

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E**  
**AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA**

**Cristiane Amorim Vila Nova de Andrade**

**Os processos de compras das escolas da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da  
Educação de Maracanaú (CREDE 1) – Estado do Ceará: uma perspectiva do fluxo**

Juiz de Fora  
2022

**Cristiane Amorim Vila Nova de Andrade**

**Os processos de compras das escolas da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação de Maracanaú (CREDE 1) – Estado do Ceará: uma perspectiva do fluxo**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a qualificação no Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Área de concentração: Gestão e avaliação da educação pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Tanure Sanábio

Juiz de Fora

2022

---

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

de Andrade, Cristiane Amorim Vila Nova.

Os processos de compras das escolas da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação de Maracanaú (CREDE 1) – Estado do Ceará: uma perspectiva do fluxo / Cristiane Amorim Vila Nova de Andrade. -- 2022.  
157 f. : il.

Orientador: Marcos Tanure Sanábio  
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2022.

1. Administração pública. 2. processos de compras. 3. Fluxo de processos. I. Tanure Sanábio, Marcos, orient. II. Título.

**Cristiane Amorim Vila Nova de Andrade**

**Os processos de compras das escolas da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação de Maracanaú (CREDE 1) – Estado do Ceará: uma perspectiva do fluxo**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a qualificação no Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Área de concentração: Gestão e avaliação da educação pública.

Aprovada em: 18 de agosto de 2022

**BANCA EXAMINADORA**

**Marcos Tanure Sanabio** - Orientador

**Doutor em Administração (UFLA)**

Universidade Federal de Juiz de Fora

**Frederico Augusto d'Avila Riani**

**Doutor em Direito do Estado (PUC-SP).**

Universidade Federal de Juiz de Fora

**Paulo Lourenço Domingues Junior**

**Doutor em Sociologia (USP).**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Juiz de Fora, 21/07/2022.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Tanure Sanabio, Professor(a)**, em 19/08/2022, às 11:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **PAULO LOURENCO DOMINGUES JUNIOR, Usuário Externo**, em 20/08/2022, às 09:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Augusto D Avila Riani, Professor(a)**, em 24/08/2022, às 12:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf ([www2.ufjf.br/SEI](http://www2.ufjf.br/SEI)) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **0878716** e o código CRC **7F13CBBE**.

---

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo a Deus pela vida, pela saúde, força e coragem para conseguir superar os obstáculos e vencer as batalhas diárias.

Agradeço à minha mãe Ana que, além de me dar a vida, sempre me incentivou e acreditou que seria capaz de obter sucesso em tudo que eu me propusesse a fazer.

Ao meu esposo Francisco, que tem sido minha âncora e que me dá o suporte que eu preciso para seguir adiante com meus objetivos.

Agradeço também à minha filha Allana Ísis, ainda tão pequena, mas que entende que precisa abdicar de uns momentos comigo para que eu possa cumprir minhas outras obrigações além da função de ser mãe. Agradeço ainda:

Aos meus irmãos, Elves, Liviane, Mariana e Francisco, e também aos demais familiares por entenderem que minha ausência foi necessária em alguns momentos, para que eu pudesse concluir esta missão de conclusão deste curso.

Aos meus amigos, pelos momentos de descontração que me faziam esquecer da rotina, por vezes, estressante.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, Francisco e Vinícius, pela participação e colaboração grandiosa para minha pesquisa.

Ao meu amigo, Prof. Manoel Andrade, pelas palavras de incentivo que também colaboraram como instrumento de força para que eu pudesse dar prosseguimento em minha vida acadêmica

Às minhas chefes Ana Geovanda Mourão e Aldemir Veras, pela confiança em meu trabalho e por terem colaborado e dado aval para o desenvolvimento desta dissertação, pois acreditaram que esta poderia, de algum modo, render bons frutos para a educação cearense.

Às minhas duas Assistentes de Orientação, com as quais tive a honra de trabalhar, Mayanna Martins e Amélia Gabriela, por todo o apoio durante a jornada da pesquisa. Elas são profissionais excepcionais que acreditaram e me fizeram acreditar que eu era capaz, exercendo papel fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao meu orientador, Professor Dr. Marcos Tanure Sanábio, pela orientação, esclarecimentos e compreensão.

À Secretaria de Educação do Estado do Ceará, por meio da Secretária Eliana Estrela, por nos oportunizar esse mestrado por tanto tempo almejado.

## RESUMO

A presente dissertação foi desenvolvida no Mestrado Profissional de Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Possui como recorte as escolas da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação de Maracanaú (CREDE 1), cidade do Estado do Ceará, com o intuito de mapear quais entraves acontecem nos processos de compras feitos pelas escolas, que acabam gerando percalços no trâmite e acúmulo na demanda de processos na etapa de liquidação destes no segundo semestre. Diante disso, definiu-se como objetivo geral identificar e analisar quais fatores ocasionam o acúmulo de processos de compras na etapa de liquidação na CREDE 1 no segundo semestre, e como objetivos específicos: descrever os recursos financeiros destinados à educação e a forma como ocorrem os processos licitatório nas escolas pertencentes à CREDE 1; analisar os fatores que ocasionam o acúmulo de processos de compras na etapa de liquidação, bem como o porquê de essa concentração ocorrer no segundo semestre; e propor um plano de ação que faça com que esse problema no fluxo dos processos de compras seja sanado ou amenizado e, assim, permita que a aplicação do dinheiro nas escolas se dê de forma mais eficiente. Como abordagem metodológica adota-se o estudo de caso de abordagem qualitativa e instrumentos de construção de dados, com intuito de aprofundar o conhecimento do objeto de estudo. Dessa forma, para a construção de dados, foram aplicados dois instrumentos: um questionário aos assessores administrativo-financeiros das escolas pertencentes à CREDE 1 e uma entrevista aplicada aos funcionários da regional que lidam diretamente com as demandas das escolas na etapa de liquidação dos processos de compras das mesmas. No capítulo descritivo, é apresentado o tema da gestão pública com enfoque na gestão administrativa federal e no estado do Ceará e seus desdobramentos no financiamento educacional, bem como a questão da legislação pertinente aos processos de compras públicas nesses dois âmbitos. Desse modo, esta pesquisa discute a questão da descentralização e os princípios da eficiência e da eficácia para a gestão pública; discute ainda a importância da gestão escolar e do planejamento para desenvolver uma educação de qualidade e, por fim, discute os processos de compras que se desenvolvem no âmbito da administração pública. Por fim, foi elaborado um Plano de Ação Educacional com ações propositivas que buscam melhorar os procedimentos entre a regional e suas referidas escolas, objetivando-se não sanar, mas amenizar os problemas no fluxo dos processos de compras das escolas da regional em estudo, como demonstrado ao longo deste texto.

Palavras-chave: Administração pública. Processos de Compras. Fluxo de Processos.

## ABSTRACT

This dissertation was developed within the scope of the Professional Master's degree in Management and Evaluation of Education (PPGP) at the Federal University of Juiz de Fora (UFJF). It has as research focus the schools of the Regional Bureau for the Development of Education of Maracanaú (CREDE 1), in order to map which obstacles happen during the purchasing processes made by the schools that end up generating mishaps in the process and accumulation of the service requests of processes at the stage of liquidation of these in the second semester. Considering this, it was defined as general purpose of this work to identify and analyze which factors cause the accumulation of purchase processes at the liquidation stage at CREDE 1 in the second semester and, as specific purposes: to describe the financial resources destined for education and in which way occur the bidding processes in schools belonging to CREDE 1; analyze the factors that cause the accumulation of purchase processes at the liquidation stage as well as the cause for this concentration in the second semester and propose a plan of action to solve or mitigate this problem, thus allowing the application of money in schools to take place more efficiently. The methodological approach chosen was case study with a qualitative approach and data collection instruments adopted in order to deepen the knowledge about the object of study were two instruments: a questionnaire to the administrative-financial aides of the schools belonging to CREDE 1 and an interview with CREDE employees who deal directly with both the demands of the schools and with the liquidation stage of the procurement processes of such schools. The descriptive chapter present public administration, focusing Brazilian federal management and State of Ceará management and its consequences in educational budget placement, as well as legislation about purchasing processes in both spheres of management. This research also debates decentralization and efficiency and effectiveness principles for public administration, also discussing the relevance of school management and planning for the development of quality education. Lastly, an Educational Plan of Action was built, with suggestions of actions for improving the procedures between school and their respective regional bureaus, with aims not to solve, but alleviate the problems with the flow of purchase processes of said bureau and its schools, as shown throughout this work.

Keywords: Public Administration. Purchasing Processes. Process Flow.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Trâmite do recebimento e repasse do PDDE.....	32
Figura 2 –	Trâmite do recebimento e repasse do PNAE.....	33
Figura 3 –	Quantidade de processos de compras realizados pela Escola X em 2019, por modalidade.....	43
Figura 4 –	Quantidade de processos de compras realizados pela Escola X em 2020, por modalidade.....	44
Figura 5 –	Quantidade de processos de compras realizados pela Escola X em 2021, por modalidade.....	44
Figura 6 –	Fluxo de tramitação para os processos de compras.....	48
Figura 7 –	Trâmite de empenho liquidação e pagamento das licitações da Crede 1.....	52
Figura 8 –	Licitações da Escola X após o mês de julho.....	56
Figura 9 –	Quantidade de devoluções na etapa de Liquidação, por NED, da escola X.....	29
Figura 10 –	Questionário de satisfação.....	63

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Questionário de satisfação.....	61
Gráfico 2 –	Questionário de satisfação.....	62
Gráfico 3 –	Questionário de satisfação.....	63
Gráfico 4 –	Formação acadêmica dos assessores- financeiros.....	85
Gráfico 5 –	Tempo de atuação dos assessores administrativo-financeiros na referida função.....	86
Gráfico 6 –	Atores participantes do planejamento de execução dos recursos financeiros.....	89
Gráfico 7 –	Grau de participação do conselho escolar nas decisões financeiras, na perspectiva dos assessores-financeiros.....	90
Gráfico 8 –	Prioridades na utilização dos recursos financeiros na perspectiva dos assessores-financeiros.....	91
Gráfico 9 –	Critério para elaboração dos planejamentos financeiros na perspectiva dos assessores-financeiros.....	92
Gráfico 10 –	Respostas dos assessores sobre o tempo do planejamento.....	93
Gráfico 11 –	Nível de conhecimento dos assessores-financeiros ao ingressar na função.....	94
Gráfico 12 –	Autoavaliação dos assessores-financeiros relativa ao conhecimento sobre a legislação dos processos de compras.....	94
Gráfico 13 –	Forma de familiarização dos procedimentos da gestão financeira.....	95
Gráfico 14 –	Avaliação sobre os treinamentos recebidos.....	95
Gráfico 15 –	Relação entre o trabalho desenvolvido e o treinamento recebido.....	96
Gráfico 16 –	Necessidade de capacitação específica.....	97
Gráfico 17 –	Satisfação dos assessores em sua função.....	98
Gráfico 18 –	Autonomia dos assessores-financeiros no desenvolvimento das funções.....	99
Gráfico 19 –	Clima laboral.....	99
Gráfico 20 –	Sentimento de valorização dos assessores-financeiros em seu trabalho.....	100
Gráfico 21 –	Influência do fornecedor para o fluxo dos processos.....	101
Gráfico 22 –	Acompanhamento dos processos financeiros das escolas por parte da regional.....	102

Gráfico 23 – Cobrança aos assessores-financeiros quanto à melhoria na execução dos processos.....	104
Gráfico 24 – Considerações quanto ao tempo dispensado para validação.....	105
Gráfico 25 – Considerações sobre retrabalho no decorrer do fluxo.....	106
Gráfico 26 – Regularidade dos contatos com a regional.....	107
Gráfico 27 – Atendimento à solicitação de celeridade nos processos na etapa de liquidação.....	108

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Principais etapas da realização da Cotação Eletrônica.....	42
Quadro 2 –	Principais normas que regem os processos de compras do Estado do Ceará.....	43
Quadro 3 –	Instrumentos de pesquisa e Atores pesquisados.....	81
Quadro 4 –	Esquema de aplicação do questionário aplicado aos assessores administrativo-financeiros das escolas da CREDE 1 sobre os processos de compras.....	84
Quadro 5 –	Principais dificuldades elencadas pelos respondentes.....	97
Quadro 6 –	Principais dificuldades durante o trato com os fornecedores.....	102
Quadro 7 –	Satisfação dos respondentes quanto ao acompanhamento da regional...	103
Quadro 8 –	Sugestões de melhoria apresentadas pelos assessores, a nível de escola	109
Quadro 9 –	Sugestões de melhoria apresentadas pelos assessores, a nível de regional.....	110
Quadro 10 –	Resumo das principais hipóteses com os achados da pesquisa, eixos de análise e ações propostas.....	113
Quadro 11 –	Ação 1.....	116
Quadro 12 –	Ação 2.....	117
Quadro 13 –	Ação 3.1.....	120
Quadro 14 –	Ação 3.2.....	121
Quadro 15 –	Ação 4.....	122

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Recursos destinados para a alimentação escolar nos de 2019 a 2021....	32
Tabela 2 –	Aportes estaduais destinadas às escolas estaduais nos anos de 2019 a 2021 .....	34
Tabela 3 –	Principais formas de contratação adotadas pelo Governo do Estado do Ceará.....	40
Tabela 4 –	Quantidade de licitações realizadas pelas escolas X e Y .....	54
Tabela 5 –	Quantidade de parcelas de 2019 para liquidar em 2020 - Manutenção.	57
Tabela 6 –	Quantidade de parcelas para liquidar – Restos a pagar – Gêneros Alimentícios .....	57
Tabela 7 –	Quantidade de vezes que os processos da escola X retornaram.....	59
Tabela 8 –	Motivos pelos quais os processos da escola Y retornaram .....	59

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAED	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CF	Constituição Federal
CGE	Controladoria e Ouvidoria geral do Estado
CODEP	Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas
CODIP	Coordenadoria do Desenvolvimento Institucional e Planejamento
COGERF	Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
ETICE	Empresa de Tecnologia e Informação do Ceará
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
GPR	Gestão por Resultados
LDB	Lei de Diretrizes e bases da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade fiscal
NE	Nota de Empenho
NL	Nota de Liquidação
NP	Nota de Pagamento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PGE	Procuradoria Geral do estado
PNAE	Programa Nacional de Merenda Escolar
PPGP	Programa de Pós-Graduação Profissional
ProEMi	Programa Ensino Médio Inovador
SAA	Sistema de Acompanhamento de Aquisições
S2GPR	Sistema de Gestão Governamental por Resultados
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEDUC-CE	Secretaria de Educação do Estado do Ceará
SEPLAG	Secretaria do Planejamento e Gestão
UFJF	Universidade federal de Juiz de Fora

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	14
2	<b>O FLUXO DO PROCESSO DE COMPRAS NA GESTÃO FINANCEIRA DAS ESCOLAS ESTADUAIS DO CEARÁ.....</b>	18
2.1	GESTÃO PÚBLICA: A GESTÃO ADMINISTRATIVA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E NO CEARÁ.....	19
2.1.1	<b>A gestão administrativa na educação brasileira.....</b>	19
2.1.2	<b>O Estado do Ceará e a gestão financeira da educação.....</b>	25
2.2	OS RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS PARA A EDUCAÇÃO....	30
2.3	OS RECURSOS RECEBIDOS DO GOVERNO DO ESTADO PELAS ESCOLAS ESTADUAIS CEARENSES.....	34
2.4	LEGISLAÇÃO PERTINENTE AOS PROCESSOS DE COMPRAS.....	37
2.4.1	<b>O processo de compras na administração pública cearense.....</b>	41
2.4.2	<b>O fluxo do processo de compras nas escolas estaduais do Ceará.....</b>	47
2.5	APRESENTAÇÃO DA COORDENADORIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DE MARACANAÚ – CREDE 1.....	53
2.5.1	<b>A especificidade do setor financeiro da CREDE 1 – Maracanaú.....</b>	54
3	<b>ANÁLISE DOS PROCESSOS DE COMPRAS NAS ESCOLAS ESTADUAIS DA CREDE 1.....</b>	66
3.1	DESCENTRALIZAÇÃO, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA.....	66
3.2	GESTÃO ESCOLAR E PLANEJAMENTO FINANCEIRO.....	73
3.3	PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS.....	76
3.4	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	77
3.5	ANÁLISE DOS DADOS.....	82
3.5.1	<b>Análise dos dados pertinentes à aplicação do questionário com os assessores administrativos-financeiros e das entrevistas com os profissionais da Crede 1.....</b>	83
3.5.1.1	<i>Perfil profissional e acadêmico dos respondentes e perfil da escola.....</i>	85
3.5.1.2	<i>Mapeamento dos processos de compras das escolas da crede 1 e dos fatores de entrave do fluxo.....</i>	87

<b>4</b>	<b>APRIMORANDO OS PROCESSOS DE COMPRAS DAS ESCOLAS DA CREDE 1.....</b>	<b>112</b>
4.1	COMO EVITAR O RETRABALHO TANTO DA REGIONAL COMO DA ESCOLA NA ETAPA DE LIQUIDAÇÃO DOS PROCESSOS?.....	115
4.2	COMO PROPORCIONAR UMA FORMAÇÃO CONTINUADA PARA OS ASSESSORES FINANCEIROS.....	117
4.3	COMO MELHORAR O DIÁLOGO ESCOLA/REGIONAL?.....	119
4.4	COMO ACOMPANHAR MELHOR O TRABALHO FINANCEIRO DAS ESCOLAS?.....	122
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>125</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>128</b>
	<b>APÊNDICE A – Tabela de Escolas da CREDE 1 por modalidade e por município em 2021.....</b>	<b>134</b>
	<b>APÊNDICE B – Roteiro para Questionário para ser aplicado aos assessores administrativo-financeiros das escolas.....</b>	<b>137</b>
	<b>APÊNDICE C – Roteiro para Entrevista do chefe do setor financeiro da CREDE 1.....</b>	<b>144</b>
	<b>APÊNDICE D – Roteiro para Entrevista do Técnicos da CREDE responsável pelo setor de validação dos processos.....</b>	<b>148</b>
	<b>APÊNDICE E – Roteiro para Entrevista do Sub-chefe do setor e pelo Técnico da CREDE responsável pelo acompanhamento dos analistas de processos.....</b>	<b>152</b>
	<b>APÊNDICE F – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....</b>	<b>155</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma dissertação desenvolvida no Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). O propósito da pesquisa é fazer uma análise da tramitação dos processos de compras realizados pelas escolas de circunscrição da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – Maracanaú (CREDE 1), órgão vinculado à Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC-CE), ao qual pertence a autora, de modo a identificar quais entraves acometem a tramitação de tais processos na etapa de liquidação.

Vale destacar que a Administração pública se configura como um conjunto de órgãos, serviços e agentes que buscam satisfazer as necessidades comuns da uma sociedade, dentre as quais destacam-se a educação, a saúde, a segurança, a cultura, etc. Muitos foram os movimentos que manifestaram teorias de como a administração deve se “comportar” de modo a propiciar aos cidadãos seus direitos básicos, entretanto, a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi instituída em tal instrumento legal, dado o novo modo de perceber o conceito de administração pública, princípios antes atrelados apenas ao mercado e à iniciativa privada. Dentre esses princípios, pode-se pautar aqui a busca pela eficiência, pela eficácia e pela transparência. Um processo instituído a partir da Carta Magna de 1988 foi a descentralização das decisões entre os entes federados e com ela a descentralização também de recursos financeiros destinados a cada área de atuação que compõe a máquina pública. Desse modo, a ideia principal é proporcionar mais autonomia para esses entes federados, permitindo, assim, que estes pudessem desenvolver estratégias cada vez mais aperfeiçoadas de ofertar um serviço público de qualidade para a sociedade.

Acompanhando esses postulados apontados, a administração do governo do estado do Ceará adotou uma postura descentralizadora quanto ao manejo dos recursos que são destinados para cada setor, ou seja, cada secretaria tem autonomia para decidir como fará o planejamento financeiro de suas instituições. Na Secretaria de Educação do referido estado não é diferente, pois ela permite que as escolas, ao receberem um aporte financeiro, decidam, junto à comunidade escolar, como será o planejamento de gastos desses recursos. Vale destacar que esse planejamento é feito de forma a abranger os recursos necessários para a manutenção das escolas naquele ano. Geralmente ocorre no início do ano, entre janeiro e fevereiro, e, ao receber tais recursos financeiros do Estado, as escolas devem fazer um planejamento específico, no sistema de aquisição de compras, conforme as memórias de cálculo, instrumento que descreve

o valor pecuniário correspondente a cada unidade escolar e que acompanha as portarias que especificam esses recursos.

Há, entretanto, um trâmite colaborativo entre a Secretaria de Gestão e Planejamento (SEPLAG), a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), a Secretaria de Educação (SEDUC), as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação de Maracanaú (CREDEs) e as escolas. Vale aqui colocar que a Secretaria de Educação está subdividida em 23 CREDEs, de modo a acompanhar mais de perto as questões educacionais de todas as microrregiões do estado do Ceará. Assim, a cada etapa do processo de compra de materiais de uso permanente, de consumo, de execução de serviços de manutenção ou obras de engenharia por elas efetivadas é necessária a validação pelos órgãos superiores anteriormente mencionados. Toda a tramitação do processo, desde o planejamento do uso do recurso, passando pela licitação, pelo empenho, pela liquidação e pela prestação de contas das aquisições feitas é acompanhada pelas CREDEs e pelas referidas secretarias. Esse acompanhamento é realizado por meio de dois sistemas eletrônicos: o Sistema de Gestão Governamental para Resultados (S2GPR), da SEPLAG, e o Sistema de Acompanhamento de Aquisição (SAA), da SEDUC.

Ao analisar esses processos de compras feitos pelas escolas, percebe-se que ocorre um problema no fluxo desse trâmite, tendo em vista que, geralmente, no segundo semestre, concentra-se grande número de processos para empenho e, principalmente, na etapa de liquidação, impedindo que tal processo ocorra da forma linear, ocasionando atrasos no trâmite e, conseqüentemente, no decorrer de todo o fluxo. Desse modo, a presente pesquisa parte da seguinte questão: Quais ações podem ser desenvolvidas de modo a otimizar os processos de compras realizados pelas escolas da CREDE 01 de modo a aprimorar o trâmite desse processo na etapa de liquidação?

Assim, tendo em vista a indagação supracitada, o objetivo geral desta dissertação é identificar e analisar quais os fatores que ocasionam o aumento do volume de processos de compras na etapa de liquidação, sempre no segundo semestre. Já os objetivos específicos se apresentam como: descrever os recursos financeiros destinados à educação e a forma como ocorrem os processos licitatórios nas escolas pertencentes à CREDE 1; analisar os fatores que ocasionam o acúmulo de processos de compras na etapa de liquidação, bem como o porquê de essa concentração ocorrer no segundo semestre; e propor um plano de ação que faça com que esse problema no fluxo dos processos de compras seja sanado ou amenizado e, assim, permita que a aplicação do dinheiro nas escolas se dê de forma mais eficiente.

A pesquisadora autora desta pesquisa é professora efetiva da Rede Estadual, atualmente exercendo função comissionada no cargo de Assistente Técnico na Crede 1 - Maracanaú,

atuando, especificamente, na Célula de Gestão Administrativo-Financeira, a qual, dentre outras funções, tem a missão de analisar, em conjunto com a Secretaria de Educação e Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado do Ceará, todo o processo financeiro de aplicação de recursos utilizados pelas 80 instituições de ensino a ela pertencentes. A autora, portanto, trabalha realizando os Empenhos, Liquidações e validação da etapa inicial dos processos licitatórios da referida secretaria e das escolas a ela pertencentes, além de fazer parte da comissão de licitação da referida instituição.

Por estar imersa nesse processo, surge o interesse da autora pela identificação dos empecilhos que atrasam os processos licitatórios das escolas da referida regional, que acabam afetando a etapa de liquidação. Esse interesse em sanar tais entraves advém do entendimento da importância de uma gestão financeira eficaz para que a escola possa ter um bom desempenho em suas outras instâncias: a administrativa e a pedagógica, propiciando, portanto, uma educação de qualidade para aos alunos. Logo, a administração deve passar por um processo licitatório claro e transparente, obedecendo aos princípios constitucionais, os quais regem a constituição brasileira, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para tanto, é necessário que esses empecilhos sejam identificados e mensurados para que ações possam ser pensadas e futuramente desenvolvidas para a melhoria destes, cumprindo as prerrogativas dos princípios fundamentais na administração pública. Para isso, a presente pesquisa traz também informações sobre a forma como o Ceará gerencia o setor público, em relação à organização e aparelhamento do estado, pois tal apresentação auxilia no entendimento de como se manifestam as questões orçamentárias e fiscais que vão influenciar o modo como os recursos financeiros que chegam são administrados pelo setor educacional do referido Estado.

A presente dissertação está organizada, além desta introdução, em outros três capítulos. O capítulo 2 se desenvolve com vistas a propiciar uma compreensão do contexto no qual o referido caso de gestão foi percebido e desenvolvido, fazendo uma apresentação do fluxo do processo de compras na gestão financeira das escolas estaduais do Ceará, elencando sua importância para a gestão escolar. Para isso, foi feita uma breve apresentação sobre o modelo de gestão pública adotado a nível nacional e estadual. Serão apresentados ainda os recursos financeiros tanto do âmbito federal como estadual que são repassados às escolas do Ceará para que estas deem encaminhamento à sua gestão financeira. E ainda será revisitado em tal capítulo o tema da legislação para os processos de compras públicas a nível nacional e local e, por fim, será apresentada a regional na qual a autora deste trabalho está inserida e que permitiu desenvolver o presente trabalho.

O capítulo 3 tem como objetivo tecer uma breve análise teórica sobre: 1) a descentralização, gestão e eficácia e seus desdobramentos na educação, o que vai ancorar problematizações pertinentes aos posicionamentos adotados pelos gestores das escolas públicas cearenses; 2) sobre gestão escolar e planejamento, princípios marcantes para a gestão democrática, entendida como um aspecto para a garantia da oferta da educação como um direito subjetivo como preconiza a CF de 1988 e 3) e sobre os processos de compras públicas, que se constitui como o centro da discussão desta dissertação. Feito isso, será apresentada a metodologia utilizada para esta pesquisa, bem como os instrumentos de coleta de dados aplicados aos atores envolvidos no caso de gestão aqui descrito. Logo após esta etapa, foi desenvolvida a coleta e análise dos dados para a confecção do capítulo 4, que se constitui da elaboração de um Plano da Ação com sugestões para o desenvolvimento de rotinas mais positivas quanto ao caso de gestão desenvolvido neste trabalho.

## **2 O FLUXO DO PROCESSO DE COMPRAS NA GESTÃO FINANCEIRA DAS ESCOLAS ESTADUAIS DO CEARÁ**

Este capítulo tem por objetivo descrever os recursos financeiros destinados à educação e a forma como ocorrem os processos licitatórios nas escolas pertencentes à CREDE 1. Para tanto, parte-se da abordagem do processo de compras na gestão financeira das escolas estaduais do Ceará. Assim, será apresentado um breve panorama sobre gestão pública e seus novos desdobramentos a partir da Constituição Federal de 1988 para educação. Além disso, apresenta-se o financiamento educacional a partir das legislações atuais e também será feita uma breve apresentação dessa mudança de perspectiva de gestão no Estado do Ceará. Dessa forma, a autora discorrerá sobre como se efetiva a gestão financeira nas escolas públicas da rede estadual cearense e, além disso, fará a descrição dos principais recursos financeiros recebidos pelas escolas estaduais, tanto do governo federal, por meio do PDDE e PNAE, tanto a nível estadual, por meio dos repasses para manutenção, alimentação escolar e projetos pedagógicos estaduais, apresentando a legislação pertinente a esses recursos.

Ainda neste capítulo, será apresentada a legislação pertinente aos processos de compras na administração pública, a chamada Lei de Licitações, apresentando também como a administração pública cearense lida com as compras públicas, fazendo uma explanação sobre os manuais e portarias que regem os processos licitatórios em tal estado, sobre quais as modalidades que o estado e a SEDUC utilizam para realizar suas compras públicas e sobre como se desenrolam as etapas de contratação feitas pelas escolas.

Feito isso, será descrito o trâmite desde o recebimento dos recursos financeiros pelas escolas, passando pelo processo de aquisição de materiais e serviços, que se manifesta como o cerne deste trabalho, até a finalização do processo na prestação de contas, conforme as orientações das secretarias estaduais envolvidas. E, por fim, será apresentada a Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação 1 e, especificamente, o setor na qual a referida autora atua profissionalmente, a Célula de Gestão Administrativo-Financeira, descrevendo os atores envolvidos no fluxo financeiro das escolas de sua circunscrição.

A próxima seção, como apresentado, tratará sobre a gestão pública com enfoque na gestão administrativa federal e também do estado do Ceará e suas implicações no financiamento educacional.

## 2.1 GESTÃO PÚBLICA: A GESTÃO ADMINISTRATIVA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E NO CEARÁ

Com o intuito de contextualização, nesta subseção será brevemente apresentado o panorama histórico sobre os modelos de administração vigentes no Brasil com foco no financiamento educacional a partir dos documentos legais atuais e também como essa tendência reverbera a nível estadual, no caso, no estado do Ceará.

Para tanto, essa descrição acontecerá em dois momentos: a primeira etapa, mostrando o panorama em nível nacional e, em seguida, em nível estadual.

### 2.1.1 A gestão administrativa na educação brasileira

A partir dos anos 1980, seguindo uma tendência que se enraizou mundialmente, na busca por uma nova maneira de se pensar e promover a administração pública, aponta-se também no Brasil novas premissas basilares para dar encaminhamentos à administração pública. Essas premissas, portanto, se apresentaram, de fato, no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e estarão sempre sendo retomadas no decorrer deste trabalho.

A Carta Magna, além de garantir a autonomia do setor educacional, versa também sobre o seu financiamento por meio das subvinculações oriundas de cada ente federado. A saber:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...]

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vale destacar que esse instrumento legal se encontra com eficácia jurídica congelada em decorrência da aprovação da Emenda Constitucional do Teto de gastos Públicos Nº 95/2016, a qual se constitui de um mecanismo que visa limitar os gastos com as despesas públicas, tendo por base sempre a inflação do ano anterior, emenda esta que vigorará por 20 anos.

Para Davies (2019, p. 663), essa incorporação de garantias para a educação foi de grande importância, pois “foi a primeira a obrigar governos a aplicarem um percentual mínimo de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)”. Além disso, o referido autor defende que estas conquistas foram alcançadas porque haviam forças políticas em vigência que tinham interesse em assegurar para a educação essas garantias de recursos, conforme o autor: “esta vinculação se deve, entre outros fatores, ao movimento de educadores liberais que defendiam uma ação maior do Estado na educação, com o objetivo de torná-la acessível a toda a população” (DAVIES, 2019, p. 663-664).

Oliveira (2011, p. 2) reforça ainda que

Uma vez que os recursos financeiros constituem uma das principais garantias para direito à educação e que não houve a regulamentação do que seja o padrão de qualidade, podemos afirmar que, no marco constitucional de 1988, para o Estado, a qualidade da educação escolar pública significava a garantia das necessidades mínimas para o acesso à escola pública. Ora, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a vinculação dos recursos mínimos a serem aplicados no ensino, não abrangendo a garantia financeira para um modo de permanência na escola que contribuísse para que todos os alunos, em igual medida, pudessem ter acesso aos bens culturais produzidos pela humanidade e para que todos os atores educacionais também pudessem se apropriar desses bens culturais, podendo contribuir com a mediação de um conhecimento a ser apropriado e recriado por todos os alunos durante a sua trajetória social (OLIVEIRA, 2011, p. 2).

A criação da Lei nº 9.394, de 1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) se configura como outro grande marco para autonomia e fortalecimento da educação brasileira, tendo sua força normativa, já garantida pela CF de 1988, fortalecida e a responsabilidade dos entes federados mais detalhadas, possibilitando um acompanhamento destas com mais precisão. Conforme a LDB,

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996, p. 15).

Na referida lei, mais especificamente no artigo 68, estão detalhadas também as fontes dos recursos financeiros para a educação básica, a saber, das receitas próprias provenientes dos impostos arrecadados por cada esfera, das receitas de transferências constitucionais, além de outras transferências, do salário educação e de contribuições sociais, das receitas de incentivos fiscais, e ainda, de outros recursos previstos em lei.

Além disso, a LDB (BRASIL, 1996) também determina qual deve ser o percentual de complementação da União para os estados e municípios na oferta da Educação Básica, ao determinar que:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e 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 (BRASIL, 1996, p. 45).

Por essa pesquisa se dedica à análise do trâmite que permeia o processo de compras das escolas, que se configura como uma atividade-meio imprescindível para a manutenção e desenvolvimento da educação a nível local, merece destaque ainda o fato de que na LDB/1996, no Art. 70, discrimina quais variáveis podem ser financiadas pelo orçamento do fundo de Manutenção e Desenvolvimento Educacional (MDE) na educação brasileira. No caso, a referida lei elenca como pertencentes à MDE: a remuneração dos profissionais de educação; os bens e serviços adquiridos que permitem o funcionamento das instituições de ensino; as instalações apropriadas para unidade em específico; as pesquisas e estatísticas que se desenvolvem com vistas à melhoria educacional; as concessões de bolsas de estudos; e programas que vislumbrem a aquisição de materiais didáticos e transporte escolar. Sendo assim, há um exponencial de atividades, ações e aquisições que se enquadram como MDE para que a educação possa ser oferecida de forma completa e eficiente aos educandos brasileiros. Logo, deve-se levar em consideração que o processo de aquisição de insumos e serviços é imprescindível para o desenvolvimento da gestão pública e deve ser eficiente e transparente. Para além disso, também é necessário apresentar que tal processo se mostra relevante para a garantia do funcionamento das unidades escolares, colaborando para a oferta do ensino, conforme exposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, Art. 4º

O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 1996, p. 2).

Em seguida, acompanhando as determinações da LDB/1996, tem-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual objetivava a garantia de recursos para investimento no ensino fundamental, para a melhoria da oferta para essa etapa de ensino (BRASIL, 1998). Dentre as garantias trazidas por esse Fundo, pode-se aqui destacar as que foram voltadas para a arrecadação dos recursos para a manutenção do ensino fundamental, a qual incidirá de 15%: da parcela do ICMS, devido aos entes federados; do Fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Outro marco legal que merece destaque foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007, a qual trata da criação do Fundo de

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), substituindo o Fundef, e ampliando, desta vez, a aplicação de recursos para toda a educação básica, dada a necessidade de universalização desta, desde o ensino infantil até a educação de jovens e adultos, como já preconizava a LDB/1996, não apenas do ensino fundamental, como no antigo fundo, o FUNDEF. Vale destacar aqui que a matrícula de todo o ensino básico é levada em consideração para o cálculo do então novo fundo, assim como também as modificações no aspecto da complementação da União para este, caso os Estados ou Distrito Federal não consigam obter o valor mínimo por aluno definido nacionalmente.

Um dos principais recursos dos quais advém o montante financeiro para o setor educacional trata-se do FUNDEB. O número de estudantes matriculados nas escolas públicas define os valores que cada ente da Federação recebe, levando em consideração o valor mínimo a ser aplicado para cada aluno. Para garantir a obediência a esse critério, o Fundo conta ainda com complementação de recursos da União para permitir, de fato, recebimento do valor mínimo definido nacionalmente. Todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica, independentemente da origem, de acordo a prioridade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Davies (2019) aborda a criação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb, como de um valor inegável para a questão do financiamento educacional, entretanto, o referido autor faz uma análise crítica do modo como esse fundo foi articulado na prática. Dentre algumas fragilidades apresentadas pelo referido autor, pode-se destacar o modo da captação e redistribuição dos recursos para os estados e municípios, pois, segundo ele, não aconteceram de forma equitativa, o que pode promover o desenvolvimento da educação de forma desigual, o que vai de encontro a uma das premissas do fundo que é de “oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos” (BRASIL, 2007, p. 1). Segundo as palavras do referido autor,

Em outras palavras, a diferença entre a contribuição para o Fundeb e a receita com ele resulta em ganhos para uns governos e perdas para outros na mesma proporção”. [...] A consequência da lógica do Fundeb é que só os governos com ganhos e/ou complementação federal terão mais chances objetivas de desenvolver a educação básica e melhorar a remuneração do magistério, ao contrário dos que perderem, que não terão esta receita extra (DAVIES, 2019, p. 670).

O que se verifica é que a fala desse autor faz sentido até certo ponto, pois essa foi uma estratégia pensada justamente para que os estados com menos arrecadação pudessem também oferecer uma educação de qualidade e essa equiparação foi uma saída para que isso ocorresse,

sendo justamente atribuição da União custear o déficit entre os estados e a responsabilizar-se por essa alocação de recursos.

Dada a finalização do prazo de vigência do Fundeb, no ano de 2020, houve a necessidade de mobilização social para que este fosse renovado e transformado em um fundo permanente, pois ele se constitui atualmente de um imperioso instrumento para o fomento dos recursos financeiros destinados ao financiamento da educação básica. Assim, havia a preocupação de que muitos estados e municípios não tivessem condições financeiras para continuar ofertando uma educação básica pública de qualidade nem arcar com o custo dos salários dos profissionais do magistério, caso ele não fosse renovado. Para tanto, depois da luta da categoria de magistério e da sociedade em geral, foi colocado em votação e aprovada, na câmara e no senado federal, a PEC nº 26/2020.

Assim, foi promulgada, em 26 de agosto de 2020, a EC nº 108, que altera a Constituição Federal (BRASIL, 1988) para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Dentre diversas outras alterações, a referida emenda traz um aumento do percentual de complementação da União para que seja possível “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida” (BRASIL, 2020), ficando agora em 23%, em contraponto aos 10% que eram garantidos na lei anterior. Assim, com a nova redação do Art. 212, pode-se mencionar, principalmente:

Art. 212. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

II - os fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do **caput** do art. 155, o inciso II do **caput** do art. 157, os incisos II, III e IV do **caput** do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 159 desta Constituição;

III - os recursos referidos no inciso II do **caput** deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art.

211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do **caput** e no § 2º deste artigo;

IV - a União complementará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo;

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo (...) (BRASIL, 2020).

Já em 25 de dezembro de 2020 foi publicada a Lei 14.113, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

Vale salientar que com a nova lei começou a valer um novo percentual obrigatório a ser aplicado de forma progressiva pelos próximos 6 anos, conforme estipula o Art. 41: 12% (doze por cento), no primeiro ano; 15%, 17%, 19%, 21% e 23%, respectivamente, nos anos subsequentes, ou seja, levará um total de 6 (seis) anos para que seja aplicado o percentual de 23% de complementação da União para o FUNDEB.

Levando em consideração as discussões trazidas até aqui e a necessidade de demonstrar como se dá o recebimento dos recursos financeiros pelas escolas estaduais e como a descentralização se manifesta na prática no setor educacional, faz-se mister evidenciar que esses recursos são oriundos de duas esferas: ora da federal e ora da estadual. Sobre os repasses financeiros federais para as escolas, Moreira (2012) traz um desenho de como deve ser feita a aplicação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PPDE) no que diz respeito à autonomia e democratização dos processos de compras das escolas. Criado em 1995, o PDDE foi primeiro programa que permitiu que a União fizesse transferências diretas para as unidades escolares, permitindo, dessa forma, que as escolas tivessem autonomia para adquirir subsídios pedagógicos, bens de custeio e capital e serviços estruturais que permitiriam o seu efetivo funcionamento.

Para Moreira (2012), a criação desse programa permitiu desenvolver a autonomia escolar, pois este espaço se tornou a responsável por planejar e executar financeiramente ações de acordo com a sua realidade. Moreira (2012) também defende que outro resultado da implementação do PDDE foi o da descentralização, pelo fato de ser um repasse que se dá de forma direta. Ainda segundo a referida autora, a decisão de como utilizar os recursos financeiros não deve ser tomada de forma unilateral pela escola, ou seja,

Na gestão financeira descentralizada, novos atores participam deste processo: representantes da comunidade escolar – professores, pais, alunos e funcionários

aprovam o levantamento e a seleção das necessidades prioritárias da escola, dentro do que possibilita o PDDE (MOREIRA, 2012, p. 8).

Vale destacar neste momento que a questão da descentralização é muito valorizada nesse novo modo de encaminhar a gestão pública e que essa importância foi colocada nas palavras de Ferreira (2013, p. 40):

A descentralização representa uma característica encontrada na maior parte das teorias contemporâneas de gestão. Tem como objetivo principal dotar as organizações de melhores condições para o oferecimento de respostas despadronizadas às necessidades manifestas pelos diferentes grupos atendidos ou impactados. Também proporciona maior agilidade e qualidade aos processos decisórios (FERREIRA, 2013, p. 40).

Portanto, nesta subseção pôde-se verificar que, a partir da CF de 1988, vários foram os movimentos e modificações na legislação com foco no investimento na educação básica. Esses recursos são de suma importância para que a educação básica brasileira se desenvolva, permitindo, por meio dela, que o cidadão progrida em sua vida, em particular, e na sociedade, em geral, sempre na busca da promoção do bem-estar social.

