

ÁREA TEMÁTICA:

Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade

TÍTULO:

GESTÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

Tulio Andrade Carneiro

tulioac@hotmail.com

Universidade Federal de Rondônia

Angela de Castro Correia Gomes

angelacastroc@unir.br

Universidade Federal de Rondônia

George Queiroga Estrela

georgestrela@unir.br

Universidade Federal de Rondônia

RESUMO

O presente artigo apresenta um aprofundamento da gestão econômico-financeira própria das organizações escolares, especialmente as públicas brasileiras, suas nuances e conformidades pertinentes, envolvendo o orçamento, o processo operacional e a formação dos custos. Tem como objetivo tecer uma análise do material apresentado por alguns estudiosos do assunto, em especial de Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto, quando tratam do custo-aluno qualidade e contribuir com o setor organizativo escolar, focando o objetivo de formar os alunos nos níveis educacionais estabelecidos. Para tanto, propõe, com exemplo, forma de cálculo do custo aluno formado e que pode servir de base para gestores escolares que queiram acompanhar e controlar o orçamento de “sua” escola e o gasto final com o aluno. A conclusão acerca do tema parte do pressuposto de que a eficiência produtiva máxima da organização escolar é obtida na medida em que há uma aproximação ou igualdade numérica entre a quantidade de alunos que ingressa da que egressa, após conclusão do nível de escolaridade e que o produto da escola é o serviço de formar pessoas. Os cálculos e pressupostos são oriundos de reflexões, análises e conclusões sobre o tema, construídas pelos autores deste trabalho, tendo como suporte estudos realizados em seus respectivos doutorados.

Palavras-Chave: Organização escolar. Custo aluno. Formação dos custos escolares. Gestão orçamentária escolar. Produto escolar.

1. INTRODUÇÃO

A escola constitui-se como uma organização complexa, formada por influência de elementos filosófico, histórico, político e cultural, materializados através dos programas de ensino e realizados através do aporte de recursos humanos, materiais e financeiros. Portanto, interpretada como uma organização, cujos objetivos sociais devem ser explicitados, e geralmente os são através do Projeto Político Pedagógico de cada unidade educacional.

Uma escola exercita a educação. A educação, por sua vez, subsiste independente da escola, assim como a fé é autônoma em relação ao templo. Este preâmbulo pretende situar a independência entre escola e educação, embora devamos aceitar que numa escola se pratica a educação formal de pessoas. Educação essa, cercada de todos os cânones instituídos legalmente, amparada no sentido político-filosófico que a instituiu, em sintonia com a orientação normativa legal.

Buscando um paralelismo que possa colaborar com a exposição da ideia central deste trabalho, sabe-se que a educação formal se exerce na escola, assim como os ritos da fé religiosa se pratica no templo. O templo, para seu funcionamento carece de recursos oriundos da doação dos seus fiéis a fim de que seja amparado em suas reais necessidades de funcionamento: iluminação elétrica, limpeza, higiene e conservação do prédio, dentre outras necessidades. Ora, na escola, não muito diferentemente, ocorre fato semelhante, ou seja, ela precisa de recursos financeiros, aportados por quem a constituiu, que garanta seu funcionamento a contento, financie as ações que irão justificar seus objetivos e compromissos sociais, especialmente quando se trata da escola pública. Dessa forma, percebe-se que a temática econômico-financeira, embora não tenha alcançado um bom nível de controle, associa-se perfeitamente à gestão escolar.

A gestão da organização escolar pública, se ampara na dotação orçamentária que lhe é atribuída. Enquanto as instituições escolares de direito privado gozam de maior flexibilidade orçamentária operacional, as de direito público prendem-se às rígidas normas da contabilidade governamental, em que segue o método de se fixar as despesas e de se estimar as receitas. Em outros termos, o valor orçado para os gastos com uma escola pública é fixado, normalmente

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

para o período de um ano. A fixação das despesas é uma das etapas do processo orçamentário público. Legalmente, este valor deve ser gasto no exercício anual do labor educacional.

Ao tratarmos destas questões orçamentárias, não se pretende induzir a atividade escolar ao reducionismo empresarial, mas tratar das questões econômico-financeiras com seu devido cumprimento técnico-operacional e legal. Uma vez que a escola, como uma entidade organizativa, é composta de elementos comuns a qualquer organização, seja empresarial ou não, pois em seu processo operacional participam o ingresso de insumos diversos, como materiais e serviços, que por sua vez ingressam mediante o ônus econômico e financeiro da respectiva aquisição.

O Estado ao decidir pela instalação e funcionamento de uma escola assume, legalmente, perante sua própria estrutura e a sociedade, compromissos de continuidade com as atividades operacionais desta organização. Para tanto se insere no plano geral orçamentário governamental, merecendo atenções técnicas e políticas no sentido do atendimento às suas atividades normais, tais como instalações, equipamentos, contratação de pessoal de apoio pedagógico, professores, materiais de trabalho, materiais de limpeza e conservação etc.. O valor destinado a essa organização escolar pública é subtraído do montante estatal, portanto teve origem na arrecadação tributária, e como tal se avalia sua aplicação pelos benefícios que advêm da educação formal prestada pela educação. Educar sem sentido, não faz sentido!

