

Ministério da Educação
Secretaria de Educação Básica



PRADIME

Programa de Apoio aos
Dirigentes Municipais de Educação

Parcerias

União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)

Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)

Banco Mundial (Bird)

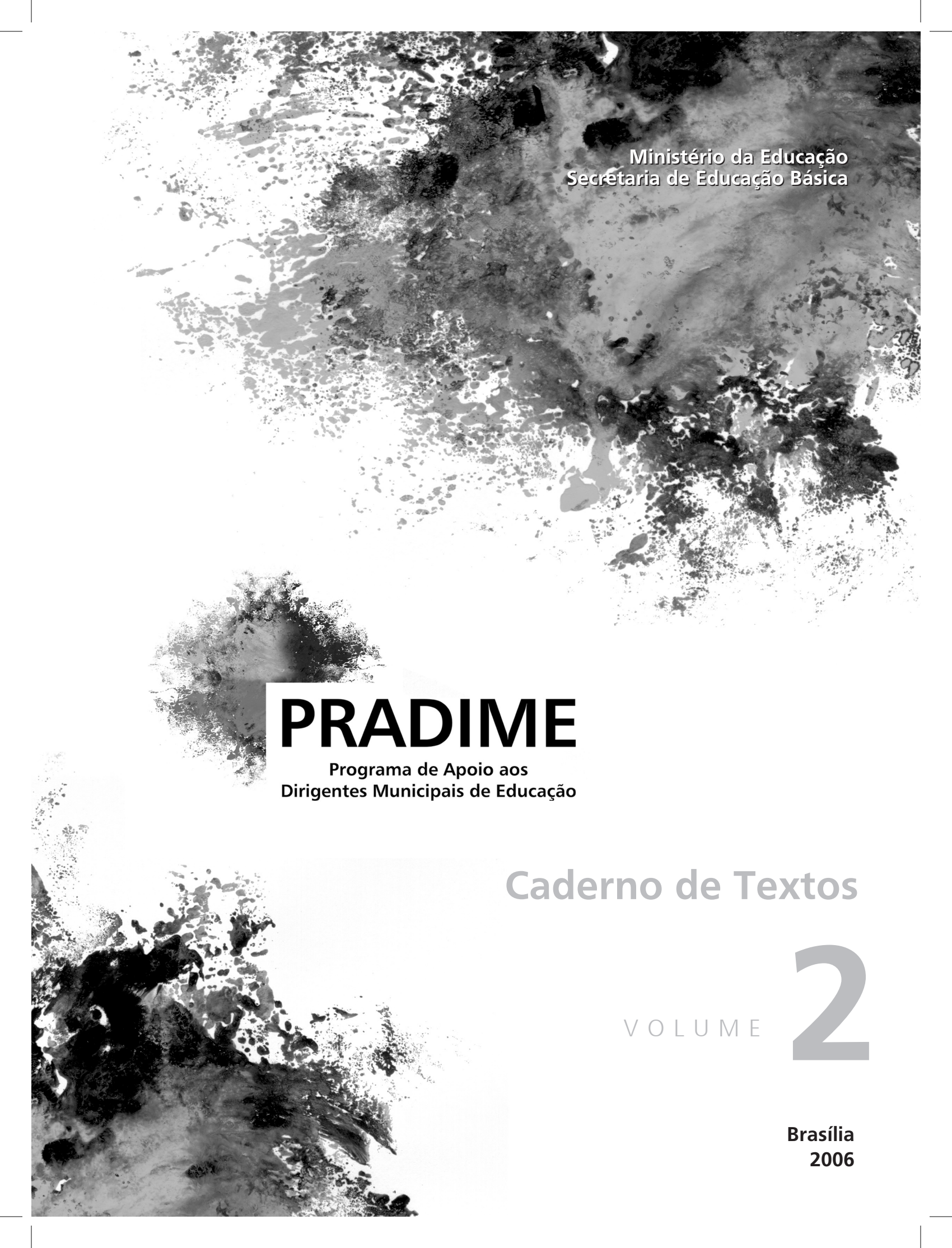
Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica.

Pradime : Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. – Brasília, DF : Ministério da Educação, 2006.

176p. : il. – (Caderno de Textos ; v.2)

ISBN: 85-98171-27-1

1.Educação. I. Título. II. Título: Caderno de Textos.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Básica

PRADIME

Programa de Apoio aos
Dirigentes Municipais de Educação

Caderno de Textos

VOLUME

2

Brasília
2006

Ministério da Educação
Secretaria de Educação Básica
Diretor do Departamento de Projetos Educacionais
Armando Amorim Simões

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Presidente

Jose Henrique Paim Fernandes

Diretor de Programas Especiais

Leopoldo Jorge Alves Júnior

Análise da produção textual

Maria de Salete Silva

Revisão final

Leonardo Barros de Oliveira

Projeto gráfico

TDA - Desenho & Arte Ltda.

Revisão do projeto gráfico

Ana Maria Brigatte

Apoio de edição

Deise Sampaio Meister

Helber Ricardo Vieira

Marcia Gonçalves da Silva

Esta obra foi editada pelo Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, para atender a objetivos do Programa Fundescola, em conformidade com o Acordo de Empréstimo número 7122 com o Banco Mundial, no âmbito do Projeto 914BRA1111 da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
Esplanada dos Ministérios - Bloco L
5º Andar - Sala 500 - Gabinete
Brasília/DF - CEP: 70 047-900
Tel. (61) 3226 2682
Fax (61) 3226 8690
pradime@mec.gov.br

IMPRESSO NO BRASIL

Sumário

Apresentação.....	7
Introdução	9

Tema 4

Políticas educacionais para um brasil de todos.....	13
1. Introdução.....	15
2. O Direito à Educação	17
2.1. Educação e desenvolvimento humano.....	17
3. O desenvolvimento humano e a agenda internacional	18
4. Direito à Educação: qualquer tipo de educação?.....	21
5. As metas de educação para todos	25
6. Outras articulações globais	28
7. O direito à educação na legislação brasileira	29
7.1. educação como direito social	30
8. Quais são as metas do PNE?	41
9. A que distância estamos das metas do PNE?.....	42
10. O PME: possibilidade de elaborar e concretizar uma política educacional	46
REFERÊNCIAS	68

Tema 5

Financiamento e gestão orçamentária da educação.....	71
1. Introdução.....	73
2. Fontes de financiamento da Educação Básica Pública	75
2.1. Impostos e Educação.....	76
2.2 Atual estrutura legal do financiamento.....	78
2.3. O potencial dos impostos vinculados à MDE.....	80
2.4. As receitas municipais vinculadas ao ensino.....	85
2.5. Sonegação, isenções e desvios	86
2.6. Contribuições sociais para a educação.....	87
2.7 O FUNDEF e o FUNDEB.....	88
3. Gestão Orçamentária da Educação	90
3.1. O ciclo de Planejamento e de Execução Orçamentária	90
3.2. Execução Orçamentária.....	95
3.3. Avaliação e Controle do Orçamento	97

4. Códigos e Linguagens do Orçamento	99
4.1. Classificação da Receita.....	100
4.2. Classificação da Despesa	102
5. Educação e Desenvolvimento local.....	106
5.1. Educação, Economia e Identidade Coletiva.....	109
6. Financiamento e Qualidade Social da Educação	111

Tema 6

Gestão de recursos materiais..... 119

1. Introdução.....	121
2. Infra-estrutura e Desigualdades	122
3. Planejamento de rede escolar como instrumento de gestão da educação com qualidade social	126
3.1. O que é planejamento de rede escolar	128
3.2. Aplicabilidade do Planejamento de Rede Escolar.....	129
3.3. Promovendo a Equidade e a Eficiência.....	131
4. Melhores Prédios	136
4.1. A implantação do prédio no terreno.....	137
4.2. Programa de Necessidades	138
4.3. Funcionalidade e Habitabilidade	138
4.4. Racionalização e simplicidade construtiva	142
4.5. Instalações e Economia	143
4.6. Mobiliário	144
4.7. Equipamentos.....	145
4.8. áreas externas.....	146
4.9. Critérios de qualidade	147
5. A Gestão de Recursos Materiais no Desenvolvimento Sustentável	153
6. Aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública municipal	157
REFERÊNCIAS	175

APRESENTAÇÃO

O Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime) é uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC), em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com o objetivo de fortalecer a atuação dos dirigentes ante a gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais, bem como com o de contribuir para o avanço do País em relação às metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

A parceria realizada entre MEC, Undime, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e Banco Mundial (Bird) possibilitou a realização desse Programa. Alinhado com o compromisso de promover os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, bem como com as metas estabelecidas no Marco de Ação de Dacar (2000) e no PNE, o Pradime enfatiza a dimensão educacional do desenvolvimento humano e sustentável e chama a atenção do dirigente para o papel da educação no processo de desenvolvimento local.

Com nova denominação e novos conteúdos, o Pradime retoma a experiência do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), realizado pelo MEC em 1997, 1999 e 2001. A nova denominação ressalta a figura do dirigente municipal de educação, em conformidade com a Undime. Os novos conteúdos afinam-se com o contexto dos atuais desafios da política educacional do País, destacando o papel estratégico do dirigente municipal nesse cenário. Além disso, abrangem um conjunto de unidades temáticas, no formato de palestras e oficinas, enfatizando aspectos práticos e teóricos de conhecimentos úteis à gestão dos sistemas de ensino e da política educacional no âmbito municipal.

Este Caderno é parte integrante da série de materiais a ser oferecida aos dirigentes municipais de educação para o apoio à sua gestão. Esperamos que a continuidade do Programa possa contribuir para o desenvolvimento da Educação Básica nos municípios brasileiros e para a superação das desigualdades sociais em nosso País.

Fernando Haddad
Ministro de Estado da Educação

INTRODUÇÃO

O Brasil alcançou importantes avanços na cobertura educacional nos últimos anos, atingindo, para as crianças de 7 a 14 anos, taxas comparáveis às dos países mais desenvolvidos do mundo. Em 2003, a frequência escolar nesta faixa etária alcançou 97,2%. A taxa líquida de matrícula no Ensino Fundamental teve registro de 94%, sendo alta também para diferentes regiões do País (Norte - 93%; Nordeste - 92%; Sudeste - 95%; Sul - 96%; Centro-Oeste - 94%), faixas de renda (20% mais pobres - 91%; 20% mais ricos - 96%), raças (brancos - 95%; negros e pardos - 93%), gênero (homens - 93%; mulheres - 94%), zonas de domicílio (urbana - 94%; rural - 92%). Os indicadores de matrícula mostram uma irrefutável redução das desigualdades de acesso ao Ensino Fundamental em nosso País.

Há, contudo, grandes desafios a serem enfrentados na Educação Básica no País. É preciso ampliar o acesso à Educação Infantil (atribuição prioritária dos municípios) e Ensino Médio (atribuição prioritária dos estados). A taxa líquida de matrícula nesses níveis de ensino são respectivamente 34% e 43%. É necessário também trabalharmos para a urgente melhoria da qualidade do ensino ofertado em nossas escolas. Os indicadores de aprendizagem do SAEB para o Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e Matemática apontam índices críticos, com resultados piores no Nordeste brasileiro. Desse modo, embora as desigualdades tenham sido reduzidas, em relação ao acesso ao Ensino Fundamental, dados dos sistemas de ensino mostram que ainda persistem desigualdades quanto aos resultados educacionais alcançados por diferentes segmentos da população, comprometendo assim a universalização do Ensino Fundamental, uma vez que nem todos concluem este nível de ensino.

A garantia do direito à educação não se resume à provisão de matrícula. Devem-se assegurar meios capazes de proporcionar aos alunos condições de permanência, aprendizagem e conclusão, conduzindo assim ao aumento do nível de escolarização da população. Nesta direção, apontam os objetivos do Plano Nacional de Educação, quando destacam a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais quanto ao acesso, à permanência e ao sucesso escolar; a democratização da gestão do ensino público; e o aumento da escolaridade da população como desafios da educação nacional. As políticas educacionais no nível municipal desempenham um papel fundamental para fazer avançar o País em direção a esses objetivos. Os dirigentes municipais de educação nesse contexto assumem uma função de destaque, sendo os responsáveis pela gestão da oferta, qualidade e equidade da edu-

cação para cerca de 25 milhões de crianças, jovens e adultos nos diferentes níveis e modalidades de ensino, correspondendo a 45% das matrículas de Educação Básica no Brasil.

O Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Básica (SEB) e em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com a Unicef, a Unesco, o PNUD, a OEI e o Banco Mundial, coloca-se ao lado dos dirigentes municipais nessa missão. Para isso, oferece apoio técnico, espaço para a troca de experiências e a formação permanente por meio do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime). O Pradime faz parte do Sistema de Apoio à Gestão Educacional composto por outros três programas que apóiam a criação e a formação de Conselhos Municipais de Educação, dos Conselhos Escolares e a formação dos diretores de escola. O Pradime é uma iniciativa que visa ao apoio e ao fortalecimento do dirigente na gestão do sistema de ensino e das políticas educacionais.

Com nova denominação, conteúdos e estratégia, o Pradime retoma o antigo PraseM, realizado pelo MEC nos anos de 1997, 1999 e 2001. A nova denominação dá destaque à figura do dirigente e à sua responsabilidade como gestor do sistema municipal de ensino em conformidade com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Os novos conteúdos partem do contexto atual dos desafios da política educacional em nosso País, dando especial atenção ao papel estratégico do dirigente neste cenário. Os conteúdos são organizados em torno de três eixos transversais: (a) a educação como agente propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional; (b) a qualidade social da educação como marco diferencial da ação pedagógica do Estado; e (c) a gestão democrática como caminho condutor de novas práticas do Poder Público. O Pradime é apresentado aos dirigentes em três estratégias distintas: encontros presenciais de formação, com duração de quatro dias, realizados nos estados; estratégias de ensino a distância (Pradime on line) e ambiente para identificação, avaliação e disseminação de experiências inovadoras em gestão educacional no nível municipal (Observatório de Experiências Inovadoras). Essas iniciativas são implementadas em parceria com a Undime e com os demais parceiros do programa.

O programa de formação está organizado em nove unidades temáticas, cujos textos de apoio estão publicados nestes Cadernos de Textos, os quais ora publicamos:

1. A Educação no Contexto da Política de Desenvolvimento com Igualdade Social
2. A Organização da Educação Nacional no Contexto do Fortalecimento da Educação Básica: o Papel do Município
3. Avaliação de Políticas Educacionais
4. Políticas Educacionais para um Brasil de Todos
5. Financiamento e Gestão Orçamentária da Educação
6. Gestão de Recursos Materiais
7. Gestão Democrática da Educação

8. Gestão Pedagógica da Educação Escolar
9. Valorização dos Trabalhadores em Educação: Docentes e Não-Docentes

Além dos Cadernos de Textos, a série de publicações do Pradime inclui:

- Caderno de Oficinas: contendo as orientações e as atividades das oficinas realizadas nos encontros presenciais.
- Caderno de Transparências: contendo o conjunto das transparências utilizadas nas palestras dos encontros presenciais.
- Marcos Legais da Educação Nacional: publicação que reúne e organiza as principais normas (Leis, Decretos, Resoluções, Pareceres e Portarias) em vigor da educação nacional.
- Guia de Programas: guia de orientação ao dirigente municipal de educação sobre os principais programas do Ministério da Educação que podem apoiar a gestão municipal, contendo informações sobre o que é o programa, qual o público alvo, como o município pode participar e como obter mais informações.

Esperamos que o Pradime represente para os dirigentes municipais de educação um espaço de formação permanente, de troca de experiências, de acesso a informações e ferramentas de gestão. Esperamos ainda que possa apoiar os municípios na promoção de avanços da gestão municipal em relação aos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação. Finalmente, que possa fazer um aprofundamento do diálogo sobre o valor da educação para o desenvolvimento equitativo da sociedade e para a construção da cidadania democrática em nosso País.

Francisco das Chagas Fernandes
Secretário da SEB

Maria do Pilar L. Almeida e Silva
Presidenta da Undime

TEMA 4

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA
UM BRASIL DE TODOS**



Tema 4

Políticas educacionais para um Brasil de todos

*Candido Alberto Gomes
Regina Tereza Cestari de Oliveira*

1. INTRODUÇÃO

Qual é o papel do município em face das políticas educacionais para um Brasil de todos? Toda corrente se compõe de elos, que devem estar bem unidos uns aos outros. O município é um elo fundamental para o Brasil alcançar os objetivos fixados pela sua legislação e cumprir os compromissos internacionais assumidos. Quando se trata de um Brasil de todos e de uma Educação Básica de qualidade para todos, o município é a base, não sozinho, mas como parte desta corrente de colaboração.

Assim, este texto tem como objetivos:

- Relacionar o município com a agenda internacional da educação e os compromissos assumidos pelo Brasil.
- Relacionar o município com o panorama legal da educação brasileira, com especial enfoque para o PNE e para o regime de colaboração entre os diversos níveis de governo.
- Explicar o papel do PME, na qualidade de instrumento estratégico da gestão, para colocar, em prática, políticas educacionais como fator de desenvolvimento e inclusão social.

DIRIGENTE: UMA FUNÇÃO ESTRATÉGICA

Resolver problemas como a falta de livro didático e de merenda, o atraso no salário dos

1 - Mestre em História pela USP. Professora de História em nível superior. Secretária Municipal de Educação de Santo André (1997 - 2000).
2 - Professora da Rede Pública Estadual de Educação - RS. Assessora da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre - SMED (1990 - 2000).
3 - Responsável pela área de gestão e administração da educação. Escritório Regional de Buenos Aires/Argentina/OEI.
4 - Pesquisador do IPEA.

professores, providenciar o conserto de goteiras, e do telhado que está caindo, lidar com a violência dentro das escolas, são algumas das tarefas que levam o dirigente municipal de educação a atuar como uma espécie de bombeiro, apagando vários incêndios ao mesmo tempo. Desta forma, a rede escolar vai se sustentando, mas é difícil dar um salto de melhoria. Na verdade, essa rotina corresponde ao que se chama de administração. Logicamente ela é muito importante, porque mantém a máquina funcionando.

No entanto, o dirigente de educação deve não apenas cuidar das dificuldades diárias, mas também compreender por que essas dificuldades existem e, sobretudo, precisa saber aonde quer chegar.

- *Por favor, como devo fazer para sair daqui?*
- *Depende muito de aonde você quer ir.*
- *Aonde não tem importância.*
- *Então não tem importância o caminho que você tomar – respondeu o Gato.*

(Alice no País das Maravilhas)

O dirigente de educação não pode ser como Alice. Cuidar da rotina é a administração, saber aonde chegar é fazer política educacional. Fazer política é acender os faróis na noite escura e dar uma direção à educação do município. Quando se acende os faróis baixos, se enxerga até o fim do governo do prefeito que o nomeou. Porém, uma criança de quatro anos que hoje entra na pré-escola só daqui a dez anos terminará o Ensino Fundamental. Com 17 anos, se tudo correr bem, completará o Ensino Médio. E se não isso não acontecer? O que será da criança, que terá 18 daqui a 14 anos, quando você não será mais dirigente? Por isso, é preciso também acender os faróis altos e ver a política educacional do seu município muito além do atual governo, como uma política pública. Na educação, a semeadura, o plantio e a colheita levam muito tempo, não é como a safra que se colhe no ano que vem. Por isso, o dirigente municipal de educação precisa ser um líder, um negociador e desempenhar um papel estratégico. Não pode deixar de cuidar da rotina e, ao mesmo tempo, precisa utilizar o planejamento como ação estratégica para dar um sentido a essa mesma rotina.

Diante disso, é que se coloca a questão fundamental do papel do dirigente municipal no planejamento e condução de políticas municipais de educação voltadas ao desenvolvimento com igualdade social. Desde já, pode-se dizer que há muita coisa a fazer e que o município

é a base e o ponto de partida, por mais difíceis que sejam as suas condições.

2. O DIREITO À EDUCAÇÃO

2.1. EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO

“Se a guerra nasce na mente dos homens, também a paz nela pode ser cultivada.”

(Da Constituição da Unesco)

Cabe a todo o cidadão se perguntar: em que tipo de país quero viver? Sabe-se que a sociedade desejada seria aquela em que a economia cresce continuamente e produz grande quantidade de riquezas. É como uma bicicleta que precisa rodar cada vez mais rápido para manter-se de pé. Aprendemos também que não basta a prosperidade, mas é preciso repartir a riqueza. Uma sociedade que tem uma minoria rica e uma maioria pobre não é uma sociedade desenvolvida. O primeiro texto, sobre A Educação no Contexto da Política de Desenvolvimento com Igualdade Social, deixou claro que o desenvolvimento humano sustentável destaca as relações entre a educação e as práticas educativas de outras áreas. Criado nos anos 70, o conceito de desenvolvimento humano implica viver mais e melhor, bem como o aumento das opções e escolhas abertas aos indivíduos, o dos seres humanos.

Percebe-se então, que a educação não faz milagres, mas cada pessoa pode ser muito importante para o desenvolvimento humano, tanto assim que, conforme destacou o primeiro texto, a educação é um canal propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional.

Em suma

A sociedade em que queremos e precisamos viver não é a que cada vez mais gera e consome riquezas, mas aquela em que o homem, em vez de ser esquecido, se torna o centro do exercício de um conjunto de direitos humanos, que, aliás, foram historicamente definidos e pactuados pelas Nações Unidas no fim da Segunda Guerra Mundial. Desenvolvimento humano tem a ver não só com a renda por habitante (per capita), o saldo das contas públicas ou o montante da dívida de um país, mas também com a educação, a nutrição, a mortalidade infantil, a reciclagem do lixo e

o respeito ao meio ambiente.

E você – e nós – o que temos a ver com isso? Temos a oportunidade de colocar uma pedra angular na construção do desenvolvimento humano. Uma só pedra que seja, ao longo da

Para refletir pedra angular.

JÁ NÃO BASTA UM PLANETA!

Segundo documento preparatório para a Conferência de Joanesburgo (2002), se cada habitante da Terra se comportasse como o habitante médio de um país de alta renda, seriam necessários 2,6 planetas – quase três! - para satisfazer às necessidades de todos. Pergunta-se: somos bons inquilinos do planeta ou saqueadores egoístas dos recursos naturais? Poderemos infinitamente continuar com a sociedade de consumo, que precisa andar cada vez mais rápido, como uma bicicleta, para não cair? Desse modo, o desenvolvimento não é humano, nem sustentável. Qual a nossa responsabilidade? A escola precisa ensinar as pessoas a cuidarem melhor do ambiente, a tratar melhor da sua saúde e dos outros membros da sociedade.

3. O DESENVOLVIMENTO HUMANO E A AGENDA INTERNACIONAL

Vive-se um intenso processo de globalização, no qual o mundo se torna cada vez mais interdependente; um planeta já não basta para as necessidades consumistas, os contrastes sociais se tornam cada vez mais brutais à medida que o mundo se estreita e já há algum tempo os países, sobretudo na Organização das Nações Unidas (ONU), têm reagido e elaborado uma agenda internacional. Afinal, com a globalização, o mundo precisa cada vez mais discutir e resolver as questões em comum, porque nós dependemos uns dos outros. Não pode haver globalização sem que se aprenda a conviver. A questão, porém, é antiga e nasceu das cinzas da Segunda Guerra Mundial, com o estabelecimento da ONU, da qual o Brasil foi um dos países fundadores. A partir de então, foram assinados diversos

documentos pelos países-membros, com o compromisso também de incorporá-los ao seu sistema jurídico, tornando-os internamente obrigatórios.

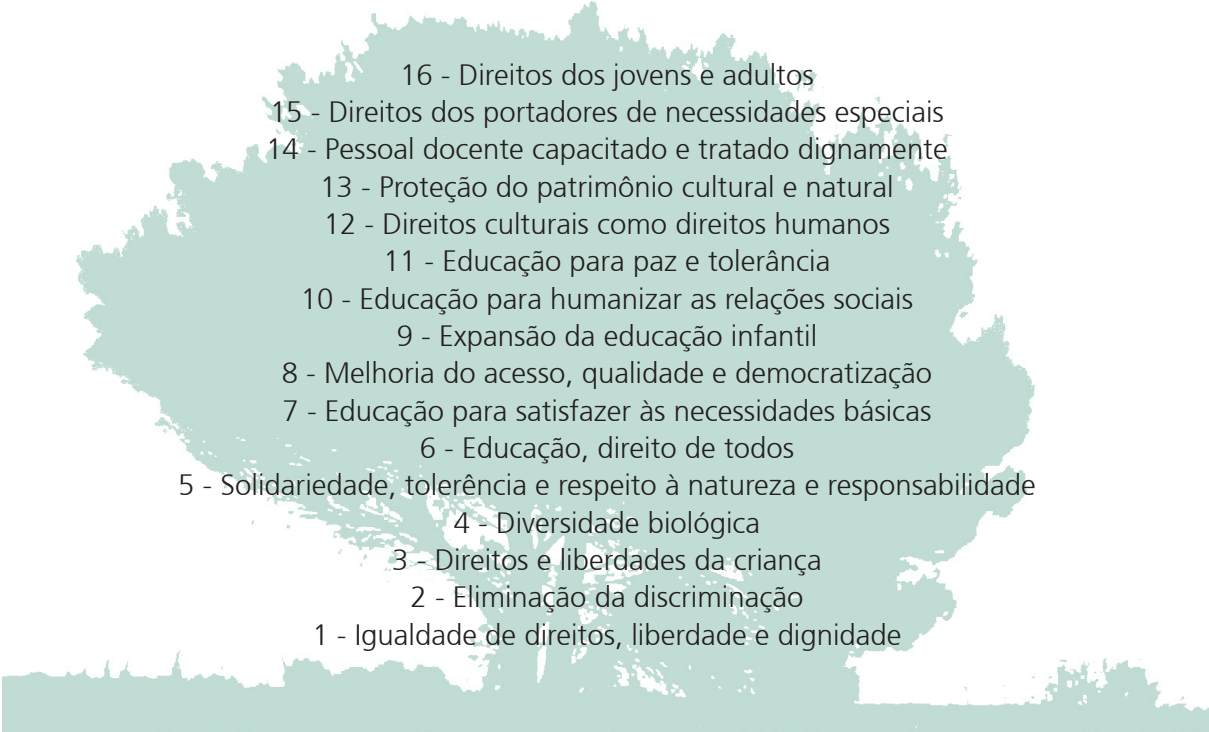
A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) foi, inegavelmente, o ato de maior amplitude assinado pelos países-membros das Nações Unidas. Ela surgiu como uma forma de superar os horrores da Segunda Guerra, inclusive o Holocausto (é preciso lembrar que essa conquista, como as outras aqui indicadas não nascem por acaso, mas de longas lutas para superar as injustiças). Ela é a mãe, pode-se dizer, dos documentos gerais e tratados multilaterais, que constituem os valores de base adotados e renovados à medida que vão emergindo novos problemas na ordem mundial. Essa Declaração e as que a sucederam consideram como base a liberdade e a igualdade em direitos e dignidade para todos os homens.

Esses direitos devem efetivar-se sem distinção de qualquer ordem, seja de raça, cor, gênero, nacionalidade, língua, religião, opinião, ou outra situação. Tais direitos são de ordem econômica, social, cultural, educacional. A educação é obrigatória no nível primário e gratuita pelo menos nos níveis denominados de primário e fundamental. A criança é declarada sujeito de direitos (Declaração Universal dos Direitos da Criança – 1959) numa série de instrumentos internacionais gerais e específicos, tais como a Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Outros instrumentos internacionais semelhantes focalizam os direitos humanos e condenam a discriminação de outros grupos igualmente vulneráveis.

Da mesma forma que uma árvore cresce a partir do chão, das suas raízes, tornando-se cada vez mais alta frondosa, tais documentos foram avançando e se tornando cada vez mais específicos, até tratarem de implicações para diversas áreas dos currículos escolares.

Para resumir esses valores, podemos colocá-los como a árvore dos valores (figura 1), que envolve as diferentes dimensões da educação. É interessante destacar que um dos efeitos

positivos da globalização é poder vir a configurar-se um direito comum da humanidade ou o direito dos direitos. Assim, esses valores, dentre os quais está o direito à educação,

- 
- 16 - Direitos dos jovens e adultos
 - 15 - Direitos dos portadores de necessidades especiais
 - 14 - Pessoal docente capacitado e tratado dignamente
 - 13 - Proteção do patrimônio cultural e natural
 - 12 - Direitos culturais como direitos humanos
 - 11 - Educação para paz e tolerância
 - 10 - Educação para humanizar as relações sociais
 - 9 - Expansão da educação infantil
 - 8 - Melhoria do acesso, qualidade e democratização
 - 7 - Educação para satisfazer às necessidades básicas
 - 6 - Educação, direito de todos
 - 5 - Solidariedade, tolerância e respeito à natureza e responsabilidade
 - 4 - Diversidade biológica
 - 3 - Direitos e liberdades da criança
 - 2 - Eliminação da discriminação
 - 1 - Igualdade de direitos, liberdade e dignidade

estariam em processo de inscrever-se nesse direito comum.

FIGURA 1

Árvore dos Valores

Em suma

Se a globalização tem inúmeros efeitos negativos, lidar com os problemas dos múltiplos países tem gerado declarações, tratados, documentos gerais e específicos, a começar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que se incorporam, sob determinadas condições, ao direito interno dos países. Um desses direitos básicos é a educação. Isso significa que todas as crianças, por mais pobres que sejam, por mais longe que

Para refletir

morem, tem direito à educação com igualdade. O Brasil firmou esses compromissos e se obriga a cumpri-los. Cada município é parte do Brasil e, assim, tem como função lutar pela educação para todos com os outros níveis de governo.

PARA QUE SERVEM AS DECLARAÇÕES INTERNACIONAIS?

A Declaração Universal dos Direitos Humanos e as que a sucederam não trazem valores declarados, em vez de valores vividos? A realidade não continua a ser difícil, apesar de tantos princípios e normas? A realidade, porém, é cheia de contradições. Se as leis avançadas podem enganar, por outro lado, quando elas se inscrevem no direito de cada país, elas servem de base para legítimas reivindicações. Mediante a mobilização e a participação, o que é letra morta pode virar letra viva. Assim, não basta a lei, mas a cidadania para concretizar os direitos. A cidadania não só pode modelar a lei, mas fazer com que ela encarne na realidade. Então, de que lado se está? Dos que querem uma lei de letras mortas ou dos que querem a lei em letras vivas?

4. DIREITO À EDUCAÇÃO: QUALQUER TIPO DE EDUCAÇÃO?

No conjunto da árvore dos valores, destacam-se três documentos que têm a ver mais diretamente com a educação:

- a Declaração do Milênio (2000), que entrelaça e atualiza os valores essenciais ao relacionamento internacional no século XXI e estabelece as Metas de Desenvolvimento do Milênio;
- a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), que entre outros aspectos, deixa claro que crianças, jovens e adultos têm direito à educação de qualidade;
- o Marco de Ação de Dacar (2000), que fixou um conjunto simples de metas que todos

os países, inclusive o Brasil, são obrigados a atingir até 2015.

A Declaração do Milênio reuniu todos os países-membros das Nações Unidas em torno das Metas de Desenvolvimento do Milênio, para melhorar o mundo em que se vive e diminuir os seus contrastes até 2015. São elas:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome
2. Alcançar a educação primária universal
3. Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres
4. Reduzir a mortalidade infantil
5. Melhorar a saúde materna
6. Combater HIV/Aids, malária e outras doenças
7. Assegurar a sustentabilidade ambiental
8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

A luta por essas metas não é um processo inconseqüente. Os diversos países-membros da ONU são continuamente monitorados para saber-se em que ponto cada um se encontra e a que distância de cada meta. Dessa forma, eles são alertados permanentemente quanto à caminhada.

É preciso estar certo de que esses acordos internacionais não acontecem por acaso. Os organismos promovem acordos internacionais porque essas questões se tornam graves e têm relações com acontecimentos históricos importantes. Assim, se articularam até mesmo com órgãos econômicos, conforme foi o caso da Conferência Mundial de Educação para Todos.

Em suma

Verifica-se que, em face das desigualdades mundiais e da necessidade do desenvolvimento humano, foram estabelecidas Metas de Desenvolvimento do Milênio, nos campos da pobreza, educação, saúde e ambiente. O município é a base do Brasil. É lá que precisa começar e terminar a luta pelo desenvolvimento humano e pela educação para todos.

Quanto à educação, havia uma longa tradição de contentamento com a matrícula das crianças e adultos na escola, mesmo que essa escola fosse muito precária. O aumento dos números era, em princípio, visto como uma grandeza satisfatória e um sinal de progresso. No entanto, a educação, a ciência e a tecnologia passaram, com o tempo, a se tornar cada vez mais importantes para o mundo. Surgiu, por isso, a expressão sociedade do conhecimento: é a sociedade que, para andar, precisa mais dos talentos de criar e transformar. Em outras palavras, as matérias-primas, a energia, a posição geográfica, passaram a ser menos importantes que o conhecimento e a educação.

Muitos educadores consideraram que a sociedade do conhecimento levaria o setor educacional a receber uma atenção que nunca recebera na história, pela necessidade de pessoas educadas e capacitadas, conforme exigia a nova economia. Realmente essa necessidade aumentou muito – e não apenas de uma educação qualquer, oferecida por professores despreparados, em que o aluno aprenda qualquer coisa. Passou a ser necessário mais do que nunca contar com pessoas que realmente aprendam e se eduquem.

Se, por um lado, a sociedade do conhecimento abriu novas perspectivas para a educação, por outro lado, no contraste entre luzes e sombras, contribuiu para aumentar as desigualdades entre os países e entre as pessoas dentro de cada país. Se o conhecimento passou a ser fundamental, saiu com mais vantagem quem já acumulava o melhor conhecimento. Se passaram a ser exigidas pessoas mais qualificadas, as que não conseguem educação de qualidade tendem a ficar excluídas. Os países com educação de maior qualidade saíram na frente, ao contrário dos demais. Para todos, por exemplo, já não basta a alfabetização definida como assinar o nome ou escrever um bilhete simples.

A alfabetização passou a ter muitas dimensões, que envolvem a leitura e a escrita de textos, a compreensão de imagens e o uso da informática, entre outras linguagens. Assim, se de um modo, a sociedade do conhecimento valorizou a educação, de outro modo, ampliou

as desigualdades entre países e pessoas e a exclusão social. Isso significa que é cada vez pior não contar com uma educação de qualidade para todos. Quem não contar com ela, fica excluído da sociedade.

Por isso mesmo, a Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990) estabeleceu posicionamento ante as necessidades da Educação Básica no mundo por meio de diversas agências internacionais, e a Unesco tem desempenhado um papel chave, com o Unicef, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Banco Mundial. Ao contrário de documentos precedentes, essa Declaração não se contenta com os princípios da universalização do acesso e da igualdade de direitos, mas destaca a qualidade na educação. Suas principais ênfases são:

- A educação é a instituição social destinada a satisfazer às necessidades básicas de aprendizagem das pessoas (crianças, jovens e adultos), necessidades que compreendem:
 - os instrumentos essenciais para a aprendizagem (leitura, escrita, cálculo, solução de problemas) e
 - os conteúdos básicos de aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) necessários à vida.
- A Educação Básica não é um fim em si, mas a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes.
- Para satisfazer às necessidades básicas de aprendizagem, é preciso expandir o enfoque da Educação Básica, rumo a concentrar a atenção na aprendizagem, a ampliar os seus meios e o seu raio de ação, a propiciar um ambiente adequado à aprendizagem, a fortalecer alianças e a manter um padrão mínimo de qualidade.
- Para isso, é indispensável uma política contextualizada de apoio à educação, com base no compromisso, na vontade política e na mobilização correspondente de recursos.

Em suma

As mudanças do mundo valorizam a educação de qualidade, o que acentua as desigualdades entre países e pessoas e pode acelerar a exclusão social se essa educação não é oferecida. Como esta não é fácil de construir, especialmente pelos países mais pobres, tais mudanças acentuam as desigualdades entre países e pessoas e aceleram a exclusão social. A Declaração Mundial de Educação para Todos veio dar este alerta: a matrícula é necessária, mas não suficiente para atender às necessidades básicas de aprendizagem das pessoas.

5. AS METAS DE EDUCAÇÃO PARA TODOS

Dez anos depois da Conferência que aprovou a Declaração Mundial de Educação para Todos, foi realizada, em Dacar, Senegal, uma avaliação e uma retomada dos compromissos de Jomtien. O Marco de Ação de Dacar, que tem o Brasil como um dos países comprometidos, estabeleceu um pequeno conjunto de metas concretas para 2015:

- Expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem.
- Assegurar que todas as crianças, em particular as meninas e as crianças que vivem em circunstâncias difíceis e de minorias étnicas, completem a educação primária gratuita, de boa qualidade.
- Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso eqüitativo à aprendizagem apropriada e às habilidades para vida.
- Alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente para as mulheres, e acesso eqüitativo à Educação Básica e continuada para todos os adultos.
- Eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e ao

desempenho pleno e eqüitativo de meninas na Educação Básica de boa qualidade.

- Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de tal modo que todos alcancem resultados mensuráveis de aprendizagem, sobretudo na alfabetização, na aquisição de conhecimentos matemáticos e habilidades essenciais à vida.

