

UFRRJ
INTITUTO DE AGRONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
EDUCAÇÃO AGRÍCOLA

DISSERTAÇÃO

GESTÃO PARTICIPATIVA NA ESCOLA:
CONSTRUINDO RELAÇÕES

PAULO HENRIQUE DA COSTA FERREIRA

2008

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE AGRONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AGRÍCOLA**

GESTÃO PARTICIPATIVA NA ESCOLA: CONSTRUINDO RELAÇÕES

PAULO HENRIQUE DA COSTA FERREIRA

Sob a Orientação do Professor

Luiz Carlos de Oliveira Lima

Dissertação submetida como requisito
Parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Ciências, no Programa de
Pós-Graduação em Educação Agrícola,
Área de Concentração Em Educação
Agrícola.

Seropédica, RJ

Março de 2008

FICHA CATALOGRÁFICA

630.712

F383g

T

Ferreira, Paulo Henrique da Costa,
1969-

Gestão participativa na escola:
construindo relações / Paulo
Henrique da Costa Ferreira - 2008.
55f. : il.

Orientador: Luiz Carlos de
Oliveira Lima.

Dissertação (Mestrado) -
Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Instituto de Agronomia.
Bibliografia: f. 45-48.

1. Escolas agrícolas -
Administração - Participação dos
empregados - Teses 2. Colégio
Técnico da Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro -
Administração - Estudo de caso -
Teses 3. Administração Pública -
Brasil -Teses. I. Lima, Carlos de
Oliveira, 1955- . II. Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro.
Instituto de Agronomia. III.
Título.

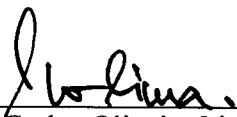
Bibliotecário: _____ Data: ____/____/____

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE AGRONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AGRÍCOLA**

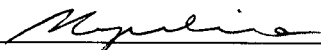
PAULO HENRIQUE DA COSTA FERREIRA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Educação Agrícola, Área de Concentração em Educação Agrícola.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 24 de março de 2008.



Luiz Carlos Oliveira Lima, Dr. UFRRJ



Antônio Carlos Nogueira, Dr. UFRRJ



Marcelino José Jorge, Dr. FIOCRUZ

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu Deus; à minha esposa Edna Menezes Nascimento Ferreira pelo seu companheirismo; aos meus filhos Caris Mariana e Cayo Henrique, pela alegria que os dois têm proporcionado; aos meus pais Ezequiel Ferreira e Amessia da Costa Ferreira pelos ensinamentos passados; à Universidade Federal Rural pela oportunidade; e ao Professor Luiz Carlos de Oliveira, pela orientação.

RESUMO

FERREIRA, Paulo Henrique da Costa. **Gestão participativa na escola: construindo relações**. 2008, 55 p. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola). Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2008.

Um dos maiores desafios das organizações nos dias atuais é criar um ambiente participativo, isto é, a participação de todos da organização na definição de prioridades e um ambiente de satisfação entre os trabalhadores da organização. O trabalho foi realizado no Colégio Técnico da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, com o objetivo de avaliar a sua gestão, para identificar o grau de participação da comunidade na definição de prioridades administrativas, pelo confronto entre, de um lado, os critérios técnicos de uma gestão participativa dos recursos orçamentários e, de outro, a percepção da comunidade sobre a gestão quanto ao grau de participação. Como metodologia, o trabalho recorreu à análise documental e bibliográfica e à coleta de evidências, por meio de questionários, em uma população de 144 indivíduos, dos quais 45 (31,25%) responderam à pesquisa, sendo 18 (dezoito) docentes, 20 (vinte) discentes e 7 (sete) técnicos administrativos. Os atores responderam questões sobre a participação na gestão da instituição, em que ficou constatada falta de participação, falta de comunicação entre os atores, falta de um projeto político-pedagógico construído pela comunidade e falta de um planejamento financeiro. As decisões e as prioridades são definidas pela direção e pelos professores e, na maioria das vezes, somente pelo gestor, deixando os outros atores de fora da administração do colégio. O referencial teórico abrange os conceitos de gestão participativa, gestão comunicativa, competências e habilidades do gestor escolar, orçamento público, orçamento participativo e fases da despesa pública, além das teorias sistematizadas que fundamentaram o estudo. Como resultado, a pesquisa detectou uma gestão autoritária na instituição de ensino. Recomendamos o uso da gestão participativa como estratégia de superação do autoritarismo e do individualismo, visando a construção de uma escola cidadã.

Palavras-chave: Educação Agrícola, Universidade pública, Gestão participativa, Gestão comunicativa, Orçamento participativo.

ABSTRACT

FERREIRA, Paulo Henrique da Costa. **Participatory management at school: building relationships**. 2008, 55 p. Dissertation (Master Science in Agricultural Education). Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2008.

One of the greatest challenges of the institutions nowadays is to create a participatory environment promoting the participation of everyone in definition of priorities and an environment of satisfaction among employees of the organization. The work was performed at the Technical College of the Rural Federal University of Rio de Janeiro, to evaluate the management of the institution to identify the degree of community participation in defining administrative priorities, considering the technical criteria of a participatory management of budgetary resources and community perception on administration as to the degree of participation. The work consisted of bibliographic and documentary research and a public opinion poll: from a total of 144 subjects, 45 (31.25%) responded to the poll, 18 (eighteen) teachers, students 20 (twenty) and 7 (seven) technical administration. The actors answered to questions about participation in the management of the institution that has found the lack of participation, communication between the actors, political project pedagogical built by the community and financial planning. Decisions and priorities are determined by the Direction and professors and most of the time only by the manager, leaving the other actors out of the administration of the college. The rationale focuses on the concept of participative management, communication management, skills and abilities of the school manager, concept of the public budget, participatory budget, phases of public spending and rationales underlying the study. The result of the research identified an authoritarian management in the education facility. We recommend the use of participatory management as a strategy for overcoming the authoritarianism and individualism aimed at building a school citizenship.

Key words: Teaching, Undergraduate school, Participatory management, Communicative management, Participatory budget, Agricultural Education.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	5
2.1 Conceito de Gestão Participativa	6
2.1.1 Visão transformadora	7
2.1.2 Visão tradicional/empresarial	7
2.1.3 Projeto político pedagógico da escola	10
2.2 Conceito de Gestão Comunicativa	11
2.3 Conceito de Competências Requeridas do Gestor Escolar	16
2.4 Gestão de Recursos Orçamentários	17
2.4.1 Histórico sobre a evolução e a origem do orçamento público	18
2.4.2 Análise do processo orçamentário brasileiro	20
2.4.3 Análise da prática de elaboração do orçamento no Brasil	22
2.5 Conceito de Orçamento Participativo	24
2.6 Fases da Despesa Pública	24
2.6.1 Fixação	25
2.6.2 Empenho	25
2.6.2.1 Anulação ou reforço do empenho	26
2.6.2.2 Modalidades de empenho	26
2.6.2.3 Utilização do empenho como substituto do contrato	29
2.6.3 Liquidação	31
2.6.4 Pagamento	32
2.7 Teorias que Fundamentam o Estudo da Gestão Participativa	37
3. METODOLOGIA	38
3.1 O Método	42
3.2 Delimitação da Área de Estudo	44
3.3 A População Pesquisada e Coleta de Dados	44
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	54
4.1 O Sentido Pleno da Participação	56
5. CONCLUSÕES	
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
7. ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

O valor da educação é ressaltado por diversos autores e instituições comprometidas com o desenvolvimento social do país. Nunca se falou tanto da urgência de termos uma educação de qualidade no país.

Vivemos em um país marcado por diversas desigualdades sociais e uma tradição de liderança autocrática que, por muito tempo, deixou de fora a participação de alguns segmentos da sociedade nas decisões políticas, econômicas e sociais. Nesse contexto, a escola precisa ser um espaço democrático, onde todos os segmentos devem ter participação garantida, isto é, definir junto as prioridades, de maneira democrática.

A primeira constituição brasileira, por exemplo, data de 1824. O Brasil teve, ao todo, oito constituições, mas apenas as constituições de 1891, 1934, 1946 e 1988 foram votadas por representantes populares, com delegação constituinte. A de 1988, em particular, contou com a participação da comunidade nacional, mediante a mobilização da sociedade civil, contendo o seguinte preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.
(BRASIL, 1988, p. 1)

Foi nesse contexto que surgiu a defesa da escola pública e de uma educação de qualidade no cenário brasileiro.

Foi na constituição de 1988, de fato, que a educação alcançou lugar de altíssima relevância. As emendas populares difundiram a idéia da educação como direito de todos (direito social) e que, portanto, deveria ser universal, gratuita, democrática, comunitária e de elevado padrão de qualidade. A Constituição, além de priorizar alguns princípios fundamentais para o povo brasileiro, destacou a “gestão democrática do ensino público...”, conforme preceitua o art. 206, inciso VI da constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 1988, p. 48)

Oito anos depois da constituição de 1988, além disso, renasceu a esperança da educação brasileira participativa, com a nova Lei de Diretrizes e Bases da educação(LDB) - Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, substituindo a Lei 5.692/71. A nova LDB, nos diz o seguinte no seu Art. 15:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de *gestão financeira*, observadas as normas gerais de direito financeiro público (Brasil, 1996, p. 4)

Segundo Luck (2001, p.15), esse movimento concentrou-se em três vertentes básicas da gestão escolar:

- a) participação da comunidade escolar na seleção dos diretores da escola;
- b) criação de um colegiado/conselho escolar que tenha tanto autoridade deliberativa quanto poder decisório; e

c) repasse de recursos financeiros às escolas e, conseqüentemente, aumento de sua autonomia.

