursos auxiliares e equipamentos necessários para seu controle, como o uso de cortinas, toldos e equipamentos de iluminação artificial. Os gestores devem realizar estudo sobre essas condições em suas escolas, para que sejam levadas em consideração pelos órgãos de gestão do sistema.

Há muitos outros aspectos associados ao ambiente satisfatório das dependências da escola. A cor, o posicionamento e a qualidade do mobiliário são importantes para criar condições adequadas para a sala de aula e uma melhor iluminação e condições de trabalho podem ser conseguidas pela reforma ou substituição de algum mobiliário inadequado.

• Uma escola atraente

É muito importante ter um ambiente escolar atraente. Começando pelas cores, é importante escolher as mais bonitas e adequadas para sua escola. São diversos os exemplos de escolas pintadas com cores neutras e apagadas, que não contribuem para uma estética agradável e cordial. Os especialistas recomendam que a escola deve ter cor preferencialmente clara, como o branco, o amarelo e o azul claro, por exemplo, com contraste adequado entre as cores do mobiliário.

Os professores devem ser estimulados a manter as salas de aula atraentes, pois uma aparência ruim pode afetar negativamente a atitude e o comportamento dos alunos.

Assim, ter uma escola bonita e atraente não depende apenas dos gestores, mas de todos os agentes que nela atuam: professores, alunos, pais, comunidade. Certamente, este deve ser um tópico de discussão, tanto formal como informal, com todos os interessados numa escola viva, prazerosa e aconchegante.

- **Escola limpa é escola conservada**

É comum o entendimento de que os trabalhos de conservação e limpeza da escola são apenas de responsabilidade do pessoal da faxina. Na verdade, eles são aqueles diretamente responsáveis, o que não significa serem os únicos, pois todos os interessados em um ambiente escolar limpo e saudável devem colaborar.

Os serviços de conservação e limpeza visam a preservar os valores da propriedade, proteger a saúde e segurança de seus usuários, oferecer um clima que conduza à aprendizagem, manter instalações limpas e em ordem, assim como a economia, no funcionamento da escola. Mas, a manutenção adequada de trabalhos domésticos na escola não é uma questão fácil de resolver, considerando-se, entre outros aspectos, o inadequado preparo do pessoal responsável por esta tarefa.

Com base nesta realidade, os gestores não devem pressupor que os colaboradores de serviços de conservação e limpeza de sua escola saibam como conservar as instalações limpas e arrumadas, mas antecipar-se a isto, oferecendo programas de treinamento continuado, uma vez que eles também podem ser considerados profissionais da educação.

Com efeito, ações como limpeza de banheiros, de salas de aula e ambientes especiais não podem ficar desprovidas do trabalho efetivo destes colaboradores. Você sabia que são comuns os casos em que materiais e pisos perdem sua utilidade somente por falta desses cuidados? Daí a necessidade de conhecimentos específicos sobre produtos e formas de conservação, além da organização do pessoal responsável por estas atividades. E isto deve resultar no estabelecimento de padrões razoáveis e na atribuição das responsabilidades necessárias para atingir essas expectativas.

Como, então, definir as necessidades de pessoal para esses serviços, numa escola?

Há diversas variáveis que devem ser consideradas para a determinação das necessidades de pessoal para serviços de conservação de uma escola de educação básica, a saber, o tamanho e condições de conservação, idade do prédio, tipo de construção, projetos,

localização, sistema elétrico, sistema mecânico, número de sedes, dentre outros. Se forem usados equipamentos automatizados de limpeza, isto poderá afetar todo o pessoal. As condições gerais do clima também influem nos serviços necessários.

- **Saúde e segurança: prevenindo riscos**

As instalações escolares devem ser inspecionadas regularmente para eliminar riscos para a saúde e segurança dos alunos, professores, gestores, pais e comunidade em geral. As áreas de depósito, por exemplo, devem ser freqüentemente inspecionadas a fim de evitar incêndio. Há, também, alguns riscos que só são detectados por pessoas especializadas, como é o caso de instalações e equipamentos elétricos e os sistemas de ventilação, quando estes não exibem orientações quanto à periodicidade e necessidade de revisões.