Feita essa breve apresentação do processo histórico da implementação do modelo de gestão em voga a nível nacional e suas consequências na educação brasileira, a subseção seguinte tratará desse processo histórico a nível estadual, no âmbito do estado do Ceará, também mostrando brevemente seus desenlaces para o financiamento da educação estadual.

### **2.1.2 O Estado do Ceará e a gestão financeira da educação**

A administração do governo do estado do Ceará não difere do restante do país no que tange a adoção de uma postura descentralizadora entre os órgãos da administração pública. A Lei nº 13.297/2003 estabeleceu claramente os princípios que regem a estrutura administrativa do estado, dentre eles a “democratização, a descentralização, a participação, a regionalização, a flexibilidade e a integração das macrofunções”, como se pode verificar no Art. 1º:

Art. 1º. O modelo de Gestão do Poder Executivo tem como premissas básicas a democratização, a descentralização, a participação, a regionalização, a flexibilidade e a integração das macrofunções.

§ 1º. Democratização, compreendendo todas as iniciativas voltadas para garantir a ordem igualitária, o que implica na universalidade do atendimento, na qualidade da prestação dos serviços e na facilidade de acesso aos mesmos, traduzindo-se em descentralização e participação.

§ 2º. Descentralização, buscando estimular a gestão descentralizada, o que implica adotar modelos organizacionais capazes de assegurar um elevado grau de resolubilidade de demandas nos postos de atendimento de serviços públicos. A descentralização se dá em dois níveis: no interno - regionalização e desconcentração; no externo ou intergovernamental – municipalização (CEARÁ, 2003, p. 126).

Nesse momento, a administração pública cearense, seguindo o exemplo de outros estados, passou por uma reformulação, sendo agora inserido o Modelo de Gestão por Resultados (GPR), o qual, dentre outras prerrogativas, exigiria uma nova organização do aparelho do estado, bem como novas estratégias que permitissem obter resultados positivos em termo de eficiência e qualidade do serviço público ofertado. Como destaca Freitas (2014, p. 33), essa reestruturação “[...] e implicações no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas com foco nos resultados”, sendo mais tarde reiterada pela Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, a qual define que esta deve ser uma:

[...] administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, contínua e sistematicamente avaliada e reordenada às necessidades sociais, fornecendo concretos mecanismos de informação gerencial (CEARÁ, 2007, p.1).

A referida política fez-se necessária pois o estado do Ceará necessitava de um fortalecimento de seu modelo de gestão em um contexto de restrição orçamentária e baixa capacidade de investimento. Assim, a implementação desse modelo de gestão se deu ancorado em três linhas: 1) desenvolver estratégias de elevação de receitas e redução de despesas com base no equilíbrio fiscal; 2) promover a reorganização e modernização do modelo estrutural administrativo; 3) propiciar a efetivação de operações de crédito com agências multilaterais. Segundo Pinheiro (2014, p. 33),

Gestão por resultados é muito mais que um conjunto de técnicas ou apenas um mapa de indicadores. Representa acima de tudo mudança de atitude. É na verdade, um ambiente que visa fomentar atitudes gerenciais que sejam indutoras de uma nova cultura organizacional no setor público (PINHEIRO, 2014, p. 33).

A GPR imprime a tendência de um modelo que valoriza a gestão de recursos humanos para que, desse modo, “atraiam profissionais mais qualificados com conhecimentos e habilidades específicas necessárias ao desempenho de serviços públicos” (PINHEIRO, 2014).

Acompanhando todo esse movimento de mudança administrativa, e em acordo com os postulados da GPR e a necessidade de alcançar e manter o equilíbrio fiscal, foi criado, em 2004, o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF). O COGERF trata-se de um “órgão colegiado do governo estadual que formula diretrizes para execução e para a gestão do plano e da execução orçamentária” (CEARÁ, 2008, p. 74 *apud*<sup>2</sup> FREITAS, 2014, p. 64). Dessa

---

<sup>2</sup> FREITAS. Antonia Dalila Saldanha de. **Gestão financeira da política de ensino médio integrado e integral do Ceará**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014. Disponível em:

forma, este órgão atua até os dias atuais fornecendo o aval na definição sobre “em que” e “onde” podem ser utilizados os recursos financeiros cearenses, de modo a garantir que os preceitos fiscais sejam respeitados, preservando, assim, a ordem financeira estadual. Pode-se perceber aqui claramente a questão da autonomia financeira parcial, apontada por Freitas (2014), a qual as secretarias e, conseqüentemente, as unidades escolares, foco deste trabalho, estão submetidas.

A partir de 2007, uma série de medidas e estratégias foram sendo adotadas, seja pela SEPLAG, PGE ou pelo próprio COGERF, para aprimoramento da desenvoltura administrativa e financeira do estado do Ceará, inclusive o aperfeiçoamento do processo de *accountability*<sup>3</sup>, merecendo destaque a inclusão das prestações de contas por meio dos sites de cada secretaria. Um elemento que merece ser ressaltado nesse processo foi a criação da Escola de Gestão Pública (EGP) em 2009, como um órgão da Administração Direta ligado à SEPLAG, com o intuito de “fortalecer a GpR por meio da formação e capacitação dos servidores públicos” (CEARÁ, 2015, p. 15). Assim, merece destaque o fato de a EGP ser uma consequência do

desmembramento da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SEPLAG, que deu origem a Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas (Codep), que atuou como incubadora em alguns projetos, como novo modelo de desempenho, banco de talentos, programa qualidade de vida no trabalho, recadastramento de servidores ativos e a escola de governo, dentre outros (CEARÁ, 2015, p. 15).

Com base nos princípios da GPR, a Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC) publicou o Decreto n° 30.282/2010, que, além de deixar evidentes os valores que a regem, que são: qualidade, transparência, ética, equidade, eficiência e participação (Art. 3º), define também sua missão e as ações que lhe compete:

Art.2º A Secretaria da Educação tem como missão garantir educação básica com equidade e foco no sucesso do aluno, competindo-lhe:

- I - definir e coordenar políticas e diretrizes educacionais para o sistema de ensino médio, comprometidas com o desenvolvimento social inclusivo e a formação cidadã;
- II - garantir, em estreita colaboração com os municípios, a oferta da educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos residentes no território cearense;
- III - estimular a parceria institucional na formulação e implementação de programas de educação profissional para os jovens cearenses;
- IV - assegurar o fortalecimento da política de gestão democrática, na rede pública de ensino do Estado;

---

<http://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2014/11/ANTONIA-DALILA-SALDANHA-DE-FREITAS.pdf>. Acesso em: 03 maio 2020.

<sup>3</sup> Accountability trata-se da “prestação de contas por meio de informações sobre as tarefas realizadas, bem como sobre quem atua e o que faz”. (RAMIRES; DAVID, 2013a, p. 70)

- V - promover o desenvolvimento de pessoas para o sistema de ensino, garantindo qualidade na formação e valorização profissional;
- VI - estimular o diálogo com a sociedade civil e outras instâncias governamentais como instrumento de controle social e de integração das políticas educacionais;
- VII - assegurar a manutenção e o funcionamento da rede pública estadual de acordo com padrões básicos de qualidade;
- VIII - desenvolver mecanismos de acompanhamento e avaliação do sistema de ensino público, com foco na melhoria dos resultados educacionais;
- IX - promover a realização de estudos e pesquisas para o aperfeiçoamento do sistema educacional, estabelecendo parcerias com outros órgãos ou instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais;
- X - exercer outras atribuições es correlatas, nos termos do Regulamento. (CEARÁ, 2010).

Para tanto, ancorados no Plano Plurianual (PPA)<sup>4</sup>, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>5</sup>, exigidos pela CF/88, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>6</sup>, nº 101/2000, o referido Estado vem conseguindo garantias de investimento em todos os setores da administração pública, inclusive no setor educacional, em seu orçamento, o qual, como já mencionado, é controlado, planejado e monitorado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

O Orçamento do Estado é o instrumento que assegura os recursos necessários à implementação das políticas públicas e o funcionamento da estrutura de governo e contempla, de forma sintética, as seguintes categorias de gastos: Transferência aos Municípios, Pagamento da Dívida, Pessoal, Custeio de Manutenção, Custeio Finalístico, Projetos (Mapp) (CEARÁ, 2011, p. 7 *apud*<sup>7</sup> FREITAS, 2014, p. 61).

Freitas (2014) mostra ainda que o modelo de gestão orçamentária e financeira adotado pelo estado do Ceará fornece uma autonomia parcial para as suas secretarias, pois as ações por elas desenvolvidas têm que estar atreladas aos resultados estratégicos previstos no PPA. Portanto, essas ações devem ser previamente aprovadas pelo Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF).

---

<sup>4</sup> O PPA consiste em um dos instrumentos que compõem o modelo orçamentário brasileiro (juntamente com a LDO e a LOA), exigidos na CF de 1988, possui vigência de quatro anos e sua função é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública.

<sup>5</sup> A LOA constitui-se como outro instrumento do modelo orçamentário brasileiro (assim como o PPA e a LDO) e tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

<sup>6</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trata-se da Lei Complementar nº 101/2000 que, grosso modo, determina formas de prevenção e correção de situações que comprometem o equilíbrio das contas públicas.

<sup>7</sup> FREITAS. Antonia Dalila Saldanha de. **Gestão financeira da política de ensino médio integrado e integral do Ceará**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014. Disponível em: <http://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2014/11/ANTONIA-DALILA-SALDANHA-DE-FREITAS.pdf>. Acesso em: 03 maio 2020.

Assim, cada secretaria tem autonomia para decidir como fará o planejamento financeiro de suas instituições, de acordo com a quantidade de recursos financeiros a elas repassados. Tal autonomia passou a ser possível a partir do decreto estadual nº 29.623/2009, que regulamentou a execução orçamentária das despesas mediante a descentralização do orçamento entre os órgãos e entidades das administrações direta e indireta do poder executivo. O Art. 1º do referido decreto versa que “a execução orçamentária da despesa poderá, respeitadas as competências institucionais, processar-se mediante a descentralização de créditos autorizados na Lei Orçamentária Anual entre os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo” (CEARÁ, 2009, p. 1).

Entretanto, no ano de 2020, dada as circunstâncias da pandemia de COVID- 19<sup>8</sup> que, dentre outros setores, também acometeu de forma brusca o setor econômico, o Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), decretou o plano de contingenciamento de gastos no âmbito do poder executivo, se manifestando por meio da Resolução 07/2020 do COGERF. A referida resolução traz um demonstrativo de como deverá ocorrer o contingenciamento e é a mais importante para este trabalho, pois trata da questão das compras públicas nas escolas CREDE 1, e traz a determinação de que qualquer novo contrato que seja oneroso ao Estado deve ser submetido à aprovação do COGERF.

Desse modo, o que se pode perceber, a partir do início dos anos 2000, é a busca por uma “disseminação e institucionalização”, do modelo de Gestão Pública para Resultados no estado do Ceará, vislumbrando o aprimoramento tanto no aspecto como gerir administrativamente o setor público do referido estado, como também desenvolver essa modelo de modo a utilizar os recursos financeiros amparados na responsabilidade fiscal. Ou seja, deixa em segundo plano os aspectos procedimentais, trazendo os resultados para o primeiro plano.

A orientação para resultados representa uma mudança de perspectiva nos modelos da administração pública ao vislumbrar um novo olhar para o funcionamento das organizações, retirando o foco dos meios (procedimentos, recursos e requisitos formais) para colocá-lo, principalmente, nos resultados transformadores de interesse do cidadão (*outcomes*), passando pela entrega de produtos/serviços (*outputs*) (...) (CEARÁ, 2016).

De acordo com site do Governo do Estado, o modelo GPR permite que o Ceará se mostre como uma referência no tocante à *práxis* de gerência do setor público, fato que se comprova por meio das diversas premiações que tem recebido a nível nacional e por meio do

---

<sup>8</sup> Segundo o Ministério da Saúde, a Covid-19 se constitui de uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, tida como potencialmente grave e de elevada transmissibilidade que elevou ao nível de pandemia devido sua distribuição global.

reconhecimento internacional que se percebe por meio dos convites feitos para divulgação em eventos no exterior.

Para a presente pesquisa as informações trazidas nessa seção são pertinentes, tendo em vista a forma como o Ceará gerencia o setor público, em relação à organização e encaminhamento da máquina pública. Além disso, a apresentação abordada nesta subseção auxilia no entendimento de como se manifestam as questões orçamentárias e fiscais que vão influenciar o modo como os recursos financeiros chegam e são administrados pelo setor educacional do referido Estado.

Na próxima subseção será detalhado como são feitos os repasses financeiros para o setor educacional no que tange a aquisição de materiais e serviços indispensáveis ao funcionamento das unidades escolares. Vale colocar que serão especificados recursos provenientes da esfera federal e estadual.

## 2.2 OS RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS PARA A EDUCAÇÃO

A Secretaria de Educação do Ceará - SEDUC, seguindo a tendência descentralizadora nacional e estadual, permite que as escolas, ao receberem um aporte orçamentário, decidam, junto à comunidade escolar, como será o planejamento de gastos desses recursos. Há, entretanto, um trâmite colaborativo entre a SEDUC, a Secretaria de Gestão e Planejamento (SEPLAG), Secretaria da Fazenda (SEFAZ), a Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação de Maracanaú (CREDE 1) e as escolas, ou seja, a cada etapa do processo de compra de materiais de uso permanente ou de consumo ou de execução de serviços de manutenção ou obras de engenharia por elas efetivadas é necessária a validação pelos órgãos superiores anteriormente mencionados, de forma desenvolver um acompanhamento dos processos orçamentários e financeiros executados pelas referidas escolas.

Nesse ínterim, no que diz respeito ao eixo da gestão financeira das escolas e do setor responsável nas CREDE/SEFOR e na SEDUC, é válido destacar a importância e o dever de se trabalhar dentro dos princípios que regem a administração pública, conforme o *caput* do Art. 37 da CF/88, que define que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988, p. 36).

É, portanto, para cumprir essa prerrogativa, que os processos de compras de materiais, serviços e obras de engenharia da administração pública brasileiros se dão por meio de licitação, ainda conforme o Art. 37 da CF:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, p. 38).

As escolas recebem um montante de recursos para ser utilizado durante o ano orçamentário em vigência, recursos esses já garantidos em lei desde CF/88, em seu artigo 212, o qual secciona as responsabilidades financeiras de cada ente federado, no âmbito da Educação, bem como deixa exposto de onde serão captados cada recurso.

Desse modo, esses recursos financeiros, atualmente, podem ser oriundos tanto da esfera federal como da esfera estadual. Embora as escolas estaduais cearenses possam receber outros recursos que são pontuais, ou seja, que não necessariamente têm continuidade no decorrer dos anos, como o Novo Ensino Médio, o Programa de Inovação Educação Conectada, o Programa Atleta da Escola, o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), o programa Escola Adaptada, os principais recursos que as instituições recebem são provenientes da esfera federal, sendo eles o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Destinado à melhoria e manutenção da infraestrutura, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) representa uma importante fonte financeira para escolas pois, conforme o Art. 23 da Lei nº 11.947/2009,

Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. (BRASIL, 2009).

Esse recurso, como o nome evidencia, é repassado de forma direta, do governo federal para as unidades escolares. O seu modo de utilização também se dá de forma direta entre essas escolas e os fornecedores, ou seja, o próprio ordenador de despesas que, no caso, é o diretor escolar da unidade escolar, é responsável pelo processo de compra, recebimento e pagamento desses serviços. Assim, fica restando apenas a prestação de contas a ser realizada para as CREDE/SEFOR, no caso do estado do Ceará, conforme é apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Trâmite do recebimento e repasse do PDDE



Fonte: Elaborado pela autora conforme rotina de trabalho e com base na Lei nº 11.947/2019.

O outro recurso advindo da esfera federal, dessa vez para a merenda escolar, é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é um programa do Ministério da Educação (MEC) administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O PNAE é um programa de máxima importância para o fomento de uma educação de qualidade e equânime, pois a merenda escolar é um elemento essencial para que a aprendizagem dos alunos aconteça de forma efetiva, conforme preconiza o Art. 4º da Lei nº 11.947/2009:

O Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (BRASIL, 2009).

Vale ressaltar que os recursos advindos do PNAE, diferentemente do PDDE, são, primeiramente, repassados para a SEDUC, a qual se responsabiliza por fazer o repasse para cada uma das unidades escolares por meio de portarias específicas. Na tabela 1 é possível verificar as portarias que foram destinadas para a alimentação escolar e o valor total do aporte referente a cada ano, de 2019 a 2021. Vale destacar que a quantidade de recursos para cada unidade escolar varia de acordo com o número de discentes, de acordo com o Censo Escolar, conforme as regras da Lei nº 11.947/2009.

Tabela 1 – Recursos destinados para a alimentação escolar nos de 2019 a 2021

Ano	Finalidade	Portaria	Valor do recurso (em RS)
2019	Alimentação Escolar	16	8.389.474,56
2020	Alimentação Escolar	356	6.551.378,85
		464	1.325.840,00
2021	Alimentação Escolar	189	7.375.333,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pelo sistema SAA, 2021.

No tocante ao trâmite referente ao repasse do PNAE, a Figura 2 vem para representá-lo.

Figura 2 – Trâmite do recebimento e repasse do PNAE



Fonte: Elaborado pela autora conforme rotina de trabalho, com base na Lei nº11.947/2009 e nas orientações SEDUC/SEFAZ.

Como se pode verificar por meio da Figura 2, há a transferência do recurso federal primeiro para a Secretaria Estadual e desta para as unidades escolares, a depender da quantidade de estudantes que cada uma possui. Após essa etapa, segue o trâmite do planejamento e execução do processo licitatório realizados pelas instituições de ensino, processos esses que serão encaminhados à CREDE para empenho e, posteriormente, liquidação, sendo que esta última encaminha para a SEDUC realizar o pagamento. E, por fim, as escolas encaminham as prestações de conta para que as CREDEs a analisem, finalizando, assim, o processo.

Na subseção subsequente a esta serão apresentados os recursos que escolas estaduais cearenses recebem do próprio governo estadual.

### 2.3 OS RECURSOS RECEBIDOS DO GOVERNO DO ESTADO PELAS ESCOLAS ESTADUAIS CEARENSES

No que se refere à realidade cearense, Freitas (2014) traça um panorama da adequação às mudanças administrativas pelas quais passava o país na década de 1990, levando em consideração a questão da expansão e democratização da educação pública brasileira que acarretou uma expansão no número de matrícula e, portanto, a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas que propiciassem uma oferta de educação com qualidade, “fortalecimento da autonomia escolar e de descentralização dos processos de gestão pedagógica e financeira” (FREITAS, 2014, p. 26). Dentre tais ações a autora expõe:

A construção e reforma de escolas, a reorganização curricular, o fortalecimento da autonomia da gestão escolar, a modernização dos processos administrativos e a implementação de programas de formação continuada para gestores, professores e corpo técnico-administrativo integravam as principais iniciativas da política de expansão e melhoria do Ensino Médio cearense, implementada no período 1995-2002, contando com financiamento de empréstimos internacionais e do governo federal (FREITAS, 2014, p. 26).

Com relação ao aspecto financeiro, Freitas (2014) apresenta o entendimento de que somente com investimento em educação é possível eliminar as desigualdades sociais tão visíveis no Brasil, pois “a educação, sendo ofertada para todos com qualidade, contribuirá para a inserção produtiva do indivíduo na economia e na sociedade, favorecendo a eliminação gradual das desigualdades que tanto dificultam o desenvolvimento de um país” (FREITAS, 2014, p. 58). Tendo em vista, portanto, a necessidade de ampliação de investimentos financeiros na educação cearense, a gestão governamental cearense, seguindo a tendência nacional, vem tentando, desde a década de 1990, investir e desenvolver estratégias de investimento financeiro nas escolas de ensino médio da referida rede. Vale destacar que tal postura enfrenta muitos obstáculos para conseguir desenvolver um plano estratégico financeiro bem articulado, dados os grandes entraves financeiros que o referido estado sempre vivenciou.

No que tange à rede de ensino estadual, os aportes destinados às escolas oriundos do próprio governo estadual são para a manutenção e desenvolvimento da educação, seja para realização de serviços estruturais, seja para compra de bens de consumo e para a complementação da alimentação escolar. No caso das escolas de educação profissional, ainda é destinado um montante para a realização de projetos para ações pedagógicas, científicas, culturais e esportivas e serviços obras de engenharia, conforme preconiza a Lei Complementar nº 137/2014

a gestão financeira das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação - CREDE, das Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza – SEFOR, e das unidades escolares da rede estadual de ensino se dará através de repasses de recursos financeiros, objetivando a maior eficiência e autonomia no funcionamento destas unidades, buscando atender:

- I – a alimentação dos alunos das unidades escolares da rede estadual de ensino;
- II – a manutenção das CREDEs, SEFORs e unidades escolares da rede estadual de ensino, nos termos definidos no art.70 da Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- III – execução de obras e serviços de engenharia na estrutura física das CREDEs, SEFORs e unidades escolares da rede estadual de ensino;
- IV – execução de projetos pedagógicos, bem como outras ações necessárias ao bom funcionamento das CREDEs, SEFORs e unidades escolares da rede estadual de ensino, limitados aos valores estabelecidos no art.24, inciso II, da Lei Federal nº8.666, de 21 de junho de 1993, por exercício financeiro. (CEARÁ, 2014, p. 3).

Esses aportes chegam anualmente por meio de portarias específicas da Secretaria de Educação do Estado, nas quais se especifica o valor destinado a cada instituição de ensino, bem como em que deve ser investido o recurso, ou seja, na memória de cálculo, vem especificados os elementos de despesa a que se refere tal portaria. Na tabela 2, é possível verificar as portarias e o montante destinado por cada uma às escolas estaduais do Ceará, durante os anos de 2019 a 2021.

Tabela 2 – Aportes estaduais destinadas às escolas estaduais nos anos de 2019 a 2021

<b>Ano</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Portaria</b>	<b>Valor do aporte (em R\$)</b>
2019	Manutenção	50	3.017.815,20
		403	38.040,43
		865	12.191,92
	Projetos Pedagógicos	1158	492.415,26
		1210	11.920,00
		1073	2.530,80
		402	223.794,38
2020	Manutenção	355	2.356.775,98
		465	647.999,59
	Projetos Pedagógicos	373	149.481,82
2021	Manutenção	188	1.057.800,00
		310	1.929.520,00
		501	1.056.750,00
		500	182.000,00
	Projetos Pedagógicos	422	165.826,76,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pelo sistema SAA, 2021.

Importa ressaltar que, no decorrer do ano, a SEDUC geralmente disponibiliza outras portarias, destinando outros recursos para a educação como projetos específicos para as escolas de ensino profissional e de tempo integral. Como exemplos dessas portarias é possível citar os Projetos “Minha Escola é da Comunidade”<sup>9</sup>, “Enem Chego Junto, Chego Bem”<sup>10</sup>, e as “Bolsas

<sup>9</sup> Para mais informações sobre o Projeto Minha Escola é da Comunidade deve-se acessar: <https://www.ceara.gov.br/2019/05/28/governador-anuncia-edital-para-financiamento-de-projetos-comunitarios-nas-escolas/>. Acesso em: 16 de mai. 2020.

<sup>10</sup> Para mais informações sobre o projeto “Enem Chego Junto, Chego Bem”, pode-se acessar: <https://www.ceara.gov.br/2019/05/29/acoes-do-enem-chego-junto-chego-bem-promovem-motivacao-e-preparacao-extra-aos-jovens-que-querem-cursar-o-ensino-superior/>. Acesso em: 16 de mai. de 2020.

de Monitoria e Tutoria” recebidas no ano de 2019, que foram pontuais, mas não abrangeram todas as escolas e não tiveram, obrigatoriamente, uma continuidade no decorrer dos anos seguintes. Desse modo, elas não foram repassadas no ano de 2020.

Essa informação sobre o recebimento de recursos financeiros ao longo do ano tem relevância para esta pesquisa, pois algumas portarias são destinadas quando o ano financeiro já está em curso. Assim, tais alterações no orçamento demandam novos planejamentos, pois se constituirão de novos processos de compras, ou seja, isso se configura em um acréscimo na demanda de trabalho das escolas e, conseqüentemente, da regional.

Vale aqui destacar que os recursos financeiros que são destinados para essas ações são oriundos, em sua maioria, do tesouro estadual. O governo estadual do Ceará, no que se refere ao setor educacional, “para sua expansão, manutenção e desenvolvimento, conta com os recursos do FUNDEB, Tesouro Estadual, Salário Educação, Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e outros recursos oriundos de operações de crédito” (FREITAS, 2014, p. 21). Entretanto, em vista do fato de o maior percentual dos recursos do Fundeb ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério, cabe ao governo complementar a manutenção e desenvolvimento da Educação com recursos próprios.

Além do FUNDEB, o Ceará tem o apoio do FECOP, que se constitui como um importante mecanismo de investimento, além de outros setores, na Educação cearense. Os recursos orçamentários oriundos do FECOP ajudam para que essa educação possa ser ofertada com qualidade de forma pública e gratuita, como preconiza a legislação em voga. O FECOP, instituído pela Lei complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003 e regulamentado pelo Decreto Nº 29.910, de 29 de setembro de 2009, foi criado para atender o preceito legal de garantir direitos sociais estabelecidos no art. 6º, da Constituição Federal de 1988, dentre os quais se encaixam a saúde, a educação, a alimentação, a moradia, a proteção à maternidade e à infância, e a proteção aos desamparados. Tal fundo

vem se configurando como um meio para fortalecimento e ampliação de políticas públicas capazes de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população pobre, nas diversas áreas de atuação: saúde, assistência social, educação, cultura, esporte, desenvolvimento agrário, entre outras (CEARÁ, 2014, p. 4).

É desse modo, ancorados na legislação, que os aportes financeiros recebidos pelas unidades escolares devem ser recebidos, executados e, posteriormente, submetidos à prestação de contas. Também com bases nesses princípios e, principalmente, no que se refere à eficiência, que se desenvolveu o interesse da autora deste trabalho, que é mapear os percalços que impedem que as liquidações, que chegam à CREDE 1 para serem processadas, sejam realizadas de forma

eficiente e a contento, visto que essa etapa é de máxima importância, pois é nela que “a secretaria reconhece a dívida, uma vez que o produto foi entregue nas condições previstas” (DAVID; RAMIRES, 2013b, p. 107).

## 2.4 LEGISLAÇÃO PERTINENTE AOS PROCESSOS DE COMPRAS

No Brasil, os gestores públicos devem pautar suas escolhas e decisões no tocante ao setor público que lhes compete nos princípios constitucionais da “legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência”, conforme o Cap. 37 da CF/88, de forma a sedimentar que o objetivo primordial da administração pública é o bem comum da coletividade. No que diz respeito à aquisição de serviços e insumos para tal setor, já que a administração precisa recorrer a serviços contratados de terceiros para fornecer tais recursos, o mesmo capítulo da referida Constituição deixa que claro que:

XXI—ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, p. 37)

Em suma, licitação é “o procedimento previsto em lei e obrigatório para a Administração Pública (e demais organismos por ela controlados), utilizado para a escolha da melhor proposta a ser utilizada numa eventual e futura contratação” (SILVEIRA, 2013, p. 179). A complexidade dos processos de licitação é tanta que foi necessária uma lei infraconstitucional para regulamentá-los. A lei em questão trata-se da Lei 8.666 de 1993 que, além de fortalecer o texto constitucional de 1988, inclui mais alguns princípios correspondentes à administração pública:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993, p. 9).

A Lei de Licitações, de 1993<sup>11</sup>, deixa explícito quais modalidades de licitação devem se manifestar para a realização das compras públicas, a saber: a Concorrência; a Tomada de preços; o Convite; o Concurso e o Leilão.

§ 1º **Concorrência** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º **Tomada de preços** é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º **Convite** é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º **Concurso** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º **Leilão** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstas no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993, p. 1, grifo nosso).

A Carta Convite trata-se de uma modalidade de licitação em que se pré-seleciona os participantes do processo licitatório, ou seja, o órgão contratante, no caso a Administração Pública, envia uma solicitação a, no mínimo, três convidados, os quais serão os possíveis licitantes, conforme o § 3º do art. 22 da Lei 8.666/93. O tempo para a divulgação da licitação na modalidade convite é bem reduzido, sendo, assim, o prazo mínimo para o envio da carta-convite até a data determinada para o recebimento das propostas é de 5 (cinco) dias úteis (art. 21, § 2º, inc. IV da Lei nº 8.666/93). Os interessados em participar do processo devem manifestar seu interesse com antecedência de até um dia da sessão. Os licitantes, portanto, devem apresentar até o dia do certame dois envelopes sendo o primeiro com a documentação de habilitação e o segundo com as propostas de preço.

A etapa seguinte do processo trata-se da análise da documentação de habilitação, caso todas as empresas candidatas apresentem por completo e corretamente a documentação exigida, serão consideradas aptas e habilitadas para etapa posterior, que consiste na abertura das propostas de preços. Caso alguma licitante apresente algum problema na documentação, será

---

<sup>11</sup> Vale destacar aqui a Lei de Licitações de 1993 foi substituída pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que será obrigatória a partir do ano de 2023. Como o Estado do Ceará ainda não aderiu à nova Lei, pois esta se encontra ainda no período de transição, precisou-se neste trabalho abordar ainda sobre a antiga lei.

considerada inabilitada e o prazo recursal de dois dias é dado para alguma manifestação (art. 109, I, Lei 8.666/93), contados da lavratura da ata ou da intimação do ato. Do mesmo modo, caso algum recurso seja interposto, a instituição terá o prazo de cinco dias úteis para respondê-lo, e após o veredito desta, mais dois dias úteis deverão ser estipulados para possíveis contrarrazões dos demais licitantes.

Somente após transcorrido este prazo recursal da fase de habilitação e após o julgamento de todos os recursos interpostos ou, ainda, existindo a desistência expressa de todos os licitantes quanto ao direito de recorrer, poderá ser dada continuidade ao processo, prosseguindo com a abertura das propostas de preços, sendo considerada a vencedora/arrematante aquela que apresenta a melhor proposta de preço para realizar o serviço ou fornecer os materiais para a administração pública. Vale destacar que, nesta fase, apenas serão abertos os envelopes contendo as propostas dos licitantes habilitados em sessão pública previamente designada, e o conteúdo de cada um deles examinado e rubricado pelos licitantes presentes e pela comissão de licitação. Após dois dias da finalização do processo e envio da ata de realização do certame, não havendo recursos interpostos contra o resultado desta fase, este pode ser encaminhado para homologação e adjudicação e ser dado prosseguimento com a firma do contrato. Considera-se contrato, segundo o parágrafo único da Lei nº 8.666 (1993, p. 9), “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

A modalidade de licitação Convite é a mais simples das licitações. Isso porque as contratações de menor valor são a ela destinadas. Tais valores são estipulados pelo Decreto Federal nº 9.412/2018. Desta forma, as contratações de obras e serviços de engenharia feitas por meio da modalidade Carta Convite não devem ultrapassar o valor de R\$ 330.000,00. Enquanto isso, para outros serviços, o valor limite para a Carta Convite na licitação é de R\$176.000,00.

Mais tarde, por meio da Lei nº 10.520/02, determina-se também a modalidade Pregão para a aquisição de comuns, sendo estes bens “[...] cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002). A modalidade Pregão foi a responsável por trazer muita agilidade e facilidades aos processos de compras e, conseqüentemente, desburocratizar todo o processo. A principal diferença entre o pregão e as demais modalidades diz respeito ao fato de que nele não há limites de valores e ao fato de que primeiro se faz a análise da proposta e só posteriormente é que acontece a análise da documentação.

Em dezembro de 2020, foi aprovado o Projeto de Lei Nº 4.253/2020, o qual se transformou na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a qual será o substitutivo da Lei de Licitações de 1993, que perdurou por 27 anos. A aprovação desta PL se manifesta por uma busca que há muito se tenta colocar nos processos de compras públicas, reduzindo a burocracia e simplificando tal processo. Oliveira (2020) aponta que tal processo foi necessário para a modernização deste, assim ele afirma que “com efeito, a necessidade de modernização das normas de licitações e contratações públicas têm sido defendida pela doutrina, jurisprudência e pelos gestores públicos” (OLIVEIRA, 2020).

Oliveira ainda argumenta que

o regime tradicional instituído, inicialmente, pelo Decreto-lei 2.300/1986 e, posteriormente, pela Lei 8.666/1993, sempre foi marcado pelo excesso de formalismos procedimentais e não trouxe o benefício esperado que seria a diminuição da corrupção no bojo dos procedimentos licitatórios, com a redução da discricionariedade do administrador e a ampliação dos mecanismos de controle (OLIVEIRA, 2020).

Dentre as principais mudanças trazidas pela nova lei de licitações, Oliveira (2020) aponta que merece destaque: o fato de que ficaram de fora da abrangência desta as empresas públicas, sociedades de economia mista e estatais regidas pela Lei 13.303/16; a “inversão de fases do pregão”, que agora será uma regra em todas as licitações; não mais se definirá a modalidade em razão do valor do objeto, daí as modalidades de tomada de preços e convite serem extintas, permanecendo a concorrência e o pregão, que serão definidos em razão da complexidade do objeto; e o fato de que incidirão novos valores para a dispensa de licitação (até R\$ 100.000,00 para obras ou serviços de engenharia, ou serviços de manutenção de veículos automotores e até R\$ 50 mil para bens e outros serviços).

Adotar esses procedimentos quanto ao processo de aquisições para o setor público ajudar a tornar esse processo mais transparente, justo e com isonomia quanto aos atores nele envolvidos, ou seja, tanto para gestor público quanto para o fornecedor. Assim, a legislação busca uma forma de dirimir a possibilidade de atitudes não condizentes com os princípios basilares da administração pública, tendo em vista que a não observância e cumprimento de tais procedimentos podem incorrer em responsabilização dos gestores públicos.

Em prosseguimento aos primeiros apontamentos feitos até aqui, a seção seguinte versará sobre como se manifesta o processo de compras, mais especificamente na administração pública do estado do Ceará.

#### **2.4.1 O processo de compras na administração pública cearense**

Todas as modalidades de compras públicas são pré-determinadas pela legislação da administração pública do estado do Ceará e pela Lei de Licitações de 1993, ou seja, as compras públicas no estado do Ceará seguem os mesmos preceitos da legislação federal. Assim, do mesmo modo, “as principais modalidades adotadas são: Concorrência, Tomada de Preço, Convite e Pregão (presencial ou eletrônico)” (CEARÁ, 2016, p. 16). Sendo que “a diferença entre uma modalidade e outra se deve ao objeto ou valor a ser contratado” (CEARÁ, 2016, p. 16). Entretanto,

a legislação permite, ainda, que os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual realizem contratações diretas, como é o caso das aquisições por dispensas de licitação em razão de valor. Nesse caso, o Governo do Estado adota um procedimento denominado Cotação Eletrônica. (CEARÁ, 2016, p. 16).

A Tabela 3 apresenta as principais formas de contratação adotadas pelo governo do Estado do Ceará.

Tabela 3 – Principais formas de contratação adotadas pelo Governo do Estado do Ceará

Característica da Modalidade	Critério de julgamento das propostas	Limite de valor estimado do objeto	Instrumento e prazo mínimo de divulgação	Quem executa e forma de execução
<b>Concorrência:</b> para quaisquer interessados que comprovem qualificação na fase de habilitação.	Menor preço, melhor técnica ou técnica e preço	Acima de 650 mil – compras; Acima de 1,5 mi – obras e serviços de engenharia.	Edital – 30 ou 45 dias	Central de Licitações do Estado – Presencial
<b>Tomada de Preços:</b> para cadastrados até o 3º anterior ao recebimento das propostas.	Menor preço, melhor técnica ou técnica e preço	Até 650 mil – compras; Até 1,5 mi – obras e serviços de engenharia.	Edital – 15 ou 30 dias	Central de Licitações do Estado – Presencial
<b>Convite:</b> para cadastrados ou não, em nº mínimo de 3, extensivo aos demais cadastrados que se manifestarem até 24 horas antes da abertura das propostas.	Menor preço, melhor técnica ou técnica e preço	Até 80 mil – compras; Até 150 mil – obras e serviços de engenharia.	Carta convite – 5 dias úteis	Central de Licitações do Estado e Escolas Estaduais – Presencial
<b>Pregão (presencial ou eletrônico):</b> modalidade alternativa, para a contratação de bens e serviços comuns.	Menor preço	Não há limite de valor	Edital – 8 dias úteis	Central de Licitações do Estado – Presencial ou Eletrônica
<b>Dispensa por valor:</b> para aquisição de bens e serviços de pequeno valor.	Menor preço	Até 8 mil – compras e serviços.	Termo de Participação – 24 horas	Órgãos e Entidades do Estado - Eletrônica

Fonte: Ceará (2016. p. 16 e 17).

A carta convite é utilizada, portanto, para a aquisição de valores acima de R\$ 17.000,00 ou para serviços e obras de engenharia. Segundo a Lei 8666/93,

é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. (BRASIL, 1993, p. 27)

Já a cotação eletrônica é uma modalidade de contratação a qual se trata de uma dispensa de licitação e é utilizada no estado do Ceará para a contratação de valores até R\$ 17.000,00. Permite que sejam adquiridos de bens de pequeno valor por intermédio de processo eletrônico na Internet. Como bens de pequeno valor são caracterizados aqueles que se enquadram na hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666/1993. A Cotação Eletrônica, em suma, se constitui de

uma disputa sem sessão pública, que ocorre da seguinte forma: durante o período (mínimo de 24 horas) disponibilizado para acolhimento de propostas previsto no edital/termo de participação, os fornecedores efetuam seus lances. Ao compararem as condições e valores já registrados por outros disputantes, podem ofertar novos lances abaixo da melhor oferta. No horário especificado no edital/termo de participação as propostas serão abertas e o órgão promotor da cotação poderá adjudicar o objeto ao disputante da melhor proposta, desde que atenda aos requisitos exigidos no instrumento convocatório (CEARÁ, 2016, p. 18).

No Quadro 1 é possível verificar as principais etapas que constituem a realização de uma cotação eletrônica:

Quadro 1 - Principais etapas da realização da Cotação Eletrônica

1ª Etapa	Cadastramento da cotação pelo órgão promotor, o qual anexa o instrumento de convocação (Termo de Participação), insere os itens/grupos e publica o procedimento na plataforma Licitaweb.
2ª Etapa	Acolhimento das propostas de preço durante o período (mínimo de 24 horas) disponibilizado para tal, conforme previsto no Termo de Participação. Assim, os fornecedores, previamente inscritos no Cadastrado de Fornecedores do Estado, efetuam seus lances.
3ª Etapa	Nesta etapa, os fornecedores podem, ao compararem as condições e valores já registrados por outros disputantes, ofertar novos lances abaixo da sua melhor oferta;
4ª Etapa	Abertura das propostas, no horário especificado no Termo de Participação. Neste momento, o órgão promotor da cotação poderá negociar e/ou declarar vencedor o arrematante da melhor proposta, desde que atenda aos requisitos exigidos no instrumento convocatório.

Fonte: elaborado pela autora conforme informações contidas no site Portal de Compras.

A maioria dos processos licitatórios das escolas estaduais cearenses acontecem pela modalidade de cotação eletrônica, pois os gestores de compras dessas unidades a preferem, dada a quantidade de processos que as escolas realizam, por serem disputas de baixo valor (até R\$ 17.000,00), dada a quantidade de tempo que dispõem para a aquisição desses bens e serviços, e por ser considerada uma modalidade mais simples, por transcorrer de forma online. Para critério de exemplificação, pode-se demonstrar o caso da Escola X (descrita na seção 2.5.1) que, ano de 2019, dos quarenta e três processos de compras realizados, dois foram na modalidade Convite, um na modalidade Chamada Pública e 40 na modalidade Cotação Eletrônica, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 – Quantidade de processos de compras realizados pela Escola X em 2019, por modalidade



Fonte: elaborado pela autora, conforme dados do S2GPR, SEPLAG (2019).

No ano de 2020 houve uma redução na quantidade de processos de compras efetivados por esta escola. Vale destacar que foi um ano atípico, dada a ocorrência da pandemia de COVID-19 e o fato de as escolas estaduais estarem fechadas para atendimento presencial, sendo as aulas ministradas de forma remota. Entretanto, a mesma situação é vista com relação à quantidade de cotações eletrônicas realizadas em relação às outras modalidades. Isso porque, dos 26 processos realizados, 22 se manifestaram na forma de cotação eletrônica, 2 como chamada pública e 2 na modalidade carta convite, como mostrado na Figura 4.

Figura 4 – Quantidade de processos de compras realizados pela escola x em 2020, por modalidade



Fonte: elaborado pela autora, conforme dados do S2GPR, SEPLAG (2021).

No ano de 2021 também se observou que a modalidade cotação eletrônica continuou prevalecendo em relação à carta convite e a chamada pública, pois, dos 27 processos realizados pela Escola X, 20 foram realizados nesta modalidade, 2 na forma de carta convite e 3 na modalidade chamada pública, como se pode verificar na Figura 5.

Figura 5 – Quantidade de processos de compras realizados pela Escola X em 2021, por modalidade



Fonte: elaborado pela autora, conforme dados do S2GPR, SEPLAG (2021).