Segundo Carneiro (1998), as escolas foram conquistando gradualmente a sua autonomia. O primeiro passo se deu na área pedagógica, embora de forma bastante limitada: as escolas quase se resignaram diante de um projeto pedagógico totalmente descontextualizado da clientela escolar, mas, diante da pressão da sociedade, foi melhorando esta área, embora ainda tenhamos muito que avançar. O segundo passo foi a **autonomia administrativa** e o terceiro passo foi a **gestão de recursos financeiros**.

A organização da sociedade, no entanto, é fundamental para garantir a concretização de qualquer processo democrático. A participação só será possível com a garantia de mecanismos de integração e envolvimento de todos os atores da escola (professores, alunos, pais e técnicos administrativos), isto é, das pessoas que compreendam a importância do processo. Assim, é preciso refletir sobre a participação da comunidade dentro da escola pública, pois a gestão democrática exige o empenho de todos, visando o bem comum da comunidade. Além do envolvimento de cada segmento da escola, ela necessita de gestores que tenham habilidades e competências nos cargos que ocupam. Assim, cabe perguntar: quais são as competências e as habilidades requeridas dos gestores das escolas técnicas federais? Eles encorajam a atitude participativa, em se tratando da gestão financeira? Os atores estão satisfeitos com a administração da escola?

Durand (1998), a propósito, construiu um conceito de competência baseado em três dimensões, a saber: conhecimento (saber o que fazer); habilidades (saber como fazer) e atitudes (querer fazer). Podemos dizer que, para gerir a escola, são necessárias a competência dos gerentes e a participação dos atores.

O termo gestão, por sua vez, tem origem no latim *gestione*, um substantivo feminino que significa o ato de gerir, gerência, administração. Conforme a teoria clássica administrativa, pode-se definir cinco elementos constitutivos do ato de gerenciar: planejamento, organização, coordenação, comando e controle (FAYOL, 1989). São muitas as abordagens na tentativa de superar as idéias clássicas sobre gerência. Muitas deram vazão a um grande número de publicações, nas quais a qualidade e os atributos necessários ao gerente davam a impressão de cogitar-se de um homem que concentrava grandes poderes gerenciais, conhecedor e capaz de tudo no universo organizacional (LEITE *apud* MELLO 2006, p. 54)

Por tratar-se de tema relevante no contexto da administração pública e da democratização dos recursos públicos nas instituições de ensino técnico profissional federal, propusemos uma pesquisa nesta área, contemplando uma gestão financeira de recursos construída pela participação dos atores.

Precisamos contribuir para criar a escola que é aventura, que marcha, que não tem medo de risco e que, por isto, recusa o imobilismo. A escola em que se pensa, em que se atua, em que se cria, em que se fala, em que se ama, se adivinha; a escola que apaixonadamente diz sim à vida. (FREIRE, 1995)

Isso porque, ao defender a cidadania ativa, conforme afirma Gadotti & Romão (1997, p. 13), a escola cidadã pretende incorporar “milhões de brasileiros à cidadania [...], aprofundando a participação da sociedade civil organizada nas instâncias de poder institucional”. Assim, partindo da concepção de cidadania como exercício pleno, por parte da sociedade, de seus direitos e deveres, baseado no exercício da democracia a pensar em planejar a educação deve ser parte essencial da reflexão sobre como realizar e organizar todas as atividades no âmbito escolar e educacional, encarando de frente os problemas desta instituição e do sistema educacional como um todo, por meio de uma gestão que seduza os demais segmentos para a melhoria da qualidade do trabalho desenvolvido na escola, no intuito de criar mecanismos e condições favoráveis para envolvê-los na elaboração do Projeto político-pedagógico da unidade escolar.

Mas, ao falarmos em gestão participativa, faz-se necessário a definição do papel de cada segmento nesta prática, observando que a participação se refere às diferentes dimensões do trabalho escolar, passando pelas decisões orçamentário-financeira (os recursos a ela destinados têm sido suficientes; e estão sendo bem aplicados?) e administrativa (o acompanhamento dos serviços, compras e contratos podem ser mais eficientes?; e que parcerias serão necessárias?). Os atores devem participar das decisões, assumindo inteira responsabilidade pelo sucesso ou fracasso da unidade escolar.

Assim, o presente estudo tem por objetivo avaliar a gestão de uma instituição pública de ensino, em nível de escola técnica federal, para identificar o grau de participação da comunidade na definição das prioridades na realização das atividades administrativas, levando em consideração os critérios técnicos de uma gestão participativa dos recursos orçamentários, de um lado e a percepção da comunidade sobre a gestão quanto ao grau de participação, de outro. Podemos, portanto, formular a seguinte hipótese: uma gestão participativa eficiente é quando o gestor consegue, ao mesmo tempo, atender aos critérios técnicos de uma boa gestão e atingir o grau elevado de satisfação da comunidade que é objeto da sua administração. Nesse sentido, o estudo da gestão participativa na escola tem por objetivos específicos:

- a) evidenciar a relação dos avanços sociais, econômicos, tecnológicos e Pedagógicos com o papel da escola técnica federal na sociedade atual;
- b) identificar, através das leituras e dos diálogos travados com os diversos segmentos da escola, a importância da gestão participativa, para garantir uma melhor atuação da escola na sociedade;
- c) identificar a escola técnica profissional federal como espaço de construção de relações e exercício da cidadania; e
- d) evidenciar como a gestão participativa, numa visão democrática, pode contribuir para uma melhor atuação de cada ator da escola.

A presente dissertação está estruturada em cinco (05) capítulos: Introdução, Revisão Bibliográfica, Metodologia, Discussão dos Resultados e Conclusões. Para concretizá-la, foi necessária leitura sobre gestão participativa, gestão comunicativa, habilidades e competências do gestor escolar, conceito de orçamento público, orçamento participativo, fases da despesa pública, bem como a resenha das teorias que fundamentam o estudo para a seleção do marco de análise e, em um segundo momento, um levantamento de dados para a análise da problemática.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Este capítulo aborda, primeiro, os conceitos de gestão participativa, gestão comunicativa, habilidades e competências requeridas ao gestor escolar, orçamento público, orçamento participativo e fases da despesa pública e, depois, as teorias que fundamentam o estudo do grau de participação em organizações.

2.1 Conceito de Gestão Participativa

Hoje mais do que nunca, diante dos novos desafios da sociedade mundial, como o pluralismo político¹, religioso e social, a globalização da economia e das comunicações, a preocupação com a família e a mobilização de grupos sociais reivindicando seus direitos, a gestão participativa é um instrumento importante a ser usado na organização.

Os sistemas educacionais que foram inspirados no centralismo burguês da Revolução Francesa vêm se apresentando em diversas partes do mundo como um novo modelo totalmente descentralizado, despontando para todos a emergência do poder local democrático. Ao mesmo tempo em que cresce a luta pela autonomia, contra a uniformização, cresce também a mobilização de cada região local. Apesar de toda influência pós-moderna, existem hoje tendências mundiais como a valorização das culturas locais e principalmente, das riquezas naturais locais de cada nação. A autonomia da escola é fundamental para alcançar a melhoria da qualidade de ensino e desenvolvimento do País.

A gestão participativa é normalmente entendida como uma forma regular e significativa de envolvimento dos funcionários de uma organização no seu processo decisório (LUCK *et al.*, 2001). Todos os atores² são envolvidos na tomada de decisão nas diversas áreas da escola. Seja ela pedagógica, administrativa ou financeira. Há, na verdade, uma participação de todos os atores no processo. No caso da escola, a participação é garantida na construção conjunta do projeto político-pedagógico da instituição.

Segundo Luck (1996, 15) “O entendimento do conceito de gestão já pressupõe, em si, a idéia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto”. Isso porque o êxito de uma organização depende da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade, que cria um ‘todo’ orientado por uma vontade coletiva.

Gadotti (1994) diz que a *autonomia* sempre faz parte da própria natureza da educação. Por isso, a sua conceituação encontra-se em diversos autores:

John Locke (*apud* Gadotti, 1994, p. 2) concebe-a como “autogoverno”, no sentido moral de auto-domínio individual. Os educadores soviéticos Makarenko e Pistrak (*apud* Gadotti, 1994, p. 2) a entendiam como “auto-organização dos alunos”. A autonomia é “real”[...], “mas conquistá-la incessantemente é muito menos um dado a constatar do que uma conquista a realizar” Snyders (*apud* Gadotti, 1994, p. 2). Snyders insiste que essa “autonomia relativa” tem que ser mantida pela luta e “só pode tornar-se realidade se participar no conjunto das lutas das classes exploradas” Snyders (*apud* Gadotti, 1994, p. 2). A escola precisa, em suma, preparar o indivíduo para a autonomia pessoal, mas também para a inserção na comunidade e para a emancipação social.

2.1.1 Visão transformadora

¹ Multiplicidade, sistema baseado na pluralidade de partidos, entidades ou grupos diversos e independentes, tanto administrativa quanto representativamente

² Gestor escolar, professores, alunos, técnicos administrativos, especialistas, pais dos alunos e comunidade.

Na visão transformadora, o processo democrático é uma ponte para constituir um caminho real de melhoria da qualidade do ensino, a gestão é construída numa “colaboração voluntária cidadão-cidadão fundadora de uma verdadeira federação de esforços participativos” (GOMES, 1996, p. 102), construída com base em um processo coletivo gestado com a participação dos atores (professores, alunos, técnicos Administrativos, família e demais forças sociais) e autonomia construída, social e politicamente, pela interação de todos os participantes, como demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1- Características da gestão participativa

- Compartilhamento de autoridade.
- Delegação de poder.
- Responsabilidades assumidas em conjunto.
- Valorização e mobilização da sinergia de equipe.
- Canalização de talentos e iniciativas em todos os segmentos da organização.
- Compartilhamento constante e aberto de informações

Os problemas de uma organização devem ser resolvidos pelo esforço dos atores, um esforço participativo, com o envolvimento das pessoas no encaminhamento da solução do problema.