A escola, no lato senso, é uma organização pertencente ao setor terciário da economia e caracteriza-se pela prestação de serviços educacionais. Estes, estabelecidos segundo as normas legais que regem a educação no território brasileiro. “Para uma organização prestadora de serviços, criar uma metodologia de análise e controle econômico-financeiro, que forneça informações úteis, eficientes e eficazes ao exercício da gestão organizacional, passa a ser tão essencial quanto vital para a sua sobrevivência” (Carneiro e Callado, 2000). Segundo ainda estes autores (*ibid*),

As organizações prestadoras de serviços, regra geral, ressentem-se da habitual carência de material técnico específico voltado para a análise e controle dos seus custos. [...] A maior dificuldade em tratar da questão de Custos Operacionais nas Organizações de Serviços, reside na falta de determinação do Produto e que [...] A análise extra contábil dos custos operacionais é ferramenta indispensável para uma perfeita gestão

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

empresarial; instrumento básico para o planejamento global (econômico - financeiro - estratégico) da Organização. Sua utilização dispensa o emprego de parâmetros geralmente empíricos ou de conteúdo inadequados, enquanto voltados quase exclusivamente para atender aspectos legais.

A educação brasileira praticada nas escolas sustenta-se mediante ditames legais inseridos na Carta Magna: Consta que a educação é um direito social (Art. 6º); que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22); e que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família e que seu incentivo e promoção ocorre com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, preparando-a para o exercício da cidadania e condições qualificadas para o trabalho (Constituição Federal, 1988). Ao estabelecer que é dever do Estado (federal, estadual e municipal) e das famílias, cria-se uma matriz complexa de responsabilidade, responsabilidade essa que outorga aos atores o direito de controle sobre o destino dessa atividade e dos seus resultados apresentados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1966 – LDB/96, norma infraconstitucional, em seu Art. 43, ao se referir à educação superior, consta que “formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento” é uma das suas finalidades, dentre outras. Como finalidade, entende-se objetivo, alvo, fim segundo o Dicionário Aulete (Aulete, 2007).

Portanto, sendo formar diplomados, a finalidade ou o alvo da escola superior, por analogia admitiremos que no nível da educação básica, também seja esperado e desejado que cada aluno conclua satisfatoriamente o ciclo educacional escolar que esteja cursando, ou seja, que seja “diplomado” em cada etapa ou ciclo da educação básica: fundamental – séries iniciais; fundamental – séries finais; e ensino médio. Assim, admitiremos por hipótese que este seja o produto da instituição escolar: formar pessoas em seus respectivos níveis. O campo onde irá ocorrer todos os passos desta educação é na escola. Sobre a escola, cabe registrar como Lourenço Filho, assim preconiza:

Desde sua instauração, na verdade, as escolas, em seu conjunto, constituíram uma organização de fato, a qual mais tarde veio a receber padrões formais de estrutura e gestão. Como no caso de outros empreendimentos, esses padrões vinham impor-se por efeito da divisão do trabalho comum, com mais precisa definição de esferas de responsabilidade e níveis de autoridade, umas e

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

outros sancionados pelos costumes, e, afinal pelas leis. [...] Em face das situações concretas, os organizadores e administradores terão de partir, é certo, de uma definição de ordem política... Terão elas de definir propósitos gerais, quadros de execução e o montante dos recursos com que se possa contar (Lourenço Filho, 2007, p. 18 e 20).

A sociedade espera do sistema educativo público a responsabilidade de atender aos preceitos legais e de modo satisfatório, pois na verdade a sustentação financeira deste sistema deriva dos cidadãos através dos seus impostos pagos. De modo geral, a educação sobreviveria sem recursos financeiros e materiais, mas a escola, não. Como se observa, a escola, seja qual for o nível, incorpora toda a complexidade própria das organizações formais.

Uma das prerrogativas da escola nos dias atuais é educar com qualidade, ou seja, a escola assumiu mais uma tarefa além de ensinar o conteúdo curricular estabelecido, persegue a qualidade desse ensinamento. Certamente, a qualidade da educação escolar seja a maneira que o Estado e a sociedade cobram da instituição escolar, como forma de justificar os gastos sofridos com a atividade educacional escolar. Gustavo Ioschpe, ao referir-se a qualidade da educação diz que quando a educação transmite conhecimentos, ela é um grande investimento e uma fantástica ferramenta de ascensão social. Quando a aula só faz o aluno perder tempo, porém, ela deixa de ser um investimento e passa a ser um enorme fardo, até o ponto em que o aluno abandona a escola de vez, depois de ter repetido várias séries, progredindo, por anos, “aos trancos e barrancos”. (IOSCHPE, 2006, p. 97)

Os pesquisadores Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 22), compreendem que “o compromisso com a qualidade do processo ensino-aprendizagem inclui, certamente, o financiamento das escolas, materializado pelo custo-aluno”. Sobre este entendimento, queremos acrescentar duas observações. A primeira diz respeito ao elemento custo-aluno. Fazer referência ao custo-aluno exige um complemento: custo-aluno o quê? Oportunamente voltaremos a esta questão. A segunda observação diz respeito ao termo financiamento. Em disciplinas de economia e finanças, o termo financiamento pressupõe um retorno desse financiamento. Resumidamente, os termos financiamento e custo se completam.