Amparado na Medida Provisória 961/2020 do Governo Federal, que foi transformada na Lei 14.065/2020, e visando à implementação e modernização administrativa governamental, no que se refere a tecnologia da informação e a “necessidade de dotar o Estado de maior transparência, racionalização e agilidade nos processos administrativos para compras de bens comuns dispensáveis de licitação” (CEARÁ, 2020, p. 8), o governo cearense lançou o Decreto nº 33.486, de 21 de fevereiro de 2020. Tal decreto veio com o intuito de trazer uma reformulação

nos processos de cotação eletrônica, inclusive permitindo nesta modalidade os serviços de obras de engenharia.

Há ainda, dentre as modalidades de compras utilizadas pelas escolas estaduais, a Chamada Pública aplicada para a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar, que não se trata de uma licitação em si, pois constitui-se de uma dispensa de licitação, mas que está garantida na Lei 11.947/09:

Art. 2º. São diretrizes da alimentação escolar: (...) V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. (BRASIL, 2009)

Vale destacar que a Lei 11.947/09 determina que, de todo repasse do FNDE referente ao PNAE, pelo menos 30% devem ser destinados para a agricultura familiar. A Chamada Pública, portanto, tem o objetivo:

de promover o fortalecimento da agricultura familiar e sua contribuição para o desenvolvimento local e social. Note-se que a preocupação do legislador não é estabelecer a proposta mais vantajosa à Administração Pública, mas para a comunidade local. O que se tornaria impraticável num processo de competitividade estabelecido nas licitações (MESSIAS; CAMARGO, 2016, p. 4).

A aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar é amparada pela Lei 15.910/2015, regulamentada no pelo Decreto 32.315/2017, o qual especifica que

Art.6.º A Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará será executada através da modalidade Compra Institucional, realizada por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, e de procedimentos licitatórios, para contratação de serviços de fornecimento de alimentação, pelos órgãos e entidades da Administração pública estadual (CEARÁ, 2017).

Além disso, em tal decreto também é definida a modalidade Chamada Pública como sendo:

Chamada Pública: procedimento de dispensa de licitação para credenciamento de agricultores familiares, empreendedores familiares rurais e ou de organizações de agricultores familiares para a aquisição de gêneros alimentícios, “in natura” ou manufaturados, que consiste na publicação de edital para credenciamento em que os interessados que apresentarem documentação regular serão classificados conforme os critérios elencados neste Decreto (CEARÁ, 2017)

Dadas as diversas leis e decretos que instituem os processos de compras da administração pública, importante ressaltar aqui as principais normas que regem as compras cearense, explicitada no Quadro 2.

Quadro 2 – Principais normas que regem os processos de compras do Estado do Ceará

<b>JURISDIÇÃO DA NORMA</b>	<b>Nº DA NORMA</b>	<b>CARÁTER DA NORMA</b>
Federal	8.666/1993	Lei que institui normas para Licitações e Contratos Administrativos.
Federal	10.520/2002	Lei que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade Pregão, para aquisições de bens e serviços comuns.
Federal	448/2002	Portaria ministerial que detalha e classifica a natureza de despesas: material de consumo e material permanente.
Federal	7.892/2013	Decreto que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Estadual	65/2008	Lei Complementar que dispõe sobre o sistema de licitações do Estado do Ceará, altera dispositivos da Lei Complementar nº 58, de 31 de março de 2006, e dá outras providências (pág. 6).
Estadual	28.086/2006	Decreto que define órgãos, conceitua instrumentos e sistemas de apoio, estabelece funções e atribuições básicas no processo de compras etc.
Estadual	28.089/2006	Decreto que regulamenta a licitação na modalidade Pregão, presencial e eletrônico, para aquisição de bens e serviços comuns
Estadual	28.397/2006	Decreto que dispõe sobre o procedimento de cotação eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor
Estadual	15. 306/2013	Estatuto das Micro e Pequenas Empresas (que regulamenta a Lei Federal nº 123/06)
Estadual	15. 910/ 2015	Lei da Política de Aquisição da Agricultura Familiar (regulamentada pelo Decreto nº 32.315/17)
Estadual	32.901/2018	Decreto que versa sobre o Sistema Logístico de Suprimentos
Estadual	32.824/2018	Sistema de Registro de Preços
Estadual	33.486/2020	Decreto que versa sobre a modalidade Cotação Eletrônica

Fonte: Adaptado do Manual do Fornecedor (CEARÁ, 2016, p. 20-21).

O Governo do Ceará criou o Portal de Compras do Estado, desenvolvido pela SEPLAG em conjunto com a Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (Etice), com o intuito de “reunir todas as informações e serviços corporativos relacionados a aquisições de bens e a contratação de obras e serviços pela Administração Pública Estadual, de modo a aprimorar a gestão, visando a eficiência e a transparência nos gastos” (PORTAL DE COMPRAS, 2020). Atuam como responsáveis por esse processo, a partir do Decreto Estadual nº 32.901/2018, a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), por meio da Coordenadoria de Gestão de Compras (COGEC), e o Órgão Gestor do Sistema de Compras, que tem, dentre outras atribuições, a função de gerir e aperfeiçoar os processos de compras a nível estadual.

No referido portal é possível encontrar informações sobre como manuseá-lo, sobre os processos de compras, sendo também possível realizar diversos procedimentos pertinentes ao cadastro de fornecedores (pré-cadastro, atualização, situação cadastral, emissão de CRC, micro e pequenas empresas, fornecedores idôneos e suspensos e tutoriais). Há também uma aba na qual se pode encontrar uma biblioteca e tutoriais; acesso ao Painel de Compras; acesso à legislação de compras, e outros serviços.

Assim, pode-se depreender que essa ferramenta é de suma importância, pois ela permite a melhoria da modernização e publicização dos processos de compras públicas do estado do Ceará, pois todo cidadão pode ter acesso, via internet, às informações concernentes a estes, permitindo mais transparência no manejo desses recursos públicos.

A partir de janeiro de 2016, as licitações realizadas no âmbito do estado cearense já aconteceram por meio da plataforma LICITAWEB (Portal de Compras/S2GPR), com vistas a promover “o aperfeiçoamento e a transparência na gestão das aquisições, disponibilizamos acesso aos avisos e resultados das licitações e contratações diretas para gestores, fornecedores e a sociedade” (PORTAL DE COMPRAS, 2020).

Na próxima subseção será apresentado, resumidamente, o fluxo pelo qual transita o processo de compras das escolas de abrangência da referida coordenadoria até chegar à finalização do processo na etapa de liquidação.

#### **2.4.2 O fluxo do processo de compras nas escolas estaduais do Ceará**

É com base numa perspectiva baseada nos princípios fundamentais na administração pública e da Gestão por Resultados do estado do Ceará, como já explicitado, que ocorrem os processos de origem financeira de todo o estado do Ceará, e não é diferente na CREDE 1. Nessa etapa, será apresentado como a referida coordenadoria atua no acompanhamento dos processos de compras das escolas as quais ficam sob sua jurisdição.

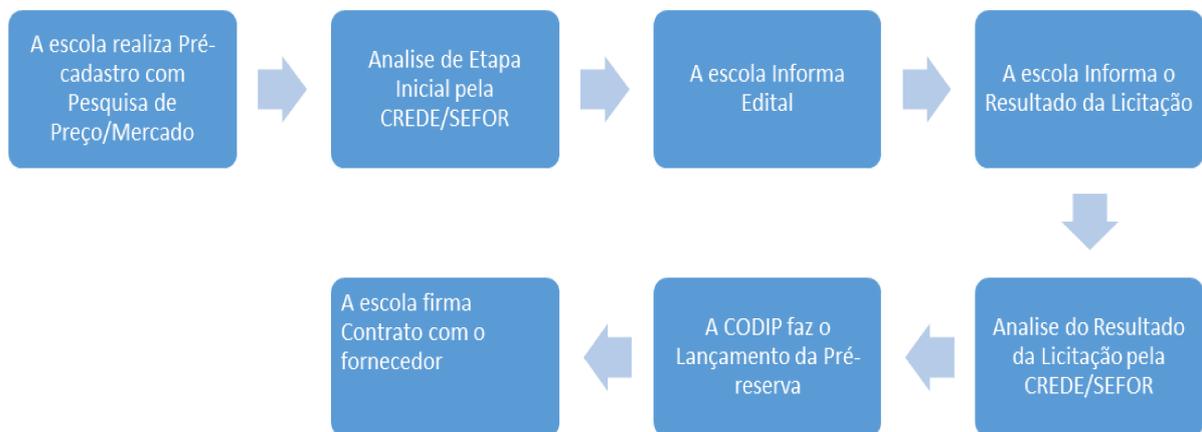
Toda a tramitação do processo de licitação, desde o recebimento do aporte, passando pelo planejamento de gastos, pela licitação, pelo empenho, pela liquidação e pela prestação de contas das aquisições feitas é acompanhada pela CREDE 1 e as referidas secretarias. Esse acompanhamento é realizado por meio de três sistemas eletrônicos<sup>12</sup>: o Sistema de Gestão

---

<sup>12</sup> No ano de 2022, ocorreu a substituição do sistema S2GPR/ Ciclo Orçamentário pelo novo sistema de gestão da execução financeira e orçamentária, o Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará (SIAFE-CE). Entretanto, como tal sistema ainda não estava em vigor no decorrer da construção desta pesquisa, ele não foi trazido neste trabalho.

Governmental para Resultados (S2GPR) e o Portal de Compras, da SEPLAG, e o Sistema de Acompanhamento de Aquisição (SAA), da SEDUC. A tramitação supracitada é instituída por meio de orientações estipuladas pelas referidas secretarias. Para o ano de 2020, foi disponibilizado o fluxograma apresentado na Figura 6, que trata das etapas que antecedem os processos de compras até a sua etapa final, o referido processo será explicitado na sequência.

Figura 6 – Fluxo de tramitação para os processos de compras



Fonte: formulado pela autora conforme fluxograma disponibilizado pela Secretaria de Educação do Ceará (2020).

No início do ano, geralmente em janeiro/fevereiro, a SEPLAG permite que as escolas façam o planejamento financeiro dos recursos dos quais ela necessitará para se manter no decorrer daquele ano. Em seguida, no decorrer do ano, vão sendo disponibilizados os aportes com os valores para que possam ser divididos de acordo com as naturezas das despesas que cada unidade escolar julga serem necessárias para ela naquele ano, sempre se baseando na memória de cálculo que acompanha cada aporte.

Ao receber o aporte, a escola deve organizar o planejamento de como utilizará o recurso, de modo a atender as suas necessidades no decorrer do ano. Feito esse planejamento, cabe à Secretaria de Educação, por meio da Coordenadoria de Desenvolvimento Institucional e Planejamento (CODIP), fazer a análise e a aprovação do tal, gerando para este uma dotação orçamentária, ou seja, “se há a previsão de uma despesa orçamentária em determinado valor (crédito orçamentário) para uma unidade orçamentária, fala-se que essa unidade tem dotação orçamentária para a realização de certa despesa” (RIANI, 2014, p. 75). Vale destacar que a

aprovação do planejamento se ancora na utilização das naturezas de despesa em conformidade com a portaria disponibilizada.

Com seu planejamento aprovado, a escola deve fazer a pesquisa de preço dos itens para os quais abrirá a licitação. Essa pesquisa será feita no sistema S2GPR, no Portal de Compras da SEPLAG, por meio do qual a escola pode adquirir os preços dos itens do próprio registro de preços estadual, do painel de preços federal ou de orçamentos dos próprios fornecedores. É importante ressaltar que a prioridade é utilizar os dois primeiros, sendo que para utilizar as pesquisas dos fornecedores deve existir uma justificativa para tal, explicando o porquê de utilizá-las, seja pela indisponibilidade dos produtos nos portais, seja pela defasagem dos preços disponibilizados nestes. Com a pesquisa feita e o Mapa de Preços gerados pelo S2GPR, este deve ser inserido sistema SAA para análise a validação da CREDE/SEFOR.

Posteriormente, a CREDE/SEFOR analisa o Mapa de Preços requisitado pela escola. Caso esteja elaborado conforme a portaria a qual pertence, ele é aprovado, caso não esteja, este é devolvido para a escola para ser retificado. Com o Mapa de Preços aprovado, a escola já pode publicar o edital do processo licitatório no Sistema Licitaweb, no S2GPR, seja por meio da licitação via carta convite, cotação eletrônica ou chamada pública. A necessidade de acompanhamento pela regional quanto à elaboração do Mapa de Preços reside em garantir que a pesquisa de preço esteja conforme os critérios da legislação de tal modo: obedecendo ao valor estimado conforme o planejamento feito; apresentando a metodologia que será adotada no certame; esclarecendo qual o critério de julgamento será utilizado para a escolha das propostas; fazendo a apresentação e descrição dos itens/serviços que serão adquiridos estão em conformidade com a natureza da despesa em questão e utilizando, pelo menos, três pesquisas diferentes para cada item.

Concluído o processo licitatório, toda a documentação referente a tal deve ser inserida no SAA para dar ciência à CREDE/SEFOR sobre o resultado do processo, desde o lançamento do instrumento de convocação, o qual traz todas as regras de participação no certame, até a etapa final, cumprindo as normas e prazos pertinentes a cada um, conforme demonstra a Figura 6.

Na etapa seguinte, a CREDE/SEFOR analisa todo o processo licitatório realizado pela escola para verificar a autenticidade deste e se está de acordo com a legalidade. Caso esteja elaborado conforme a Lei de Licitações, ele é validado e encaminhado para a CODIP. Nessa etapa, o processo leva em média três (3) dias para ser validado. Caso não esteja na conformidade, ele é devolvido para a escola para ter a documentação retificada ou para ser cancelado e refeito. Caso tudo esteja dentro dos conformes, a CODIP lança a pré-reserva para

a escola. A pré-reserva se constitui de uma espécie de autorização para que se firme o contrato/congênera com a empresa arrematante. O prazo para lançamento da pré-reserva pode levar de dois (2) dias até duas (2) semanas, a depender da quantidade de processos que eles tenham para analisar, tendo em vista que eles são responsáveis por todas as CREDE. Com a pré-reserva lançada, a escola firma contrato (ou congênera) com a(s) empresa(s) vencedora(s) do processo, insere toda a documentação referente ao processo no SAA e encaminha novamente para validação da CREDE/SEFOR. Nesse momento, a escola pode alimentar a aba de contrato/congênera imediatamente ou aguardar para o momento que considerar oportuno. Vale salientar que por quanto mais for protelada essa alimentação, mais demorará o andamento do processo, o que é muito comum acontecer.

Transcorrida essa etapa, a CREDE/SEFOR analisa e valida novamente o processo, dessa vez, designando mais atenção para a análise do contrato/congênera, o que costuma levar em torno de três (3) dias para ser validado, e encaminha para a CODIP para que seja feita a Parcela deste para Empenho, isso quando o processo demanda contrato. “Parcela é a solicitação de recursos para fazer frente ao pagamento das despesas oriundas da execução do projeto Mapp ou das despesas originadas no custeio de manutenção ou finalístico” (CEARÁ, 2015. p. 3). Quando o processo necessita que seja celebrado contrato entre as partes, ao ser validado pela CREDE, este segue para a Casa Civil para que seja publicado no Diário Oficial do Estado e só posteriormente segue para que seja gerada a parcela. Caso precise retificar algum documento ou dado inserido, ela devolve o processo para a escola.

A CODIP, em seguida, lança a Parcela do valor a ser empenhado no SAA e envia para a CREDE/SEFOR. Esse processo para gerar a parcela costuma levar em torno de uma (1) a três (3) semanas. Agora com a Parcela, a CREDE/SEFOR leva em média dois (2) a quatro (4) dias, dependendo da demanda, para programar e empenhar, no S2GPR, o valor disponibilizado e envia a Nota de Empenho da Despesa (NED) para a escola para que esta possa inserir a documentação necessária para a liquidação. Já sobre o Empenho, Riani (2014) nos explica que

tendo havido os procedimentos administrativos necessários que antecedem a realização das despesas, tal como a licitação quando obrigatória, o administrador público deverá praticar o “empenho”, 77 que é ato administrativo que cria para o Estado a obrigação de pagamento. (art. 58, Lei no 4.320 *apud*<sup>13</sup> RIANI,2014, p. 77).

Neste sentido, Riani (2014, p. 77) destaca ainda que

---

<sup>13</sup> RIANI, Frederico Augusto d’Avila. **Finanças Públicas**. Juiz de Fora: NGIME/UFJF, 2014.

Não poderá existir pagamento de despesa sem prévio empenho (art. 60, Lei no 4.320). Desta forma, todo aquele que contratar com a Administração Pública deverá exigir a emissão da nota de empenho antes de iniciar a execução do contrato (RIANI, 2014, p. 77).

Com a Nota de Empenho em mãos, a escola solicita a ordem de compra do fornecedor, que deve providenciar o insumo ou serviço, emitindo a Nota Fiscal e, por fim, toda essa documentação é inserida no SAA, acompanhada das certidões necessárias, e encaminhada para que a CREDE/SEFOR realize a liquidação. Nessa etapa, reside o ponto foco deste trabalho, em que a autora busca apresentar indícios de que há empecilhos que afetam o fluxo do processo.

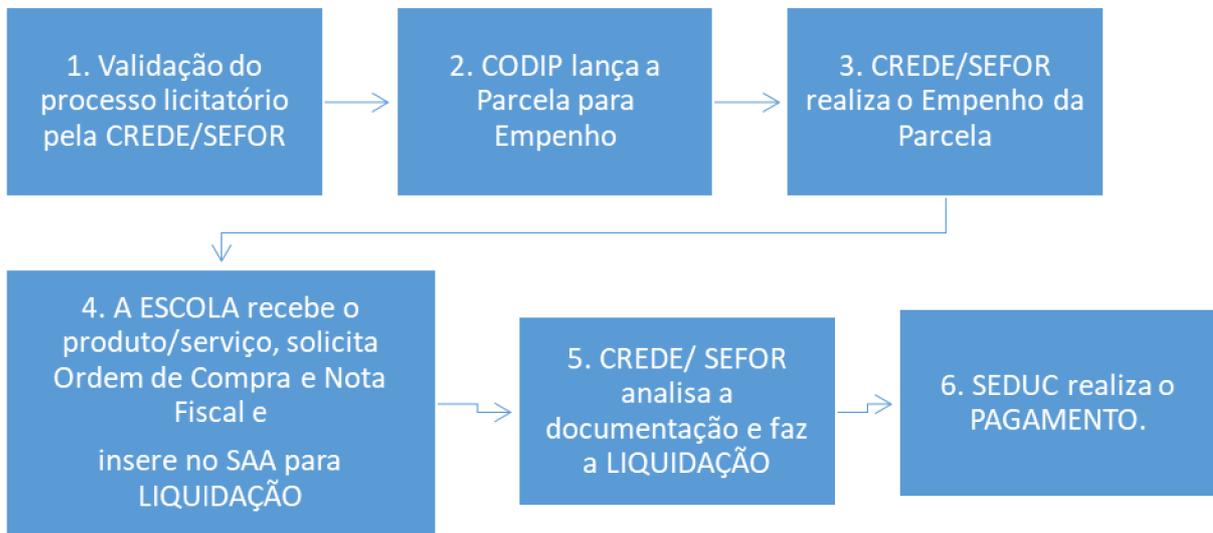
A etapa de liquidação “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (art. 63. Lei nº 4.320 *apud*<sup>5</sup> RIANI, 2014, p. 78). Grosso modo, a etapa de liquidação se trata de uma espécie de autorização, após a averiguação da documentação do fornecedor, para que o processo seja efetivamente pago. É nesse ponto do fluxo em que a autora acredita haver uma lacuna que viabiliza os acúmulos de processos: ao receber a nota de empenho, a escola, muitas vezes, não dá prosseguimento imediato ao processo de liquidação, aguardando o momento oportuno, a depender de suas necessidades, para solicitar o recebimento dos materiais/serviços. Desse modo, essas unidades escolares terminam por decidir inserir esses processos para liquidação, ao mesmo tempo, geralmente, nos últimos meses do ano, o que cria uma sobrecarga no setor de liquidação da regional.

Quando a escola faz a inserção do processo para liquidação, a CREDE/SEFOR analisa toda a documentação, o que pode levar de dois (2) a quatro (4) dias, e, estando tudo atualizado e completo, a liquidação é feita no S2GPR, gerando a Nota de Liquidação (NL) e autorizando a SEDUC a realizar o pagamento. No entanto, caso falte documentação ou esta esteja desatualizada, o processo é devolvido para a escola para ser refeito. Feita a Liquidação, a SEDUC realiza o Pagamento, que

é o último ato formal da realização da despesa orçamentária. Consiste no ato pelo qual o poder público faz a entrega do numerário correspondente ao que se prestou à Administração, recebendo a devida quitação (arts. 62 e 65 da Lei no 4.320 *apud*<sup>5</sup> RIANI, 2014, p. 80).

Realizado o pagamento, realizado pela SEDUC às quartas-feiras, disponibiliza-se a Nota de Pagamento (NP). Terminada esta etapa, a escola tem até 60 dias, a contar da data da Nota de Empenho, para a Prestação de Contas, no setor responsável, na CREDE/SEFOR. Para melhor apresentar o processo desde a conclusão da licitação, ver a Figura 7.

Figura 7 – Trâmite de Empenho Liquidação e Pagamento das Licitações da Crede 1



Fonte: elaborado pela autora conforme rotina de trabalho, amparada na legislação e orientações da SEDUC/SEFAZ.

Vale salientar que as liquidações devem ser executadas até o final do corrente ano, pois, do contrário, até geram restos a pagar, ou seja, “as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas” (BRASIL, 1964, p. 12). As despesas processadas são aquelas que foram liquidadas no final do ano, mas não foram pagas, devido ao final do prazo, e as não processadas são aquelas que não foram liquidadas. Desse modo, em forma de restos a pagar, essas liquidações serão remanejadas para serem realizadas no ano subsequente.

Feita essa descrição, é mister concluir a complexidade de etapas e processos que se iniciam nas instâncias superiores, que tomam as decisões orçamentárias, passam pela Secretaria de Educação e ficam transitando entre a regional e as escolas, num entrelaçamento mútuo de ações. Esse processo requer um tempo, que dadas as inúmeras atribuições de cada instância, acaba requerendo um alto grau de celeridade e que, por vezes, ainda necessitam ser refeitos. Portanto, esse estudo se dedica a verificar e pensar ações que propiciem essa agilidade já nas etapas finais dos processos de compras.

Na etapa subsequente, será apresentada a regional na qual a autora deste trabalha e se insere em sua rotina laboral, bem como a rotina do setor financeiro de tal regional, mais especificamente, da etapa do trabalho com as etapas de empenho e liquidação das despesas das escolas realizados em tal CREDE.

## 2.5 APRESENTAÇÃO DA COORDENADORIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DE MARACANAÚ – CREDE 1

Criada em 1916 por meio do Decreto 1.375/1916, a Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC), com o então nome de Inspetoria Geral da Instrução Pública, tinha o objetivo de fazer o monitoramento e a execução de ações voltadas para o ensino primário no estado. Em 1945, a então inspetoria incorpora a si o setor da saúde, passando a ser denominada de Secretaria da Educação e Saúde do Estado do Ceará, por meio do Decreto Lei 1.440/45. Tal decreto determina também a criação das Delegacias Regionais de Educação (DERE), como órgãos representativos da referida secretaria espalhados pelos diversos territórios do estado.

Um novo decreto de 1961 retira a pasta da saúde e inclui a pasta da cultura. Assim, passa a ser alcunhada de Secretaria da Educação e Cultura. Por fim, em 1996, dada a demanda nacional de valorização e desenvolvimento do setor educacional, o estado vê a necessidade deste setor compor uma pasta exclusiva. Daí a Lei nº 12,613, de 07 de agosto de 1996, cria a Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará, como se conhece hoje. Em conjunto com essa nova nomenclatura da secretaria, esse decreto também substitui as então Delegacias Regionais de Educação pelas Coordenadorias Regionais de Educação (CREDES). Para Vieira e Vidal (2013, p. 1.086):

A transformação das antigas Dere em centros – posteriormente, Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede) – não se limitou a uma mera troca de nomenclatura dos órgãos.(...) Antes, correspondeu a importante e necessária renovação que veio a resultar em uma rede de comunicação e apoio mútuo entre o estado e os municípios, contribuindo de forma decisiva para ativar a capilaridade do sistema escolar na busca de soluções conjuntas para problemas comuns (VIEIRA; VIDAL, 2013, p. 1086).

Esse novo papel desempenhado por essas regionais representam o fortalecimento da atenção dispensada para a educação pelo referido estado. Como bem explanam Vieira e Vidal (2013, p. 1.086)

O fortalecimento de órgãos regionais de educação foi um mecanismo intencionalmente perseguido pelo governo estadual para facilitar a cooperação e que se revelou efi caz na conquista de avanços, em termos de ampliação do acesso e da melhoria da qualidade. (...) Exercendo atribuições específicas no desenho do pacto colaborativo no Ceará, as Credes operacionalizam as políticas estaduais e contribuem para sua chegada à ponta do sistema. Instâncias mediadoras entre o estado, municípios e escolas desempenham papel ímpar no respeito às especificidades regionais no desafio educacional (VIEIRA; VIDAL, 2013, p. 1086).

A coordenadoria abordada nesta pesquisa está situada no município de Maracanaú, cidade da região metropolitana de Fortaleza. Sob sua responsabilidade está a administração de

setenta e sete (77) escolas, além de três (3) Centros Cearenses de Idiomas (CCI), pertencentes a oito (8) municípios cearenses, que são: Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Guaiúba, Itaitinga, Maranguape, Pacatuba e o próprio Maracanaú. Essas escolas são responsáveis pela oferta do ensino médio, do ensino profissionalizante, da educação de jovens e adultos, e ainda, algumas, do ensino fundamental, nas modalidades de ensino regular, tempo integral, profissionalizante, indígena e prisional.

Após vários reordenamentos estruturais que ocorreram com o passar de cada gestão governamental do estado, atualmente a CREDE 1 é composta, além do Gabinete da Orientadora, por três células, que são responsáveis por diferentes demandas. A Célula de Desenvolvimento do Ensino e da Aprendizagem (CEDEA) é responsável pelo acompanhamento e apoio no que diz respeito ao fazer pedagógico das escolas. Dentro desta célula se encontram ainda estruturas menores como a Superintendência Escolar e o Núcleo de o Educacionais (NTE). A outra macroestrutura é a Célula de Cooperação com os Municípios (CECOM), responsável por todas as estratégias pedagógicas que são desenvolvidas conjuntamente com a rede municipal de ensino, de abrangência da referida CREDE. Por fim, há a Célula de Gestão Administrativo-Financeira (CEGAF), responsável pelo acompanhamento e apoio da gestão financeira das escolas e da própria CREDE. Como estruturas menores dentre essa última célula, há o próprio setor Financeiro, a Gestão de Pessoas, a Prestação de Contas, o Administrativo e o Suporte Técnico.

Desse modo, somando inclusive com os quatro funcionários dos serviços gerais e os quatro assessores das escolas indígenas que cumprem sua jornada de trabalho ali, a CREDE 1 contabiliza 58 funcionários entre cargos efetivos, comissionados e terceirizados e 1 coordenadora geral. Essa é, portanto, a instituição na qual se insere a autora desse trabalho e de onde serão elencados os dados para compô-lo.

### **2.5.1 A especificidade do setor financeiro da CREDE 1 - Maracanaú**

A referida autora do presente trabalho atua, especificamente, no setor de empenho e liquidação da Célula de Gestão Administrativo-Financeira (CEGAF), a qual, dentre outras funções, tem a missão de analisar e validar, em conjunto com a Secretaria de Educação e Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado do Ceará, todo o processo financeiro de aplicação de recursos pelas escolas estaduais a ela pertencentes.

Para isso, o primeiro ponto a se destacar é que, para essa demanda de trabalho, a CEGAF da CREDE 1 conta com 3 técnicos no setor de liquidação, sendo que estes não atuam somente

nessa etapa, mas também: analisam todos os processos de compras de duas escolas de ensino profissional, ou seja, eles têm a função de auxiliar o setor financeiro destas escolas, seja por meio telefônico ou virtual, analisando e validando seus processos nas etapas que foram descritas anteriormente; atuam no empenho de todos os processos de compras, ficando cada um responsável por 27 escolas; e ainda tem o caso de um técnico que faz parte da comissão de licitação da referida coordenadoria, ou seja, quando há processo licitatório para aquisição de bens ou serviços para a referida coordenadoria, este tem que se ausentar do setor para a realização de tal processo. Além destes, há outros 5 técnicos da referida célula que atuam na análise e validação das etapas acima descritas das outras 74 instituições de ensino, e mais 5 assessores administrativo-financeiros de escolas indígenas, que trabalham no referido setor e que, além de suas funções pertinentes às suas respectivas escolas, também auxiliam de forma significativa o referido setor.

Levando em conta que cada unidade escolar realiza em média 20 licitações durante o ano, e que cada licitação pode requerer entre 1 e 3 parcelas para empenho, caso haja mais de uma empresa arrematante, e que, para cada empenho, a escola pode solicitar a liquidação em diversas etapas, a depender do contrato feito com o fornecedor, verifica-se que há uma quantidade exponencial de processos a serem liquidados.

Devido ao quantitativo de escolas que pertencem à regional em estudo e a grande demanda de processos de compras por elas realizados, foram apresentados dados para efeito de exemplificação da quantidade de licitações realizadas por essas unidades escolares. Desse modo, foram escolhidas duas escolas pertencentes a esta. A primeira escola, de grande porte, da modalidade regular e de Ensino Médio, situada na cidade de Caucaia, será denominada, neste trabalho, de Escola (X) e realizou 43 licitações, tanto para manutenção como para gêneros alimentícios, no ano de 2019. Já uma escola indígena de pequeno porte, da modalidade regular e de Ensino Fundamental situada na mesma cidade, a qual será denominada de Escola (Y), realizou 5 licitações no mesmo ano. A partir desses dados, há a Tabela 4:

Tabela 4 – Quantidade de licitações realizadas pelas escolas X e Y

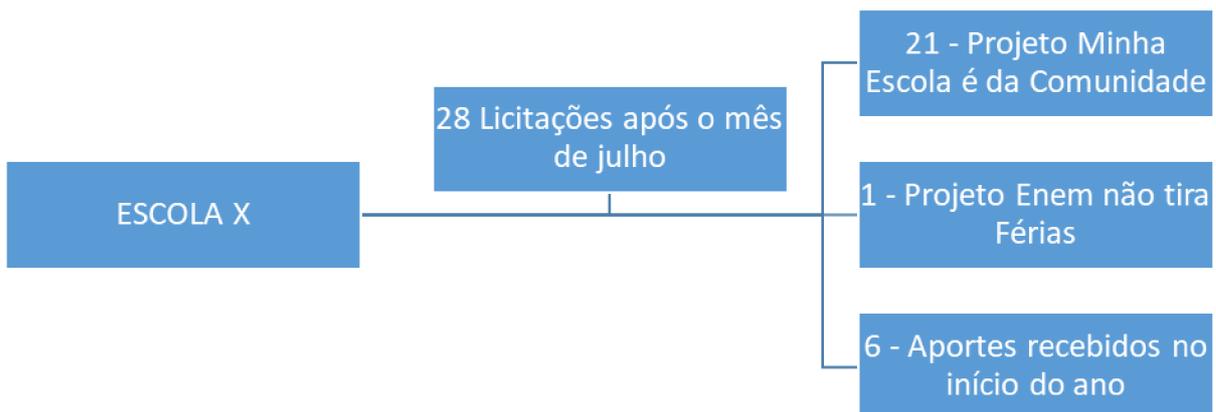
Licitações	Escolas	
	X	Y
Gêneros alimentícios	3	5
Manutenção	40	0
Total de licitações	43	5
Licitações até julho de 2019	12	5

Licitações a partir de julho de 2019	28	0
--------------------------------------	----	---

Fonte: elaborado pela autora, conforme dados da SEPLAG (2019).

Percebe-se, por meio dos dados apresentados na Tabela 4, que na referida coordenadoria existem realidades muito díspares quanto aos recursos recebidos pelas escolas, pois estas têm contextos diversos. Entretanto, para este trabalho, a importância desses dados reside no fato de se identificar o porquê dessa divergência que eles apresentam que, enquanto a escola de pequeno porte conseguiu realizar todas as suas licitações até o mês de julho, a escola de maior porte realizou mais da metade de suas licitações após este mês, restando apenas 2 meses para encerrar o prazo dado pela SEDUC para finalização dos processos licitatórios, no caso, 25 de outubro daquele ano. Isso porque, embora a SEDUC forneça uma data limite para realização de licitações e a inserção da documentação do sistema SAA, esta vai disponibilizando alguns projetos no decorrer do ano. Entretanto, não há uma informação prévia para as escolas/CREDE sobre quando ou se haverá novos repasses, é informado apenas no decorrer do ano. No caso, a escola X foi contemplada com o Projeto “Minha Escola é da Comunidade”, com divulgação no Diário Oficial do Estado em 23 de julho do mesmo ano, e com o aporte do “Projeto Enem Chego Junto, Chego Bem”, também disponibilizado no mesmo período, daí essas licitações acontecerem após o mês de julho, conforme a Figura 8.

Figura 8 – Licitações da Escola X após o mês de julho



Fonte: elaborado pela autora, conforme dados do Ciclo Orçamentário, S2GPR, SEPLAG (2019).

Percebe-se que o panorama financeiro da Escola X é diferente do panorama da escola Y, que não foi contemplada com esses aportes complementares e realizou seus processos de compra previamente. Porém, tendo em vista que isso não ocorre somente com a Escola X, visto que, em 2019, na CREDE 1, foram contempladas 25 escolas com o projeto “Minha Escola é da

Comunidade”. Além disso, todas as outras unidades que ofertam Ensino Médio também receberam aportes para o projeto “Enem Não Tira Férias”, valendo aqui destacar que, até então, as escolas não tinham conhecimento sobre o recebimento desses repasses ou sobre os valores destes, apenas uma suposição de que receberiam. Nota-se, assim, que há uma grande demanda às quais os técnicos da CREDE devem atender em caráter emergencial, ou seja, realizar as análises e os empenhos, levando em conta o prazo de encerramento do sistema. Enquanto isso, as liquidações vão acumulando, pois estas podem ser feitas, geralmente, até o final do ano orçamentário, tradicionalmente, em 31 de dezembro.

Desse modo, com esse volume de licitações e tendo em vista que estas não são, necessariamente, realizadas logo no início do ano, pois muitos gestores vão realizando conforme a sua necessidade, ou seja, conforme vão tendo a urgência dos produtos/serviços, e conforme os aportes financeiros vão sendo disponibilizados, como se pode verificar na Tabela 4 e Figura 8, o fluxo maior de empenho e, por conseguinte, de liquidações, inicia a partir de julho. Assim, em setembro e outubro ocorre uma grande demanda de solicitações de parcelas para serem empenhadas em decorrência do fechamento do sistema em outubro, situação essa que se tornou recorrente ao longo dos anos.

Percebe-se, portanto, que ao analisar esses processos de compras feitos pelas escolas, ocorre um problema no fluxo desse trâmite, tendo em vista que, geralmente, no segundo semestre, concentra-se muitos processos para empenho e principalmente na etapa de liquidação, impedindo que tal processo se dê de forma rápida e linear, ocasionando atrasos no trâmite e, conseqüentemente, no decorrer de todo o fluxo.

Uma evidência da grande demanda de processos financeiros pertencentes às unidades escolares da referida CREDE, é que 77 das 80 instituições de ensino tiveram processos referentes ao ano orçamentário de 2019 reprogramados para serem pagos em 2020, gerando restos a pagar, ou seja, “as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas” (BRASIL, 1964, p. 12). Das três instituições de ensino que não tiveram que reprogramar o saldo destinado à manutenção para utilizar no ano seguinte, uma se constitui de uma escola de ensino profissional, a segunda de uma escola com ensino em prisões e a terceira é um centro de idiomas. Vale destacar que as modalidades das três recebem um montante menor, dada a quantidade de alunos que agregam.

No que se refere à modalidade de ensino das instituições analisadas, tem-se: 1 Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA), 3 Centros Cearenses de Idiomas (CCI), 29 escolas regulares, 11 Escolas Estaduais de Ensino Profissional (EEEP), 22 Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral (EEMTI) e 14 escolas indígenas. O Apêndice A mostra cada escola e a

modalidade de cada uma no ano de 2021. Na tabela 5 é apresentada a quantidade de parcelas que foram empenhadas, entretanto, não foram liquidadas, conseqüentemente, não foram pagas, ou se foram liquidadas, foram devolvidas, pois não houve tempo suficiente de serem pagas no ano orçamentário de 2019, tornando-se Restos a Pagar no ano de 2020, referentes aos processos de manutenção. Percebe-se, portanto, que 398 parcelas deveriam ter sido pagas em 2019, tendo em vista, que, em sua maioria, contratos referentes a licitações de destinadas a serviços de manutenção e material de consumo são liquidados e pagos de uma só vez, sem a necessidade de parcelamento. Eis um ponto de atenção: elencar os motivos pelos quais a escola deixou de usar recursos destinados à sua melhoria naquele ano, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 – Quantidade de parcelas de 2019 para liquidar em 2020 - Manutenção

<b>Modalidade</b>	<b>Quantidade de parcelas de 2019 para liquidar em 2020 – Restos a pagar</b>
CEJA	04
Escolas Regulares	158
EEEP	53
EEMTI	118
CCI	06
Escolas Indígenas	59
<b>TOTAL</b>	<b>398</b>

Fonte: elaborado pela autora, conforme dados do Ciclo Orçamentário, S2GPR, SEPLAG (2019).

É válido destacar que a liquidação dos contratos referentes à alimentação escolar é feita de forma parcelada para garantir que a escola seja abastecida com esse tipo de insumos durante o ano todo. Assim, já é de se esperar que as instituições de ensino coloquem os processos para serem liquidados em janeiro no intuito de garantir que os alunos tenham alimentação ao iniciar o ano letivo seguinte e as secretarias já se programam para isso. No entanto, no nível de informação de quantitativo de trabalho do setor de liquidação, também serão colocados, na Tabela 6, a quantidade de Restos a Pagar das mesmas 27 instituições referentes a gêneros alimentícios.

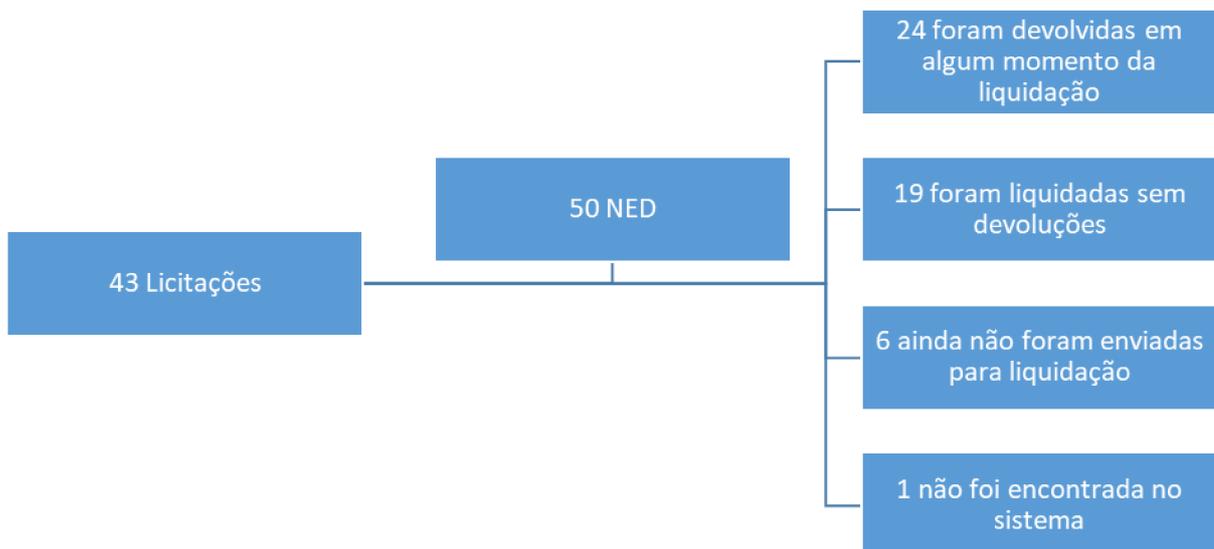
Tabela 6 - Quantidade de parcelas para liquidar – Restos a pagar – Gêneros Alimentícios

<b>Modalidade</b>	<b>Quantidade de parcelas para liquidar – restos a pagar – Gêneros Alimentícios</b>
CEJA	02
ESCOLAS REGULARES	21
EEEP	NÃO POSSUI*
EEMTI	33
CCI	NÃO POSSUI*
ESCOLAS INDÍGENAS	17
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>

Fonte: elaborado pela autora, conforme dados do Ciclo Orçamentário, S2GPR SEPLAG, 2019.