A participação, em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consciente, pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influencia na determinação da dinâmica dessa unidade social, de sua cultura e de seus resultados, poder este resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir em torno das questões que lhe são afetadas. (LUCK, 1996, p. 15).

Na gestão participativa, os atores são convidados a sentar em torno da mesa para buscarem juntos as diretrizes nas diversas áreas educacionais, administrativa e financeira da escola.

2.1.2 Visão tradicional/empresarial

Na visão tradicional/empresarial, o problema na escola é assunto somente dos responsáveis pela instituição, isto é, de quem ocupa funções dentro da comunidade escolar.

A gestão tem as seguintes características: processo autoritário de tomada de decisão, construído numa obrigação política vertical professores-direção-estado; autonomia decretada; e palavra de ordem vazia de significado, cabendo somente aos responsáveis solucionar o problema.

No entanto, “mudar a cara da escola pública implica também ouvir meninos e meninas, sociedades de bairro, pais, mães, diretoras, delegados de ensino, professores, supervisores, comunidade científicas, zeladores, merendeiras [...]”. É claro que não é fácil! (FREIRE, 1970, p. 36)

2.1.3 Projeto político-pedagógico da escola

A LDB em seu artigo 12, incisos I à VII, incentiva a construção, isto é, a elaboração por parte das instituições de ensino, das suas propostas pedagógicas.

Art. 12 Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

- I. elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II. administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III. assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidos;
- IV. velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V. prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI. articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII. informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica. (BRASIL, 1966, p. 16)

O artigo 14, fala diretamente na elaboração do projeto político-pedagógico (PPP) com participação dos profissionais da educação, ratificando o inciso VI do artigo 206 da constituição federal já mencionado, que trata da gestão democrática do ensino público.

Art. 14 Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I. Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II. Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1966, p. 17)

A autonomia da escola é concretizada, quando esta define e atua por um conceito de sociedade democrática, onde todos os atores participam ativamente de todos os processos tendo a responsabilidade de atuar na transformação do indivíduo como um todo e no desenvolvimento social.

Esse desenvolvimento pode ser alcançado pela escola, na elaboração do projeto político-pedagógico.

O projeto político-pedagógico busca um rumo, uma direção. É uma ação intencional, com um sentido explícito, com um compromisso definido coletivamente. Por isso, todo projeto pedagógico da escola é, também, um projeto político por estar intimamente articulado ao compromisso sócio-político e com os interesses reais e coletivos da população majoritária [...]. Na dimensão pedagógica reside a possibilidade da efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão participativo, responsável, compromissado, crítico e criativo. Pedagógico, no sentido de se definir as ações educativas e as características necessárias as escolas de cumprirem seus propósitos e sua intencionalidade. (VEIGA, 1995, p. 16)

O projeto político-pedagógico é um processo construído pelos atores da escola, fruto da interação das prioridades elencados pela coletividade. Todos os atores devem estar comprometidos com a proposta Pedagógica, Administrativa e Financeira, visando a sua plena autonomia.

Assim, torna-se importante reforçar a compreensão cada vez mais ampliada do projeto educativo como um instrumento de autonomia e domínio do trabalho docente pelos profissionais da educação, com vistas á alteração de uma prática conservadora vigente no sistema público de ensino. É essa concepção de projeto político-pedagógico como espaço

conquistado, que deve constituir o elemento diferencial para o aparente consenso sobre as atuais formas de orientação da prática pedagógica.

Essa autonomia implica na responsabilidade do gestor escolar em envolver todos os grupos da instituição (conselhos de escola, associações de pais e mestres, grêmios estudantis, entre outros) no projeto político pedagógico da escola.

A proposta pedagógica é uma espécie de marca registrada da escola, que configura a sua identidade e seu diferencial no âmbito de um projeto de educação profissional que se constitui á luz das diretrizes curriculares nacionais e de um processo de avaliação, nos termos de que dispõe a legislação educacional vigente. O exercício da autonomia escolar inclui obrigatoriamente a prestação de contas dos resultados. (...) a plena observância do princípio da autonomia da escola na formulação e na execução de seu projeto pedagógico é indispensável e requer a criação de sistema de avaliação que permitam coleta, comparação e difusão dos resultados em âmbito nacional. (MEC/SEMTEC *apud* SOARES, 2003, p. 39).

Devemos nos mobilizar para construir coletivamente uma escola madura, que garanta a efetivação de uma gestão participativa. Assim, a escola estará cumprindo o seu papel social e investindo na qualidade do ensino.

Segundo Abrucio (2007, p. 48), a educação precisa de mais que política:

Pesquisas no Brasil e no exterior mostram que o desempenho educacional tem forte relação com a família e a comunidade. Quando pais acompanham o estudo dos filhos, melhoram as chances de aprendizado. Se a sociedade local participa da gestão das escolas, diretores e professores serão mais cobrados e ganharão parceiros para melhorar o processo pedagógico. Para ativar os atores de fora da sala de aula, a política de educação precisa da ajuda de outros setores governamentais e agir segundo as peculiaridades regionais.

O esforço deve ser de toda a sociedade, não somente iniciativas políticas do Ministério da Educação (MEC), mas dos senhores governadores dos estados federativos, prefeitos municipais, vereadores, associações de moradores, associações de pais e alunos, sindicatos, etc.

O secretário de educação básica do MEC, Francisco das Chagas Fernandes, falando sobre o desempenho das escolas federais que lideram o novo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), onde muitas delas superaram escolas particulares que cobram caro para oferecer ensino melhor, coloca um conjunto de fatores que contribuíram para o sucesso das escolas federais chamando-as de Ilhas de excelência e exemplo no ensino Público (WEBER, 2007). Um dos fatores apontados pelo sucesso é a autonomia e também a participação dos profissionais da educação, pois grande parte dos profissionais atuam em tempo integral e dedicação exclusiva, o que reforça o vínculo com a instituição e o conhecimento da sua comunidade.

O projeto político-pedagógico é entendido como um processo de mudança e de antecipação do futuro, que estabelece princípios, diretrizes e propostas de ação para melhor organizar, sistematizar e dar significado as atividades desenvolvidas pela escola como um todo nas suas diversas áreas.

Segundo Gadotti (2002, p.37), o projeto político pedagógico da escola apóia-se nos seguintes elementos, conforme quadro 2:

Quadro 2 – Elementos essenciais para a construção do projeto político pedagógico

- Desenvolvimento de uma consciência crítica
- Envolvimento das pessoas: comunidade interna e externa á escola
- Participação nas e cooperação das várias esferas de governo
- Autonomia, responsabilidade e criatividade como processo e como produto do projeto.

Como elementos facilitadores de êxito de um projeto, Gadotti (2002, p. 32) destaca os seguintes pontos: (Quadro 3).

Quadro 3 – Elementos facilitadores de êxito

- Comunicação eficiente
- Adesão voluntária
- Suporte institucional e financeiro
- Controle, acompanhamento e avaliação
- Uma atmosfera, um ambiente favorável
- Credibilidade
- Referencial teórico

O sucesso de uma organização está intimamente ligado às habilidades e competências dos seus gerentes e às experiências das pessoas da instituição. Segundo Luck (2001, p. 16), os diretores participativos baseiam-se no conceito da autoridade compartilhada, por meio da qual o poder é delegado a representantes da comunidade escolar e as responsabilidades são assumidas em conjunto e todas estas questões devem estar no Projeto Político-Pedagógico da instituição.

2.2 Conceito de Gestão Comunicativa

Entre as teorias do pensamento sociológico, uma boa referência é Habermas (1990): a democracia e a “esfera pública”. A esfera pública é essencialmente a estrutura da democracia. Os procedimentos democráticos ortodoxos que envolvem parlamentos e partidos, afirma Habermas (1990), não nos fornecem uma base suficiente para tomada de decisões coletivas. Podemos renovar a esfera pública por meio da reforma de procedimentos democráticos e do envolvimento mais consistente dos organismos comunitários e dos grupos locais. Compreender o que é dito a alguém, exige participação no agir comunicativo.

Habermas (1990) ilustra a dinâmica das relações humanas por meio de categorias fundamentais, sendo o mundo da vida a categoria básica da sua teoria de sociedade. Para Habermas (1990), o mundo da vida é o espaço onde se constrói a linguagem, por meio de um constante exercício entre falante e ouvinte, em busca da compreensão e do consenso, para assim articular as ações coletivas. “O mundo da vida é o lugar onde ocorre a ação comunicativa, quando os participantes perseguem, de comum acordo, seus respectivos planos de ação sobre a base de uma definição comum da situação” Habermas, (1990, p. 180-181).