O financiamento pressupõe um retorno, financia-se algo que venha produzir um bem ou um serviço; já o custo, pressupõe a existência de um produto. Na linguagem técnica especializa, quando ocorre a necessidades de insumos em algum processo de

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

trabalho/produção e estes insumos são remunerados, mas não se espera nenhum resultado ou produto desses insumos, então entendemos como sendo um gasto. Mas, quando esse gasto está associado a um insumo que se pretenda um resultado, então denomina-se custo, isto é, o custo está sempre atrelado a um produto. Quando não se espera nenhum bem ou serviço desse trabalho o respectivo dispêndio financeiro é registrado contabilmente e economicamente como gasto e não custo. Portanto, custo estar relacionado com produto.

Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto (CARREIRA, 2007), abordam o enfoque da qualidade, e esquematizam um modelo ideal de funcionamento da escola básica, qual seja o custo aluno-qualidade. A definição de custo aluno-qualidade usada pelos dois autores apresenta uma abordagem mais quantitativa dos bens materiais e humanos suficientes para iniciar o processo para se alcançar uma educação básica de qualidade, pelo período regular de um ano. Estes autores sintetizam o desafio da qualidade da educação tomando como paradigma elementos que constituem o *modus operandi* da instituição escolar. Certamente foram inspirados na redação dada pela LDB quando diz que a educação básica deve obedecer a “padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Lei 9394/96, art. 4º, item IX). Para estes autores, o PNE (Lei 10.172/2001) estabelece uma relação de itens e ações mínimas necessárias para que cada nível de escolaridade habilite-se a uma educação de qualidade. Tomamos por exemplo o ensino fundamental (CARREIRA, 2007 p. 56-58):

Equipar prédios e instalações com padrões mínimos de infra-estrutura:

- a) espaço interno com iluminação, insolação e ventilação;
- b) rede elétrica;
- c) água potável;
- d) esgotamento sanitário;
- e) instalações para higiene;
- f) instalações para preparo/serviço de alimentação;
- g) espaço para esporte;
- h) espaço para recreação;
- i) ambiente para brinquedos;
- j) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
- k) adequação para crianças com deficiência;
- l) biblioteca com acervo atualizado;
- m) laboratório de informática;
- n) laboratório de ciências;
- o) equipamento multimídia para ensino;
- p) telefone;

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

- q) serviço de reprodução de textos.

Além desta relação das instalações infraestruturais, cujos gastos inserem-se como investimento, as seguintes ações compõem o plano de educação com qualidade do Ensino Fundamental, que demandam recursos financeiros:

- a) Todas as escolas com projetos pedagógicos.
- b) Implantação de conselhos escolares.
- c) Elevar de quatro para cinco os livros didáticos para as quatro séries iniciais.
- d) Ampliar a oferta dos livros didáticos para todos os alunos das séries finais.
- e) Extinguir progressivamente as escolas unidocentes.
- f) Garantir transporte escolar na zona rural para alunos e professores.
- g) Garantir uma organização escolar mais adaptada ao meio nas escolas rurais.
- h) Formação adequada aos professores que lecionam na zona rural, considerando o alunado e o meio.
- i) Escolas com dois turnos diurnos e um noturno.
- j) Merenda escolar na quantidade adequada e com melhor qualidade.
- k) Ampliar progressivamente a jornada escolar para, pelo menos, 7 (sete) horas/dias.
- l) Promover a eliminação gradual da necessidade de oferta do ensino noturno.

Ao orçar os gastos de investimento e manutenção de uma escola padrão de qualidade, esses autores reconhecem que

[...] salvo para as escolas com poucos alunos, os custos de manutenção e de atualização geralmente são iguais ou superiores ao custo de implantação. Dito de outra forma, manter uma escola é o equivalente a construí-la e equipá-la todos os anos. (CARREIRA, 2007 p. 84)

Concordamos com este posicionamento e recomendamos que o custo deve ser calculado por aluno formado e não matriculado. Adotando esta condição foi calculado o custo aluno-qualidade formado, para cada etapa do ensino fundamental e do ensino médio, bem como estimando uma evasão de 10% e de 20%, respectivamente. O efeito da evasão escolar pode mascarar o cálculo dos custos médios operacionais escolares, portanto deve receber um tratamento destacado. Levar em consideração o contingente de alunos formados é uma expectativa com a qual o governo e a sociedade esperam.

2. A VISÃO OFICIAL

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

Segundo consta no portal do Ministério da Educação: “A educação básica é o caminho para assegurar a todos os brasileiros a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (portal.mec.gov.br/index; acesso em 02.06.09). Destaque-se a palavra ‘formação’. O propósito da organização escolar pública é promover uma educação básica formal e obrigatória e levar o aluno a concluir essa formação esperada pela sociedade através das ações dos Governos Federal, Estadual e Municipal compreendido pelo Ensino Fundamental I (séries iniciais, composta de 5 anos) e o Fundamental II (séries finais, composta de quatro anos), e o Ensino Médio (composto de três anos).

Racionalmente, não haveria nenhum interesse por parte do sistema educacional que o aluno abandone a formação escolar educacional durante o ciclo de aprendizado. O custo aluno-formação (habilitado) é propósito a que se pretende. Neste caso, entende-se como educação formal o ciclo educacional completo.