Assim, com toda essa demanda, na qual os processos esperam até cinco dias para serem avaliados e liquidados, há ainda o retrabalho que ocorre quando os analistas estão a analisar o processo para liquidação e o encontram com certidões vencidas, documentação em falta, avariada ou ilegível, sendo necessária a devolução deste para a escola, o que demora em média três dias para enviá-lo corretamente novamente, sem contar os que reenviam novamente com erros. Verifica-se que, em média, a cada dez processos recebidos, dois ou três são encaminhados para retificação. Para efeito de representação, foi utilizado aqui o exemplo da Escola X que, como já se sabe, conforme a Tabela 4, realizou 43 processos de contratação em 2019. No entanto, para esses 43 processos foram geradas 50 Notas de Empenho da Despesa (NED) para serem liquidadas, pois, como já dito, num mesmo processo pode haver mais de um arrematante. Analisando cada uma dessas NED, foi constatado que 24 delas tiveram que ser devolvidas em pelo menos uma de suas parcelas, ou seja, quase 50% das NED passaram por retrabalho antes de serem liquidadas, conforme o organograma representado na Figura 9. Vale ressaltar o fato de seis (6) processos ainda não terem sido enviadas para liquidação em 2020.

Figura 9 – Quantidade de devoluções na etapa de Liquidação, por NED, da escola X



Fonte: elaborado pela autora, conforme dados do SAA, SEDUC (2019).

Destaca-se também que em alguns casos a NED não foi retornada somente 1 vez, pois: 3 delas retornaram 2 vezes; 1 retornou 3 vezes; outra retornou 4 vezes e 2 retornaram 6 vezes, conforme se pode verificar na Tabela 7.

Tabela 7 – Quantidade de vezes que os processos da escola X retornaram

<b>Quantidade de vezes</b>	<b>Quantidade de processos</b>
Retornaram 1 vez	17 processos
Retornaram 2 vezes	3 processos
Retornaram 3 vezes	1 processo
Retornaram 4 vezes	1 processo
Retornaram 5 vezes	0
Retornaram 6 vezes	2 processos

Fonte: elaborado pela autora conforme informações do S2GPR

A respeito do motivo de retorno dos processos, tem-se que: 19 retornos aconteceram por estarem com certidões com prazo expirado; 15 retornos foram devido à falta de documentação; 1 por documentação ilegível; 1 por falta de assinatura em documentação e 1 por preenchimento equivocado do sistema, conforme a Tabela 8.

Tabela 8 – Motivos pelos quais os processos da escola Y retornaram

<b>Motivos dos retornos para a escola</b>	<b>Quantidade de retornos</b>
Certidões com prazo expirado	19
Falta de documentação	15
Documentação ilegível	1
Falta de assinatura em documentação	1
Preenchimento equivocado no sistema	1

Fonte: elaborado pela autora conforme informações do S2GPR

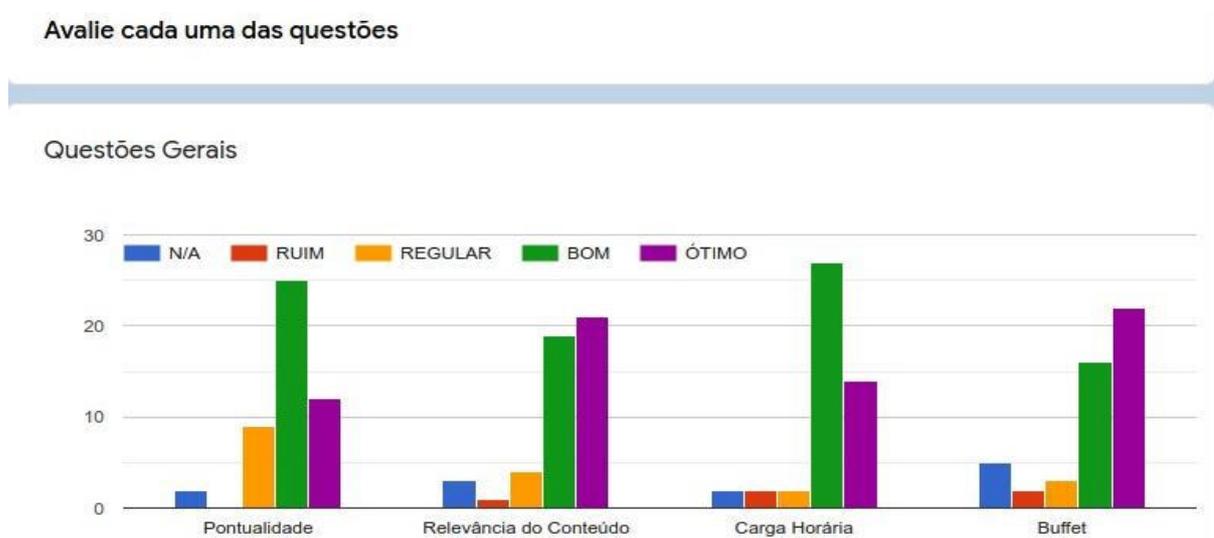
Desse modo, fica claro que uma das hipóteses é que fatores oriundos da gestão financeira escolar também colaboram para o atraso no fluxo, no momento da montagem da documentação para inserção desta no sistema SAA para liquidação. Para tanto, fez-se necessário ainda investigar se essas falhas acontecem por falta de formação na área ou pela falta de uma formação continuada específica que lhes proporcione um conhecimento das leis e portarias que regem os processos de licitações, aportes e utilização do dinheiro público que chegam para as escolas, tendo em vista que essas leis são modificadas por meio de decretos e portarias específicas, de acordo com a necessidade da administração pública.

Caso seja confirmada a hipótese de que a deficiência reside na falta de conhecimento das leis e dos trâmites burocráticos por parte da escola, uma formação continuada específica para esses profissionais, proporcionada pelas duas secretarias e pela coordenadoria, faria com que esses problemas fossem sanados ou amenizados e o fluxo dos processos de aplicação do dinheiro nas escolas se daria de forma mais eficiente e correta. No ano de 2020, por exemplo, as informações e orientações que chegaram até esses funcionários se deu por meio de um encontro de quatro horas realizado pela CREDE no início do ano, não chegando a ser uma formação.

Tal encontro aconteceu no mês de março, e para se fazer presentes foram convidados os assessores administrativo-financeiros de todas as escolas, no caso, 77 integrantes, pois os Centros Cearenses de Idiomas não contam com o apoio desse profissional. Feito esse encontro, foi solicitado aos participantes que preenchessem um formulário de satisfação em relação a ele. Porém, somente 47 responderam ao formulário. Assim, a partir das respostas obtidas, o setor compilou as seguintes informações.

O Gráfico 1 mostra que, por mais que o nível de satisfação seja positivo, pois a maioria insere-se no nível BOM ou ÓTIMO, nos critérios de pontualidade e carga horária, a reunião obteve a maioria da nota como apenas BOM. Disso pode-se depreender que a maioria dos participantes não ficou tão satisfeita com a quantidade de tempo destinado para a discussão, devendo, portanto, elaborar uma reunião com carga horária maior.

Gráfico 1 – Questionário de satisfação

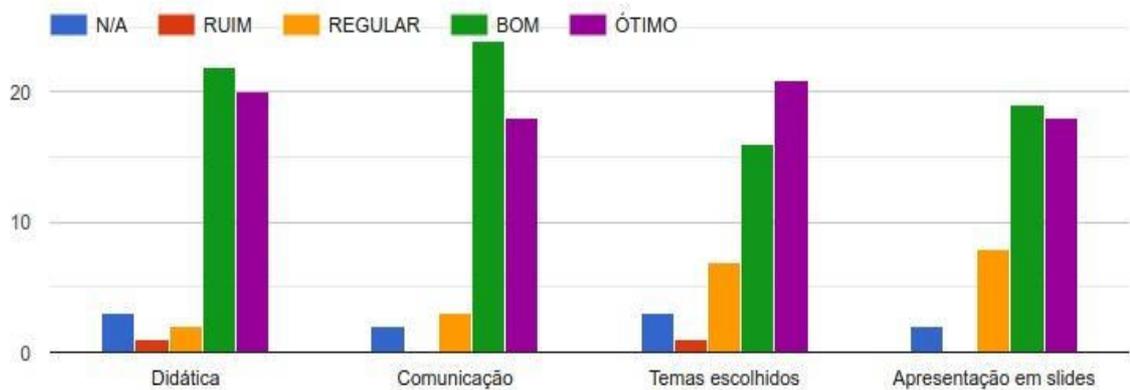


Fonte: elaborado pelo articulador de gestão do CEGAF, 2020.

Por meio do Gráfico 2 é possível depreender que o nível de satisfação dos participantes nos critérios analisados foi positivo, pois ficaram entre os níveis BOM ou ÓTIMO. Entretanto, o critério Comunicação não obteve satisfação máxima, em sua maioria. Daí pode-se depreender que o repasse das informações não se deu de forma completa. Essas deficiências no repasse das informações, portanto, podem ser um fator que colabora para que ocorram equívocos no momento da realização das etapas acima descritas.

Gráfico 2 – Questionário de satisfação

#### Apresentação do Conteúdo



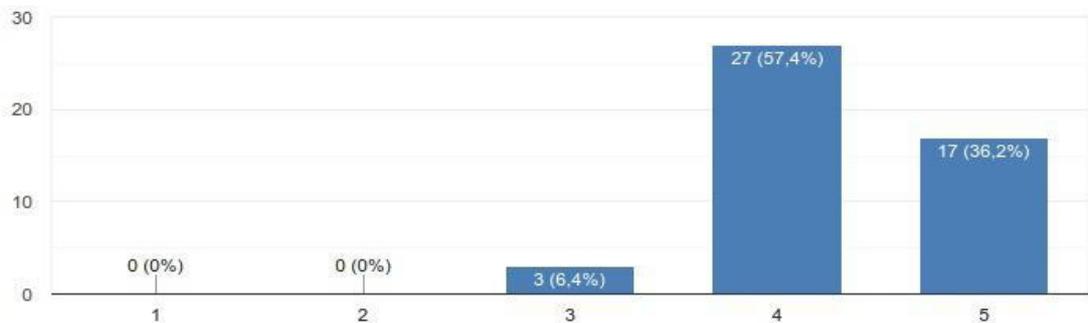
Fonte: elaborado pelo articulador de gestão do CEGAF, 2020.

O Gráfico 3 demonstra que, para a maioria dos participantes, a nota da reunião, entre 1 e 5, merece nota 4, o que mostra um ótimo grau de satisfação, mas que algo não correspondeu às suas expectativas, insatisfações essas que foram mostradas nos Gráficos 1 e 2 e que, dentre outros aspectos, remetem à relevância do conteúdo, ao modo como ele foi abordado e à carga horária do encontro.

Gráfico 3 – Questionário de satisfação

### Qual nota você daria para Reunião?

47 respostas



Fonte: elaborado pelo articulador de gestão do CEGAF, 2020.

A Figura 10 é autoexplicativa, na qual fica claro que são dois aspectos que os participantes sugeriram como principais: a necessidade de mais reuniões no decorrer do ano e que o assunto abordado coincida com as suas necessidades e dúvidas, ou seja, a necessidade de um encontro mais formativo e não apenas informativo. Isso porque, como foi relatado por um dos assessores financeiros, há muitas dúvidas que se fazem presentes no dia a dia que poderiam ser sanadas com orientações específicas, deixando claro seu desejo por “treinamentos/atualizações”, além de demonstrar também que eles não têm muita oportunidade de apresentar suas percepções e anseios e, desse modo, por falta dessa orientação, “aprendem na marra, à base do erro do acerto”. Merece realce o fato de apenas 5 respondentes, dos 47 participantes, colocarem sugestões na resposta.

Figura 10 – Questionário de satisfação

Acho que deveriam haver mais reuniões e menos assuntos por reunião, pois todo ano acabamos por rever desde o início de novo e de novo, sem necessidade.

Focar mas na duvida atual do assunto

poderia haver reuniões regulares

Faltou foco. Muitos assuntos foram abordados, alguns sem muita necessidade.

A realização dessas reuniões poderiam ser em um local mais próximo; Poderia haver um momento de tira dúvidas com os analistas, pois muita coisa fica pendente no dia a dia, e esses momentos em que estamos frente à frente são tão raros, que acabamos por levar conosco todas as nossas angústias e dúvidas. Alguns treinamentos/atualizações específicos poderiam ser realizados: Cotação eletrônica, Gêneros alimentícios, Prestação de Contas, Obras e Reformas, tendo em vista que aprendemos na marra, na base do erro e acerto. No mais, a equipe da CEGAF/CREDE é bastante atenciosa, porém as demandas são inúmeras e muitas vezes não conseguimos todas as respostas.

Fonte: retirada do formulário laborado pelo articulador de gestão do CEGAF, 2020.

Após o encontro para alinhamento das orientações para o corrente ano orçamentário, conforme explicitado anteriormente, na Figura 10, as demais informações repassadas para os assessores financeiros das escolas são normalmente fornecidas pelos analistas da própria CREDE, por meio telefônico ou virtual, conforme as dúvidas vão surgindo. Vale salientar que as informações que chegam até estes também são veiculadas por meio de um encontro dos orientadores da CEGAF da CREDE com os orientadores da SEDUC e SEPLAG, no início do ano, que também não chega a ser uma formação, conforme se percebe a partir do questionário acima apresentado, mas um momento informativo, e posteriormente, por contato telefônico ou virtual.

A partir do momento de pandemia de COVID-19 que se instaurou mundialmente em 2020, dada a necessidade de isolamento social, as escolas e a regional, acompanhando uma tendência mundial, aderiram ao trabalho remoto, obedecendo aos decretos estaduais e municipais. Desse modo, dada a necessidade de alinhamento dos trabalhos, a regional passou a adotar o método de reuniões *online*, o que propiciou um melhor contato entre ela e a escola. O setor financeiro também aderiu a essa forma de trabalho, sendo que essas reuniões permitiram uma melhor aproximação e uma melhor fluidez no repasse de informações e orientações, o que, muitas vezes, não era possível presencialmente, dada a dificuldade de conseguir organizar encontros com esses profissionais. Assim, em comparação com anos anteriores, os anos de 2020/2021 tiveram mais eventos de reuniões entre os assessores e o setor financeiro da Crede, mesmo que de forma remota.

Em resumo, até aqui foram apresentadas as principais evidências que ajudam na sustentação do caso de gestão no qual se constitui esta pesquisa: 1) a quantidade de recursos financeiros recebidos pelas instituições escolares e a disparidade entre a quantidade de processos de compra entre as escolas X e Y; enquanto uma realizou 43 processos de compras, a outra fez apenas 5 processos, demonstrando as diversas realidades de gestão financeira das escolas da regional; 2) a quantidade de processos realizados até a metade do ano de 2019 por essas duas escolas, permitindo uma comparação entre os recursos recebidos por essas 2 escolas e o tempo que elas levaram para executar tais procedimentos, evidenciando que uma conseguiu executar os processos logo no início do ano porque não recebeu outros aportes financeiros no decorrer de tal ano; 3) a quantidade de processos que se transformaram em Restos a Pagar em 2020, por não terem sido executadas a contento no ano anterior, apresentando que 77 das 80 instituições de ensino tiveram processos referentes ao ano orçamentário de 2019 reprogramados para serem pagos em 2020, revelando uma gama de processos dos quais a referida CREDE precisar se apoderar e dar encaminhamentos; 4) a quantidade de vezes em que os processos

foram devolvidos, na etapa de liquidação, para a escola X, no ano de 2019, com vistas a denunciar o processo de retrabalho que se tem nesta etapa na referida regional. Vale destacar que para todos os registros buscados foi utilizado, como já descrito, o ano de 2019, pois trata-se do primeiro ano em que a autora deste caso esteve atuando neste departamento.

Portanto, neste trabalho são analisados dois âmbitos da gestão: um a nível das escolas e outro a nível de CREDE. A nível escolar, são dois os principais aspectos que serão analisados: a identificação do perfil profissional e acadêmico dos assessores administrativo-financeiros que atuam nas escolas da regional; e o mapeamento dos processos de compras das escolas da CREDE 1 e dos fatores de entrave do fluxo que, por vezes, impedem que o fluxo das compras efetivadas siga o percurso normal, comprometendo, desse modo, a rotina financeira dessas instituições, podendo refletir inclusive em seu funcionamento. Já a nível de regional, será analisada em que nível se dá a comunicação entre regional e escola, como é feito o acompanhamento dos processos de compras por estas realizados e o possível processo de retrabalho ao qual estes são submetidos, por incongruências na montagem de tais processos por estas escolas, aspectos esses que são detalhados no capítulo 3 deste trabalho.

### **3 ANÁLISE DOS PROCESSOS DE COMPRAS NAS ESCOLAS ESTADUAIS DA CREDE 1**

Neste capítulo são analisados os fatores que ocasionam o acúmulo de processos de compras na etapa de liquidação pertencentes à CREDE 1, bem como o porquê de essa concentração ocorrer no segundo semestre. Além disso, também serão traçados os eixos teóricos que servirão de base para a discussão trazida neste trabalho, no caso, o desenrolar do processo de compras desenvolvido pelas escolas da CREDE 1.

As discussões teóricas que subsidiam as reflexões deste trabalho estão apresentadas em três eixos de análise: 1) A descentralização, a eficiência e a eficácia e seus respectivos desenlaces na educação, o que vai ancorar questões da pesquisa pertinente a posicionamentos adotados pelos gestores das escolas públicas cearenses; 2) Gestão escolar e planejamento financeiro, em que a escolha destes princípios se deu devido a estes serem marcantes para a gestão democrática, entendida como um aspecto para a garantia da oferta da educação como um direito subjetivo; 3) Processos de compras públicas, que se constituem como o centro da discussão desta dissertação, logo, se faz necessário como um dos eixos de análise.

Após a discussão teórica, será feita a descrição da metodologia utilizada para a construção de dados que ancoram a argumentação deste texto, bem como a apresentação dos instrumentos utilizados e dos atores que participaram deste processo. Para a construção de dados deste estudo de caso de cunho qualitativo, será aplicado um questionário e também uma entrevista com roteiro semiestruturado, com vistas a obter informações que sedimentem a argumentação desta pesquisa e que permitam pensar em estratégias para que, no capítulo posterior, possa ser desenvolvido o Plano de Ação Educacional (PAE).

#### **3.1 DESCENTRALIZAÇÃO, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA**

Foi a partir de 1994, quando as raízes do movimento gerencialista ganham força, que, conseqüentemente, também o aspecto da descentralização ganhou terreno fértil, pois esta se configura, para Ferreira (2013), como uma característica marcante nas teorias contemporâneas de gestão, tendo como objetivo central de proporcionar às instituições condições de ofertar um atendimento aos seus diversos públicos de forma diversificada, com mais qualidade e agilidade. Coadunando com essa assertiva de que a descentralização permite uma maior fluidez na prestação do serviço público, Souza (2006) destaca também o caráter de hierarquia que ela

possui, pois a descentralização se manifesta na transferência de poder entre as esferas superiores e inferiores:

Na verdade, a descentralização ocorre quando, na realidade, desloca-se ou transfere-se o poder, a autoridade e a capacidade de ação e direção de determinadas funções (administrativas, financeiras, de planejamento e de avaliação etc.) de uma instância administrativa para uma instância de gestão inferior, dentro do território político, que assume responsabilidades mais próximas do cidadão (SOUZA, 2006, p. 99).

No Brasil, essa mudança de perspectiva de organização do aparelho do Estado se deu desde a redemocratização, culminando com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual traz expressamente a descentralização dos serviços públicos e regime de colaboração entre os entes federados, conforme se pode verificar no Art. 23: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988, p. 29).

Pérez (1994) defende uma descentralização de cunho educativo como fortalecedora dos laços democráticos, uma vez que ela permite ao cidadão local uma maior aproximação com governo local e, por meio deste, ter acesso a políticas que vêm se desenvolvendo desde as instâncias superiores, assim, este cidadão tem a oportunidade de participar “ativamente ao processo descentralizador, potencializando a democracia em termos de participação permanente” (PÉREZ, 1994<sup>14</sup> *apud* SOUZA, 2006, p. 100).

A descentralização veio se manifestar nitidamente na educação pública brasileira a partir de 1995 com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Segundo Adrião e Peroni (2007, p. 264)

O Programa foi concebido tendo em vista a desburocratização e a descentralização do repasse e da gestão financeira de recursos federais. Nesse sentido, o PDDE objetivou enfrentar uma rigidez, supostamente inerente à administração pública, para o que privilegiou a “ponta do sistema”. Isto significou o estabelecimento de relações diretas entre as escolas beneficiadas e o FNDE, sem a intervenção de instâncias governamentais locais na definição e execução dos gastos (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 264).

Tal programa, mesmo com suas deficiências, pois permitiu uma autonomia que abrangia mais a questão dos recursos financeiros das escolas, já se apresentava como um divisor de águas no fazer pedagógico brasileiro. Como nos mostram Oliveira e Teixeira (2015), a implementação

---

<sup>14</sup> PEREZ, J.I. La Crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: La descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. **Revista Iberoamericana de Educación**, ene./abr. 1994, nº 4.

do PDDE “em princípio, trata-se de descentralização sob o argumento de fortalecimento da autonomia das escolas e melhoria do ensino. Mas a regulamentação do uso dos recursos e o modo de gerir essas políticas nas escolas permanecem sob controle da União” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2015, p. 296). Daí o destaque que as autoras dão para o fato de a descentralização se propagar por meio de processos ainda centralizadores.

Outros programas que podem ser citados como mecanismo de promoção da descentralização do financiamento da educação são os seguintes: Programa Mais Educação (PME) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), ambos integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que versava sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e sobre o lançamento do próprio PDE, com o objetivo de melhorar da qualidade do ensino público. Sobre esses programas, pode-se afirmar que:

O PDE Escola foi proposto com o objetivo de melhorar a gestão escolar por meio do planejamento estratégico. No PME, a melhoria da qualidade do ensino é buscada a partir do apoio às atividades socioeducativas no contraturno escolar, tomando como referência destacada o artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 (BRASIL, 1996), que determina a progressiva ampliação da jornada escolar (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2015, p. 295).

Ambos os programas “tocam diretamente o ensino fundamental, por meio do recebimento não somente de recursos financeiros e materiais, mas também de propostas de mudanças na gestão das escolas e nos currículos nelas praticados” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2015, p. 295). E aqui também, assim como no PDDE, a União utiliza a estratégia de chegar diretamente junto à gestão das escolas, sem a necessidade de intermédio da gestão dos sistemas de ensino.

Traçando um paralelo entre o PDDE e esses dois últimos programas citados, tem-se que, quanto ao PDDE, se percebe uma ênfase em desenvolver o processo operacionalmente, como bem apresentam Adrião e Peroni (2007, p. 261)

A ênfase nos aspectos procedimentais, exigida pela lógica do Programa e reforçada pela preocupação das UEx com a correta prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), tende a privilegiar a dimensão técnico-operacional e secundarizar a dimensão política própria dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 261).

Enquanto isso, o PME e o PDE Escola se voltam de fato para o desenvolvimento de estratégias voltadas para melhoria da qualidade do ensino, como apresenta Oliveira e Teixeira (2015, p. 296)

o recebimento de recursos financeiros está atrelado ao planejamento de práticas para a melhoria do ensino, por meio do planejamento estratégico e da ampliação da jornada escolar na perspectiva da educação integral. Com isso, tais programas do PDE instalam conflitos tanto nos processos escolares internos como entre essas escolas e a gestão da rede de ensino a que se vinculam (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2015, p. 296).

Desse modo, o que se percebe é que a questão da descentralização se manifestou no campo educacional de modo a trazer desenlaces e melhorias, a exemplo dos casos dos programas citados, como bem afirma Oliveira (2011):

As medidas de descentralização do ensino e de democratização da educação trouxeram propostas de melhoria da qualidade do ensino, autonomia administrativa, pedagógica e financeira e fortalecimento das formas coletivas de definição de um projeto pedagógico capaz de conferir identidade própria às escolas. Porém, a autora mostrou também que “a escola constitui um organismo social vivo e dinâmico, uma cultura (...) que encarrega de criar elos que ligam passado e presente, instituído e instituinte e que estabelece as bases de um processo de construção e reconstrução permanentes” (TEIXEIRA, 2003, p. 180 *apud*<sup>15</sup> OLIVEIRA, 2011, p. 8).

Entretanto, tal autora também demonstra que o processo de descentralização da educação brasileira traz à tona outras questões que denunciam as fragilidades das escolas públicas brasileiras em garantir por si só o direito à educação:

o processo de descentralização, encaminhado na esteira da contra-reforma<sup>4</sup> do Estado brasileiro, trouxe desafios para o sistema educacional, levando as escolas públicas a enfrentarem dificuldades no sentido de garantir, fundamentalmente, a materialização do direito à educação, o qual, na medida em que foi negligenciado, evidenciou as mazelas da escola pública brasileira (OLIVEIRA, 2011, p. 2)

O aspecto da descentralização importa para essa pesquisa, pois seus efeitos podem ser percebidos na Secretaria de Educação do Estado, tendo em vista que há um trabalho colaborativo entre esta e a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e Secretaria da Fazenda (SEFAZ)s. Esta últimas se encarrega de planejar e fazer o repasse financeiro para a primeira que, por sua vez, faz o repasse para as CREDEs e unidades escolares, as quais planejam como farão e executarão os processos de compras que subsidiarão o seu funcionamento, sempre obedecendo ao trâmite colaborativo, já descrito no capítulo 2.

Além da descentralização, outros aspectos são valorizados pelo modelo de gestão pública atual, como a eficiência e a eficácia na administração pública. Vale destacar aqui que estes últimos são entendidos como indicadores de resultados, ou seja, eles podem se comportar

---

<sup>15</sup> TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. Políticas Públicas de educação e mudança nas escolas: um estudo da cultura escolar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, M. R. T. (Orgs.). **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas de educação básica**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 11-24.

como elementos que permitem identificar se determinadas tarefas estão surtindo o efeito pretendido, sendo a eficiência atrelada à otimização de recursos, de modo a focar no processo, e a eficácia focada na obtenção do melhor resultado possível. Além desses, ainda é possível destacar a questão da efetividade como um processo atrelado ao impacto positivo/efetivo de determinados comportamentos/procedimentos, sendo esses três aspectos necessários para que os objetivos sejam atingidos com excelência. Conforme Neumann (2013, p. 118<sup>16</sup> *apud* FERREIRA, 2015, p. 18),

A eficiência pode ser entendida como um indicador de desempenho que mede o grau de acerto na utilização dos recursos empregados por uma organização, isto é, está associada ao melhor equacionamento entre recursos utilizados para alcançar os resultados (NEUMANN, 2013, p. 118 *apud* FERREIRA, 2015, p. 18).

Enquanto isso, a eficácia “está associada ao efetivo alcance dos objetivos propostos pela empresa. A eficácia é o grau em que os resultados de uma organização correspondem às necessidades e aos desejos do ambiente externo” (NEUMANN, 2013, p. 120<sup>15</sup> *apud* FERREIRA, 2015, p. 18).

Costa (2012) aborda a teoria dos sistemas abertos do biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy, como de grande relevância para os aspectos da eficiência e da eficácia nas instituições. Isso porque o enfoque desse modelo é “considerar a organização como um sistema aberto, recebendo insumos do ambiente e devolvê-los ao ambiente como exportação de energia, repetindo o ciclo de eventos” (COSTA, 2012, p. 22) assim,

o enfoque sistêmico estabeleceu a importância de considerar o ambiente como determinante da eficácia da organização, bem como das práticas administrativas na busca da eficiência, pois a estrutura organizacional também deveria estar em sintonia com o ambiente (COSTA, 2012, p. 22).

Costa (2012) defende que a eficiência está relacionada com a racionalização da relação da intuição pública com a sociedade e que este princípio “trata-se de um esforço de consolidação do paradigma gerencial com a linguagem dominante da administração pública brasileira (COSTA, 2012, p. 36)”. Assim, o referido autor explicita que

A formalização relativa à administração pública do **princípio da eficiência** visa presidir a ação do Estado no âmbito da Constituição Federal, ou seja, revela uma intenção político-administrativa de administrar o *modus operandi* estatal, de maneira a legitimar a dominação política através da eficácia utilitarista dos métodos empregados pelas instâncias de domínio público e pela potenciação dos meios inerentes ao *marketing* público, ou seja, da racionalização das relações da organização administrativa com seu meio circundante: a sociedade civil (COSTA, 2012, p. 35-36)

---

<sup>16</sup> NEUMANN, C. *Gestão de sistemas de produção e operações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Já no que diz respeito às compras públicas, Ferreira (2015, p. 18) aponta que “podemos entender que uma gestão é eficaz, quando ela consegue comprar com êxito determinado item que necessita e é eficiente quando consegue comprá-lo com um tempo reduzido e com um valor que traga economia aos cofres públicos”. Desse modo, o autor defende que é papel dos gestores públicos assumir a busca pelo desenvolvimento de uma sistemática que vise à melhoria da eficiência dos gastos público e a melhoria do desempenho das organizações.

Os compradores públicos necessitam participar mais ativamente e profissionalmente, não só do ponto de vista do trabalho efetivamente desenvolvido, ou das atitudes apresentadas, mas, sobretudo, do comportamento ético e moral durante todo o processo de aquisição das compras institucionais. Essa orientação de mudança passa, também, pela incorporação de técnicas e rotinas que tornem a administração pública mais eficaz e comprometida com a melhoria da sua capacidade gerencial e administrativa (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 698<sup>17</sup> *apud* FERREIRA, 2015, p.52).

Quando se remete ao âmbito educacional, a inserção desses princípios, assim como a transparência, também remonta ao momento em que houve a necessidade de expansão da oferta da educação e sua necessidade de ser ofertada com qualidade, logo após a promulgação da CF de 1988, “ancoradas na visão da necessidade do redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e do ajuste fiscal” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 6). Os referidos autores nos apresentam ainda que todo esse contexto trouxe “o acirramento das tensões entre as expectativas de melhoria da qualidade dos sistemas de ensino e a disponibilidade de recursos orçamentários para a consecução desse fim” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 6). Com isso, houve o favorecimento de

uma perspectiva de qualidade cuja lógica tinha por base as ideias de eficiência e produtividade, com uma clara matriz empresarial, em contraposição à ideia de democratização da educação e do conhecimento como estratégia de construção e consolidação de uma esfera pública democrática (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 6).

Além disso, Oliveira e Araújo (2005) defendem uma política de melhoria da qualidade do ensino que articule insumos e processos. E nesse ponto a questão da eficiência também ganha destaque, pois segundo as autoras, “uma política de financiamento cujas bases sejam os princípios da igualdade e da eficiência constitui o alicerce de uma política de melhoria da qualidade do ensino” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 28). Isso porque eles consideram que,

---

<sup>17</sup> BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde, **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 42, p. 681- 699, jul./ago. 2008.

“num nível mais elementar, as políticas de financiamento são baseadas em decisões centralizadas que levam em conta o número de alunos, os insumos e os recursos disponíveis” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 28). Contudo, tais autores destacam que, a partir da década de 1960, o Brasil já vem percebendo que há uma estreita relação entre desvantagens socioeconômicas e culturais e baixo rendimento escolar, e vem desenvolvendo fórmulas de financiamento da educação que promovem a alocação de recursos adicionais para escolas em que se verificam tais circunstâncias. Esse movimento se constitui de algo que já remonta a um avanço, pois

Essas fórmulas de financiamento representam um avanço para a superação dos problemas relativos à qualidade do ensino, visto que levar em conta as desigualdades entre os alunos e as escolas, bem como as suas diferentes necessidades educativas, para distribuição de recursos, implica especificação da qualidade da educação financiada pelo Estado e debate sobre quanto é possível gastar para atingir a qualidade especificada (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 20).

Portanto, quando se traz esses dois conceitos para a administração pública, alinhá-los com a prática é um desafio, mas se portaria como o desencadeamento ideal, pois é preciso atender às demandas da sociedade, entretanto, sempre prezando pela eficiência, ou seja, otimizando gastos, buscando ações ou frentes de trabalho dinâmicas que possibilitem atender mais em menos tempo, mas sem perder a qualidade daquilo que se deseja propor.

Trazendo essas questões para os pontos elencados nesta pesquisa, nota-se que a gestão financeira das escolas demanda a necessidade não só de ser eficaz, mas também eficiente, pois é preciso se utilizar dos recursos financeiros para educação pública de forma correta, mas também de modo a cumprir os prazos estabelecidos pelas instâncias superiores, evitando um desperdício de tempo e de necessidade de retrabalho em tais instâncias, permitindo um processo mais otimizado.

Feitas essas considerações sobre os princípios da descentralização, da eficiência e da eficácia e como eles se incorporaram à questão da administração pública educacional, será feita na próxima subseção uma discussão acerca dos processos de compras na esfera pública brasileira. Assim, serão trabalhados os aspectos da gestão escolar e a importância do planejamento financeiro para que esta aconteça com qualidade.

### 3.2 GESTÃO ESCOLAR E PLANEJAMENTO FINANCEIRO

Nesta subseção será abordado o segundo eixo teórico, que busca apresentar a importância de uma gestão escolar democrática com planejamento de ações de modo a desenvolver bem o projeto de escola almejado, com destaque para os processos de compras.

Sobre a educação brasileira, a partir da CF de 1988 e da LDB de 1996, esta é um direito público subjetivo, logo, os gestores públicos por ela responsáveis não podem se abster de ofertá-la ou ofertá-la irregularmente sob o risco de responder judicialmente por tal ato, como bem assinalam Oliveira e Araújo (2005, p. 17):

além de consolidar a obrigatoriedade do ensino fundamental, não apenas para o indivíduo e as famílias, mas também a obrigatoriedade de oferta por parte do Estado, o texto constitucional e a legislação subsequente obriga que essa oferta educacional seja de qualidade (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 17).

Cury (2005) entende que a qualidade da educação deve perpassar o simples alcance da universalização da oferta da educação para a comunidade escolar, como assim foi entendida durante alguns anos. Isso porque para ele a qualidade “será sempre uma meta, seja pelo caráter cumulativo do conhecimento, seja pelas circunstâncias históricas que a condicionam e para as quais ele deve buscar caminhos cada vez mais abertos” (CURY, 2005, p. 9). O autor aponta ainda que

A qualidade do ensino supõe, então, a busca do melhor, de um padrão científico e fundamentado dos conteúdos acumulados e transmitidos. Mas ela é também uma forma de responsividade face aos desafios da sociedade contemporânea. Essa exige um conjunto de conhecimentos e habilidades capazes de possibilitar a todos o acesso a formas de ser e de se comunicar como um participante do mundo (CURY, 2005, p. 9)

Desse modo, o papel do gestor escolar é de muita relevância, pois o papel dele “é o de assumir e liderar a efetivação desse direito no âmbito de suas atribuições” (CURY, 2005, p.3). E um dos aspectos de gestão que objetiva estar de acordo com o que preconiza os instrumentos legais diz respeito à gestão democrática, sendo esta aqui entendida, de acordo com Cury (2005), como um princípio da educação nacional, que deve se apresentar de forma obrigatória em instituições escolares públicas, de forma dialogal e participativa, de modo a propiciar a comunidade a qual atende um projeto pedagógico de qualidade e “da qual nasçam cidadãos ativos participantes da sociedade como profissionais compromissados” (CURY, 2005, p. 11).

É, portanto, no tocante à gestão democrática, que o princípio da transparência se evidencia, juntamente com outros princípios como a impessoalidade, a autonomia, a

participação, a liderança, o trabalho coletivo, a representatividade e a competência. Isso porque, como explicita Cury (2005, p. 22):

Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. (...) Afirma-se, pois, a escola como espaço de construção democrática, respeitado o caráter específico da instituição escolar como lugar de ensino/aprendizagem (CURY, 2005, p. 22).

Almeida e Franco (2016) apontam que a partir desse movimento da década de 90, com a descentralização dos recursos financeiros, uma nova guinada é possível na gestão democrática na educação pública, pois

a descentralização dos recursos financeiros passa a ser incluída como uma alternativa viabilizadora para uma gestão democrática, bem como, para desencadear processos de autonomia e participação da comunidade escolar no planejamento, na aplicação e no acompanhamento da gestão financeira da educação (ALMEIDA; FRANCO, 2016, p. 18).

Para essas autoras, a um novo modo de se pensar a gestão escolar surge porque “a sociedade está em constante transformação, demandando no campo da educação e em especial da gestão escolar, (...), políticas e práticas cada vez mais autônomas para a construção de uma escola que transita de um modelo estático para um arquétipo dinâmico e participativo” (ALMEIDA; FRANCO, 2016, p. 18). Assim, elas lembram que a legislação brasileira sedimenta que é necessário que a autonomia prevaleça nas escolas, e que para isso é de suma importância a participação dos profissionais de educação e comunidade escolar nos conselhos escolares ou similares, pois, assim, se estaria estimulando a autonomia dessas unidades escolares. Isso porque essas entidades devem estar imersas no processo de definição da forma de utilização dos recursos nas unidades escolares.

Almeida e Franco (2016) reiteram ainda que “a gestão escolar democrática deve ser compreendida como um processo político, onde as pessoas atuantes na escola possam identificar os problemas, discutir, planejar, deliberar, controlar e avaliar melhores soluções e ações para o desenvolvimento da escola”. Afirmção essa que pode se ser ancorada no Artigo 14 da LDB (Lei Nº 9.394/96), que delimita que a responsabilidade dos sistemas de ensino de “definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica”, levando em conta suas peculiaridades e garantindo a “participação tanto dos profissionais de educação no PPP da escola” e a “participação da comunidade escolar e local nos conselhos escolares”. Ancoradas também no Artigo 15 da mesma lei, afirmando que: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos

graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996, p. 15).

A gestão democrática, portanto, trata-se de

um acontecimento político, de governo, diretamente estruturado com práticas e ações democráticas. Refere-se a mecanismos voltados à educação política, criando e recriando ações e alternativas mais democráticas no cotidiano escolar. Sem a participação das pessoas na gestão da coisa pública, não há democracia (LIMA, 2000, *apud* ALMEIDA; FRANCO, 2016, p. 24).

Neste trabalho, também se considera a gestão democrática como uma perspectiva de trabalho que deve ser favorecida na educação pública. Daí se coaduna com as referidas autoras quando estas afirmam que “a autonomia gerencial dos recursos empregados nas escolas favorece ao diretor um trabalho descentralizado e a escola o controle dos fundos a ela destinados” (ALMEIDA; FRANCO, 2016, p. 24). E também quando afirmam que

A descentralização do poder, o trabalho coletivo e o modelo de gestão democrática, beneficiam as instituições escolares em vários fatores que são essenciais para o bom funcionamento da escola. As escolas em que funcionam os colegiados escolares deliberativos, onde todos os segmentos os representam, conseguem por sua vez gerenciar melhor as ações educacionais e os gastos, atuando com maior autonomia no uso dos recursos financeiros recebidos por parte das escolas (ALMEIDA; FRANCO, 2016, p. 24).

Por fim, vale mencionar o fato de a gestão escolar ter reponsabilidade pelas suas ações, tendo em vista o impacto de suas ações na vida das pessoas, e não somente agir por medo de possíveis punições por parte dos órgãos fiscalizadores, como apontam as autoras:

É importante falar sobre o bom uso desses recursos. A gestão escolar articulada aos outros segmentos do processo educativo precisa estar ciente e convicta que a administração correta dos gastos deve ser motivada não somente pelo temor das diligências movidas pelo TCU (Tribunal de Contas da União), órgão que fiscaliza os recursos públicos, mas pelo estímulo e zelo das ações que interferem diretamente na vida de milhares de pessoas. Esses repasses financeiros têm importante relevância para as escolas, eles representam grande suporte no orçamento escolar, principalmente a partir de 1997, onde as instituições escolares tiveram maior autonomia com relação aos gastos (ADRIÃO; PERONI, 2007 *apud* ALMEIDA; FRANCO 2016, p. 24).

Na próxima subseção será trabalhado o terceiro tópico teórico deste trabalho, que versará sobre o eixo “processos de compras públicas”.

### 3.3 PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS

Falar em como se desenvolvem os processos de compras na esfera pública significa falar sobre um processo que está intrinsecamente ligado ao funcionamento desta, pois se refere diretamente à aquisição de bens e serviços que possibilitam seu funcionamento.

Para Araújo (2014), a princípio os processos de compras tinham como papel principal a relação de oferta e aquisição de um produto ou serviço a um preço mínimo, ou seja, “adquirir de um fornecedor um recurso (matéria-prima, recurso acabado, serviços) pelo menor preço possível, funcionando como um elo entre a organização e o seu mercado fornecedor (BAILY *et al.*, 2000<sup>18</sup>; BARBIERI, MACHLINE, 2009 BOWERSOX; CLOSS; COOPER, 2007 *apud* ARAÚJO, 2014, p. 29). Entretanto, mais recentemente, esse conceito foi aprimorado, dada uma perspectiva de dar maior importância ao produto adquirido em si, a uma aquisição acertada para se evitar desperdícios, a saber

O foco moderno do processo de compras, além de destacar o desenvolvimento de relacionamentos, entre compradores, demais setores da organização e fornecedores, encontra-se nos custos totais de seu processo, o que eleva o setor de compras a um nível mais estratégico à medida que se percebe a importância voltada às compras (BAILY *et al.*, 2000; BARBIERI, MACHLINE, 2009 BOWERSOX; CLOSS; COOPER, 2007 *apud* ARAÚJO, 2014, p. 30)

Assim, o processo de compras em uma instituição é de suma importância, pois, para além de um processo operacional, este deve “contribuir de forma ativa para a tomada de decisões táticas, gerenciais e estratégicas” (ARAÚJO, 2011, p. 30). Logo, o que se conclui é que um processo de compra bem-sucedido depende de estratégias de gestão bem traçadas e nas instituições de ensino as quais são objeto desta pesquisa tal assertiva também deve prevalecer. Terra (2018, p. 1) aponta que

As compras públicas constituem-se em uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimentam a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra do Estado (TERRA, 2018, p. 1).