Os órgãos estatais responsáveis pelas atividades de saúde e segurança realizam, periodicamente, campanhas de prevenção. E os gestores devem aproveitar estas oportunidades, inclusive, para solicitar desse pessoal uma atenção especial com a escola. Outras atividades de prevenção devem ser realizadas por iniciativa dos próprios professores, através de campanhas junto aos alunos, projetos e treinamento para primeiros socorros e ações em situações de risco. Ações deste tipo têm demonstrado grande efetividade, com custo relativamente baixo.

Leitura Complementar

Os espaços de administração

A localização funcional dos espaços da administração – salas do diretor e vice-diretor, dos coordenadores e supervisores, secretários, salas de professores, salas de estar, auditório etc – é muito importante, especialmente em escolas de educação básica. Alguns estudos destacam que o conjunto administrativo deve ser acessível ao público e suficientemente próximo às salas de aula.

Sugerem, ainda, que o espaço dos gestores seja projetado para funcionar como centro de liderança e participação, com acomodações adequadas ao desenvolvimento de suas atividades.

Neste sentido, os gestores não podem perder de vista o fato de que é na área administrativa onde, geralmente, se dá o primeiro contato dos pais e visitantes com a direção da escola. Por isso, a organização adequada desses espaços é de grande significado para o funcionamento da escola e também para o desenvolvimento das impressões do público sobre ela.

A instalação de uma área de administração atraente e confortável facilita a administração da escola de diversas maneiras. Por exemplo, há razões para se acreditar que uma sala atraente facilita a eficiência das conversas com os pais, professores, funcionários e outros agentes interessados. Do mesmo modo, uma sala de reuniões agradável torna, com certeza, os encontros mais prazerosos e produtivos, em oposição à monotonia provocada por uma área mal equipada e sem atrativos.

É recomendável, portanto, que os gestores verifiquem constantemente a condição do mobiliário e a aparência dos espaços escolares. Uma pintura bem-feita, cortinas, tapetes, arranjos ou substituições de mobílias, melhorias na iluminação e nas condições do clima, por exemplo, embelezam e aumentam a eficiência e a convivência nas áreas de administração. E alguns melhoramentos nem sempre significam grandes despesas.

4. Gerenciando os equipamentos de ensino e material didático

As responsabilidades dos gestores pelos equipamentos de ensino e aprendizagem e de materiais didáticos estão se ampliando e tornando-se cada vez mais complexas, tendo em vista a incorporação de diversos recursos tecnológicos às atividades pedagógicas, aliados aos já tradicionais, como o giz e o quadro-negro. Nesta se-

ção, estudaremos a gestão destes equipamentos na escola e o papel dos gestores, especialmente em relação aos novos tipos de materiais didáticos e equipamentos.

Os equipamentos e materiais didáticos relativamente “novos” no cotidiano escolar são a televisão, o vídeo, o projetor de slides, o retroprojetor e, de modo especial, os computadores, os quais precisam ser geridos de modo a garantir uma utilização adequada nas atividades de ensino e aprendizagem. Para tanto, é necessário o estabelecimento de meios eficientes de administração destes recursos, como por exemplo, constante informação aos professores e alunos sobre o seu desenvolvimento e possibilidades de uso no cotidiano escolar.

No caso mais específico dos recursos computacionais e da internet, os gestores devem identificar as necessidades e interesses dos professores e, juntos, estabelecerem um programa de formação continuada com vistas a sua utilização nas atividades curriculares.

4.1 Livros didáticos: como registrar, conservar e armazenar

O uso de livros didáticos tem sido um ponto de controvérsia entre vários profissionais da educação. Inúmeros educadores, inclusive alguns professores, insistem que a escola não deve solicitar um livro didático básico, devendo os professores planejar o trabalho pedagógico, contemplando a utilização de uma variedade de recursos. Apesar disso, o livro didático é, ainda, um dos principais recursos para organizar os conteúdos curriculares.