Uma das dificuldades no cálculo do custo-aluno diz respeito ao investimento já ocorrido na construção do patrimônio existente. Economicamente e contabilmente, os bens registrados como ativos imobilizados sofrem depreciação ao longo do tempo, especialmente bens imobilizados como prédios e instalações; esses bens recebem manutenção e conservação gerando gastos a cada momento de suas execuções, onerando desta forma o custo operacional da atividade.

Outro componente que deve ser levado em conta quando se discute a formação e análise dos custos operacionais da educação, seja qual for o nível de escolaridade, é identificar e separar a natureza dos custos: custos fixos, custos variáveis e custos totais. Sabe-se que o regime de trabalho de servidor público obriga ao ente governamental manter os pagamentos de salários e encargos sociais e depreciação, tornando-os como custos fixos; os materiais de uso diário, tais como energia elétrica, água, material de escritório, segurança, transporte e merenda escolar, bem como os gastos com conservação, manutenção etc., são registrados como custos variáveis; o custo total é a soma dos fixos mais os variáveis.

Ao se voltar para o estudo da formação e análise dos custos de uma organização qualquer, é necessário que se estabeleça qual o produto absorveu esses custos, portanto não

existe custo sem produto, nem produto sem custo. Este entendimento se faz necessário a fim de que avancemos com esta questão.

3. O PRODUTO ESCOLAR

Há, entre os estudiosos da educação, um consenso sobre a existência dos insumos no processo de escolarização. Sobre este assunto, Brooke e Soares (2008), são da opinião de que quando nos referimos aos “insumos das escolas, é necessário observar também o produto – os resultados que elas produzem”. Sem dúvida, esta é uma opinião sensata, pois segundo os conhecimentos das ciências econômicas, qualquer bem ou serviço que demanda insumos, o fazem na perspectiva de que esteja no processo de “produção” de algum produto.

A educação, aquela que em geral e naturalmente faz parte da capacidade humana de aprender e absorver livremente conhecimentos e discernimentos acerca do mundo em que vive, prescinde de uma organização preparada exclusivamente para produzir e transmitir os conhecimentos aceitos como indispensáveis à sua formação humana que os ajudará a conviver melhor consigo mesmo e em sociedade, distancia-se da educação formal obrigatória, que é obtida na escola. Esta instituição escolar congrega uma gama quase infindável de expectativas por parte da sociedade, mas por enquanto nos deteremos no compromisso de ensinar conteúdos curriculares mínimos, obedecendo a cada nível de escolaridade objeto de processamento.

Essa organização formal desenhada para ensinar determinados conteúdos curriculares, denominada de escola, constitui-se deste compromisso perante a sociedade. O indivíduo, as famílias e a sociedade depositam na escola a esperança de uma melhor condição de vida sócio-econômico-cultural, para aquelas pessoas egressos dela. E, a condição dessa esperança se concretizar, é estabelecida a partir da conclusão satisfatória dos níveis de escolaridade.

A condição de convivência social contemporânea, imposta, que assistimos, é de luta pela valorização da força do trabalho através de um certificado de escolarização. Pelo menos, para os provenientes das camadas sociais de menor poder aquisitivo, a esperança de uma vida mais digna passa necessariamente pela escolarização. E esta condição de escolarização exige

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

que a pessoa tenha concluído um dos níveis escolar. Certamente quanto mais elevado o nível de escolaridade, maior as expectativas de melhor padrão de vida.

Tomando estas ideias, constatação empírica, como verdadeiras, não há porque contestar que o produto da escola é a formação do aluno no seu respectivo nível de escolaridade. Assim, o certificado de conclusão do ensino fundamental é um requisito bastante exigido para o mundo do trabalho, especialmente o empregatício; o certificado de conclusão do ensino médio coloca a pessoa detentora deste distintivo numa escala ascendente de oportunidades de trabalho, e assim sucessivamente.

Não haveria razão lógica para a existência de políticas e programas públicos de inserção escolar se fosse para o aluno permanecer todo o tempo disponível no mesmo nível de escolaridade ou na mesma série. A sociedade não suportaria tanto gasto público para não obter um resultado visível e concreto. Assim a conformidade da sociedade com o pagamento de tributos e parte ser derivado para financiar a educação dos jovens é acatada na expectativa de obtenção de uma escolarização satisfatória, que aponte para uma vida futura melhor, seja individual e/ou coletivamente.

4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA ESCOLAR

Toda instituição pública de ensino tem suas ações guiadas pelo valor do seu orçamento. Seja esse orçamento do conhecimento ou não da equipe gestora da unidade escolar. Ao obedecer o rigor da lei orçamentária e demais normas legais pertinentes, praticamente impõe que se gaste todo o valor destinado. Cabe ao gestor administrar os recursos financeiros disponíveis da melhor maneira possível a fim de realizar benfeitorias e implementar as ações de caráter interno, tais como conservação e manutenção patrimonial, aquisição de equipamentos, reparos, eventos pertinentes, etc.. Mesmo a despeito dessa necessidade, percebe-se, ao se aprofundar no contexto gestor da escola pública, que ocorre um distanciamento entre a direção da escola e os gestores financeiros dos órgãos governamentais.