É importante destacar que o processo de compras remonta a uma série de ações que merecem atenção desde o início, com o planejamento, até a operacionalização da etapa final,

---

<sup>18</sup> BAILY, Peter *et al.* **Compras**: princípios e administração. São Paulo: Atlas, 2000.

pois qualquer deficiência em uma das etapas leva ao comprometimento de todo o processo, sobre tal aspecto Terra (2018, p. 1) aponta que

apesar do processo de compra fazer parte da atividade-meio das organizações públicas, este também possui uma atuação finalística devido as suas funções plurais e seu valor estratégico. Devido a sua capilaridade e interação organizacional, o processo de compra pública deve ser visto de forma multidimensional, sendo impactado por diversos fatores que vão desde a governança pública até a operacionalização de sua atividade. Considerando a complexidade que envolve a gestão das compras públicas, a área enfrenta grandes desafios, mas também possui grandes oportunidades de desenvolvimento (TERRA, 2018, p. 1).

Lima (2015) defende que utilizar de forma adequada o poder compra do Estado pode ajudar a desenvolver tanto a própria instituição como determinados setores e regiões economicamente,

uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado. (LIMA, 2015<sup>19</sup> *apud* TERRA, 2019, p. 2).

Portanto, importa dizer que os autores estudados concordam que o processo de compras públicas não se trata de um processo simples, logo, precisa estar sob constante análise e passando por atualizações que o tornem mais dinâmico e eficiente.

A subseção que segue apresenta a descrição da abordagem metodológica desta pesquisa.

### 3.4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Nesta seção, apresenta-se o desenho metodológico do estudo de caso que constitui a presente pesquisa. Tendo em vista os objetivos traçados, a pesquisa foi desenvolvida em quatro etapas, que dialogaram entre si, as quais se constituem de: análise documental com levantamento de evidências; embasamento teórico que sedimenta a pesquisa; a aplicação dos questionários e entrevistas; a análises dos dados e obtenção de elementos que ancoram o desenvolvimento do PAE.

Assim, no primeiro momento, no Capítulo 2, foram desenvolvidas uma análise bibliográfica e uma análise documental e que, no segundo momento, na pesquisa de campo, foi desenvolvida com cunho qualitativo, em que foram utilizados para a construção de dados um questionário e uma entrevista semiestruturada.

---

<sup>19</sup> LIMA, Bruno Quick L. de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coords.). **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 24-38.

André (2013, p. 97) valida a utilização do estudo de caso afirmando que

(...) no contexto das abordagens qualitativas, o estudo de caso ressurgiu na pesquisa educacional com um sentido mais abrangente: o de focalizar um fenômeno particular, levando em conta seu contexto e suas múltiplas dimensões. Valoriza-se o aspecto unitário, mas ressalta-se a necessidade da análise situada e em profundidade (ANDRÉ, 2013, p. 97).

Em complementariedade com essa assertiva do autor supracitado, Stake (2000, p. 436<sup>20</sup> *apud* ALVES-MAZZOTTI, 2006, p. 641) afirma que

o estudo de caso como estratégia de pesquisa caracteriza-se justamente por esse interesse em casos individuais e não pelos métodos de investigação, os quais podem ser os mais variados, tanto qualitativos como quantitativos. Mas, o autor alerta para o fato de que “nem tudo pode ser considerado um caso” e oferece algumas pistas para a identificação do que pode constituir um caso. Para ele, um caso é uma unidade específica, um sistema delimitado cujas partes são integradas (STAKE, 2000, p. 436 *apud* ALVES-MAZZOTTI, 2006, p. 641).

Nesta primeira etapa, foram apresentados dados retirados dos sistemas eletrônicos SAA, S2GPR/Portal de Compras e S2GPR/Ciclo Orçamentário, dos quais fazem uso as instâncias envolvidas nos processos de compras das escolas (SEDUC, SEPLAG, CREDE e Escolas). Por meio desses dados puderam ser apresentadas as evidências que dão sustentação a este caso de gestão.

Para Patias e Hohendorff (2019, p. 2) “na pesquisa qualitativa, a realidade é múltipla e subjetiva (Ontologia), sendo que as experiências dos indivíduos e suas percepções são aspectos úteis e importantes para a pesquisa”, desse modo, se justifica a escolha dos atores que foram selecionados para a construção deste estudo, por sua proximidade e interação com os processos de compras em questão. Neste método então “a realidade é construída em conjunto entre pesquisador/a e pesquisado/a por meio das experiências individuais de cada sujeito (Epistemologia)” (PATIAS; HOHENDORFF, 2019, p. 2-3). Ainda para sedimentar o uso deste método, André (2013, p. 97) afirma que

As abordagens qualitativas de pesquisa se fundamentam numa perspectiva que concebe o conhecimento como um processo socialmente construído pelos sujeitos nas suas interações cotidianas, enquanto atuam na realidade, transformando-a e sendo por ela transformados. Assim, o mundo do sujeito, os significados que atribui às suas experiências cotidianas, sua linguagem, suas produções culturais e suas formas de interações sociais constituem os núcleos centrais de preocupação dos pesquisadores. Se a visão de realidade é construída pelos sujeitos, nas interações sociais vivenciadas

---

<sup>20</sup> STAKE. R. E. Case studies. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2000. p. 435-454.

em seu ambiente de trabalho, de lazer, na família, torna-se fundamental uma aproximação do pesquisador a essas situações (PATIAS; HOHENDORFF, 2019, p. 2-3).

No segundo momento, foi desenvolvida uma revisão bibliográfica referente aos eixos teóricos que fundamentam este caso gestão, que são: 1) Descentralização, eficiência e eficácia; 2) Gestão Escolar e planejamento financeiro e 3) Processos de Compras Públicas.

Na terceira etapa, dado o caráter qualitativo desta pesquisa de campo, foi elaborado um questionário, que se encontra no Apêndice B. O questionário, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 201), “é um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”. Os autores ainda destacam que dentre as inúmeras vantagens de uso do questionário como, por exemplo, economia de tempo e grande abrangência no número de pessoas, o que acarreta um bom volume de dados, deve-se ter todo um cuidado na elaboração destes:

A elaboração de um questionário requer a observância de normas precisas, a fim de aumentar sua eficácia e validade. Em sua organização, deve-se levar em conta os tipos, a ordem, os grupos de perguntas, a formulação das mesmas e também tudo aquilo que se sabe sobre percepção, estereótipos, mecanismos de defesa, liderança etc." (AUGRAS, 1974, p. 143<sup>21</sup> *apud* MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 202).

Tal questionário foi aplicado aos assessores administrativos-financeiros das escolas pertencentes à CREDE 1, com um total de 77, pois os 3 Centros Cearenses de Idiomas não possuem esse profissional em seu quadro de funcionários. A escolha por tais profissionais para se aplicar o questionário se deu por estes conhecerem de perto a realidade da rotina que se manifesta em nível de regional. Desse modo, será possível averiguar se há uma aproximação ou distanciamento diante das opiniões apresentadas por aqueles profissionais que atuam na mesma função, porém, na vivência da rotina escolar. Portanto, a ideia de se trabalhar com os assessores administrativos-financeiros se dá pelo fato de esses profissionais serem os corresponsáveis pela manipulação dos sistemas eletrônicos dos processos de compras, além de trabalharem em conjunto com os diretores escolares nos processos referentes à articulação das ações financeiras nas escolas, sendo este último o principal responsável, pois se trata do ordenador de despesas.

O questionário foi aplicado por meio do *Google Formulário* e enviado via e-mail para cada respondente. Vale destacar que todos os assessores financeiros administrativos-financeiros foram selecionados para participar de tal questionário e não apenas aqueles que atuam nas

---

<sup>21</sup> AUGRAS, Monique. **Opinião pública: teoria e pesquisa**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1974.

escolas sob a responsabilidade de empenho e liquidação da autora deste trabalho, dada a necessidade de se ter visão mais abrangente sobre o desenrolar no processo de compras em nível da regional em estudo. Merece ser salientado ainda que cada participante que respondeu ao questionário concordou com um termo de consentimento, o qual informava que sua participação seria de forma voluntária e que eles não serão identificados em nenhuma publicação e ainda que as informações fossem utilizadas somente para os fins acadêmicos e científicos.

Desse modo, depois de todo um manejo para conseguir os e-mails dos setenta e sete (77) assessores, foi enviado o primeiro convite de participação no dia 05 de agosto de 2021. Além disso, entre os dias 05 e 09 de agosto, todos eles foram contatados de modo privado, por meio de aplicativo de mensagens, sobre o envio dos referidos e-mails e sobre a importância da participação deles para esta pesquisa. Um modo que esta autora encontrou para fazer o controle de quem havia participado foi solicitando o e-mail de cada respondente como primeira pergunta do referido questionário. Assim, poderia reenviar o convite para quem ainda não tivesse participado. No dia 10 de agosto, 34 haviam respondido ao questionário. Dessa forma, foram reenviados novos e-mails, reiterando o convite para participação, em que houve o acréscimo de mais 10 respondentes. No dia 12 de agosto novamente foi reiterado o convite, por meio de reenvio dos e-mails. No dia 17 de agosto, dos 77 convidados, 57 assessores haviam aceitado participar e respondido ao questionário, constituindo, assim, aproximadamente 74% do total de assessores administrativo-financeiros da CREDE 1.

O segundo instrumento de recolhimento de dados que foi utilizado trata-se de uma entrevista com roteiro semiestruturado. Para Marconi e Lakatos (2003, p. 195),

A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 195).

O uso da entrevista também é importante na construção de relações que permitam uma melhor compreensão da rotina dos envolvidos, como afirma André (2013, p. 97):

na perspectiva das abordagens qualitativas e no contexto das situações escolares, os estudos de caso que utilizam técnicas etnográficas de observação participante e de entrevistas intensivas possibilitam reconstruir os processos e relações que configuram a experiência escolar diária (ANDRÉ, 2013, p. 97).

A entrevista foi realizada com a orientadora do setor financeiro da regional (Apêndice C), com um técnico da regional o qual, juntamente com a autora desta pesquisa, é responsável pela etapa de empenho e liquidação dos referidos processos (Apêndice D) e com um técnico responsável pela validação dos processos de compras das escolas nas etapas iniciais (Apêndice E). Esse instrumento se fez necessário para que se possa adquirir informações sobre a visão desses profissionais quanto ao seu trabalho desenvolvido na regional em contraponto com a visão dos assessores administrativos-financeiros das escolas.

Os atores participantes do processo de entrevista foram convidados previamente pela autora deste texto, em que, na ocasião, foi apresentado este caso de gestão, seus objetivos e a importância deste para permitir um desenho sobre os processos de compras das escolas e o papel da regional neste processo, bem como a possibilidade de pensar estratégias para melhorá-lo. As três entrevistas foram aplicadas de forma presencial, na respectiva CREDE, sendo que a primeira (com o técnico do setor de liquidação) e a segunda (com um dos analistas responsáveis pela validação dos processos nas fases iniciais) foram realizadas no dia 15 de setembro, de modo que uma foi realizada no período da manhã e a outra no período vespertino, respectivamente. A terceira entrevista, com a orientadora da célula financeira da CREDE 1, foi aplicada presencialmente, no dia 16 de setembro, no período da tarde, também nas dependências da regional.

Como demonstração destes procedimentos metodológicos, apresenta-se o Quadro 3:

Quadro 3 – Instrumentos de pesquisa e Atores pesquisados

Instrumento de pesquisa	Atores	Justificativa para a escolha desses atores
Questionário	Assessores administrativos-financeiros das escolas pertencentes à CREDE1.	A justificativa se dá pelo fato desses profissionais serem os corresponsáveis pela manipulação dos sistemas eletrônicos dos processos de compras, além de trabalharem em conjunto com os diretores escolares nos processos referentes à articulação das ações financeiras nas escolas.

Entrevista	Orientadora do setor financeiro da referida regional.	Por ser a chefe do setor financeiro, essa profissional é o responsável pelas demandas financeiras tanto a nível de regional como a nível das escolas.
Entrevista	Técnico da regional responsável pela equipe encarregada pela etapa de validação dos processos das escolas.	Esse profissional atende diretamente às demandas dos assessores-financeiros das escolas e é integrante da equipe da regional responsável pela validação.
Entrevista	1 técnico da regional que, juntamente com a autora deste trabalho, é responsável pelo empenho e liquidação dos processos de compras das ideias.	Esses atores são essenciais para que se possa fazer uma análise do fluxo do processo na etapa final, na liquidação.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa.

Tanto o questionário como a entrevista estão divididas em três grandes blocos. No primeiro bloco, foram feitos questionamentos sobre o perfil profissional e acadêmico dos atores que serão entrevistados. No segundo bloco foram aplicadas questões, almejando responder questões que têm o objetivo de identificar como é feito o planejamento dos recursos pela escola, tanto na visão dos assessores administrativo-financeiros, como na visão dos funcionários da CREDE. No terceiro bloco, as questões tentaram responder aos seguintes objetivos: 1) Identificar as eventuais dificuldades na realização do processo; 2) Identificar o que ocasiona essas dificuldades; 3) Identificar se há um acompanhamento da regional na realização dos processos nas escolas; 4) Verificar se há acúmulo de processos na regional e o que levaria a isso; 5) Verificar como se dá a relação entre escola/CREDE quanto às dúvidas que surgem; 6) Analisar as propostas de melhoria de desenvolvimento laboral sugeridas pelos entrevistados; e 7) Identificar como se desenvolve o clima laboral nas respectivas instituições.

A partir do *corpus* produzido com a aplicação dos instrumentos supracitados, foi possível iniciar a quarta etapa deste trabalho, que se trata da análise de tais dados e traçar o desenho dos processos de compras sob o olhar dos atores envolvidos nesta pesquisa e embasado no material teórico apresentado.

### 3.5 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção, serão apresentadas informações e análises a partir das respostas obtidas tanto no questionário, aplicado com os assessores administrativos-financeiros, tanto com as respostas obtidas por meio das entrevistas aplicadas aos profissionais da Crede 1, os quais têm a dimensão do financeiro nas diferentes perspectivas: a orientadora do setor, o técnico da etapa de empenho e liquidação e o analista da fase inicial dos processos.

No tocante à forma de apresentação dos respondentes entrevistados, dado o aspecto do sigilo, que compõe de uma regra estipulada no Termo de Livre Esclarecido (Apêndice F), ocorrerá de forma a não identificar nominalmente tais atores. Dessa forma, buscando garantir esse sigilo na identidade de tais participantes, a autora optou por referir-se a estes apenas pelo cargo que exercem, a saber: orientadora, técnico e analista.

### **3.5.1 Análise dos dados pertinentes à aplicação do questionário com os assessores administrativo-financeiros e das entrevistas com os profissionais da Crede 1**

Por meio do questionário aplicado, buscou-se, a partir da experiência dos assessores administrativos-financeiros, apurar informações sobre quais fatores ocasionam entraves nos processos de compras das escolas de circunscrição da CREDE 1, na etapa de liquidação destes, buscando a oportunidade de desenvolver um plano de trabalho o qual foi elaborado, posteriormente, tendo em vista a melhoria desse processo.

Do mesmo modo, as entrevistas aplicadas aos três profissionais da regional, orientadora da célula financeira da Crede 1, técnico do setor de liquidação e analistas de processos da fase inicial dos processos de compras das escolas, buscaram fazer um apanhado, à luz do olhar desses profissionais da instância superior às escolas, sobre o porquê de ocorrerem situações que propiciam o acometimento de entraves que acabam gerando uma demanda maior de trabalho para o setor de liquidação sempre ao final de cada ano financeiro.

Os referidos instrumentos foram divididos em dois blocos: 1) identificação do perfil profissional e acadêmico dos atores respondentes; e 2) mapeamento dos processos de compras das escolas da CREDE 1 e dos fatores de entrave do fluxo.

Cabe salientar que o questionário foi enviado aos 77 assessores das 77 escolas da rede estadual, as quais compõem a CREDE 1, que dispõem de tal apoio, sendo que, deste quantitativo, 57 aceitaram participar desse instrumental.

O Quadro 4 apresenta em esquema como se configura o questionário, bem como os objetivos e micro-objetivos das questões aplicadas em cada bloco.

Quadro 4 – Esquema de aplicação do questionário aplicado aos assessores administrativo-financeiros das escolas da CREDE 1 sobre os processos de compras

<b>BLOCO</b>	<b>MACRO-OBJETIVOS</b>	<b>MICRO-OBJETIVOS</b>
<b>PERFIL PROFISSIONAL E ACADÊMICO DOS RESPONDENTES E PERFIL DA ESCOLA</b>	Identificar o perfil acadêmico e profissional do respondente e a escola a qual este pertence.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Identificar o perfil acadêmico e profissional do respondente (Q. 1 e 2);</li> <li>✓ Identificar a escola a qual pertence o respondente (Q. 3)</li> </ul>
<b>MAPEAMENTO DOS PROCESSOS DE COMPRAS DAS ESCOLAS DA CREDE 1 E DOS FATORES DE ENTRAVE DO FLUXO</b>	Descrever como ocorrem os processos licitatórios as escolas pertencentes à CREDE 01, bem como esse fluxo se elucida na percepção dos respondentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Identificar como é feito o planejamento dos recursos pela escola (Q. 1.2,3 e 4, 5 e 6).</li> </ul>
	Mapear quais os fatores que ocasionam o acúmulo de processos na CREDE 1 na etapa de liquidação	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Identificar as eventuais dificuldades na realização do processo (Q. 7,8,9, 10 e 11);</li> <li>✓ Identificar o que ocasiona essas dificuldades (Q.12,13 e 14, 15, 16 e 17);</li> <li>✓ Identificar se há um acompanhamento da regional na realização dos processos nas escolas (Q. 18, 19, 20 e 21);</li> <li>✓ Verificar se há acúmulo de processos na regional e o que levaria a isso (Q. 22 e 23)</li> <li>✓ Verificar como se dá a relação entre escola/CREDE quanto às dúvidas que surgem (Q. 24, 25 e 26)</li> <li>✓ Verificar se há acúmulo de processos na regional na etapa de liquidação e o que levaria a isso (Q. 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33)</li> <li>✓ Identificar como se desenvolve o clima laboral na instituição (Q. 34, 35, 36 e 37 )</li> </ul>
	Analisar possíveis melhorias propostas pelos respondentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Analisar as propostas de melhoria de desenvolvimento laboral sugeridas pelos entrevistados (Q. 38 e 39)</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

Em consonância com objetivos pretendidos com a aplicação dos questionários aos assessores das escolas estão os objetivos almejados com a aplicação das entrevistas, divergindo apenas na quantidade de questões e no nível hierárquico que está sendo destacado, ou seja, as questões da entrevista ensejaram questões pertinentes tanto para escolas como para a regional em específico. Desse modo, não há a necessidade de apresentar outro quadro para tal apresentação, pois o Quadro 4 elenca esses objetivos, ignore-se apenas o número das questões.

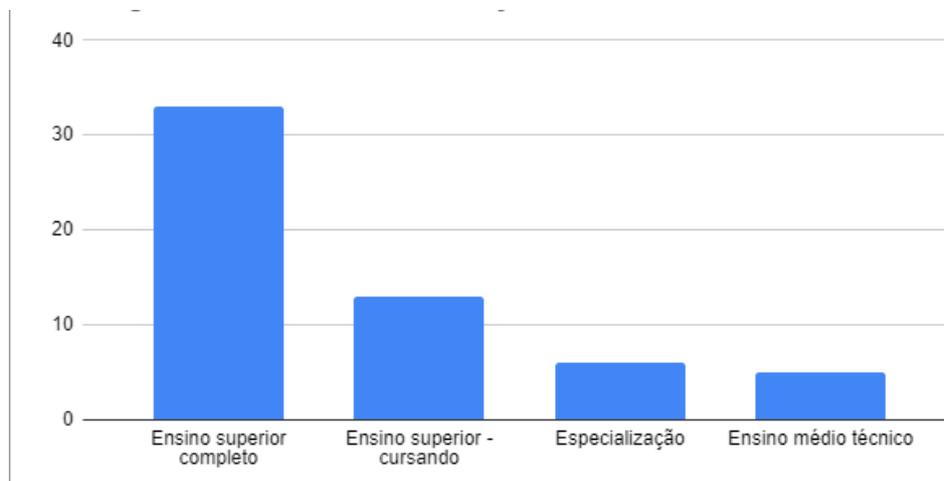
Feito esse panorama relativo aos objetivos almejados com a aplicação do questionário, apresentado no Quadro 4, nas próximas subseções serão analisados os achados para cada um deles.

### ***3.5.1.1 Perfil profissional e acadêmico dos respondentes e perfil da escola***

O primeiro bloco do questionário foi desenvolvido de modo a apresentar a identificação do perfil acadêmico dos respondentes, bem como mapear há quanto tempo estes profissionais atuam na referida função. Além disso, buscou-se ainda verificar a modalidade da escola a qual este pertence.

Ao verificar as respostas obtidas, verificou-se que 56,7% dos respondentes possuem ensino superior completo, enquanto os que ainda não concluíram esta etapa acadêmica constituem 22,8%. Uma parcela possui especialização, no caso, 10,5%, e os que possuem ensino médio técnico compõem 8,8% dos participantes. Enquanto isso, nenhum assessor marcou que se encontrava em outros níveis acadêmicos. Tal apresentação pode ser verificada no Gráfico 4.

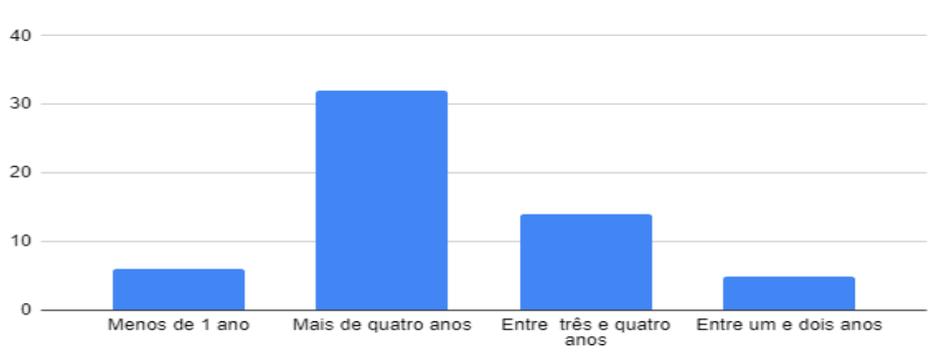
Gráfico 4 – Formação acadêmica dos assessores-financeiros



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Quanto ao tempo de atuação desses profissionais na escola em que atuam, verificou-se que mais da metade dos participantes, mais especificamente 55,1%, já atuam na mesma função há mais de quatro anos, outros 24,5% já atuam no cargo entre três e quatro anos. Em contrapartida, aqueles que estão há menos de um ano somam apenas 10% e outros 8,8% estão na função pelo período entre um e dois anos, conforme se pode verificar no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Tempo de atuação dos assessores administrativo-financeiros na referida função



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Diante dos dados demonstrados, o que se percebe é que, por meio das informações fornecidas pelos respondentes, estes tanto possuem um bom grau de instrução quanto conhecimento acadêmico, quanto que a maioria já está exercendo a função há um tempo razoável. Logo, é possível inferir que as dificuldades por eles encontradas para a execução das tarefas não estão diretamente ligadas à falta de formação inicial ou à inexperiência na função.

Outro aspecto averiguado no questionário foi a modalidade das escolas nas quais esses assessores atuam. Quanto a esse quesito, ficou demonstrado que 35,1% estão lotados em escolas na modalidade regular, 29,8% estão lotados em escolas de tempo integral, 15,8% trabalham em escolas profissionais e outros 15,8% em escolas indígenas. A modalidade de ensino de Jovens e Adultos e de pessoas privadas de liberdade não chegou a representar nem 1%, pois só há uma escola pertencente a esta na regional.

O aspecto relacionado à modalidade das escolas é importante para a pesquisa em pauta, tendo em vista que os dados demonstram que mais da metade dos respondentes atua em escolas que, em geral, são de grande porte, que são as regulares e as de ensino de tempo integral, logo, recebem mais recursos financeiros para administrar. Isso porque, além dos recursos recebidos para manutenção, que envolvem a aquisição de serviços e materiais, também recebem recursos advindos do PNAE para a alimentação escolar.

Na próxima seção, será feito o mapeamento de como o processo de compras se efetiva nas escolas estaduais de abrangência da regional em estudo, sob a ótica dos assessores administrativos-financeiros, com base em suas rotinas, bem como possíveis fatores por eles elencados como propulsores dos entraves no fluxo.

### ***3.5.1.2 Mapeamento dos processos de compras das escolas da crede 1 e dos fatores de entrave do fluxo***

Este bloco foi desenvolvido para sedimentar ou afastar as hipóteses levantadas nesta pesquisa, sendo apontadas questões que auxiliam a compreensão acerca das rotinas em que pesem as principais dificuldades dos assessores administrativo-financeiros das escolas pertencentes à CREDE 1, bem como as estratégias que eles acreditam ser eficientes para amenizar ou sanar essas dificuldades durante a execução dos processos de compras realizados por suas escolas. Isso porque o que se verifica é que há um aumento da demanda de processos sempre no segundo semestre de cada ano, o que merece uma atenção no porquê dessa demora para execução dos processos de compras dessas escolas, o que termina por exigir também da regional uma maior carga de trabalho no setor financeiro, também nesse período. A esse respeito podemos citar a fala da orientadora CEGAF da CREDE 1 entrevistada:

(...) com relação ao porquê que as pessoas deixam mais para o segundo semestre todo ano eu questiono demais sobre isso, mas é como se fosse uma questão cultural. As pessoas gostam muito... assim... de procrastinar, deixar tudo para a última hora. Eu acho que não só nesses fluxos como em muitas outras coisas na vida, mas isso aqui quando a gente diz assim: “olha eu só tenho uma semana, tá!” ou a uma semana do sistema fechar é que as pessoas querem correr, querem dar conta daquilo que passaram o ano todinho “depois eu faço, depois eu faço, depois eu faço”. Nossa equipe passa o ano todo cobrando, desde o mês de abril, mas quando chega já no final é que todo mundo quer fazer tudo ao mesmo tempo, então “enche” os sistemas. (ORIENTADORA, entrevista realizada em 16 de setembro de 2021)

Coadunando com essa fala da orientadora um dos entrevistados também afirma que:

Assim... às vezes gera um acúmulo certo, mas é em determinado período, muitas vezes, no início do ano, quando o aporte começou acabou de entrar, as escolas se detêm apenas no planejamento, pois ainda estão se programando, assim são menos processos que são executados. Aí, no decorrer do que o tempo vai passando, enquanto o sistema fica aberto a gente vê um volume maior, principalmente, no período de fechamento do sistema SAA. A gente vê um número de processos maior porque a escola já corre para poder licitar, né, o que está faltando, corre para licitar os saldos né que já foram feitos no início do ano, por isso que tem esse acúmulo, mas só que a validação ainda continua no mesmo fluxo a gente no máximo no outro dia já está liberado para escola fazer a contratação para poder licitar (TÉCNICO, entrevista realizada em 15 de setembro de 2021).

A partir dessa fala do entrevistado, o que se percebe é que, mesmo com o aumento da demanda, a equipe da regional se desdobra para continuar dando prosseguimento a tais processos e permanecer cumprindo os prazos com eficiência., tendo em vista que, embora haja uma cobrança contínua por parte da regional para executar os processos, demonstrada na fala dos entrevistados, há uma demora para a efetivação de tais processos por parte da escola.

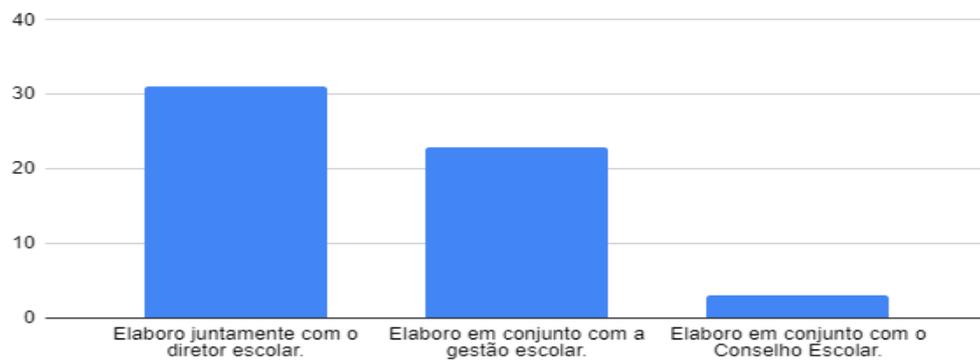
Diante disso, algumas hipóteses levantadas anteriormente sobre a gestão do fluxo dos processos de compras das escolas em estudo foram trabalhados neste bloco: 1) problemas no planejamento para execução dos recursos recebidos pela escola; 2) possível falta de capacitação adequada; 3) possível falta de motivação para desenvolver a função; 4) problemas de acompanhamento para evitar o acúmulo de processos posteriormente; 5) falta de domínio sobre a gerência do fluxo; 6) possível deficiência de comunicação entre escola e regional. Além disso, também se buscou fazer um breve levantamento sobre as sugestões que eles pensam para tornar mais eficaz seu trabalho, e conseqüentemente o desenrolar dos processos de aquisições de suas escolas. Assim sendo, foram aplicadas perguntas sobre planejamento, capacitação, procedimentos de rotina sobre os processos de compras, clima laboral, acompanhamento e sugestões de melhoria.

Para iniciar esta análise sobre o aspecto da importância do planejamento dos recursos recebidos, é possível afirmar que

Se compreendermos o orçamento como o cálculo da receita que se deve arrecadar em um exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração, podemos inferir que o planejamento das ações da educação, dos sistemas e das escolas deve ser cuidadosamente pensado, tendo em vista que colocar essas ações em prática depende, em grande parte, das condições objetivas (condições financeiras, materiais e humanas) do poder central e local (BRASIL, 2006, p. 30-31)

Assim, para iniciar a apuração sobre o primeiro aspecto referente a como o planejamento da execução dos recursos financeiros se manifesta na escola, foi interrogado se tal planejamento se dá de forma democrática. Nesse ponto, 54,4% dos respondentes afirmaram que contam com a participação do diretor escolar, que é o ordenador de despesa, para realizá-lo; 40,4% afirmaram que realizam junto com a equipe de gestão da escola, enquanto 5,3% contam também com a participação do conselho escolar para concluir o planejamento, conforme ilustrado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Atores participantes do planejamento de execução dos recursos financeiros



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

A partir da informação trazida pelo Gráfico 6, nota-se que na maioria das vezes o planejamento financeiro fica por conta do ordenador de despesa com a colaboração do assessor-financeiro, demandando uma maior participação da gestão escolar e do Conselho Escolar nesse momento importante de definição da prioridade dos gastos. Afirmação essa que se ancora no fato de que aqui entende-se a que “a escola é o espaço privilegiado de formação humana e socialização do saber sistematizado e que a construção desse saber pressupõe a participação de todos os sujeitos envolvidos no processo educativo” (BRASIL,2006, p. 60). Desse modo,

Para que esse processo seja consolidado, é fundamental que sejam criados mecanismos de participação tornando a gestão mais democrática, que as prioridades sejam estabelecidas pelo conjunto daqueles que participam direta e indiretamente da comunidade local e escolar e que as ações sejam planejadas coletivamente. Isso quer dizer que o coletivo da escola deve participar da definição das prioridades, dos objetivos e de como eles serão atingidos, quais os recursos disponíveis para se alcançar esses objetivos, como e onde as verbas recebidas pela escola serão aplicadas e o que pode ser feito para alocação de novas verbas (BRASIL, 2006, p. 60).

Sobre a participação dos ordenadores de despesa nesse planejamento da utilização dos recursos financeiros das escolas a entrevistada destaca que:

Na escola hoje o diretor é o responsável maior, ele é quem ordena ele é o responsável por todos esses recursos financeiros, mas ele conta com a colaboração dos assessores. Na escola tem muito o que fazer, são muitas atribuições, principalmente, na parte pedagógica, pois considero que tudo na escola é pedagógico até o administrativo-financeiro se constitui de pedagógico, pois temos que compreender também o pedagógico para saber conduzir. Assim, o diretor ele fica muito atarefado, com muitas atribuições, aí fica o assessor, (...) que são meninos muito responsáveis, na sua maioria, eu posso dizer até que todos são muito responsáveis, mas, às vezes, eles têm dúvidas, como o diretor também tem dúvidas. O diretor tem dúvida também até porque ele não fica fazendo só essa parte, não pode ficar se dedicando apenas a essa parte financeira (...) (ORIENTADORA, entrevista realizada em 16 de setembro de 2021)

Assim, a participação do diretor escolar é essencial porque ele é o responsável maior pela tomada de decisão dentro da escola, sendo ele também quem reponde juridicamente por esses processos, entretanto, ainda assim, a participação das demais entidades escolares são importantes para o aspecto democrático e até para não sobrecarregar o próprio diretor, como Oliveira (2011) aponta em sua fala:

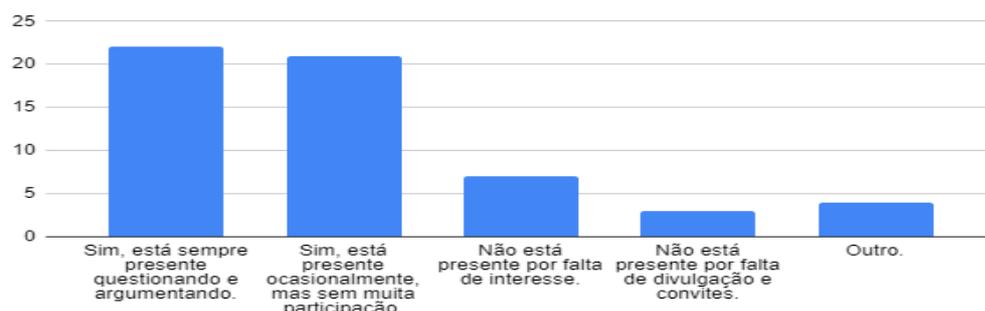
Torna-se necessário considerar que a destinação de recursos diretamente para a escola traz novos desafios para a gestão escolar devido à limitação desses valores, à escolha de prioridades, à necessidade de reorganização administrativa e de consolidação da proposta educativa da escola. Isto mostra que o campo de estudo da gestão escolar está a exigir o aprofundamento do olhar para os desafios nele enfrentados, o que tem levado os gestores a exercerem as atividades administrativas em detrimento do exercício de reflexão sobre as atividades pedagógicas na escola (OLIVEIRA, 2011, p. 10)

Oliveira (2011) ainda coloca que, no atual contexto,

Evidencia-se a necessidade de pensar o papel dos dirigentes educacionais no exercício da autonomia conquistada, o que traz para eles a necessidade de propor ações que se direcionem no sentido da superação das contradições sociais e, portanto, para a redução das desigualdades sociais, reproduzidas dentro da escola. Dada a importância do Projeto Político Pedagógico para o fortalecimento da cultura política e a construção de um projeto de educação fundado na cultura da comunidade, torna-se importante pensá-lo também como instrumento de ordenamento, ou alocação, de todos os recursos financeiros destinados às escolas (OLIVEIRA, 2011, p. 10).

Embora poucos tenham mencionado a participação do conselho escolar na participação na etapa de planejamento, 38,6% afirmam que o conselho escolar está sempre presente e participa da tomada de decisões de ordem financeira nas escolas, questionando e argumentando, e outros 38,8% afirmam que o conselho até está presente, mas sem muita participação, 12,3% alegam que o conselho não se faz presente por falta de interesse, 5,3% afirmam que estes não são convidados, logo, não participam, e por fim, 7% marcaram a opção “OUTRO”. Isso pode ser verificado por meio do Gráfico 7.

Gráfico 7 – Grau de participação do conselho escolar nas decisões financeiras, na perspectiva dos assessores-financeiros



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário (2021)

A importância dessa questão da participação do conselho escolar reside no fato que

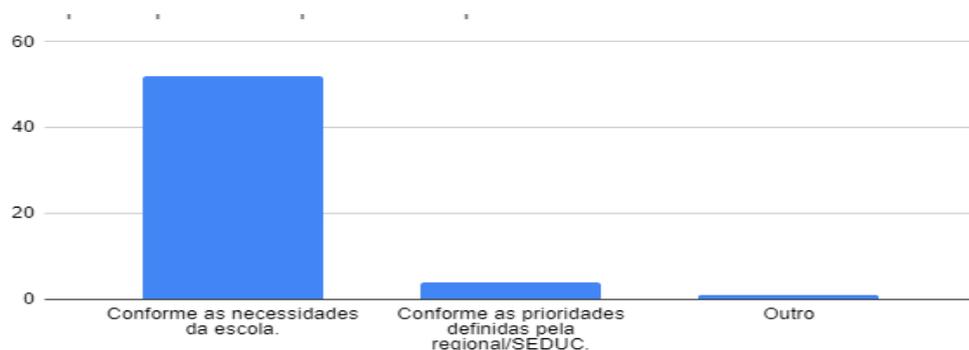
A busca pelo fortalecimento dos Conselhos Escolares, por meio da efetivação de uma gestão financeira participativa e transparente, visa contribuir com a progressiva autonomia das unidades escolares e, desse modo, fortalecer o papel da escola pública e gratuita no Brasil na oferta da educação básica de qualidade (BRASIL, 2006, p. 76).

Vale mencionar a importância da participação de todos os atores do âmbito escolar nas variadas discussões pertinentes à escola, e a questão não se exclui entre esses assuntos, como destaca Oliveira (2011)

Toda política educacional influencia o modo como a gestão escolar se organiza, o que influencia o modo como os atores educacionais permanecem e se relacionam em torno do processo educativo, construindo as relações no campo da vida em comum, que vão influenciar, profundamente, a qualidade do ensino (OLIVEIRA, 2010 *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 10).

Quando interrogados sobre em que eles se baseiam para decidir como utilizarão os recursos recebidos, a imensa maioria dos respondentes, 91,2%, afirmou que leva em consideração as necessidades da escola em que atuam, enquanto 7%, afirmaram que levam em consideração para decidir as orientações de prioridade definidas pela regional/SEDUC e 1,1% optaram pela opção “OUTRO”, como demonstra o Gráfico 8.

Gráfico 8 – Prioridades na utilização dos recursos financeiros na perspectiva dos assessores-financeiros



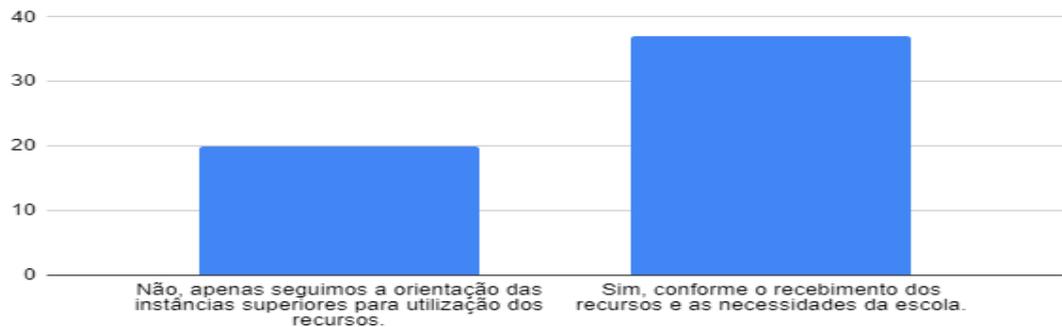
Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

É importante destacar o aspecto positivo quanto à informação obtida de que o planejamento financeiro, na maioria das escolas, é feito tendo em vista a realidade de cada unidade escolar, levando em conta suas peculiaridades, pois “para que esse processo

(planejamento - grifo nosso) seja exitoso, é fundamental, por exemplo, que haja compromisso, seriedade e responsabilidade, tanto no planejamento como na execução das ações planejadas e, sobretudo, com a administração da verba pública” (BRASIL, 2006, p. 31), assim, outro aspecto que merece destaque nesse ponto quanto ao planejamento é que ele é refeito no decorrer do ano financeiro, à medida que a escola vai recebendo os aportes financeiros que, como explicitado no capítulo descritivo, não têm uma data pré-fixada para ocorrer.

Levando em consideração a questão desse reordenamento do planejamento, foi perguntado se eles replanejam conforme as necessidades de sua escola ou com base nas orientações da regional/Seduc. Como resposta, foi obtido que 64,9% replanejam, como as necessidades das escolas, enquanto os outros 35,1% apenas aplicam os recursos conforme as previsões da memória de cálculo advindas das instâncias superiores, o que se pode acompanhar no Gráfico 9.