Para isso, entre as ações necessárias, o Marco de Ação de Dacar propõe:

- Aumentar significativamente o investimento na Educação Básica.
- Promover as políticas de educação para todos, no contexto setorial, claramente ligadas à eliminação da pobreza e às estratégias de desenvolvimento.
- Envolver a sociedade civil na formulação, implementação e acompanhamento das estratégias de desenvolvimento.

O Marco de Ação de Dacar, que prevê a educação de qualidade para todos, privilegia os grupos mais vulneráveis, num conjunto simples de metas que vem sendo acompanhado continuamente pela Unesco. O Brasil, que é um dos países comprometidos, assumiu um compromisso de acesso qualidade e eqüidade da educação. Esse compromisso envolve os três eixos do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime):

- A educação é propulsora do desenvolvimento, já que não tem um mero valor formal e deve se integrar às políticas de desenvolvimento. Portanto, a educação não pode estar sozinha, mas sim, entrelaçada aos outros setores econômicos e sociais.
- A qualidade social da educação – para a vida – deve ser um marco diferencial da ação pedagógica do estado.
- A participação da sociedade civil deve contribuir para a educação, de modo que,

como elemento essencial à gestão democrática conduza a novas práticas do poder público.

O SEU MUNICÍPIO TEM EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS?

(inspirado por Braslavsky (2005), em homenagem póstuma à autora)

1. A educação faz sentido para os alunos, especialmente os mais pobres? Ou é estranha à realidade dos alunos, das famílias e da comunidade?
2. A comunidade valoriza a educação e os seus professores? Ou a educação é considerada pouco útil e os professores vistos como pouco dedicados e competentes?
3. Os professores têm formação de qualidade e trabalham com ética e competência? Ou não são bem preparados e, com frequência, não sabem ensinar e desrespeitam os alunos e as suas famílias?
4. Diretores e supervisores criam um clima encorajador, para as escolas formarem e informarem, e há um sentido para todos os que atuam nelas? Ou diretores e supervisores consideram a burocracia mais importante que a educação? Ou acham que o tempo e a energia das pessoas não faz sentido?
5. Os adultos trabalham em equipe nas escolas? E a secretaria trabalha com as escolas, considerando que estas são mais importantes que a burocracia? Ou trabalha cada um para um lado, usando a educação para atender a outros interesses que não são os da educação do aluno?
6. A escola trabalha com as famílias e as comunidades? Ou não consegue compreendê-las e as desprezam?
7. O currículo inclui os saberes de que a sociedade atual necessita? Ou é um depósito de conteúdos pouco úteis para o mundo em que os alunos viverão?

8. As escolas têm o mínimo de materiais educativos em quantidade e qualidade adequadas? Se existem, eles são bem usados? Ou as escolas vivem na penúria? Ou, pior ainda, os recursos que as escolas têm ficam trancados ou os professores não sabem ou não querem usá-los?

9. As metodologias são variadas e de qualidade? Ou o professor se limita a ficar falando o tempo todo na frente da sala e escrevendo no quadro?

10. Os alunos e professores contam com os mínimos materiais e incentivos sociais, como chegar à escola alimentados e receber salários dignos? Ou faltam até estas bases para a educação acontecer?

Como se vê, a qualidade da educação para todos guarda vínculos com o desenvolvimento humano sustentável. Nada tem a ver com a transformação do homem num objeto preparado para competir num processo instrumental de desenvolvimento.

6. OUTRAS ARTICULAÇÕES GLOBAIS

No contexto em que se vive hoje, caracterizado pelo intenso processo de globalização, dois eventos importantes marcaram o início do século e do milênio, primeiro o Fórum Social Mundial (realizado em 2001, 2002 e 2003 em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, e em 2004, em Mumbai, na Índia), que reuniu movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil enfim, pessoas de todas as partes do mundo, e, segundo, o Fórum Mundial de Educação (realizado em 2001, 2002 e 2004, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul), que reuniu educadores de todo o mundo em um debate amplo, plural e democrático.

A carta da terceira edição do Fórum Mundial de Educação, realizado na cidade de Porto Alegre, em julho de 2004, ressalta que, para outro mundo possível, outra educação é necessária e que [...] “chegou à hora de avançar na luta mundial em favor do direito universal à educação”. Para isso:

- afirma-se o direito universal a uma educação emancipatória;
- afirma-se o pleno e inalienável direito à educação pública, gratuita, de qualidade social para todos (as);
- exige-se a garantia de acesso e permanência e o direito de aprender na escola;
- exige-se a democratização dos conhecimentos e saberes em benefício de toda a humanidade;
- rechaça-se qualquer forma de privatização e mercantilização da educação, da ciência e da tecnologia;
- condena-se a apropriação ilegítima dos saberes populares e dos conhecimentos das comunidades nativas;
- reafirma-se a centralidade da educação para os direitos humanos, a justiça e a paz.

Em decorrência, a terceira edição do Fórum Mundial de Educação adota e enfatiza os seguintes princípios:

1. A educação é um direito humano prioritário e inalienável, por toda a vida.

Para refletir

2. Esse direito é essencial para o acesso aos demais direitos, para a construção de valores solidários, para a emancipação e o exercício da cidadania.
3. As políticas públicas devem assegurar a concretização desses direitos.
4. Os estados têm a obrigação de garantir de forma universal e gratuita, sem discriminação

ou exclusão, o pleno direito a uma educação pública emancipatória, em todos os níveis e modalidades.

O que o (a) dirigente tem feito, no seu município, para “avançar na luta mundial em favor do direito universal à educação”? Em que princípios se fundamenta a sua gestão?

7. O DIREITO À EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

7.1. EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL

Planejar a educação para o desenvolvimento com igualdade social é, também, responsabilidade dos municípios. Por isso, é preciso enfatizar o lugar que ele ocupa no País e nesse mundo globalizado, nessa sociedade que é mundial, com base em novas tecnologias, criação de novos produtos, recriação da divisão internacional do trabalho e “mundialização” dos mercados.

Um primeiro aspecto a se considerar é que a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, inovou ao integrar o município como ente federativo, definindo que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos (art.18).

Mas pode-se dizer que autonomia vem acompanhada de responsabilidade, ou ainda que estes são termos indissociáveis, na medida em que um é a condição prática, concreta, do outro. O município tem responsabilidades próprias a serem cumpridas, definidas na Constituição Federal, que estabeleceu direitos civis, políticos e sociais. Esses direitos não se constituem uma dádiva; eles nasceram historicamente a partir da organização da sociedade civil no esforço de consolidação das liberdades democráticas para todo o conjunto da sociedade brasileira: homens, mulheres, operários, estudantes, professores, entre outros segmentos sociais que até então se viam excluídos do processo decisório nacional. Portanto, esses direitos são o resultado da luta da sociedade que, com grande

Esclarecendo conceito vitalidade, organizou-se, movimentou-se com o objetivo de garanti-los na Constituição Federal de 1988.

A propósito, vale lembrar que a intensa movimentação da sociedade civil no processo de luta pela democracia, especialmente durante o processo Constituinte de 1987-1988, fez com que muitas de suas reivindicações fossem incorporadas no texto da Constituição Federal. Assim, pela primeira vez em nossa história constitucional, declarou-se que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (art. 6º).

A sociedade civil é entendida como as representações das diferentes classes sociais, com interesses comuns, que se organizam na luta para a defesa e ampliação de seus interesses e direitos; estão entre elas: as associações culturais, profissionais ou comunitárias, os sindicatos, os fóruns, a imprensa, as editoras, as igrejas, as escolas públicas e as escolas privadas.

A Constituição Federal, portanto, ao garantir a educação como um direito social, estabeleceu que a educação “é dever do Estado e da família” (art. 205). Assim, as diferentes esferas (federal, estadual e municipal) são responsáveis pela universalização da educação.

Não se pode deixar de mencionar outro artigo da Constituição (art. 227) relacionado com a garantia do direito à educação, que define:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

É importante frisar que a regulamentação desse dispositivo gerou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Esse Estatuto, em substituição ao anterior “Código de Menores” (Lei nº. 6.697, de 1º de outubro de 1979), que disciplinava legalmente a relação com os “menores excluídos”, representa considerável avanço do ponto de vista jurídico nas garantias dos direitos das crianças e dos adolescentes. Representa um avanço, principalmente, pela mudança de enfoque, pois se configura em um estatuto que traz o sentido de “inclusão”. Assim, a criança e o adolescente possuem os direitos fundamentais: direito à liberdade, direito ao respeito, direito à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e, ainda, como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais (art. 15). Segundo o Estatuto (art. 53), a criança e o adolescente têm direito à educação, com vistas ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, e lhes são assegurados:

- I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II. direito de ser respeitado por seus educadores;
- III. direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV. direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V. acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

O parágrafo único desse mesmo artigo afirma: “É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais”.

Além disso, o ECA disciplinou as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente referentes ao não- oferecimento ou oferta irregular (art. 208):

- I. do ensino obrigatório;

- II. de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;
- III. de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- IV. de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- V. de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do Ensino Fundamental;
- VI. de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem;
- VII. de acesso às ações e serviços de saúde;
- VIII. de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade;

Em suma

Esclarecendo conceito

O LCA regulamenta, de maneira bastante detalhada, o direito à educação presente no texto constitucional, representando uma significativa contribuição ao esforço pela ampliação e efetivação desse direito em nossa sociedade. (Oliveira, 2001, p. 31)

A Lei nº. 9.394, atual LDB da Educação Nacional, instrumento legal da educação, foi sancionada pelo presidente da República, em 20 de dezembro de 1996, e estabelece que a educação é “dever da família e do Estado” (art. 2º).

Por “diretrizes e bases”, entende-se “fins e meios”. Isso significa que a Lei de Diretrizes e Bases deve estabelecer os fins da educação, ou seja, indicar para todo o País os rumos a serem seguidos e, ao mesmo tempo, os meios para alcançá-los, quer dizer, as formas segundo as quais deve ser organizada a educação

Esclarecendo conceito nacional (SAVIANI, 1988).

O dispositivo constitucional que garantiu o acesso ao Ensino Fundamental como “direito público subjetivo” é consolidado nessa lei, que especifica que esse ensino pode ser exigido do Poder Público por cidadão, grupos de cidadãos, associação comunitária, entidade de classe ou outra legalmente constituída, bem como pelo Ministério Público (art. 5º).

QUE É DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO?

A Constituição atual cruzou, pela primeira vez, uma fronteira da nossa história. O famoso jurista Pontes de Miranda criticou que as Constituições brasileiras declaravam a educação como direito programático, isto é, o poder público poderia garanti-lo se quisesse e pudesse (Gomes e Barbosa, 1986). Em atendimento a esta crítica, a Constituição atual declarou o Ensino Fundamental como direito público subjetivo, isto é, o poder público tem o dever de oferecer escola, e podem os cidadãos ingressar na Justiça se isso não acontecer. Os pais e responsáveis, por outro lado, têm a obrigação de garantir a frequência à escola.

Um componente essencial desse dispositivo, que merece ser reforçado, é que o cidadão tem não só garantido esse direito como também a possibilidade de exigí-lo, de forma legal, individualmente ou por decisão política coletiva. Outro componente é a garantia de que o Ensino Fundamental não se limite ao acesso à escola, mas, principalmente, à permanência e ao sucesso do aluno nessa etapa, de modo que prossiga para a outra etapa da educação básica; além disso essa garantia acena para o importante desafio que é o de

Para refletir Par uma escolarização gradativa em uma escola de qualidade.

O fato de o direito à educação estar inscrito na Constituição Federal, na LDB e no ECA, demonstra o resultado da mobilização de diversos setores da sociedade, principalmente dos educadores, nas últimas décadas do século XX, assim como amplia a possibilidade de luta pela sua efetivação no País. Desse modo, a garantia do direito à educação deve ser o eixo orientador da elaboração das políticas educacionais nos âmbitos federal, estadual e municipal.

De que forma, o direito à educação, que é universal, conforme prescrevem os acordos internacionais assinados pelo Brasil, a Constituição Federal, a LDB e o ECA, está sendo efetivado no seu município?

Um segundo aspecto a se considerar é que o texto da Constituição estabeleceu que as três esferas político-administrativas da Federação Brasileira, ou seja, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino (art.211).

Esclarendo conceito

Cury (2002, p. 3) explica:

“A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco, que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.”

De acordo com o Novo Dicionário Aurélio (1986), o termo colaboração expressa: “Trabalho em comum; cooperação; ajuda; auxílio, contribuição”. Diante desses significados, o termo colaboração difere do termo divisão ou do termo subordinação.

O regime de colaboração implica, portanto, na necessidade de articulação, de entendimento mútuo entre as diferentes esferas administrativas para o atendimento do direito à educação. A LDB, a partir dos fundamentos do texto constitucional, estabeleceu a cada um dos sistemas (federal, estadual e municipal) responsabilidades próprias que se caracterizam em incumbências específicas, com campos de atuação definidos. Essas responsabilidades devem ser compartilhadas, como explica Cury (2002,p.3):

“O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não-centralização do poder. Isso significa a



necessidade de um certo grau de unidade, sem amordaçar a diversidade. E, na forma federativa adotada pela CF/88, com 27 estados e mais de 5.500 municípios, só a realização do sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país.”

Regime de Colaboração

FIGURA 2

Regime de Colaboração

Cabe perguntar:

- Em que o regime de colaboração tem a ver com o PNE ou com o PME?

Construir o regime de colaboração, na forma estabelecida no texto constitucional, não é tarefa fácil, mesmo que já tenha sido plenamente concretizado no Brasil. A sua materialização implica a necessidade de que as responsabilidades estabelecidas a cada uma das esferas administrativas, sejam compartilhadas, o que exige, dessa forma, um projeto nacional de educação, que requer, por sua vez, planejamento integrado. Esse planejamento se configura, exatamente, no PNE.

A idéia de um PNE não é nova, remonta aos ideais lançados pelo Movimento dos Pioneiros da Educação Nova e ao Manifesto de 1932 elaborado por Fernando de Azevedo e assinado por 26 intelectuais brasileiros.

O primeiro Plano foi elaborado em 1962, na vigência da Lei 4024/61, proposto como iniciativa do MEC e não como projeto de lei; foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação, e se constituiu de um conjunto de metas a serem atingidas no prazo de oito anos.

A atual Constituição Federal estabeleceu a necessidade da elaboração de um Plano Nacional de duração plurianual, com vistas à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público (Art. 214).

Ao estabelecer uma nova organização da educação, a LDB fixou as competências para a União, para os estados, Distrito Federal e para os municípios. Cabe aos estados, entre outras incumbências, “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios” (art. 10, inciso III). Estabeleceu ainda que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem elaborar os seus planos decenais correspondentes, com base no Plano Nacional de Educação (art.2º).

Assim, o PNE, decorrente da LDB, é um documento que sistematiza os objetivos a serem alcançados, as diretrizes e as metas que se quer atingir no prazo de dez anos para a educação do País, de forma a assegurar a consecução da política educacional.

Em outras palavras, sua importância deriva, por um lado, de seu caráter global, na medida em que abrange todos os aspectos referentes à organização da educação nacional e, por outro, de seu caráter operacional, uma vez que define ações traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados que a própria LDB definiu para um período de dez anos (SAVIANI, 1998, p. 3).

No processo de elaboração do PNE, foi fundamental a participação dos setores da sociedade civil vinculados à educação, que, atentos à necessidade de elaboração de um Plano, tomaram a iniciativa e passaram a debater propostas; os debates se intensificaram durante o I Congresso Nacional de Educação (Coned), realizado em 1996, e sistematizaram-se no II Coned, realizado em Belo Horizonte, no período de 6 a 9 de novembro de 1997, com o tema central “Educação, Democracia e Qualidade Social”.

O projeto que resultou desses debates - refere-se a essa iniciativa como uma tarefa inédita a que se propuseram entidades científicas, acadêmicas, sindicais, estudantis, de âmbito nacional e local - e parcela da sociedade política, representada, principalmente, por algumas administrações municipais e por alguns parlamentares porque, na história da nossa educação,

“Os planos educacionais brasileiros, por tradição, têm sido elaborados sob a incumbência de gabinetes ministeriais ou de comissões contratadas para esse fim. Ostentam, quase sempre, programas ou projetos com características

setoriais, pontuais, e enfoques meramente economistas. A maioria deles vincula educação e desenvolvimento, visando a formar 'recursos humanos, capital humano', sem conceber a educação como um instrumento que, a serviço de todos, enseje aumentar a probabilidade da criação científica, artística e cultural, resultando, em emancipação social e política (...) (BRASIL, 1998)."

O projeto elaborado por esses setores sociais foi chamado de "PNE da Sociedade Brasileira", foi encaminhado ao Poder Legislativo e recebeu a designação de Projeto de Lei nº. 4.155, em 10 de fevereiro de 1998.

Outro projeto foi encaminhado ao Congresso pelo MEC e protocolado, um dia após, como Projeto de Lei nº. 4.173/98, apensado ao primeiro, em 13 de março de 1998, deu início à tramitação pelas diferentes Comissões da Câmara Federal (Comissão de Educação, Cultura e Desporto, Comissão de Finanças e Tributação e Comissão de Constituição e Justiça). Depois de receber emendas e passar pelo crivo de audiências públicas, um projeto substitutivo foi aprovado em 30 de novembro de 1999, na Comissão de Educação e, em abril de 2000, o texto foi aprovado pelo plenário da Câmara Federal. Ao ser encaminhado ao Senado Federal, recebeu a designação de Projeto de Lei nº. 42/2000 e foi aprovado no plenário em 9 de janeiro de 2001.

Finalmente, em 9 de janeiro de 2001, o presidente da República, após vetos parciais, sancionou a Lei Federal nº. 10.172, aprovando o PNE.

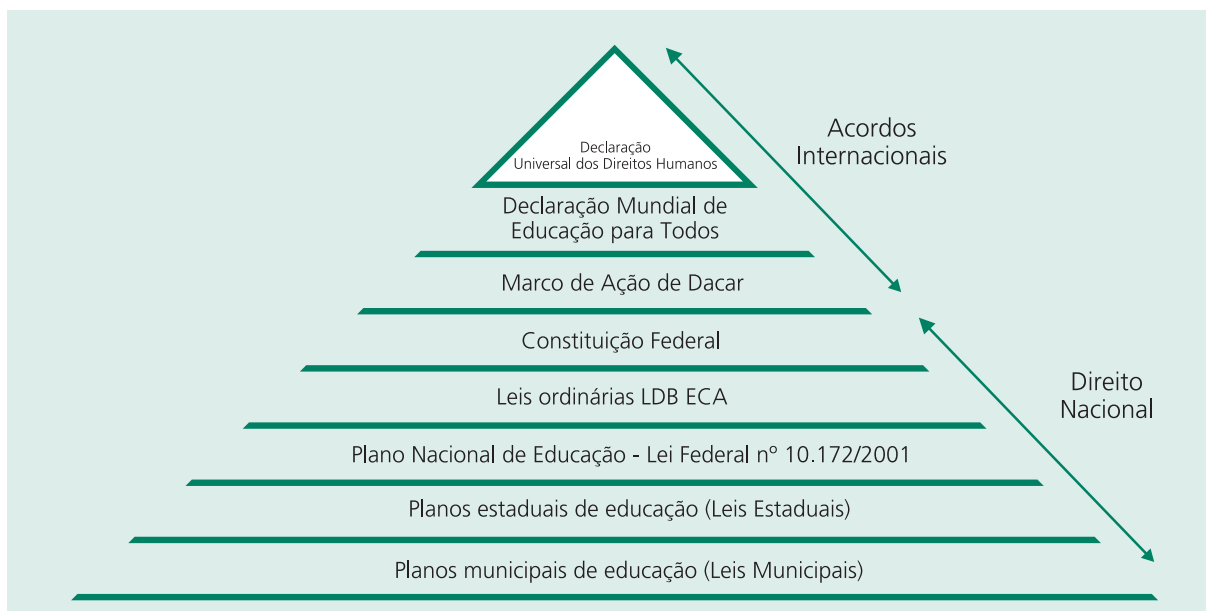
O PNE não é um plano de papel ou de gabinete, que venha de cima para baixo. Ele se distingue por estas especificações:

- O PNE é um plano para a Nação Brasileira e não de governo, com a duração de dez anos.
- É um plano da sociedade, que foi discutido na sua concepção e que deve ser discutido e acompanhado na sua execução. Portanto, de acordo com seguindo o Marco de Ação de Dacar, deve envolver a participação da sociedade civil nos momentos fáceis e difíceis.
- É um plano que envolve os três Poderes nos níveis federal, estadual e municipal: o

Legislativo, que o elaborou e deve acompanhá-lo; o Executivo, que, conforme o nome, deve executá-lo; o Judiciário, que julga as questões relativas ao direito à educação, e o Ministério Público, que defende a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

- O PNE é um plano que entrelaça os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Por isso, reza a Lei que, a partir da sua vigência, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no PNE, elaborar planos decenais correspondentes (2001-2011). Essa é a melhor expressão do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, estabelecido pela Constituição. Como o cidadão é um só, indivisível, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem colaborar entre si para que lhe seja oferecida a melhor educação. Assim,
 - o plano estadual de educação não deve ser só o plano da rede escolar estadual, mas da articulação de governos e sociedade civil no território do estado;
 - o PME não deve ser apenas o plano da rede escolar municipal, mas da integração articulada dos governos e da sociedade civil no território do município.

Em suma



O PNE não é mais um plano de papel, porém um documento que se integra no conjunto das normas e princípios internacionais e nacionais do direito à educação. Ele é parte indispensável desse todo e o ponto de partida para os planos estaduais e municipais de educação. Portanto, o município é a base, como mostra a figura 3. Em outras palavras, quando o município faz educação, está fazendo a sua parte num mundo globalizado e regido pelos documentos já mencionados.

FIGURA 3
Pirâmide

O Município é a Base
Pirâmide Simplificada do Planejamento Educacional no Brasil

Observação: A figura não é exaustiva, mas apresenta alguns dos principais documentos pertinentes a este texto.

8. QUAIS SÃO AS METAS DO PNE?

O PNE é dividido em objetivos e metas correspondentes a cada nível e modalidade de educação e ensino. Seus objetivos se resumem a quatro pontos:

- elevação do nível de escolaridade da população;
- melhoria da qualidade da educação;
- democratização educacional, em termos sociais e regionais;
- democratização da gestão do ensino público.

Dessa forma, ele trata do acesso, qualidade e igualdade da educação, consubstanciando o direito da educação para todos e elegendo claras prioridades (afinal, se tudo é prioritário, nada é prioritário):

- garantia de sucesso para as crianças de sete a quatorze anos no Ensino Fundamental;

- garantia de Ensino Fundamental aos que a ele não tiveram acesso ou não o concluíram na idade própria;
- ampliação do acesso aos demais níveis de ensino e modalidades de educação, em especial a Educação Infantil (creches e pré-escolas);
- valorização dos profissionais da educação;
- desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação.

Esse conjunto entrelaçado e coerente de marcos e ações se reflete na síntese das metas mínimas fixadas quanto à matrícula:

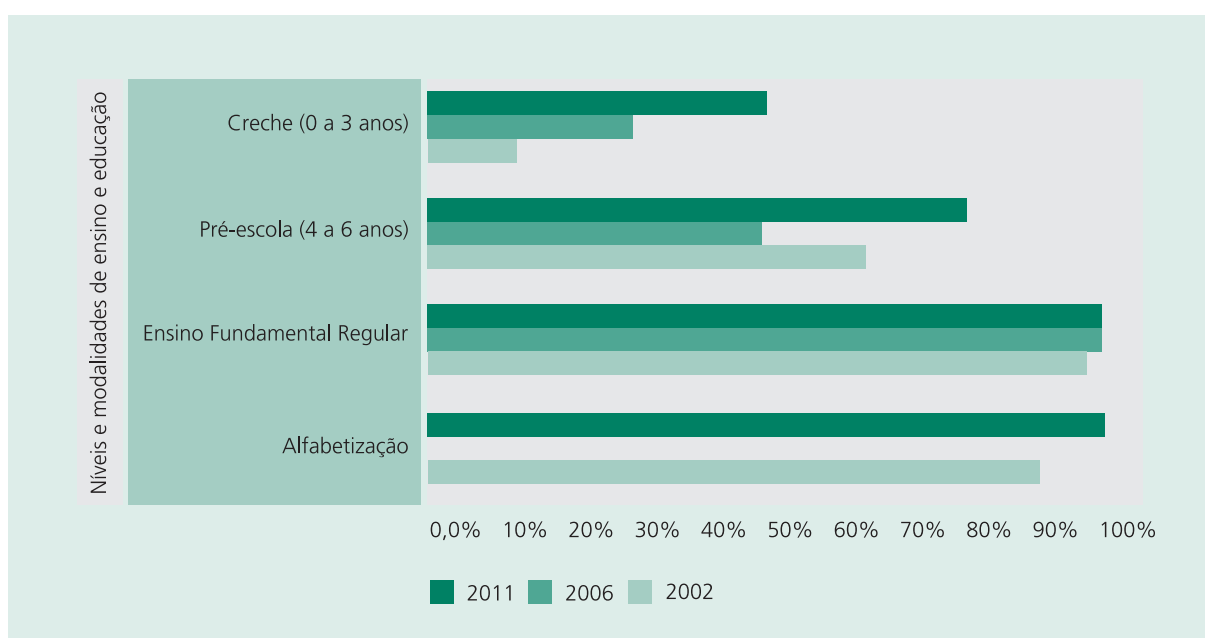
- Garantir creche para 30% das crianças de até três anos de idade até 2006 e para 50% até 2011.
- Garantir Ensino Fundamental a todas as crianças de seis a quatorze anos até 2006.
- Alfabetizar 10 milhões de pessoas até 2006 e todas até 2011.
- Garantir Ensino Fundamental – séries iniciais – para metade dos jovens e adultos de 15 anos e mais até 2006 e para todos até 2011.

Para refletir Ensino Fundamental – séries finais – para metade dos jovens e adultos de 15 anos e mais concluintes da quarta série até 2006 e para todos até 2011.

- Garantir o atendimento de metade dos que desejarem cursar o Ensino Médio até 2006 e de todos até 2011.
- Garantir matrícula a todos os portadores de necessidades especiais de até 14 anos de idade até 2011.
- Aumentar a matrícula da Educação Superior para 30% dos jovens de 18 a 24 anos até 2011.

Quais são as responsabilidades do município com relação às metas definidas no PNE?

9. A QUE DISTÂNCIA ESTAMOS DAS METAS DO PNE?



A Lei que aprovou o PNE estabeleceu que a sua primeira avaliação pelo Poder Legislativo fosse efetuada no seu quarto ano de vigência. A “Avaliação Técnica” (BRASIL, 2004) lista algumas dezenas de metas de curto prazo ou imediatas que, segundo se depreende, não foram ainda cumpridas.

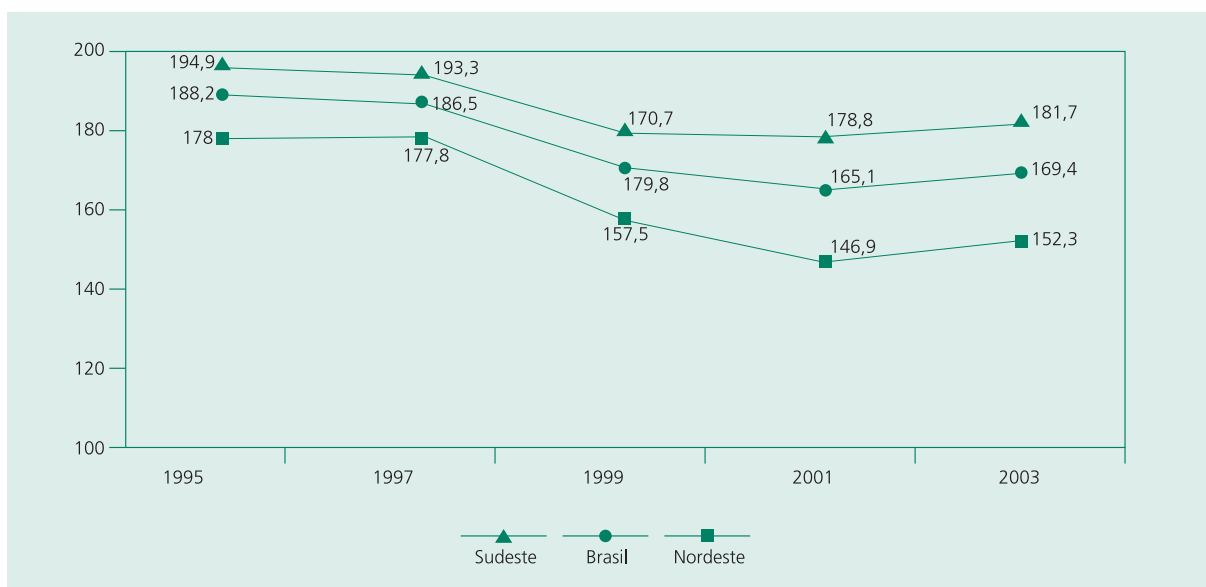
Do ponto de vista da matrícula, a situação encontrada foi a do gráfico 1. Em azul, aparece a situação em que nos encontrávamos em 2002. Em vermelho, estão as metas para 2006 e, em amarelo, as metas para 2011.

Gráfico 1 Brasil

Metas de matrícula do PNE

Fonte dos dados originais: Brasil (2004). Foram utilizados, preferencialmente, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2002, que exclui a área rural da Região Norte.

Apesar de os dados serem de 2002 ou 2003, portanto, um ou dois anos após a aprovação do PNE, fica claro que falta percorrer um longo caminho até se chegar às metas fixadas. O mesmo estudo (Brasil, 2004) indica uma longa série de metas de cumprimento imediato que não foram atendidas. Entre elas, destacam-se as que tratam de padrões mínimos de



infra-estrutura para as escolas, até então sequer fixados.



O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão do MEC, já estimou as metas de matrícula e outros importantes dados para cumprir o PNE.

À distância respeitável das metas de matrícula se funde outra questão: a da qualidade. Segundo a avaliação da Câmara dos Deputados (Brasil, 2004), o rendimento dos alunos revelado pelo Sistema Nacional de Avaliação Básica (Saeb), a partir dos anos 90, tende a percorrer um caminho de leve descida. No entanto, o PNE determina exatamente o contrário, determina que invertamos esta tendência e que o rendimento passe a subir.

Gráfico 2

SAEB – BR, NE, SE – Médias de desempenho em Língua Portuguesa – 4ª série EF – 1995-2003

Gráfico 3

Saeb – BR, NE, SE – Médias de desempenho em matemática – 4ª série EF – 1995 - 2003

E A QUE DISTÂNCIA ESTAMOS DAS METAS DE DACAR?

A Unesco, desde 2002, apresenta anualmente relatórios de acompanhamento global de educação para todos, em que se verifica a situação de cada país em face das metas de

Dacar. O documento mais recente (Unesco, 2005) apresenta os últimos dados do Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos. Os resultados não são animadores para o Brasil. Entre 127 países, o Brasil ocupa o 72º lugar e tem como vizinhos Síria e Cabo Verde. Na América Latina, fica em posição desconfortável. Enquanto 79,9% dos alunos chegam à quinta série no Brasil, este número é de 93,1% para a Argentina, 99,1% para o Chile, 93,7% para a Costa Rica e 88,6% para o Panamá. Quanto à alfabetização de adultos, o Brasil alcançava 88,2%, ao passo que a Argentina já havia atingido 97,0%; o Chile, 95,7%; a Costa Rica, 95,8% e o Panamá, 92,3%.

Quanto à Educação Infantil, o Brasil também não se situou favoravelmente em relação à taxa bruta de matrículas, colocando-se no terceiro dos cinco níveis de classificação, com a Guatemala, Argentina, Uruguai, Peru e Equador. Na faixa mais avançada, incluíram-se Cuba, Guiana e Suriname.

Em suma, o Brasil apresenta uma posição que não condiz com o tamanho da riqueza que gera a cada ano. Países com menor renda e de economia menor alcançam resultados educacionais melhores, o que indica que precisamos nos apressar para recuperar o tempo perdido, especialmente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

10. O PME: POSSIBILIDADE DE ELABORAR E CONCRETIZAR UMA POLÍTICA EDUCACIONAL

A elaboração de um PME é uma exigência legal, em face das determinações estabelecidas na Lei Federal nº. 10.172/2001, que sinaliza:

“Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este plano nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado; integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas, e articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os municípios com a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas.” (BRASIL, 2001).

Esclarendo conceito

específico deste texto, as perguntas que surgem são:

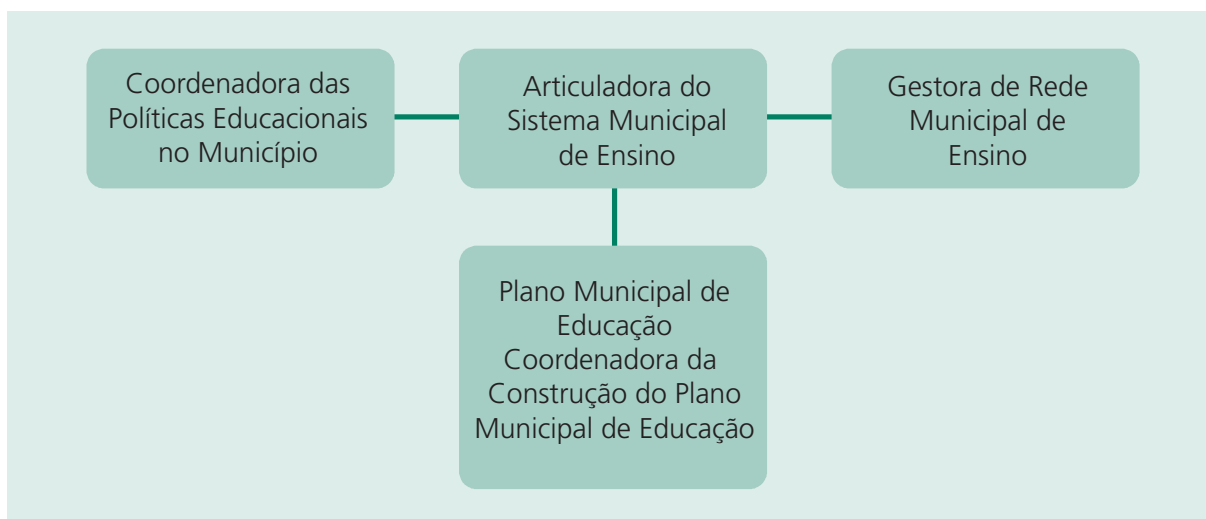
- Como elaborar um Plano dessa natureza?
- Quem elabora esse Plano?
- Qual o papel do dirigente municipal de Educação na elaboração do Plano?

Em primeiro lugar, cabe observar que, assim como o Plano Nacional, o PME é um documento–referência que, a partir de um diagnóstico, deverá estabelecer as diretrizes e metas do município para a educação, assim como deverá nortear a definição de programas, projetos e ações a serem desenvolvidos pelo sistema municipal e suas unidades escolares. Isso significa que o PME consiste no principal instrumento que reúne os objetivos, as metas e os meios que expressam a política educacional do município.

Quando se fala em política econômica, política social, política de saúde, política habitacional, política educacional, entre outras, trata-se das estratégias governamentais que geralmente se compõem de planos, de projetos, de programas e de documentos variados . Neles se encontram as diretrizes referentes a cada área. (VIEIRA, 1992, p. 20). Ressalte-se, porém, que o governo não se confunde com o estado. O governo constitui a direção do estado. Ao mesmo tempo em que as políticas são construídas pelo estado, resultam também da atuação da sociedade civil.

O dirigente municipal sabe que, às vezes, alguns programas e projetos na área de educação são desenvolvidos apenas para cumprir uma exigência legal, e que outros são postos em

prática como resultado do compromisso de pessoas envolvidas com a educação municipal e se desenvolvem, via de regra, por meio de ações isoladas e desarticuladas; dessa forma,



não chegam, efetivamente, a se concretizarem em políticas educacionais.

Assim, um Plano, que deve indicar tanto o caminho a ser trilhado, como o ponto de destino e o ponto de chegada, um documento que sistematizará o direcionamento da política educacional, apontando as diretrizes e metas para a educação, a serem atingidas a curto e médio prazo, não se configura como um Plano para a rede municipal, mas um Plano de Educação para o município com a condição de um Plano de estado.

A elaboração de um Plano precisa, em primeiro lugar, de uma coordenação, ou seja, algum órgão da administração municipal deve “puxar o carro”, como se diz na linguagem popular. Esse papel, certamente, cabe à Secretaria Municipal de Educação, órgão responsável pela educação do município.

FIGURA 4

Organograma

A partir daí, emerge a questão de fundo:

- Como desencadear o processo de elaboração de um Plano?

Podemos dizer que o dirigente municipal de educação tem à sua frente algumas opções de caminhos a seguir. Para se decidir por um desses caminhos, ele pode se fazer algumas das perguntas a seguir:

- O que queremos em relação à educação do município?
- Que homens e que mulheres pretendemos formar no município?
- Queremos formar homens e mulheres que sejam desinformados e conformados ou que conheçam e saibam lutar pelos seus direitos?
- Queremos formar homens e mulheres que sejam individualistas ou que sejam comprometidos com a qualidade social de todos os seres vivos?

A busca de respostas para essas questões pode ajudar a definir os caminhos a serem seguidos.

O primeiro caminho diz respeito à elaboração de um Plano para cumprir, formalmente, o disposto na legislação. Tomar essa direção significa optar pelo mais fácil, pelo menos conflituoso, por uma trilha quase sem obstáculos.