O tema do financiamento, ou melhor, da gestão econômico-financeiro-orçamentária, nesta incluída a formação e análise dos custos operacionais da educação formal escolar é escasso nos debates educacionais, em sua maioria, bem como nos programas de formação de professores e eventuais gestores

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

de organizações educacionais escolares. Muitos estudiosos de política, planejamento e gestão da educação no Brasil têm desviado seu foco de inquietação intelectual para aspectos que se distanciam destas questões pertinentes, mas que garantem e asseguram o bom ou mau funcionamento do sistema educacional brasileiro. (CARNEIRO, 2012, p.114)

Um esclarecimento se faz necessário quanto ao termo ‘recursos financeiros disponíveis’: estes não se referem ao valor total do orçamento da unidade, mas apenas a parcela que sobra, após o pagamento das despesas fixas e contratuais, tais como salários e encargos dos servidores, contas de energia elétrica, água, telefonia e terceirizações diversas. Quando Jorge Abrahão ressalta que “A investigação dos gastos públicos na educação tem como objetivo compreender o valor (quanto?) e o uso (para quê? Como?) dos recursos colocados à disposição do Poder Público para gerar o bem-estar social, mediante a oferta de bens e serviços educacionais para a população” (ABRAHÃO, 2005), é uma confirmação do objeto deste trabalho, pois como se pode notar, há um campo ilimitado aberto para o entendimento dos diversos matizes da gestão pública orçamentária escolar no Brasil, em especial o ‘Como’ e ‘para quê’ é gasto.

Cabe ressaltar que, via de regra, os gestores dispõem de pouca alçada para movimentar os recursos orçamentários alocando-o melhor, segundo as necessidades da unidade escolar. Estes recursos orçamentários, por outro lado, são determinados, majoritariamente, de cima para baixo ou baseado numa série histórica que, geralmente, incorpora erros quantitativos e qualitativos adquiridos ao longo do tempo, sobrando pouca margem de opção e manobra por parte da equipe gestora da unidade escolar. Este fato, de certa forma, gera descontentamento e desobriga a equipe gestora pelos resultados apresentados, provocando apatia para as questões econômicas e financeiras.

O valor do orçamento da unidade escolar tem para a sociedade uma justificativa exposta através da política pública para o setor educacional e na capacidade de atender às demandas que lhes são pertinentes. Portanto, o cidadão espera que esse *quantum* seja gerido da melhor forma possível, a fim de que a relação custo-benefício seja favorável ao contribuinte.

5. PRODUTO E EFICIÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

Dentre as variáveis essenciais da organização escolar destaca-se a econômico-financeira, pois desta depende não só a sobrevivência e o convívio salutar das pessoas envolvidas seja aluno, professor ou técnico administrativo, mas a própria educação formal, essa que irá oportunizar condição de vida melhor aos seus beneficiários. Segundo GIL (2004, p. 11), “Não é demais dizer que o esforço em qualidade e organização, assim também como em recursos econômicos postos à disposição do sistema educacional, definirá o nível de desenvolvimento futuro de nossa sociedade”. Continuando com esta temática, e segundo o Prêmio Nobel de Economia, professor da Universidade de Chicago, economista James Heckman,

[...] o Brasil só conseguirá realmente alcançar altos índices de produtividade quando entender que é necessário mirar nos anos iniciais [da educação formal]. Eles são decisivos para moldar habilidades que servirão de base para que outras surjam – um círculo virtuoso do qual resulta gente preparada para produzir riquezas para si mesma e para seus países. (HECKMAN, 2009 p. 25).

A LDB/96 ao estabelecer os dois níveis de educação escolar, fixou seus compromissos: a) educação básica – compreende a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Este conjunto visa assegurar ao educando formação indispensável para o exercício da cidadania e meios de progredir no trabalho e em estudos posteriores. Para tanto são considerados 15 anos (3 anos de educação infantil, 9 anos de educação fundamental I e II, mais 3 anos de ensino médio); b) educação superior - variando entre três e seis anos de estudos para licenciaturas e bacharelados e mais outros anos para pós-graduações, se for o caso.

Da escola pública, principalmente, espera-se que a cada nível se alcance resultados satisfatórios às expectativas da comunidade, conforme entende Lourenço Filho (2007, p. 64), que “o desenvolvimento das relações entre cada escola e as necessidades da comunidade próxima, ou aquela a que mais diretamente deve servir, é matéria pacífica”. Portanto, ao concluir um nível de educação estará a pessoa formada para servir à sociedade mediante qualificação compatível com os conhecimentos adquiridos e, apta a ingressar no próximo nível, sucessivamente até o mais elevado nível de escolaridade e qualificação.

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

Ao concluir um nível de escolaridade, estará completada uma etapa, que poderá ou não ser dada continuidade no nível seguinte. Segundo este entendimento, o compromisso da organização escolar para com o sistema educativo e a sociedade é levar cada aluno a concluir o seu respectivo nível de escolaridade dentro do prazo normal. Podemos dizer que ao atender este compromisso estará a escola cumprindo com a sua missão. Certamente haverá algum número de evasão escolar. Mesmo não sendo responsabilidade direta da escola, dela participa subsidiariamente. Galdón (2004, p. 10), presidente da Fundação Modernização da Espanha, ao se referir a evasão e fracasso escolar, assim se manifesta:

[...] mais de 25% de nossos alunos não terminam de forma satisfatória o ensino fundamental e médio [...] As conseqüências pessoais, sociais e econômicas são consideráveis [...] Devemos estar conscientes de que o fracasso escolar pode se ampliar no futuro porque cada vez mais a sociedade global exigirá maiores conhecimentos e habilidades aos jovens [...] Devemos estar conscientes de que não há melhor investimento que o destinado à educação e, naturalmente, o que se destina a apoiar as escolas, os professores, os pais e os alunos que vivem um risco de fracasso escolar.