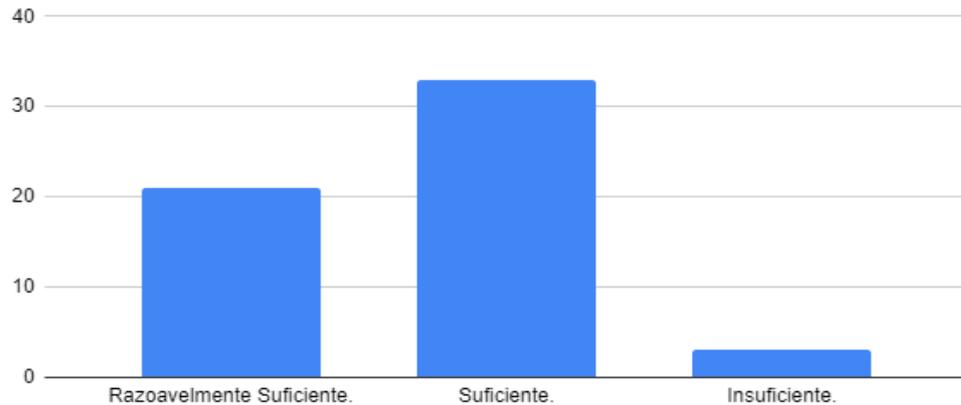
Gráfico 9 – Critério para elaboração dos planejamentos financeiros na perspectiva dos assessores-financeiros



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Por meio do Gráfico 9, se vê que 1/3 dos respondentes demonstram que a escola, por vezes, abdica de sua autonomia, pois também precisar levar em consideração as orientações dos órgãos superiores para definir como deve usar os recursos que recebem para sua manutenção. Além disso, 1/3 dos respondentes, 36,8 %, consideram que o prazo que é dado para que esse replanejamento seja feito é um prazo razoável. No capítulo descritivo, foi apresentado que as escolas, ao receberem novos aportes, são solicitadas a fazer imediatamente o replanejamento; isso se explica pela necessidade de dar mais celeridade às etapas seguintes dos processos licitatórios. Já outros 57,9% consideram como suficiente o prazo dado para resposta, e outros 5,3 % consideram que o prazo estipulado não é suficiente, como se pode averiguar no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Respostas dos assessores sobre o tempo do planejamento



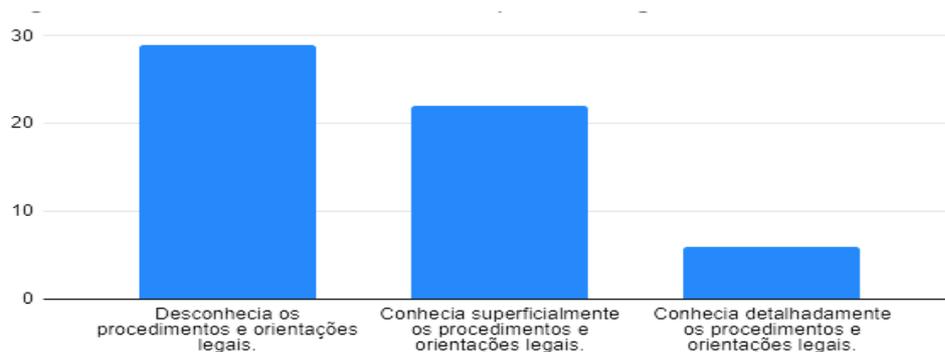
Fonte: Elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário (2021)

Diante dessas respostas obtidas, pode-se inferir que a opinião da maioria dos assessores coaduna com a percepção do técnico da liquidação quando este afirma que:

Existe um prazo determinado pela secretaria para que seja feito esse planejamento. Geralmente, no começo do ano, quando o recurso entra, eles têm um prazo, creio eu, que no máximo de um mês para planejar isso para o ano todo. Eles planejam isso para o ano todo, depois eles começam a executar. (...)se for uma escola organizada e ela tiver já noção de toda necessidade da escola esse prazo é mais que suficiente (TÉCNICO, entrevista realizada em 15/09/2021).

Sobre o segundo aspecto, capacitação do assessor administrativo-financeiro, a primeira pergunta foi voltada para a averiguação do grau de conhecimento dos profissionais que participaram da pesquisa quando ingressaram na profissão, sobre gestão financeira das escolas públicas estaduais. Quanto a esse questionamento, mais da metade, 50,9%, desconhecia completamente os procedimentos e normas legais dos processos de compras das escolas, 38,6% conheciam superficialmente os procedimentos e a legislação pertinente, enquanto apenas 10,5% conheciam detalhadamente o processo com o qual trabalharia, como demonstra o Gráfico 11.

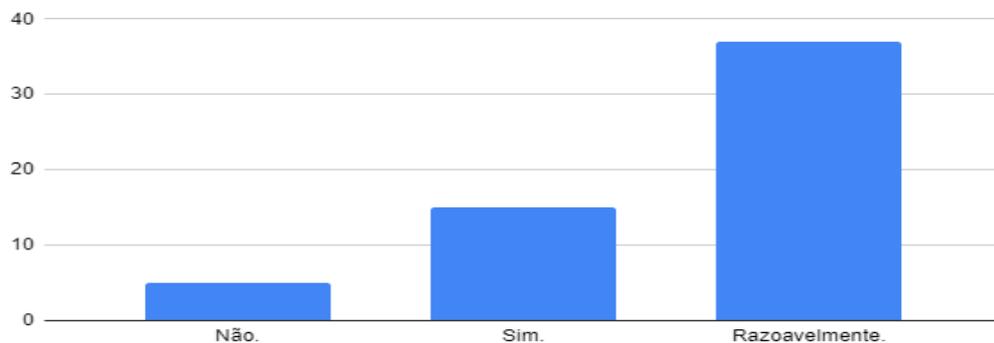
Gráfico 11 – Nível de conhecimento dos assessores-financeiros ao ingressar na função



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Quando foram indagados sobre o grau de conhecimento que detêm hoje sobre os dispositivos legais dos processos de compras das escolas estaduais cearenses, apenas 26,3% afirmaram conhecer de forma completa, já 64,9% conhecem de modo razoável e ainda 8,8% afirmaram não conhecer toda a legislação a respeito dos processos que desenvolvem, conforme se manifesta no Gráfico 12.

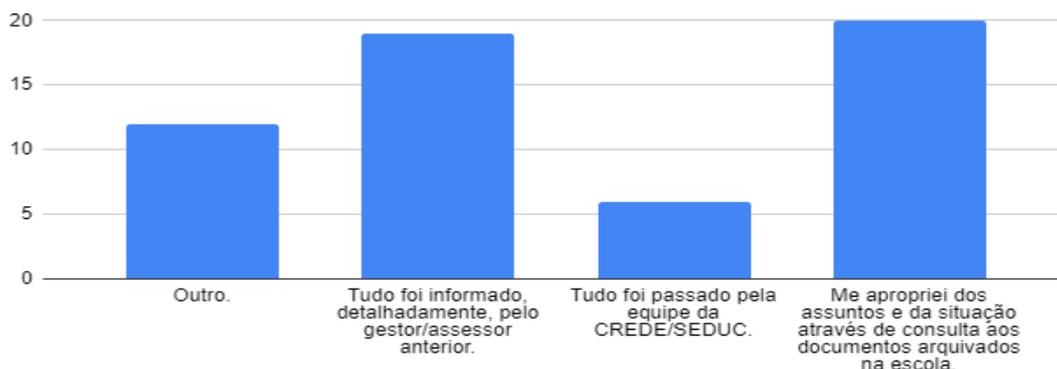
Gráfico 12 – Autoavaliação dos assessores-financeiros relativa ao conhecimento sobre a legislação dos processos de compras



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Quando questionados sobre como eles adquiriram conhecimentos necessários para desenvolver suas atribuições, verificou-se que adquiriram porque buscaram nos documentos arquivados na escola a compreensão necessária dos dispositivos e trâmites (35,1%), outros apelaram para as orientações detalhadas do gestor/assessor anterior (33,3%), 21,1% buscaram OUTRAS formas de aprendizado (não-especificadas) e apenas 10,5% contaram com a ajuda da CREDE/SEDUC para adquirir o conhecimento necessário, como se vê no Gráfico 13.

Gráfico 13 – Forma de familiarização dos procedimentos da gestão financeira

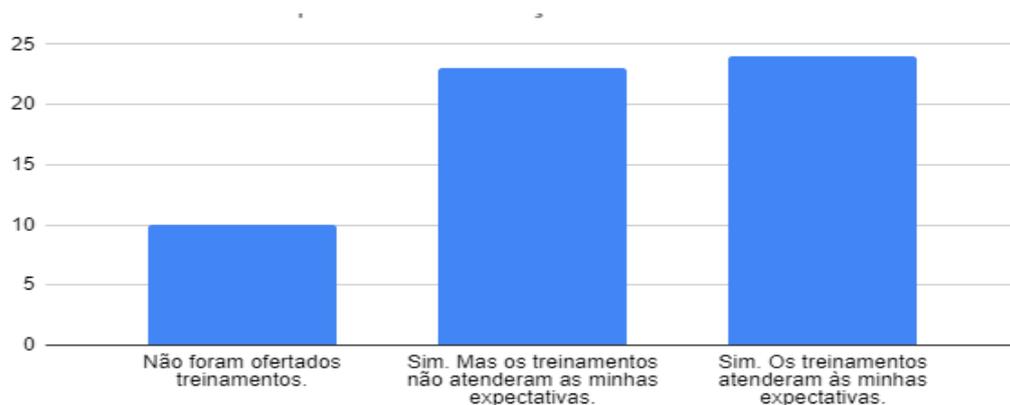


Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

A interpretação do Gráfico 13 traz um ponto importante que merece atenção, pois deixa o questionamento do porquê a regional estar em último lugar quanto a fomentar ajuda aos assessores para conhecimento e aprimoramento das suas funções. Fica a interrogação sobre o que motiva essa situação, se por opção do próprio assessor, se a regional não fornece abertura para que o assessor se sinta confortável de buscá-la, ou algum outro motivo.

Do total de participantes do questionário, 42,1% afirmam que receberam treinamentos sobre a realização dos processos nas escolas e que esses treinamentos atenderam às suas expectativas, já outros 40,4% não concordam que os treinamentos recebidos atenderam às suas expectativas e, destoando desse grupo, 17% afirmam que sequer receberam algum treinamento, conforme apresenta o Gráfico 14.

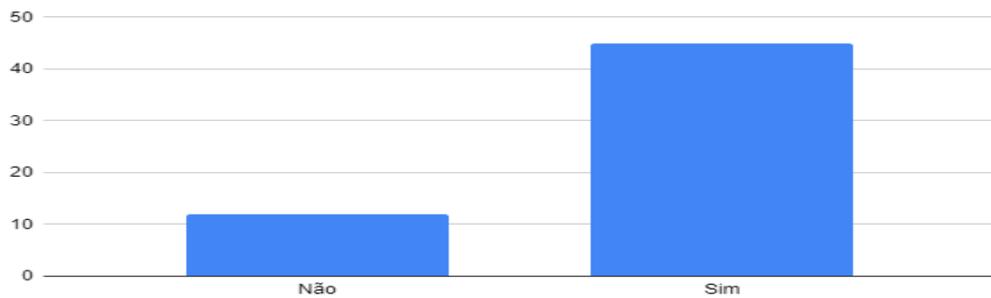
Gráfico 14 – Avaliação sobre os treinamentos recebidos



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Além disso, 78,9% dos participantes acreditam que o bom desenvolvimento dos processos de compras, pelos quais eles são corresponsáveis, tem relação com o treinamento recebido, enquanto os demais (21,1%) não concordam com essa relação, como se pode verificar no Gráfico 15.

Gráfico 15 – Relação entre o trabalho desenvolvido e o treinamento recebido



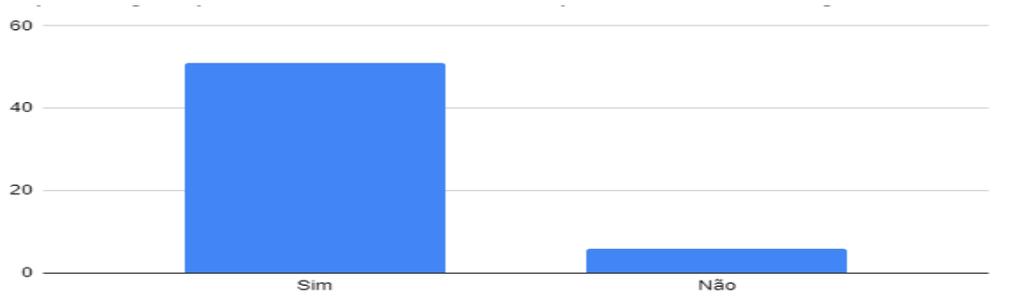
Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Por meio destes dados demonstrados nos Gráficos 11, 12, 13, 14 e 15, nota-se que ainda há uma lacuna quanto ao conhecimento dos assessores administrativos-financeiros a respeito da legislação dos processos de compras das escolas nas quais atuam, fundamentando o que foi especulado no capítulo descritivo, uma espécie de formação específica que leve em consideração o aspecto voltado para o conhecimento da legislação pertinente quanto aos procedimentos operacionais, de modo a ajudá-los a realizar os procedimentos com uma maior segurança. Por meio da entrevista, o analista interrogado respondeu a este respeito:

Sim, principalmente nos processos que envolvem a alimentação escolar porque para a alimentação, geralmente, entra o aporte ele entra de ano em ano e somente uma vez por ano. Assim, a escola, muitas vezes, sente uma dificuldade por ser uma modalidade diferente, né. A gente só trabalha com a modalidade chamada pública quando vai licitar merenda e, muitas vezes, é um processo que demanda muitos detalhes e que, às vezes atrasa o trâmite do processo né. Por exemplo, questão de uma assinatura, de uma data, de um documento que está faltando, aí a escola tem que providenciar, principalmente, nessa pandemia muitas assinaturas atrasaram né, e muitas licitações precisaram ser adiadas (ANALISTA, entrevista realizada em 15/09/2021).

Consubstanciando ainda essa hipótese, tem-se que, ao serem interrogados sobre a necessidade de capacitação específica para um melhor desempenho de suas funções, 89,5% alegaram ser necessária, em contraponto aos 10,5% que acharam que a capacitação seria dispensável, conforme o Gráfico 16.

Gráfico 16 – Necessidade de capacitação específica



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Sobre essas dificuldades enfrentadas pelos assessores, na regional também há esse entendimento que a dificuldade é real, como demonstra a fala da entrevistada:

(...) a área financeira ela é ... assim... as finanças públicas não são um assunto tão fácil porque exige uma compreensão, se nós temos que gastar, então, nós temos que saber como gastar, eu não vou gastar um dinheiro público como eu gasto o meu, então tem todo aquele cuidado tem toda uma legislação a qual se deve obedecer, nós não podemos fugir dela. Então, tudo isso que tem uma legislação, tem uma determinação de como eu posso fazer as vezes dá um trabalho, o que, às vezes, falta também, pois nem todo mundo tem muito conhecimento e assim até sobrecarrega muito as equipes da CREDE. Nós ficamos o tempo todo tentando ajudar (...). Eles têm dificuldades de saber o que é um item de despesa, o que é a natureza de despesa, o que consumo, o que é permanente, o que é serviço. Eles têm dificuldade de fazer um anexo, do que vão comprar, às vezes, das quantidades. Mas, com o tempo, eles vão aprendendo, não é nem a questão técnica do sistema, o sistema é fácil, essa dificuldade é do conhecimento mesmo da legislação, de uma formação né. Há essa dificuldade, sempre houve porque também, nem todos têm essa formação na escola. E essa função exige um certo grau de conhecimento, mas eles vão fazendo, conforme o que vão compreendendo a que a CREDE e a SEDUC vai ajudando com a parte jurídica (ORIENTADORA, entrevista realizada em 16 de setembro de 2021).

Quando convidados a elencar, as principais dificuldades encontradas durante os processos de compras realizados, foram obtidas quinze (15) respostas, conforme o Quadro 5.

Quadro 5 – Principais dificuldades elencadas pelos respondentes

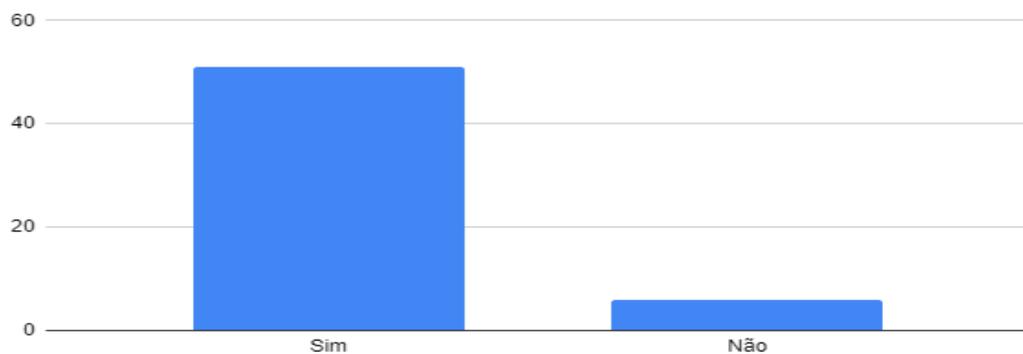
Tipo de dificuldade	Quantidade de respondentes
Alterações no fluxo/orientações, sem comunicação prévia	4
Falta de conhecimento nos processos licitatórios	4
Falta de apoio jurídico para a realização de licitações	1
Falta de padronização nas análises dos processos pelas Crede/Sefor	2
Atualizações constantes nos sistemas SAA/ Licitaweb	3
Funcionário ingressante na função	1
Os fornecedores dificultam a continuidade do processo	2

Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Desse modo, diante desses dados apontados pelos próprios respondentes, infere-se que a capacitação se faz necessária para que propicie a possibilidade de que os assessores desenvolvam suas atividades de forma mais eficiente e com mais segurança.

Passando para o terceiro aspecto considerado nesta análise, o qual trata da possível falta de motivação do profissional para desenvolver a função, foi perguntado aos assessores se eles se sentiam satisfeitos em sua função. Diante dessa pergunta, 89,5% dos respondentes afirmaram que sim, já os outros 10,5% afirmaram que não, como demonstrado no Gráfico 17.

Gráfico 17 – Satisfação dos assessores em sua função



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Coadunando com o Gráfico 17 há o Gráfico 18, o qual pode vir a explicar o porquê da satisfação dos entrevistados nas suas atuais atribuições, pois remete ao grau de autonomia que o diretor da escola lhes proporciona para o desenvolvimento de suas tarefas. Neste quesito, 66,7% afirmam que têm autonomia no uso de suas atribuições, enquanto 28,1% afirmaram que na maioria das vezes têm autonomia e apenas 5,3% responderam que não têm autonomia na realização de suas tarefas.

Gráfico 18 – Autonomia dos assessores-financeiros no desenvolvimento das funções



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Nesse aspecto, pode-se verificar o aspecto positivo do gestor escolar dar autonomia aos atores em suas atribuições no fazer educacional, como apresenta Machado (2020) em sua assertiva:

Como já afirmado, o maior grau de autonomia tem como consequência a responsabilização da escola e de seus atores pelos resultados obtidos. Isso significa dizer que a ampliação da autonomia pedagógica implica em esforço de compreensão do papel da escola como organização, funcionando assim em uma dinâmica de produção e reprodução, liberdade e responsabilidade (MACHADO, 2020, p. 26 *apud*<sup>22</sup> NÓVOA, 1995).

Ainda nessa perspectiva, os assessores foram indagados sobre o clima laboral na qual estão inseridos e, na mesma direção dos Gráficos 17 e 18, 70,2% destes assinalaram que a escola tem um bom clima laboral, já 26,3% assinalaram um clima laboral parcialmente bom, em contraponto a 3,5 % que afirmaram que a escola não proporciona um bom clima laboral, como se pode visualizar no Gráfico 19.

Gráfico 19 – Clima laboral

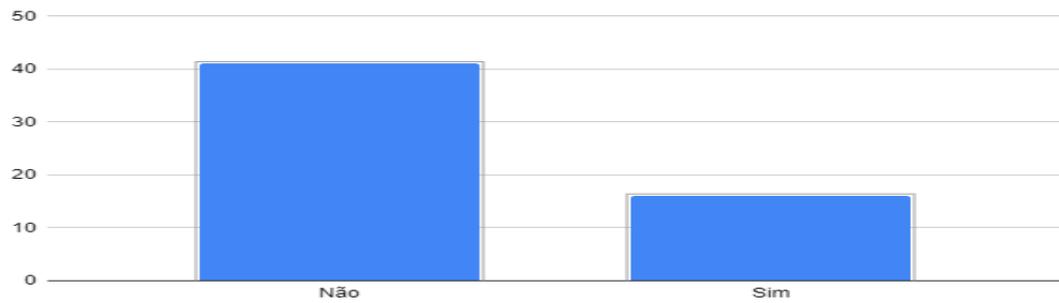


Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Entretanto, embora os Gráficos 17, 18 e 19 apontem para uma satisfação quanto ao desenvolvimento de suas funções, para uma gestão baseada na autonomia e o desenvolvimento de um bom clima laboral, respectivamente, por meio dos dados demonstrados pelo Gráfico 20, remete-se a um sentimento de desvalorização relatado por 71,9% dos respondentes em dissonância dos 28,1% que relatam valorização de seu trabalho.

Gráfico 20 – Sentimento de valorização dos assessores-financeiros em seu trabalho

<sup>22</sup> NÓVOA, Antônio. Para uma análise das Instituições Escolares. In: NÓVOA, Antônio (Coord.). **As organizações Sociais em Análise**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995.



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Quanto a esse aspecto da valorização dos atores envolvidos no cotidiano escolar, ele nasce com a tendência gerencialista em que houve uma busca por essa valorização com vistas a alcançar resultados mais positivos no setor educacional, como afirma Machado (2020):

Dentro de uma perspectiva crítica sobre o movimento reformista, a abordagem gerencialista e suas consequências no sistema educacional brasileiro, Burgos e Bellato (2019; p. 924) nos fazem entender que a valorização da gestão escolar, sob influência do gerencialismo, gerou um conjunto de políticas e medidas voltadas para “novos desenhos de políticas educacionais, novas formas de gestão e novas formas de mensuração de aprendizagem”. Na busca por eficiência, essas novas formas de gestão levaram, por um lado, a novos pressupostos como por exemplo a necessidade de descentralização e de autonomia nas redes de ensino, e de valorização e qualificação de uma cultura profissional nas escolas (MACHADO, 2020, p. 6 *apud* BURGOS; BELLATO, 2019, p. 924).

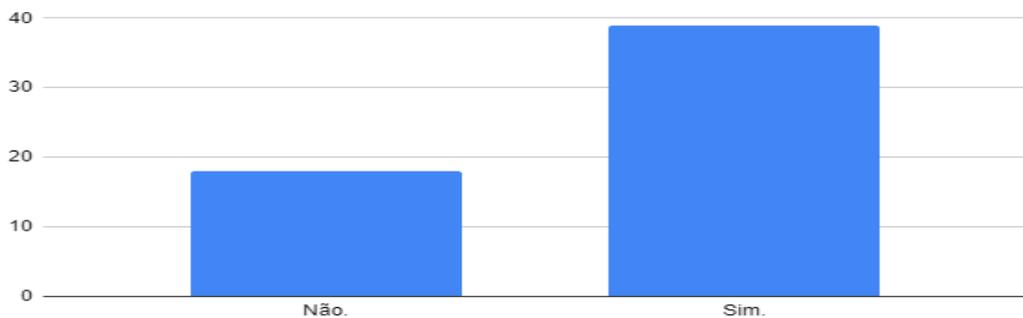
Entretanto, por meio das respostas obtidas, verificou-se uma certa deficiência da gestão em proporcionar essa valorização ou um sentimento nesses profissionais de que são valorizados em suas atribuições. Interessante salientar que esse sentimento contrasta com a satisfação que a maioria relata ter em suas funções, como mostrou o Gráfico 17. Acredita-se que, em parte, essa desvalorização se dá no aspecto financeiro, tendo em vista que no Quadro 8, a valorização salarial foi um ponto bem pontuado por eles, como uma questão que merece melhoria, embora essa ação envolva as instâncias superiores, pois a questão salarial não depende da gestão escolar. Porém, no mesmo Quadro 8, eles também apontam que precisam de um local específico/físico para trabalhar, o que aparentemente é uma questão simples, mas pode gerar nesses profissionais um sentimento de que a sua função é importante e merece um espaço para ser realizada com mais cuidado.

O quarto aspecto que se buscou apreender com o questionário aplicado diz respeito a averiguação de possíveis problemas que causam atrasos no decorrer do fluxo, tais como a dependência da escola para com os fornecedores dos produtos e serviços, e também possíveis problemas no acompanhamento de tal fluxo pela regional, os quais permitem falhas que podem

vir a gerar o acúmulo de processos no final do ano. Para se identificar se ou como isso ocorre, foram aplicados alguns questionamentos.

Quanto ao primeiro quesito, foi perguntado se, a depender do fornecedor, o processo pode ser mais fácil ou demandar mais dificuldades, o que acarretaria atrasos no fluxo. A resposta que se obteve de 68,4% dos respondentes é que sim, o modo como o fornecedor se comporta diante do processo interfere no fluxo deste, enquanto os outros 31,6% não acreditam que isso pode influenciar no fluxo como um todo, como se vê no Gráfico 21.

Gráfico 21 – Influência do fornecedor para o fluxo dos processos



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Foi solicitado aos participantes que optaram pela opção afirmativa nessa pergunta que detalhassem o porquê de sua resposta. O Quadro 6 traz o apanhado dos motivos elencados pelos respondentes sobre a relação do fornecedor com o fluxo.

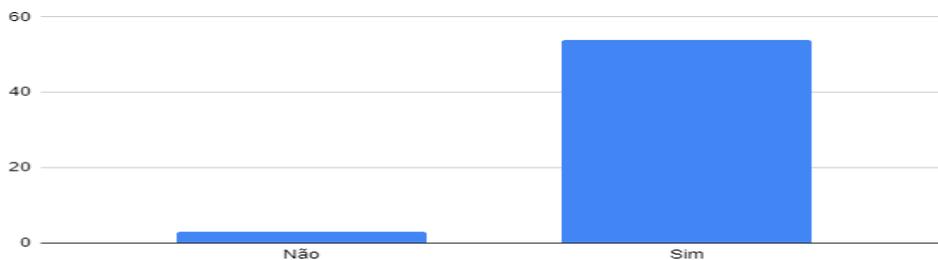
Quadro 6 – Principais dificuldades durante o trato com os fornecedores

Quantidade de respondentes	Problemas apresentados
5	Lançam preços inexequíveis, nos obrigando a refazer todo o processo
13	Ficamos totalmente dependentes da disponibilidade de tempo dos fornecedores, acarretando atraso na entrega e comprometendo as necessidades da escola
10	Colocam dificuldades para fazer a entrega dos produtos/serviços
4	Não prezam pela qualidade de seu produto/serviço apenas com a quantidade de processos que arrematam nas escolas.
6	Prática de condutas que não condizem com a legislação ou com o contrato firmado
4	Demora na entrega de documentação para efetivar o pagamento.
3	Falta de compromisso.
6	Dificuldades em contatar os fornecedores

Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Já em relação ao segundo quesito, então, foi indagado aos respondentes se há algum acompanhamento da regional quanto ao trabalho por eles desenvolvido. Com base nas respostas obtidas, observou-se que 94% deles afirmaram que sim e outros 5,3% alegaram não ter acompanhamento da regional, como se verifica no Gráfico 22.

Gráfico 22 – Acompanhamento dos processos financeiros das escolas por parte da regional



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Tal assertiva é interessante de se pontuar porque, conforme, apresentado no capítulo descritivo, todas as escolas da regional são acompanhadas por um analista, entretanto, alguns participantes não se consideram acompanhados por estes. Tal acompanhamento também foi descrito por um entrevistado:

Cada escola tem o seu analista e ele é o responsável por analisar os processos né, e resolver alguns problemas que aparecem... Mensalmente eu faço um levantamento de quais processos, das escolas pelas quais sou responsável, que estão ainda pendentes e entro em contato com tais escolas sempre que necessário. O SAA, que é o sistema de acompanhamento das aquisições, disponibiliza todas as informações de todos os processos das escolas, porque a escola não realiza qualquer etapa sem antes o processo ir para o SAA. O trâmite do processo até o empenho, inclusive até a prestação de conta, até o arquivo da prestação de contas, é no SAA. Desse modo, a gente sempre tem todos os dados a favor para poder fazer um levantamento e ser cobrado da escola, esse é o dever do analista aqui no CEGAF (ANALISTA, entrevista realizada em 15/09/2021).

Ao ser solicitado que eles caracterizassem esse acompanhamento como satisfatório, razoável ou não satisfatório foram obtidas 52 respostas subjetivas, das quais se verificou que a grande maioria dos assessores considera tal acompanhamento satisfatório, contudo, uma parcela ainda considera tal ação como razoável ou insatisfatória, apontando deficiências que podem incorrer para que o trabalho não dê forma mais eficiente. Fez-se, portanto, um compilado destas respostas, apresentadas no Quadro 7.

Quadro 7 – Satisfação dos respondentes quanto ao acompanhamento da regional

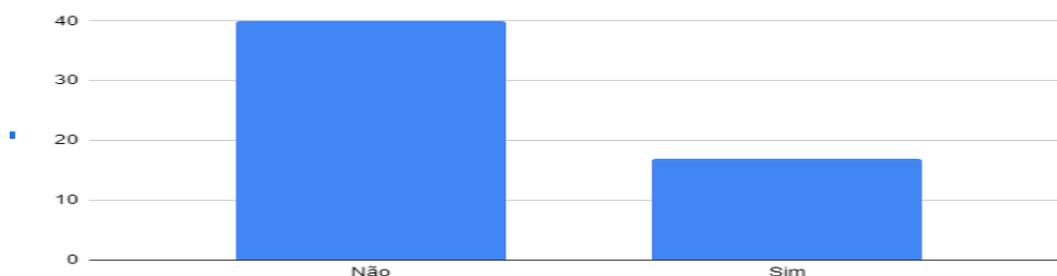
Classificação	Quantidade de respondentes	Pontos elencados
Satisfatório	42	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Proporciona orientação</li> <li>✓ Ajuda na correção de problemas</li> <li>✓ Permite maior segurança</li> <li>✓ Cobra pelo cumprimento dos prazos</li> <li>✓ Busca pela solução de problemas</li> <li>✓ Reduz a possibilidade de erros</li> <li>✓ Resolução de questões em tempo hábil</li> </ul>
Razoável	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Falta de comunicação</li> <li>✓ Falta de clareza quanto aos responsáveis por cada etapa do processo</li> <li>✓ Poucos analistas para muitas escolas</li> <li>✓ Falta de treinamento</li> <li>✓ Falta celeridade na resolução das questões</li> <li>✓ Acompanhamento precisa ser mais eficaz</li> <li>✓ Análises subjetivas</li> </ul>
Não satisfatório	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Falta de padronização nas análises</li> <li>✓ Análises subjetivas</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Desse modo, os pontos de atenção como falta de comunicação, clareza e padronização nos atendimentos foram pontos de importância para estudo, tendo em vista que demonstram as fragilidades no setor financeiro da regional que precisam ser aprimorados. Desta forma, deverá ser pensada uma ação do PAE que vise atenuar ou amenizar tais fragilidades.

Em consonância com a pergunta anterior, foi feita outra indagação acerca da existência de alguma cobrança no sentido de melhorar o desempenho desses profissionais no tocante aos processos de compras executados na escola. Diante de tal interpelação, 70,2% dos interrogados afirmaram existir essa cobrança, em dissonância dos outros 29,8% que afirmam não serem expostos a tal cobrança, como se pode observar no Gráfico 23.

Gráfico 23 – Cobrança aos assessores-financeiros quanto à melhoria na execução dos processos



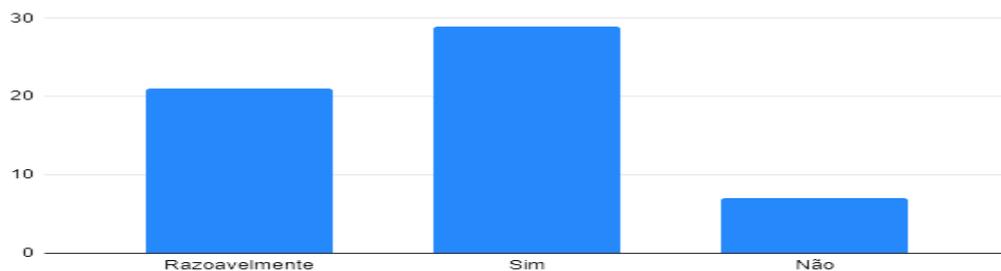
Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Quando foi perguntado sobre quem seria responsável por tais cobranças, a regional e o ordenador de despesa da escola, no caso, o diretor, tiveram destaque nas respostas. Entretanto, o que se infere de tal situação é que, por mais que hajam cobranças tanto por parte da regional, como por parte do gestor da escola, ainda assim, o fluxo dos processos de compras dessas escolas não se desenrola de forma paulatina, o que viabiliza os entraves já elencados. Sobre tal aspecto um dos entrevistados pontuou:

Sim, a regional cobra muito das escolas, né, a questão do prazo, a questão de como proceder em relação a esse planejamento a essa aquisição de compra de serviços, só que é como eu falei, acaba sendo uma cobrança em alguns casos injusta porque não tem a questão do treinamento mais efetivo (...) Existe também em contrapartida uma cobrança absurda das escolas, na questão de aprimoramento em relação ao funcionamento desse fluxo, a questão de formação, a questão de treinamento, eles têm essa deficiência, portanto, eles cobram muito da gente, tanto quanto CREDE quanto SEDUC (TÉCNICO, entrevista realizada em 15/09/2021).

A partir deste ponto, passou-se à verificação do quinto ponto desta análise: a possível falta de domínio sobre a gerência do fluxo. Nesse ponto, buscou-se confirmar que falta às escolas, no caso, aos assessores, a consciência de que a regional é constituída de oitenta unidades escolares, daí eles sempre demandarem prioridade em seus próprios processos ou não executarem tais processos com celeridade. Quanto a essa temática, foi indagado aos assessores se eles consideram que a regional valida os processos em tempo hábil. Para tal questionamento teve-se que 50,9% afirmaram que sim, 36,8% consideram razoável o tempo de validação dispensado pela regional, já outros 12,3% consideram que não validam em tempo hábil, dados esses que se verificam por meio do Gráfico 24.

Gráfico 24 – Considerações quanto ao tempo dispensado para validação



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

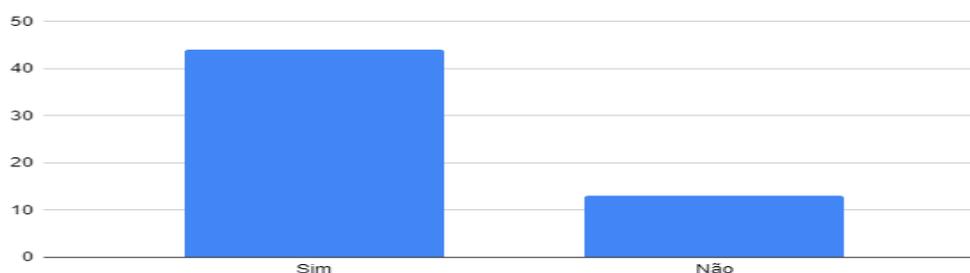
Tal dado é interessante, pois se pode fazer um questionamento por meio dele: se a regional valida os processos a contento, por que há acúmulo de processos? A resposta vai ensejar a inferência de que há uma demora no envio destes para validação, como apontado na entrevista:

Principalmente na questão na finalização dos prazos é quando as escolas tendem a enviar uma demanda muito grande, por conta de atrasos... Embora eles tenham um prazo para fazer isso, acabam deixando para cumprir nos “finalmentes”, ou seja, quando o prazo já está acabando, e isso gera um acúmulo, como eu disse: o quadro de funcionários (do CEGAF) é pouco e isso, conseqüentemente, acaba gerando acúmulo de processos (TÉCNICO, entrevista realizada em 15/09/2021).

No tocante especificamente à etapa de liquidação, 68,4% dos assessores afirmaram que têm seus processos liquidados em tempo hábil, 28,1% afirmaram que é razoável o tempo dispensado para tal, e, por fim, 3,5% afirmaram que os processos não são processados pela regional em um tempo considerado hábil, se assemelhando, assim, aos dados anteriores sobre as etapas prévias do fluxo, o que demonstra que há um esforço da equipe para conseguir atender às demandas em prazo satisfatório, como relatou o técnico da regional: “Ela (a equipe) valida os processos na medida do possível porque existe uma demanda muito grande das escolas e o quadro de funcionários que existe na regional para validar os processos ainda é mínimo em relação a demanda que vem das escolas” (TÉCNICO, entrevista realizada em 15/09/2021).

Diante destes dados, outro vem coadunando com ele por meio de outro questionamento feito: se os assessores consideram que há retrabalho no decorrer do fluxo. 77,2% dos respondentes são assertivos em afirmar que sim, enquanto 22,8% não concordam com essa afirmação, como se pode acompanhar no Gráfico 25.

Gráfico 25 – Considerações sobre retrabalho no decorrer do fluxo



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Quando questionados sobre a incidência de retrabalho, especificamente na etapa de liquidação, o índice de afirmação cai para 54,4% e o índice de respostas negativas sobe para

45,6%, o que demonstra que, embora haja retrabalho nesta etapa, ele se evidencia em maior grau nas demais etapas do processo. Isso se verifica também na fala de um dos entrevistados do setor de liquidação quando indagado sobre a existência de retrabalho:

Sim considero, existem muitos casos que há um retrabalho e isso acaba atrasando muito os prazos, né. Existe um retrabalho das escolas justamente por falta desse treinamento, não é nem tanto a questão do acompanhamento, mas sim questão de falta de treinamento acaba proporcionando esse atraso de prazos e na utilização dos recursos. (TÉCNICO, entrevista realizada em 15/09/2021).

Diante dessa informação fornecida pelos próprios participantes, vê-se que o retrabalho faz parte da rotina da maioria deles, sendo necessário, assim, no Plano de Ação, pensar um mecanismo que favoreça a amenização desse empecilho, tendo em vista que tal prática demanda tempo a ser desperdiçado tanto para o profissional da escola como para os técnicos da regional que, como já mencionado em outro momento, têm os processos de outras 79 (setenta e nove) unidades escolares para analisar e dar prosseguimento, não gerando acúmulos. Além disso, esse tempo poderia ser utilizado em outras demandas como um atendimento diferenciado, um acompanhamento mais aprimorado ou melhor organização do trabalho, rotinas essas que demandam que se tenha tempo suficiente disponível para que possam acontecer.

O sexto e último aspecto buscou investigar a possível deficiência de comunicação entre escola e regional. Quanto a esse aspecto, o primeiro dado coletado diz respeito à circunstância de que 94,7% dos respondentes afirma que costuma manter contato direto com a regional para sanar eventuais dúvidas, enquanto apenas 5,3% afirmam não terem tal hábito. Outro questionamento feito diz respeito à regularidade de tais contatos, em que se apresentou que a maioria, 40,4%, costuma manter contato semanalmente com o setor financeiro da CREDE, outros 28,1%, afirmam contatar seus analistas diariamente, enquanto 19,3% mensalmente e 12,3% raramente mantêm contato para solicitar auxílio, como é apresentado no Gráfico 26.

Gráfico 26 – Regularidade dos contatos com a regional



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Especificamente quanto à etapa de liquidação, foi perguntado se há algum pedido de solicitação de celeridade dos processos por parte das escolas, e a resposta é que 61,4% dos interrogados afirmaram que já recorreram a pedido, enquanto outros 38,6% alegam não cobrar celeridade. Essa informação revela que, além da quantidade de processos que os técnicos têm para liquidar e das suas outras atribuições, ainda existe uma cobrança por celeridade por parte de alguns assessores financeiros. Além disso, foi perguntado se eles tinham sua solicitação atendida e a resposta de 64,9% é que foram atendidos totalmente e 14% afirmam que foram atendidos parcialmente, enquanto 21,1% respondeu que não teve sua solicitação atendida, como se pode acompanhar no Gráfico 27.

Gráfico 27 – Atendimento à solicitação de celeridade nos processos na etapa de liquidação



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

Sobre esse aspecto, o técnico do setor de liquidação, na entrevista, converge com as percepções da maioria dos analistas, quando ele destaca que:

Sim, elas nos cobram celeridade, porém é como eu falei; a demanda é muito grande então a gente precisa seguir um curso até de ordem da forma como esses processos chegam para a gente, então muitas vezes a gente não consegue atender a celeridade que eles pedem, se é para interferir no fluxo a gente não consegue, a gente segue o fluxo de acordo com o que chega para a gente (TÉCNICO, entrevista realizada em 15/09/2021).