Outro caminho que se apresenta é a opção por um processo que, ao cumprir as exigências legais, incorpore os fundamentos e as diretrizes de uma gestão democrática. A diferença entre essas opções está, essencialmente, na forma de participação da sociedade. Não é a primeira vez que se ouve dizer que é preciso mobilizar a sociedade. Mas qual sociedade? De que sociedade se está falando?

Nesse contexto, a sociedade representa as pessoas que vivem no espaço demográfico do seu município, habitantes da cidade, habitantes da área rural, analfabetos, estudantes, trabalhadores, enfim, habitantes que produzem cultura, cidadãos do município que, na medida em que fazem parte dele são iguais, mesmo que diferentes uns dos outros. Essas diferenças não são apenas, nem principalmente individuais (genéticas ou físicas), mas fundamentalmente sociais e de convívio social.

Ao se fazer opção por abrir as portas para a sociedade entrar e participar do processo de elaboração de um Plano e não por abrir simplesmente janelas e separar cortinas, cria-se a possibilidade de que cada um exerça ativamente a sua cidadania, isto é, compartilhe

Esclarendo conceito

o democrático. Exercer a cidadania é lutar pelos direitos sociais, direitos esses que são universais. O País, presente em diferentes encontros internacionais, e sócio da agenda definida nesses eventos com outros países signatários, comprometeu-se em efetivá-los e, especialmente, o direito à educação.

A opção pelo caminho da gestão democrática consiste na decisão por uma construção coletiva do Plano, fundamentada no princípio da socialização do processo de tomada de decisões, o que significa romper com uma cultura de elaboração da política educacional de maneira autoritária e burocrática. É uma construção que deve começar na comunidade escolar, envolvendo a participação de professores, de alunos, de pessoas do apoio administrativo assim como de pais, e conclamando, efetivamente, aqueles que conhecem e vivem o “chão da escola”. Assim, quanto mais democrática for essa construção, maior a probabilidade de se garantir a consecução dos objetivos, na medida em que os que fizeram parte da elaboração do Plano, e, por essa razão vão se enxergar nele, estarão mais envolvidos tanto na defesa de seu conteúdo como da sua implementação.

Gestão democrática não se refere a um produto, congelado, cristalizado, mas a um processo. Nesse sentido, é qualificada aqui pelo desencadeamento de um amplo processo participativo, que envolve debates entre pessoas com diferentes concepções da realidade, na definição de novos rumos, de novas diretrizes e metas, que se expressam na elaboração, no acompanhamento e na avaliação do PME. Isso significa construir coletivamente um projeto de inclusão e de qualidade social para o município.

Ao se considerar a importância da participação dos diferentes segmentos da sociedade, levanta-se um ponto estratégico com a finalidade de desencadear o processo:

- Qual o papel do dirigente municipal de educação nesse processo?

Ninguém é indicado dirigente da educação por mero acaso, mas porque tem as qualidades necessárias para desempenhar essa importante função. Nesse caso, o seu papel é o de gestor, que atua como elemento fomentador e articulador desse processo. O dirigente municipal de educação pode ser responsável pela mobilização de diversos setores da sociedade para a elaboração de um documento que irá registrar os compromissos assumidos para com a população em relação à educação do município e que deverá sair do papel para se converter em ações concretas.

Outro ponto a ser levantado:

- Que canais o dirigente municipal quer estabelecer com a comunidade?

Partindo do entendimento de que quanto mais amplo e coletivo é o processo de decisão, mais democrático ele é, muitos canais podem e devem ser estabelecidos.

Um primeiro canal importante a ser estabelecido é com o Poder Executivo.

No âmbito do poder executivo, é preciso, primeiro, parar e pensar no Conselho Municipal de Educação, que é peça chave no desenvolvimento da educação do município.

Conselho vem do latim Consilium. Por sua vez, consilium vem do verbo consulo/consulere, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de

Esclarendo conceito

ser ouvido. Obviamente, a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto, e, assim, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destas, o próprio verbo consulere já contém um princípio de publicidade (CURY, 2000, p. 50).

O conceito acima mostra que um conselho é, então, o lugar do diálogo público, o espaço de negociação, o local de deliberação. Mas deliberar implica, antes, ouvir, consultar, na medida em que, como diz, mais uma vez, Cury (2000, p. 50): “Dar e pedir conselhos faz parte, então, não só dos indivíduos, mas de colegas, que não se reconhecem ‘donos da verdade’ e que, até por uma imagem tradicional, se assentam em torno de uma mesa”.

Assim, a presença do Conselho Municipal de Educação é imprescindível, como elemento articulador do Plano, ao lado do dirigente de educação. As funções que desempenha abrem a possibilidade de se constituir em elo entre o Estado e setores da sociedade civil implicados e interessados na qualidade da educação.

Participar é dar e ter parte. O primeiro movimento visa informar, dar publicidade, e o segundo é estar presente, ser considerado um parceiro nas grandes definições de uma deliberação ou de um ordenamento. Conselhos com essas características são uma forma de democratização do Estado. Neles torna-se possível a re (entrada) da sociedade civil no âmbito dos governos a fim de fiscalizá-los e controlá-los (CURY, 2000, p. 50).

Nesse sentido, outros conselhos também devem participar, principalmente os mais diretamente ligados à educação, como: o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), órgão encarregado do acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo; o Conselho de Alimentação Escolar, órgão encarregado do acompanhamento da gestão da merenda escolar; o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão deliberativo, de acompanhamento e controle dos componentes das políticas públicas voltadas para esse segmento da população; o Conselho Tutelar, órgão permanente e autônomo, não

Para refletir

jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Em suma

O atual contexto social “exige dos conselhos muita atenção e reflexão: é necessário agir educacionalmente, reunindo interesses da coletividade, não apenas promovendo a escolarização, mas também gerando um largo processo cultural de envolvimento, considerando as diferentes camadas da sociedade ”(VIEIRA, 1998, p. 18).

Quais são as ações desenvolvidas pelo Conselho de Educação do seu Município?
Como o dirigente municipal de educação se articula com esse Conselho?

O convite à participação como atores no processo de elaboração e, posteriormente, do acompanhamento e avaliação do Plano deve ser formulado também às outras Secretarias Municipais, como as Secretarias de Planejamento Urbano, de Saúde, de Assistência Social, de Cultura e de Desenvolvimento Econômico. É preciso planejar como articular as políticas intersetoriais de saúde, de educação, de assistência social, entre outras, mediante ações integradas e continuadas de garantia de direitos sociais e inseridas em um projeto de desenvolvimento do Município.

Um segundo canal importante a ser estabelecido é com o Poder Legislativo (Câmara de Vereadores), especialmente com a comissão de educação, (quando houver), que, em última instância, é quem vota, quem decide, quem legisla sobre as questões do município.

Outro canal a ser destacado é com o Poder Judiciário (magistratura), assim como com o Ministério Público (procuradoria e promotoria).

Além disso, é preciso convidar os diferentes segmentos representativos da sociedade civil organizada (associações, fóruns, fundações, instituições de educação superior, entre outras).

Nos estados em que o Plano Estadual de Educação já se encontra aprovado ou em processo de elaboração, é importante conhecer e analisar os dados e proposições desse Plano: pode haver articulação, também, com a comissão de acompanhamento e avaliação do Plano Estadual.

Portanto, o Plano Municipal que se vislumbra no horizonte como necessário, inclui todos os homens e todas as mulheres do município, e, portanto, não pode nascer de um pequeno grupo, nem, muito menos, de uma minoria de detentores do poder, mas do conjunto dos vários segmentos da sociedade civil mobilizados e organizados. Esses segmentos representativos serão a voz da sociedade, a voz do lugar, na medida em que vão explicitar os anseios populares, que vão dizer quais as expectativas da população, enfim, que vão sistematizar as metas concretas que a sociedade apresenta para a educação do seu município, o que transforma esse espaço demográfico em um laboratório de cidadania.

Cabe, portanto, outra pergunta:

- Que metodologia deve ser definida para a elaboração desse Plano?

Para a construção do PME é de extrema importância adotar uma metodologia. Como diz o ditado “todo mundo sabe como é que a banda toca”, porém, um instrumento desafinado ou fora de lugar, certamente, tirará o ritmo da melodia, e prejudicará a harmonia do concerto.

Faz-se necessário, portanto, partir da discussão dos objetivos e metas estabelecidos no PNE, principalmente quanto ao Ensino Fundamental e à Educação Infantil, na medida em que, constitucionalmente, essas são as etapas da Educação Básica, de maior responsabilidade dos municípios.

Como está organizado o PNE?

O PNE está organizado, em cada um dos seus capítulos, da seguinte forma:

1. Diagnóstico: descrição da situação de cada etapa ou modalidade de ensino, com

dados quantitativos e caracterização qualitativa, e com indicação de problemas, dificuldades, perspectivas, avanços e retrocessos. É o relatório do VER.

2. Diretrizes – discussão das concepções, das possíveis soluções, das alternativas de atividades e estratégias para avançar, para superar a situação descrita no diagnóstico. É o inventário do JULGAR.

3. Objetivos e Metas – explicitação das intenções e ações da política educacional para cada nível ou modalidade de ensino, com quantitativos e prazos na medida em que se definem recursos e se parte de diagnósticos precisos. É o plano do AGIR (MONLEVADE, 2002, p. 57).

O ponto de partida para a elaboração de um Plano Municipal é a caracterização socioeconômica, histórica e cultural do município, ou seja, o que se conhece como diagnóstico. A partir dele é que se torna possível, estabelecer as diretrizes, definir os objetivos e metas e propor ações viáveis para superar os problemas levantados.

A elaboração do diagnóstico pode utilizar como instrumentos e fontes de informação:

- dados oriundos dos Planos Municipais de Desenvolvimento e do Plano Diretor;
- dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a renda per capita e a produção do município, que podem ser obtidos no sitio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud);
- dados sobre a geografia, a demografia e a economia do município, que podem ser encontrados, também, no sitio do IBGE;
- determinações da Lei Orgânica do Município (LOM) sobre a educação, assim como de outros instrumentos legais que regem a educação do município;
- dados, informações e proposições dos Planos Nacional e Estadual de Educação;

- dados educacionais fornecidos pelo Inep;
- dados do Censo Escolar, inclusive os da própria secretaria;
- dados oriundos de pesquisas científicas (principalmente desenvolvidas por instituições de educação superior) e análise desses dados.

Os dados e informações fornecidos por esses estudos possibilitam verificar a situação econômica e social do município, pois evidenciam as principais fontes de produção local, índices de emprego, população economicamente ativa, situação das famílias (renda, ocupação, violência, drogas, sexualidade), manifestações culturais, artísticas e religiosas, pessoas alfabetizadas, entre outros; obtém-se, assim, um conhecimento mais concreto da realidade do município.

O diagnóstico educacional, por exemplo, deve ser baseado no levantamento de dados quantitativos e qualitativos sobre a situação escolar, e obter, principalmente, as informações dos últimos anos, como:

- número de matrículas;
- taxas de atendimento;
- dados de aprovação, reprovação, abandono e evasão escolar;
- dados relativos à distorção série/idade;
- escolarização bruta e líquida;
- formação dos docentes;
- problemas de infra-estrutura da rede;
- processo pedagógico vivenciado nas escolas;
- gestão escolar.

Com essas informações, espera-se obter um mapeamento claro e objetivo da situação do município, com ênfase para a educação. O levantamento do quadro existente possibilitará a definição de estratégias de ação para a redução dos problemas e dificuldades encontrados. É de suma importância que as informações levantadas sejam organizadas de forma sistematizada, e possam especialmente os dados estatísticos, demográficos, educacionais e financeiros, podendo ser apresentados em tabelas, quadros, mapas, gráficos, entre outros. (Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal, 2004, p. 28).

A título de exemplificação, segue um roteiro para elaboração do PME, que, certamente, já é conhecido por alguns dirigentes municipais

O Processo de Elaboração

- Antecedentes de colaboração com o estado
- Convocação dos atores: comissão ou fórum
- Estudo geográfico e demográfico do município
- Histórico do município
- História da educação escolar e da rede municipal de ensino
- Demandas atuais de escolarização: minicenso ou amostragem
- Levantamento dos recursos financeiros
- Estudo das alternativas de atendimento escolar
- Tomadas de decisão estratégicas: comissão ou conferência
- Descrição das metas, ações e prazos

- Mecanismos de acompanhamento e avaliação

FONTE: MONLEVADE, João. Como elaborar o Plano Municipal de Educação. In: disponível em <http://www.undime.org.br>. Acesso em jun.2005.

Ainda quanto à elaboração do PME, segue mais um exemplo, na medida em que indica passos básicos para essa elaboração (SAVIANI, 1999):

- Efetuar um diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo Sistema de Ensino Municipal, começando pelos setores definidos pela Constituição Federal e pela LDB como prioritários para os Municípios (Ensino Fundamental e Educação Infantil) e seguindo com os setores considerados de atendimento relevante como educação especial, alfabetização e educação básica de jovens e adultos, Ensino Médio.
- Explicitar as diretrizes que orientarão a elaboração do plano, justificando as opções adotadas e as prioridades assumidas.
- Definir as metas a serem alcançadas distribuindo-as num cronograma que indique as etapas a serem vencidas ao longo do tempo de vigência do plano.
- Especificar, para cada setor e respectivas metas, os meios disponíveis e aqueles que deverão ser providos, envolvendo o número de escolas, de salas de aula, material didático, professores em exercício e aqueles que serão necessários incorporar, o seu nível de qualificação e de remuneração; proceder de forma semelhante em relação ao pessoal de apoio, como secretários de escola, serventes, merendeiras etc.;
- Elaborar um quadro claro dos recursos financeiros disponíveis assim como das fontes de recursos adicionais de modo a assegurar a viabilidade das metas e ações planejadas.

Registra-se aqui a experiência do município de Dourados, estado de Mato Grosso do Sul, no período de janeiro de 2001 a fevereiro de 2003, rumo à construção do PME, com base na

gestão democrática, em que se optou pelo movimento Constituinte Escolar – Construindo uma Escola Participativa – cujo objetivo central consistia em “radicalizar a democracia na educação”.

Conforme o relato feito pela dirigente municipal de educação, na época, o debate proposto no setor educacional teve como fio condutor “da escola que temos à escola que queremos”, fundamentado nestes eixos norteadores da política - Democratização da Gestão, Democratização do Acesso, da Permanência e do Conhecimento, Qualidade Social na Educação, A Construção de Novos Tempos e Espaços Educativos na Escola - , bem como no horizonte próximo, a construção coletiva do Plano Municipal (FERNANDES, 2004).

COMO DOURADOS CONSTRUIU O SEU PLANO

“Estes eram os desafios a serem perseguidos pela Constituinte Escolar, de forma coletiva, a partir das práticas realizadas pelas escolas, de forma que, no primeiro momento vivenciado na Constituinte Escolar, buscou-se dialogar com a comunidade da/na escola, a partir de seus problemas, anseios, conflitos, perspectivas e esperanças. Ao encerrarmos esse primeiro momento, tínhamos como principais questões apontadas pela comunidade educacional situações como: dificuldades de aprendizagem como culpa dos indivíduos; escola para evitar a exclusão social; avaliação seletiva; falta de trabalho coletivo; indisciplina, punição e obediência; falta de participação; discriminação: acesso seletivo; educação como disciplina curricular e falta de relacionamento humano.

Com esse panorama, partiu-se, então, para o segundo momento da Constituinte Escolar com um referencial teórico-metodológico que explicitasse as contradições, os limites e os conflitos presentes nas práticas escolares que, nesse momento, emergiram nas vozes da/na escola (...). A comunidade educacional entendeu como fundamental para a superação das práticas escolares até então construídas a formação para todos os sujeitos envolvidos com a prática educativa; como ensinar a partir da realidade do aluno; relações humanas; falta de respeito, violência e drogas; tratamento diferenciado para alunos considerados problemáticos; participação, trabalho coletivo, os diferentes papéis e a definição na aplicação dos recursos nas escolas.

(...) Esses temas locais – porque não dizer temas educacionais douradenses – foram problematizados no terceiro momento da Constituinte Escolar quando se procurou compreender os conflitos/temas em suas articulações com os contextos, pois, à medida que se aprofundavam as discussões sobre os problemas, foi-se compreendendo que estes estariam relacionados ao contexto sócio-econômico-político e cultural no qual estamos inseridos (...).

Assim, à medida que esses conflitos/temas locais mantêm relações com temáticas mais amplas, trabalharam-se novas temáticas que serviram de elementos constitutivos para a elaboração dos Cadernos da Constituinte Escolar que vieram a subsidiar seu quarto momento (...).

Desse modo, esses conflitos/temas migraram para: educação para a transformação social; educação: respeito às diferenças; políticas públicas: valorização e financiamento da educação; educação: relações humanas e sociais; formação continuada; currículo e avaliação participativa; ensino-aprendizagem a partir da realidade; infra-estrutura e organização do espaço escolar e gestão e autonomia. Na organização destes cadernos temáticos, utilizamos como critérios para a escolha dos textos aqueles que pudessem, é óbvio, contribuir para a compreensão teórico-metodológica das tensões, dificuldades e dos desafios colocados pelos conflitos, temas e temáticas.

De fato, a partir de um referencial teórico-metodológico discutido coletivamente na Constituinte Escolar, tínhamos pronta a primeira etapa da nossa caminhada, rumo à construção do Plano Municipal de Educação de Dourados, pois os estudos, as discussões e as reflexões proporcionadas pelos cadernos temáticos traçaram os princípios e as diretrizes de tal plano.

Na seqüência, a metodologia utilizada para a construção do Plano Municipal de Educação foi a realização do Seminário Municipal de Aprofundamento dos Eixos Temáticos da Constituinte Escolar, que envolveu toda a rede municipal de ensino, para, em seguida, realizar-se o Congresso Municipal de Educação da Constituinte Escolar, que reuniu cerca de 2000 participantes entre delegados eleitos nas unidades

escolares e centros de educação infantil, bem como convidados e observadores, de forma que mais um canal de democracia participativa se consolidava no município por meio da educação.

O Congresso Municipal de Educação da Constituinte Escolar referendou, assim, as temáticas propostas pelos Cadernos Temáticos como princípios e diretrizes do Plano Municipal de Educação.

A partir de então, os princípios e diretrizes do Plano Municipal de Educação vêm sendo a referência para orientar/reorientar a reelaboração dos Projetos Políticos Pedagógicos, dos Regimentos Escolares e da estrutura curricular existente na Rede Municipal de Ensino, não obstante esse plano, até este momento, não ter sido aprovado pelo Poder Legislativo Municipal.” (FERNANDES, 2004).

Outra experiência a ser registrada é a do município de São Sebastião do Passé, Estado da Bahia, que, em documento introdutório, referente ao Plano Municipal de Educação e Cultura (2003-2013), assim relata a construção do PME:

A EXPERIÊNCIA DE SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ

“O município de São Sebastião do Passé vem tentando acompanhar as recentes mudanças ocorridas na educação, sobretudo nos últimos quinze anos, após a promulgação da Constituição de 1988 e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, que sugere que os municípios brasileiros organizem seus próprios sistemas municipais de ensino.

Em 1999, o município elaborou, com o apoio da Fundação Clemente Mariani, um Plano Municipal de Educação com vigência até o ano de 2001. Coincidentemente, em 9 de janeiro deste mesmo ano, foi promulgada a Lei nº. 10.172, que institui o Plano Nacional de Educação e passa a exigir que os Estados e Municípios construam seus planos decenais equivalentes.

Diante desses acontecimentos e motivados tanto pela necessidade de uma ativa

participação cidadã nos desígnios educacionais do município, que vem cada vez mais ansiando por uma educação de qualidade, como pela importância da adequação das políticas municipais às políticas nacionais, a Secretaria de Educação de São Sebastião do Passé solicitou ao Pradem (PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL) uma revisão e reformulação de seu Plano Municipal.

Essa revisão foi realizada no ano de 2003 e contou com a participação tanto da equipe da Secretaria, como dos vereadores, de conselheiros, professores e diretores das escolas municipais. Para isso, foram realizados, no próprio município, sete encontros com duração de oito horas cada um.

Durante o processo, avaliaram-se as metas do Plano Nacional, comparando-as às do antigo PME, no intuito de trazer aspectos não contemplados anteriormente, que precisavam ser incluídos, dentro de uma perspectiva mais contemporânea de educação. Utilizou-se também como material para elaboração a consulta realizada à comunidade, o planejamento estratégico da secretaria e os indicadores educacionais levantados pela equipe de elaboração.

Com o apoio desse documento, o município pode assegurar, de forma planejada e organizada, não só a implementação das ações programadas, mas seu acompanhamento e avaliação, além de uma atualização periódica do PME, na perspectiva de alcançar seu objetivo central – boa qualidade da educação municipal. Este objetivo está associado com a elevação do nível de desenvolvimento sócioeconômico do município e, conseqüentemente, com a melhoria das condições de vida da população.” (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ, 2005).

Após a discussão sobre as propostas de superação dos problemas levantados e sobre a sistematização das diretrizes e metas para o PME, chega-se à sua finalização, ou seja, a produção do texto base do Plano e o seu encaminhamento ao prefeito, para que este o remeta, como projeto de lei, à Câmara Municipal para aprovação. Nesse momento, é de suma importância desenvolver um processo efetivo de participação, envolvendo os diferentes segmentos da sociedade, no acompanhamento da tramitação e análise do Plano até a sua aprovação. Uma vez aprovado pela Câmara, vai à sanção do prefeito.

As diretrizes e metas estabelecidas no Plano não serão atingidas automaticamente, como “num passe de mágica”, sem obstáculos. Para isso, faz-se necessária a elaboração de mecanismos - tanto políticos, como técnicos - de acompanhamento e avaliação de sua implementação.

Do exposto até aqui, cabe afirmar que compreender a educação como direito público universal significa ir além do mero direito formal de todos à educação. Significa desenvolver diretrizes de política educacional capazes de abranger mais amplamente todas as crianças, todos os adolescentes e todos os adultos afastados da escola; significa promover uma educação com qualidade social.

O PME, documento que deverá sistematizar a política educacional a ser adotada para um determinado período, que apontará as prioridades educacionais, pode constituir-se em instrumento de concretização do direito a uma educação emancipatória e com qualidade social, o que significa:

- ampliação do acesso à escola, garantia de permanência e melhoria do desempenho às crianças e jovens em idade escolar;
- garantia do acesso à escola, permanência e melhoria do desempenho às crianças na Educação Infantil;
- garantia do acesso à escola, permanência e melhoria do desempenho aos que não tiveram acesso na idade própria;
- garantia do acesso à escola, permanência e melhoria do desempenho às pessoas com necessidades educativas especiais;
- melhoria da infra-estrutura e das condições materiais;
- diminuição das desigualdades socioculturais e educacionais.

Mas, além da democratização do acesso, da permanência e do sucesso na escola, o PME

deve significar, também, a garantia de acesso ao conhecimento historicamente construído, que forneça as bases científicas, sociais e culturais para o desenvolvimento do ser humano em suas múltiplas dimensões - físicas, psíquicas, intelectuais, emocionais, lúdicas, entre outras, - preparando-o para o mundo da vida e do trabalho.

A educação, como uma atividade de formação ampla, não deve restringir-se aos bancos escolares, mas incorporar outros agentes educacionais, como: biblioteca, cinema, teatro, enfim, diferentes experiências artísticas e culturais. Nesse sentido, é que se entende uma educação emancipatória, formadora de sujeitos autônomos, que, participantes do processo educativo, constroem a cidadania ativa.

Diante disso, compreende-se que a elaboração de um Plano Municipal deve estar atrelada a uma concepção de desenvolvimento do município, o que implica ir além de abrir escolas e colocar nelas todas as crianças, mas considerar a situação econômica e social do município, as condições de vida das pessoas que nele vivem. Isso quer dizer que é preciso elaborar o PME integrado a um projeto global para o município.

Na perspectiva de desenvolvimento do município, vale a pena trazer a tona, para ajudar esta reflexão, dois exemplos apresentados por Monlevade (2002, p. 54-55). O primeiro, mais apropriado a uma grande cidade, é este:

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

“Uma grande cidade produz, diariamente, toneladas de lixo que passam a disputar terra e ar com a natureza, com as ruas, com as praças, com as casas, com as pessoas. Mas todos os cidadãos têm direito à saúde, que fica comprometida com a infestação do lixo. Que fazer? Entre as soluções mais coerentes com o conjunto de direitos dos cidadãos, estão a coleta seletiva e a reciclagem dos diversos tipos de lixo. Ora, a coleta seletiva é inviável, se não houver, desde a pré-escola, orientação das pessoas para reduzir a produção de lixo e para selecionar os diferentes tipos e materiais que, culturalmente, chamamos de “lixo” e, pela educação, passam a ter outros nomes: metais, papéis, vidros, plásticos, matéria orgânica. Portanto, serão necessárias estratégias de educação ambiental, nas escolas e nos meios de comunicação de

massa, para mudar o comportamento da população com vistas a um Plano de desenvolvimento do município que deverá incluir novos valores e novas ações em relação ao meio ambiente.”

O segundo exemplo é mais apropriado a um município pequeno, descrito da seguinte forma:

EDUCAÇÃO E TRABALHO INFANTIL

“Num pequeno município, muitas famílias da zona rural vivem, há anos, da produção e venda do carvão vegetal para siderúrgicas da região. As carvoarias utilizam processos primitivos que exigem mão-de-obra intensiva e de baixo custo, dado o valor mínimo pago ao produto. Adolescentes e mesmo crianças se acostumaram a esse trabalho, penoso para sua idade, prejudicial para sua saúde e para a continuidade de seus estudos. A esta altura, já nos lembramos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Não deixa de ser uma alternativa: pelo menos cada família com criança em idade escolar passa a ter uma bolsa de alguns reais, que compensa as horas não mais trabalhadas de um novo aluno, assíduo na escola. Pode até ter sido alcançada a meta de universalização do Ensino Fundamental, mas terá sido resolvido o problema do desenvolvimento do município, da qualidade de vida da família e do futuro dos direitos daquele menino? Ou seja: a forma como vai ser oferecido o Ensino Fundamental, as oportunidades de educação profissional devem ser tais e estar articuladas com um projeto de desenvolvimento econômico que dê novas oportunidades de trabalho aos jovens e retire deles a necessidade de viver escravos de um trabalho sem renda suficiente para a garantia de seus direitos.”

CONCLUSÃO

“QUE DEVO FAZER PARA SAIR DAQUI?”

Essa foi a pergunta feita por Alice ao Gato. A política educacional e o PME indicam para onde ir. Então, não é qualquer caminho que serve. Os desafios são grandes, mas não se

pode fugir deles nem fazer de conta que não existem. Uma caminhada de mil passos, se necessário, deve ser começada agora, com o primeiro passo. Se estamos distantes dos horizontes desenhados pelo PNE, cabe perguntar o que tem acontecido:

- O Plano Municipal está formulado?
- Se o PME já foi aprovado, ele está sendo cumprido?
- Os planos de governo consideram o que determina o plano municipal de educação e, pelo menos, na ausência deste, o PNE?
- Os planos de governo procuram dar continuidade às ações ou ficam andando em ziguezague?
- As prioridades determinadas pelo PME (ou pelo menos as orientações gerais do PNE) estão incorporadas ao plano plurianual de investimentos, realizado no primeiro ano de mandato do prefeito? Se isso não acontece, o Plano pode estar seriamente prejudicado.
- O orçamento do município obedece às metas do Plano Municipal e/ou do PNE?
- O Plano Municipal está inserido em um projeto de desenvolvimento do município?

Se o PME não estiver pronto? O dirigente continuará “apagando incêndios”, ou “acenderá os faróis para iluminar o caminho”? Não é preciso ficar esperando o Plano Municipal para dar um salto e fazer política educacional. O PNE já é lei desde 2001 e pode servir de bússola para o município. Lá estão as grandes direções a seguir.

Da mesma forma que uma caminhada de mil passos começa com o primeiro, é no Município que se começa a alcançar as metas de um plano nacional. É o entrelaçamento dos esforços locais, estaduais e federais, no quadro do regime de colaboração, que conduz a tornar-se realidade aquilo que é possível. Se o município é a base da Federação, é importante pensar outra vez na frase citada por este texto: “Se a guerra nasce na mente dos homens, também nela a paz pode ser cultivada”. Embora os planos não se realizem apenas com

idéias, sem elas não podemos fazer com que eles se tornem realidade. Da mesma forma que uma caminhada de mil passos começa com o primeiro, é no Município que se começa a alcançar as metas de um plano nacional.. Que a sociedade brasileira, em cada um dos seus municípios, possa escrever e fazer a sua história educacional.

A que distância o seu município se encontra das metas do PNE? Como você responderia às seis perguntas?

O seu município é parte de um todo, que abrange o mundo inteiro e os horizontes da educação de qualidade para todos.

A missão é difícil? Os problemas são complexos? Então, veja o que disse um dos maiores educadores brasileiros:

*“O desafio que a história põe diante de nós
é fazer face a esses problemas, graves problemas,
da educação brasileira, porque de sua solução depende
o destino nacional. (...) Seus defeitos precisam
ser proscritos e sanados para que a Nação Brasileira
se prepare para enfrentar seu destino na futura
civilização, sem estar previamente derrotada
por precariedades essenciais”.*

Conforme Darcy Ribeiro, cabe a cada um de nós lutar por essa vitória.

LEITURAS COMPLEMENTARES

Plano Nacional de Educação – diversas edições. Disponível em [http:// www.mec.gov.br/acs/ftp/pne.doc](http://www.mec.gov.br/acs/ftp/pne.doc) e em [http:// www.unesco.org.br/pne/mostra_padrao](http://www.unesco.org.br/pne/mostra_padrao).

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Os desafios do Plano Nacional de Educação. Brasília: O Instituto, 2004 a.

Declaração Mundial de Educação para Todos (Conferência de Jomtien): disponível em http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decjomtien/mostra_padrao

Marco de Ação de Dacar: disponível em [http:// www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_](http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_)

pdf/decdacar/mostra_padrao.

Sites para consulta:

[http:// www.ibge.gov.br/perfil](http://www.ibge.gov.br/perfil)

[http:// www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)

[http:// www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)

[http:// www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

[http:// www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

[http://www. stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)

Referências:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: Diário Oficial da União. Ano CXXXIV, nº 248, 23 dez. 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4155, de 10 de fevereiro de 1998 In: Diário da Câmara dos Deputados, 12 mar. 1998, p. 05954. Disponível em [http:// www.camara.gov.br/prosicoes](http://www.camara.gov.br/prosicoes). Acesso em maio 2005.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em [http:// www. planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil). Acesso em jun. 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. Avaliação técnica do Plano Nacional de Educação. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Os desafios do Plano Nacional de Educação. Brasília: O Instituto, 2004 a.

CARROLL, Lewis. Alice's Adventures in Wonderland [Alice no País das Maravilhas].

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N.S.C; AGUIAR, M. A. Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. A educação básica no Brasil. Educação e Sociedade. Campinas, v. 23, n.80, set. 2002. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 07.06.2005.

DELMAS-MARTY, Mireille. Vers un droit commun de l'humanité [Rumo a um direito comum da humanidade]. Paris: Textuel, 1996.

EFFETTO uomo, la Terra soffre il doppio [Efeito homem, a Terra sofre o dobro]. Corriere della Sera, Milão, 22 ago. 2002, cad. 1, p. 7.

FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola. Gestão educacional a experiência de Dourados/MS – 2001 a 2003. In: Gil, Juca (org.). Educação municipal: experiências de políticas democráticas. Ubatuba: Estação Palavra, p.157-177, 2004.

GOMES, Candido Alberto e BARBOSA, Francisco Salatiel de Alencar. Educação na Constituinte: desafios e alternativas. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 4, nº 2, p. 138.-167, jul./dez. 1986.

GOMES, Candido Alberto. Dos valores proclamados aos valores vividos: traduzindo os atos e princípios das Nações Unidas e da UNESCO para projetos escolares e políticas educacionais. Brasília: UNESCO, 2001.

FORUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO. Carta de Porto Alegre. Porto Alegre, 31 jul. 2004. Disponível em <http://www.portoalegre.rs.gov.br/fme>. Acesso em jun. 2005.

GRAMSCI, Antônio. Maquiavel, a política e o estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

MONLEVADE, João A. Plano municipal da educação: fazer para acontecer. Brasília: Idéa, 2002.

NOVO DICIONÁRIO AURELIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL – PRADEM. Plano Municipal de educação: subsídios para elaboração. Salvador: UFBA, FCM, Fundação FORD, ago. 2004. Série Documentos, 3.

SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA). Plano Municipal de Educação e Cultura (2003-2013), v. 1, 2005 (texto mimeo).

SAVIANI, Dermeval. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. ANDE, n. 13, p. 5-14, 1988.

_____. Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

_____. Sistema de ensino e planos de educação: o âmbito dos Municípios. Educação e Sociedade. Campinas, v. 20, n. 69, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em jun.2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (orgs.). Gestão, financiamento e direito à educação: análise

TEMA 5

FINANCIAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA EDUCAÇÃO



Tema 5

Financiamento e gestão orçamentária da educação

*Denise Cristina Corrêa da Rocha
João Antonio Cabral de Monlevade
Rui Rodrigues Aguiar*

1. INTRODUÇÃO

As despesas de uma escola privada, com pagamentos dos professores e do pessoal administrativo, com manutenção do prédio, com material didático e de consumo, são financiadas, em geral, por uma única fonte: as mensalidades pagas pelos alunos.

E as despesas das escolas públicas, como são cobertas? A resposta parece simples: com os tributos que o Estado cobra de população. Embora correta, essa formulação genérica acaba por não explicar as potencialidades e as limitações no financiamento da educação pública, diante das exigências quantitativas e qualitativas da demanda.

“Tributos”, “Estado” e “população” são termos muito amplos, que requerem uma explicação científica e uma atualização histórica, o que se fará mais adiante. Antes disso, convém contextualizar o problema com três informações:

Em primeiro lugar, é importante esclarecer que na história do Brasil nem sempre os tributos foram a principal fonte de receita das escolas públicas, e que a gratuidade total é uma característica recente do financiamento da educação.

Em segundo lugar, é fundamental que se esclareça dois fatos que dão os contornos atuais da questão do financiamento da Educação Básica:

- Fato jurídico: todos os brasileiros, independentemente da idade, têm o direito público subjetivo de cursar o Ensino Fundamental completo, de oito ou nove anos. Dos seis

1 - Assessora técnica sênior nas áreas de educação e cultura do Escritório Antena da Unesco/RS.

2 - Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área de educação.

3 - Mestranda em Educação e Valores pela Universidade de Barcelona Virtual, UBV/OEI. Secretária Municipal de Educação da Serra-ES (1985-

aos catorze anos, ele é obrigatório também para as famílias. Já a Educação Infantil, constitucionalmente, é dever do Estado oferecê-la a quantos a demandarem. Segundo o art. 11 da LDB, é obrigação dos municípios.

- Fato contábil: são 30 milhões de crianças de seis a catorze anos atendidas no Ensino Fundamental nas redes estaduais, municipais e do Distrito Federal. São mais 10 milhões de jovens e adultos matriculados no Ensino Fundamental, de uma demanda potencial de 50 milhões de brasileiros entre 15 e 65 anos sem esse nível de escolaridade. São 4 milhões de crianças de até cinco anos matriculadas em creches e pré-escolas públicas (95% municipais), de uma demanda potencial de 20 milhões de crianças. São 9 milhões de adolescentes e jovens matriculados no Ensino Médio público (90% estaduais). Em 2005, os estados, o Distrito Federal e os municípios estão gastando cerca de R\$ 70 bilhões para atender a esses 52 milhões de estudantes. Além desses, 12 milhões de alunos são atendidos na rede privada nas diferentes etapas e modalidades da Educação Básica e movimentam cerca de R\$ 25 bilhões.

Em terceiro lugar, não se pode desprezar as despesas que a União e os estados têm para financiar os cursos de graduação e pós-graduação na Educação Superior pública. Em 2004, o Governo Federal gastou, aproximadamente, R\$ 8 bilhões para a manutenção de suas universidades, com um pouco mais de 500 mil alunos na graduação e 50 mil em mestrados e doutorados. Já os estados tiveram despesas de, aproximadamente, R\$ 7 bilhões para atender a cerca de 600 mil alunos na graduação e 50 mil na pós-graduação *stricto sensu*. Registre-se que, dentro dos R\$ 85 bilhões gastos na Educação Básica e Superior, estão computados mais de R\$ 10 bilhões em pagamentos de proventos para inativos da educação, que não se constituem, propriamente, em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Diante dessas informações, você é convidado a refletir sobre temas pouco explorados, como:

- aspectos históricos, estruturais e conceituais do financiamento da educação;
- gestão orçamentária como caminho condutor de novas práticas do poder público;
- educação como marco propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional;

- financiamento da educação como mecanismo diferencial da qualidade social na ação pedagógica do Estado.

2. FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

O Brasil é uma República Federativa, composta por entes federados em três níveis: a União, os estados e os municípios, além do Distrito Federal, que acumula obrigações de estado e de município. Quanto à educação pública, “dever do Estado e da família”, segundo o art. 205 da Constituição, a Lei nº. 9.394 (LDB), de 1996, que fixa suas diretrizes e bases, distribui o dever de atendimento da seguinte forma:

- Educação Infantil, até 6 anos – municípios .
- Ensino Fundamental – estados, municípios e Distrito Federal.⁴
- Ensino Médio – estados e Distrito Federal.
- Educação Superior e Profissional – União, estados e Distrito Federal.