Quando as pessoas, livres de coerções, buscam, por meio do diálogo, chegar a um acordo sobre uma determinada situação, ocorre a ação comunicativa; este conceito, no meio da administração de empresas, pode ser comparado ao que se chama de relações informais. Mas, para Habermas (1990, p. 45), a busca do consenso, característica desta ação comunicativa, ocorre da seguinte maneira:

Dado o conhecimento limitado a respeito do ambiente, e a necessidade para constituir uma ação coletiva de compatibilizar os planos individuais de ação de muitas pessoas, só através do debate entre os envolvidos é possível resolver as duas dificuldades essenciais do processo de tomada de decisões. Por um lado, consegue-se abranger o maior número de informações e perspectivas de análise distintas, sendo validada a proposta mais convincente no confronto argumentativo com as demais. Por outro lado, o consenso construído comunicativamente permite prever a adequação dos planos individuais de ação em função do convencimento, e não da imposição ou manipulação. (GUTIERREZ, 1999, p. 56)

2.3 Conceito de Competências Requeridas do Gestor Escolar

O saber o que fazer, o saber como fazer e o querer fazer, engloba aspectos cognitivos, técnicos, sociais e afetivos relacionados ao trabalho. Competência diz respeito ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes interdependentes e necessárias à consecução de determinado propósito. Para Durand (*apud* Mello, 2006, p. 55), conhecimento corresponde a uma série de informações assimiladas e estruturadas pelo indivíduo, que lhe permitem “entender o mundo”, ou seja, o saber que a pessoa acumulou ao longo da vida. A habilidade, por sua vez, está relacionada ao saber como fazer algo, ou à capacidade de aplicar e fazer uso produtivo do conhecimento adquirido Gagné *et al* (*apud* Mello, 2006, p. 58), ou seja, de instaurar informações e utilizá-las em uma ação, com vistas ao atingimento de um propósito específico. Finalmente, o querer fazer, que é a atitude, está relacionado aos aspectos sociais e afetivos, segundo Gagné *et al* (*apud* Mello, 2006, p. 58), que comentam serem as atitudes estados complexos do ser humano, que afetam o comportamento em relação a pessoas, coisas e eventos, determinando a escolha de um curso de ação pessoal. Tanto para Durand, quanto para Gagné, as pessoas têm preferência por alguns tipos de atividades e mostram interesse por certos eventos mais que por outros. Todos são interdependentes. Durand (*apud* Mello 2006, p. 55) acrescenta, ainda, que crenças e valores compartilhados pela equipe de trabalho influenciam muito o comportamento e desempenho de seus componentes, por isto é que o conceito de competência pode ser aplicado à equipe de trabalho e à organização como um todo.

Vivemos em um mundo em constante processo de mudança, onde são requeridas habilidades e competências para o exercício de uma função gerencial. Para Katz e Khan (*apud* Mello, 2006, p. 55), a habilidade é a capacidade de transformar conhecimento em ação e que resulta em um desempenho desejado. Para ele existem três tipos de habilidades: as técnicas, as humanas e as conceituais, conforme os quadros 4, 5 e 6.

Quadro 4 - Competências/habilidades

- As competências/habilidades são inseparáveis da ação, mas exigem domínio de conhecimentos;
- Competências se constituem num conjunto de conhecimentos, atitudes, capacidades e aptidões que habilitam alguém para vários desempenhos da vida;

- Habilidades se ligam a atributos relacionados não apenas ao saber-conhecer, mas ao saber-fazer, saber-conviver e ao saber-ser;
- As competências pressupõem operações mentais, capacidades de usar as habilidades, emprego de atitudes adequadas à realização de tarefas e conhecimentos.

Quadro 5 - Caracterização do perfil do gestor escolar eficaz na área administrativa/ técnica

- Visão de conjunto e estratégia
- Conhecimento da política das legislações vigentes
- Competência administrativa
- Habilidade de planejamento
- Habilidade de manejo e controle de orçamento
- Habilidade de acompanhamento e monitoramento das atividades financeiras
- Habilidade de usar uma grande variedade de técnicas de solução de problemas
- Habilidade de tomar decisões eficazmente
- Habilidade de resolver problemas criativamente

Quadro 6 - Caracterização do perfil do gestor da escola eficaz na área de relacionamento interpessoal/ humana

- Habilidade de se comunicar eficazmente
- Habilidade de facilitar processos de equipe
- Habilidade de negociar e resolver conflitos
- Habilidade de mobilizar a equipe escolar

A professora Maria S.N.de Mello do Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas (CEFET/AM) desenvolveu uma pesquisa onde buscava identificar as competências e habilidades consideradas importantes para a formação gerencial na instituição (MELLO, 2006). A pesquisa revelou as seguintes questões:

-presumia-se que a maioria dos ocupantes de funções não possuía formação na área de gestão, o que ficou evidenciado pela investigação;

-ficou também evidenciado que o CEFET/AM não proporcionou curso de formação gerencial e que, na maioria das vezes, a aprendizagem ocorre no dia-a-dia, somada à experiência já adquirida na instituição ou em outras instituições; e

-a falta de comprometimento dos colegas da instituição é a principal barreira para o desempenho da função gerencial.

A pesquisa também apontou as competências e habilidades consideradas importantes para a formação gerencial em instituições de ensino que satisfazem a esse novo perfil desejado do gestor moderno. Dentre as identificadas na pesquisa, gostaria de destacar as seguintes: *capacidade de trabalhar em equipe; conhecimento suficiente para fundamentar suas tomadas de decisões; comprometimento com emancipação e autonomia intelectual dos funcionários; resolver problemas e tomar decisões; conhecer sistemas de informação,*

organização e apoio administrativo; relacionar e compartilhar informações; capacidade de gerenciar um ambiente cada vez mais complexo; fazer comunicações claras e objetivas; conhecer e compreender as técnicas gerenciais básicas; saber executar e conhecer a legislação vigente na sua área de atuação; capacidade de liderar; e conhecer as políticas, normas e regulamentos na instituição.

As instituições Federais de educação profissional necessitam se identificar com práticas gerenciais modernas da administração pública.

Abordagem essa que parte do reconhecimento de que os estados democráticos contemporâneos não se constituem simples instrumentos para garantir propriedade e contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades, tanto para a área social quanto para a área científica e tecnológica (PEREIRA, 1988, p. 8)

No Brasil, a adoção do modelo de administração pública gerencial, no contexto da reforma do Estado, significa, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas, onde a eficiência-necessidade de reduzir custos e a eficácia - aumentar qualidade de serviços, tendo como beneficiário o cidadão, tornam-se essenciais. (CARDOSO, 1995, p. 24).

O gestor escolar precisa preencher alguns critérios técnicos, diante de um ambiente cada vez mais complexo da gestão pública, que estão demonstrados na Figura 2.

Segundo Silva (2002, p. 43), o orçamento, como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício, é um instrumento da moderna administração pública. O orçamento público está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à idéia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo.

Segundo Aliomar Baleeiro (1990, p. 2), “a atividade financeira consiste em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou acometeu a outras pessoas de direito público.”

Portanto, podemos dizer que a atividade financeira do Estado é o instrumento utilizado por ele para atender às necessidades públicas.

Para Rubens Gomes de Souza (1945, p. 17):

A atividade financeira do Estado desenvolveu-se fundamentalmente em três campos: a receita, isto é, a obtenção de recursos patrimoniais; a gestão, que é a administração e conservação do patrimônio público, finalmente, a despesas, ou seja, o emprego de recursos patrimoniais para realização dos fins do Estado.

Segundo Silva (2002, p. 99), “a gestão financeira da fazenda pública deve ser estruturada no sentido de obter o máximo de recursos financeiros para que o Governo possa atingir sua política maior, qual seja, o bem-estar da comunidade”.



Figura 1 - Posição da Fazenda Pública
Fonte: Silva (1992).

A Fazenda pública, por seu turno, constitui um complexo de subsistemas que objetiva o atendimento dos fins colimados pelas organizações públicas, conforme esquema da Figura 2, onde são detalhados os principais macroprocessos direta ou indiretamente ligados ao sistema da Fazenda Pública.

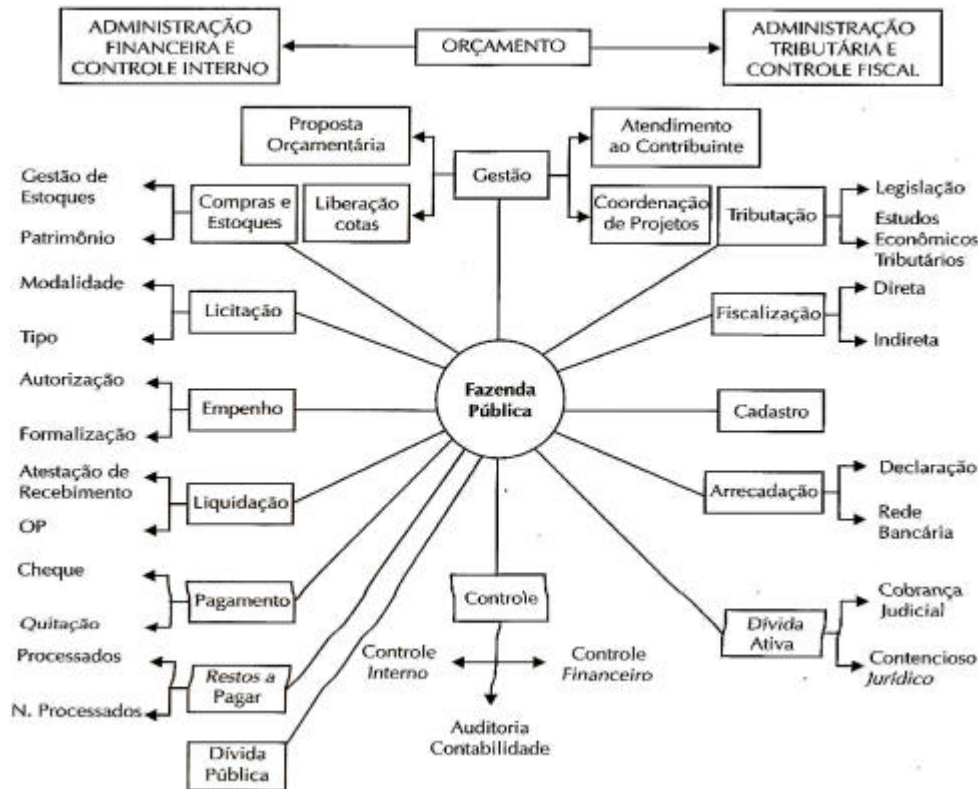


Figura 2 - Estrutura dos principais macroprocessos da Fazenda Pública.
Fonte: Silva (1992)

2.4 Gestão de Recursos Orçamentários

Orçamento Público é um planejamento materializado pela Lei Orçamentária, onde o Governo, em quaisquer de seus níveis, relaciona, de forma legal, o seu programa de trabalho, que contém planos de custeio, investimentos, inversões e obtenção de recursos, tudo para o preenchimento de suas necessidades funcionais.