Do mesmo modo, o analista entrevistado também converge com tal ponto de vista:

Sim, muitas vezes, principalmente no final do ano, no fechamento de sistema, costuma haver essa cobrança por celeridade porque muitos, quando veem que o processo está atrasado e que precisa seguir os fluxos, principalmente nessa pandemia que tivemos um número mais reduzido de pessoal atendendo de modo presencial. (...) tem algumas (escolas) (...) que deixam para fazer “em cima da hora né”, deixam para fazer dois meses antes do sistema fechar, aí como o processo exige um fluxo, muitos pedem para agilizar (ANALISTA, entrevista realizada em 15/09/2021)

Os atores também foram interrogados sobre a relação entre escola e CREDE quanto a esses trâmites dos processos de compras. Na ocasião, 47,4% afirmam que é uma relação satisfatória, mas outros 47,4% afirmam que sim, mas que precisa melhorar, enquanto 5,3% não consideram essa relação satisfatória. O que se verificou é que a grande maioria considera que a relação escola/Crede é satisfatória, embora tenha pontos que precisam de atenção para melhorar. A esse respeito, um dos entrevistados relatou que tal relação:

ainda é insatisfatória, eu não considero satisfatória até porque existe ainda uma falta de compreensão da escola em relação ao papel da regional, em algumas escolas, em alguns casos, ainda não é claro a questão da hierarquia, das orientações, então nem sempre essa relação da escola com a regional é satisfatória (TÉCNICO, entrevista realizada em 15/09/2021).

Já o outro entrevistado diverge quanto a esse quesito:

Sim, muito satisfatória a relação Crede/escola porque o CEGAF da CREDE 1, tem um número bem reduzido em relação as escolas, né... a quantidade de escolas porque nós somos o total de 7 analistas e, mesmo assim, a gente consegue dar conta de 80 escolas, de vários processos que tem durante um ano, né, a gente tem uma relação muito satisfatória na minha opinião (ANALISTA, entrevista realizada em 15/09/2021).

Por fim, foi solicitado aos respondentes que elencassem algumas sugestões que permitissem que seu trabalho fosse desenvolvido de forma mais satisfatória internamente, na escola onde atuam. As respostas obtidas podem ser verificadas no Quadro 8.

Quadro 8 – Sugestões de melhoria apresentadas pelos assessores, a nível de escola

<b>Quantidade de respondentes</b>	<b>Ação sugerida</b>
4	Valorização profissional de modo geral
15	Ter um espaço próprio e equipado para trabalhar
1	Desenvolvimento de um sistema de controle de estoque
5	Mais organização na execução dos processos
7	Valorização salarial
5	Extinção dos desvios de função
2	Criação de um cargo de auxiliar, para ajudar no financeiro
2	Melhor acompanhamento e atualização das rotinas
3	Divisão das funções administrativas e financeiras
1	Mais paciência com os profissionais novatos
2	Mais treinamentos

2	Mais autonomia nas decisões
1	Clima mais receptivo na escola
2	Disponibilização de certificado digital para os funcionários que têm que assinar documentos
1	Mais participação da comunidade escolar nas decisões
13	Sem sugestões

Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

O que se verifica é que são várias as demandas dos assessores administrativo-financeiros para que seu trabalho seja desenvolvido de forma mais eficiente internamente, entretanto, se sobressai o desejo de se ter um local específico para se trabalhar e com equipamentos necessários para a boa execução deste. Outro ponto bem elencado por eles é o entendimento de que é necessária uma valorização salarial, embora esse quesito seja um ponto inerente às instâncias superiores, o que demandaria alteração na tabela de vencimento, já que esse se consiste de um cargo comissionado DAS-1. Vale destacar ainda que o segundo lugar se detém àqueles que optaram em não fazer sugestão, seja por considerar que está tudo satisfatório, seja por se abster de contribuir com tais sugestões.

Em seguida, foi solicitado que os respondentes citassem algumas sugestões que eles julgam ser eficazes para a melhoria do fluxo dos processos de compras, o que acarretaria no cumprimento de prazos e não sobrecarregaria o setor financeiro, principalmente a parte de liquidação dos processos no segundo semestre, ou seja, sugestões de melhorias a nível de regional. As respostas foram organizadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Sugestões de melhoria apresentadas pelos assessores, a nível de regional

<b>Quantidade de respondentes</b>	<b>Ação sugerida</b>
5	Contato entre CREDE/escola mais eficiente
8	Mais alinhamento entre os analistas e entre os setores da regional no repasse das informações
13	Formações na área de Administração Pública/Gestão Pública Financeira
4	Reuniões de alinhamento
1	Reuniões para acompanhamento do clima laboral nas escolas
6	Mais reconhecimento
5	Mais celeridade nas análises

6	Mais celeridade em sanar dúvidas
9	Melhorias nos sistemas da SEDUC/SEPLAG quanto à lentidão
1	Aumentar a quantidade de analistas
9	Repasse de informação de forma clara
2	Atualização dos instrumentais/ <i>checklists</i>
2	Constantes feedbacks
1	Voltar as cobranças para os ordenadores de despesa, não para os assessores
3	Repasse de informações com antecedência e por meio de e-mails
1	Mais autonomia com manuseio dos sistemas (retirar notas/gerar viproc)
1	Disponibilizar um horário na regional para os novatos aprenderem a manusear os sistemas
4	Sem sugestões

Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do instrumento Questionário.

O que se verifica com as informações contidas no Quadro 8 é que também há muitas demandas que os assessores administrativo-financeiros almejam em relação à regional. Dentre as elencadas, uma que se sobressaiu foi a necessidade de formações/treinamentos específicos na área financeira/gestão pública, o que já se verificou em dados anteriores. Além disso, questões de melhoria dos sistemas da SEDUC/SEPLAG/SEFAZ, alinhamento de informações e repasse destas de forma mais clara também foram aspectos que se destacaram nas respostas dos participantes.

Esta mesma pergunta foi submetida a um dos entrevistados. Na ocasião, ele respondeu que “é preciso fazer mais rodas de conversa na Regional com as escolas para tentar inserir neles o contexto de como realmente funciona os fluxos de onde está a hierarquia, no sentido do respeito, do contato, é preciso que isso seja mais esclarecido para eles” (TÉCNICO, entrevista realizada em 15/09/2021).

Portanto, aqui se encerrou a análise dos dados coletados tanto por meio do questionário quanto das entrevistas. No próximo capítulo, que será destinado ao Plano de ação Educacional (PAE), serão apresentadas as ações que foram pensadas com vistas amenizar ou sanar empecilhos elencados, de modo a aprimorar o trabalho tanto dos financeiros das unidades escolares em questão, como do setor financeiro da regional quanto à demanda de processos.

#### 4 APRIMORANDO OS PROCESSOS DE COMPRAS DAS ESCOLAS DA CREDE 1

No primeiro capítulo, foi apresentado o problema de gestão que é tema deste trabalho. Em seguida, no segundo capítulo, foi feita uma breve discussão acerca da questão da gestão pública a nível federal e, especificamente, no estado do Ceará, com enfoque nas mudanças de perspectiva na gestão administrativa e seus desdobramentos no financiamento educacional. Assim, foram apresentados os principais recursos financeiros destinados às escolas cearenses advindos do governo federal e do governo estadual. Além disso, foram também discutidos os processos de compras públicas desenvolvidos no âmbito federal e estadual, e ainda como se dá esse fluxo de compras nas escolas estaduais. Por fim, foi feita a apresentação da regional e do trabalho financeiro das escolas de responsabilidade desta. Já o terceiro capítulo se deteve na análise dos resultados obtidos por meio da investigação, que se deu por entrevistas e questionários aplicados aos atores diretamente ligados aos processos de compras dessas escolas.

Neste capítulo, será apresentado um Plano de Ação Educacional (PAE) que buscará apontar para ações que visam à melhoria no trâmite dos processos de compras coibindo ou, no mínimo, amenizando os entraves que geralmente ocorrem no segundo semestre na regional estudada, cumprindo, dessa forma, o terceiro objetivo específico desta pesquisa.

Diante dos achados na análise, tanto dos questionários como das entrevistas, foram detectadas como as principais questões que, sendo resolvidas, virão proporcionar um melhor desempenho no fluxo dos processos de compras que permitirão evitar acúmulo na demanda no segundo semestre. São elas: 1) Como evitar o retrabalho na execução dos processos? 2) Como proporcionar uma formação continuada para os assessores-financeiros 3) Como acompanhar melhor o trabalho financeiro das escolas; e 4) Como melhorar o diálogo entre escola/regional?

Para melhor apresentar as principais hipóteses elencadas neste trabalho sobre o aumento da demanda de trabalho na etapa de liquidação dos processos de compras das escolas da Crede1, a partir das evidências encontradas, foi montado o Quadro 10 com o resumo dessas hipóteses e as considerações correspondentes a cada uma, consideração essas obtidas por meio das respostas dos questionários e das entrevistas aqui descritas, relacionando com eixos de análise a as ações propostas.

Quadro 10 – Resumo das principais hipóteses com os achados da pesquisa, eixos de análise e ações propostas

HIPÓTESES	EIXOS DE ANÁLISE	CONSIDERAÇÕES/ACHADOS DA ANÁLISE	AÇÕES PROPOSTAS
1. Problemas relacionados ao Planejamento	Descentralização, eficiência e eficácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A maior parte dos respondentes apontou que o planejamento é feito em conjunto com o ordenador de despesa ou com o núcleo gestor, em detrimento da participação do conselho escolar.</li> <li>• As prioridades da escola são levadas em consideração para a tomada de decisão dos produtos/serviços a serem adquiridos.</li> <li>• O tempo para a realização do planejamento é suficiente, segundo a maioria dos respondentes, não se confirmando a hipótese de tempo insuficiente para planejar.</li> </ul>	Não foram apresentadas propostas de ação no PAE.
2. Possível falta de capacitação dos profissionais	Processos de compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metade dos assessores desconhecia os procedimentos e orientações legais sobre os processos compras públicas e sobre a sua função.</li> <li>• Quase 2/3 dos participantes consideram que conhecem a legislação pertinente aos processos de compras apenas razoavelmente.</li> <li>• Mais da metade dos interrogados se familiarizaram com os procedimentos da função na própria escola, demonstrando que a regional precisa dar mais suporte para os ingressantes nesta função.</li> <li>• Mais de 2/3 consideram que os treinamentos ofertados suprem as suas expectativas.</li> <li>• Mais de 2/3 consideram que os treinamentos são importantes e que são necessários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AÇÃO 2</li> </ul>
3. Possível falta de motivação para exercer a função	Gestão escolar e planejamento financeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quase 90% dos respondentes se sentem satisfeitos na função que exercem.</li> <li>• A autonomia para exercer a função se manifestou como presente na rotina de mais da metade dos respondentes.</li> <li>• O clima laboral também é positivo em quase 2/3, de acordo com os entrevistados.</li> </ul>	Não foram apresentadas propostas de ação no PAE.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entretanto, quase 2/3 se sentem desvalorizados enquanto profissionais.</li> </ul>	
4. Possível falta de domínio sobre a gerência do fluxo	Processos de compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A maior parte dos respondentes consideram que a depender do fornecedor o processo de compra pode mais ágil ou demandar mais dificuldades.</li> <li>• Os principais problemas demonstrados na relação com os fornecedores são atrasos na entrega dos produtos/serviços e alegação de empecilhos para efetivar a entrega. Em menor proporção, foram citadas a dificuldade em contatá-los e a tentativa de utilizar práticas não-condizentes com a legislação.</li> <li>• A maior parte dos respondentes considera o acompanhamento da regional satisfatório.</li> <li>• Expressam que são cobrados por constantes melhorias em seu desempenho e que o ordenador de despesa/diretor é o principal responsável por essas cobranças.</li> <li>• A validação dos processos de compra pela regional se dá de forma eficiente para metade dos respondentes.</li> <li>• Há existência de retrabalho apontada por mais de 2/3 dos participantes, embora o índice de retrabalho caia na etapa de liquidação, ou seja, o retrabalho é maior no que diz respeito às etapas anteriores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AÇÃO 1</li> <li>• AÇÕES 3.1 e 3.2.</li> </ul>
5. Possível deficiência de comunicação entre a escola/regional	Gestão escolar e planejamento financeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os contatos, em sua maioria, ocorrem semanalmente e as solicitações relativas a esses contatos também são atendidas frequentemente.</li> <li>• Muitos relatam que pedem celeridade nos processos de liquidação.</li> <li>• Sobre a relação entre escola e regional houve uma divisão nas opiniões, pois metade a considera satisfatória e a outra metade considera que essa relação pode ser melhorada.</li> </ul>	AÇÃO 4

Fonte: elaborado pela autora.

O PAE irá se ancorar na ferramenta 5W2H, a qual objetiva facilitar a compreensão do problema e a importância de propor uma melhoria/solução, ou seja, por meio dela se definirão os meios para se alcançar um objetivo. Esta sigla remete originalmente às perguntas em inglês: *What* (O quê?) *Where* (Onde?) *When* (Quando?) *Why* (Por quê?) *Who* (Quem?) *How* (Como?) e *How much* (Quanto?).

As próximas subseções serão destinadas à descrição de cada ação que tenta solucionar as quatro questões acima elencadas, como já dito, utilizando-se da ferramenta 5W2H.

#### 4.1 COMO EVITAR O RETRABALHO TANTO DA REGIONAL COMO DA ESCOLA NA ETAPA DE LIQUIDAÇÃO DOS PROCESSOS?

Um dos aspectos que se apresentou durante a descrição deste caso de gestão e na análise dos dados, tanto da entrevista quanto nas respostas do questionário, foi a confirmação de que há retrabalho que, por vezes, proporciona um empecilho no trâmite normal dos processos, o que pode culminar em acúmulos nas etapas seguintes, ou seja, fazendo com que haja um aumento da demanda de processos na regional no segundo semestre de cada ano, afirmação que se tentou demonstrar no decorrer deste trabalho.

Como apresentado nos achados da pesquisa, muitos assessores afirmaram que, ao ingressar na função, se utilizaram de meios e ferramentas para se conhecer os procedimentos e leis inerentes aos processos de compras, mas que, para a maioria destes, buscar ajuda da regional não se efetivou como uma opção. Pensando nisso, a Ação 1 deste PAE visa desenvolver instrumentos que ancorem o trabalho desses profissionais, principalmente os ingressantes, para que estes desenvolvam seu trabalho com mais segurança e eficiência, evitando o retrabalho. Esta ação se constitui da montagem de um manual que, baseado na legislação e na experiência dos técnicos da regional, deverá apresentar as principais incumbências deste profissional na gestão financeira da escola, bem como apresentará os principais procedimentos com os sistemas Licitaweb, Ciclo Orçamentário e SAA.

A Ação 1 encontra-se apresentada no Quadro 11, organizada de acordo a ferramenta 5W2H:

Quadro 11 – Ação 1

AÇÃO 1	DESCRIÇÃO
--------	-----------

<i>What?</i> (O que será feito?)	Desenvolver um manual em que, baseado na legislação e na experiência dos técnicos da regional, deverá apresentar as principais incumbências deste profissional na gestão financeira da escola, bem como também apresentará os principais procedimentos com os sistemas Licitaweb, Ciclo Orçamentário e SAA, que será destinado a cada assessor-financeiro das escolas.
<i>Why?</i> (Por que será feito?)	O manual será desenvolvido para buscar sanar possíveis dificuldades de tais profissionais, tanto em relação a sua função, como em relação a procedimentos de rotinas com os sistemas SAA, Ciclo Orçamentário e Licitaweb.
<i>Where?</i> (Onde será feito?)	O manual será criado na regional CREDE 1.
<i>When?</i> (Quando será feito?)	O documento será criado no segundo semestre do ano de 2022 e será entregue aos assessores no início do ano letivo de 2023.
<i>Who?</i> (Por quem será feito?)	O documento será elaborado e redigido pelos técnicos da regional, responsáveis tanto pela etapa de análise inicial dos processos, como pelos técnicos da etapa de empenho e liquidação, além dos técnicos da prestação de contas.
<i>How?</i> (Como será feito?)	Os técnicos da regional e se reunirão e definirão o papel de cada um no desenvolvimento do material. Vale destacar que as horas dispensadas para essa atividade serão dentro do expediente laboral dos referidos técnicos. Além disso, após o material ser concluído será solicitado que seja feita uma revisão deste pela assessoria jurídica da SEDUC antes de ser distribuído aos seus destinatários.
<i>How Much?</i> (Quanto custará)	A regional arcará com os custos com papel e impressão do referido manual.

Fonte: elaborado pela autora.

O referido material se comporá de um instrumento que auxiliará os assessores-financeiros em questões práticas de sua rotina de trabalho, fornecendo um tipo de suporte que é almejado por eles, como apresentado em suas respostas ao questionário.

Tendo em vista ainda que para sanar situações específicas que levam ao retrabalho, como foi apresentado no texto. São exemplos: certidões com prazo de validade vencido, documentação ilegível, falta de assinaturas nos documentos e preenchimento equivocado. No manual também será inserido um *checklist* com toda a documentação que será necessário inserir no sistema em cada etapa do processo de compras, da validação inicial do mapa de preços à prestação de contas.

#### 4.2 COMO PROPORCIONAR UMA FORMAÇÃO CONTINUADA PARA OS ASSESSORES FINANCEIROS

Acredita-se que o principal achado dessa pesquisa vem confirmar uma suposição inicial da autora de que, em parte, o acúmulo de processos ou aumento da demanda em determinado período do ano se deve à falta de conhecimento dos assessores-financeiros, seja dos instrumentos legais referentes aos processos de compras, seja em manusear os sistemas da SEFAZ e da SEDUC. O instrumento questionário pontuou bem isso quando, no Gráfico 16, quase 90% dos respondentes afirmam que necessitam de uma capacitação específica para desenvolver sua função com mais segurança e eficácia, e também, no Gráfico 15, quase 80% dos respondentes afirmam que o tipo de capacitação recebida influencia diretamente no trabalho por eles desenvolvido.

Com o objetivo de tentar sanar essa situação, como Ação 2 deste PAE, foi pensado um encontro formativo com os assessores-financeiros, promovida pela próprio setor financeiro da regional, pois apesar dos cursos e formações disponibilizados pela SEFAZ por intermédio da Escola de Gestão Pública (EGP), tais profissionais sentem que uma formação, destinada especificamente a eles, de acordo com os preceitos da própria regional, seria mais eficaz e ajudaria mais, dada a proximidade, o que permitiria sanar dúvidas e compartilhar sugestões.

Quadro 12 – Ação 2

<b>AÇÃO 2</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<i>What?</i>  (O que será feito?)	Será promovido um encontro formativo com os assessores financeiros, com vistas a lhes proporcionar além de conhecimento sobre os processos de compras desenvolvidos pelas escolas, um alinhamento quanto a procedimentos de rotina com relação ao manuseio dos sistemas da SEFAZ e da SEDUC.
<i>Why?</i>  (Por que será feito?)	Este momento de formação se faz necessário, dada a necessidade de melhoramento e alinhamento nos procedimentos técnicos adotados pelos assessores financeiros quanto pela necessidade de mais conhecimento teórico sobre a legislação pertinente aos referidos processos.

<i>Where?</i> (Onde será feito?)	O encontro ocorrerá presencialmente no Auditório da CREDE 1.
<i>When?</i> (Quando será feito?)	O Encontro Formativo foi pensado para ser realizado no início do ano, logo após os recebimentos dos aportes para planejamento dos recursos financeiros.
<i>Who?</i> (Por quem será feito?)	O momento será conduzido pelos técnicos do setor financeiro, com a ajuda da Orientadora de tal setor, podendo também haver profissionais convidados, seja do setor financeiro da própria SEDUC, como da SEFAZ.
<i>How?</i> (Como será feito?)	O encontro ocorrerá presencialmente, sendo dividido em três (3) dias, com encontros diário de 3 horas e meia, com uma turma no turno da manhã e outra turma no turno da tarde.
<i>How Much?</i> (Quanto custará)	Os materiais que forem necessários para a realização da formação serão custeados pela regional CREDE 1. O encontro se dará dentro do horário do expediente tanto dos servidores as regionais como dos assessores.

Fonte: elaborado pela autora.

Como apresentado no Quadro 12, o momento formativo com os assessores-financeiros foi pensado para ocorrer no início do ano, logo após o recebimento dos primeiros aportes financeiros, antes do início da execução dos processos por tais profissionais. Entretanto, em 2022, o momento formativo ocorrerá já com o ano financeiro sendo encaminhado, com previsão para ocorrer na primeira semana de agosto, logo após as férias escolares coletivas.

Vale pontuar também que a logística do encontro se dará em 2 (duas) turmas, uma pela manhã e outra à tarde. Tendo em vista que a CREDE 1 possui 80 unidades escolares e 77 assessores-financeiros, não seria viável, pois não comportaria no ambiente, ao mesmo tempo, tantos participantes. Além disso, a divisão dos participantes em 2 (dois) grupos permite um entrosamento maior, e conseqüentemente uma maior participação destes, pois o intuito primordial é que esse momento seja de fato útil para o fazer profissional desses participantes.

Ainda há que se mencionar que serão feitos convites para profissionais externos à regional venham dar sua colaboração nesse momento de formação.

O encontro foi pensado para acontecer em 3 (três) dias, dada a grande gama de assuntos a serem desenvolvidos e alinhados entre regional e escola. No primeiro dia, serão abordados procedimentos e instrumento legais sobre as modalidades de compras licitação e cotação eletrônica. No segundo dia, será trabalhada a modalidade agricultura familiar e dispensa de licitação para obras de engenharia. Já o terceiro dia será destinando para alinhamento e manuseio com os sistemas. Vale salientar que em 2022 está sendo implantado um novo sistema da SEFAZ, o que demandará novos procedimentos que a regional deverá repassar a esses profissionais.

Espera-se que com esse momento de formação muitas dúvidas dos assessores sejam sanadas, de modo a proporcionar uma melhoria na execução dos processos de compras das escolas da CREDE 1, daí também esta ação ter sido pensada para acontecer de forma presencial.

#### 4.3 COMO MELHORAR O DIÁLOGO ESCOLA/REGIONAL?

Um outro ponto de atenção apontado pelos respondentes dos questionários, no caso, os assessores-financeiros das escolas da CREDE 1, foi a questão da necessidade de alinhamento de informações entre os próprios técnicos da regional e no modo como essas serão repassadas às escolas, de forma clara, de maneira a melhorar a comunicação entre a regional e o financeiro das escolas.

Para tanto, a ação a ser desenvolvida, com vistas a melhorar esse ponto, será a realização de reuniões periódicas entre os técnicos do setor de validação das etapas iniciais dos processos de compras, os técnicos do setor de empenho e pagamento e técnicos da prestação de contas. Esse momento se revestirá de momentos muito enriquecedores, porque, muitas vezes, em decorrência das muitas atribuições de cada um, as informações são compartilhadas de forma “atropelada”, sem muito aprofundamento, sem tempo para discussões. O modo como essa ação de desenvolverá será apresentada no Quadro 13.

Quadro 13 - Ação 3.1

<b>AÇÃO 3.1</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<i>What?</i>  (O que será feito?)	Reuniões periódicas com os técnicos dos técnicos da validação de processos, do empenho e liquidação e da prestação de contas.

<i>Why?</i> (Por que será feito?)	Tais momentos serão necessários como forma de alinhamento, compartilhamento de experiências e estudo, fortalecendo, portanto, o setor financeiro, bem como propiciando um atendimento às escolas com mais qualidade.
<i>Where?</i> (Onde será feito?)	Será realizado no auditório da Crede 1, de forma presencial.
<i>When?</i> (Quando será feito?)	Serão realizados no segundo semestre de 2022, de forma mais intensificada, tendo continuidade nos demais períodos, bimestralmente.
<i>Who?</i> (Por quem será feito?)	As reuniões serão promovidas pelos servidores do setor financeiro setor financeiro da regional, com revezamento entre os sub-setores.
<i>How?</i> (Como será feito?)	Será realizado mensalmente, no segundo semestre de 2022, sendo que em cada reunião terá um foco temático específico e será conduzido por um dos sub-setores do setor financeiro da regional. A partir do primeiro semestre de 2013, superados os focos temáticos, as reuniões acontecerão bimestralmente, com foco no alinhamento de informações e compartilhamento de experiências. Essa ação deve ser contínua.
<i>How Much?</i> (Quanto custará)	Os custos com materiais a serem utilizados nas reuniões serão arcados pela própria regional, da verba que esta recebe para compra de material de expediente. As reuniões ocuparão mensalmente 4 horas do expediente normal dos servidores participantes.

Fonte: elaborado pela autora.

O intuito maior em desenvolver a Ação 3 é de se armar de um arcabouço procedimental para que o setor financeiro da regional possa proporcionar aos assessores-financeiros de suas escolas um atendimento mais técnico e objetivo, tendo em vista o alinhamento de informações e procedimentos técnicos. Para tanto, a segunda ideia, nesse sentido, é que esse mesmo momento de reunião seja replicado pelos técnicos da CREDE 1 com os referidos profissionais, o que se efetiva como a Ação 4, apresentada no Quadro 14.

Quadro 14 – Ação 3.2

<b>AÇÃO 3.2</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<i>What?</i> (O que será feito?)	Reuniões periódicas promovidas pelos técnicos dos técnicos da validação de processos, do empenho e liquidação e da prestação de contas para os assessores-financeiros das escolas
<i>Why?</i> (Por que será feito?)	Tais momentos serão necessários como forma de alinhamento, compartilhamento de experiências fortalecendo, portanto, e ralação entre regional e escola, bem como propiciando a estas um atendimento com mais qualidade.
<i>Where?</i> (Onde será feito?)	Será realizado de forma remota, por meio da plataforma Google Meet.
<i>When?</i> (Quando será feito?)	Serão realizados no segundo semestre de 2022, bimestralmente.
<i>Who?</i> (Por quem será feito?)	As reuniões serão promovidas pelo próprio setor financeiro da regional, com revezamento entre os subsetores.
<i>How?</i> (Como será feito?)	Será realizado bimestralmente, no segundo semestre de 2022, sendo que em cada reunião terá um foco temático específico e será conduzido por um dos sub-setores do setor financeiro da regional. Essa ação deve ser contínua. Cada reunião demandará pelo menos 4 (quatro) horas (meio expediente) dos funcionários participantes.
<i>How Much?</i> (Quanto custará?)	Os custos com materiais a serem utilizados nas reuniões serão arcados pela própria regional.

Fonte: elaborado pela autora.

Com essas duas ações de maior diálogo, tanto em nível de regional como em nível de regional/escola, pretende-se promover um diálogo mais constante e mais profundo entre os atores envolvidos diretamente com os processos de compras das escolas de uma das maiores regionais da Secretaria de Educação, a CREDE 1, com suas 80 unidades escolares. Sabe-se que

é um trabalho de uma dificuldade altíssima conseguir atingir a todos, dada a gama de realidades com as quais se está lidando, mas tentativas devem ser feitas, almejando sempre bons resultados, pois quem ganhará com isso será a educação pública cearense.

#### 4.4 COMO ACOMPANHAR MELHOR O TRABALHO FINANCEIRO DAS ESCOLAS?

O quarto aspecto que se definiu como importante de pertencer ao plano de ação deste trabalho é oriundo da necessidade de aprimoramento do acompanhamento de cada técnico (analista) da regional com as ações desenvolvidas pelas escolas pelas quais são responsáveis.

Assim, para tal trabalho, intenciona-se desenvolver um instrumental por meio do qual cada técnico (analista) poderá obter construir relatório sobre a realidade da rotina de cada escola, individualmente, podendo, portanto, além de definir metas de forma individualizada, destinar a essas unidades feedbacks do trabalho desenvolvido por cada uma. Tal ação está exposta no Quadro 15, sob a ferramenta 5W2H.

Quadro 15 – Ação 4

<b>AÇÃO 4</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<i>What?</i> (O que será feito?)	Desenvolvimento de um instrumental, que será aplicado com cada escola, por seu técnico responsável, de modo a se construir um relatório individualizado.
<i>Why?</i> (Por que será feito?)	Essa ação será desenvolvida tendo em vista a necessidade de um acompanhamento mais profundo e mais individualizado, permitindo que o técnico (analista) conheça melhor cada escola pela qual é responsável, podendo traçar metas, formular feedbacks, ajudar no que for necessário e também cobrar resultados.
<i>Where?</i> (Onde será feito?)	Este trabalho será desenvolvido na CREDE 1, utilizando-se dos sistemas de acompanhamentos dos processos de compras das escolas, no caso, o SAA, o Ciclo Orçamentário e o Licitaweb
<i>When?</i> (Quando será feito?)	Será desenvolvido a partir do segundo semestre do ano de 2022 bimestralmente.

<p><i>Who?</i></p> <p>(Por quem será feito?)</p>	<p>Cada técnico (analista) ficará responsável por preencher o instrumental e desenvolver o relatório de suas respectivas escolas.</p>
<p><i>How?</i></p> <p>(Como será feito?)</p>	<p>Bimestralmente, utilizando dos dados disponíveis no sistema SAA, cada técnico (analista), preencherá para cada escola de sua responsabilidade, um instrumental. Esses dados são referentes a quantidade de processos iniciados e executados, recursos utilizados e processos de prestação de contas encaminhados. Feito essa compilação de dados, deverá, portanto, ser feito, um relatório geral para escola, sendo possível traçar metas e acompanhar os resultados destas. O feedback de cada escola, tendo em vista sua peculiaridades deverá ser feito nas reuniões que foram explanadas na Ação 4 (Quadro 14).</p>
<p><i>How Much?</i></p> <p>(Quanto custará)</p>	<p>Os custos de materiais utilizados com esta ação serão custeados pela regional CREDE 1.</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Desde o princípio da escrita deste trabalho, foi exposta a preocupação da autora em sanar um problema de gestão na qual está inserida em sua rotina de trabalho, no caso, o aumento da demanda de trabalho na regional CREDE 1, geralmente no segundo semestre de cada ano, o que gera um aumento da sobrecarga de trabalho, desencadeando um problema no fluxo dos processos de compras na etapa de liquidação.

Depois de aplicado o questionário, com os assessores administrativo-financeiros das escolas, e feitas as entrevistas, com a orientadora e os técnicos do setor financeiro (CEGAF), foram apresentados pontos que permitiam que tal problema se desenvolvesse, tanto a nível de regional, como a nível de escola. Dentre esses problemas, surgiram os que foram apresentados neste Plano de Ação Educacional, para os quais foram pensadas as 5 (cinco) ações aqui descritas.

É sabido que muitos outros pontos foram elencados nos achados da pesquisa, mas são problemas que extrapolam a alçada da autora de intervir de forma objetiva, pois demandam ações de gestão das hierarquias superiores, tanto a nível de regional, como também estadual, pois envolvem, inclusive, outras secretarias. Dentre tais ações, pode-se mencionar a necessidade um movimento, no interior das unidades escolares, que busque aproximar a

comunidade escolar e a gestão financeira da instituição. Também se poderia pensar em uma ação que fosse voltada para os fornecedores de materiais e serviços para os órgãos públicos sobre como aperfeiçoar essa relação, gerando um bem para a economia pública como para estas empresas. E, ainda, pensando nas finanças a nível estadual, promover um processo de aquisição compras que não fosse tão fracionado, demandando tantos processos e procedimentos, mas que isso se desse de forma a não perder a autonomia financeira já alcançadas pelas escolas. Enfim, esses são desafios, que podem inclusive ser pautas para trabalhos futuros acerca desse tema.

Acredita-se, assim, que já se constitui de um substancial passo para o desenvolvimento, de forma minuciosa, das ações contidas neste plano, pois acredita-se que elas ajudarão na construção de uma gestão mais objetiva e eficiente, se utilizando do diálogo mais próximo e de alinhamento procedimentais, o que evitará o retrabalho e permitirá mais segurança para desenvolver as rotinas, bem como o propiciará o entendimento geral de que o cumprimento dos prazos também são importantes para se alcançar objetivos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo identificar e analisar quais fatores ocasionam o aumento do volume de processos de compras na etapa de liquidação sempre no segundo semestre, buscando responder ao seguinte questionamento: Quais ações podem ser desenvolvidas de modo a otimizar os processos de compras realizados pelas escolas da CREDE 1 de modo a aprimorar o trâmite desse processo na etapa de liquidação?

O capítulo 1 consistiu na apresentação detalhada do problema de gestão sobre o qual iria se desenrolar este escrito.

O capítulo 2 foi destinado a cumprir o primeiro objetivo específico, que consistiu em descrever os recursos financeiros destinados à educação e a forma como ocorrem os processos licitatórios nas escolas pertencentes à CREDE 1, apresentando uma breve discussão sobre a gestão pública tanto a nível federal como a nível estadual, com foco nas mudanças de perspectiva na gestão administrativa e seus desdobramentos no financiamento educacional. Desse modo, são apresentados os principais recursos financeiros destinados às escolas cearenses captados do governo federal e do governo estadual. Também foram discutidos nesta etapa os processos de compras públicas desenvolvidos no âmbito federal e estadual e também como se dá esse fluxo de compras nas escolas estaduais. O capítulo foi finalizado com a apresentação da regional e do trabalho financeiro das escolas de sua circunscrição.

O capítulo 3 se destinou ao segundo objetivo específico, que foi analisar os fatores que ocasionam o acúmulo de processos de compras na etapa de liquidação, bem como o porquê de essa concentração ocorrer no segundo semestre. Primeiro foram explanados os eixos teóricos que permitiram sustentação para este trabalho, sendo eles: 1) A descentralização, a eficiência e a eficácia e seus respectivos desenlaces na educação, que nortearam questões da pesquisa pertinentes a posicionamentos adotados pelos gestores das escolas públicas cearenses; 2) Gestão escolar e planejamento financeiro na perspectiva da gestão democrática, entendida como um aspecto para a garantia da oferta da educação como um direito subjetivo; e 3) Processos de compras públicas, constitutivo do centro da discussão desta dissertação, logo, se fazendo necessário como um dos eixos de análise. No segundo momento, foi apresentada a metodologia e desenvolvida a análise dos resultados obtidos por meio da investigação que se deu por entrevistas aplicadas com 2 (dois) técnicos da regional e com a orientadora da célula administrativa-financeira da regional e também pelo questionário aplicado aos assessores administrativos-financeiros das escolas, atores esses diretamente ligados aos processos de compras da CREDE 1.

Desse modo, a partir das evidências apontadas e dos instrumentos aplicados, se confirmou que de fato existe um aumento na demanda de trabalho na regional, na etapa de liquidação, isso porque há entraves que vão retardando o fluxo, entraves esses que se desenvolvem em outras etapas desse processo e que se dão devido a problemas em várias instâncias, desde a gestão da escola, que peca na execução de tais processos, protelando estes por algum motivo, passando pelos fornecedores que, muitas das vezes, também colocam empecilhos que terminam por dificultar o financeiro da escola, até a regional, que, por vezes, não dá o suporte/atenção que a escola deseja para executar os procedimentos de maneira eficiente e eficaz.

Dito isso, o quarto capítulo se deteve no terceiro objetivo específico do texto, que se resume a propor um plano de ação que faça com que esse problema no fluxo dos processos de compras seja sanado ou amenizado e, assim, permita que a aplicação do dinheiro nas escolas se dê de forma mais eficiente, trazendo para este fim ações a nível de regional. Na ocasião, utilizando-se da ferramenta 5W2H, foram apontadas 4 (quatro) ações pensadas de modo a responder à questão norteadora desta pesquisa, sendo elas: 1) Como evitar o retrabalho na execução dos processos? 2) Como proporcionar uma formação continuada para os assessores-financeiros; 3) Como acompanhar melhor o trabalho financeiro das escolas; e 4) Como melhorar o diálogo entre escola/regional?

Apesar desses apontamentos demonstrados no PAE, a autora deste trabalho acredita que outras questões podem vir a ser relevantes para futuros trabalhos acadêmicos, como, por exemplo, trabalhar com ordenadores de despesa, no caso, os diretores escolares, para que eles possam dar uma contrapartida sobre os processos de compras das suas referidas escolas. Outro desafio percebido por meio deste trabalho é que há ações que precisam ser desenvolvidas a nível de gestão escolar para que esse fluxo por ser mais eficiente. Além disso, aprofundar os processos de compras em si, levando em conta a atuação dos fornecedores em tal procedimentos de compras. Assim, após ler, analisar, comparar e sintetizar diferentes autores aqui apresentados, a autora conclui reiterando que trabalhar com aplicação de recursos públicos é um trabalho muito complexo, que demanda conhecimento da legislação, além de conhecimentos técnicos e procedimentais e, para além disso, demanda tomada de decisões que impactam diretamente no desenvolver de todo o processo, tendo em vista que estes se dão em instâncias diferentes.

Esse trabalho apresentou um caso de gestão, mas o que se percebeu, por meio de todo o estudo feito e autores analisados, é que em todos essa complexidade estava presente. Aqui foram estruturadas algumas ações que buscam aprimorar o trabalho da instituição apresentada,

mas que, ainda assim, não sanam totalmente os desafios que trabalhar com finanças públicas demanda.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera. Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n98/a13v2898.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.
- ALMEIDA, Sara Castro de; FRANCO, Elize Keller. Administração dos recursos financeiros no contexto da gestão democrática. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v. 1, n. 2, p. 17-35, dez. 2016.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0736129.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2021.
- ANDRÉ, Marli. O que é um estudo de caso qualitativo em Educação? **Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 22, n. 40, p. 95-103, jul./dez, 2013. Disponível em: [http://www.mnemos.unir.br/uploads/13131313/arquivos/Marli\\_Andr\\_\\_O\\_que\\_\\_um\\_Estudo\\_de\\_Caso\\_417601789.pdf](http://www.mnemos.unir.br/uploads/13131313/arquivos/Marli_Andr__O_que__um_Estudo_de_Caso_417601789.pdf). Acesso em: 02 fev. 2021.
- ARAÚJO, A. C. **Processo de compras de hospital de ensino público**: proposição de melhorias com a utilização da metodologia EKD. 2014. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18156/tde-02102014-135418/publico/AdrianaCristinadeAraujoDEFINITIVO.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n°s 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n°s 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, 2016.
- BRASIL. **Emenda constitucional n° 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, [2020]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-108-274384345>. Acesso em: 12 de set. de 2020.
- BRASIL. **LDB**: Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei\\_de\\_diretrizes\\_e\\_bases\\_1ed.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei_de_diretrizes_e_bases_1ed.pdf). Acesso em: 12 set. 2020.
- BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e

do Distrito Federal. Brasília, DF: Casa Civil, [1964]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm) . Acesso em 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, [2007]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm) . Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF: Casa Civil, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm) . Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 1993**: Licitações e contratos. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/571060>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, [1996]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm). Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, [2002]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e o financiamento da Educação no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf> . Acesso em: 02 out. 2021.

BURGOS, Marcelo; BELLATO, Caíque. Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil. **Revista Sociologia e Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 919-943, dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sant/v9n3/2238-3875-sant-09-03-0919.pdf> . Acesso em 28 jan. 2021

CEARÁ (Estado). **Decreto 32.315 de 25 de agosto de 2017**. Regulamenta a Lei nº 15.910, de 11 de dezembro de 2015, que institui a política de aquisição de alimentos da agricultura familiar do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza: Casa Civil, 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=348662>. Acesso em: 10 maio 2022.

CEARÁ (Estado). **Decreto nº 29.623, de 14 de janeiro de 2009**. Regulamenta a execução orçamentária das despesas mediante a descentralização do orçamento entre os órgãos e entidades das administrações direta e indireta do poder executivo. Fortaleza: Casa Civil, 2009.

Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/08/DECRETO-N29.623-Descentralizacao.pdf> . Acesso em: 04 abr. 2020.

CEARÁ (Estado). **Decreto nº 30.282, de 04 de agosto de 2010**. Aprova o regulamento, altera a estrutura organizacional e dispõe sobre a denominação dos cargos de direção e assessoramento superior da secretaria da Educação (SEDUC), e dá outras providências. Fortaleza: Casa Civil, 2010. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/30741-2/> Acesso em: 03 maio 2020.

CEARÁ (Estado). **Decreto nº 33.486, de 21 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre o procedimento da cotação eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, dispensáveis de licitação, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dá providências correlatas. Fortaleza: Casa Civil, 2020. Disponível em : <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2020/02/Decreto-n.-33.486-de-21-de-fevereiro-de-2020-Disp%C3%B5e-sobre-procedimento-de-Cota%C3%A7%C3%A3o-Eletr%C3%B4nica-para-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-bens-e-servi%C3%A7os-comuns-dispens%C3%A1veis-de-Licita%C3%A7%C3%A3o.pdf> . Acesso em: 10 out. 2020.

CEARÁ (Estado). **Gestão para Resultados no Estado do Ceará PRODUTO 4**: metodologia que consolide o Modelo de GPR, com e sem Modelo de Incentivos alinhado ao alcance dos objetivos estratégicos, a ser adotado pelo Estado do Ceará. Fortaleza: SEPLAG, 2016a. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2016/08/Metodologia-que-consolide-o-Modelo-de-GPR-com-e-sem-Modelo-de-Incentivos-alinhado-ao-alcance-dos-objetivos-estrat%C3%A9gicos-a-ser-adotado-pelo-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf>. Acesso em: 01 maio 2020.