Como entes federados autônomos, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm capacidade, regulada pela constituição e outras leis, de cobrar tributos das pessoas físicas e jurídicas para atender às necessidades da população por meio de seus serviços públicos, nas mais diversas áreas. Os tributos, por sua vez, são gêneros que englobam pelo menos quatro espécies: impostos, taxas, contribuições sociais e contribuições de melhoria. A educação, como se verá adiante, é financiada quase que somente por impostos. Com o crescimento da população e o aumento de suas necessidades, são exigidos mais gastos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – o que significa uma maior parcela dos tributos arrecadados, uma maior arrecadação dos tributos, ou ambas. Ora, a população brasileira em setembro de 2000 era de 169,5 milhões; em setembro de 2005, é de aproximadamente 184,5 milhões. A cada ano, são 3 milhões de habitantes a mais: quase 3,5 milhões de crianças que necessariamente demandarão novas vagas na Educação Básica; Algo em torno de 500 mil habitantes a menos, quase todos adultos e idosos, que

⁴ A Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005 altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do Ensino Fundamental aos seis anos de idade.

em nada contribuem com seu óbito para a educação, por não estarem, na grande maioria, matriculados nas redes públicas.

2.1. Impostos e Educação

No período de 1550 a 1759, a educação pública era uma espécie de concessão do rei de Portugal aos religiosos da Companhia de Jesus, a quem se repassava a redízima (1%) incidente sobre algumas mercadorias exportadas pela Colônia; mas a principal fonte de renda dos colégios dos jesuítas, gratuitos, mas elitistas, era proveniente de suas fazendas, em especial a venda do gado que nelas se criava. Muitos anos mais tarde, já na República, as escolas federais, estaduais e municipais, com exceção das primárias, até 1988, eram autorizadas a cobrar taxas de seus alunos, embora, desde 1834, fossem predominantemente financiadas por parte dos impostos, principalmente do imposto de renda e do que hoje se denomina ICMS.

Em 1822, o Brasil tornou-se independente. Naquela época, um percentual mínimo das crianças era atendido pelas “aulas régias”, mantidas pelas Câmaras Municipais por meio da arrecadação do “subsídio literário”, um tributo cobrado na venda de carne, cachaça, vinagre e vinho, que mal dava para pagar os honorários dos mestres.

Com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte e a presença de seus deputados, que vieram das dezessete províncias para a Corte, houve uma “avalanche” de pedidos de criação de escolas primárias e secundárias, bem como de universidades. Em 1824, a Constituição garantiu o ensino primário gratuito para a população – o que foi confirmado pela Lei Imperial de 15 de outubro de 1827, na qual explicitava-se o direito para meninos e meninas e fixava-se um “salário mínimo” para os mestres e mestras. Porém esqueceu-se de apontar a fonte para as novas despesas.

O impasse foi resolvido em 1834, com o Ato Adicional à Constituição do Império, no qual as províncias passaram a ser responsabilizadas pela oferta de escolas primárias e, ao mesmo tempo, passaram a contar com o poder de criar um novo imposto, sobre vendas e consignações (IVC) que ocorressem em seus territórios. Essa nova arrecadação propiciou a criação e a instalação de milhares de escolas primárias nas cidades e vilas, bem como a de um liceu secundário nas capitais. Em 1888, um ano antes da derrocada do Império, havia

a informação de que, em média, as províncias aplicavam 15% do IVC nas escolas públicas, entre as quais passaram a ser contadas também as que ofereciam o curso normal, para formação de professores.

Da proclamação da República até 1930, o Brasil teve um aumento expressivo de sua população, além de dois novos movimentos demográficos: a imigração estrangeira, que povoou os estados do Centro Sul com milhões de europeus, árabes e japoneses, e o êxodo rural, que se acelerou em todo o País em consequência da instalação de indústrias nas capitais e nas cidades principais, junto a portos ou ferrovias. A consequência foi a aceleração da demanda por escolas primárias, secundárias e profissionais. O Manifesto dos Pioneiros, em 1932, indicou a possível solução: vincular um percentual dos impostos federais, estaduais e municipais à educação. Dessa luta, resultou o dispositivo constitucional de 1934, que estabelecia que 10% dos impostos federais e municipais e 20% dos estaduais fossem vinculados ao ensino.

Desde então, a história do financiamento da educação se concentra na luta pela preservação, restabelecimento e aumento dos percentuais de vinculação. Em 1937 e 1964, as vinculações foram suprimidas por governos autoritários; em 1946 e 1983, foram reincorporadas, em percentuais crescentes. Em 1988, o art. 212 da Constituição fixou em 18% a vinculação dos impostos federais e, em 25%, a dos impostos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Concomitantemente, crescia de forma gradativa a arrecadação de impostos, alavancada pelos movimentos de industrialização e urbanização da sociedade e pela integração das atividades econômicas ao mercado formal. O problema é que o crescimento das matrículas era ainda mais espetacular, o que motivava um contínuo decréscimo no custo médio por aluno, refletido no arrocho salarial e na multiplicação de jornadas dos professores. Mesmo assim, no conjunto das matrículas, as públicas se tornaram cada vez mais preponderantes, com exceção da Educação Infantil e da Educação Superior.

Na década de 60, outro movimento começou a se esboçar: o da ampliação das fontes de financiamento. As crescentes despesas com merenda escolar foram assumidas pela contribuição social do Finsocial, hoje Cofins; as construções e reformas de prédios escolares passaram a ser feitas com recursos de uma contribuição social também federal, exclusiva

para o desenvolvimento da educação, chamada “salário-educação”, hoje incorporada à Constituição no § 5º do art. 221.

2.2 Atual Estrutura Legal do Financiamento

Atualmente, a educação pública tem como fontes de financiamento, segundo o art. 68 da LDB:

- I. receitas de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- II. receitas de transferências constitucionais e de outras transferências;
- III. receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV. receita de incentivos fiscais;
- V. outros recursos previstos em lei.

Já o art. 69, que regulamenta o art. 212 da Constituição, assim dispõe:

Art. 69 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 1º A parcela de arrecadação de impostos transferida da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3º Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autoriza a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º A diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, quer resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

- I. recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;
- II. recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;
- III. recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Dessas disposições, pode-se compor o seguinte quadro, para discriminar os impostos federais, estaduais e municipais e as transferências da União e dos estados.

Recursos Financeiros para a Educação (Art. 212 da Constituição)

IMP	Impostos Federais – 18%	Impostos Estaduais – 25%	Impostos Municipais – 25%
	I. sobre a Renda (IR) – 53%	Fundo de Participação (FPE)	F. de Participação (FPM)
	I. sobre Prod. Ind. (IPI)	FPE	FPM
		IPI-Exp. (75%)	IPI-Exp. (25%)
	I. sobre Op. Financ. (IOF)	IOF-Ouro (30%)	IOF-Ouro (70%)
		LC 87/96 (75%)	LC 87/96 (25%)
	I. sobre Importação		
	I. sobre Exportação		
	I. sobre Gr. Fortunas (zero)		
		I. Circulação (ICMS) (75%)	ICMS (25%)
		I. Veículos (IPVA) (50%)	IPVA (50%)
		I. de Herança (ITCM)	
		I.R. Servidores (IRRFSE)	IRRFSM
			I. Pred. Terr. Urb. (IPTU)
			I. Serviços (ISS)
			I. Transmissão (ITBI)
CS	Salário Educação (40%)	Salário Educação	Salário Educação
	PIS/PASEP		
	Cofins		
	CPMF		

A seguir, expõem-se as potencialidades e as limitações de cada imposto e de cada transferência, com o objetivo de haver aproximação de uma maior destinação possível de recursos para a educação pública. Na medida do necessário, apresentam-se as ilustrações devidas com respeito às despesas que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios estão fazendo ou podem fazer com a receita de cada tributo.

2.3. O Potencial dos Impostos Vinculados à Mde

Segundo o texto constitucional, há sete impostos federais, de cuja receita líquida 18% são vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Imposto sobre a Renda (IR), o principal deles, é uma instituição típica do sistema capitalista

de produção. Em tese, trata-se de tributar o lucro das empresas (pessoas jurídicas), que para operarem, precisam dos serviços públicos, para os quais devem contribuir. Entretanto, as pessoas físicas que auferem, com seu trabalho em instituições privadas ou públicas, remunerações acima das necessidades de sobrevivência, hoje estipuladas em R\$ 1.150,00, também são tributadas. Segundo a capacidade contributiva, proporcional aos seus ganhos crescentes e aos gastos sociais decrescentes (dependentes, saúde, educação), têm descontos de 15% ou 27,5% de sua chamada “renda bruta”. Em 2004, a arrecadação do IR ultrapassou a casa dos R\$ 100 bilhões.

O Imposto sobre Produtos Industrializado (IPI), embora recolhido pelas empresas do setor secundário da economia, é pago, na verdade, por todas as pessoas que adquirem carros, sapatos, perfumes, cigarros, bebidas, biscoitos e toda sorte de produtos oriundos de fábricas. As alíquotas são maiores no caso dos produtos considerados “supérfluos” e menores (ou mesmo de valor zero) quando se tratam de produtos de aquisição compulsória, como os da cesta básica. A arrecadação de IPI, ao contrário da do IR, tem diminuído sensivelmente, desde 1995. Em 2004, pouco passou de R\$ 20 bilhões.

Antes de falar dos outros impostos federais, é preciso registrar que, da receita do IR e do IPI, 47% são transferidos para três fundos que representam o “pacto federativo”: 21,5% vão para o Fundo de Participação dos Estados (FPE); 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 3% para os Fundos Constitucionais Regionais (FNO, FNE e FCO). Assim, os 18% da educação provindos do IR e IPI se obtêm dos 53% de sua arrecadação total, ou seja, da receita líquida, descontadas as três transferências automáticas.

O Imposto Territorial Rural é o único tributo sobre patrimônio atualmente cobrado pela União. Potencialmente, poder-se-iam arrecadar mais de R\$ 5 bilhões. Sua receita já foi de R\$ 1,5 bilhão. Em 2004, não chegou a R\$ 500 milhões, dos quais 50% foram transferidos para os municípios de onde se originou essa receita, quase desprezível, embora ela devesse dar conta das despesas da educação rural.

O Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) é um tributo cobrado na maioria dos empréstimos bancários e outras de operações que envolvam ativos de pessoas físicas e jurídicas. Sua receita, que em 2004 não atingiu R\$ 5 bilhões, fica toda nos cofres da União,

destinando-se 18% para a MDE.

O Imposto sobre a Exportação (IE), que já foi o tributo mais importante do Brasil (era o “quinto da Coroa” que incidia sobre o açúcar, as madeiras, o ouro, o café), hoje não tem mais expressão econômica. A globalização, cada vez mais competitiva, impede que se embute no preço das mercadorias exportadas qualquer alíquota mais significativa. Em 2004, sua arrecadação não atingiu R\$ 300 milhões.

O Imposto sobre a Importação (II) é um tributo regulatório, de caráter protecionista, principalmente para incentivar as atividades de indústrias em fase de implantação ou para proteger a economia de “agressões” comerciais. Assim como os dois últimos, sua receita fica toda nos cofres da União. Ela é variável e, em 2004, atingiu R\$ 8 bilhões.

O último imposto federal previsto na Constituição, no art. 153, VII, é o imposto sobre grandes fortunas (IGF). Sua cobrança depende de aprovação de lei complementar – o que não aconteceu até hoje. Com isso, a educação está perdendo recursos exatamente de quem tem maior capacidade contributiva.

No nível estadual, existem atualmente três transferências da União, três impostos de arrecadação própria e uma fonte específica de arrecadação devida à União, mas resguardada para os cofres estaduais – o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte de Pessoas Físicas servidoras do governo estadual.

A principal transferência é a do FPE, já citado. Cada governo estadual recebe, em sua conta no Banco do Brasil, nos dias 10, 20 e 30 de cada mês, o correspondente a 21,5% da arrecadação de IR e IPI multiplicado pelo índice de participação, que é diretamente proporcional à população do estado e inversamente proporcional a sua renda per capita. Por exemplo: o estado de São Paulo, que tem 40 milhões de habitantes (22% da população do Brasil), recebe 1% da receita, porque sua renda per capita é a segunda do País, superada somente pela do Distrito Federal. Já o Maranhão, que tem 3,5% da população, recebe 6% da receita, para compensar sua baixa renda per capita. Existem injustiças nessa distribuição: estados como Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, com populações reduzidas e rendas per capita nem tão reduzidas, têm aportes desproporcionalmente altos de FPE. Com isso, suas

receitas para MDE ficam artificialmente incrementadas, até que uma reforma tributária corrija essas distorções. No conjunto, as redes de educação estaduais recebem cerca de R\$ 6 bilhões oriundos do FPE: desses, 60% são destinados ao Ensino Fundamental e o restante ao Ensino Médio e à Educação Superior.

O IPI - Exportações é uma transferência devida pela União aos estados onde se tributaram produtos industriais destinados à exportação. Essa receita não é desprezível, porém no conjunto, não chega a representar 10% do valor do FPE, na maioria dos estados.

Uma terceira transferência da União aos estados é a resultante da compensação financeira pela desoneração da arrecadação sobre produtos de exportação, determinada pela chamada Lei Kandir, ou seja, Lei Complementar (nº. 87, de 1996). Sua receita, conforme o perfil econômico de cada região, é semelhante à do IPI - Exportações.

O tributo de maior arrecadação no País é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cobrado pelos estados de todas as empresas que comercializam bens e serviços. Com raríssimas exceções, em tudo o que se compra ou se consome (arroz, leite, sapatos, brinquedos, água, luz, telefone, internet) está embutido o valor do imposto, em alíquotas que vão de 1% a 35%. Esse imposto nasceu em 1834, com o Ato Adicional à Constituição do Império, e foi crescendo à medida que crescia o mercado interno e a economia formal. A arrecadação de ICMS dos 26 estados e do Distrito Federal foi de R\$138.283.308.000,00. Dela, cada estado retém 75% para seus gastos (dos quais 25% ou mais com MDE) e distribui 25% para os seus municípios. É claro que existem grandes disparidades no volume de arrecadação per capita, em razão do estágio da economia de cada estado e das características da incidência do imposto. Em 2004, os estados com maior arrecadação per capita foram, pela ordem, Mato Grosso, Distrito Federal e São Paulo. Entretanto, quando se analisa a disponibilidade de recursos do ICMS e FPE por aluno a ser custeado, a classificação dos estados se altera: o Distrito Federal, Roraima, Amapá, Acre e Tocantins passam para os primeiros lugares.

O segundo imposto próprio dos estados é o que tributa a propriedade dos veículos automotores (IPVA). O produto de sua arrecadação é dividido ao meio com os municípios onde são emplacados os veículos. Contudo, 25%, no mínimo, devem ser gastos em MDE.

Em 2004, a arrecadação total foi de R\$ 8,9 bilhões. Ela tem sido crescente, à medida que se incorporam cada vez mais veículos à frota nacional.

O terceiro imposto cobrado pelos estados é o que incide na transmissão de bens e direitos causa mortis (ITCM), ou seja, por ocasião da partilha de bens em razão da morte de seu detentor. Na Europa e em outros países avançados, o chamado “imposto sobre as heranças” é um dos principais financiadores das políticas sociais. No Brasil, sua arrecadação, embora potencialmente grande (estima-se em R\$ 10 bilhões), é inexpressiva, principalmente porque a alíquota é de apenas 3% do valor estimado dos bens. Em 2004, foi de R\$ 710 milhões, 60% dos quais recolhidos em São Paulo e no Rio de Janeiro, onde se encontram, indubitavelmente, as maiores heranças e as maiores máquinas arrecadadoras.

Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

O que é:	O que não é:
I - Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais de educação.	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 à sua expansão.
II - Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.	II - Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.
III - Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.	III - Formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos.
IV - Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino.	IV - Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.
V - Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.	V - Obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar.
VI - Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.	VI - Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VII -Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto no art. 70 da LDB,incisos I a VIII - Aquisição de material didático-escolar emanutenção de programas de transporte escolar.

Fonte: lei de Diretrizes e Bases da Educação, arts. 70 e 71

2.4. As Receitas Municipais Vinculadas ao Ensino

Abre-se aqui um capítulo especial para se focalizar impostos e transferências vinculadas à MDE no âmbito dos municípios.

Se não for considerado o IOF - Ouro, por atingir uma minoria de estados e municípios, são seis as transferências de impostos que, automaticamente, caem nos cofres municipais: FPM, IPI-Exp., LC 87/96, ITR, ICMS e IPVA.

O FPM é a principal receita de 70% dos 5.660 municípios brasileiros. Todo dia 10, 20 e 30, quando não são sábados, domingos e feriados, o Ministério da Fazenda deposita na conta da Prefeitura, no Banco do Brasil, o que for devido ao município, conforme a arrecadação de IR e IPI do decêndio anterior e o respectivo coeficiente, que varia de 0,6 a 4,0. Essa variação é dada em razão da população recenseada pelo IBGE. Nos últimos meses, os municípios menores (0.6) têm recebido de R\$ 150 mil a R\$ 210 mil por mês. Assim, em tese, se todo município no Brasil, aplicasse 25% de R\$ 160.000,00 na manutenção do ensino, teria uma capacidade de atendimento a 480 alunos, na base de um custo médio de R\$ 1 mil anuais. Historicamente, foi o crescimento do FPM e a vinculação obrigatória de 20%, e depois, de 25% à MDE, que sustentaram o aumento de matrículas nas redes municipais de ensino, hoje responsáveis pela manutenção de 25 milhões de estudantes.

As receitas municipais das transferências de IPI-Exportação e dos recursos da LC 87/96 são relativamente pequenas e dependem do dinamismo econômico e da inserção do município na economia internacional. O mesmo acontece com o ITR. Em tese, grandes municípios teriam uma arrecadação suficiente para sustentar toda a educação rural; na prática, a arrecadação de ITR, conforme documento declaratório, é cada vez menor.

As transferências dos 25% de ICMS destinados aos municípios se baseiam em alguns

critérios distributivos, mas o que prevalece é o índice de participação na própria arrecadação. Assim, os municípios que mais ganham são os mais industrializados, os que têm portos e refinarias de petróleo, as capitais que sediam as empresas de serviços e os municípios onde a agricultura é mais produtiva. Por essa razão, Mato Grosso, graças ao agrobusiness, se tornou o estado com maior arrecadação de ICMS per capita. Semanalmente, os 5.660 prefeitos do País recebem uma parcela da transferência do ICMS, na qual está contido o percentual vinculado à MDE, que pode ser gasto com Ensino Fundamental e Educação Infantil. O mesmo pode acontecer com os 50% de IPVA repassados mensalmente pelos estados a seus municípios.

2.5. Sonegação, Isenções e Desvios

Até aqui se indicou as fontes legais de impostos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). É necessário agora se confrontar a lei com a prática.

Por que as verbas da educação são insuficientes para criar novas vagas na Educação Básica e Superior e dar maior qualidade ao ensino? Em grande parte, porque ainda campeiam três práticas que limitam a receita potencial de recursos para a educação:

Sonegação - empresas que deixam de pagar IR e IPI, pessoas físicas que fazem de tudo para deduzir seus impostos devidos à União, a população em geral, que ao não exigir nota fiscal em postos de gasolina, padarias, hotéis, locadoras, salões de beleza e outros estabelecimentos, estão colaborando para a queda da arrecadação de IPI, ICMS, ISS, e até os contadores que aprimoram uma cultura de elisão e sonegação fiscal, inclusive apostando em anistias dos estados e municípios aos devedores, estão cometendo a prática de sonegação.

Isenção - em nome de “incentivos fiscais”, empresas de todos os tipos e tamanhos têm isenção total ou parcial de IR, IPI, ICMS, ITR, IPTU. Estados como o Maranhão e o Pará poderiam ter arrecadações bem superiores se fossem revistas algumas isenções. Nos projetos de reforma tributária, há um esforço para se superar a atual autonomia dos estados em tributar e isentar, que provoca uma perversa “guerra fiscal”, cujas principais vítimas são as classes populares, de quem se privam os serviços públicos financiados necessariamente por impostos. Até mesmo uma isenção focalizada nos contribuintes mais pobres é perniciosa:

o cidadão mais humilde se sente mais prestigiado ao pagar R\$ 50,00 anuais de ITR ou R\$ 20,00 de IPTU do que ser deles dispensado. Uma vez que o pagamento induz à cobrança de direito.

Desvios - o imposto é arrecadado mas uma parte do percentual vinculado à MDE não é aplicada em educação. Isso acontecia regularmente até o início da década de 90. Com a pressão dos sindicatos por melhores salários e com a Emenda à Constituição nº.14, de 1996, que destinou 60% dos recursos vinculados à MDE para remuneração dos professores, a fiscalização aumentou tanto nos estados como nos municípios. Entretanto, ainda persistem desvios, inclusive “legais”, como a inclusão do pagamento de aposentados nas despesas de MDE, que somam hoje, no Brasil, quase R\$ 10 bilhões, dos R\$ 60 bilhões gastos em educação pública em 2004.

2.6. Contribuições Sociais para a Educação

Como foi dito anteriormente, provêm dos impostos vinculados, quase todos os recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Mas a educação é maior que o ensino: existem despesas das escolas e da educação em geral que ultrapassam o ensino-aprendizagem. Assim, além dos impostos, outra espécie de tributo entra em cena: as contribuições sociais. Atualmente, três delas exercem papel relevante no âmbito da União: o salário-educação, a Cofins e a CPMF.

O salário-educação foi criado em 1965 e hoje consta no § 5º do art. 212 da Constituição, regulamentado por lei e destinado a complementar o financiamento do Ensino Fundamental, inclusive de jovens e adultos. Sua arrecadação se dá nas empresas, por meio de alíquota de 2,5% , paga pelos empregadores, incidente sobre a folha de contribuição dos empregados. A receita, de atualmente cerca de R\$ 6 bilhões, se divide em três partes: uma fixa, de 40% dos recursos, que a União usa para seus programas de apoio ao Ensino Fundamental: livros didáticos, capacitação de educadores, dinheiro direto na escola e outros; e duas variáveis, para os governos estaduais e municipais, de 60%, que lhes são redistribuídos segundo o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental. Esses últimos são, em geral, investidos em construção e reforma de prédios escolares, na aquisição de equipamentos e de materiais didáticos e na formação dos profissionais da educação.

A COFINS - Contribuição para o Financiamento de Ações Sociais - é hoje um recurso com alta arrecadação, superior a R\$ 25 bilhões anuais. Destes, um pouco mais de R\$ 1 bilhão são destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que contribui para que estados e municípios forneçam merenda para crianças de creches, pré-escolas e estabelecimentos de Ensino Fundamental, em torno de 40 milhões de alunos. Para que o programa funcione, calcula-se que outros R\$ 3 bilhões são gastos pelos estados e municípios, principalmente com o pagamento das 500 mil merendeiras alocadas em 200 mil escolas.

Outra contribuição social que é investida no processo educacional é a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o chamado “imposto do cheque”. Sua arrecadação anual também supera os R\$ 25 bilhões; destes, cerca de R\$ 5 bilhões foram usados em 2005, para os benefícios da Bolsa Família, pela qual a frequência de crianças na escola se converte em fonte de renda suplementar para suas mães.

2.7 O Fundef e o Fundeb

Em 1994, realizou-se em Brasília, de 29 de agosto a 2 de setembro, uma Conferência Nacional de Educação, dentro do processo de elaboração do Plano Decenal de Educação. Ao seu final, celebrou-se um Acordo Nacional com vistas a garantir valorização do magistério e a qualidade da Educação Básica, da creche ao Ensino Médio. No Pacto assinado em 19 de outubro pelo então Presidente, Itamar Franco, pelo Ministro Murílio Hingel, e pelos Presidentes da CNTE, Consed e Undime, ficou acertado que, a partir de janeiro de 1995 se garantiria a todos os professores um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) de R\$ 300,00, por uma jornada de 40 horas semanais, que seria assegurado por Fundos de Financiamento Articulados e seria passado pelos municípios, pelos estados e pela União: a esta última caberia uma suplementação no valor de 9% de seus impostos líquidos (o que correspondia na época a R\$ 3 bilhões). Esse Fundo Federal ainda não fora batizado, mas certamente se chamaria Fundo Nacional da Educação Básica (Fundeb).

Em 1º de janeiro de 1995, tomou posse o presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo Ministro de Educação era o prof. Paulo Renato Souza, que logo se manifestou contrário ao Acordo e ao PSPN. Sua idéia era focar as políticas educacionais no Ensino Fundamental de oito anos, para crianças dos sete aos catorze anos de idade. Assim surgiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

(Fundef).

Pelo Fundef, criado pela Emenda à Constituição nº.14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 60% de todos os impostos vinculados à MDE nos estados, Distrito Federal e municípios, são destinados exclusivamente ao Ensino Fundamental. Em cada estado, cinco deles (FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp. e LC 87/96) formam um Fundo cujos recursos são redistribuídos entre o governo estadual e os municipais de acordo com o número de matrículas de cada rede registradas pelo Censo Escolar do ano anterior. Por veto do Presidente, são excluídas, para efeito de redistribuição de recursos, as matrículas da EJA- Educação para Jovens e Adultos - no Ensino Fundamental. Em cada ente federado, 60% dos recursos do Fundo devem ser gastos com a remuneração dos professores. Se o gasto médio do Fundo de um estado não atingir a média nacional, a União entra com uma complementação. Em 1998, quando o Fundef começou a funcionar em todo o País, apenas 8 estados fizeram jus a essa complementação.

O Fundef teve vários pontos positivos como: induzir a abertura de vagas no Ensino Fundamental, proporcionar mais equidade na distribuição de recursos, proteger os salários dos professores, propiciar maior transparência ao processo de financiamento, tanto pela conta específica à qual chegavam e da qual saíam os 15% de impostos como também pelo acompanhamento e pelo controle social exercido por Conselhos Estaduais e Municipais, mas teve também sérias limitações.

Além de descartar as matrículas de jovens e adultos, a lei não foi cumprida pela União quanto à complementação devida aos Fundos Estaduais que não atingissem o gasto médio. Esse descompromisso, contabilizado, chegou a R\$ 13 bilhões no governo FHC e a mais R\$ 6 bilhões nos dois primeiros anos do governo Lula. A pior falha, entretanto, foi deixar os estados sem recursos suficientes para oferecer Ensino Médio e Profissional, e os municípios sem perspectivas de atender às demandas de Educação Infantil. Por isso, implantado o Fundef, percebeu-se a necessidade do Fundeb, que se transformou na PEC nº. 112, de 1999, apresentada à Câmara dos Deputados pelos parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT).

Com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o então Ministro Cristóvam Buarque, e depois o Ministro Tarso Genro, trataram de estudar e negociar com governadores e prefeitos

a implantação do Fundeb. Em 14 de junho de 2005, a PEC foi enviada ao Congresso. E ,embora em sua versão oficial, não contemple 25% de todos os impostos estaduais e municipais e não inclua as matrículas de creche, ela representa um grande avanço em virtude de induzir milhões de novas matrículas e exigir da União uma participação crescente no financiamento da Educação Básica. Caberá aos parlamentares e às forças organizadas da educação pública, como disse o presidente Lula em seu lançamento, “[...] mudá-la para melhor.”

3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA EDUCAÇÃO

Assim como as famílias administram seu orçamento doméstico ou os gastos que podem realizar em razão dos recursos que possuem e da expectativa de ingresso de novos recursos, o governo tem que administrar seu orçamento em razão das receitas que possui em caixa e daquelas que serão passíveis de arrecadação junto às famílias e às empresas.

Mesmo que os recursos de uma família sejam volumosos, ainda assim, seus representantes terão que decidir quando, em que e de que forma gastar, o que significa que deverão estabelecer uma ordenação das metas e prioridades do dispêndio familiar. Por outro lado, se os recursos forem escassos, o planejamento familiar para a alocação da renda disponível deverá ser ainda mais preciso.

O mesmo ocorre com a administração dos recursos públicos, isto é, os representantes eleitos pela sociedade terão que decidir qual será a alocação dos recursos provenientes dos tributos pagos pelas famílias e empresas para a administração da “coisa pública”. Para isso, deverão elaborar um orçamento, no qual será especificada a previsão de arrecadação de receitas e os programas e ações que terão prioridade na alocação dos recursos humanos, físicos e financeiros para o cumprimento das metas e do “Programa de Governo”.

3.1. O Ciclo de Planejamento e de Execução Orçamentária

O orçamento público é um documento legal onde são expressos a previsão de arrecadação das receitas e o planejamento de sua alocação nos programas e ações que serão implementados

pela administração municipal para atender as necessidades da coletividade.

Conforme se viu, o financiamento dessas ações é realizado por toda a sociedade por meio do pagamento de impostos, taxas e contribuições à administração pública, que tem a função de arrecadar e administrar a aplicação desses tributos.

Como os recursos são escassos e as necessidades da população ilimitadas, é preciso planejar, ou seja, devem-se enumerar as ações que deverão ter prioridade na execução orçamentária, assim como sua forma de implementação por meio das políticas públicas em um programa de trabalho, conforme estabelece o art. 2º da Lei Federal n.º 320/1964:

“A lei do orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.”

No Brasil a associação do planejamento ao orçamento acontece desde 1967, com a edição do Decreto-Lei n.º200 que define o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração. Essa concepção, que reconhece planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, foi reforçada na Constituição de 1988, que estabeleceu um ciclo de planejamento, gerenciamento e monitoramento da aplicação dos recursos públicos para a execução das políticas públicas.

De acordo com art. 165 da Constituição Federal, esse processo deve ser estabelecido por leis de iniciativa do poder executivo, as quais vão instituir o programa de trabalho do governo. As leis que estabelecem o ciclo de planejamento e gestão do orçamento são denominadas:

- Plano Plurianual;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias e
- Lei Orçamentária Anual.

3.1.1. Plano Plurianual

A primeira etapa do ciclo do orçamento refere-se à formulação do plano de governo, que é materializado por meio de uma Lei Ordinária que estabelece o Plano Plurianual (PPA) e, com ele, o projeto de desenvolvimento de médio prazo do Poder Executivo.

Como o mandato dos representantes do Poder Executivo dura 4 anos, o PPA abrange 3 anos do mandato do governante eleito e o primeiro ano do governo seguinte, a fim de garantir a continuidade das ações iniciadas na transição de um governo para o outro.

A elaboração⁵ desse documento ocorre no primeiro ano de mandato do representante do Poder Executivo, mas sua vigência tem início no segundo ano de seu exercício. Sua formulação ocorre no âmbito do Poder Executivo; posteriormente, esse documento é encaminhado ao Poder Legislativo para ser emendado e votado por seus representantes, que autorizam o Poder Executivo a sancioná-lo e a executá-lo.

O PPA deve discriminar os programas e as ações que o governo pretende implementar, o montante relativo aos dispêndios de capital⁶, as metas físicas⁷ por tipo de programa e ação⁸, além das despesas de caráter continuado⁹, a fim de condicionar a programação orçamentária anual ao planejamento de médio prazo¹⁰.

O processo de priorização desses programas e ações abrange, pelo menos, duas etapas de

⁵ O PPA é formulado no início de cada nova administração e enviado à Câmara Municipal até o final do mês de agosto ou setembro do primeiro ano da legislatura, que coincide com o primeiro ano de exercício da administração municipal. Esses prazos variam em razão da Lei Orgânica do Município.

⁶ Despesa de capital: grupo de despesas que contribuem para formar um bem de capital ou adicionar um valor a um bem já existente, assim como transferir, por compra ou outro meio de aquisição, a propriedade entre entidades do setor público ou do setor privado para o primeiro.

⁷ Meta física: constitui um impacto físico, tangível e mensurável, observável a qualquer tempo na avaliação de uma política pública.

⁸ Os programas constituem o instrumento de organização da ação governamental, o qual visa à concretização dos objetivos estabelecidos, que devem ser monitorados pelos indicadores estabelecidos no PPA e podem abranger várias ações contidas nas funções/subfunções. Já as ações constituem o conjunto de operações do qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade.

⁹ A merenda escolar e a bolsa-escola são exemplos de despesa de caráter continuado.

¹⁰ O art. 165, § 1º da Constituição Federal determina: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”.

¹¹ O Poder Legislativo é constituído no âmbito municipal pela Câmara dos Vereadores e pelo Tribunal de Contas do Município – TCM. A existência desses tribunais se restringe, atualmente, aos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, e aos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro.

negociação. A primeira ocorre entre o prefeito, seu secretariado e os servidores municipais, quando são elaborados e discutidos os diagnósticos dos diversos setores que compõem a administração pública, as prioridades relacionadas no programa eleitoral do governo e o custo benefício das ações. E a segunda, ocorre no âmbito Legislativo¹¹, que tem a incumbência de analisar, emendar, votar e, por último, autorizar a execução do plano de governo.

A sociedade, por seu turno, deveria participar das duas etapas de negociação, caso a Lei Orgânica do município não determine que a elaboração do PPA contenha uma etapa de consulta à sociedade¹².

É no PPA, portanto, que devem ser estabelecidas e discutidas, por exemplo, as seguintes questões:

- A relação entre o volume de recursos aplicados e o desempenho do sistema de ensino.
- O compromisso com a equidade.
- As questões relacionadas à eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos.
- O custo da evasão e da repetência para a sociedade e para os cofres públicos.
- O círculo virtuoso entre o investimento em educação e o desenvolvimento do município.
- Um orçamento adequado às necessidades da gestão educacional no município.

Para isso, deve-se dar à metodologia de elaboração dos programas e das ações do PPA a atenção adequada, que é estruturada em cinco etapas:

- Formulação dos macroobjetivos: deve ser embasada nos objetivos estratégicos e nas diretrizes expressas no plano de governo e apresentar uma justificativa para a vinculação

¹² A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que “a prefeitura deve incentivar a participação popular na discussão dos planos e do orçamento público; e as contas do Município devem ser disponibilizadas aos cidadãos”. (LRF, art. 48 e 49).

ao objetivo estratégico ao qual está relacionado.

- **Formulação dos programas:** cada macroobjetivo deve apresentar o objetivo programático e os indicadores dos programas, isto é, a descrição dos resultados esperados do programa e a descrição da situação atual (ex-ante) e da situação desejada após a execução do programa (ex-post).
- **Formulação das alternativas de ação:** determinação das ações passíveis de implementação em relação aos programas já definidos.
- **Estabelecimento das alternativas de ação:** as alternativas serão definidas em razão do tipo de ação, que pode apresentar 3 naturezas distintas: projeto, atividade e operações especiais¹³.
- **Elaboração do plano:** além dos itens destacados anteriormente, a elaboração do plano deve levar em conta a disponibilidade financeira, que é calculada pelo órgão gestor das finanças municipais e repassada ao órgão gestor da educação.

3.1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) constitui a segunda etapa do ciclo orçamentário. Nela são determinados os parâmetros, as metas e as prioridades que deverão nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente¹⁴, bem como as alterações na legislação tributária¹⁵ e a política de pessoal¹⁶.

¹³ A explicação acerca de cada natureza da ação encontra-se no capítulo denominado “Códigos e Linguagens do Orçamento”.

¹⁴ A Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentou dois anexos à LDO, os quais contribuem para orientar o governo e a sociedade acerca da condução da política fiscal: o Anexo de Metas Fiscais; em que são estabelecidos os resultados primários esperados para os próximos exercícios; e do Anexo de Riscos Fiscais; em que são elencados os chamados passivos contingentes, ou seja, aquelas dívidas que ainda não estão contabilizadas como tais, mas que, por decisão judicial poderão vir a aumentar a dívida pública.

¹⁵ O Executivo deverá sinalizar, por exemplo, se haverá aumento da alíquota do IPTU. (§ 2º do art. 165 da Constituição Federal).

¹⁶ O Executivo deverá informar se pretende criar e prover cargos, conceder aumento de salário ao funcionalismo, reestruturar carreiras etc. A LRF determina que a despesa de pessoal que não dispuser de tal previsão é nula. (art. 21, I; LRF).

¹⁷ O art. 35, § 2º, I, ADCT estabelece que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deverá ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

A LDO é, portanto, o elo entre o PPA e a LOA ao especificar, por meio do detalhamento das metas e prioridades, a parcela do plano plurianual que se realizará no ano seguinte.

Caso não estejam previstos na Lei Orgânica municipal, os prazos para a apreciação legislativa da LDO serão os que se apresentam nas Constituições Estaduais e, na omissão dessas, prevalecem os períodos fixados art. 35, § 2º, I, ADCT¹⁷.

3.1.3 A Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA) corresponde à terceira etapa do ciclo orçamentário. É elaborada pelo Poder Executivo segundo as diretrizes aprovadas na LDO e estabelece a previsão das despesas e receitas para o exercício seguinte. Sua validade abarca, portanto, somente o exercício fiscal¹⁸ a que se refere e abrange, no caso dos municípios, o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social¹⁹, que englobam toda a programação de gastos da administração pública direta e indireta²⁰.

A LOA deve ser enviada pelo Executivo ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, e devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa (art. 35, § 2º, ADCT-CF).

3.2. Execução Orçamentária

Após a publicação da Lei Orçamentária Anual, os órgãos e entidades que compõem a administração pública estarão autorizados a dar início à execução orçamentária, que corresponde à terceira etapa do ciclo orçamentário.