É da responsabilidade dos gestores a conservação de registros completos, contabilidade e distribuição, no começo do ano escolar e o possível recolhimento, no final do ano letivo, de todos os livros didáticos. Em algumas escolas, onde o recolhimento é considerado uma alternativa para a economia de custos, os livros distribuídos aos alunos devem ser identificados e, de preferência, carimbados e, quando de sua não utilização pelos alunos, devem ser inventariados e armazenados em local apropriado.

Os órgãos de gestão do sistema educacional, em geral, oferecem os instrumentos de inventário para uso na contabilidade dos

livros didáticos. Este material é planejado para mostrar a localização dos livros, à medida que são utilizados pelos professores e distribuídos aos alunos e trazem, também, os procedimentos especiais necessários para os casos de livros perdidos, destruídos, estragados ou colocados fora de seus devidos lugares.

Os registros de conservação e armazenagem dos livros didáticos são, muitas vezes, bastante trabalhosos e, particularmente, desafiadores. Daí, a importância do envolvimento direto dos gestores em atividades deste tipo, de modo a evitar possíveis perdas.

4.2 Estocar materiais: mais uma função do gestor

Além do livro didático, existem outros materiais escolares como lápis, papel, canetas, livros de registro, mapas, globos, material gráfico, tabelas, giz, apagadores etc, que exigem atenção e cuidados por parte dos gestores, tanto com relação à aquisição e distribuição, quanto de controle do estoque e inventário.

Definir os tipos e quantidades de materiais necessários às atividades pedagógicas é papel dos gestores, mas exige também a participação do corpo docente da escola. Neste sentido, pouco resolve entregar aos professores os catálogos de materiais e solicitar suas opiniões, devendo os gestores oferecer informações sobre os produtos existentes no mercado e as limitações financeiras da escola e com eles tomar as decisões quanto à aquisição dos materiais.

Uma decisão coletiva pode evitar pedidos de materiais incoerentes com os objetivos educacionais estabelecidos no planejamento pedagógico da escola e priorizar, por exemplo, os investimentos em equipamentos mais adequados ao desenvolvimento das atividades curriculares.

No entanto, esta decisão não deve ser aleatória, mas baseada em critérios de qualidade. Existem muitos fabricantes de materiais, mas nem todos estão comprometidos com os padrões de qualidade adequados à escola.

Deste modo, é necessário que o corpo docente e gestores definam critérios que ajudem a avaliar o material a ser adquirido e a estimativa anual de abastecimento necessário. Esta previsão, com-

binada com o inventário do estoque existente no almoxarifado e com a análise das demandas atendidas ou não, no ano anterior, auxilia os gestores no trabalho de planejamento do orçamento anual da escola.

Como já foi dito anteriormente, a quantidade e tipos de materiais usados em uma escola tornam necessária à prática de inventário permanente, o que permite o registro de todo o estoque do almoxarifado e o balanço de cada item estocado e disponível para o uso da escola.

Mas para estocar os materiais e equipamentos o que é preciso? Espaço adequado para o almoxarifado é uma questão que deve ser levada em consideração no planejamento da construção e uso das instalações escolares. São freqüentes, em algumas escolas, exemplos de restrição de espaço para estocagem e para o desenvolvimento adequado das atividades de almoxarifado. Por isso, os gestores devem avaliar constantemente as condições de organização destes espaços, de modo a evitar perdas e danos aos materiais e equipamentos.

Como pode ser feita a distribuição de materiais e equipamentos aos professores e alunos? Tudo vai depender do tamanho da escola, da existência ou não de um responsável por esta função, de seu nível de organização e controle, entre outras exigências. Porém, destacamos aqui duas opções, a saber:

- A escola pode escolher um processo informal, com o almoxarifado aberto aos professores, os quais ficarão responsáveis pelos registros e controle. Esta alternativa é adequada a pequenas escolas;
- Outra maneira consiste na distribuição do estoque aos professores pelos serventes ou por uma pessoa com responsabilidade exclusiva para esta função, a qual se responsabiliza pelo controle e pelo planejamento da distribuição. Esta é uma opção mais adequada às escolas com maior quantidade de alunos e professores.

Qual das opções a ser utilizada é uma questão a ser definida pelos gestores, considerando a realidade de suas escolas. Estes devem providenciar a melhor forma de distribuição possível, de modo

a adequar a necessidade dos docentes aos princípios de controle do desperdício e das limitações orçamentárias da escola.