Não é propósito deste capítulo avançar na discussão da evasão escolar e suas razões que a motivam, mas seja qual for o enfoque dado à evasão escolar, há indícios de que a organização escolar tem sua parcela de contribuição, além de sinalizar para o aumento do custo fixo médio por aluno.

A administração das organizações escolares brasileiras vem recebendo mais atenções dos estudiosos da educação, inserindo este tema nas discussões especializadas e adeptos da visão mais realista, como que concordando em que “a educação é atividade-fim do ser humano, e não simplesmente meio, instrumento ou recurso utilitarista para outros fins; fundada em valores e princípios éticos, não deve dar as costas para a economia, mas não pode estar submetida a ela” (ALMEIDA, 2006, p. 22). “A educação não tem como finalidade servir à economia, e sim ser a indicadora dos caminhos da economia” (*ibid*, p. 15). Mesmo aqueles que se posicionam afastados deste assunto, por entenderem que a educação não comporta ocupar-se com questões que estão mais na pauta das organizações empresariais e seus métodos de gestão remetem-nos às práticas do sistema capitalista, reconhecem a existência dessa problemática. Não há como fugir do embate com as questões econômicas e financeiras

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

que interferem sobremaneira no processo educacional. Licínio Lima, comentando sobre esta problemática, frisa que

Os indivíduos, e as organizações de todo o tipo, à semelhança das empresas, que são apresentadas como arquétipos da organização racional, inovadora e eficiente, passarão a reger-se por princípios gerencialistas, comandados por doutrinas neocientíficas ou neotaylorianas da gestão (LIMA, 2006, p. 56)

Entendemos que essa cisão, doutrinária, ocorre com mais intensidade quando o setor em foco é o da escola pública, mas por se tratar de uma atividade estatal, mantida com dinheiro público, é que sua gestão deve primar pela “eficiência e economicidade” (CF-88, Art. 70)¹. Eficiência e produtividade, juntas denominaremos produtividade econômica e sobre esta, segundo Lourenço Filho (2007 p. 65),

Produtividade econômica indica a relação entre a quantidade do produto obtido e a quantidade dos fatores ou recursos econômicos aplicados à produção. Embora os resultados da aplicação desses recursos à educação só se façam sentir a médio e longo prazo, os autores acordam em que são de elevada produtividade para a economia de cada país, em conjunto, dada as condições do trabalho moderno, que requerem preparação geral e tecnológica, a ser dada em escolas.

A eficiência produtiva máxima da organização escolar é alcançada na medida em que a quantidade de alunos que conseguem concluir o nível de escolaridade seja a mesma dos que iniciaram. Essa eficiência pode ser medida mediante a extração de um índice, que nada mais é do que a relação entre o número de concluintes e o número dos iniciantes. O índice de eficiência², obtido da divisão entre os dois quantitativos expressa melhor eficiência na medida em que se aproxima de 1 (unidade). Melhor dizendo, exemplificando: Numa determinada escola, no início do ano letivo de 2005 entrou regularmente 100 alunos na primeira série do ensino médio; no final do ano letivo de 2007, ao término do tempo normal de 3 anos de estudos, apenas noventa alunos foram concluintes. Neste caso o índice será 0,90, resultado da divisão de 90 por 100. Em outras palavras, significa dizer que a escola alcançou 90% da sua capacidade, e que houve uma “perda” de 10%. A eficiência total teria a relação igual a 1,00, porque estaria sendo formados 100 alunos, ou seja, 100% representando a mesma quantidade

¹ Constituição Federal de 1988.

² O MEC utiliza o mesmo conceito, só que denomina de Índice de Sucesso.

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

de alunos quando iniciou. Quanto menor for o índice, maior terá sido a evasão ou “perda” e maior será o custo médio por aluno formado. A medição da eficiência é importante ser feita porquanto pode uma escola apresentar um valor satisfatório de custo unitário por aluno formado, mas apresentar eficiência destorcida do esperado, ou vice-versa.

A fim de avançar com a ideia que norteia este texto, devemos aceitar a hipótese de que o produto da escola é o serviço de formar pessoas em seus respectivos níveis de ensino. E, que o custo médio desse produto é determinado entre o gasto com as despesas da escola e o número de alunos concluintes.