O planejamento está intimamente ligado a um processo temporal, que envolve a vivência ou a experiência do que já se passou, o momento presente, conhecido como diagnóstico, onde se tem conhecimento dos recursos e das necessidades existentes e esperados, e a visão que, além do objetivo, trata das diretrizes e das metas que se pretende alcançar no futuro.

Inúmeros são os conceitos de orçamento com a abordagem própria de renomados cultores do pensamento contábil.

“O orçamento é o documento fundamental das finanças do Estado, é a expressão mais concisa e evidente da boa política e de um bom governo, bem como do progresso moral e intelectual de um povo. É finalmente no orçamento onde reflete toda a vida de um Estado”. (VEIGA FILHO, 1996, p. 225)

João Angélico (1995, p. 19) conceitua orçamento como planejamento de aplicação dos recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro.

Para Piscitelli (1997, p. 47),

o orçamento público é ação do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento que dispõe o Poder Público (em quaisquer de suas esferas) para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de ação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados

Lino Martins Silva (2002, p. 43), conceitua orçamento como um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros.

Kohama (2001, p. 61), ao abordar o orçamento como um instrumento de planejamento e programação das ações do governo, define: “o orçamento, embora seja anual, não pode ser concebido ou executado isoladamente do período imediatamente anterior e do posterior, pois sofre influências condicionantes daquele que o precede, assim como constitui uma base informativa para os futuros exercícios”.

Segundo estudo elaborado por Kohama (2001, p. 73), o processo de planejamento-orçamentário desenvolve-se através dos seguintes passos:

- a. determinação da situação;
- b. diagnóstico da situação;
- c. apresentação de soluções alternativas;
- d. estabelecimento de prioridades;
- e. definição de objetivos;
- f. determinação das atividades para a concretização dos objetivos; e
- g. determinação dos recursos humanos, materiais e financeiros.

Giacomoni (1997, p. 147) faz uma comparação entre orçamento tradicional, adotado no Brasil no início do Erário público, e o orçamento-programa, atualmente adotado, conforme Quadro 2 adaptado.

2.4.1 Histórico sobre a evolução e a origem do orçamento público

O orçamento é tão antigo quanto a criação do Estado. Nos antigos reinados, mesmo antes de Cristo, o orçamento regulava, de forma discricionária, as funções judiciária e legislativa, assim como a arrecadação dos dízimos.

Com o passar do tempo, todo o processo orçamentário dominante sofreu alterações, a fim de acompanhar a evolução da humanidade.

O orçamento público e a teoria do orçamento podem ser analisados de diferentes perspectivas: como instrumento de planejamento, como aspecto básico de política fiscal, como instrumento de controle político, como sistema de informação, como instrumento de suporte à gestão governamental e como instrumento de avaliação do gasto público.

Quanto à origem do orçamento, Aliomar Baleeiro (*apud* Martins, 2003, p. 98) entende que “não se prende a elucubrações de técnicos, nem à preocupação de racionalizar a máquina financeira. Uma penosa e multissecular cadeia de lutas políticas tornou a elaboração orçamentária indispensável no equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder”.

Segundo o mesmo o autor, “o Orçamento Público é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a liberação contínua e oportuna destes”. (BALEEIRO *apud* Martins, 2003, p. 98)

Por último, o autor destaca que o Orçamento Público “é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”. (BALEEIRO *apud* Martins, 2003, p. 98)

Lino Martins Silva (2002, p. 26) menciona que:

O orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos. À idéia de soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo, em contraposição aos Estados antigos, quando o monarca considerava patrimônio próprio o tesouro público e a soberania do príncipe tinha fundamento divino.

2.4.2 Análise do processo orçamentário brasileiro

A prerrogativa do Congresso Nacional de criar despesa, emendar a Proposta Orçamentária do Executivo e também recuperar para a área de decisão do poder Legislativo os assuntos referentes aos orçamentos das entidades descentralizadas, foi uma das preocupações da Constituição de 1988. (CORE, 1992).

A nova Constituição ampliou e modificou a sistemática orçamentária, buscando dar maior clareza às finanças públicas e homogeneidade à política de orçamentação, introduzindo três instrumentos básicos: um plano plurianual, uma lei de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, integrados entre si.

Nos dispositivos das constituições anteriores, era notória a dificuldade de harmonização entre o planejamento e o orçamento, pois muitas despesas não estavam contempladas na peça orçamentária.

A Constituição de 1988 em seu artigo 165 § 5º estabelece que a lei orçamentária anual compreende:

- 1- o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- 2- o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e
- 3- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculada, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder Público. (BRASIL, 1988, p. 87)

A ordem constitucional anterior dificultava qualquer tentativa de integração dos processos de planejamento e orçamento, uma vez que a maior parte das despesas públicas ocorria fora do contexto orçamentário. Na ordem constitucional anterior, as entidades que não recebiam subvenções ou transferências à conta do orçamento não figuravam na Lei Orçamentária. Assim, um significativo número de autarquias, fundações e empresas públicas escapavam do controle Legislativo, tendo, apenas, os seus orçamentos aprovados pelo chefe do poder Executivo.

Agora, com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual ficaram restabelecidas a unidade e universalidade no processo de alocação de recursos.

O planejamento é o estabelecimento das grandes diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as despesas relativas a programas de duração continuada. Deve estar contido no Plano Plurianual que será quinquenal, tendo vigência do segundo exercício financeiro de cada mandato presidencial ao primeiro exercício do mandato subsequente, tendo sido abandonado o antigo Orçamento Plurianual de Investimentos, que tinha um papel meramente formal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, na prática, constitui um orçamento prévio, atuando como elo de ligação entre os objetivos definidos no Plano Plurianual e as leis orçamentárias anuais. Este instrumento, além de fixar prioridades e metas para elaboração e alteração dos orçamentos anuais, dispõe também sobre alterações na legislação tributária, política de aplicação das agências financeiras de fomento, contratação de pessoal e política salarial para o funcionalismo público.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, de forma clara, uma relação de dependência entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a lei Orçamentária Anual.

A participação legislativa na fase de elaboração orçamentária está materializada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que conforme estabelece a Constituição, entre outras atribuições, orientará a elaboração da lei orçamentária anual. Assim, o Poder Executivo, para elaborar a sua proposta orçamentária, precisa, antes, de uma série de definições constantes de uma lei anterior (LDO). Anteriormente, as próprias prioridades que conformavam o processo orçamentário em sua fase elaborativa eram definidas pelo Poder Executivo, o que colocava à margem o Poder Legislativo e a própria sociedade. (CORE, 1992, p. 15)

O exercício das prerrogativas do Congresso Nacional, em matéria de prioridades orçamentárias, deve subordinar-se ao estabelecido pelo Plano Plurianual. De acordo com o artigo 167, XI § 1, da Constituição de 1988: “Nenhum investimento que ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de responsabilidade”.(BRASIL, 1988, p. 92)

Com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, aquele vazio metodológico entre os objetivos e metas do plano e as especificações do orçamento fica coberto, pois cabe à LDO priorizar os objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual para inclusão na Lei Orçamentária.

Contudo, um caminho ainda longo tem que ser percorrido no tocante ao desenvolvimento do instrumental, que na prática irá efetivar essa integração, o que depende,

basicamente, de uma legislação complementar. A inexistência dessa Lei regulamentada tem ocasionado sérios transtornos, impedindo, por exemplo, que as Leis de Diretrizes Orçamentárias cumpram o seu verdadeiro papel. Na verdade, tem-se observado que as LDOs se preocupam cada vez menos com as prioridades do governo.

Muito embora a atual Constituição tenha propiciado condições formais as mais favoráveis possíveis para uma integração planejamento/orçamento, “é imperioso não esquecer que para o alcance desse objetivo torna-se fundamental que também ocorram mudanças na própria concepção do processo orçamentário”. CORE (1992, p. 16).

Uma das mudanças necessárias na prática de formulação do orçamento é a incorporação da dimensão física aos Orçamentos, de forma que os mesmos deixem de representar meras versões financeiras de programas de trabalhos, em relação aos quais não existe a mínima convergência.

A título de ilustração, é bom lembrar que somente “a partir do exercício de 1987 foi que o Orçamento da União, através da introdução dos descritores, passou a conter informações sobre dados físicos, que é uma das exigências preconizadas pela teoria do orçamento-programa”(CORE, 1992, p. 17).

De acordo com Core (1992, p. 19), em relação à metodologia do orçamento-programa, observa:

Na realidade, do ponto de vista formal, podemos afirmar que os orçamentos da União cumprem metodologicamente os cânones do Orçamento-Programa. Evidentemente, significativos aperfeiçoamentos podem e devem ser feitos em suas estruturas o que não invalida, entretanto, a sua coerência formal programática.

2.4.3 Análise da prática de elaboração do orçamento no Brasil

Lesar (1978, p. 104), afirma que “o orçamento tradicional era voltado fundamentalmente para o controle dos gastos, divorciado do processo de decisões”. Numa segunda fase, após a depressão da década de 30, do advento das idéias de Keynes e com a política do *New Deal* nos EUA, “[...] a atividade do governo passa a ser dado um valor como instrumento anticíclico da economia e de provimento das necessidades sociais básicas, que o jogo de mercado provou ser incapaz de assegurar”. (LESAR, 1978, p. 104) O orçamento passa, de um instrumento meramente de controle financeiro para o de gerência da execução dos programas governamentais em expansão.