Todavia, como o orçamento é composto por estimativas de receitas e despesas, cuja realização efetiva poderá ser maior ou menor que os valores previstos, é preciso programar os desembolsos que serão realizados ao longo do ano de acordo com a disponibilidade financeira

¹⁸ A possibilidade de inscrição de empenhos de despesas como restos a pagar no exercício seguinte, acarreta a extensão da validade dessa lei.

¹⁹ O orçamento fiscal engloba os montantes destinados à implementação dos serviços públicos e à manutenção dos órgãos que compõem a administração pública. E o orçamento da Seguridade Social abrange os dispêndios destinados à saúde, previdência e assistência social. (art. 202 da Constituição Federal)

²⁰ A administração direta abrange a estrutura administrativa da Prefeitura e de suas secretarias, que não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e, tampouco, autonomia administrativa. Já a administração indireta é formada pelo conjunto de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas) que possuem patrimônio, autonomia administrativa e orçamento próprio.

da administração e o cumprimento das exigências legais para a realização dos dispêndios.

Essa programação está prevista na Lei n.º 4.320/1964, que determina que:

“Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar”.

E na Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que:

“Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso”.

A execução orçamentária deve, portanto, seguir as etapas de programação, licitação, empenho, liquidação e pagamento.

A programação financeira é a etapa da execução orçamentária na qual se estabelecem os critérios de desembolso da administração pública para um determinado período conforme a previsão do comportamento das receitas, os limites dos créditos orçamentários, as demandas pela realização de dispêndios incompressíveis ou inadiáveis e as tendências dos resultados da arrecadação, que podem ser de déficit, superávit ou equilíbrio.

A licitação consiste na escolha que conjuga o melhor preço à melhor técnica para a aquisição de um bem ou serviço, ela deve ocorrer quando houver a necessidade de aquisição de produtos e obtenção de serviços e obras pela Administração Pública, e pode ser realizada por meio das seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite e pregão. O processo de licitação deverá ser amplamente divulgado para permitir a formulação e a apresentação de propostas por todos aqueles que se considerarem aptos perante os critérios divulgados em edital público. Com isso, o governo poderá obter melhores condições em preços, prazos e qualidade dos produtos e/ou serviços demandados.

²¹ Os créditos adicionais podem ser classificados em: (a) suplementares, utilizados para a execução de despesas não computadas ou dotadas de maneira insuficiente na Lei Orçamentária; (b) especiais, correspondentes ao pedido de crédito adicional para cobrir despesas sem dotação orçamentária específica e (c) extraordinários, destinados à execução de despesas urgentes e imprevistas. A aprovação de créditos suplementares e especiais depende do excesso de arrecadação, da anulação parcial de dotações orçamentárias ou, ainda, de operações de crédito autorizadas.

O empenho da despesa é uma etapa obrigatória na execução orçamentária, que garante ao credor a realização do pagamento após o cumprimento de suas obrigações contratuais, já que constitui o comprometimento efetivo da dotação orçamentária para a realização de uma determinada despesa. A realização de despesas sem prévio empenho é proibida e seu valor não pode ser superior ao da dotação orçamentária. Caso o montante orçado seja menor que o valor a ser pago, deve-se solicitar previamente a autorização de um crédito adicional²¹ ao Legislativo. As despesas empenhadas e não pagas ao final de um ano, se não são anuladas, tornam-se “Restos a Pagar”²², transformam-se em compromisso de execução e, portanto, de pagamento, que continuam a existir sem constar no orçamento do ano.

A liquidação é a etapa contábil na qual são analisados todos os documentos que comprovam que a despesa ocorreu. Essa verificação deve confirmar a origem, o objeto, o valor e o destinatário do que se deve pagar por meio da análise do contrato, da nota de empenho, da nota fiscal do fornecedor e de outros documentos que comprovem que o serviço foi realizado ou que o produto foi entregue.

O pagamento consiste na transferência dos haveres monetários para o fornecedor do bem e/ou prestador do serviço e constitui a etapa final da execução orçamentária, quando é emitida a nota de pagamento da despesa, que autoriza a quitação do compromisso efetivado.

3.3. Avaliação e Controle do Orçamento

A origem etimológica do termo “orçamento” é incerta, mas sua procedência é atribuída, geralmente, ao termo italiano *orzare* que significa planejar, estimar, calcular e avaliar. Assim, além de ser uma ferramenta de planejamento e gerenciamento da aplicação dos recursos públicos pelo Poder Executivo, o orçamento pode ser um instrumento de monitoramento e controle social sobre os atos do Poder Executivo.

A avaliação da execução das ações e dos recursos previstos no orçamento corresponde a

²² São despesas extra-orçamentárias, as quais são quitadas ao longo do ano à medida que ocorre o ingresso de receitas nos cofres públicos.

quarta e última etapa do ciclo orçamentário, e tem a função de:

- controlar os gastos realizados pelo governo e
- monitorar, quantitativa e qualitativamente, os dispêndios efetuados pela administração pública.

Esse controle da execução orçamentária deve ser realizado tanto pelos órgãos de controle interno quanto pelos de controle externo, além da fiscalização, que pode e deve ser exercida pela sociedade²³, de forma direta ou por meio dos conselhos municipais.

O controle interno da administração pública é constituído pelos órgãos de auditoria e/ou de contabilidade do município. Já o controle externo é representado pela Câmara Legislativa Municipal²⁴, pelos Tribunais de Contas e pelos Conselhos Tutelares²⁵.

A atuação dos órgãos de controle, tanto interno quanto externo, ocorre ao longo do exercício financeiro de forma ininterrupta, uma vez que a LRF determina que o Poder Executivo deve publicar e encaminhar ao Poder Legislativo relatórios bimestrais de execução orçamentária que discriminem as receitas e as despesas²⁶.

Os Conselhos Municipais de Educação têm uma importante tarefa quanto à avaliação e ao controle da execução orçamentária da educação, pois cabe a eles a tarefa de fiscalizar a aplicação das vinculações constitucionais para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE e do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef.

²³ A LRF incentiva a participação popular e a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos instrumentos dos planos, lei de diretrizes orçamentária e orçamentos. (LRF, art.48.)

²⁴ Cabe ao Poder Legislativo examinar, também, os processos de licitação do Poder Executivo, além de apurar denúncias de irregularidades na condução da administração pública municipal.

²⁵ O Conselho do Fundef deve acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, supervisionar o Censo da Educação, controlar a aplicação dos recursos do programa Recomeço (Educação de Jovens e Adultos) e comunicar ao FNDE a ocorrência de irregularidades.

²⁶ "São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório Resumido de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos." (LRF, art. 48)

Viu-se anteriormente que o art. 165 da Constituição Federal determina:

“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

As metas referenciadas no artigo acima constituem as metas físicas²⁷ e não os recursos financeiros que deverão ser aplicados para sua implementação, uma vez que esses recursos não precisam ser detalhados no Projeto de Lei do PPA, mas sim na Lei Orçamentária Anual - LOA.

O monitoramento dos indicadores de metas físicas definidos no PPA poderá ser um importante instrumento de avaliação do Plano Municipal de Educação – PME pelos Conselhos Municipais de Educação, dado que a formulação dos objetivos e metas do PME e sua implementação devem guardar estreita sintonia com aqueles estabelecidos no PPA do município.

Para averiguar o avanço na execução das metas-físicas relacionadas no PPA, os conselheiros deverão recorrer aos indicadores discriminados nesse documento para calcular a distância entre os objetivos pretendidos e os realizados até o momento da apuração.

A avaliação deve ser concomitante e posterior à execução do orçamento a fim de aumentar a possibilidade de correção de eventuais falhas no processo de execução do orçamento, e deve-se observar não apenas o cumprimento das metas orçamentário-financeiras como também a eficiência²⁸, a eficácia²⁹ e a efetividade³⁰ na aplicação dos recursos públicos.

²⁷ As metas físicas do PPA expressam a quantidade de bens ou serviços que deverão ser executados no âmbito dos programas relacionados no PPA para alcançar os objetivos pretendidos com sua implementação.

²⁸ O conceito de eficiência é aplicado às políticas públicas a fim de medir o grau de otimização dos recursos econômicos e políticos disponíveis, em outras palavras, trata-se de avaliar a relação comumente conhecida como “custo-benefício”.

²⁹ O conceito de eficácia tem como propósito avaliar as disparidades entre metas atingidas e metas propostas (planejadas) e seu nível de adequação entre os recursos utilizados na implementação aos objetivos definidos na etapa de formulação (planejamento) da política pública.

³⁰ A efetividade na aplicação dos recursos públicos diz respeito às mudanças quantitativas e qualitativas que ocorrem em razão da implementação da política considerada.

4. CÓDIGOS E LINGUAGENS DO ORÇAMENTO

Como se viu anteriormente, o orçamento público é uma peça fundamental no processo de planejamento, gerenciamento e avaliação do setor público, pois é por meio desse instrumento que os governantes apresentam à sociedade os programas e as ações que serão priorizados e executados pelo governo em sua administração.

Em virtude dessa multiplicidade de facetas que o orçamento público engloba, foi necessário estabelecer critérios para classificá-lo, a fim de auxiliar os gestores públicos, os órgãos de controle e a sociedade em seu monitoramento.

Criou-se para isso uma classificação orçamentária, que nada mais são do que códigos e linguagens utilizados pelos gestores públicos para organizar e ordenar as receitas e as despesas que compõem o orçamento, que serão detalhados adiante.

4.1. Classificação da Receita

As receitas públicas são constituídas pelos recursos arrecadados, exclusivamente, para aplicação em programas e ações governamentais. A Lei nº. 4.320/1964 classificou³¹ a receita pública orçamentária em duas categorias econômicas: correntes e de capital³².

As receitas correntes são provenientes do poder de tributar ou da venda de produtos e serviços, que contribuem para a finalidade fundamental do órgão ou entidade pública. As receitas de capital são aquelas derivadas da obtenção de recursos mediante a constituição de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos e/ou alienação de componentes do ativo permanente, e se constituem em meios para atingir a finalidade fundamental do órgão ou entidade.

³¹ Os códigos de classificação das receitas públicas são aqueles estabelecidos no anexo da Lei nº. 4.320/64 e atualizados pela Portaria Interministerial nº. 163/2001 da STN e SOF e pela Portaria nº. 180/2001 da STN. Além dessas, foram também editadas, outras Portarias com vistas à padronização de regras e procedimentos relacionados às Receitas Públicas, as quais podem ser obtidas no sítio-eletrônico da STN: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

³² A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, nos termos da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 e do Decreto nº 3.589, de 6 de setembro de 2000, vem buscando os meios normativos para atender ao disposto no parágrafo 2º, do artigo 50 da LRF, padronizando os procedimentos contábeis nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas exigidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, proporcionar maior transparência às receitas públicas.

A classificação da receita, discriminada no Anexo I da Portaria Interministerial nº. 163, de 4 de maio de 2001, deve ser utilizada por todos os entes da Federação, e é desdobrada em 6 níveis:

- 1º nível: discrimina a categoria econômica da receita, isto é, se são receitas correntes ou de capital;
- 2º nível: identifica a fonte, isto é, a subdivisão das receitas correntes e de capital, explicitando, no caso das primeiras, se são receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuária, industrial, de serviços, de transferências correntes; no caso das segundas, se são oriundas de operações de créditos, alienação de bens e direitos, amortização de empréstimos/financiamentos, de transferências de capital ou de outras receitas de capital;
- 3º nível: explicita a subfonte, isto é, se deriva da arrecadação de impostos, de taxas ou de contribuições de melhoria;
- 4º nível: determina a rubrica, por exemplo, no caso dos impostos se é proveniente da incidência sobre o comércio exterior, sobre o patrimônio e a renda, sobre a produção e a circulação ou extraordinários;
- 5º nível: detalha a alínea, que representa o nome da receita propriamente dita; ex.: Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza;
- 6º nível: estabelece a subalínea, que constitui o nível mais analítico da receita, e recebe o registro de valor, ex.: Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – Pessoas Físicas.

Exemplo: 1 1 1 2. 04. 10

Pessoas Físicas
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
Imposto sobre o Patrimônio e a Renda
Impostos
Receita Tributária
Receitas Correntes

Os dispositivos estabelecidos pela Portaria n.º 163/2001 se aplicam aos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o que significa que a classificação econômica das receitas deverá seguir a estrutura nela determinada, ressalvadas as competências tributárias de cada ente federativo.

Como a previsão da receita pública é realizada no processo orçamentário pelos órgãos de planejamento e de finanças da prefeitura, apresenta-se agora o detalhamento da classificação da despesa, cujo dimensionamento e alocação competem, no caso da educação, ao seu órgão gestor.

4.2. Classificação da Despesa

As despesas públicas constituem os desembolsos realizados pela administração pública para a implementação das ações governamentais. Podem ser classificadas segundo os critérios institucional, funcional, programático e econômico.

4.2.1. Classificação Institucional

A classificação institucional é aquela que localiza as unidades administrativas responsáveis pela execução de uma determinada despesa ao evidenciar “quem” ou “qual” é a unidade administrativa responsável pela execução, por exemplo, a Secretaria Municipal de Educação. É representada por um código de 5 dígitos, no qual os dois primeiros números indicam qual é o órgão responsável pela execução da despesa, enquanto os três últimos localizam a unidade orçamentária³³ responsável por seu gerenciamento.

Exemplo: **26.290**

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP
Ministério da Educação

³³ A Unidade Orçamentária é o órgão da administração pública ou agrupamento de serviços a que o orçamento consigna dotações orçamentárias específicas para a realização de seu programa de trabalho, com autoridade para movimentá-las. (art. 14 da Lei n.º 4.320/64)

³⁴ Os códigos utilizados para classificar as despesas em funções e subfunções são de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.

³⁵ A Portaria n.º 42/1999 atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n.º 4.320/1964, e estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividades, operações especiais e dá outras providências.

4.2.2. Classificação Funcional

A classificação funcional especifica em que “área” ou em que “função” da ação governamental a despesa é realizada. Essa classificação³⁴, atualizada pela Portaria³⁵ n.º 2/1999, determina os elementos agregadores do gasto público por área de ação do governo, que constituem as funções e as subfunções que serão detalhadas a seguir.

Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público³⁶. A subfunção é uma partição da função, que agrega um determinado subconjunto de despesas com o objetivo de identificar a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

As funções e as subfunções do orçamento são representadas por um código de 5 dígitos, no qual os dois primeiros números indicam a função, enquanto os três últimos detalham a subfunção do dispêndio.

Exemplo: **26.290.12.361**

Função: Educação Subfunção: Ensino Fundamental
Eduacionais Anísio Teixeira – INEP
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
Ministério da Educação

Os dispositivos estabelecidos pela Portaria 42/1999 se aplicam aos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o que significa que a classificação das funções e subfunções deverá utilizar os mesmos códigos em todos os entes da federação.

4.2.3. Classificação Programática

A classificação programática indica a finalidade ou o objetivo da despesa ou “para que” os recursos são alocados em determinada ação. O programa³⁷ é o instrumento de organização das ações governamentais, que é composto por 4 dígitos. Essas ações representam o conjunto de operações do qual resulta um produto (bem ou serviço)

³⁶ Art. 1º da Portaria n.º 42/1999.

³⁷ A Portaria n.º 42/1999 estabelece que a União, o DF, os Estados e os Municípios definirão sua estrutura de programas.

ofertado à sociedade que contribui para atender aos objetivos de um programa e podem ser classificadas como:

- **Projeto:** é o instrumento de programação orçamentária que envolve operações limitadas no tempo, cujo resultado é um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Ex: Modernização da Transmissão do Sinal do TV Escola e do Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação na Educação Nacional.
- **Atividade:** é o instrumento de programação orçamentária que envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, cujo resultado é um produto necessário à manutenção da ação do governo. Ex: Avaliação da Alfabetização Nacional.
- **Operações especiais:** são as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo, cujo resultado não constitui um produto e, tampouco, uma contraprestação direta de bens ou serviços. Ex: Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica Nacional.

Exemplo: **26.290.12.361.1061.8263**

Ação: Avaliação da Alfabetização
 Programa: Brasil Escolarizado
 Subfunção: Ensino Fundamental
 Função: Educação
 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
 Educacionais Anísio Teixeira – INEP
 Ministério da Educação

4.2.4. Exemplo Classificação Econômica

A classificação econômica da despesa ou classificação segundo sua natureza, indica “o que” será adquirido e “qual” é o efeito econômico da realização de um determinado dispêndio. A natureza econômica da despesa³⁸ é identificada por um código composto

³⁸ As tabelas que detalham os códigos referentes à natureza econômica de despesa foram discriminadas no Anexo II da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, e por suas alterações posteriores.

por seis 6 algarismos:

- 1º dígito: discrimina a categoria econômica da despesa;
- 2º dígito: identifica o grupo de natureza da despesa;
- 3º/4º dígitos: explicitam a modalidade de aplicação;
- 5º/6º dígitos: detalham o elemento de despesa.

A despesa pode ser dividida em duas categorias econômicas:

- Despesas Correntes: correspondem aos dispêndios que não contribuem de forma direta para a formação ou aquisição de um bem de capital (são identificadas pelo código 3) e
- Despesas de Capital: constituem os dispêndios que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (são identificadas pelo código 4).

O grupo de natureza é o agregador de elementos de despesa que possuem características comuns quanto ao objeto gasto, e podem ser identificados pelos seguintes códigos:

1. Pessoal e Encargos Sociais;
2. Juros e Encargos da Dívida;
3. Outras Despesas Correntes;
4. Investimentos;
5. Inversões Financeiras;
6. Amortização da Dívida.

A modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados de forma direta pelos órgãos

e/ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente governamental, e tem por objetivo eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. A especificação da modalidade de aplicação deve observar os seguintes códigos:

30 - governo estadual;

40 - administração municipal;

50 - entidade privada sem fins lucrativos;

90 - aplicação direta

99 - a ser definida³⁹.

O elemento de despesa tem a finalidade de identificar os objetos de gasto, como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços terceirizados prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

Exemplo: **3.3.90.30**

Elemento de Despesa: 30 – refere-se à aquisição de material de consumo

Modalidade de Aplicação: 90 – indica uma aplicação direta

Grupo de Natureza da Despesa: 3 - representa outras despesas correntes

Categoria Econômica: 3 – indica uma despesa corrente

Viu-se anteriormente que a Lei Orçamentária é uma autorização concedida ao Executivo pelo Legislativo, que abrange a previsão das receitas e das despesas que poderão ser efetuadas no município em prol do desenvolvimento local e da identidade coletiva, conforme se expõe no próximo item.

5. EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

³⁹ É vedada a execução orçamentária com a modalidade de aplicação “a ser definida - 99”.

Você já se deu conta de quanto recurso o setor educacional injeta em seu município, independentemente do tamanho que ele tenha?

Como se viu anteriormente, um quarto de tudo o que o município arrecada de impostos vai para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Viu-se também que, em muitos estados brasileiros, os municípios ficam abaixo do custo aluno do Fundef. Em alguns casos, a complementação feita no estado supera a contribuição do município ao fundo e chega mesmo a ser duas ou três vezes maior.

Muitos municípios já perceberam isso e colocaram em marcha uma série de medidas que estão dinamizando a economia local a partir da educação, algo semelhante ao que já acontecia, há algum tempo, com a Previdência Social, que é a grande renda pessoal em muitos municípios brasileiros, ou mesmo no Bolsa Família.

Na área da educação, pode ser observado um ciclo produtivo mais virtuoso, uma vez que esse setor tem uma cadeia econômica própria, que pode e deve começar dentro do próprio município. Vamos estudar o caso de pequenos municípios brasileiros, onde os efeitos podem ser sentidos mais claramente:

Emprego e renda direta - O setor educacional é responsável por quase metade dos empregos formais, expressos por funções relacionadas à docência e à administração escolar. São professores, diretores escolares, merendeiras, auxiliares de limpeza e técnicos administrativos, que recebem, em conjunto, salários mensais equivalentes, em alguns casos, a quase 50% de toda a receita municipal.

Compras governamentais - Alguns municípios têm investido em programas de compras governamentais, sobretudo, aqueles destinados à produção de mobiliário escolar, fardamento e merenda.

Serviços - Na área de serviços a atividade que mais tem se destacado é a de transporte escolar. Essa atividade pressupõe um completo planejamento da rede física, que deve procurar manter escolas rurais em áreas com aglomerados humanos que justifiquem a existência de escolas de pequeno porte, e nucleie o restante da oferta em seus principais distritos, o que demanda uma grande movimentação de alunos dispersos na zona rural.

Infra-estrutura - O programa de transporte escolar pode gerar uma demanda que sempre é aplaudida por todos: a reforma e conservação das estradas vicinais, que estão na jurisdição do município. É sempre bom lembrar que essa despesa não pode ser computada entre os gastos com educação.

Comércio - O comércio é afetado diretamente, a partir das compras governamentais como as relacionadas com material de consumo ou materiais permanentes (eletro-eletrônicos, mobiliário, etc.), ou indiretamente, pelo poder de compra dos profissionais da educação.

Agricultura - Muitos municípios têm incentivado a agricultura orgânica e familiar, relacionando-a com o fornecimento de produtos para a merenda escolar.

Algumas prefeituras têm montado sistemas de transporte escolar a partir de convênios com cooperativas locais. Com o apoio do órgão estadual de trânsito, esses municípios montaram as rotas, certificaram veículos e instituíram normas e sistema de fiscalização, com o apoio dos gestores escolares. Nesse caso, o volume de recursos movimentados é bastante expressivo e gera empregos diretos para motoristas, auxiliares de transporte escolar e supervisores. Todo o abastecimento de combustível e manutenção da frota também pode ser feito no próprio município, o que gera empregos indiretos.

Outra área potencial é a de eventos. Municípios com potencial turístico ou comercial, ou mesmo aqueles pequenos municípios que mantêm ou subsidiam hotéis municipais podem investir em programas de formação docente que utilizem uma razoável estrutura de eventos, transformando estabelecimentos hoteleiros em pequenos centros de convenções, com auditório climatizado, salas de reunião e quantidade de dormitórios suficientes para hospedar professores do município ou da região, nos diversos encontros, seminários, congressos e cursos promovidos pelo setor educacional.

Essa decisão pode tornar viáveis espaços antes ocupados apenas pelos representantes comerciais que tinham praça no município. O potencial econômico de um empreendimento como esse pode ser descrito pela contratação de pessoal de gerência, atendimento, camareiras e cozinheiras; pode gerar também o surgimento de microempresas da área de eventos e turismo.

Já os serviços de infra-estrutura, por exemplo, podem ser feitos por empresas de pequeno capital e com alguma especialização, e gerar empregos diretos. Ainda na área de infra-estrutura, há os serviços de construção, melhoria, ampliação e reforma de escolas e centros de Educação Infantil. Estas sim, podem ser incluídas entre as despesas da educação.

Comprovadamente há um potencial imenso de articulação entre o setor educacional e o setor produtivo. Entretanto, essa visão integrada nem sempre é percebida pelos gestores municipais, que tomam uma ou outra medida isoladamente, privilegiando alguns setores em detrimento de outros.

Muitos municípios, sobretudo aqueles que têm investido em planejamento e modernização da gestão, têm promovido o setor educacional como um importante eixo da economia local, articulando-o a outros setores de maneira ordenada, em programas de longo prazo, em alguns casos, articulados até com políticas tributárias, como a arrecadação de impostos sobre serviços.

5.1. Educação, Economia e Identidade Coletiva

A construção de uma visão de longo prazo, ao que tudo indica, pressupõe que os municípios também percebam a necessidade de se investir na consolidação ou mesmo na construção de uma identidade coletiva, centrada em processos democráticos de construção da cidadania, inclusão social e participação. Cada vez mais, conceitos como os de “plano diretor”, “orçamento participativo” e “controle social” ganham espaço nos diversos fóruns municipais e no próprio imaginário social.

Novamente, o setor educacional pode dar uma contribuição expressiva, a partir de seus quadros e de suas especificidades, e não apenas como um consumidor ou demandador de serviços.

Faça-se a análise do papel do setor educacional nestes processos básicos da democracia e do desenvolvimento local:

Plano Diretor - Embora se tenha convencionado que planos diretores sejam recomendados para municípios com mais de 20 mil habitantes, cada vez mais os pequenos municípios

têm encontrado, nesse mecanismo de planejamento, uma fonte de racionalidade da administração pública e democratização do espaço urbano e rural. De certa maneira, o plano diretor define o cenário onde a economia de um município, pequeno ou grande, se desenvolverá.

A educação define com que identidade e qualidade a população quer viver nessa cidade e com essa economia. Para o setor educacional, os planos diretores representam um alento para décadas de improvisação, quando unidades escolares foram construídas ao sabor de demandas políticas. A partir do plano diretor, é possível definir melhor o planejamento da rede física e sua articulação com a política habitacional e de meio ambiente, racionalizar o transporte escolar e redesenhar o espaço para crianças e adolescentes na vida da cidade.

Orçamento participativo - Instrumentos como este podem ser preciosos auxiliares para a construção da autonomia escolar. Os processos de orçamento participativo em curso no País têm demonstrado que a população é capaz de definir prioridades muito coerentes com suas reais necessidades. O fortalecimento de conselhos e núcleos gestores escolares pode qualificar bastante essas demandas comunitárias no processo de proposição do orçamento municipal, ocasião em que podem ser indicados os padrões de gastos, critérios e volume de recursos para a educação. Mesmo em municípios onde não exista ainda uma lei que regule a participação popular, é possível que a comunidade encaminhe propostas ou se mobilize em torno de alguns temas, ou por proposição direta, ou por intermédio de seus representantes na Câmara Municipal.

Controle social - Embora previstos na Lei do Fundef, os conselhos municipais de controle e acompanhamento deste fundo ainda não exercem plenamente a sua função de controle social do gasto público no setor educacional. A relação desses conselhos com a economia municipal está precisamente na certificação de que os gastos estejam sendo executados dentro dos critérios já consagrados de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Artigo 52 da LDB), da vinculação destes recursos com o Ensino Fundamental e, sobretudo, sobre a qualidade desse gasto.

A qualidade do gasto é, muitas vezes, comprometida por negociações privadas e arranjos que passam à margem da Lei de Licitações Públicas, impedem a livre concorrência e levam

à contratação de serviços e obras desnecessários, superfaturados ou de baixa qualidade.

Um dos caminhos para a melhoria do processo está precisamente na coletivização dos processos de planejamento, como os de elaboração do orçamento e planos diretores, primeira instância de acesso da população aos mecanismos da gestão municipal. Uma vez que a população tem acesso à linguagem da gestão, ela passa cada vez mais a qualificar suas demandas e, por consequência, a exercer o seu papel de controle social.

Assim, aos poucos, o plano diretor vai deixando de ser peça de planejamento e se transformando em um elemento de negociação da cidadania, do desenvolvimento local e de inclusão social. Posturas simples e eficazes, como a de acessibilidade para pessoas com necessidades especiais, organização do trânsito e criação de espaços para lazer e preservação ambiental, apóiam muitas atividades curriculares nas escolas. Colocar o setor educacional como uma das prioridades do plano diretor é um passo indispensável para transformá-lo em instrumento de cidadania.

É mais fácil fazer o controle do gasto educacional no qual a população participou efetivamente da construção do orçamento do setor ou mesmo de uma unidade escolar. Dessa maneira, as secretarias municipais de educação precisam ver nos conselhos escolares e outros órgãos colegiados mais do que uma exigência legal ou uma “moda democratizante”. Esses mecanismos podem apoiar, de maneira bastante eficaz, processos de construção da autonomia escolar e melhoria da qualidade da educação. Investir nestes colegiados pode levar a um impacto importante na forma como as pessoas participam da construção do espaço público.

Em alguns municípios que vêm investindo em participação social na educação, já são perceptíveis as mudanças na qualidade das instalações escolares, nas relações entre a escola e a comunidade e nos benefícios diretos a crianças e adolescentes, como acesso a fardamento, material escolar e atividades artísticas e esportivas complementares.

6. FINANCIAMENTO E QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO

Nos anos 90, falou-se muito na democratização da educação. As discussões iniciais apontavam para o problema mais grave da época, que era o acesso à escola; aos poucos,

os movimentos sociais foram acrescentando outros temas a essa luta, incorporando os elementos de permanência e sucesso. Essa tríade veio a compor a base teórica da grande mobilização internacional “Educação para todos”.

Pouco a pouco, os conceitos de quantidade (acesso) e qualidade (permanência e sucesso), estão sendo fundidos em torno de um só conceito: qualidade social, que exprime bem o desejo de que o acesso, a permanência e o sucesso sejam, ao mesmo tempo, quantitativos e qualitativos, ou seja, é preciso que o acesso se dê também ao conhecimento, que a permanência seja prazerosa e que o sucesso seja universal e não apenas para alguns que têm a sorte de concluir o Ensino Fundamental.

O conceito de qualidade social não é fechado, mas é definido historicamente no tempo e no espaço. Ele muda dia a dia, atualizando-se com as novas demandas sociais, com o avanço da ciência e o aperfeiçoamento da democracia; muda também em virtude do espaço, com significados e alcances diferenciados nos quase 5.660 municípios brasileiros em razão de sua história, economia, cultura e identidade.

Algo, entretanto, não muda: a qualidade social da educação associa a ética ao conhecimento e ao saber, procura promover a inclusão social, superar as desigualdades sociais, valorizar a diversidade cultural, preservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento local.

O local privilegiado para o desenvolvimento do conceito de qualidade social da educação é a escola. Quando uma escola assume compromissos com a qualidade social, ela assume, ao mesmo tempo, a sua necessidade de ser um espaço de criação e elaboração, de promoção dos direitos humanos, de contato com as demandas mais imediatas de uma comunidade e transforma-se no polo de uma comunidade de aprendizagem em seu entorno. Isso significa conceber, desenvolver e avaliar, de forma distinta, o seu fazer pedagógico. Significa ter uma outra relação com o sistema de ensino do município, a de integrar-se ao seu planejamento educacional e de atuar em rede.

Evidentemente, assumir compromissos com a qualidade social denota planejar e gerir a educação de outra maneira, distinta do padrão convencional de ativismo e respostas de curto prazo a problemas de longo prazo. Não significa apenas aportar novos recursos, como também ter um novo olhar sobre a função social da educação e a importância do

conhecimento e do saber para a construção de uma sociedade mais democrática, com educação para todos em um País para todos; significa promover o desenvolvimento integrado do País com o desenvolvimento dos direitos de cada cidadão.

Como o financiamento da educação pode apoiar esses compromissos? Reconhecendo que o recurso tem que estar onde está o discurso, ou seja, ao discurso de qualidade social da educação deve estar associado um esforço real de investimento na ação pedagógica transformadora, como queria Paulo Freire.

Deve-se partir da demanda da população por educação. A dívida histórica dos brasileiros como país é imensa. Muitos milhões de analfabetos absolutos ou funcionais passaram pelas escolas brasileiras, nelas permaneceram pouco tempo ou delas saíram para serem explorados no trabalho infantil e em outras formas de exploração infanto-juvenil.

Embora seja difícil reconhecer em um rosto idoso a figura de uma criança a 40 ou 80 anos atrás, deve-se atentar para o fato de que os excluídos de amanhã começam a ser excluídos hoje, em sistemáticos processos de omissão. É preciso sanear a dívida histórica ao mesmo tempo em que se deve evitar aumentá-la, com a produção de novos analfabetos funcionais na escola – como se faz hoje.

Muitas das crianças com necessidades educativas especiais que se acolhe e se procura incluir hoje, são vítimas, por exemplo, da ineficiência dos sistemas de saúde e assistência social, que não foram capazes de prevenir, no tempo adequado, cegueira, surdez, paralisias e outros déficits no pré-natal, no parto e no pós-parto. Não conseguir incluí-las na educação e na vida da comunidade, depois de todos os avanços da área da saúde e da pedagogia é um atestado de descaso.

Muitos dos trabalhadores que estancaram no seu processo produtivo no mercado de trabalho devem isso à falta de acesso a um melhor conhecimento e a mecanismos de desenvolvimento do saber na sua vida escolar.

Não basta planejar a educação. É preciso fazê-lo com um olhar votado para a demanda social imediata e futura; não basta ter esse olhar, se a ele não for acrescentado o recurso e se ao recurso não forem agregados o controle e a participação social. É preciso que

se considere o inarredável papel das educadoras e educadores do País no controle e participação social.

O financiamento precisa, então, retornar aos três conceitos iniciais de acesso, permanência e sucesso, integrando-os e relendo-os a partir do desenvolvimento social e da garantia dos direitos humanos.

Apresentem-se quatro exemplos simples para fixação do conceito:

Acesso, permanência e sucesso na Educação Infantil - Com a mudança do quadro demográfico brasileiro a partir dos anos 70 e com os movimentos sociais pelos direitos das mulheres, a Educação Infantil deixou de ser uma oferta de luxo para transformar-se em uma necessidade social. O quadro demográfico mudou quando de um país rural se passou a um país urbano, e quando as mulheres passaram a ter maiores e melhores níveis de escolaridade que os homens, o que levou à maior empregabilidade das mulheres e a mudanças significativas de seus papéis na sociedade.

A implicação direta desse fato na educação é que o acesso à Educação Infantil tornou-se um direito. Não um direito subjetivo, como é o direito ao Ensino Fundamental, mas um direito legalmente exigível pelas famílias, ou seja, a família não tem obrigação de enviar seus filhos a creches e pré-escolas, mas tem o direito de exigí-lo do poder público. Pois, com a falta de acesso à Educação Infantil, a empregabilidade dos pais pode ficar comprometida. Mas este argumento não é bastante. As crianças que estão fora da Educação Infantil são precisamente as crianças de renda mais baixa uma vez que quase todas as crianças de classe média estão na escola a partir dos dois anos de idade. Ao se negar o acesso a essas crianças, aumenta-se a desigualdade social. Mas isso não ocorre apenas porque as crianças não foram para a escola. Acontece porque lhes é negado o acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento infantil no momento em que ele é mais crítico, ou seja, sem acesso à Educação Infantil, não há qualidade social da educação.

Abandono escolar e trabalho infantil - Diariamente, vemos crianças que faltam à escola por razões ligadas à exploração infanto-juvenil, expressa pelo trabalho infantil, abusos e exploração sexual, entre outros. Todos os mecanismos tentados até o momento permitem

uma cruel revelação: as formas de exploração não cessam, mas se transformam. E se transformam porque não se consegue mudar o perfil de renda, as condições de trabalho e a vida das famílias.

Na escola, os sinais evidentes do trabalho infantil são o abandono e a evasão escolar, cujas estatísticas, por não serem analisadas socialmente, pouco revelam do drama que existe atrás de cada número. Como transformar essa informação em ação concreta? Exemplos não faltam no País: fortalecimento de conselhos escolares, envolvimento do Ministério Público, introdução das fichas de acompanhamento do aluno infreqüente, o programa Bolsa Escola, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, e outros. Sem combate ao trabalho infantil e ao abandono escolar, não há qualidade social da educação.

Analfabetismo Escolar - Os dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são categóricos: as crianças brasileiras estão concluindo a quarta série do Ensino Fundamental sem saber ler, escrever ou compreender um texto adequado a esta série. Esse fato, que não é isolado e não é também a exclusiva causa do fracasso escolar no País, é um importante fator de exclusão social – tanto porque reduz as condições de acesso ao conhecimento, como porque reduz as chances de alcance de melhores condições de trabalho e de vida das populações mais pobres.

A ineficiência do sistema revela números preocupantes: altas taxas de distorção série-idade, baixa taxa de conclusão do Ensino Fundamental, baixo acesso ao Ensino Médio e, como era de se esperar depois de décadas de descaso, uma explosão de demanda por educação de jovens e adultos. Investimento sério e prolongado no letramento eficiente das crianças é algo que não pode mais ser adiado. Sem alfabetização de crianças não há qualidade social da educação.

Valorização e Profissionalização Docente - O Brasil tinha, no ano 2000, quase 2,5 milhões de educadoras e educadores (2.402.780). Você já parou para pensar na grandeza desse número? Quantos países no mundo teriam uma população de tal magnitude? Poucos países na América Central, por exemplo, têm essa população. Imagine esse contingente como um pequeno país, chamado Docência. Esse seria um país de população feminina, empobrecido, de grande expressão cultural, com grande conhecimento, mas extremamente pobre,

exaltado no discurso, mas desvalorizado economicamente. Muitos professores brasileiros ainda não têm acesso à casa própria, carro ou bens culturais como livros, teatro, cinema e lazer. Só recentemente os trabalhadores em educação tiveram direito à formação em serviço de qualidade, que levasse à habilitação e ao crescimento na carreira. Há muito que se fazer nessa área, muito mais do que remuneração. É preciso haver ainda um forte investimento em acompanhamento pedagógico, formação continuada e valorização profissional que agreguem mais valores simbólicos e materiais às vidas dessas pessoas que também são povo. Sem valorização docente, não há qualidade social da educação.

Agora convidamos você a completar o texto. Você tem em seu município comunidades quilombolas, povos indígenas, crianças e adolescentes portadores do vírus HIV, comunidades rurais isoladas, populações urbanas marginalizadas? Como o seu plano municipal de educação prevê o atendimento a essas populações? Qual é o nível de integração das políticas públicas de educação, saúde, saneamento e assistência social? Como o orçamento do setor educacional explicita a sua prioridade com essas pessoas e com a qualidade social da educação?