4.3 A confecção de materiais na escola: uma atividade prazerosa e econômica

É possível resolver problemas de inadequação de materiais às necessidades da escola e de reduzir custos por meio da confecção dos materiais, na própria escola, o que pode ser realizado sem maiores dificuldades pelos gestores, com a participação dos professores e alunos. A produção de materiais de apoio às atividades artísticas, prática muito comum nas escolas é um bom exemplo.

Assim, os gestores podem incentivar a produção de materiais audiovisuais pelos docentes e alunos, jornal da escola, murais, programas de rádio etc., com o apoio dos pais, do comércio local e de voluntários da própria comunidade.

Com certeza, a participação de todos na elaboração do próprio material, se bem conduzida pelos gestores, contribuirá para uma maior eficiência nas atividades docentes e discentes. É uma possibilidade barata e, acima de tudo, dinâmica e prazerosa e que pode trazer grandes benefícios para a escola.

5. A biblioteca escolar: um espaço de aprendizagem

Um dos principais espaços para o desenvolvimento das atividades escolares é a biblioteca, o que exige dos gestores atenção e cuidados especiais. Por isso, discutiremos neste tópico algumas questões pertinentes a este tema, sem a pretensão de esgotá-lo.

Na escola de educação básica atual, o bom funcionamento da biblioteca é essencial ao currículo. O estudo independente, as pesquisas, abordagem centrada em problemas e outras técnicas modernas de ensino e aprendizagem, por exemplo, exigem uma biblioteca bem equipada, com grande quantidade de títulos e variedade de conteúdos e materiais diversos como mapas, periódicos, recursos audiovisuais etc.

Nos últimos anos, os estudiosos desta área têm dado ênfase à

biblioteca como um espaço mais amplo, que supere a idéia original do local de guarda e tratamento de livros. As denominações para a biblioteca variam, sendo comuns as expressões como “centro de informações”, “departamento de controle de informações”, “setor de ciência da informação”, “centro de multimeios”. Nas escolas, é mais utilizada a denominação de centro ou setor de recursos educativos. Propõe-se que estes setores envolvam, além dos livros, o tratamento de equipamentos de projeção e vídeo, coleções, mapas, tabelas, equipamentos de áudio, slides, gravações. Mais recentemente, também, foram incorporadas às bibliotecas as atividades de pesquisa virtual por meio dos recursos da internet. Isto representa uma considerável expansão dos equipamentos e funções da biblioteca escolar, ampliando sua importância na medida em que pode contribuir consideravelmente para o desenvolvimento das atividades didáticas.

O fato é que a biblioteca é um setor extremamente importante, apesar de ainda muito negligenciado. Mas como os serviços da biblioteca podem ser utilizados? Quem deve cuidar da biblioteca? Estas são questões simples, mas extremamente difíceis de responder.

Por vários anos, acreditou-se que a biblioteca fosse o lugar onde se guardavam os livros, que poderiam ser solicitados por qualquer pessoa e que a direção deveria dispor de alguém para ficar um certo tempo naquele espaço. Transformou-se a biblioteca em um verdadeiro depósito de livros. Lastimavelmente, ainda é possível encontrar, em algumas escolas, os livros e coleções trancados em armários, para que ninguém venha a “desarrumá-los”. Apenas, ocasionalmente, os educadores se davam conta do que a biblioteca oferecia, embora ela sempre estivesse ali a sua inteira disposição.

Mesmo as atividades de preparação e formação de professores negligenciavam a biblioteca. Um estudo desenvolvido por Silva (2000) detectou que a maioria dos livros consagrados de didática dos cursos de nível superior, praticamente, não discutia a temática das bibliotecas.

Um trabalho intenso, por parte dos gestores, para uma melhor operacionalização e uso da biblioteca escolar faz-se urgente. Perguntas básicas devem ser feitas, tais como: os estudantes usam

a biblioteca? Para que e como usam? Os professores estão utilizando o potencial da biblioteca da escola? Como está o acervo? As pessoas encarregadas utilizam adequadamente o espaço disponível?