O orçamento-Programa de um governo constitui, portanto, o programa do governo orçamentado, ou seja, os objetivos, as metas, os meios (reais e financeiros) alocados e a responsabilidade de cumprimento dos quantitativos aprovados.

Segundo a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO (1986), esse Orçamento-Programa, formalmente, seria elaborado tendo em vista os objetivos setoriais (funcionais) e suas metas, que se cumpririam, mediante programas, instrumentos principais para logr-los. A responsabilidade do desenvolvimento dos programas caberia, evidentemente, à organização que operasse o respectivo setor (órgãos, unidades orçamentárias e administrativas) que, tendo em vista os respectivos programas, os cumpririam mediante ação representada pelas atividades e projetos (Figura 3).

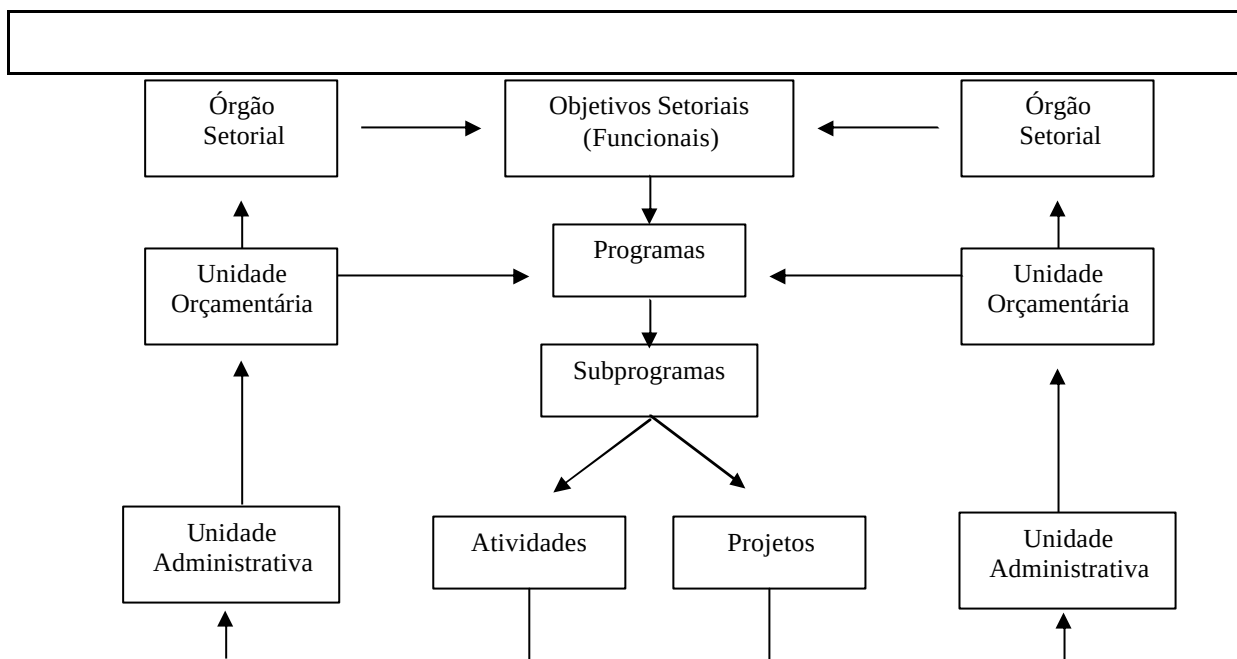


Figura 3 – Fluxo do processo de planejamento e orçamento.

Fonte: Brasil (2007)

“O que determinaria a vigência de um programa e, por via de consequência, de suas metas, em termos de produtos, seriam os objetivos setoriais (funcionais) e a necessidade da formulação do programa, para o alcance dos mesmos” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO, 1986, p. 41), e daí derivariam todas as dimensões que corresponderiam a subprogramas e, em última instância, aos projetos e atividades.

A sistemática orçamentária vigente, contudo, segue um ordenamento contrário à sequência aludida anteriormente. Em primeiro lugar, o ponto de partida para montagem do orçamento situa-se no nível das atividades e dos projetos, isto é, parte-se do preenchimento dos cadastros orçamentários de projetos e atividades, e de agregação em agregação, sobe-se na pirâmide que representa orçamento, escalando-se os respectivos degraus, subprogramas, programas e funções, que se representam tanto pela vertente econômica, como pela institucional. Essa tarefa de montagem do orçamento é apoiada na existência de pré-impressos, devendo os formuladores dos diversos órgãos efetivar o preenchimento dos quantitativos referentes ao ano a que se refere à proposta.

Na prática, essa metodologia de formulação orçamentária pode levar a um mecanismo no preenchimento de quadros, sem a necessária perspectiva do contexto, representada pelo campo setorial (funcional) a que se refere e da realidade geoeconômica e social a que se destina, o que diminui, sobremaneira, a capacidade de análise e a possibilidade de melhor apoiar as decisões governamentais. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO, 1986, p. 41)

O formulador orçamentário poderá, por essas razões, ter um conhecimento mais profundo de cada uma das atividades ou projetos, mas, indiscutivelmente, carecerá dos elementos de julgamento necessários, para sugerir a inserção, ou não, deste ou daquele projeto ou atividade, por não dispor de informações relacionadas à política setorial, objetivo, etc. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO, 1986)

O distanciamento entre a prática e a teoria, no que se refere à técnica do Orçamento-programa, implica em que decisões relativas à política orçamentária, nos momentos do processo em que são demandadas, sejam tomadas, geralmente, em função de análises

procedidas com base nas aplicações de recursos por grupos de despesa (pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida, outras despesas de capital). (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO, 1986).

2.5 Conceito de Orçamento Participativo

Em vários municípios brasileiros e até mesmo em outros países da América e também da Europa tem sido utilizado um modelo de escolha de prioridades de investimento, denominado orçamento-participativo, onde as decisões são compartilhadas com uma nova “instância”: a comunidade.

Em relação a essa prática inovadora, Giacomoni (1994 p. 47) afirma:

Ao abrir espaço para a discussão, em assembléias comunitárias, dos problemas que afetam as diversas regiões da cidade e que são de responsabilidade do governo local e ao aceitar as prioridades de atendimento selecionadas por essas comunidades, a administração municipal adota um modelo decisório inovador, distante das clássicas formas de programação e elaboração orçamentárias difundidas por uma ala bastante consagrada da literatura sobre administração e gerência.

Os elementos básicos da estrutura e do processo do orçamento participativo utilizado na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, durante o exercício de 1994, são descritos a seguir, de acordo com Giacomoni (1994, p. 54):

- a) demandas, reivindicações e interesses dos moradores são propostos, discutidos e aprovados no âmbito de reuniões e assembléias comunitárias;
- b) as demandas aprovadas no nível de cada entidade e hierarquizadas por prioridades são trazidas e defendidas em reuniões e assembléias de federações de entidades;
- c) eleições dos representantes no conselho e dos delegados junto ao fórum do orçamento participativo são procedidos em assembléias anuais realizadas em cada região; e
- d) as reuniões do conselho do orçamento participativo são realizadas para que os representantes comunitários tomem conhecimento das finanças municipais e das projeções orçamentárias, defendendo as prioridades de cada região.

Essa sistemática combina a adoção de critérios gerais com os respectivos pesos e critérios específicos com notas. A técnica adota uma metodologia que leva em conta a população das regiões, utilizando critérios de avaliação das carências, respeitando as prioridades eleitas previamente em processos participativos.

Segundo Andriolli (2004),

na Europa, a proposta do OP - Orçamento Participativo - de Porto Alegre está sendo muito bem recebida como exemplo de ampliação e radicalização da democracia. Com base na experiência de um país do sul, também o ‘velho continente’ vem desenvolvendo exemplos que demonstram a possibilidade de aplicação dos princípios universais deste modelo, mesmo reconhecendo que ele não pode ser simplesmente transferido. Mas, ao mesmo tempo, também surgem os já conhecidos preconceitos contra formas de democracia direta como: a) elas só seriam possíveis em pequenos municípios; b) elas seriam muito lentas; c) seria necessário dar mais valor a critérios técnicos,

sobre os quais a população não teria conhecimento; d) elas estariam em contradição com as leis e reduziriam a função do parlamento.

Andriolli (2004, p. 1) ainda afirma que

Através do Orçamento Participativo, desenvolvido durante 16 anos, a cidade de Porto Alegre é considerada internacionalmente um exemplo de oposição ao modelo neoliberal. Uma parcela significativa do seu orçamento é subordinada a um intenso processo de discussão e deliberação, no qual a população participa e decide sobre os projetos de investimento público da cidade. Se em 1988, em função do alto endividamento, apenas 2% do orçamento estavam disponíveis para investimentos, em 2003 estes passaram a somar 20% dos recursos, cuja destinação foi decidida diretamente pela população, cuja participação vem crescendo progressivamente e constitui um processo de construção da consciência política. Os cidadãos portoalegrenses, entretanto, não se limitaram a decidir sobre a distribuição de recursos disponíveis pela arrecadação do município. O grande capital foi taxado de impostos, de forma que o orçamento foi, gradativamente, aumentando sem que houvesse um maior endividamento e sem o abandono por parte das grandes empresas e investimentos – como constantemente vem sendo apregoado mundo afora. Há mais de dez anos Porto Alegre é, entre as capitais brasileiras, a cidade com a melhor qualidade de vida e ocupa o segundo lugar entre as que mais atraem investimentos. A ressonância internacional da experiência de democracia direta fez de Porto Alegre a sede do Fórum Social Mundial em 2001, 2002, 2003 e 2005, como referência mundial dos movimentos críticos à globalização neoliberal e contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos.