CEARÁ (Estado). **Lei Complementar 137/14, de 23 de maio de 2014**. Dispõe sobre regras para a aplicação de recursos financeiros pelas unidades administrativas e escolas públicas estaduais. Fortaleza: Casa Civil, 2014. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/5226-lei-complementar-n-137-de-23-05-14-d-o-16-06-14> . Acesso em: 30 abr. 2020.

CEARÁ (Estado). **Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior. Fortaleza: Casa Civil, 2007. Disponível em: <http://www.casamil.ce.gov.br/index.php/legislacao>. Acesso em: 03 maio 2020.

CEARÁ (Estado). **Lei nº. 13.297, de 01 de março 2003**. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de Cargos de Direção e Assessoramento Superior e dá outras providências. Fortaleza: Casa Civil, 2003. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/leis-orcamentaria/item/6229-lei-n-13-297-de-07-03-03-d-o-de-07-03-03>. Acesso em: 02 mai. 2020.

CEARÁ (Estado). **Manual do fornecedor**: como contratar. Fortaleza: SEPLAG, 2016b. Disponível em: <https://www.portalcompras.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/80/2016/05/manualdofornecedor.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CEARÁ (Estado). **Portal de compras SEPLAG**. Fortaleza: SEPLAG, 2020. Disponível em: <https://www.portalcompras.ce.gov.br/> Acesso em: 28 ago. 2020.

CEARÁ (Estado). **Projeto de Fortalecimento do modelo de Gestão pública para Resultados – GpR**. Fortaleza: SEPLAG, 2015a. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/projeto-de-fortalecimento-do-modelo-de-gestao-para-resultados-gpr/>. Acesso em: 11 out. 2021.

CEARÁ (Estado). Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - Fecop**. Fortaleza: SEPLAG, 2014. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/05/Manual-do-FECOP-1.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020.

CEARÁ (Estado). **SIAP – Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas**: manual para operação do sistema. Fortaleza: SEPLAG, 2015b. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/05/Manual-do-Siap.pdf> . . Acesso em 04 abr. 2020.

COSTA, Cirineu José da. **Autonomia na gestão financeira das escolas públicas brasileiras**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia e Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/1022>. Acesso em 02 abr. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O direito à Educação**: um campo de atuação do gestor educacional na escola. Brasília: Escola de gestores, 2005. Disponível em: [http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem\\_pedagogica/fev\\_2014/NRE/9o\\_direito\\_a\\_educacao.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2014/NRE/9o_direito_a_educacao.pdf) . Acesso em: 01 mai. 2021.

DAVID, Marcos Vinícius; RAMIRES, Elida Maia. Finanças públicas e gestão financeira de organizações públicas. *In*: SANÁBIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José; DAVID, Marcos Vinícius (Orgs.). **Administração pública contemporânea**: política, democracia e gestão. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013b. p. 87-114.

DAVID, Marcos Vinícius; RAMIRES, Elida Maia. Governabilidade, governança e accountability. *In*: SANÁBIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José; DAVID, Marcos Vinícius (Orgs.). **Administração pública contemporânea**: política, democracia e gestão. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013a. p. 55-84.

DAVIES, Nicolas. O Financiamento da educação: breve histórico da legislação e seus percalços. **Revista Pesquisa Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 661-691, dez. 2019. Disponível em: [revistappgp.caedufjf.net/index.php/revista1/issue/view/23](http://revistappgp.caedufjf.net/index.php/revista1/issue/view/23). Acesso em: 08 abr. 2020.

FERREIRA, Cristiano Bonifácio. **Gestão de compras públicas**: desafios, dilemas e perspectivas na Universidade Federal de Viçosa. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação) – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <http://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2016/02/CRISTIANO-BONIFACIO-FERREIRA.pdf> Acesso em: 04 fev. 2021.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. Administração Pública Gerencial. *In*: SANÁBIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José; DAVID, Marcus Vinícius (Orgs.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. p. 39-56.

FREITAS, Antonia Dalila Saldanha de. **Gestão financeira da política de ensino médio integrado e integral do Ceará**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014. Disponível em: <http://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2014/11/ANTONIA-DALILA-SALDANHA-DE-FREITAS.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2020.

MACHADO, Márcia. Cristina. Silva. **A gestão estratégica como o caminho para implantação da gestão participativa no sistema educacional**. Juiz de Fora: UFJF, 2020b.

MACHADO, Márcia. Cristina. Silva. **Gestão estratégica e participativa: considerações acerca do planejamento**. Juiz de Fora: UFJF, 2020a.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MESSIAS, Liege Sabrina; CAMARGO, Regina Aparecida Leite de. **A Chamada Pública como alternativa à licitação: seu uso na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. Franca: UNESP, 2016, Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/154216/Messias\\_LS\\_me\\_fran.pdf?sequence=3#:~:text=11.947%2F2009%2C%20que%20determina%20que,o%20objeto%20principal%20desse%20estudo](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/154216/Messias_LS_me_fran.pdf?sequence=3#:~:text=11.947%2F2009%2C%20que%20determina%20que,o%20objeto%20principal%20desse%20estudo). Acesso em: 15 mai. 2020.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola. **FINEDUCA**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-14, jan. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/36236> Acesso em: 17 mai. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A nova Lei de Licitações: um museu de novidades?** [S. l.]: Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades>. Acesso em: 12 fev. 2021.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. Políticas de financiamento direto às escolas e qualidade do ensino: desafios para a gestão escolar. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: ANPAE, 2011. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0458.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

OLIVEIRA, Rita de Cássia; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Descentralização e gestão do ensino nos programas PDE Escola e Mais Educação. **RBPAE – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 293-312, ago. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/54557>. Acesso em: 25 mai. 2021.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 5-24,

jan. 2005. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/t64xS8jD8pz6yNFQNck4n7L/abstract/?lang=pt> . Acesso em:  
25 mai. 2021.

PATIAS, Naiana Dapieve; HOHENDORFF, Jean Von. Critérios de qualidade para artigos de pesquisa qualitativa. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 24, n. 2, p. 1-14, dez. 2019.

PINHEIRO, Marcelo Souza. **A gestão orientada por resultados no setor público: um estudo sobre as secretarias de estado do Ceará**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em:  
<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/15820> Acesso em: 26 out. 2020.

RIANI, Frederico Augusto d'Avila. **Finanças Públicas**. Juiz de Fora: NGIME/UFJF, 2014.

SILVEIRA, Alexandre Magno Mendes da. Licitação Pública. *In*: SANÁBIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José; DAVID, Marcus Vinícius (Orgs.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. p. 173-209.

SOUZA, Maria do Carmo Bezerra. **O papel do centro regional de desenvolvimento da educação (CREDE) no processo de “descentralização” da gestão educacional no Ceará (1995-2002)**. Fortaleza: EdUECE, 2006. Disponível em: <https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-130607/o-papel-do-centro-regional-de-desenvolvimento-da-educacao-crede-no-processo-de-descentralizacao-da-gestao-educacional-no-ceara-1995-2002> . Acesso em: 04 fev. 2021.

TERRA, A. C. P. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Revista de Gestão Pública**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 46-70, jan. 2018. Disponível em: <http://www.egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/revista-1.pdf> . Acesso em: 29 jan. 2021.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Heloísa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, dez. 2013. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

**APÊNDICE A – Tabela de Escolas da CREDE 1 por modalidade e por município em  
2021**

AQUIRAZ	ESCOLA DE ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL	EEMTI LIA SIDOU
		EEMTI CEL. OSVALDO STUDART
		EEMTI RAIMUNDO TOMAZ
	ESCOLA REGULAR	EEFM TELINA MATOS PIRES
		EEM MANOEL SENHOR DE MELO FILHO
		EEM MARIA BERNARDO DE CASTRO
		EEM FRANCISCO NAILTON
	ESCOLA DE ENSINO PROFISSIONAL	EEEP PROFESSORA ALDA FAÇANHA
ESCOLA INDÍGENA	ESCOLA INDÍGENA JENIPAPO KANINDÉ	
CAUCAIA	ESCOLA DE ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL	EEMTI ESTRELA TORQUATO
		EEMTI JOSÉ MARIA PONTES DA ROCHA
		EEMTI ROMEU DE CASTRO MENEZES
		EEMTI ROTARY CLUB SÃO MIGUEL
		EEMTI VICENTE ARRUDA
	ESCOLA REGULAR	EEFM BRANCA CARNEIRO DE MENDONÇA
		EEM ALICE MOREIRA DE OLIVEIRA
		COLÉGIO ESTADUAL LICEU DE CAUCAIA
		EEM DOM ALOÍSIO LORSCHIEDER
		EEM EDSON CORRÊA
		EEM IRACI PEREIRA DE ALCÂNTARA
		EEFM ELIEZER DE FREITAS GUIMARÃES
		EEFM JOSÉ ALEXANDRE
	EEFM PRES. JOSÉ SARNEY	
	ESCOLA DE ENSINO PROFISSIONAL	EEEP PROFESSOR ANTÔNIO VALMIR DA SILVA
		EEEP PROFESSORA MARLY FERREIRA MARTINS
	CENTRO DE ENSINO DE JOVENS E ADULTOS	CEJA RAQUEL CASTRO E SILVA DE MIRANDA
	ESCOLA INDÍGENA	ESCOLA INDÍGENA DA PONTE
		ESCOLA INDÍG. DIREITO DE APRENDER DO POVO ANACÉ
		ESCOLA INDÍGENA ÍNDIOS TAPEBA
		ESCOLA INDÍGENA MARCELINO ALVES DE MATOS
		ESCOLA INDÍGENA NARCISIO FERREIRA MATOS

		ESCOLA INDÍGENA TAPEBA AMÉLIA DOMINGOS
		ESCOLA INDÍGENA TAPEBA CAPOEIRA
		ESCOLA INDÍGENA TAPEBA DE CAPUAN
		ESCOLA INDÍGENA TAPEBA DO TRILHO
		ESCOLA INDÍGENA VILA DOS CACOS
		ESCOLA INDÍGENA ANAMA TAPEBA
EUSÉBIO	ESCOLA REGULAR	EEM ANA BEZERRA DE SÁ
		EEM PROFESSORA FRANCISCA LINHARES
	ESCOLA DE ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL	EEMTI MANUEL FERREIRA DA SILVA
	ESCOLA DE ENSINO PROFISSIONAL	EEEP EUSÉBIO DE QUEIROZ
GUAÍÚBA	ESCOLA REGULAR	EEM JOSÉ TRISTÃO FILHO
	ESCOLA DE ENSINO PROFISSIONAL	EEEP JOSÉ IVANILTON NOCRATO
ITAITINGA	ESCOLA DE ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL	EEMTI ANTONIO GERALDO DE LIMA
		EEMTI RAUL TAVARES CAVALCANTE
	ESCOLA REGULAR	EEM PERBOYRE E SILVA
		EEFM ALOÍSIO LEO ARLINDO LORSCHIEDER
ESCOLA DE ENSINO PROFISSIONAL	EEEP PROFESSOR FRANCISCO ARISTÓTELES DE SOUSA	
MARACANAÚ	ESCOLA DE ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL	EEMTI ALBANIZA ROCHA SARASATE
		EEMTI PROFº ANTONIO MARTINS FILHO
		EEMTI ADAHIL BARRETO CAVALCANTE
		EEMTI CARNEIRO DE MENDONÇA
		EEMTI JOSÉ DE BORBA VASCONCELOS
		EEMTI PROFº CLODOALDO PINTO
		EEMTI PROFº EDMILSON PINHEIRO
	ESCOLA REGULAR	COLÉGIO ESTADUAL RUI BARBOSA
		EEM PROFª EUDES VERAS
		EEM PROFº FLÁVIO PONTE
		LICEU PROFº FRANCISCO OSCAR RODRIGUES
		EEM JOSÉ MILTON DE VASCONCELOS DIAS
		COLÉGIO DA POLÍCIA MILITAR TENENTE MÁRIO LIMA
	ESCOLA DE ENSINO PROFISSIONAL	EEEP GOVERNADOR FONSECA MOTA
		EEEP MARIA CARMEM VIEIRA MOREIRA
ESCOLA INDÍGENA	ESCOLA INDÍGENA CHUÍ	

MARANGUAPE	ESCOLA REGULAR	EEM ANTONIO LUIZ COELHO
	ESCOLA REGULAR	EEM ANTONIO MARQUES DE ABREU
	ESCOLA REGULAR	EEM CAIC SENADOR CARLOS JEREISSATI
	ESCOLA DE ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL	COLÉGIO ESTADUAL ANCHIETA
	ESCOLA DE ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL	EEMTI EUNICE WEAVER
	ESCOLA REGULAR	EEM LUIZ GIRÃO
	ESCOLA DE ENSINO PROFISSIONAL	EEEP SALABERGA TORQUATO GOMES DE MATOS
PACATUBA	ESCOLA DE ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL	EEMTI CASIMIRO LEITE DE OLIVEIRA
	ESCOLA REGULAR	EEM DEP. FAUSTO DE AGUIAR ARRUDA
	ESCOLA DE ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL	EEMTI DES. RAIMUNDO DE CARVALHO LIMA
	ESCOLA DE ENSINO PROFISSIONAL	EEEP PROFESSORA LUIZA DE TEODORO VIEIRA
	ESCOLA INDÍGENA	ESCOLA INDÍGENA ITA ÁRA
	ESCOLA DE ENSINO PROFISSIONAL	EEEP DE PACATUBA

**APÊNDICE B – Roteiro para Questionário para ser aplicado aos assessores  
administrativo-financeiros das escolas**

<p>INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O ENTREVISTADO</p>	<p>Nome do entrevistado: Cargo: Há quanto tempo você atua neste cargo na escola: ( ) Menos de um ano ( ) Entre um e dois anos ( ) Entre dois e quatro anos ( ) Entre quatro e oito anos</p> <p>Formação Acadêmica: ( ) ensino médio ( ) ensino médio técnico ( ) ensino superior - licenciatura ( ) ensino superior - bacharelado ( ) especialização ( ) mestrado ( ) doutorado</p> <p>A escola na qual você atual pertence a modalidade: ( ) regular ( ) integral ( ) profissional ( ) indígena ( ) CEJA ( ) ensino para pessoas privadas de liberdade.</p>
<p><b>OBJETIVO 1:</b> Descrever como ocorrem os processos licitatórios as escolas pertencentes à CREDE 01, bem como esse fluxo se elucida de forma a propiciar que as escolas desta coordenadoria tenham uma boa gestão financeira dos recursos recebidos, tanto da esfera Estadual como Federal</p> <p>Micro-objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar como é feito o planejamento dos recursos pela escola (Q. 1.2,3 e 4, 5 e 6).</li> </ul>	<p>1. Conforme as dimensões do seu cargo, você considera que se detém mais tempo em uma delas? ( ) Sim, a dimensão administrativa requer mais tempo. ( ) Sim, a dimensão financeira requer mais tempo. ( ) Não, destino o mesmo tempo para as duas dimensões.</p> <p>2. O conselho escolar participa da tomada de decisões financeiras da escola? ( ) Sim, está sempre presente questionando e argumentando; ( ) Sim, está presente ocasionalmente mas sem muita participação; ( ) Não está presente por falta de divulgação e convites;</p>

	<p><input type="checkbox"/> Não está presente por falta de interesse;</p> <p><input type="checkbox"/> Outro</p> <p>3. Como é feito o planejamento dos recursos recebidos pela escola?</p> <p><input type="checkbox"/> elaboro sozinho.</p> <p><input type="checkbox"/> elaboro juntamente com o diretor escolar.</p> <p><input type="checkbox"/> elaboro em conjunto com a gestão escolar.</p> <p><input type="checkbox"/> elaboro em conjunto com o conselho escolar.</p> <p>4. Você considera que o prazo destinado para o planejamento é suficiente/adequado para a sua elaboração?</p> <p><input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> razoavelmente <input type="checkbox"/> não</p> <p>5. A escola costuma refazer o planejamento financeiro no decorrer do ano letivo?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim, conforme o recebimento dos recursos e as necessidades da escola.</p> <p><input type="checkbox"/> Não, apenas seguimos a orientação das instâncias superiores para utilização dos recursos.</p> <p>6. Como a escola seleciona os processos de compras que terão prioridade para ocorrer no decorrer do ano?</p> <p><input type="checkbox"/> conforme as necessidades da escola.</p> <p><input type="checkbox"/> conforme as prioridades definidas pela regional/SEDUC.</p>
--	---

<p><b>OBJETIVO 2:</b> Analisar quais os fatores que ocasionam o acúmulo de processos na CREDE 1 na etapa de liquidação</p> <p>Micro-objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar as eventuais dificuldades na realização do processo (Q. 7,8,9, 10 e 11);</li> <li>• Identificar o que ocasiona essas dificuldades (Q.12,13 e 14, 15, 16 e 17);</li> <li>• Identificar se há um acompanhamento da regional na realização dos processos nas escolas (Q. 18, 19, 20 e 21);</li> <li>• Verificar se há acúmulo de processos na regional e o que levaria a isso (Q. 22 e 23)</li> <li>• Verificar como se dá a relação entre escola/CREDE quanto às dúvidas que surgem (Q. 24 ,25 e 26)</li> <li>• Verificar se há acúmulo de processos na regional na etapa de liquidação e o que levaria a isso (Q. 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33)</li> <li>• Identificar como se desenvolve o clima laboral na instituição (Q. 34, 35, 36, 37 e 38 )</li> </ul>	<p>7. Como você avalia o seu conhecimento sobre a gestão financeira da escola quando ingressou na sua função?</p> <p><input type="checkbox"/> Conhecia detalhadamente os procedimentos e orientações legais;</p> <p><input type="checkbox"/> Conhecia superficialmente os procedimentos e orientações legais;</p> <p><input type="checkbox"/> Desconhecia os procedimentos e orientações legais.</p> <p>8. Como você conheceu a situação financeira de sua escola ao assumir o cargo de assessor administrativo-financeiro?</p> <p><input type="checkbox"/> Tudo foi informado, detalhadamente, pelo gestor/assessor anterior;</p> <p><input type="checkbox"/> Me apropriei dos assuntos e da situação através de consulta aos documentos arquivados na escola</p> <p><input type="checkbox"/> Tudo foi passado pela equipe da CREDE/SEDUC</p> <p><input type="checkbox"/> Outro. Explique:</p>
<p><b>OBJETIVO 3:</b> Analisar possíveis melhorias propostas pelos respondentes.</p> <p>Micro-objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar as propostas de melhoria de desenvolvimento laboral sugeridas pelos entrevistados (Q. 38 e 39)</li> </ul>	<p>9. Você conhece toda a legislação que embasa os processos de compras na rede estadual de ensino cearense?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>10. Você tem alguma dificuldade para a realização desses processos?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Razoavelmente <input type="checkbox"/> não</p> <p>11. Em caso afirmativo na questão anterior, fale sobre a(s) dificuldade(s) que você enfrenta.</p> <p>12. Você considera que a depender do fornecedor o processo pode ser</p>

	<p>mais fácil ou demandar mais dificuldades? ( ) Sim ( ) Não</p> <p>13. Em caso afirmativo na questão anterior, explique sua resposta.</p> <p>14. Como é a participação do diretor escolar, que é o ordenador de despesa da escola, no processo de compras da escola? ( ) Está sempre presente opinando e argumentando, pois é ele quem detém o poder de tomada de decisão; ( ) Está presente ocasionalmente, mas sem muita participação; ( ) Não está presente por se ocupar mais com outras funções na escola;</p> <p>15. Você recebeu algum treinamento de como deve-se fazer compras na instituição? ( ) Sim. Os treinamentos atenderam às minhas expectativas; ( ) Sim. Mas os treinamentos não atenderam as minhas expectativas; ( ) Foram ofertados treinamentos mas não compareci; ( ) Não foram ofertados treinamentos.</p> <p>16. Em caso afirmativo na questão anterior, você considera que há alguma relação entre o treinamento recebido e o bom desenvolvimento dos certames pertinentes às compras realizadas? ( ) Sim ( ) Não</p> <p>17. Você considera que necessita de capacitação para melhorar na execução dos processos de compras de sua escola? ( ) Sim ( ) Não</p>
--	--

	<p>18. Existe alguma cobrança para melhorar o desempenho das compras em sua escola? ( ) Sim ( ) Não</p> <p>19. Em caso afirmativo na questão anterior, essa cobrança é feita por quem? E de que maneira elas chegam até você?</p> <p>20. Há algum acompanhamento da CREDE1 quanto aos processos que são inseridos nos sistemas SAA e S2GPR? ( ) Sim ( ) Não</p> <p>21. Em caso afirmativo na questão anterior, você considera esse acompanhamento satisfatório? Explique.</p> <p>22. Você considera que a CREDE 1 valida os processos referentes às aquisições da escola em tempo hábil? ( ) Sim ( ) Razoavelmente ( ) Não</p> <p>23. Você considera que há um retrabalho no decorrer do fluxo entre a escola e a CREDE 1? ( ) Sim ( ) Não</p> <p>24. Você costuma manter contato direto com a CREDE 1 para sanar dúvidas eventuais? ( ) Sim ( ) Não</p> <p>25. Em caso afirmativo, qual a regularidade desses contatos? ( ) diariamente ( ) semanalmente ( ) mensalmente ( ) raramente</p> <p>26. Você considera a relação entre escola/CREDE satisfatória quanto aos processos de compras? ( ) Sim ( ) sim, mas precisa melhorar. ( ) Não</p>
--	---

	<p>27. Especificamente quanto à etapa de liquidação, você considera que os processos são liquidados em tempo hábil?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Razoavelmente <input type="checkbox"/> Não</p> <p>28. Na etapa de liquidação, você já solicitou à CREDE1 alguma celeridade na execução dos processos de sua escola?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>29. Em caso afirmativo na questão anterior, você foi atendido?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim, totalmente. <input type="checkbox"/> Sim, parcialmente. <input type="checkbox"/> Não</p> <p>30. Você já teve algum processo devolvido na etapa de liquidação?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>31. Em caso afirmativo na questão anterior, qual a regularidade dessas devoluções?</p> <p><input type="checkbox"/> raramente <input type="checkbox"/> regularmente <input type="checkbox"/> rotineiramente</p> <p>32. Você considera que há uma concentração da demanda, quanto à finalização da execução dos processos no segundo semestre?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>33. Em caso afirmativo, quais fatores ocasionam essa concentração no segundo semestre?</p> <p>34. Você está satisfeito com o seu desenvolvimento em sua função?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>35. Você considera que tem autonomia para realizar a sua função na escola?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Na maioria das vezes, sim <input type="checkbox"/> Não</p>
--	--

	<p>36. Explique sua resposta da questão anterior.</p> <p>37. Você considera que sua escola tem um bom clima laboral?  <input type="checkbox"/> Sim, totalmente <input type="checkbox"/> sim, parcialmente. <input type="checkbox"/> Não</p> <p>38. Você se considera valorizado na sua função?  <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não</p> <p>39. Com relação à sua rotina na escola, quais sugestões você daria para que a sua função possa ser executada de forma mais eficiente?</p> <p>40. Quais sugestões você daria para que a sua função possa ser executada de forma mais eficiente, a nível de CREDE?</p>
<p>OBJETIVO 4: Propor um plano de ação que faça com que esse problema no fluxo no processo de compras seja sanado ou amenizado e, assim, permita que a aplicação do dinheiro nas escolas se dê de forma mais eficiente e correta.</p>	

**APÊNDICE C – Roteiro para Entrevista do chefe do setor financeiro da CREDE 1**

<p><b>INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O ENTREVISTADO</b></p>	<p>Nome do entrevistado: Cargo: Ano de ingresso no atual setor: Formação Acadêmica:</p>
<p><b>OBJETIVO 1:</b> Descrever como ocorrem os processos licitatórios as escolas pertencentes à CREDE 01, bem como esse fluxo se elucida de forma a propiciar que as escolas desta coordenadoria tenham uma boa gestão financeira dos recursos recebidos, tanto da esfera Estadual como Federal</p> <p>Micro-objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar como é feito o planejamento dos recursos pela escola (Q. 1,2,3 e 4).</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Como é feito o planejamento dos recursos destinados às escolas?</li> <li>2. Há um prazo específico para a realização desse planejamento pela gestão de compras dessas escolas?</li> <li>3. Em caso afirmativo da questão anterior, você considera que esse prazo é suficiente/adequado para a elaboração desse planejamento?</li> <li>4. Você considera que o planejamento é feito de forma democrática nas escolas?</li> <li>5. Esse planejamento é refeito durante o ano?</li> <li>6. Como as escolas selecionam os processos de compras que terão prioridade para ocorrer no decorrer do ano?</li> </ol>

<p>OBJETIVO 2: Analisar quais os fatores que ocasionam o acúmulo de processos na CREDE 1 na etapa de liquidação</p> <p>Micro-objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar as eventuais dificuldades na realização do processo (Q. 5);</li> <li>• Identificar o que ocasiona essas dificuldades (Q. 6, 7, 8,9);</li> <li>• Identificar se há um acompanhamento da regional na realização dos processos nas escolas (Q. 10 e 11);</li> <li>• Verificar se há acúmulo de processos na regional e o que levaria a isso (Q. 12, 13 e 14)</li> <li>• Verificar como se dá a relação entre escola/CREDE quanto às dúvidas que surgem (Q. 15, 16 e 17)</li> <li>• Analisar as propostas de melhoria de desenvolvimento laboral sugeridas pelos entrevistados (Q. 18 e 19)</li> <li>• Identificar como se desenvolve o clima laboral na instituição (Q. 20 e 21)</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Você considera que as unidades escolares têm alguma dificuldade para a realização desses processos? Em caso afirmativo, explique.</li> <li>8. Você considera que a depender do fornecedor o processo pode ser mais fácil ou demandar mais dificuldades? Explique.</li> <li>9. Como avalia a participação do diretor escolar, que é o ordenador de despesa da escola, no processo de compras das escolas?</li> <li>10. As instituições de ensino receberam algum treinamento de como deve-se fazer compras? (Se Sim, você julga que ele foi satisfatório? Sugere algo?)</li> <li>11. A regional recebe algum tipo de formação pelos órgãos superiores quanto aos processos de compras que serão realizados pelas escolas?</li> <li>12. Em caso afirmativo na questão anterior, você considera que há alguma relação entre o treinamento recebido e o desenvolvimento dos certames pertinentes às compras realizadas?</li> <li>13. Existe algum tipo cobrança para melhorar o desempenho das compras realizado pelas escolas? Se sim, ela é feita por quem? Há algum feedback em relação a elas?</li> <li>14. Há algum acompanhamento da regional quanto aos processos que são inseridos nos sistemas SAA e S2GPR? Em caso afirmativo, você considera esse acompanhamento satisfatório?</li> <li>15. Você considera que há um retrabalho no decorrer do fluxo entre a escola e a regional? Explique.</li> <li>16. Você considera que a regional valida os processos em tempo</li> </ol>
---	---

	<p>satisfatório? Explique sua resposta.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>17. Há algum tipo de acúmulo quanto à quantidade de processos enviados ao seu setor?</li><li>18. As escolas costumam manter contato direto com a regional para sanar dúvidas eventuais? Se sim, qual a regularidade desses contatos?</li><li>19. As escolas costumam solicitar à regional alguma celeridade na execução dos processos? Se sim, como acontecem os retornos a esses pedidos?</li><li>20. Você considera a relação entre escola/crede satisfatória ou precisa ser melhorada quanto aos processos de compras? Que sugestões você daria para a melhoria dessa relação?</li><li>21. Especificamente quanto à etapa de liquidação, como você analisa o fluxo desses processos?</li><li>22. Você considera que há um aumento da demanda no segundo semestre? Em caso afirmativo, a que você atrela fato?</li><li>23. Você considera que os processos são liquidados em tempo hábil?</li><li>24. Há algum tipo de retrabalho nessa etapa do processo?</li><li>25. Há algum tipo de cobrança por celeridade nessa etapa?</li><li>26. A quantidade de funcionários responsáveis pela liquidação pode colaborar com a situação exposta nas questões anteriores?</li><li>27. Você considera que dá autonomia para a sua equipe realizar a sua função? Explique.</li><li>28. Como é o clima laboral em seu setor? Explique.</li><li>29. Você está satisfeito com o seu desenvolvimento em sua função? Explique sua resposta apontando sugestões.</li></ol>
--	--

<p>OBJETIVO 3: Propor um plano de ação que faça com que esse problema no fluxo no processo de compras seja sanado ou amenizado e, assim, permita que a aplicação do dinheiro nas escolas se dê de forma mais eficiente e correta.</p>	
---	--

**APÊNDICE D – Roteiro para Entrevista do Técnicos da CREDE responsável pelo setor  
de validação dos processos**

<p>INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O ENTREVISTADO</p>	<p>Nome do entrevistado: Cargo: Ano de ingresso no atual setor: Formação Acadêmica:</p>
<p>OBJETIVO 1: Descrever como ocorrem os processos licitatórios as escolas pertencentes à CREDE 01, bem como esse fluxo se elucida de forma a propiciar que as escolas desta coordenadoria tenham uma boa gestão financeira dos recursos recebidos, tanto da esfera Estadual como Federal</p> <p>Micro-objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar como é feito o planejamento dos recursos pela escola (Q. 1,2,3 e 4).</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Como é feito o planejamento dos recursos destinados às escolas?</li> <li>2. Há um prazo específico para a realização desse planejamento pela gestão de compras dessas escolas?</li> <li>3. Em caso afirmativo da questão anterior, você considera que esse prazo é suficiente/adequado para a elaboração desse planejamento?</li> <li>4. Como as escolas selecionam os processos de compras que terão prioridade para ocorrer no decorrer do ano?</li> </ol>

<p><b>OBJETIVO 2:</b> Analisar quais os fatores que ocasionam o acúmulo de processos na CREDE 1 na etapa de liquidação</p> <p>Micro-objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar as eventuais dificuldades na realização do processo (Q. 5);</li> <li>• Identificar o que ocasiona essas dificuldades (Q. 6, 7, 8,9);</li> <li>• Identificar se há um acompanhamento da regional na realização dos processos nas escolas (Q. 10 e 11);</li> <li>• Verificar se há acúmulo de processos na regional e o que levaria a isso (Q. 12, 13 e 14)</li> <li>• Verificar como se dá a relação entre escola/CREDE quanto às dúvidas que surgem (Q. 15, 16 e 17)</li> <li>• Analisar as propostas de melhoria de desenvolvimento laboral sugeridas pelos entrevistados (Q. 18 e 19)</li> <li>• Identificar como se desenvolve o clima laboral na instituição (Q. 20 e 21)</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Você considera que as unidades escolares têm alguma dificuldade para a realização desses processos? Em caso afirmativo, explique.</li> <li>6. Você considera que a depender do fornecedor o processo pode ser mais fácil ou demandar mais dificuldades? Explique.</li> <li>7. Como avalia a participação do diretor escolar, que é o ordenador de despesa da escola, no processo de compras das escolas?</li> <li>8. As instituições de ensino receberam algum treinamento de como deve-se fazer compras? (Se Sim, você julga que ele foi satisfatório? Sugere algo?)</li> <li>9. Em caso afirmativo na questão anterior, você considera que há alguma relação entre o treinamento recebido e o desenvolvimento dos certames pertinentes às compras realizadas?</li> <li>10. A regional recebe algum tipo de formação pelos órgãos superiores quanto aos processos de compras que serão realizados pelas escolas?</li> <li>11. Existe algum tipo cobrança para melhorar o desempenho das compras realizado pelas escolas? Se sim, ela é feita por quem? Há algum feedback em relação a elas?</li> <li>12. Há algum acompanhamento da regional quanto aos processos que são inseridos nos sistemas SAA e S2GPR? Em caso afirmativo, você considera esse acompanhamento satisfatório?</li> <li>13. Você considera que há um retrabalho no decorrer do fluxo entre a escola e a regional? Explique.</li> <li>14. Você considera que a regional valida os processos em tempo satisfatório? Explique sua resposta.</li> </ol>
--	--

	<ol style="list-style-type: none"><li>15. Há algum tipo de acúmulo quanto à quantidade de processos enviados ao seu setor?</li><li>16. As escolas costumam manter contato direto com a regional para sanar dúvidas eventuais? Se sim, qual a regularidade desses contatos?</li><li>17. As escolas costumam solicitar à regional alguma celeridade na execução dos processos? Se sim, como acontecem os retornos a esses pedidos?</li><li>18. Você considera a relação entre escola/crede satisfatória ou precisa ser melhorada quanto aos processos de compras? Que sugestões você daria para a melhoria dessa relação?</li><li>19. Especificamente quanto à etapa de liquidação, como você analisa o fluxo desses processos?</li><li>20. Você considera que há um aumento da demanda no segundo semestre? Em caso afirmativo, a que você atrela fato?</li><li>21. Você considera que os processos são liquidados em tempo hábil?</li><li>22. Há algum tipo de retrabalho nessa etapa do processo?</li><li>23. Há algum tipo de cobrança por celeridade nessa etapa?</li><li>24. A quantidade de funcionários responsáveis pela liquidação pode colaborar com a situação exposta nas questões anteriores?</li><li>25. Você considera que a equipe de técnicos necessita de capacitação para melhorar o desempenho laboral em seu setor?</li><li>26. Você considera a equipe de técnicos tem autonomia para realizar a sua função? Explique.</li><li>27. Como é o clima laboral em seu setor? Explique.</li><li>28. Você está satisfeito com o seu desenvolvimento em sua função? Explique sua resposta apontando sugestões.</li></ol>
--	---

<p>OBJETIVO 3: Propor um plano de ação que faça com que esse problema no fluxo no processo de compras seja sanado ou amenizado e, assim, permita que a aplicação do dinheiro nas escolas se dê de forma mais eficiente e correta.</p>	
---	--

**APÊNDICE E – Roteiro para Entrevista do Sub-chefe do setor e pelo Técnico da  
CREDE responsável pelo acompanhamento dos analistas de processos**

<p>INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O ENTREVISTADO</p>	<p>Nome do entrevistado: Cargo: Ano de ingresso no atual setor: Formação Acadêmica:</p>
<p>OBJETIVO 1: Descrever como ocorrem os processos licitatórios as escolas pertencentes à CREDE 01, bem como esse fluxo se elucida de forma a propiciar que as escolas desta coordenadoria tenham uma boa gestão financeira dos recursos recebidos, tanto da esfera Estadual como Federal</p> <p>Micro-objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar como é feito o planejamento dos recursos pela escola (Q. 1,2,3 e 4).</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Como é feito o planejamento dos recursos destinados às escolas?</li> <li>2. Há um prazo específico para a realização desse planejamento pela gestão de compras dessas escolas?</li> <li>3. Em caso afirmativo da questão anterior, você considera que esse prazo é suficiente/adequado para a elaboração desse planejamento?</li> <li>4. Como as escolas selecionam os processos de compras que terão prioridade para ocorrer no decorrer do ano?</li> </ol>

<p>OBJETIVO 2: Analisar quais os fatores que ocasionam o acúmulo de processos na CREDE 1 na etapa de liquidação</p> <p>Micro-objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar as eventuais dificuldades na realização do processo (Q. 5);</li> <li>• Identificar o que ocasiona essas dificuldades (Q. 6, 7, 8,9);</li> <li>• Identificar se há um acompanhamento da regional na realização dos processos nas escolas (Q. 10 e 11);</li> <li>• Verificar se há acúmulo de processos na regional e o que levaria a isso (Q. 12, 13 e 14)</li> <li>• Verificar como se dá a relação entre escola/CREDE quanto às dúvidas que surgem (Q. 15, 16 e 17)</li> <li>• Analisar as propostas de melhoria de desenvolvimento laboral sugeridas pelos entrevistados (Q. 18 e 19)</li> <li>• Identificar como se desenvolve o clima laboral na instituição (Q. 20 e 21)</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Você considera que as unidades escolares têm alguma dificuldade para a realização desses processos? Em caso afirmativo, explique.</li> <li>6. Você considera que a depender do fornecedor o processo pode ser mais fácil ou demandar mais dificuldades? Explique.</li> <li>7. Como avalia a participação do diretor escolar, que é o ordenador de despesa da escola, no processo de compras das escolas?</li> <li>8. As instituições de ensino receberam algum treinamento de como deve-se fazer compras? (Se Sim, você julga que ele foi satisfatório? Sugere algo?)</li> <li>9. Em caso afirmativo na questão anterior, você considera que há alguma relação entre o treinamento recebido e o desenvolvimento dos certames pertinentes às compras realizadas?</li> <li>10. Existe algum tipo cobrança para melhorar o desempenho das compras realizado pelas escolas? Se sim, ela é feita por quem? Há algum feedback em relação a elas?</li> <li>11. Há algum acompanhamento da regional quanto aos processos que são inseridos nos sistemas SAA e S2GPR? Em caso afirmativo, você considera esse acompanhamento satisfatório?</li> <li>12. Você considera que há um retrabalho no decorrer do fluxo entre a escola e a regional? Explique.</li> <li>13. Você considera que a regional valida os processos em tempo satisfatório? Explique sua resposta.</li> <li>14. Há algum tipo de acúmulo quanto à quantidade de processos enviados ao seu setor?</li> <li>15. As escolas costumam manter contato direto com a regional para</li> </ol>
---	---

	<p>sanar dúvidas eventuais? Se sim, qual a regularidade desses contatos?</p> <p>16. As escolas costumam solicitar à regional alguma celeridade na execução dos processos? Se sim, como acontecem os retornos a esses pedidos?</p> <p>17. Você considera a relação entre escola/crede satisfatória ou precisa ser melhorada quanto aos processos de compras? Que sugestões você daria para a melhoria dessa relação?</p> <p>18. Você considera que necessita de capacitação para melhorar o desempenho laboral em seu setor?</p> <p>19. Você considera que tem autonomia para realizar a sua função? Explique.</p> <p>20. Como é o clima laboral em seu setor? Explique.</p> <p>21. Você está satisfeito com o seu desenvolvimento em sua função? Explique sua resposta apontando sugestões.</p>
<p>OBJETIVO 3: Propor um plano de ação que faça com que esse problema no fluxo no processo de compras seja sanado ou amenizado e, assim, permita que a aplicação do dinheiro nas escolas se dê de forma mais eficiente e correta.</p>	

## APÊNDICE F – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



PRÓ-REITORIA DE PESQUISA  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA EM SERES HUMANOS - CEP/UFJF

36036-900 JUIZ DE FORA - MG – BRASIL

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr. (a) está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa **OS PROCESSOS DE COMPRAS DAS ESCOLAS DA CREDE 1 NA PERSPECTIVA DO FLUXO**. Nesta pesquisa pretendemos identificar e analisar quais os fatores que ocasionam o acúmulo de processos de compras na etapa de liquidação na CREDE 1 e como objetivos específicos: descrever como ocorrem os processos licitatórios nas escolas pertencentes a essa regional; analisar os fatores que ocasionam o acúmulo de processos de compras na etapa de liquidação e propor um plano de ação que faça com que esse problema no fluxo dos processos de compras seja sanado ou amenizado e, assim, permita que a aplicação do dinheiro nas escolas se dê de forma mais eficiente. O motivo que nos leva a estudar advém da busca em sanar tais entraves, interesse esse que se gesta do entendimento da importância de uma gestão financeira eficaz para que a escola possa ter um bom desempenho em suas outras instâncias: a administrativa e a pedagógica, propiciando, portanto, uma educação de qualidade para aos alunos.

Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos: aplicação de questionário aplicado aos assessores administrativo-financeiros das escolas da regional em questão e aplicação de entrevistas com a orientadora do setor financeiro da CREDE 1, com o responsável pelos analistas e com o técnico responsável pelas liquidações da regional. A pesquisa contribuirá, por meio do Plano de Ação que será desenvolvido, pensar estratégias e procedimentos que permitam que esse problema no fluxo dos processos de compras seja sanado ou amenizado e, assim, permita que a aplicação do dinheiro nas escolas se dê de forma mais eficiente e correta.

Para participar deste estudo o Sr (a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito a indenização. O Sr. (a) terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr. (a) é atendido (a) pelo pesquisador, que tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

O (A) Sr (a) não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, na CREDE 1, e a outra será fornecida ao Sr. (a). Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos, e após esse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões

profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resolução Nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde), utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Eu, \_\_\_\_\_, portador do documento de Identidade \_\_\_\_\_ fui informado (a) dos objetivos da pesquisa “**OS PROCESSOS DE COMPRAS DAS ESCOLAS DA CREDE 1 NA PERSPECTIVA DO FLUXO**”, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Maracanaú, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Nome	Assinatura participante	Data
------	-------------------------	------

Nome	Assinatura pesquisador	Data
------	------------------------	------

Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:

**CEP - Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humano-UFJF**

Campus Universitário da UFJF

Pró-Reitoria de Pesquisa

CEP: 36036-900

Fone: (32) 2102- 3788 / E-mail: cep.propesq@ufjf.edu.br

**Nome do Pesquisador Responsável: Cristiane Amorim Vila Nova de Andrade**

Endereço: Rod. Dr. Mendel Steinbruch, 7443

CEP: 61930- 000/ Maracanaú- CE

Fone: (85) 99247-9552

E-mail: cristianenova.mestrado@caed.ufjf.br