7. REFERÊNCIAS

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Aurélio Século XXI: O Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: EDUNB, 1993. V. I e II.

BRASIL, H.G. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 3-27, jul./set. 1993.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL, Ministério da Educação do. Proposta de Emenda Constitucional do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 02 jun. 2005.

BRASIL. Decreto-lei n.º. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras Providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 25 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2005.

BRASIL. Decreto-lei nº. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2005

BRASIL. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2005

BRASIL. Censo Escolar. Brasília: INEP, 2003. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2005

FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina C. Avaliação política e avaliação de políticas. Análise & Conjuntura, 1-3, set./dez., 1986.

GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo: Atlas, 2003.

LDB. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9.394/96. Brasília, 1996.

LEITE, Serafim. História da Companhia de Jesus no Brasil. s.l. s.ed. 1938.

MACHADO Jr., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 1999.

MONLEVADE, João. Educação Pública no Brasil: contos e descontos. Brasília: Idéa, 2000.

MONLEVADE, João. Plano Municipal de Educação: fazer para acontecer. Brasília: Idéa, 2001.

PINTO, Pedro A. Dicionário de Sinônimos. Rio de Janeiro: Ed. Científica, 1956.

ROCHA, Denise. Navegar e entender o orçamento é preciso. Manual de Fundos Públicos. São Paulo: ABONG, 2003.

SACHS, Jeffrey e LARRAIN, Felipe. Macroeconomia. São Paulo, Makron Books, 3ª ed., 1998.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. Brasília: Prisma, 1997.

SANDRONI, Paulo. Dicionário de economia. São Paulo: Best Seller, 1989.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VELLOSO, Jacques. A Emenda Calmon e os recursos da União. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.74, ago, 1990.

TEMA 6

GESTÃO DE RECURSOS MATERIAIS

Tema 6

Gestão de recursos materiais

*Ricardo Stumpf Alves
Vera Lucia Castiglioni*

1. INTRODUÇÃO

A gestão das redes de ensino é um importante fator na garantia da qualidade da educação. A integração entre suas diferentes dimensões, pessoal, recursos financeiros e recursos materiais, dá-se em torno do seu eixo central, que é a dimensão pedagógica. A dimensão de uma educação com qualidade social requer que a gestão de material e patrimônio das redes coloque todos os seus espaços e recursos materiais a serviço desse objetivo.

Em uma rede de ensino municipal, a gestão dos recursos materiais dialoga com o projeto educacional do município e com as propostas pedagógicas de suas escolas.

A partir dessa perspectiva, este texto procura traçar um breve diagnóstico das condições materiais das redes de Educação Básica no Brasil e demonstrar a necessidade do planejamento e do estabelecimento de critérios técnicos que orientem as redes municipais, a fim de garantir educação de qualidade a todos os estudantes brasileiros. São apresentados alguns elementos básicos para o planejamento de redes escolares e parâmetros para a tomada de decisões, para assegurar que os recursos materiais, desde o terreno, o prédio, seu mobiliário e demais equipamentos, estejam de fato a serviço da educação de qualidade.

A gestão educacional pode também desempenhar importante papel na mobilização da comunidade escolar e da sociedade local a favor do desenvolvimento sustentável, razão pela qual o texto aborda especificamente essa questão.

Finalmente, apresenta a forma pela qual são adquiridos e mantidos os bens e pela qual são

¹ Doutora em Educação pela PUC - Rio. Pesquisadora nas áreas de Política Educacional e Avaliação da Educação.

² Doutor em Educação pela Universidade de Heading, Inglaterra. Professor do Departamento de Educação da PUC - Rio.

³ Doutora em Educação pela USP. Professora da Faculdade de Educação da USP.

⁴ Mestre em Educação pela UFC. Consultor Legislativo da Câmara Federal na área de educação.

contratados os serviços para a rede escolar; são comentados os principais procedimentos referentes às licitações na administração pública, com destaque no papel do dirigente municipal de educação nesse processo.

2. INFRA-ESTRUTURA E DESIGUALDADES

O panorama das condições de infra-estrutura escolar no Brasil revela deficiências e desigualdades entre as redes escolares e dentro de cada uma delas, como mostram os dados do Ensino Fundamental.

O Censo Escolar 2003 oferece uma visão das disparidades regionais, considerados os seguintes indicadores: existência de biblioteca, laboratório de Informática, quadra de esportes, sala para tv e vídeo, equipamentos de tv/vídeo e parabólica, microcomputadores, acesso à internet, água, energia elétrica, esgoto, sanitários, além de laboratórios de ciências.

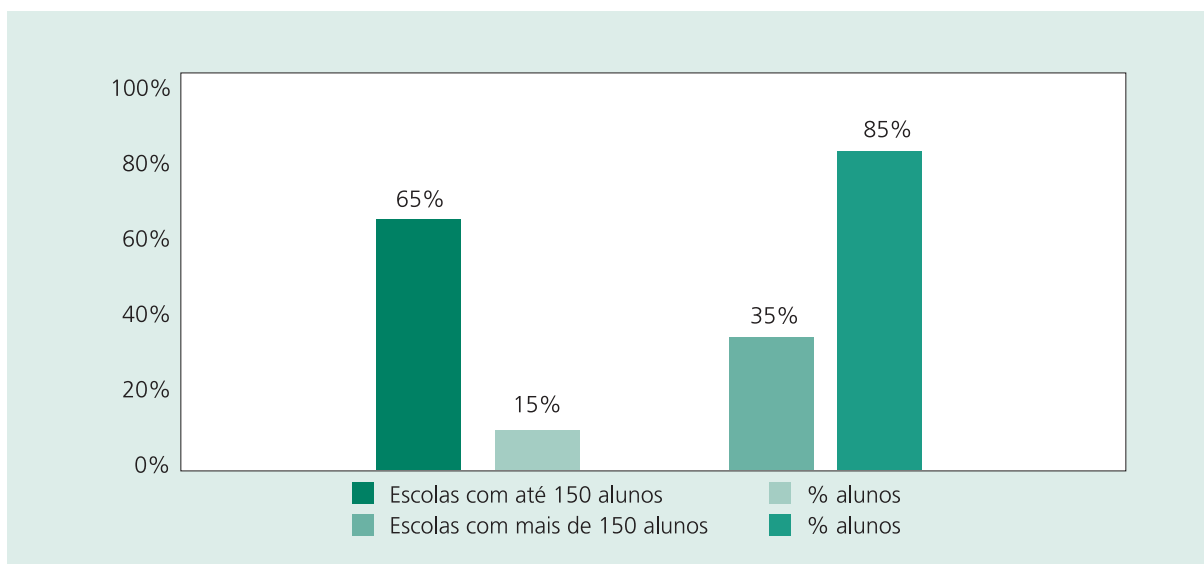
A maioria dos estados do Norte-Nordeste apresenta desempenho abaixo dos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, na maioria dos quesitos, embora em um deles a situação se inverta (escolas com tv/vídeo e parabólica).

Cabe destacar os estados: Mato Grosso do Sul, São Paulo e o Distrito Federal, com os melhores indicadores e Maranhão, Bahia e Piauí, com os piores, em quase todos os aspectos. Os melhores indicadores do Nordeste estão no Ceará, e os piores do Sudeste estão no Espírito Santo. Os melhores indicadores do Norte estão no Amapá, e os piores do Centro Oeste estão em Goiás, embora em situação relativamente boa.

As principais desigualdades constatadas em relação aos indicadores de infra-estrutura, em quantidade e qualidade de ambientes e existência de equipamentos, em todas as regiões, ocorrem entre escolas pequenas e grandes, pois a maioria dos prédios (65%) comporta até 150 alunos, embora atenda a uma minoria (15%) no universo dos estudantes brasileiros,

De acordo com o gráfico comparativo de escolas x atendimento, a seguir, baseado em dados do Censo Escolar 2002, para um universo de 172.508 escolas:

Percentual de Escolas x Atendimento Brasil - 2002



Considerando-se apenas o Ensino Fundamental, as escolas com até 30 alunos (muitas delas multisseriadas) são 29,48% da rede. As que atendem entre 31 e 150 alunos são 35,8% do total. São escolas espalhadas, principalmente, em áreas rurais e apresentam as piores situações.

Esses 65% de escolas são as mais carentes, sejam elas rurais ou urbanas. As rurais, no entanto, têm maiores deficiências de equipamentos e infra-estrutura. Só 5,4% têm videocassete, 6% televisores, 4,7% antena parabólica, e 36,5% não dispõem de qualquer tipo de tratamento de esgoto. As escolas com mais de 150 alunos, em geral, estão em situação melhor e conseguem também uma melhor proficiência³.

Esse dado lança um desafio aos planejadores de rede: como atender à área rural com uma rede pulverizada em escolas pequenas, o que dificulta a equipagem de todas elas? Ou, por outro lado, como concentrar alunos em áreas rurais, criando escolas grandes e bem equipadas, considerando-se os impactos sobre a rotina dos alunos, educadores e famílias e sobre os lugares onde se situam as escolas?

³ Os levantamentos realizados pelo Fundescola, especificamente o LSE (levantamento da Situação Escolar) em 97 e 98 e o Saeb/97, indicam a situação

Faz-se necessário avaliar todos os impactos em cada uma das alternativas de política de planejamento de rede: concentrar ou dispersar? Levar a pequena escola ao povoado ou transportar o aluno?

Existem ainda outros problemas, além da distância e da pulverização. Há uma relação entre dinamismo econômico e investimento em educação, na medida em que a expansão do meio técnico-científico no território encontra problemas em regiões, onde estruturas econômicas arcaicas⁴ resistem a uma maior distribuição de renda e consumo.

Algumas delas vêm se dinamizando, incorporando tecnologia e ganhando produtividade, especialmente nas áreas agrícolas. Um bom exemplo são os perímetros irrigados do Nordeste, que se transformam em modernos pólos produtivos, criando a necessidade de incorporar conhecimento técnico ao trabalho, aumentando a demanda por educação de qualidade.

Dentro de cada região, de cada estado e de cada município, mesmo nas grandes cidades, existem desigualdades que exigem tratamentos diferenciados. Assim, a leitura do território deve ser cautelosa, para evitar preconceitos e superar a tradicional visão que opõe um Norte-Nordeste pobre a um Sul-Sudeste rico, ou o urbano ao rural⁵.

Pode-se observar que as maiores carências em relação a ambientes são de laboratórios de Informática e ciências, parque infantil e quadra de esportes. Água e energia elétrica também são deficientes, embora grande parte desse déficit se situe nas escolas rurais.

O Censo Escolar 2003 nos fornece um panorama da infra-estrutura da rede escolar brasileira, por etapa da Educação Básica. Os gráficos, a seguir, demonstram, sinteticamente, esse panorama em relação às escolas de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental.

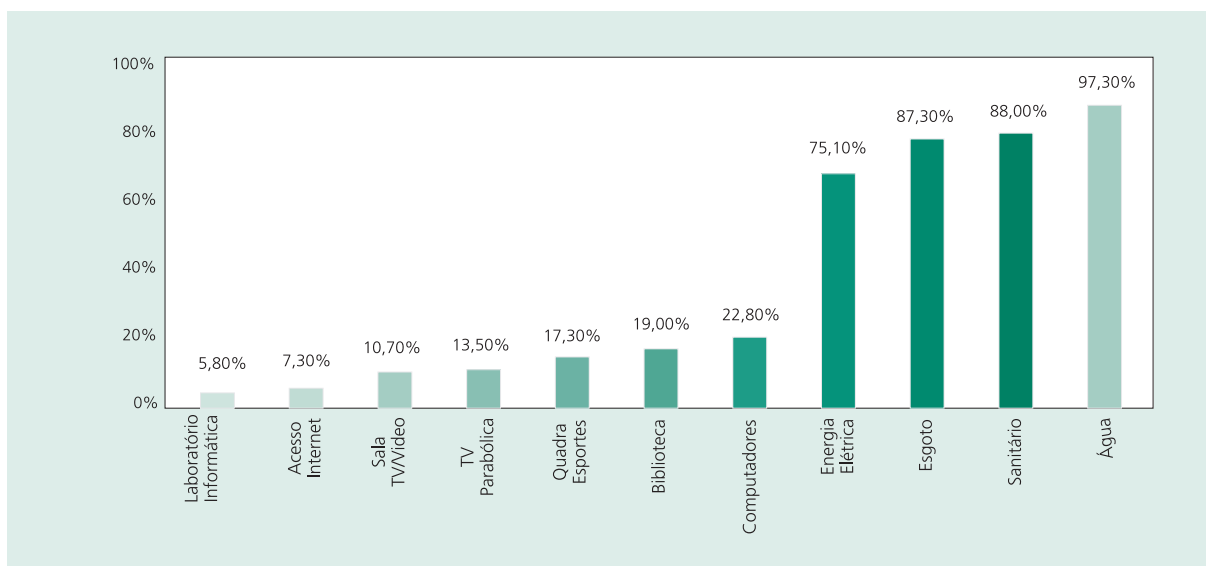
das escolas quanto ao atendimento dos padrões mínimos de espaço construído, equipamentos e material didático.

⁴ Por isso, a introdução de inovações materiais e sociais ia encontrar grande resistência de um passado cristalizado na sociedade e no espaço, o que atrasa o processo de desenvolvimento. Santos, 1996.

⁵ A partir do momento em que o território brasileiro se torna efetivamente integrado e se constitui como mercado único, o que, à primeira vista, aparece como evolução divergente é, na verdade, um movimento convergente. Há uma lógica comum aos diversos subespaços. O espaço total brasileiro é atualmente preenchido por regiões agrícolas e regiões urbanas. Simplesmente, não mais se trataria de “regiões rurais” e de “cidades”

Infra - Estrutura das Escolas

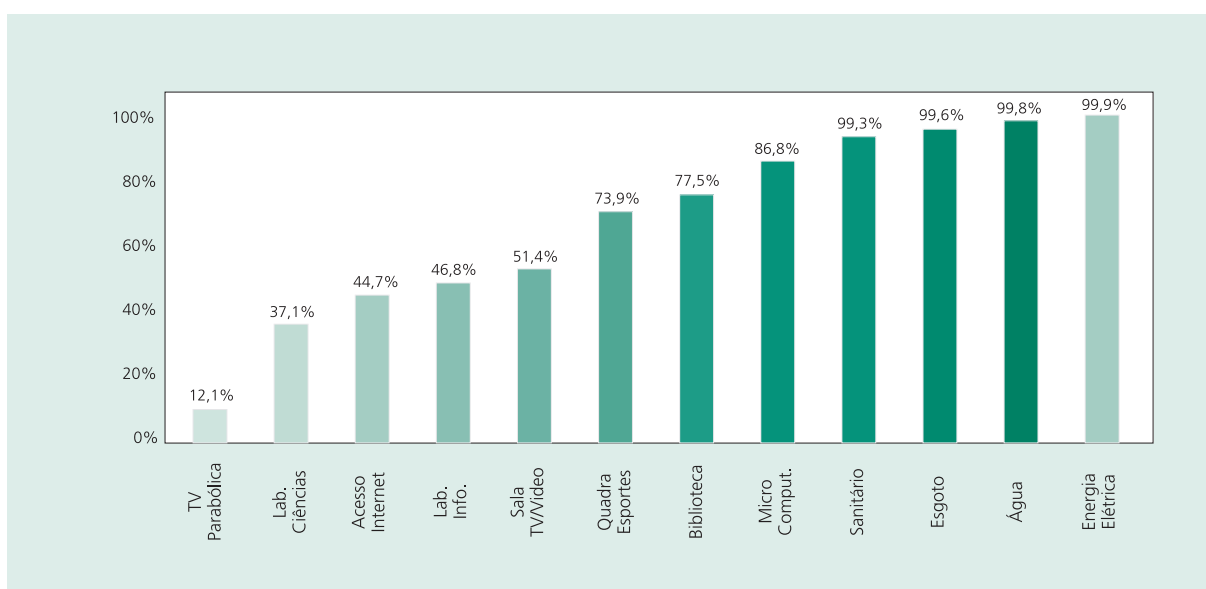
Ensino Fundamental - 1ª a 4ª série – Brasil - 2003



Observa-se que os itens laboratório de informática, acesso à internet, sala de tv/vídeo, os equipamentos tv/vídeo/antena parabólica, quadra de esportes, biblioteca e microcomputadores estão presentes em menos de 30% das escolas de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental.

Infra - Estrutura das Escolas

Ensino Fundamental - 5ª a 8ª série – Brasil - 2003



Como se pode observar, os indicadores em quantidade de ambientes e equipamentos estão mais bem localizados entre a 5a e a 8a séries, embora ainda muito longe de atender às necessidades. Esses dados revelam a persistência de um conceito de escola baseado no uso tradicional da relação professor-livro-aluno, restrito ao interior da sala de aula, sem a interferência de ferramentas tecnológicas avançadas que potencializem o desempenho de professores e alunos.

A transformação da escola em fator de desenvolvimento e construção de uma sociedade democrática passa pela mudança do ambiente escolar, que pode se transformar em espaço tecnológico para construção de novos saberes individuais e coletivos, voltados para as necessidades e aspirações da nação.

A situação geral das escolas brasileiras ainda deixa muito a desejar e, quanto ao Ensino Fundamental, depende dos esforços dos municípios, principalmente dos dirigentes municipais de educação, peças-chave na construção de uma educação com qualidade social.

3. PLANEJAMENTO DE REDE ESCOLAR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO COM QUALIDADE SOCIAL

Ao se analisar esse breve panorama brasileiro das condições de infra-estrutura escolar, é preciso lembrar que a educação é amplamente reconhecida como um dos aspectos mais importantes para o desenvolvimento de uma nação. Portanto, a prioridade que lhe deve ser atribuída pelo País também deve constituir-se uma unanimidade política dos gestores municipais. Falar de educação com qualidade social pressupõe destacar seu compromisso com objetivos maiores, ou seja, com o desenvolvimento sustentável, o enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais, principalmente. É, por tudo isso, que a educação precisa ser planejada.

Sabe-se que o Brasil é um país continental – 5.660 municípios (IBGE - 2002) com realidades extremamente heterogêneas, para os quais foi entregue, como responsabilidade constitucional, a gestão da Educação Infantil - primeira etapa da Educação Básica e do Ensino Fundamental – obrigatório para todos.

O desafio, assim, está colocado nas mãos dos dirigentes municipais de educação, a quem cabe a condução de todas as dimensões da gestão da educação municipal, o que exige de todos uma ação efetiva e estratégica para o avanço da política educacional brasileira.

Ao planejar a educação municipal, o dirigente não deve ignorar o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, garantido na Constituição de 1988 (art. 3º, I), como o que preceitua a LDB ao enfatizar, que o dever do Estado com a educação pública deve ser efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (art. 4º, IX).

Mas o que são padrões mínimos de qualidade de ensino de que tanto se fala por meio das leis e dos discursos? Como, quando, onde, para que e para quem são estabelecidos?

Os dirigentes educacionais devem se fazer diariamente, essas e muitas outras perguntas.

Conceito:

Padrão é tudo aquilo que serve de base ou norma para a avaliação de qualidade ou quantidade e qualidade. Logo, padrões mínimos de qualidade de ensino são definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, conforme art. 4º, IX da LDB.

Desse modo, padrões mínimos referem-se a um ponto de partida e não a um ponto de chegada. Portanto, eles não significam que a escola não possa ter mais do que isso. Ela pode – e deve – ser melhor. Ao considerar as desigualdades existentes nos padrões de oferta do ensino, a prioridade estratégica deve estabelecer um padrão mínimo de atendimento para todos e não de um padrão ótimo de atendimento para poucos.

Torna-se necessário, portanto, que os sistemas de ensino definam seus padrões mínimos relativos à pessoal, ao espaço educativo (infra-estrutura física), ao mobiliário e equipamento e ao material didático e escolar. Nesse sentido, cabe destacar, ainda, os artigos 4º, VIII; 5º, I e II; 25; 34; 77, § 1º e artigo 87, §§ 2º e 3º da LDB, que tratam de critérios de planejamento para atender à população escolarizável.

Para orientar a definição dos padrões mínimos dos espaços educativos, no contexto da gestão de recursos materiais, discute-se a seguir, no âmbito municipal, o planejamento da rede escolar como o estudo da oferta e da demanda dos municípios.

3.1. O que é Planejamento de Rede Escolar

Conceito:

“Planejamento de Rede Escolar é a expressão aplicada comumente ao conjunto de políticas e procedimentos administrativos utilizado para planejar a distribuição, o tamanho e o número de vagas das escolas. Sua finalidade primordial é adequar a distribuição das escolas (e, principalmente, das vagas nas escolas) à distribuição da população escolarizável”. De acordo com o conceito aplicado por Wiliam J. S. Gould (1986).

O Planejamento de Rede Escolar envolve o planejamento do padrão do atendimento educacional, a fim de facilitar o acesso de um maior número de alunos à escola, de possibilitar melhores condições de infra-estrutura, assim como de permitir a utilização mais eficiente dos recursos atuais ou futuros.

Objetiva, portanto, conhecer as relações entre o parque escolar (conjunto de escolas) e os espaços urbano e rural, de forma a adequá-los às necessidades educacionais da população estudantil. Para conhecer os aspectos mais significativos da capacidade de atendimento da rede escolar, absorção da demanda em determinada área geográfica, qualidade dos serviços oferecidos entre outros, o planejamento lança mão de levantamentos e análises:

- dos aspectos físico-territoriais, geográficos e urbanísticos – que caracterizam o espaço urbano e rural quanto à topografia, à hidrografia, ao uso do solo e do sistema viário, ao tipo de habitações, à posse e à valorização dos terrenos;
- dos aspectos demográficos, socioeconômicos e culturais – que caracterizam a população dos bairros, por faixa etária e pelo seu nível socioeconômico e cultural;

- dos aspectos educacionais – que caracterizam os aspectos construtivos, dimensionais e de uso dos prédios escolares e os aspectos quantitativos do atendimento à população escolarizável, relacionados com as propostas pedagógicas.

O Planejamento de Rede Escolar pode ser aplicado a todos os níveis e modalidades do ensino, da creche à Educação Superior, mas sua principal utilidade está no planejamento da Educação Básica, na qual a regularidade do acesso é fator importante. Deve ser um processo contínuo e realimentado anualmente, para que possa atender aos objetivos da democratização do acesso e da permanência na escola de todos os estudantes de todas as regiões brasileiras.

3.2. Aplicabilidade do Planejamento de Rede Escolar

Como parte de uma estratégia de planejamento da rede, os dirigentes municipais devem preocupar-se com a distribuição dos prédios escolares de acordo com as características de cada região. Veja a seguir, alguns exemplos de situações que podem ser resolvidas por meio da localização planejada de escolas:

- Necessidade de expansão da oferta – O PME de um município tem como uma de suas metas aumentar as matrículas no Ensino Fundamental para 90% da faixa etária num prazo de quatro anos e atingir o Ensino Fundamental universal (100%) dentro de 8 anos. No momento, a média geral de matrícula é de 70% da faixa etária, mas esse índice varia muito de um distrito para outro. Para atingir a meta, portanto, a expansão precisa ser maior em alguns lugares. Como distribuir os recursos a fim de minimizar, e futuramente eliminar, a disparidade? Quantas novas escolas são necessárias para atingir as metas? Onde localizá-las?

Por exemplo:

Estudos do planejamento de rede escolar no município de Vitória/ES⁶ demonstraram que as construções e ampliações de prédios escolares não devem, necessariamente, ser feitas nos bairros onde estão concentradas as matrículas, mas sim na região de origem dos estudantes (ECA, art. 53, V).

rurais. Hoje, as regiões agrícolas (e não rurais) contêm cidades; as regiões urbanas contêm atividades rurais. Santos, 1996.

Orientações para identificar a demanda e caracterizar a necessidade de expansão da rede escolar constam no quadro I, pág. 11

- Necessidade de reorganização da rede escolar – Um município deseja que as crianças estudem próximas às suas residências e deseja também alterar a estrutura do seu sistema de ensino, por exemplo, de oito para nove anos, para oferecer a matrícula para crianças de seis anos e melhorar a permanência nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Como reorganizar a matrícula existente ou alterar o atendimento, levando-se em conta os prédios existentes? Onde construir eventuais escolas novas?

Por exemplo:

Como resultado do Planejamento de Rede Escolar no município de Serra/ES, escolas tiveram suas matrículas reorganizadas, retornando os alunos para as escolas do bairro de origem, encaminhando os alunos maiores de 18 anos para os cursos noturnos, abrindo vagas para crianças e adolescentes de faixa-etária menor no ensino diurno, sem necessidade de investimentos financeiros em novas construções ou em ampliações de escolas.

- Necessidade de melhorar a relação número de alunos por professor – O custo unitário por aluno num sistema de ensino sobe quando é baixa a relação aluno/professor, principalmente em decorrência de reduzido número de matrículas em áreas rurais de pouca densidade populacional. Como melhorar a relação aluno/professor e reduzir custos nessas áreas sem reduzir a qualidade da educação ou a facilidade de acesso das crianças da área?

Por exemplo:

Programas de transporte escolar, possibilidade de nucleação ou variação no tamanho das escolas, a exemplo do que já vem acontecendo em muitos municípios, podem ser alternativas viáveis para melhorar a relação aluno/professor, observadas as características e as especificidades das regiões.

- Necessidade de minimizar as disparidades de eficiência interna das escolas – Um município apresenta, em alguns distritos, altos índices de repetência e evasão, fazendo com que sejam necessários 12 anos de escola para que um estudante conclua um ciclo de oito anos, enquanto, em outros distritos, a média está próxima da normal. Acrescentar mais vagas nos distritos de baixa eficiência seria um bom investimento, ou seria preciso introduzir alterações simultâneas no fluxo de estudantes, por meio de medidas referentes à gestão pedagógica, à estrutura, à localização ou ao currículo?

Por exemplo:

A repetência gera a defasagem idade/série e esta leva ao desestímulo e, conseqüentemente à evasão. Localizar as escolas próximas às residências dos alunos e implementar programas apropriados às características e às especificidades desses estudantes pode ser uma solução viável para se resgatar sua auto-estima e melhorar a eficiência do sistema de ensino.

3.3. Promovendo a Equidade e a Eficiência

Não resta dúvida de que a educação é um direito e uma condição para a cidadania. Consideráveis somas de recursos são destinadas para garantir a universalização da Educação Básica, na perspectiva de elevar a média de escolaridade dos brasileiros e resgatar a qualidade social da educação em todos os níveis. Não basta, contudo, destinar recursos sem que se pense num sistema de ensino que seja eficiente, eficaz e eqüitativo. Eficiente para operar otimizando a utilização dos recursos; eficaz para atender às necessidades e às expectativas dos beneficiários da ação educacional e eqüitativo para proporcionar uma distribuição igualitária, ou seja, com igualdade de acesso a todos os que demandam os serviços educacionais, sem discriminação de renda, sexo, raça ou crença.

A falta de equidade é observada, com muita freqüência, no sistema educacional público no Brasil. A criança estará em uma escola melhor ou pior equipada, conforme o local de onde reside, se mora no centro ou na periferia, no meio urbano ou no meio rural e conforme quem administre a escola, se o estado ou o município.

Muitos estabelecimentos são chamados de escolas apenas por convenção, pelo fato de neles se encontrarem alunos e professor, pois não oferecem as mínimas condições para o desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem. Não dispõem de espaço para alunos, de carteiras, de quadro de giz, de livros e material escolar, de professores capacitados, de mobiliário básico para professores e secretaria, de instalações sanitárias, de água, de luz, de ventilação adequada, entre outros. Muitas vezes, encontram-se em precário estado de conservação, colocando em risco a integridade física das crianças e dos profissionais que neles trabalham.

Lamentavelmente, esse é o quadro das desigualdades, ainda presente em muitas regiões brasileiras, fruto da incapacidade política e técnica e das relações de poder das administrações, que acabam por penalizar, principalmente, as crianças que vivem no meio rural e nas periferias urbanas.

Difícilmente a qualidade do ensino ministrado ocorrerá sem o adequado funcionamento das escolas, o que implica contar com insumos em quantidade e qualidade suficientes.

Assim, o planejamento da rede de ensino e a definição de critérios que permitam a construção de melhores prédios escolares contribuem para a promoção da equidade educacional, à medida que:

- promovem a igualdade de oportunidades educacionais;
- garantem uma melhor distribuição de escolas, de maneira que a nenhuma criança seja negado o acesso inicial à escola, ou que ela seja forçada a abandonar os estudos por causa da distância entre sua casa e a escola;
- garantem a qualidade do ambiente físico e, por conseguinte, melhores condições de funcionamento às escolas públicas.

O planejamento exige, além da vontade política, muito empenho e esforço dos dirigentes municipais de educação, quanto à designação e à manutenção de equipes locais, assim como sua qualificação em técnicas básicas e específicas em Planejamento de Rede Escolar.

Como contribuição aos dirigentes municipais de educação, o quadro, a seguir, demonstra algumas sugestões para a elaboração do Planejamento de Rede Escolar, nos municípios brasileiros.

QUADRO I. ROTEIRO/SUGESTÃO PARA A ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO DE REDE ESCOLAR

Nº.Ord	FASES	AÇÕES	PROCEDIMENTOS/ESTRATÉGIAS
01	1.1 Procedimentos Preliminares	1.1.1 Constituição da Equipe	• Buscar parcerias com: – Secretaria de Estado da Educação. – Secretarias Municipais de Planejamento, Obras, Serviços Públicos, entre outros. – Formar equipe multidisciplinar: professor, pedagogo, arquiteto, desenhista, entre outros.
		1.1.2 Elaboração da Metodologia	• Estudos pela equipe de metodologias de planejamento de rede escolar. • Conhecimento de experiências exitosas em Planejamento de Rede Escolar.
		1.1.3 Realização do Zoneamento Escolar	• Agrupamento das zonas escolares considerando os limites e a homogeneidade dos bairros, bem como os obstáculos físicos, naturais e construídos.

02	2.1 Execução do Programa	2.1.1 Realizar Diagnóstico do Município: - Levantamento e Análise dos Aspectos Físico-territoriais/Estágio de Desenvolvimento (urbano e rural)	• Análise da situação da zona escolar; topografia; hidrografia; uso do solo e do sistema viário; tipo de habitações; posse e valorização dos terrenos. Poderá ser feita com base cartográfica, complementada com observação local e/ou informações obtidas com o apoio de Secretarias Municipais: Obras, Planejamento, Fazenda.
		- Levantamento e Análise dos Aspectos Demográficos e Sócio-Econômicos em dois patamares cronológicos: . ano-base do programa; . ano-horizonte do programa.	• Levantar a população total por zona escolar e por faixa etária, a partir de censos demográficos e/ou pesquisas domiciliares por amostragem. • Definir indicador socioeconômico, a partir dos salários das famílias, determinando a população de baixa renda e o seu nível de concentração. • Projetar a população para o ano horizonte, levando-se em conta a densidade de saturação de cada bairro.
Nº.Ord	FASES	AÇÕES	PROCEDIMENTOS/ESTRATÉGIAS

02	2.1 Execução do Programa	2.1.2 Discussão e Elaboração dos Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas	• Discussão e definição, com os Conselhos ligados à área educacional e a comunidade escolar: a) Parâmetros racionais para as edificações escolares, de acordo com as características da população estudantil: • a tipologia dos espaços necessários às diferentes atividades e funções que serão desenvolvidas: espaços educativos, administrativos, esportivos e outros; • o dimensionamento dos diferentes tipos de espaços, mobiliários e equipamentos (por ex. espaços destinados a alunos em sala de aula e pátio), a quantidade de espaços de cada tipo que são necessários, de acordo com a capacidade ideal de utilização; • as condições ambientais e de instalações exigidas para as atividades previstas; • a adequação à dinâmica do ensino, que proporciona flexibilidade e funcionalidade. b) Raio de atendimento: a distância máxima que as crianças terão que percorrer da residência até a escola diariamente (origem-destino). c) Parâmetros para alcançar as relações adequadas entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais. d) Critérios para abertura e fechamento de escolas, entre outros.
		2.1.3 Levantamento e Análise dos Aspectos Educacionais	• Estudo individualizado da situação da cada escola: dependência administrativa, modalidade de atendimento, quantitativo existente, entre outros. • Identificação e codificação das escolas. • Elaboração do mapa escolar com a localização das escolas, com a utilização de simbologia própria.
Nº.Ord	FASES	AÇÕES	PROCEDIMENTOS/ESTRATÉGIAS

4. MELHORES PRÉDIOS

Além do que preceitua a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) sobre os padrões mínimos de qualidade do ensino, o Plano Nacional de Educação, homologado em 9 de janeiro de 2001 (Lei nº 10.172) traz como diretriz a necessidade de se assegurar a melhoria da infra-estrutura física das escolas de Educação Básica. Considerando que os padrões mínimos para o funcionamento das escolas ainda estão sendo definidos pela União, este texto tem a intenção de subsidiar os dirigentes municipais de educação e abordar alguns aspectos que devem ser levados em conta nas construções escolares.

O prédio escolar, além de ser representativo dos valores culturais e tecnológicos do seu ambiente – urbano e rural – reflete os objetivos educacionais definidos pela sociedade e dá forma a esse atendimento, estabelecido pelas políticas públicas, e é um dos meios pelos quais se realiza a ação pedagógica e educativa.

A concepção das construções escolares leva em consideração:

- a escola no seu contexto – urbano ou rural – e no seu entorno;
- as áreas livres destinadas ao lazer, às atividades esportivas, ao trabalho na terra (jardinagem, agricultura) ou a outras atividades;

- as áreas edificadas, que compreendem conjuntos de ambientes diversos, integrados à lógica geral do projeto de ensino.

Conceito:

Projetar significa organizar espaços físicos em função de um conjunto de atividades humanas, considerando suas necessidades funcionais e subjetivas.

Algumas recomendações conceituais e técnicas merecem ser consideradas, para que um prédio escolar corresponda às necessidades pedagógicas. Elas se relacionam com a implantação do prédio escolar no terreno, sua funcionalidade, habitabilidade, flexibilidade, racionalização de projeto e simplicidade construtiva, instalações e economia, facilidade de manutenção, áreas externas e mobiliário . É sobre essas recomendações que foram elaboradas as orientações a seguir.

4.1. A Implantação do Prédio no Terreno

a) Características Físicas

A escolha do terreno merece cuidado especial. O terreno deve ser, preferencialmente, plano. Em qualquer caso, é recomendável que sejam evitadas inclinações superiores a 10%, terrenos muito baixos em relação à rua ou terrenos limítrofes, que não permitam bom escoamento das águas de chuva.

O tipo de solo também é importante. Solos moles ou aterros podem significar fundações profundas, de alto custo, ou pouca firmeza e durabilidade. Para isso, é importante fazer sondagens preliminares, realizadas por firmas especializadas que comprovem a resistência adequada.

Uma boa amplitude do terreno possibilita a construção de quadras, pátios, jardins, além das salas de aula e instalações de apoio, a fim de permitir expansão futura, implantação de hortas e áreas livres destinadas ao lazer e convívio com a natureza.

b) Localização

Sua localização deve evitar situações de risco, como a proximidade a postos de gasolina, revendas de gás, fábricas, oficinas, marcenarias, serralherias ou outras atividades com alto nível de ruído ou que poluam o ar. Também o fácil acesso e a intensidade do trânsito em frente à escola devem ser observados, para evitar situações de congestionamento ou risco de atropelamento.

É recomendável evitar terrenos cuja única vantagem seja o preço baixo. Embora o valor do imóvel seja importante no custo da obra, suas características físicas e sua localização é que vão definir a qualidade da escola que será construída.

4.2. Programa de Necessidades

A concepção de um projeto inicia-se pelo diálogo entre os técnicos e os usuários, de forma que a equipe de projeto compreenda as atividades que se desenvolverão na edificação e elabore um programa de necessidades, que é uma lista de tudo que vai ser construído, para que o projeto corresponda aos anseios e necessidades da comunidade escolar.

O programa de necessidades vai definir quantas salas serão construídas (em função da demanda definida no planejamento), as instalações de apoio administrativo (diretoria, secretaria, depósitos, cozinha/cantina, conforme o tamanho da escola), que outros ambientes pedagógicos serão construídos (biblioteca, sala de informática), que tamanho terão os banheiros, entre outros.

A elaboração desse programa deve ser participativa, com a mediação dos dirigentes municipais, para que se obtenha o máximo de informações preliminares e se evitem custos adicionais de modificações durante a obra.

4.3. Funcionalidade e Habitabilidade

As decisões que resultam em boa funcionalidade e habitabilidade do prédio escolar são tomadas logo no início do projeto, principalmente na escolha de sua volumetria, ou seja, na sua forma exterior.