Também Venâncio (2007, p. 1) diz o seguinte:

Na verdade, em uma explicação mais simples, o OP é uma das formas atuais de inclusão do povo na gestão pública. Ele permite que a sociedade, antes mera receptora das decisões acerca do orçamento, defina pautas de gastos nas áreas que considera prioritárias. Internacionalmente, ele é uma das bandeiras de muitos partidos socialistas, sendo aplicado extensamente na Venezuela e fez parte do projeto da candidata derrotada ao governo francês, Ségolène Royal.

No nível nacional, como a pesquisa citada acima afirma,

o Brasil tornou-se referência do debate internacional acerca do aprofundamento da reforma da democracia, precisamente, graças à onda de novas experiências participativas na definição de prioridades ou no desenho de políticas públicas, enquadradas inicialmente na Constituição de 1988 ou em administrações municipais sob o comando do Partido dos Trabalhadores, notadamente conselhos gestores e orçamento participativo. (VENÂNCIO, 2007, p. 1)

2.6 Fases da Despesa Pública

Segundo Silva (2002, p. 41), “a despesa orçamentária compreende o conjunto dos créditos ou autorizações consignadas na Lei de Orçamento e se realiza por meio da denominada administração de créditos”.

A administração de créditos corresponde, em sentido amplo, à própria realização da despesa e, em sentido explícito, à competência para baixar o Quadro de Detalhamentos da Despesa, empenhar, liquidar, requisitar adiantamentos e ordenar pagamentos, ou seja, praticar

todos os atos necessários à realização da despesa. A despesa pública percorre os seguintes estágios:

- fixação;
- empenho;
- liquidação; e
- pagamento.

2.6.1 Fixação

A fixação é a primeira etapa que se constitui obrigatória da despesa pública e está consubstanciada em vários dispositivos Constitucionais:

A Constituição Federal veda, expressamente, a realização, por qualquer dos Poderes, de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Por outro lado, o mesmo dispositivo reforça o princípio de que a despesa é fixa, quando impõe restrição ao próprio Poder Legislativo, vedando a concessão sem prévia autorização legislativa e a transposição de recursos de uma categoria de programação para outra.

O estágio da fixação pode ser subdividido nas seguintes etapas:

- organização das estimativas;
- conversão da proposta em orçamento público (autorização legislativa e sanção do Executivo); e
- programação das despesas.

2.6.2 - Empenho

Os créditos serão utilizados mediante empenho.

Este é o segundo estágio da despesa; de acordo com o Art. 58, da lei nº 4.320/64, o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento.

Quadro 7 - Como empenhar

- O valor do Empenho não poderá exceder o saldo da dotação, precedendo sempre a realização da despesa.
- As despesas relativas a Convênios, Acordos e outros ajustes de vigência plurianual serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.
- A despesa deverá ser classificada de acordo com sua natureza.
- O empenho deverá ser reforçado, quando seu valor for insuficiente para atender à despesa a ser realizada.
- O empenho será formalizado mediante a emissão de documento denominado 'Nota de Empenho', do qual constarão o nome do credor, a especificação e a importância da despesa e modalidade de Licitação, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária e acompanhamento da programação financeira, quando a entrega da sua primeira via ao fornecedor for indispensável.

2.6.2.1 Anulação ou Reforço do Empenho

A anulação do Empenho se dará de 02 (duas) formas, conforme a legislação vigente:

1- ANULAÇÃO PARCIAL: quando o seu valor exceder o montante da despesa realizada; e

2- ANULAÇÃO TOTAL: quando o serviço contratado não tiver sido prestado; o material encomendado não tiver sido entregue; a obra tenha sido executada; ou se o empenho foi emitido incorretamente.

2.6.2.2 Modalidades de Empenho

De acordo com a sua natureza e modalidade, os empenhos classificam-se em: Ordinário, Estimativo e Global.

EMPENHO ORDINÁRIO: para atender despesas com o valor previamente conhecido e cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez.

EMPENHO POR ESTIMATIVA: para atender despesas cujo valor não se possa determinar, previamente, como: água, luz, telefone, reprodução de documentos, aquisição de combustível, etc.

EMPENHO GLOBAL: para atender despesas contratuais e outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento como: alugueis de equipamentos, imóveis, serviços de terceiros, salários, proventos e pensões, inclusive as obrigações patronais decorrentes.

2.6.2.3 Utilização do Empenho como Substituto do Contrato

O empenho poderá ser utilizado como substituição do contrato, quando se trata de entrega imediata de mercadoria, observando as cláusulas obrigatórias do contrato. (BRASIL, 1993)

É obrigatório para a Administração firmar contratos nos casos de Tomada de Preços, Concorrência, Dispensa e Inexigibilidade, cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação e quando a entrega for parcelada.

Nos demais casos, é facultado à administração substituir o contrato por outros instrumentos, citados abaixo, devendo ser aplicado, no que couber, o art. 55 (cláusulas necessárias):

- Carta Contrato;
- Nota de Empenho de Despesa;
- Autorização de Compra;
- Ordem de Execução de Serviço; e
- Compra com entrega imediata e integral, que não vai resultar em obrigações futuras, inclusive assistência técnica; nesta também é dispensável o contrato e facultada a substituição pelos outros instrumentos citados, ficando a critério da administração, independentemente do seu valor.

Todo contrato deve mencionar:

- o nome das partes e o de seus representantes;
- a finalidade;
- o ato que autorizou a sua lavratura;
- o número do processo licitatório, da dispensa ou inexigibilidade;
- sujeição às normas da Lei nº 8.666/93 e demais legislação correlata; e
- sujeição às cláusulas do Contrato.

Segundo Silva (2002, p. 41), o empenho compreende três fases:

- a licitação ou sua dispensa;
- a autorização; e
- a formalização.

Dentre essas fases, a licitação ou dispensa precede ao empenho da despesa e tem por objetivo verificar, entre vários fornecedores, quem oferece condições mais vantajosas à administração.

A licitação, em primeiro lugar, destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Para garantir essas premissas, é necessário que a licitação seja processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros que lhe sejam correlatos.

A legislação que rege a matéria estabelece seis modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e o pregão.

- Concorrência - é a modalidade a que deve recorrer a administração nos casos de compras, obras ou serviços de vulto, em que se admite a participação de qualquer licitante através de convocação de maior amplitude. Nas concorrências haverá, obrigatoriamente, uma fase inicial de habilitação preliminar, destinada a comprovar o atendimento aos itens exigidos no edital para a execução do seu objeto;
- Tomada de preços – é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados, ou que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessidade de qualificação;
- Convite – é a modalidade de licitação entre, no mínimo, três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos do instrumento convocatório e que se estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas;
- Concurso – é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do Edital público na imprensa oficial, com antecedência mínima de quarenta e cinco dias;
- Leilão – é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para venda de bens móveis inservíveis para a administração, ou produtos legalmente apreendidos, ou penhorados, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao da avaliação;
- Pregão – é a modalidade cuja característica é a seleção do vencedor, mediante “propostas e lances em sessão pública” que têm as seguintes peculiaridades”:

a) procedimento peculiar, com duas características fundamentais: (1) inversão das fases de habilitação e julgamento; e (2) possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa;

b) embora as propostas possam ser por escrito, o desenvolvimento do certame envolve a formulação de novas proposições (“lances”), sob forma verbal (ou, mesmo, por via eletrônica); e

c) possibilitam a participação de quaisquer pessoas, inclusive as que não estejam inscritas no cadastro.

A legislação ainda prevê, em segundo lugar, hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, que devem ser aplicadas com bastante cuidado, visto que o princípio licitatório deve prevalecer e os casos elencados como dispensa ou inexigibilidade são exceções.

Atendendo ao princípio da publicidade, a legislação prevê os seguintes prazos para divulgação dos procedimentos licitatórios:

Quadro 8 – Modalidade de licitação e prazos de realização

Modalidade	Divulgação	Prazo
Concorrência	- Publicação do edital no mínimo uma vez no Diário Oficial e jornal de grande circulação, podendo-se utilizar de outros meios.	30 dias
Tomada de preços		15 dias
Convite	- Convocação por escrito, com a fixação do instrumento convocatório em local apropriado.	5 dias
Concurso	- Edital publicado na imprensa	45 dias
Leilão	- Conforme limites e valores estabelecidos	15 dias
Pregão	- Dependendo do valor: Diário Oficial, meio eletrônico, jornal etc	Não inferior a 8 dias úteis

Existem outras formas de comprar e contratar na Administração Pública, como:

- sistema de cotação eletrônica de preços;
- cartão de crédito corporativo do Governo Federal/ suprimento de fundos; e
- sistema de registro de preços.

2.6.3 - Liquidação

A liquidação é a terceira fase da despesa; a Lei nº 4320/64, em seu Art. 63, define que “a Liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”(BRASIL, 1964, p. 1452)

Como analisar um processo nessa fase? A Liquidação da Despesa objetiva apurar:

- a origem e o objetivo do que se deve pagar;
- a importância exata a pagar; e
- a quem se deve pagar.

A liquidação da despesa, inclusive daquela inscrita em Restos a Pagar, ocorre após a realização do fornecimento, das obras da prestação dos serviços ou do encerramento de cada etapa de execução do contrato.

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito do credor.

Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, de execução de obra ou de prestação de serviço, inclusive de utilidade pública.

O material adquirido, seja para estocar, seja para utilizar imediata, deverá sempre ser entregue no almoxarifado, acompanhado da primeira via da nota de empenho e da nota fiscal, ou fatura ou documento fiscal equivalente. O almoxarifado juntará à documentação o recibo do material ou, no caso de equipamento de grande vulto, o termo circunstanciado do recebimento.