Com certeza, a avaliação da biblioteca não está limitada à contagem dos metros quadrados de espaço disponíveis, da quantidade de estantes e do volume de livros. A avaliação envolve atenção, tanto no que se refere à quantidade, quanto à qualidade do acervo e de suas instalações.

Muitos educadores defendem mais investimentos nas bibliotecas escolares e reconhecem que uma questão essencial reside no quadro de pessoal que nelas trabalha. Neste sentido, é necessário e urgente que os gestores insistam na contratação de um bibliotecário com formação completa e de preferência com experiência em biblioteca escolar.

Conforme afirma Silva (2000), os diretores de escolas insistiram, durante muito tempo, na indicação de professores sem condições de trabalho em sala de aula ou aqueles já próximos da aposentadoria, pressupondo que eles teriam maiores facilidades de trabalho na biblioteca. E estas improvisações apenas têm conduzido a uma situação de desperdício do potencial deste setor.

Muito do sucesso de uma biblioteca depende da qualificação do pessoal por ela responsável, cuja seleção é uma das responsabilidades dos gestores. Que perfil deve ter este profissional, a sua disponibilidade, o que pensa sobre a função da biblioteca no contexto escolar e, especialmente, para o desenvolvimento do currículo são aspectos que devem ser considerados no momento da seleção dos bibliotecários e seus auxiliares. O bibliotecário é uma pessoa chave no desenvolvimento de um bom serviço da biblioteca da escola.

5.1 As instalações da biblioteca

O funcionamento de uma biblioteca é muito facilitado por suas condições físicas, climáticas e de localização, por exemplo, o que deve ser considerado quando do planejamento da construção e/ou de novas instalações escolares. Na verdade, uma das grandes dificuldades que os gestores encontram relativas às instalações da

biblioteca é o provimento de espaço em prédios já construídos. Depois que o prédio já está construído, a recomendação de alterações é extremamente complicada.

Neste sentido, um trabalho envolvendo os diversos interessados pode apontar soluções criativas para resolver ou minimizar os problemas. A opção de descentralização é uma alternativa razoável, apesar de os bibliotecários não a recomendarem.

Recomenda-se, portanto, aos gestores de escolas, onde as instalações da biblioteca apresentam problemas, que negociem com os responsáveis pelo órgão gestor do sistema a construção de novas instalações, buscando convencê-los de que a biblioteca é um espaço vital, sem a qual o projeto pedagógico da escola pode ser comprometido.

5.2 Acervos especiais para os docentes

Os estudiosos das bibliotecas e educadores, de um modo geral, têm enfatizado a importância e a necessidade de as bibliotecas escolares terem acervo específico para seus profissionais, especialmente para os professores. Neste sentido, o próprio sistema gestor (estadual ou municipal) e a escola devem se preocupar com a atualização e variedade de materiais bibliográficos necessários aos programas de formação continuada do corpo docente.

Já existem projetos e fundos especiais para a aquisição destes materiais de estudo para os professores, mas os gestores podem desenvolver parcerias com a comunidade, com os editores e os agentes empresariais, no sentido de incrementar o acervo de livros e outros recursos didático-pedagógicos. Além disso, devem buscar, junto a seus superiores, verbas com esta finalidade, através de projetos bem estruturados e fundamentados e, ainda, desenvolvendo campanhas periódicas de doação de materiais para a biblioteca.

A provisão de material atualizado é por demais importante para o desenvolvimento da educação, especialmente porque muitos professores têm dificuldades de comprar livros para suas bibliotecas pessoais. Por outro lado, as mudanças na sociedade e na educação se processam de forma cada vez mais rápida, o que exige dos

gestores maior consciência e dimensionamento das reais necessidades do corpo docente, em relação aos recursos para o seu aperfeiçoamento e atualização.

6. Gestão de atividades de saúde e alimentação

Um último item de discussão considerado relevante está relacionado aos materiais de saúde e merenda escolar. As escolas devem possuir estoques de materiais para tratamento de emergência, tais como equipamentos de primeiros socorros, com uma pessoa encarregada de resolver as dificuldades que podem ocorrer a qualquer momento. Também em relação à merenda escolar, os gestores têm uma série de responsabilidade, conforme comentamos a seguir.