6. CUSTOS FIXOS E CUSTOS VARIÁVEIS ESCOLARES

Por definição, os custos fixos ocorrem independentes do volume da produção. Em outras palavras, situando nosso enfoque numa unidade organizacional escolar, tem-se que uma vez instalada, essa unidade gerará custos, independente de ter alunos matriculados ou não. Isto é, se, por hipótese, cada sala de aula comporta fisicamente quarenta alunos - para o CAQi, são 25 alunos por turma (CARREIRA, 2007 p. 95) - em se tratando de custo fixo essa quantidade só influenciará quando se pretende conhecer o custo fixo médio, porque o custo fixo total será sempre o mesmo, independente do número de alunos que esta sala atenda: se forem quarenta alunos ou quatro alunos, por exemplo, o custo fixo será o mesmo independente de quantos alunos esteja matriculado, o que varia é o custo fixo médio por aluno. Suponhamos que o custo fixo total desta sala de aula seja \$100 mil por ano, e que congregue 25 alunos, resultando num custo fixo médio é de \$4,0 mil por aluno; se prevalecer a hipótese de ter apenas 4 alunos, então o custo fixo médio será de \$25 mil por aluno.

Em uma relação das contas que devem ser registradas como custo fixo direto, deve constar os gastos com salários e encargos sociais e trabalhistas com professores e servidores efetivos do quadro de pessoal da escola, depreciação do prédio e das instalações e equipamentos, manutenção e conservação patrimonial, materiais de escritório, giz, canetas etc. e contratos que por força de lei devem ser cumpridos. Outros custos fixos ocorrem de forma indireta, como por exemplo os gastos com a estrutura de pessoal pertencentes ao sistema educacional e que são lotados em outros setores administrativos, como a Secretaria da

Educação, bem como as demais contas de despesas eventuais. Como se demonstra, não devemos considerar como custo-aluno, apenas os gastos de custeio.

Como custos variáveis, geralmente são considerados todos os outros gastos que ocorrem no processo de escolarização, por definição, todo gasto ou despesa que não seja alocado como custo fixo, é variável. Grosso modo, estes gastos ocorrem na medida em que o processo educativo esteja em operação. Por exemplo, o custo com a merenda escolar somente ocorre no período de aulas, nas férias escolares não deve ocorrer gasto com merenda escolar, assim como com o transporte escolar se for o caso.

7. O CUSTO ALUNO-FORMADO

Suponha-se um orçamento médio anual, representando o custo total anual, de uma unidade escolar do ensino básico em torno de R\$ 1,6 milhão. A cada ano ingressam 400 alunos, para concluírem o ciclo de estudos em 4 anos letivos regulares. Ocorrendo desta escola formar os 400 alunos, estará a sua gestão cumprindo com seu principal compromisso público para com a sociedade, respondendo com 100% do esperado. Mas suponhamos que tenha havido uma evasão de 15%, tendo sido formados 340 alunos e não os 400 esperados, então a eficiência acusa um índice de 0,85 ou 85%.

A realização dos gastos são aqueles elencados no rol das despesas orçamentárias aprovadas (professores, demais servidores, materiais de uso, limpeza e higiene, segurança patrimonial e vigilância, energia elétrica, telefone, alimentação e outros). Atenção especial deve ser dada às aquisições de bens materiais que farão parte do imobilizado, pois estes gastos recebem tratamento diferenciado, conforme norma contábil.

O cálculo do valor do custo médio por aluno formado, *coeteris paribus*, é encontrado mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$CmAF = \frac{\text{Verba Orçamentária Gasta} = \text{custo total}}{\text{Produto Médio} - \text{n}^\circ \text{ de alunos formados}}$$

Exemplificando:

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia
Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

Gasto anual total = R\$1.642.000,00

Gasto do período regular de 4 anos = R\$6.568.000,00

Eficiência escolar (Ie) = 0,85

Nº de alunos formados = 340 (400 x 0,85)

Escolaridade	Iniciantes	Concluintes	CmAF – R\$
Fundamental (S. I)	400	340	19.317,65

S.I = Séries Iniciais

De acordo com os dados do exemplo hipotético, cada aluno para ser formado e posto à disposição da sociedade demandou recursos financeiros na ordem de R\$20.000,00, ou a média anual de R\$5.000,00, ou ainda R\$417,00 mensal.

Suponha-se que não houvesse evasão, e que todos que ingressaram conseguiram concluir o curso no tempo normal regulamentar de 4 anos, ter-se-ia um custo médio total por aluno formado de R\$14.000,00, ou seja, R\$6.000,00 a menos. Estes valores certamente servirão para avaliação da gestão escolar, sem adentrar no mérito valorativo monetário, porquanto essa análise exigirá uma gama de dados econômicos e sociais de cada unidade, para que se estabeleça a noção de economicidade. Mas, o índice de eficiência servirá para indicar que esta escola atingiu 85% da sua capacidade de preparar pessoas para servir à sociedade, de acordo com o seu nível de escolaridade.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de finalização, amparado no texto exposto, caminhamos no sentido de entender a educação como um bem humano necessário para o seu aprimoramento individual e indispensável para um convívio social harmonioso e promissor. A educação formal, esta adquirida com o auxílio da escola, beneficia-se de um processo político, histórico e filosófico de onde originam-se seus objetivos, materializados pelo planejamento das suas atividades e dos seus resultados, amparados pelos recursos humanos, financeiros e materiais, de acordo com as necessidades da sociedade em seu tempo.

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

Compreender a escola como uma organização complexa é indispensável e como tal requer todos os conhecimentos especializados na condução dos seus processos educacionais, para tanto faz-se necessário o aporte de recursos humanos, materiais e financeiros. A gestão desses recursos, independente do viés ideológico, balizará o grau de satisfação e reciprocidade que a organização escolar prestará à sociedade para a qual opera.