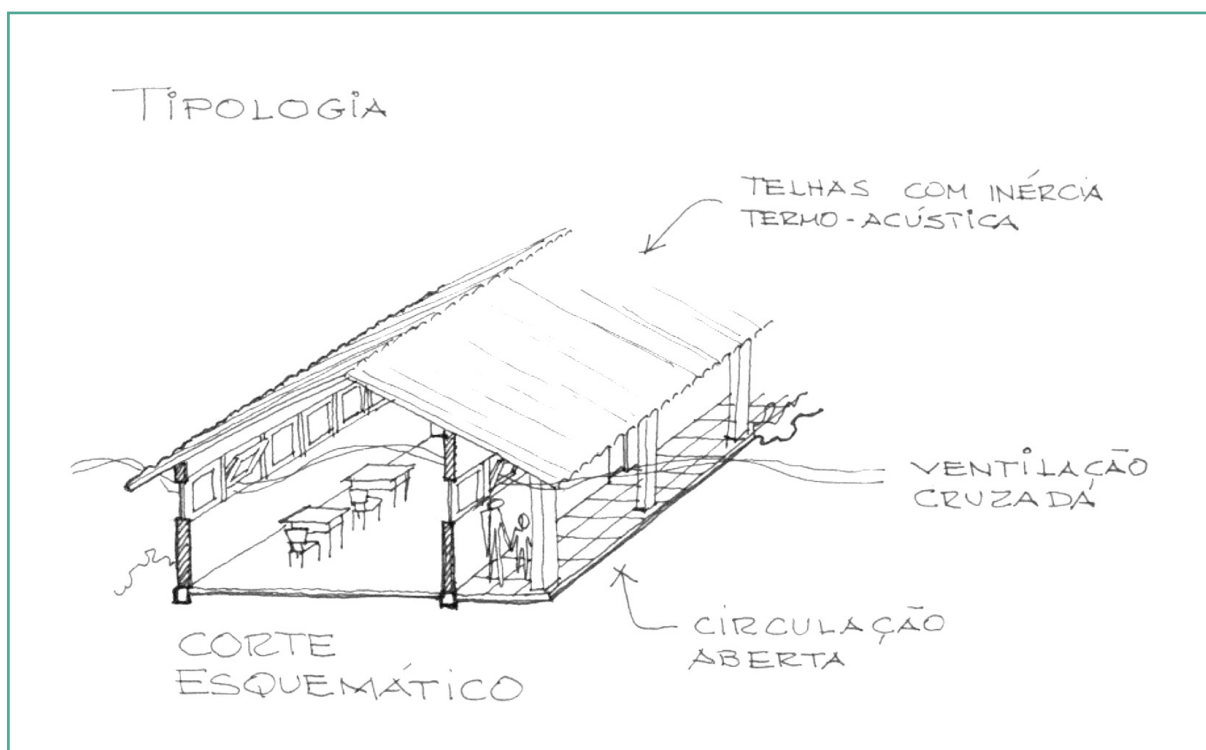
a) Horizontalidade

Andares superiores implicam escadas e rampas, para garantir a acessibilidade de deficientes (Portadores de Necessidades Educacionais Especiais - PNEE), o que aumenta o custo da obra, por isso deve-se evitar o segundo pavimento. A horizontalidade facilita, barateia a obra e torna o prédio acessível a todos.

b) Disposição das salas de aula

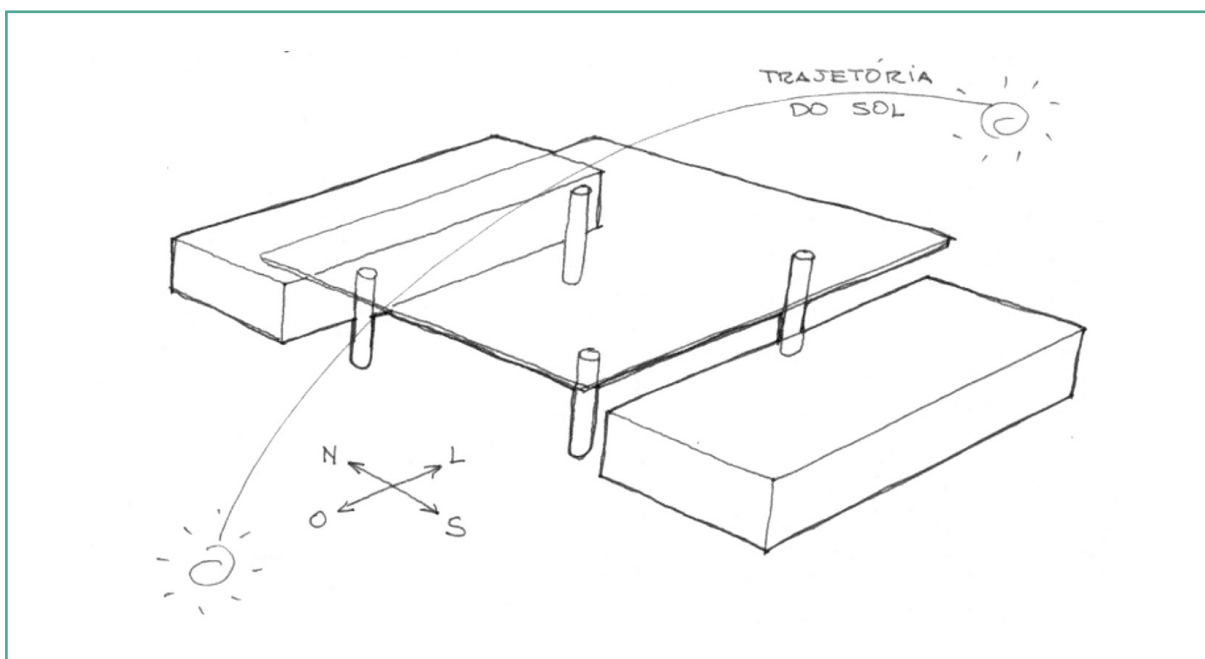
A existência de longos corredores, com salas de ambos os lados, embora seja econômica, cria problemas de reverberação sonora (grupos de alunos que conversam animadamente em corredores e perturbam as outras salas), dificulta a iluminação e a ventilação, e cria ambientes fechados de difícil controle.

Corredores abertos de um lado permitem que as salas tenham ventilação cruzada e melhor iluminação, que os sons externos sejam difundidos e que haja uma visão ampla das atividades dos alunos fora das salas.



c) Orientação solar

Grandes volumes, muito compactos, dificultam o posicionamento dos ambientes em relação à luz solar. As salas de aula jamais devem ser orientadas no sentido leste-oeste. As demais atividades também devem evitar essa orientação, principalmente a oeste, que é o pôr-do-sol.

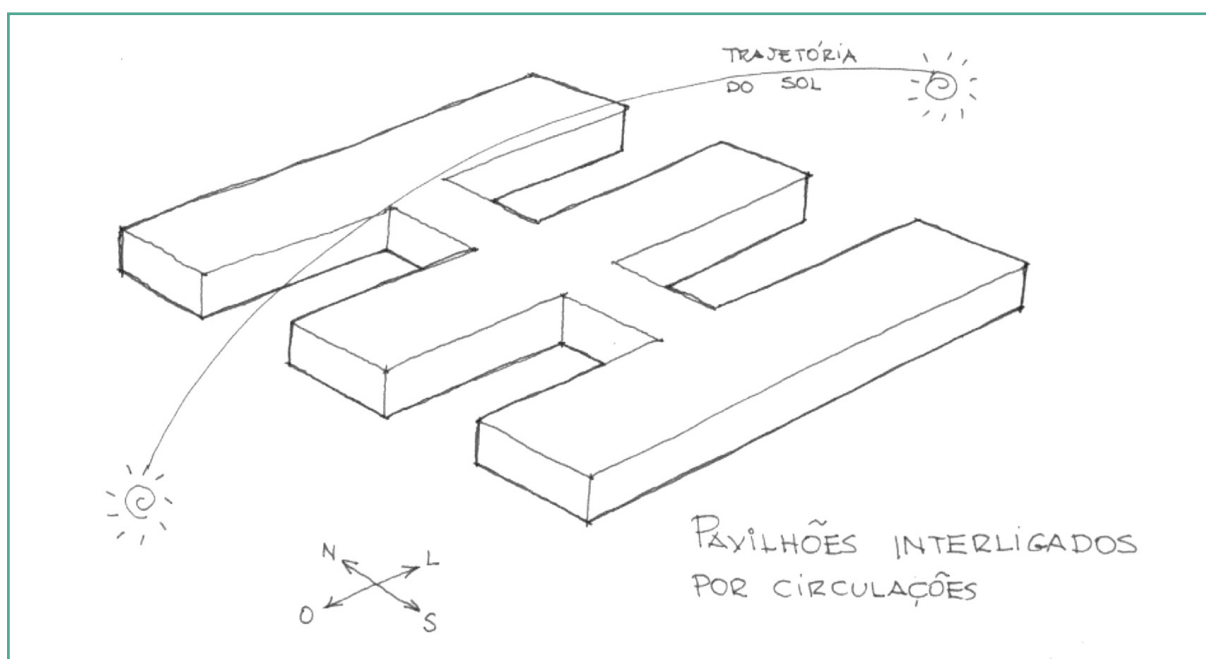


Escolas situadas no Sul e Sudeste devem sempre buscar a orientação norte, para as salas de aula, para se ter o sol de inverno e evitar o sol de verão. Prédios situados na região Norte e Nordeste, (com exceção de Pavilhões integrados por pátio coberto regiões de altitude), devem procurar a orientação sul ou sudeste, para evitar o sol em todas as épocas do ano. regiões frias precisam de grandes janelas, para deixar entrar o calor difuso da luz, regiões quentes devem deixar o sol do lado de fora.

Em qualquer caso, volumes pequenos ou delgados, que se interligam, funcionam melhor pela facilidade de orientar corretamente todo o conjunto e de levar iluminação e ventilação ao interior da edificação.

d) Ventilação

Regiões quentes e secas não precisam de grandes aberturas, e sim da inércia térmica de materiais como a cerâmica que mantêm o frescor da noite nas paredes e telhas. Regiões quentes e úmidas precisam de muita ventilação, para renovar o ar interior, que tende a se tornar abafado.



e) Orientação e emergência

É importante observar a possibilidade de fuga rápida em caso de incêndio ou qualquer emergência. Por isso, a localização de corredores, entradas e saídas deve permitir uma orientação fácil, com sinalização adequada. O próprio sentido de orientação deve estar presente o tempo todo, de forma que o indivíduo não se sinta perdido e saiba sempre onde está.

f) Ambientação e Flexibilidade

Os prédios escolares devem dispor de ambientes estimulantes para a reflexão individual, para o encontro de idéias e também para o conagraçamento de alunos, professores e funcionários.

Espaços com relativo isolamento, mas ao mesmo tempo integrados com áreas abertas, dotados de certa transparência, para evitar a sensação de enclausuramento, são excelentes para salas de aula e bibliotecas.

Pátios cobertos, com bancos para bate-papo nas horas de recreio, salas para trabalho em grupo, bibliotecas, auditórios, redes de computadores, locais para reuniões e realização de festas, estimulam a troca de idéias e o partilhar de experiências e conhecimentos.

Os custos podem ser minimizados, principalmente nas pequenas escolas, com a integração, ou o uso polivalente de ambientes. Um recreio coberto pode se transformar em auditório ou sala de reuniões, se tiver um palco, um pequeno apoio e alguma preocupação com a acústica e a visualização (sem colunas no meio, por exemplo). As salas de informática podem ser acopladas a bibliotecas, e as de recursos didáticos podem fazer parte da secretaria ou da sala dos professores.

4.4. Racionalização e Simplicidade Construtiva

Grande parte dos custos da obra relaciona-se com decisões de projeto, e por este motivo, devem ser evitados detalhes supérfluos, meramente decorativos. A própria forma dos edifícios é mais ou menos econômica, conforme a quantidade de reentrâncias que tiver, ou seja, quanto mais compactos os prédios, menos metros quadrados de paredes serão construídos.

É claro que a definição da forma não é feita apenas com base na sua economia construtiva, mas principalmente na sua função. Essa compacidade, no entanto, deve ser buscada por meio de formas simples e funcionais. Do ponto de vista da qualidade da educação, um projeto será uma “obra de arte” se for a base para a construção de uma boa escola.

Edificações suntuosas, com materiais caros, além de dispendiosas, podem intimidar pessoas de baixa renda, fazendo com que elas se sintam estranhas ao meio. Por outro lado, escolas mal feitas, com projetos pobres ou mal executados desvalorizam e agridem seus usuários, que tendem a devolver a agressão.

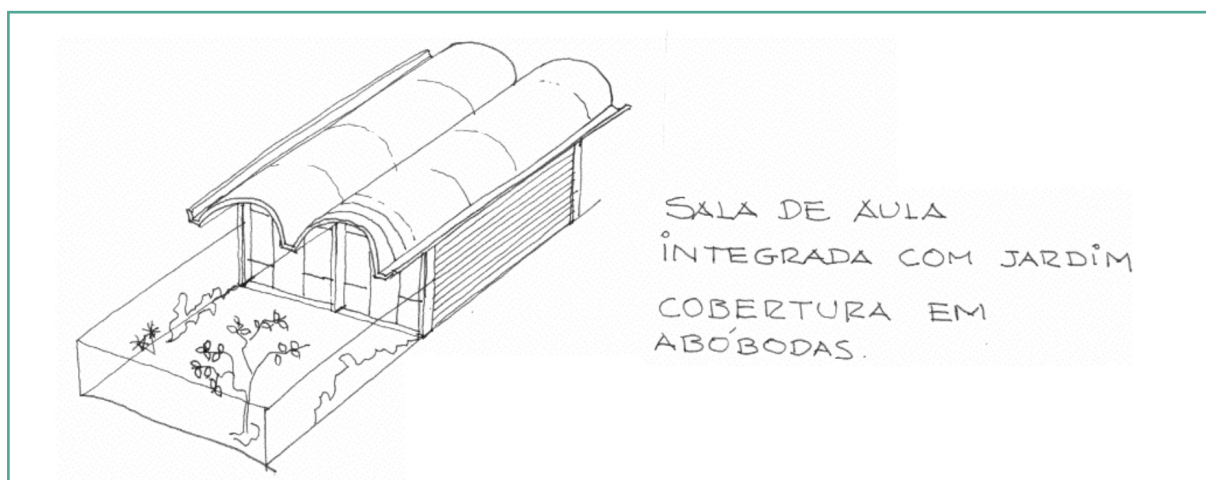
4.5. Instalações e Economia

a) Especificações

A especificação de materiais é muito importante na definição dos custos de construção e manutenção. Pisos de alta resistência, de fácil lavagem e substituição devem ter preferência sobre outros menos resistentes, como madeira, granito ou pisos plásticos, com alto custo ou dificuldade de conservação e manutenção. Revestimentos caros ou que impliquem muita mão de obra devem ser evitados.

Forros de PVC devem ter preferência sobre madeira ou gesso, janelas de alumínio, sobre madeira ou ferro, estruturas de telhados, conforme a região, podem ser metálicas ou de madeira resistente, sempre com proteção anticupim. Telhas de barro não são duráveis, mas têm qualidades termoacústicas que ainda não foram substituídas. Podem ser usadas telhas de aço pintado, com revestimento termoacústico de custo mais alto, mas de menor peso e, conseqüentemente, estrutura mais leve, além de manutenção menor. Devem ser evitadas as telhas de fibrocimento, de reduzida inércia termoacústica, e, em especial, as de cimento-amianto, que vêm sofrendo restrições em muitos países e em alguns estados brasileiros, por causa da suspeita de serem nocivas à saúde.

Coberturas de lajes pré-moldadas em abóbadas, são recomendadas, por sua grande durabilidade e custo de manutenção pequeno, além de qualidades ambientais e estéticas, embora seu custo inicial seja maior.



As descargas dos sanitários devem ser resistentes; devem evitar-se as caixas plásticas ou acopladas, muito frágeis, e também as descargas de pressão, facilmente desreguláveis. Descargas de manopla, metálicas, têm-se mostrado adequadas.

b) Detalhamento

A preocupação com a economia deve estar presente no detalhamento do projeto. Devem ser levados em conta os custos futuros, uma vez que manutenção ainda é uma cultura a ser desenvolvida no Brasil. O Secretário de Educação precisa estar atento a isso, para que o custeio da escola, posteriormente, não seja alto.

Corredores de serviço, entre os sanitários masculino e feminino, com todas as tubulações à mostra, facilitam a manutenção, e se evita a quebra de paredes e pisos para consertos. Banheiros individuais para deficientes (que são poucos), têm-se mostrado uma solução mais simples do que a criação de boxes especiais dentro de cada sanitário masculino e feminino.

A definição do tipo de aberturas influi diretamente no custo. Esquadrias podem chegar a 30% do custo da obra, por isso devem ser de material durável e ter o mínimo de peças móveis, a fim de se reduzirem custos de manutenção.

4.6. Mobiliário

O mobiliário escolar deve atender à diversidade de ambientes oferecidos aos usuários, favorecendo a ergonomia e a pedagogia, com tecnologia. Em geral, constituem-se de mesas e cadeiras para alunos e professores, quadros (de giz, de caneta e de avisos) e armários ou estantes, para guardar materiais didáticos.

Nas salas de aula multisseriadas, é comum a realização simultânea de várias atividades, o que implica grande mobilidade. Nas demais salas de aula, também é necessária essa mobilidade, para as atividades em grupo, por isso cadeiras e mesas devem ser independentes e leves para que possam ser transportadas com facilidade (carteiras presas ao chão impedem essa mobilidade). Recomenda-se também que sejam empilháveis e tenham características que permitam a justaposição.

Entre os ambientes especiais, destacam-se as salas de vídeo (ou multimídia), que podem usar carteiras com pranchetas (consideradas inadequadas para salas de aula) e os laboratórios de informática, que precisam de bancadas com instalações especiais para receber os computadores.

As dimensões devem ser adequadas ao trabalho realizado e à idade dos alunos. Estudos realizados pelo MEC desde os anos 70, definiram três dimensões básicas de mobiliário, baseadas na norma alemã DIN 68970 e na inglesa, BS 3030. o detalhamento dessas normas pode ser encontrado em publicações do MEC (Cadernos Técnicos I no 3 – FUNDESCOLA – Ensino Fundamental - Mobiliário Escolar- 1999).

A qualidade do mobiliário deve ser considerada como a soma das qualidades, ou seja, o melhor atendimento aos variados critérios para escolha de mobiliário, como: facilidade de manutenção e reparo; resistência e rigidez; superfícies não reflexivas e más condutoras de calor; bordas arredondadas e sem cantos vivos.

4.7. Equipamentos

A qualidade da educação compreende, também, o esforço de introduzir e democratizar equipamentos na escola. Esses equipamentos são demandados de acordo com a evolução da oferta de tecnologia e da capacidade da rede em absorvê-la, para atender a alunos e professores nas novas necessidades que vão surgindo com o aperfeiçoamento das práticas pedagógicas. Atualmente, a maior demanda tem sido por computadores e aparelhos que reproduzem imagens, como retroprojetores, datashows, copiadoras, scanners, videocassetes, televisores, com ou sem antenas parabólicas, ou dvds Pequenos aparelhos de som, conhecidos como mini-systems também são muito solicitados e, ainda de modo incipiente, os sistemas de videoconferência, muito mais caros e extremamente úteis.

Ventiladores e aparelhos de ar condicionado também são itens cuja solicitação vem crescendo, assim como equipamentos para rádio-escola, que na verdade servem para transmissão de som apenas dentro da escola, mas são suportes importantes para atividades culturais e comunitárias.

Transformar a escola em um espaço tecnológico é importante para a qualidade da educação, mas cabe aos gestores escolares avaliar o custo-benefício de cada equipamento, a fim de se evitarem gastos desnecessários ou não prioritários diante de outras demandas urgentes.

Cada compra tem uma vida útil restrita, em razão da rápida obsolescência dos equipamentos, e é preciso atentar também para a necessidade de contratos de manutenção, que mantenham os equipamentos funcionando.

De nada adianta equipar sem uma boa programação de uso, sem instalações adequadas, sem capacitação dos profissionais que forem lidar com os equipamentos e sem capacidade de manutenção.

4.8. Áreas Externas

O uso dessas áreas deve ser planejado, para evitar que se tornem espaços residuais. Algumas atividades, além das esportivas e recreativas, podem ser desenvolvidas em áreas abertas, principalmente aquelas ligadas ao meio-ambiente, como hortas escolares e comunitárias, atividades de reciclagem do lixo produzido pela escola, biodigestores, entre outras.

É conveniente fazer também um projeto paisagístico para evitar que o local seja tomado pelo mato, especificando espécies vegetais compatíveis com a região que não necessitem de muitos cuidados e atendam às necessidades do projeto.

A vegetação usada em paisagismo se divide em três dimensões básicas: forrações, arbustos e árvores. As forrações mais adequadas são as gramíneas, das quais as mais usadas são a batatais e a esmeralda, ambas pisoteáveis. A grama esmeralda exige menos manutenção por ser de crescimento mais lento, e tem a vantagem de vicejar bem à sombra.

A vegetação arbustiva é muito extensa, oferece muitas possibilidades, e pode ser usada até para criar cercas vivas. Devem ser evitadas as espécies com espinhos.

As árvores podem ser de pequeno, médio ou grande porte. Devem ser evitadas as muito grandes, mais difíceis de podar e as que tenham raízes superficiais. Em geral as árvores devem estar afastadas ao menos cinco metros das edificações.

4.9. Critérios de Qualidade

A definição de critérios técnicos, que garantam a qualidade dos espaços construídos, já é adotada pelos Códigos de Obras dos Municípios, inspirados em legislações nacionais, como o Código Civil, em legislações urbanas, como a Lei 6.766/79, que define o parcelamento do solo e, mais recentemente, pelo Estatuto das Cidades, além de outras legislações ligadas a construções específicas, como hospitais e escolas.

Embora não exista ainda uma legislação exclusiva para escolas de Educação Básica, este texto procurou reunir recomendações, desenvolvidas por educadores e planejadores, baseadas em práticas consagradas e em expectativas a serem alcançadas.

As realidades diferenciadas exigem programas de necessidades distintos, para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. A Educação Infantil, no entanto, também tem sua diversidade, pois atende às creches e pré-escolas. Essas especificidades também levam a critérios técnicos diferenciados nas edificações. Algumas recomendações são baseadas em legislação da saúde, principalmente para as creches, outras são baseadas em normas da ABNT.

Recomenda-se aos dirigentes municipais de educação, portanto, verificar os limites legais a que devem obedecer, procurando definir critérios de qualidade que atendam às expectativas de suas comunidades, o que inclui a exigência de um profissional habilitado para elaborar o projeto e para acompanhar a execução das obras, que no Brasil só pode ser um engenheiro ou um arquiteto.

É importante que o dirigente municipal de educação interaja com esse profissional durante todo o processo, a fim de garantir a primazia do projeto pedagógico, na definição do projeto arquitetônico. Pode ocorrer, no entanto, que o município receba um projeto elaborado pelo estado ou por outro município, ou mesmo, elaborado por uma firma contratada pela prefeitura, o que restringe a participação local à mera aceitação passiva de uma idéia pronta. Nesse caso, o dirigente corre o risco de ver construir uma escola que não atenda às necessidades da sua rede, às especificidades da sua comunidade e aos critérios de qualidade definidos pela Secretaria Municipal de Educação.

a) Educação Infantil: recomendações

Os espaços para Educação Infantil têm características diferenciadas, pois atendem a dois programas de necessidades: as creches, para crianças de 0 a 3 anos e as pré-escolas, para crianças de 4 a 6

Características comuns recomendadas para creches e pré-escolas, integradas ou separadas

- Capacidade, por escola, de 150 crianças em regime de horário integral; configuração em um único pavimento; área mínima 1m² por criança.
- Acessibilidade por meio de rampas; área externa mínima com 20% da área construída (pomar, horta e jardim); bloco administrativo com recepção/espera, secretaria, direção, coordenação pedagógica, sala de funcionários e almoxarifado. Áreas com atividades afins podem ser integradas.
- Sanitários, masculino e feminino, próximos às salas de atividades, sem comunicação direta com a cozinha e o refeitório, pisos laváveis, escovódromo, chuveiros e vasos sanitários em boxes individuais, e estes devem estar na proporção de 1 para cada 20 alunos, com altura apropriada e portas sem trinco.
- Lavanderia, com acesso independente da cozinha, com tanque de lavar, instalações para máquina de lavar, com água quente, varal, bancada para passar, prateleiras e armários fechados.
- Abrigo externo para lixo, para unidades que produzam mais de 100 litros de resíduo/dia.
- Cozinha dividida em: área de produção (65% do total) - pré-preparo (vegetais, cereais e carne), higienização de utensílios, higienização de panelas, cozimento e distribuição.

⁶ Planejamento da Rede Escolar: Pré-Escola e 1º Grau – Município de Vitória/ES – 1990-2000

⁷ Sobre as instalações físicas para Educação Infantil ver: Parecer CNE/CEB Nº 04/00 sobre as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil. Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil – vol. I I e II – MEC.

Diretrizes Básicas de Infra-estrutura para o Funcionamento das Instituições de Educação Infantil. GEOE/GCPP/SEMED, Prefeitura Municipal de Belo

- Área de recepção e estocagem (35% do total), com recepção e pesagem de gêneros, despensa geral, despensa fria e depósito de material de limpeza.
- Salas de atividades com lavabo, quadro-de-giz, quadro cerâmico, parede com espelho para visualização de corpo inteiro, prateleiras baixas, em alvenaria, cabideiros e bebedouros.

Características específicas recomendadas para pré-escolas

- Janelas ao alcance visual das crianças; recreio coberto; sala de multiuso com bancadas baixas, prateleiras, quadro cerâmico, quadro de giz, podendo funcionar alternativamente como biblioteca, sala de vídeo e brinquedoteca; depósito de materiais e pia.
- Refeitório, com 1m² por aluno e capacidade mínima igual a 1/3 do maior turno, e deve ser um espaço fechado e articulado com a cozinha.

Características específicas recomendadas para creches

- Berçário com sala para repouso com até 12 berços, espaço mínimo de 50 cm entre eles, piso lavável, visibilidade para o ambiente externo, através de vidraças protegidas por venezianas.
- Sala para atividades próximas ao fraldário e ao lactário, com bancadas e prateleiras e/ou armários, equipamentos de refeição (cadeiras altas com bandeja e bebê conforto), para até 12 crianças, piso lavável, íntegro e quente, integrada com a sala de repouso de modo a permitir controle visual.
- Sala de amamentação com cadeiras ou poltronas com encosto, para atender às mães de lactentes de 0 a 1 ano, piso lavável, íntegro e quente.
- Solário com dimensões compatíveis ao número de crianças atendidas.
- Lactário com ambientes para: higienização, limpeza e esterelização de mamadeiras; preparo e rotulagem, resfriamento e distribuição das mamadeiras; ante-sala para paramentação e higienização dos funcionários do setor.

A área total do lactário corresponde a 0,2m² por mamadeira preparada por dia. Suas instalações devem seguir exigências da Portaria 400 de 06/12/1977, do Ministério da Saúde.

- Fraldário, com bancada para troca de fraldas, 1,00 x 0,80 x 0,85, no mínimo, anexa ao lavatório, banheira em material térmico, com água quente, sanitário tamanho normal, alteado, para dejetos de fraldas de pano, expurgo para fraldas descartáveis, com alçapão e depósito externo, piso lavável e impermeável.
- Rouparia, com prateleiras.

b) Ensino Fundamental

Indicadores recomendados para a adequação técnica das salas de aula

- Área em torno de 48m² que, ao atender ao critério de 1,2 m² por aluno, abriga confortavelmente 40 alunos.
- Pé direito mínimo de 2,60m, janelas com área correspondente a 1/5 da área do piso, ventilação cruzada e iluminação natural.
- Iluminação artificial fluorescente: uma luminária com duas lâmpadas de 40 W para cada 8m² (ou seis luminárias para a sala padrão de 48m²), iluminação artificial incandescente mínima: uma luminária tipo prato, com fundo branco e uma lâmpada incandescente de 100 W, para cada 6m² (ou oito luminárias para a sala padrão de 48m²).
- Parede protegida por revestimento lavável até 1,50m de altura, piso lavável, quadro de giz anti-reflexo.

Outros ambientes

A existência de 15 dos 24 ambientes previstos pelo Fundescola está relacionada com o tamanho das escolas, da seguinte forma:

- Depósito, cozinha, despensa, sanitários, recreio coberto e depósito para botijões de gás

Recomendados para todos os prédios escolares.

- Sala de direção

Apenas para prédios com 2 salas de aula ou mais.

- Secretaria, sala de supervisão pedagógica, sala para professores e biblioteca

Para escolas com 4 salas ou mais.

- Sala de recursos didáticos

Para escolas com 7 salas de aula ou mais.

- Campo esportivo e quadra poliesportiva

13 salas de aula ou mais.

- Cantinho de leitura

Para escolas com até 3 salas de aula.

Os outros nove ambientes previstos são:

- Auditórios, salas de TV e dvd, informática, laboratórios (ou salas de ciências), orientação educacional, almoxarifado, área de serviços, refeitórios e vestiários

Além desses espaços, outros poderão ser previstos, de acordo com as necessidades identificadas pela comunidade escolar.

Quadras de esportes cobertas - são um desdobramento importante das quadras poliesportivas, por permitirem outras atividades coletivas. Os vestiários podem ser acoplados aos sanitários, para permitir a troca de roupa dos alunos quando da realização de atividades esportivas. Dependem, portanto, da existência de quadras.

Depósito - é um item que merece atenção especial por atender a finalidades diversas. Existem cinco tipos de depósitos: de material escolar, de limpeza, de alimentos, de gás e de lixo. Eles configuram ambientes diferentes e devem estar obrigatoriamente separados.

Despensa - precisa prevenir a contaminação dos alimentos e, por isso, recomenda-se que tenha paredes pintadas com tinta lavável ou revestidas com cerâmica, prateleiras revestidas com cimento alisado ou em pedra (mármore ou granito) e piso lavável (cimento alisado ou cerâmica). Para evitar a ocorrência de mofo, deve possuir pelo menos uma abertura que permita boa ventilação.

Depósitos de gás - oferecem risco e, por isso, devem ser externos e com portas vazadas, que permitam ventilação permanente. Depósitos de lixo só precisam ser construídos em escolas que produzam mais de cem litros de resíduos/dia. Recomenda-se que estejam afastados do prédio, sejam revestidos de material lavável, disponham de ralo para facilitar a lavagem e permitam fácil acesso ao veículo de coleta.

Escolas que produzem pouco lixo devem acomodá-lo adequadamente em sacos plásticos para a coleta em suportes externos elevados. Onde não há coleta, recomenda-se que seja feita a separação do lixo seco e úmido. O úmido pode ser enterrado e o seco deve ser transferido para o destino final, de acordo com a solução encontrada pelo município.

A manutenção também exige dos planejadores atenção especial. Dados do Inep relacionam a falta de manutenção com a precariedade das condições físicas das escolas. De acordo com o Saeb/97, pouco mais da metade dos alunos do País contava com quadro negro (57,7%), carteiras (50,4%) e mesas (52,3%) em boas condições de uso. Nesse caso, a criação de serviços de manutenção, embora, à primeira vista, possa parecer um aumento no custo permanente, torna-se um redutor nos valores de custeio da escola.

A criação de uma cultura entre os gestores da educação voltada para a manutenção dos prédios e mobiliários escolares, a qual aumenta sua vida útil, assim como as campanhas de conscientização junto à comunidade escolar pela preservação do patrimônio da escola são importantes para o sucesso de políticas no setor.

Salas de manutenção, com profissionais fixos nas escolas, ou equipe técnica itinerante que atendam a várias unidades, para conserto de mobiliário e equipamentos, podem ser soluções simples e de baixo custo. A realização de check-lists periódicos, para verificação de itens que precisam de reparos, é outra providência que pode prevenir acidentes e evitar agravamento de problemas, como vazamentos, deterioração de telhados, entre outros.

A manutenção dos prédios, dos mobiliários e dos equipamentos também pode ser encarada como um problema ambiental e servir para a discussão da sustentabilidade da nossa economia.

5. A GESTÃO DE RECURSOS MATERIAIS NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A sociedade civil organizada vive um processo crescente de conscientização e transformação social. A formação de Conselhos nos mais diferentes segmentos reflete uma mobilização social que permite ao município uma divisão de responsabilidades, promovendo uma gestão partilhada e democrática.

A discussão do Planejamento de Rede Escolar e a definição de critérios de qualidade para a infra-estrutura das escolas públicas, são exemplos claros de como a comunidade pode atuar. Nesse sentido, a participação da comunidade pode se dar por meio dos conselhos existentes Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do Fundef, Conselhos Escolares, entre outros, bem como por meio das assembléias realizadas para esse fim, o que aumenta o compromisso da comunidade em relação à gestão da educação.

Assim, promove-se uma gestão democrática e participativa e ainda facilita-se o apoio às iniciativas que podem incentivar o desenvolvimento local através do planejamento de uma cidade sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável está relacionado com o que pode ser conservado ou mantido no tempo. Segundo Stahel (1995) a expressão “desenvolvimento sustentável” surgiu na década de 70 e foi muito divulgada a partir dos anos 80, quando apareceu nos relatórios da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e, posteriormente, no Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), em 1987. A expressão se popularizou, mas necessita, urgentemente, de ações concretas para que não continue sendo banalizada. Comumente, fala-se em desenvolvimento sustentável, sustentabilidade e outras particularidades, sem que se compreenda seu real significado.

O desenvolvimento sustentável pode ser analisado sob dois enfoques: o olhar voltado para as “necessidades”, essencialmente as necessidades básicas dos pobres no mundo e as

restrições que o avanço tecnológico e a organização social impõem ao meio ambiente, o que impede suas tentativas de resiliência⁸ a curto, médio e longo prazo. A sustentabilidade deve ser percebida para além dos problemas ambientais como a poluição e o aquecimento global, e muito mais refletida nas relações de troca econômica, política empresarial e, principalmente, nas temáticas de pobreza e exclusão social.

Considerando-se que o universo das políticas públicas deve contemplar um Estado democrático, pensa-se a política educacional e a política ambiental sobre todos os aspectos: sociais, econômicos e ambientais.

Philippi Jr. & Maglio (2005) afirmam que as políticas ambientais estão voltadas para a formulação de instrumentos de gestão a serem utilizados no controle ambiental, na avaliação de impactos ambientais, no planejamento ambiental, nos objetos de conservação, nos planos de gestão e, como elementos dessa política, devem ser também definidos critérios de uso, manejo e controle de qualidade dos recursos ambientais. Definem gestão ambiental como um processo político administrativo de responsabilidade do poder constituído, destinado a, com participação social, formular, implementar e avaliar políticas ambientais a partir da cultura, realidade e potencialidades de cada região, em conformidade com os princípios do desenvolvimento sustentável.

A Política Nacional do Meio Ambiente prevê ações governamentais na manutenção do equilíbrio ecológico. Os gestores governamentais devem, portanto, construir um sistema de gestão ambiental partilhada, no qual todas as partes são interessadas e têm contribuições para estruturar um modelo de desenvolvimento sustentável. A Agenda 21⁹ direciona o planejamento no sentido de intenções e ações para um modelo de civilização em que predomine o equilíbrio ambiental e a justiça social. Existe o compromisso e a responsabilidade de facilitar o processo de implementação em todas as escalas, seja na esfera municipal, estadual seja federal.

Horizonte, 2004.

⁸ Em Física, resiliência é a capacidade de um corpo recuperar sua forma e seu tamanho original, após ser submetido a uma tensão que não ultrapasse o limite de sua elasticidade. Em ecologia, esse conceito aplica-se à capacidade de um ecossistema retornar a seu estado de equilíbrio dinâmico, após sofrer uma alteração ou agressão. Adjetivo: resiliente.

⁹ É um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Constitui-se numa tentativa de orientar um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas. O esforço de planejar o futuro, com base nos princípios da Agenda 21, gera inserção social e oportunidades para que as sociedades e os governos possam definir prioridades nas políticas públicas.

Por acreditarem na educação como agente de transformação social, os gestores educacionais podem, em sua prática cotidiana, materializar ações com potencial de minimizar impactos ambientais e mobilizar a comunidade escolar em reflexões acerca da responsabilidade social e da cidadania. A escola pode ser esse “modelo de desenvolvimento sustentável” centralizando iniciativas e opções no meio em que se insere.

Quais problemas deveriam ser enfocados para que fosse possível essa reflexão sobre sustentabilidade, responsabilidade social e cidadania? Para onde vai o esgoto das nossas escolas? A merenda escolar é preparada de forma segura, com alimentos de qualidade e de maneira a aproveitar a grande parte dos produtos? O que fazemos com o lixo produzido? Há desperdício de alimento, papel, energia ou água?

O crescimento da população humana, em especial, nas cidades, tem provocado uma contaminação crescente e um aumento do consumo de água, que ameaça os rios, principalmente nos seus trechos urbanos, com potencial de influência sobre todo o ciclo de águas do nosso planeta. Ao pensar na construção ou reforma de uma escola, é necessário pensar também nas estratégias de saneamento básico a serem adotadas, de forma a evitar o desperdício e a tratar os efluentes de acordo com critérios técnicos.

Sistemas de encanamentos mal planejados, sem manutenção e obras mal feitas, com materiais inadequados, provocam vazamentos e conseqüente desperdício de água em torneiras e descargas. A localização de poços e cisternas deve ser cuidadosamente planejada, e propositalmente afastada do sistema de esgoto sanitário, seja as fossas sépticas ou mesmo o sistema de captação de esgoto municipal.

Novos métodos de reaproveitamento de água utilizada podem ser incluídos nos projetos, reduzindo o consumo e o lançamento de efluentes .