Com relação aos aspectos de saúde é papel dos gestores o provimento de instalações que mantenham a segurança e a integridade física do corpo docente, discente e técnico-administrativo. Deste modo, devem corrigir quaisquer condições de insalubridade que comprometam os participantes da comunidade escolar. O sistema de esgotos e fossas, por exemplo, pode representar grandes riscos, se não for adequadamente inspecionado.

Muitas vezes, o pessoal das escolas se envolve em casos de emergência. Muitos ferimentos, aparentemente pequenos, podem ser bastante sérios. Outros casos, também comuns, como epilepsia, desmaios, paradas cardíacas podem representar uma preocupação especial para os gestores, os quais devem providenciar esquemas de emergência, com os professores ou outros profissionais para possíveis ocorrências. Neste sentido, é necessário o envolvimento de todos os membros da comunidade escolar em treinamento de primeiros socorros.

Concernente ao trabalho com a merenda escolar, a liderança do gestor no trabalho com os alimentos e na distribuição aos alunos é necessária. Neste papel de liderança do serviço da merenda escolar, os gestores devem se certificar das competências de suas cozinheiras e merendeiras, conduzir estudos e discussões com o pessoal de refeitório, com o corpo docente e com os alunos e, ain-

da, estabelecer mecanismos de controle destas atividades.

Quanto aos ambientes de preparação e distribuição, os gestores podem encontrar, através do diálogo com todos os envolvidos, as condições mais apropriadas para adequar estas atividades às especificidades da escola.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, J. S. **Administração de material**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1978.

FERNANDES, J. C. F. **Administração de materiais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

MARTINS, R. C. R. **Progestão**: como gerenciar o espaço físico e o patrimônio da escola? Brasília: CONSED, 2001.

SILVA, W. C. **A miséria da biblioteca escolar**. São Paulo: Cortez, 2000.

Os autores

José Cavalcante Arnoud, pedagogo, especialista em Gerência de Marketing formado pela Universidade Estadual do Ceará e docente nas áreas de Gestão e Planejamento Escolar. Atualmente

Sofia Lerche Vieira é doutora em Filosofia e História da Educação pela PUC/SP, professora titular do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará, pesquisadora do CNPq e atual Secretária da Educação Básica do Estado do Ceará.

Eloísa Maia Vidal, doutora em Educação pela UFC e professora do curso de Física da Universidade Estadual do Ceará. Pesquisadora na área de educação científica, ensino de ciências e avaliação de aprendizagem. Atualmente é coordenadora técnica pedagógica da SEDUC.

Humberto de Andrade Carmona, doutor em Física e professor do curso de Física da Universidade Estadual do Ceará.

Isabel Maria Sabino de Farias, doutora em Educação e professora do Centro de Educação da UECE. Pesquisadora na área de Política Educacional e Cultura Docente.

João Batista Carvalho Nunes, doutor em Educação e professor do Centro de Educação da UECE. Pesquisador na área de Política Educacional e Cultura Docente

José Eudes Baima Bezerra, mestre em Educação e professor da Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos da UECE. Pesquisador na área de Política Educacional e Cultura Docente

Justo Luís Pereda Rodríguez, doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Havana e professor visitante do Centro de Educação da UECE.

Maria Gláucia M. T. Albuquerque, doutoranda em Educação e professor do Centro de Educação da UECE. Pesquisador na área de Política Educacional e Cultura Docente

Maria Teresa Moreno Valdés, doutora em Ciências da Educação pela Universidade de Havana e professora da Universidade de Fortaleza.

Francisco José da Costa, mestre em Administração pela Universidade Estadual do Ceará e consultor especializado em Gestão Escolar. Professor de Administração na Faculdade Integrada do Ceará – FIC.

Henrique César Muzzio de Paiva Barroso, mestre em Administração pela Universidade Estadual do Ceará e Especialista em Gerência Geral. Desenvolve atividades de consultoria em organizações públicas e privadas e é professor de Administração na Faculdade Integrada do Ceará – FIC.