O desenvolvimento do processo educacional escolar exigirá planejamento detalhado das suas atividades, programas e ações, geralmente visando atender as demandas da comunidade que atende. O respectivo cumprimento do planejamento posto exigirá estratégias e dependerá, em parte, do volume de recursos financeiros destacado no orçamento da unidade escolar. Como recomendam as boas normas administrativa e contábil, o controle dos gastos orçamentários é uma atividade indispensável, não só de cunho fiscalista, mas como indicadores que servirão para subsidiar futuros planos e ações estratégicas.

O cálculo do custo médio unitário por aluno matriculado e por aluno formado é um desses indicadores. Para se obter o custo de alguma atividade produtiva é necessário que se estabeleça qual o produto será objeto de atenção. No caso da educação escolar, estabelecemos como produto desta atividade a formatura ou conclusão dos alunos em seu respectivo nível de aprendizado. A partir daí, opinar qual o custo médio por aluno formado ideal, é uma tarefa que foge ao objetivo deste trabalho que ora apresentamos, até por que esse *quantum* ideal dependerá da cultura e das expectativas que a sociedade que lhe atribuirá, mediante não só os aspectos políticos, históricos e filosóficos.

Mas, além destas considerações finais, o valor do Custo médio por Aluno-Formado, juntamente com o Índice de Eficiência da escola, possibilita à equipe de planejamento geral do setor de educação, seja municipal ou estadual e até mesmo federal analisar performances individuais, diagnosticar eventuais desvios e aplicar o remédio mais indicado.

Outro dado que se revela informativo é o custo aluno-qualidade formado na ordem de R\$400, mensal. Este valor se aproxima da mensalidade de uma boa escola da rede privada. Este é sem dúvida um parâmetro que servirá de base para programas governamentais de estímulo à gestão da escola de ensino fundamental pública.

Não podemos ignorar a discussão sobre qual deve ser o percentual do Produto Interno Bruto – PIB brasileiro a ser destinado aos gastos com a educação. Atualmente calcula-se que

cerca de 5% seja o que de fato vimos aplicando; há discussões que defendem elevar para 7% e até mesmo atingir os 10%. Nossa opinião é de que seja qual for o percentual a ser aplicado, o mais importante seria um diagnóstico informativo sobre os reais custos operacionais dos processos educacionais brasileiros. A partir do conhecimento empírico da formação dos custos, e não simplesmente a elementar conta do custo médio por aluno matriculado, é que o estado nacional terá base para discutir com pragmatismo esta questão.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, Jorge. **Financiamento e Gasto Público da Educação Básica no Brasil e Comparações com alguns Países da OCDE e América latina**. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 841-858, Especial – Out. 2005. Disponível em <HTTP://www.cedes.unicamp.br>

ALMEIDA, Fernando José. In: **O DNA da educação: legisladores protagonizam as mais profundas e atuais reflexões sobre políticas públicas**/ [organização Fernando José de Almeida]. – São Paulo: Instituto DNA Brasil, 2006.

AULETE Caldas. **Dicionário Aulete da Língua Portuguesa**. – Rio de Janeiro: Lexickon Editora Digital, 2007, p. 483.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. LDB - Lei de diretrizes e bases da educação. – 3. Ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

BROOK, Nigel e SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Ed. UFMG, 2008.

CARNEIRO, Túlio Andrade e CALLADO, Antonio André Cunha. **Um modelo de análise de custos para o setor de serviços**. Recife: VII Congresso Brasileiro de Custos – Anais, 2000.

CARNEIRO, Túlio Andrade. **Financiamento, Gestão e Qualidade da Educação Escolar Pública**: um estudo de caso em escolas públicas da cidade do Recife. Tese (Doutorado) –

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

Universidade Federal de Pernambuco - Programa de Pós-Graduação em Educação: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, 2012.

CARREIRA, Denise. **Custo aluno-qualidade-inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**/ Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto. – São Paulo: Global : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes (Coord.), OLIVERA, João Ferreira de, e SANTOS, Catarina de Almeida. **A Qualidade da Educação: Conceitos e Definições**. Ministério da Educação – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP: Brasília, 2007. Disponível em <www.publicações.inep.gov.br> Acesso em 18.06.2009)

GALDÓN, Carlos. Apresentação. In **Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural** / org. por Álvaro Marchesi, Carlos Hernández Gil– Porto Alegre : Artmed, 2004.

GIL, Carlos Hernandez, Carlos. **Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural** / org. por Álvaro Marchesi e Carlos Hernández GIL. – Porto Alegre : Artmed, 2004.

HECKMAN, James. Entrevista. Revista Veja, 6 de junho de 2009.

IOSCHPE, Gustavo. In: **O DNA da educação: legisladores protagonizam as mais profundas e atuais reflexões sobre políticas públicas**/ [organização Fernando José de Almeida]. – São Paulo: Instituto DNA Brasil, 2006.

LIMA, Licínio. In: **O DNA da educação: legisladores protagonizam as mais profundas e atuais reflexões sobre políticas públicas**/ [organização Fernando José de Almeida]. – São Paulo: Instituto DNA Brasil, 2006.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. **Organização e Administração Escolar: curso básico**. – 8. Ed. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.