A merenda é, hoje, um dos focos de custos na gestão municipal, no qual dois aspectos devem ser observados: a qualidade e preço dos alimentos adquiridos, oriundos de fontes confiáveis, considerando-se a segurança alimentar dos alunos; e o maior aproveitamento dos alimentos comprados, com receitas alternativas e fontes nutricionais diferenciadas. A

¹⁰ Ver Uso Racional da Água em Escolas Públicas: Diretrizes para Secretarias de educação de Flavio Augusto Scherer

capacitação das merendeiras pode proporcionar mais qualidade com o maior aproveitamento e evitar-se o desperdício.

Pensar o destino do lixo pode promover uma fonte alternativa de renda para a escola ou mesmo para a comunidade, por meio do reaproveitamento da matéria orgânica na produção de adubo para hortas comunitárias e escolares, ou mesmo para a produção de biogás, que poderá ser usado na cozinha da escola.

Um biodigestor poderá ser “alimentado” pela produção de resíduos da escola e da comunidade, ao usar o ambiente escolar como uma referência na separação e tratamento do lixo, além de ser um espaço de produção coletiva. O adubo produzido pode ser comercializado ou usado nas hortas escolares, comunitárias ou mesmo familiar, incentivando o cultivo orgânico nas pequenas propriedades rurais.

A presença de lixeiras distintas, para coletar as diversas qualidades de lixo, permite que materiais recicláveis possam ser usados na produção de artesanato para comercialização ou vendidos para empresas que os recolhem no mercado. Essas alternativas acenam com a possibilidade de organização da comunidade escolar em associações e cooperativas de trabalho, promovendo o desenvolvimento econômico local.

Conceitos:

As associações são grupos de pessoas com idéias afins que não estão necessariamente ligadas ao trabalho, mas que podem atuar nas escolas como a associação de pais ou a associação de moradores.

As cooperativas são uma estratégia de organização social em que o trabalho e as produções são coletivas, com vistas ao bem-estar do grupo. São organizações voluntárias e democráticas, sem discriminação social, racial, sexual, de gênero, política ou religiosa e todos os sócios têm igual direito. As cooperativas podem trabalhar para o desenvolvimento sustentável de suas comunidades, mediante políticas aprovadas por seus associados. A gestão municipal por meio das escolas pode fomentar o cooperativismo incentivando a formação de cooperativas de artesãos, catadores de

lixo, entre outros. As próprias cooperativas, uma vez organizadas, têm por objetivo promover a capacitação para os seus sócios cooperados.

A gestão municipal que considera o desenvolvimento sustentável como mola propulsora de suas escolhas e ações, consegue administrar os recursos públicos de maneira otimizada e se compromete, no exercício diário dessas ações de educação ambiental, com a qualidade social da educação.

6. AQUISIÇÃO DE BENS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O que o dirigente municipal de educação não pode deixar de saber?

Nada do que foi afirmado, em relação ao planejamento da rede e à qualidade dos prédios escolares poderá ser realizado se os processos de aquisição e manutenção de bens e de contratação de serviços não assegurarem que o efetivamente necessário seja posto à disposição do projeto educacional do município e das propostas pedagógicas das escolas. É indispensável que o dirigente municipal de educação participe de tais processos. E, para isso, ele precisa deter alguns conhecimentos técnicos sobre o assunto.

Além do que dispõe a Lei nº 9.394/96 (LDB), ele precisa conhecer a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, “que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”. Essa lei tem por objetivo garantir que a administração pública, ao adquirir ou desfazer-se de bens ou ao contratar serviços, para o desempenho de suas funções, siga determinados procedimentos regulamentados e transparentes, que não beneficiem a nenhum fornecedor específico e que assegurem a qualidade necessária para o atendimento às necessidades.

Essa lei federal deve ser obrigatoriamente seguida pelos governos de todas as esferas, inclusive a municipal. Trata-se de um conjunto de normas que orienta a conduta ética na gestão pública dos recursos materiais e contratos de serviços, de acordo com os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, inscritos no art. 37 da

Constituição Federal e é mais adiante comentado neste texto.

Existem formas diversificadas de organização da administração de material e patrimônio no setor público. Em sistemas mais complexos, verifica-se um amplo grau de descentralização, como é o caso da União, dos estados e de municípios de grande porte, nos quais cada órgão se desincumbe dessa tarefa. Em unidades menores, é comum que o processo de aquisição de bens e contratação de serviços seja centralizado na Secretaria de Administração (ou órgão equivalente). Os dois modelos podem funcionar eficientemente, desde que os diversos setores interessados nas compras e contratações interajam na definição do que comprar e quando comprar, ou contratar, garantindo o atendimento às reais necessidades de cada um.

Para isso, é indispensável que quem compra ou contrata, conheça as necessidades que serão atendidas e quem vai se utilizar dos recursos materiais ou serviços e seja competente para explicitar com clareza do que precisa, em que quantidade e a que tempo. Devem-se conhecer alguns dos procedimentos legais que devem ser seguidos pelo agente comprador, a fim de evitar a apresentação de solicitações que não possam ser atendidas ou em tempo inadequado.

a) O que é licitação?

O processo de aquisição e alienação de bens ou contratação de serviços pela Administração Pública, como regra geral, obedece a um conjunto de procedimentos denominados “licitação pública” (art. 2º da Lei nº 8.666/93).

As etapas para aquisição de bens e contratação de serviços são, em geral, as seguintes:

- Definição do bem a ser adquirido ou serviço a ser executado: levantamento de necessidades, descrição das características que atendam a tais necessidades; estimativa de valor e, no caso de obras, elaboração do projeto básico e do projeto executivo.
- Requisição do interessado (no caso a Secretaria de Educação ou Secretaria de Obras) e autorização da despesa, isto é, a autoridade competente atesta a existência da necessária dotação no orçamento municipal para a aquisição do bem ou contratação do serviço.

- Definição da modalidade de licitação (convite, tomada de preços ou concorrência) ou, se é o caso, de aquisição direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação).
- Preparação e divulgação do edital ou carta-convite.
- Abertura da licitação, com exame da documentação e declaração dos licitantes habilitados.
- Abertura das propostas dos licitantes habilitados e seu julgamento pela Comissão de Licitação: todo processo licitatório é conduzido por uma Comissão de Licitação (art. 51 da Lei nº 8.666/93), que pode ser única para todo o município ou, no caso de um sistema descentralizado, uma em cada órgão com autonomia para tanto. A Comissão pode ainda ser permanente ou especialmente criada para determinado certame licitatório. No caso de convite, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e, em face da exigüidade de pessoal disponível, essa comissão poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.
- Análise de recursos sobre a licitação, caso haja.
- Homologação da licitação pela autoridade competente, que reconhece a legalidade de todos os atos do processo licitatório, e adjudicação, isto é, o fornecedor e a administração pública ficam mutuamente comprometidos: o primeiro adquire o direito de fornecer o bem ou serviço licitado, nas condições estabelecidas, e a administração fica proibida de adquirir o bem ou contratar o serviço de qualquer outro fornecedor.
- Contratação para aquisição do bem ou do serviço.
- Fornecimento do bem ou prestação do serviço pelo contratado.

b) Os princípios de licitação

O art. 3º da Lei nº 8.666/93 estabelece que a licitação, na administração pública, deve obedecer aos seguintes princípios:

- legalidade: as compras e contratações devem ser feitas segundo as normas legais;
- impessoalidade: os atos administrativos devem ser dirigidos à finalidade de interesse público, ao qual não se devem contrapor quaisquer outros interesses de particulares, como o direcionamento ou estabelecimento de preferências;
- moralidade: devem ser obedecidos critérios que resguardecem o interesse público e a ética dos atos dos agentes envolvidos;
- igualdade: devem ser dadas oportunidades iguais a todos os interessados em fornecer bens e serviços segundo as especificações do edital; não deve haver favorecimento a nenhum fornecedor ou marca em particular;
- publicidade: deve ser dada ampla divulgação, de acordo com as regras de publicação dos atos da administração pública, do instrumento convocatório da licitação (carta-convite ou edital) ao interesse da administração em adquirir bens ou contratar serviços, bem como a todos os atos de sua realização;
- probidade administrativa: não pode haver prejuízo ao erário e ao patrimônio público; deve-se cuidar para que seja selecionada a proposta mais vantajosa para a administração pública;
- vinculação ao instrumento convocatório: só podem ser analisadas propostas de fornecimento de bens ou serviços diretamente relacionadas ao conteúdo do edital que divulgou a licitação;
- julgamento objetivo: devem ser utilizados critérios objetivos, transparentes e acessíveis a todos os interessados. Esses critérios devem estar preestabelecidos no edital.

c) Os tipos de licitação

Existem três tipos de licitação para compras e contratação de obras e serviços: menor preço; melhor técnica; técnica e preço.

O primeiro tipo é o mais comumente utilizado. Nele, vence a licitação o fornecedor que oferece o bem a ser adquirido ou o serviço a ser prestado pelo menor preço, atendidas as especificações e a qualidade requeridas no edital de licitação. Isso significa que o detalhamento técnico do que vai ser comprado ou contratado deve ser bem claro, de forma a atender aos objetivos e necessidades da educação.

Os outros dois tipos, nos termos da Lei nº 8.666/93, “serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos” (art. 46 da Lei nº 8.666/93).

Para bens de informática, a regra geral é o tipo “técnica e preço”. Em situações especiais, contudo, definidas em decreto, pode ser usado outro tipo.

No caso da alienação de bens pela administração pública, o tipo de licitação utilizado é o de maior lance ou oferta, na modalidade “leilão”.

d) Modalidades de licitação

As modalidades de licitação instituídas pela Lei nº 8.666/93 são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Conforme os valores das obras, serviços e demais compras, utilizam-se as distintas modalidades de licitação. Os valores máximos atualmente vigentes, estabelecidos nos arts. 23 e 24 da Lei encontram-se no quadro a seguir:

Quadro II

Modalidade	Compras e Serviços	Obras e Serviços de Engenharia
Dispensa de Licitação	Até R\$ 8.000,00	Até R\$ 15.000,00
Convite	Acima de R\$ 8.000,00 e até R\$ 80.000,00	Acima de R\$ 15.000,00 e até R\$ 150.000,00
Tomada de Preços	Acima de R\$ 80.000,00 e até R\$ 680.000,00	Acima de R\$ 150.000,00 e até R\$ 1.500.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 680.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00

Assim, por exemplo, na segunda coluna do Quadro II, observa-se que, para compras e serviços de até R\$ 8.000,00, existe a dispensa de licitação. Conforme indica a terceira coluna do quadro, o mesmo ocorre para obras e serviços de engenharia de até R\$ 15.000,00.

O convite, para compras e serviços de valor entre R\$ 8.000,00 e R\$ 80.000,00 ou obras e serviços de engenharia com valor entre R\$ 15.000,00 e R\$ 150.000,00, é uma modalidade pela qual o órgão público envia convite a pelo menos três fornecedores do ramo do bem a ser adquirido.

A tomada de preços, para compras e serviços entre R\$ 80.000,00 e R\$ 680.000,00 ou obras e serviços de engenharia entre R\$ 150.000,00 e R\$ 1.500.000,00, é uma modalidade de licitação realizada entre fornecedores devidamente cadastrados na administração pública;

Finalmente, a concorrência, para compras e serviços acima de R\$ 680.000,00 ou obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00, realiza-se entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital de licitação.

Há ainda duas outras modalidades:

O leilão, utilizado para qualquer valor, quando a administração pretende alienar (desfazer-se) de algum bem do patrimônio público;

O concurso, utilizado também para qualquer valor, quando, por exemplo, a administração pretende adquirir a mais bela e significativa obra artística para ser conferida como prêmio ou honraria cívica.

Mais recentemente, a Lei nº 10.520, de 10 de julho de 2002, instituiu a modalidade de licitação denominada “pregão”, que pode ser aplicada à aquisição de bens e serviços comuns de qualquer valor. No âmbito da União, a regulamentação dessa Lei proíbe a utilização do pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia e aquisição de bens e serviços de informática. Com relação aos primeiros, em geral a regulamentação nos estados e municípios também não os contempla. Já quanto a bens e serviços de informática, as situações são variáveis.

Com relação à dispensa de licitação, além da hipótese já apresentada no Quadro II, o art. 24 da Lei nº 8.666/93 apresenta, em seus incisos, vinte e três outras situações em que ela pode ocorrer. Um bom exemplo é o da aquisição de um bem imóvel (um terreno ou mesmo um prédio), destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração (uma escola), cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia. É preciso deixar claro que à exceção do valor das compras e serviços, as demais hipóteses de dispensa de licitação são excepcionais e ocorrem com relativa raridade.

Cabe ainda comentar que o art. 25 da Lei nº 8.666/93 prevê algumas situações em que a licitação é inexigível. São três casos muito especiais que caracterizam a inviabilidade de competição entre fornecedores. Em qualquer situação, essa inviabilidade deve ser demonstrada em estudo, a ser ratificado por autoridade superior. É, por exemplo, a situação de existência de um fornecedor exclusivo e de notória especialização para a prestação de determinados serviços técnicos enumerados no art. 13 da lei.

e) Convocação de licitação

O princípio da publicidade deve ser materializado pela divulgação do instrumento convocatório da licitação e pela obediência aos prazos fixados na legislação. Tal instrumento é genericamente denominado de edital, pelo qual a Administração leva ao conhecimento público a licitação, estabelece todas as respectivas regras e condições, e convoca os interessados para apresentação de suas propostas.

O administrador, nessa licitação divulgada, não poderá exigir nada mais ou menos do que o estabelecido no edital. Ele não pode conter cláusulas, itens ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação ou ainda que estabeleçam preferências ou distinções desatreladas do bem a ser adquirido ou serviço a ser contratado, sob pena de nulidade.

Para garantia de que será comprado exatamente aquilo que a rede de ensino necessita, é fundamental que a carta-convite ou o edital da licitação seja bem elaborado e especifique com clareza as características do que se quer comprar. Deve haver a especificação completa

do bem a ser adquirido ou serviço a ser contratado, sem indicação de marcas, evitando assim favorecimento a determinado fornecedor. (art. 15, § 7º, I, da Lei nº 8.666/93). As principais características de um edital estão estabelecidas no art. 40 da Lei nº 8.666/93.

Para a modalidade de licitação tipo “convite”, utiliza-se a carta-convite, que é um edital simplificado. Este deve ser afixado em local apropriado (em geral quadro de avisos ou similar do órgão responsável).

De acordo com o art. 21 da Lei nº 8.666/93, quando se tratar de licitação por concorrência, tomada de preços, concurso ou leilão, a Administração Municipal deverá providenciar a publicação de um aviso (resumo do instrumento convocatório), pelo menos uma vez e com a antecedência necessária para respeitar os prazos mencionados no item a seguir, no Diário Oficial do estado, em jornal diário de grande circulação do estado e, quando existir, jornal de circulação restrita no Município ou na região onde o objeto da licitação for executado, e, ainda, se for conveniente para ampliar a competitividade da licitação, em qualquer outro meio de comunicação.

Cabe acrescentar que, no caso de obras financiadas total ou parcialmente, com recursos federais ou garantia de órgãos federais, a publicação também deverá se dar no Diário Oficial da União.

f) Prazos de licitação

Cada uma dessas modalidades de licitação deve obedecer a determinados prazos para o recebimento de propostas de fornecedores, após o período de divulgação (art. 21, § 2º, da Lei 8.666/93):

Quadro III

Modalidade	Prazo
Convite	5 dias úteis
Pregão	8 dias
Tomada de Preços e Leilão	15 dias
Concorrência	30 dias
Concurso	45 dias

Além desses prazos, há que se contar o tempo de trabalho da Comissão de Licitação e o prazo, conferido no edital, para que o fornecedor vencedor da licitação entregue o bem adquirido ou inicie a prestação do serviço contratado. Antes disso, porém, há prazo para recurso, no máximo, de cinco dias úteis, em caso de suspeita de descumprimento das normas legais em determinada licitação (art. 109, "b", da Lei nº 8.666/93). Caso seja interposto recurso, os demais licitantes têm prazo igual para pleitear sua impugnação. As instâncias competentes da administração têm prazo de até dez dias úteis para pronunciar-se sobre o recurso (art. 109, § 4º). Enfim, a tramitação de um recurso pode chegar a 20 dias úteis.

O art. 7º da Lei nº 8.666/93 determina as diversas condições para que seja possível licitar uma obra ou serviço. Entre elas, importa ressaltar a necessidade de haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das devidas obrigações no exercício financeiro.

g) Aquisição de bens imóveis

Para a construção de uma nova escola, por exemplo, é necessário encontrar um terreno que satisfaça os critérios de adequação. Tal terreno, contudo, pode estar em diferentes situações relativas à sua propriedade. A primeira possibilidade é a de que o município disponha, em seu patrimônio, de um terreno adequado na localidade em que se pretende construir a escola. Nessa hipótese, especialmente por se tratar da região urbana, é preciso verificar se o município dispõe de uma lei do uso do solo, de acordo com o que dispõe o art. 30, VIII, da Constituição Federal. Se tal lei existir, é necessário conferir se ela permite a construção de uma escola no terreno. Caso não permita e, se for indispensável à instalação da escola, a norma legal deverá ser alterada, de modo a modificar a destinação do terreno.

Uma segunda possibilidade é a de que o terreno adequado seja de propriedade da União ou do estado. Nesse caso, com base no art. 17 da Lei nº 8.666/93, pode ser negociada com a União ou o estado a doação do terreno ao Município ou então, a permuta com outro imóvel do município, que interesse ao outro ente proprietário.

Alguns requisitos devem ser atendidos: a existência de interesse público; comprovação das necessidades de localização que determinem à escolha do terreno; avaliação do imóvel; e autorização do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa Estadual, mediante

aprovação de projeto de lei, no caso da doação, e também da Câmara de Vereadores, no caso da permuta.

Uma outra possibilidade é a de que o terreno adequado seja de propriedade de um particular: Nessa situação, o município, com base no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, pode comprar o terreno, desde que comprovadas as necessidades de localização que condicionam a escolha do terreno e por um preço compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia. Ou ainda, com base no art. 182 da Constituição Federal e no art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41, pode determinar a desapropriação do terreno por utilidade pública, para a construção de edifício público, assegurada prévia e justa indenização em dinheiro.

Existem, porém, outras situações. Pode acontecer, como é ainda bastante comum na zona rural, por exemplo, que a escola esteja construída em terreno de sítios ou fazendas, de propriedade de particulares. Não é raro que a própria escola tenha sido construída pelo fazendeiro. Neste caso, uma alternativa possível é a realização de um contrato de comodato, previsto na Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil), por prazo indeterminado, pelo qual o fazendeiro empresta gratuitamente ao Poder Público este bem imóvel, que continua sob sua propriedade. Isso é uma garantia, para o município, de que as atividades escolares não correrão o risco de interrupção inesperada.

Os mesmos procedimentos devem ser seguidos quando se tratar da aquisição de imóvel construído, um prédio já pronto para ser utilizado.

h) Contratação da execução de uma obra

Para realizar qualquer obra de vulto (a construção, a reforma ou ampliação de uma escola em geral são assim entendidas), a Lei nº 8.666/93 (art. 6º, IX, art. 7º, I, e art. 12) exige que a administração esteja de posse de um projeto básico, que estabeleça o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra. Esse projeto deve ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

É no momento da definição desse projeto básico que os responsáveis pela área educacional devem interagir com os órgãos encarregados das obras e edificações e fornecer-lhes as

necessidades pedagógicas do estabelecimento de ensino. A obra deve ser projetada de acordo com alguns requisitos: adequação, conforto, higiene e salubridade e segurança. Concluído o projeto básico, deve ser elaborado o projeto executivo da obra (art. 6º, X, art. 7º, II, e art. 12 da Lei nº 8.666/93), isto é, o detalhamento de todos os elementos físicos e financeiros, necessários e suficientes para a sua execução completa. O projeto executivo é o projeto final da obra.

A execução dos serviços de construção de uma escola demanda tempo e recursos, pois, em geral, não são baratos. Há duas formas de realizar a obra (art. 6º, VII e VIII da Lei nº 8.666/93):

- execução direta, quando a administração dispõe dos meios necessários (equipes de engenharia, arquitetos, operários, recursos materiais, entre outros);
- execução indireta, isto é, por empreitada, quando se contratam terceiros para a realização da obra. A empreitada pode ser por preço global (preço certo e total) ou por preço unitário (quando o preço certo se refere a unidades determinadas).

A contratação desses serviços, contudo, não pode ser feita de qualquer maneira. Podem ser necessários dois ou mais processos licitatórios: o primeiro, para a definição do projeto básico, e o segundo, para a execução das obras propriamente ditas, no caso da empreitada, ou tantos quantos necessários para aquisição dos materiais, no caso da execução direta.

i) Aquisição de material permanente e de consumo

A aquisição de recursos materiais envolve algumas questões importantes, entre as quais ressalta o equilíbrio entre a economia de recursos financeiros e a qualidade dos bens e serviços adquiridos. Para maximizar a boa utilização dos recursos públicos, deve ser considerado o menor custo de aquisição. Isso, porém, não pode ser feito à custa da qualidade e da adequação aos objetivos educacionais a que tais recursos materiais devem servir. Carteiras que quebram com facilidade, lápis que não escrevem direito, papéis que não são adequados para impressão ou desenho, borrachas que não apagam, equipamentos de salas de ciências ou de laboratórios que não se prestam às experiências previstas no currículo, livros cujo conteúdo não está de acordo com

os programas escolares, são problemas costumeiramente enfrentados pelas redes de ensino que podem e devem ser resolvidos ou, ao menos, prevenidos, no momento da aquisição. Tais dificuldades podem ser evitadas ou reduzidas caso o órgão responsável pela educação tenha um papel decisivo nas definições que integram o processo de aquisição de bens e serviços para sua rede de ensino.

De acordo com os arts. 12 e 13 da Lei nº 4.320/64 e com a Portaria SOF 08/85, os bens móveis que mais interessam ao presente estudo se dividem em três grandes grupos:

- j) Equipamentos e Material Permanente: aparelhos e equipamentos para esporte e diversões, aparelhos e utensílios domésticos, coleções e materiais bibliográficos, instrumentos musicais e artísticos, máquinas, equipamentos e aparelhos diversos e de escritório, mobiliário em geral.
- l) Material de Consumo: materiais laboratoriais, materiais de expediente, materiais de construção para reparo em imóveis, materiais para fotografia e filmagem e materiais para instalação elétrica e eletrônica.
- m) Material de Distribuição Gratuita: prêmios e condecorações, medalhas, troféus, livros didáticos, medicamentos e outros materiais que possam ser distribuídos gratuitamente.
- n) Manutenção e guarda de bens

A adequada manutenção e guarda dos recursos materiais da educação pública é tarefa precípua da Secretaria de Educação, compartilhada com a direção de suas escolas. Elas devem zelar pelo patrimônio público sob sua responsabilidade, cooperando com o que se chama de “sistema de administração de material e patrimônio”.

Em geral, a administração pública, quando adota uma configuração centralizada, possui um setor de patrimônio (que cuida dos imóveis e do material permanente) e um almoxarifado (que cuida do material de consumo e eventual guarda temporária de material permanente). Se houver uma organização descentralizada, a própria Secretaria de Educação, por exemplo, terá dois setores equivalentes.

O setor responsável pelo patrimônio cuida do cadastro do material permanente e trata do registro e identificação, bem como da conservação e reposição dos bens. Já o almoxarifado se encarrega do recebimento, registro, armazenamento, controle dos estoques, distribuição e acompanhamento do consumo do material.

No entanto, todo bem entregue à rede de ensino está sob a responsabilidade direta da Secretaria de Educação e dos gestores de seus órgãos e escolas e cabe-lhe zelar pela sua guarda e conservação. Essa responsabilidade é compartilhada com todos os servidores públicos que aí trabalham.

Assim, ao receber um bem enviado pelo órgão responsável pelo patrimônio, o gestor do órgão ou escola deve atestar seu recebimento, após precisa verificação do material ou equipamento e de seu estado de conservação, fazendo as anotações próprias no aviso de recebimento.

Deve também registrá-lo no cadastro de bens sob a responsabilidade do órgão ou escola e verificar se o número de identificação no patrimônio público está devidamente atribuído (plaqueta, etiqueta ou outro meio de identificação).

Os mesmos procedimentos administrativos devem ser adotados quando se recebe uma doação direta de bens ou então quando, nas escolas, são adquiridos bens por suas unidades executoras, com recursos do Programa “Dinheiro Direto na Escola - PDDE”, como dispõe o art. 22 da Resolução nº 17, de 9 de maio de 2005, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que regulamenta o PDDE:

“Art. 22 Os bens patrimoniais adquiridos ou produzidos com os recursos transferidos à conta do PDDE deverão ser tombados e incorporados ao patrimônio das secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal e das prefeituras municipais e das EM e destinados ao uso dos respectivos estabelecimentos de ensino beneficiados, cabendo-lhes a responsabilidade pela guarda e conservação dos bens.

§ 1º. A incorporação dos bens adquiridos ou produzidos deverá ocorrer mediante o preenchimento e encaminhamento, pelas UEx, do Termo de Doação (Anexo IX), à

prefeitura municipal ou à secretaria de educação do estado ou do Distrito Federal, a quem a escola é vinculada, providência que deverá ser adotada quando do recebimento do bem adquirido ou produzido.

§ 2º. As prefeituras municipais e as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal deverão proceder ao imediato tombamento, nos seus respectivos patrimônios, dos bens referidos no parágrafo anterior e, em seguida, fornecer às UEx das escolas de suas redes de ensino os números dos correspondentes registros patrimoniais, de modo a facilitar a localização e a identificação dos bens.

§ 3º. As prefeituras municipais e as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal deverão elaborar e manter em suas sedes, juntamente com os documentos que comprovam a execução das despesas, conforme exigido no art. 14 desta Resolução, demonstrativo dos bens incorporados, adquiridos ou produzidos com recursos do PDDE, com seus respectivos números de tombamento, de modo a facilitar os trabalhos de fiscalizações e auditorias.

§ 4º. As disposições dos §§ 1.º e 2.º deste artigo não se aplicam às EM, cabendo-lhes, quanto aos bens incorporados, adquiridos ou produzidos com recursos do PDDE, registrar sua identificação no demonstrativo patrimonial e garantir o seu uso, pelas escolas beneficiárias, por um prazo mínimo de 05 (cinco) anos.”

Além das normas federais, obrigatórias para todos, estados e municípios também têm suas normas específicas. Em geral, a caracterização da responsabilidade dos servidores públicos está definida na lei comumente denominada de “estatuto do servidor público”.

Constitui, portanto, atribuição do diretor manter adequado registro de todos os bens patrimoniais da escola e dos materiais por ela utilizados. É fundamental que a Secretaria de Educação oriente adequadamente os diretores de escolas para que mantenham atualizados todos esses registros. Isto significa dispor de um eficiente sistema de gestão de patrimônio e de materiais.

Essa é uma obrigação definida em lei. Veja o que diz o art. 94 da Lei nº 4.320/64:

“Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.”

Anualmente, nos termos do art. 96 da Lei nº 4.320/64, deve ser feito um inventário de todos os bens do patrimônio público. Veja o que diz esse artigo:

“Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade”.

Porém, a aquisição direta não é a única forma pela qual a administração pública pode incorporar bens ao patrimônio público. É comum, por exemplo, que sejam realizadas doações à rede de ensino ou mesmo a uma determinada escola em particular.

É preciso igualmente considerar que os bens podem ser movimentados. Por exemplo, um equipamento que em uma escola não tem mais utilidade, pode estar sendo necessário em outra. Nesse caso, pode haver a movimentação desse bem entre as escolas, devendo ser dada baixa no cadastro do patrimônio da escola que envia a mesa e registro naquele da que a recebe. Para isso, o município também deve ter normas regras estabelecidas pela administração.

Com relação a materiais de consumo, também deve ser mantido um arquivo, dividido por tipo de material (por exemplo, material de limpeza, material didático, material elétrico, de escritório, entre outros.), no qual constem informações como: nome do material, tipo do material, quantidade adquirida (por unidade), data de aquisição, fornecedor e respectivo CGC, e um arquivo de controle da utilização (data de consumo e quantidade consumida). Tais arquivos são indispensáveis à boa gestão patrimonial e de materiais.

Em caso de furto, perda ou destruição de um dado bem sob a guarda a Secretaria de Educação ou de suas escolas, algumas providências são indispensáveis. Se o bem for furtado, antes de mais nada, deve ser registrada queixa junto à autoridade policial mais próxima, para, em seguida, notificar-se o órgão responsável pelo patrimônio, detalhando as especificações do bem furtado bem como seu número de registro patrimonial. Este

dará a baixa no patrimônio de acordo com as normas estabelecidas pela administração municipal. Essa notificação também deve ser feita no caso de perda ou destruição do bem, para as providências cabíveis.

o) Alienação de bens

A alienação de bens também é regulada pela Lei nº 8.666/93 e, normalmente, também por legislação específica do município. A alienação só pode ocorrer mediante a existência de interesse público devidamente justificado. A situação mais comum acontece quando os bens são considerados inservíveis para a administração pública. Tanto pode se dar no caso de substituição por outros mais novos ou mais adequados, como no caso em que sua utilização perdeu o sentido.

É comum, nesse processo, a ocorrência de diversos problemas. É freqüente que seja extremamente moroso o processo de conserto e reposição de bens nas escolas. A falta de diálogo entre os diferentes órgãos responsáveis pode ser uma causa importante. É o caso, por exemplo, do descarte de carteiras escolares quebradas e não recuperáveis. É preciso dar baixa no patrimônio e, com freqüência, esta é uma incumbência do órgão central de administração do município, que precisa ser alertado para o fato de que uma escola não é uma repartição pública qualquer e que muitas vezes não possui local para depósito de bens inservíveis. Não é possível acumular imensas quantidades de bens a serem descartados sem ocupar espaços que seriam, de outra forma, utilizados para atividades pedagógicas.

Existem várias formas de alienação de bens públicos. A mais freqüente, no caso de bens móveis, é o leilão. No entanto, o art. 17 da Lei nº 8.666/93 prevê outras possibilidades, como a doação, que só é permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência (art. 17, II).

Para o caso de bens imóveis, a alienação, além de atender ao interesse público, só pode ser realizada após autorização legislativa e mediante licitação na modalidade de concorrência. De acordo com o art. 17, I, da Lei nº 8.666/93, existem, porém, outras possibilidades, como a doação. Ela é particularmente importante nos casos em que escolas municipais foram construídas em terrenos do estado ou vice-versa. Também é relevante em situações em que, em virtude de redistribuição de responsabilidades entre estado e municípios, o primeiro

esteja, por exemplo, assumindo escolas médias anteriormente mantidas pelos municípios e estes, escolas de Ensino Fundamental, antes mantidas pelo estado.

Como se sabe, o art. 17, I, “b”, da Lei nº 8.666/93, permite que, atendido o interesse público e com autorização legislativa, isto é, aprovação de projeto de lei, seja feita doação de bens imóveis para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo. A devida autorização legislativa será:

- da Assembléia Legislativa, no caso do estado;
- da Câmara de Vereadores, no caso de município.

Nos casos em que, por alguma razão, não se concretize a doação, é importante, ao menos, que seja concedido o direito real de uso, nos termos do art. 17, § 2º, da Lei nº 8.666/93.

GLOSSÁRIO

ACESSIBILIDADE – Relaciona-se com a facilidade de ter acesso a um lugar, a uma pessoa ou uma coisa. No caso do planejamento da rede escolar refere-se à facilidade de acesso à escola, a partir da residência do aluno.

BASE CARTOGRÁFICA - Instrumento que representa por símbolos gráficos: mapas, cartas ou plantas, um espaço geográfico, com dados de limites políticos, perímetros, entre outros.

CAPACIDADE INSTALADA – Quantidade de alunos que comporta(m) a(s) sala(s) de aula de uma escola ou do conjunto de escolas de uma rede de ensino, calculada a partir da definição, pelo sistema de ensino, do espaço necessário por aluno dentro da sala e as dimensões da(s) sala(s).

DEMANDA POTENCIAL – População de uma determinada faixa etária que se quer atender estimada a partir de um percentual estabelecido para seu atendimento.

DEMANDA EFETIVA - Corresponde à matrícula total das escolas públicas e privadas.

DEMOGRÁFICO – Relativo à demografia, ou ao estudo estatístico das populações no qual se descrevem as características de uma coletividade, sua natalidade, migrações, mortalidade, entre outros aspectos.

HIDROGRAFIA – Conjunto das águas correntes ou estáveis de uma região

MAPA DA REDE ESCOLAR – Mapa do Município com indicação da localização das escolas, por meio de simbologia.

MULTIDISCIPLINAR – Abrange a muitas disciplinas. No caso de “equipe multidisciplinar”, que abrange profissionais de muitas áreas.

NUCLEAÇÃO – Reunião de um número suficiente de alunos em um lugar a fim de conseguir organizar uma escola do tamanho aceitável, ou junção da população rural dispersa em assentamentos maiores.

RAIO DE ATENDIMENTO – Distância máxima que as crianças terão de percorrer entre a residência e a escola diariamente.

REALIMENTAÇÃO – Processo pelo qual se atualizam, permanentemente, os dados e informações sobre um dado projeto ou programa.

SIMBOLOGIA – Símbolos padronizados de identificação das escolas de acordo com seu nível, modalidade de atendimento e dependência administrativa.

SISTEMA VIÁRIO – Vias de acesso existentes no(s) bairro(s) e suas condições para o deslocamento de pedestres e veículos em todas as direções.

TOPOGRAFIA – Descrição minuciosa de uma localidade; configuração de uma porção de terreno com todos os acidentes e objetos que se achem à sua superfície.

USO DO SOLO – Forma e tipo de utilização do solo: se é residencial, comercial, industrial ou misto.

ZONEAMENTO ESCOLAR – Agrupamento de áreas geográficas em zonas escolares, o qual tem como critérios, por exemplo: os limites e a homogeneidade dos bairros, os obstáculos físicos naturais (morros, montes, rios) ou construídos (pontes, viadutos).

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, G. A. N; BASTOS, L. E. G; RHEINGANTZ, P. A.; VASCONCELLOS, V. M. Padrões de infra-estrutura para o espaço físico destinado à Educação Infantil. Rio de Janeiro: GAE/PROARQ/FAU/UFRJ -Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

BITTENCOURT, Sidney. Curso Básico em Licitação. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069/90. Brasília 1990

BRASIL. Plano Nacional de Educação. Lei nº 10.172. Brasília 2001

CASTRO, José Aloísio (coord.) et al. Diretrizes básicas de infra-estrutura para o funcionamento das instituições de Educação Infantil. Belo Horizonte: GEOE/GCPP/SEMED - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2004.

LDB. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96. Brasília, 1996

MACHADO, Maria Lucia; Campos, Maria. Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil. Documento Preliminar. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental/MEC.

MARTINS, P. G. e ALT, P. R. C. Administração de materiais e recursos patrimoniais. São Paulo: Saraiva, 2000.

MARTINS, Ricardo C. de R. Gestão de recursos materiais. In: Rodrigues, Maristela M. e Braga, Ana Catarina (orgs.) Guia de consulta para o programa apoio aos secretários municipais de educação - PRASEM II. Brasília, Fundescola/MEC, 1999.

MEC/CEBRACE – Critérios para elaboração, aprovação e avaliação de projetos de construções escolares. 1976.

MEC/CEDATE. Diretrizes para o Planejamento de Rede Escolar. Brasília, 1986.

MEC/Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. Pelos Direitos das Crianças de Zero a Seis anos à Educação. Documento Preliminar. Política Nacional de Educação Infantil.

MEC/Secretaria de Educação Média e Tecnológica. Uma Escola para Jovens - PGM 5. A Escola Jovem. Coordenação-Geral de Ensino Médio - Salto para o Futuro - Série Ensino Médio, 2001.

PHILIPPI JR, A. & MAGLIO, I.C. Política e gestão ambiental: conceitos e instrumentos. In: PHILIPPI JR., A. & PELICIONI, M.C.F. (editores) Educação ambiental e sustentabilidade. Barueri, SP: Manole, 2005.

RUBIM, Guilherme V. Gestão orçamentária e financeira: licitações. In: RODRIGUES, Maristela M. e BRAGA, Ana Catarina (orgs.). Caderno de atualização do guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação - PRASEM. Brasília: Projeto Nordeste, 1998.

STAHEL, A. Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis. In: CAVALCANTI, C. (Org.), Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

VITÓRIA/ES. Planejamento de rede escolar – Pré-Escola e 1º Grau – Doc. Município de Vitória/ES, 1990/2000.

WASELFISZ, Jacobo. Recursos escolares fazem diferença? Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. Série estudos no 15. Brasília: Projeto Nordeste/FundescolaMEC, 2000.

WASELFISZ, Jacobo. Tamanho da escola, ambientes escolares e qualidade do ensino. Programa de pesquisa e operacionalização de Políticas Educacionais – Série estudos no 11. Brasília: Projeto Nordeste/FundescolaMEC, 2000.

WASELFISZ, Jacobo. Tamanho da Turma: Faz Diferença? Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais – Série estudos no 12. Projeto Nordeste/Fundescola/MEC, 2000.

WASELFISZ, Waiselfisz, Jacobo. Sala de aula, equipamentos e material escolar. Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. Série estudos no 13. Brasília: Projeto Nordeste/FundescolaMEC, 2000.

XAVIER, A. C. R, PLANCK, David e AMARAL SOBRINHO, J. Padrões mínimos de funcionamento das escolas: uma estratégia para a equidade no Ensino Fundamental brasileiro. In: Guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação. Brasília: Projeto Nordeste, 1997