O recebimento poderá dar-se de duas formas:

- recebimento provisório - o material/serviço é recebido e será avaliado posteriormente; e

- recebimento definitivo - após a avaliação, estando tudo na forma pactuada, poderá ser liquidada a despesa.

Deverão ser observados ainda nessa fase:

- o exame da nota de empenho, verificando: se o material ou serviço constante da nota fiscal ou documento equivalente confere com o que foi empenhado; se o elemento da nota fiscal ou documento equivalente confere com o que foi empenhado; o elemento de despesa; e o(s) valor(es) unitário e total;
- a conferência da Nota Fiscal/ Fatura ou documento equivalente, verificando se está compatível com o empenho, a nota fiscal/ nota fiscal de serviço e o recolhimento dos respectivos impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS);
- a verificação da conformidade com o contrato;
- a verificação do cumprimento das normas sobre licitação ou da existência de documento formalizando a sua dispensa, ou comprovando a sua inexigibilidade;
- a elaboração de termo circunstanciado do recebimento definitivo, no caso de obra ou serviço de valor elevado e equipamento de grande vulto, ou de recibo, ou de Nota Fiscal ou documento equivalente nos demais casos; e
- a existência de documentos que comprovem as condições de habilitação (Certidão Negativa de Débito (CND), Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), etc).

Todos esses cuidados evitam que sejam efetuados pagamentos indevidos, que podem comprometer o Ordenador de Despesa como, por exemplo, nas circunstâncias em que: “Houve negligência da..... ao efetuar pagamentos às Empresas pelos serviços prestados, sem verificar o recolhido dos Encargos previdenciários resultantes da execução dos Contratos, nos termos do Art. 195, parágrafo terceiro CF e da decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 705/94 – Plenário, Ata 54 e sem reter, das importâncias devidas, o valor da Contribuição Previdenciária correspondente, conforme previsto no primeiro do Art. 31 da Lei nº 8.212/91” (BRASIL, 1994; BRASIL, 1991).

Não existe, no entanto, legislação que determine formulário específico para formalizar essa fase da despesa. A liquidação da despesa far-se-á através do exame da documentação que comprove a solvência do direito creditório, onde se demonstrarão os valores bruto e líquido a pagar.

O estágio da liquidação da despesa envolve, portanto, todos os atos de verificação e conferência, desde a entrega do material ou prestação do serviço até reconhecimento da despesa.

Depois da apuração do direito adquirido pelo credor, tendo por base os documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou da completa habilitação da entidade beneficiada, a unidade gestora providenciará o pagamento da despesa.

Qualquer pagamento só poderá ser efetuado depois de cumprida a 3ª fase da despesa pública, a liquidação.

O servidor responsável pela verificação (Gestor do Contrato) atestará a Nota Fiscal/ Fatura, informado que o serviço foi prestado/ material foi entregue, com identificação do nome, cargo/ função na forma prevista no art. 40 – Decreto nº 93.872/86, uma vez que, esse servidor responde solidariamente. (BRASIL, 1967; BRASIL, 1986)

Após essa fase, o processo deverá ser encaminhado para fins de pagamento.

2.6.4 - Pagamento

O pagamento é a última fase da despesa, resultando na extinção da obrigação. Essa fase consiste na entrega de recursos referentes ao valor da despesa líquida ao credor, mediante Ordem Bancária.

Os pagamentos decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite que trata o inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00), sem prejuízo do que dispõe seu parágrafo único, deverão ser efetuados no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da apresentação da fatura (BRASIL, 1993, p. 1125)

O prazo de pagamento para os contratos de serviços continuados deverá ser de 05 (cinco) dias úteis na forma da Imprensa Nacional (IN) nº 18/95 – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e o dos outros pagamentos não superior a 30(trinta) dias. (BRASIL, 1993)

A autoridade competente não poderá pagar fatura com preterição da ordem cronológica da sua exigibilidade, assim como admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais.

A autorização para pagamento, em particular, compete ao ordenador de despesa, que poderá delegar esta atribuição, na forma do art. 62 e 64 da Lei nº 4.320, de 17.03.1964, *in verbis*:

Art. 62 – Pagamento da despesa só será efetuada quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 64 – A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.
(BRASIL, 1964, p. 1452)

2.7 Teorias que Fundamentam o Estudo de Gestão Participativa

No estudo sobre gestão participativa, Lück e outros (2001, p. 36) reconhecem três tendências globais:

- a) a gestão participativa como elemento significativo entre as variáveis identificadas em ‘escolas eficazes’;
- b) a mudança do papel do diretor na gestão da escola; e
- c) os vários elementos da tendência para autonomia escolar ou gestão descentralizada.

Na literatura sobre participação do trabalhador na gestão organizacional, essa autora identificou quatro teorias, sendo duas de base psicológica:

- a) a teoria administrativa ou modelo cognitivo sustenta que a participação aumenta a produtividade, ao disponibilizar, para a tomada de decisões, estratégias e informações mais qualificadas, provenientes de áreas e níveis organizacionais diferentes; e
- b) a teoria das relações humanas ou modelo afetivo, em contrapartida, estabelece que os ganhos de produtividade são o resultado da melhoria da satisfação das pessoas e da sua motivação. Trabalhar em um clima participativo provoca a melhoria do comportamento que, conseqüentemente, reduz a resistência a mudanças, ao mesmo tempo em que aumenta a motivação do funcionário por meio da satisfação de expectativas mais altas.

E duas são teorias identificadas pela autora como de base social:

- a) o modelo de democracia clássica, que admite a alienação e a apatia do empregado como impedimentos à qualidade do processo decisório nas organizações e que acabam por se constituir em uma ameaça para todas as instituições democráticas. Segundo essa perspectiva, ênfase considerável é dada à responsabilidade social, engrenada pela dinâmica participativa. O valor da participação não está diretamente relacionado à produção ou à satisfação do funcionário, mas à institucionalização e preservação da ação e dos direitos democráticos na sociedade como um todo; e
- b) o modelo de consciência política, que percebe a participação no ambiente de trabalho como uma forma de desenvolver a consciência de classe em favor da luta pelo socialismo. A participação é valorizada quando se concentra em questões sociais e políticas mais abrangentes, ao invés de se concentrar em preocupações específicas relacionadas ao trabalho, tais como salários, benefícios e condições de trabalho.

As pesquisas sobre a eficácia escolar, mais especificamente, indicam que “as características organizacionais das escolas são responsáveis por 32% na variação do desempenho dos alunos entre as escolas”. (ROSENHOLTZ, 1985 *apud* LUCK, 2001, p. 31) Isso significa que mais de um terço das perdas ou ganhos dos alunos em testes de desempenho resulta da qualidade da escola como um todo. Nesse sentido, a pesquisa educacional em países industrializados tem crescentemente se voltado para o estudo sobre a gestão e o clima organizacional. (DAVID, 1989; DEBEVOISE, 1984 *apud* LUCK, 2001) Essa linha de questionamento tem revelado a importância das práticas de autogestão na escola para a produção de melhores resultados em termos de aprendizagem (PURKEY; SMITH, 1983 *apud* LUCK, 2001), ou seja, planejamento orçamentário, identificação de prioridades, orçamento participativo, eficiência na distribuição dos recursos, metas e o comprometimento dos atores favorecem o desenvolvimento social: o que comprar, como comprar, que serviço contratar, quais são as reformas necessárias da unidade escolar e quais são as obras a serem executadas.

O planejamento participativo e o relacionamento entre professores que quebram o isolamento do tradicionalmente associado ao ensino e que promovem o senso de unidade e propósito no ambiente escolar, são, de fato, características encontradas nas escolas eficazes. (LORTIE, 1975 *apud* LUCK, 2001)

Quanto à Administração Pública, é a função característica do Poder Executivo. Segundo Meirelles (2002, p. 63), a Administração Pública, em sentido formal:

é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Conforme Cotrim (2000, p. 49) “é o conjunto de atividades desempenhadas ou dirigidas pelas autoridades e órgãos do Estado, a fim de promover o bem comum da coletividade”. Segundo Habermas (1984) “o estado é o poder público. Ele deve o atributo de ser público à sua tarefa de promover o bem público, bem comum a todos os cidadãos”. Na opinião de Durkheim *apud* (GIDDENS, 2005, p. 38), “a sociedade é um conjunto de elementos interdependentes”. Assim, a continuidade de uma sociedade depende da cooperação, a qual, por sua vez, presume um consenso geral, ou acordo, entre seus membros, em torno de valores essenciais. Tudo parece estar em um fluxo constante.

Nosso mundo está sendo reconstruído. A produção em massa, a figura do consumidor de massa, a cidade grande, o estado big-brother, a expansão do projeto habitacional e a estado-nação estão em declínio. Flexibilidade,

diversidade, diferenciação e mobilidade, comunicação, descentralização e internacionalização estão em ascensão. Nesse processo, nossas próprias subjetividades estão sendo transformadas. Estamos em transição para uma nova era. (HALL apud GIDDENS, 2005, p. 532)

Michel Foucault (*apud* GIDDENS, 2005, p. 536) analisou, a esse respeito, o surgimento de instituições modernas como prisões, hospitais e escolas que desempenham um papel cada vez maior no controle e no monitoramento da população social. Para ele, o papel do discurso é central para a maneira como ele pensava o poder e o controle da sociedade. Ele empregou o termo em referência às formas de falar ou de pensar a respeito de um tema específico, as quais são unidas por suposições comuns. Segundo ele, o poder age através do discurso, no sentido de moldar atitudes populares em relação a fenômenos como o crime, a loucura ou a sexualidade.

Segundo Luck (1996, p. 68):

A participação, em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consciente, pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade social, de sua cultura e de seus resultados, poder esse resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir em torno de questões que lhe são afetadas.

Batitucci (2000), por sua vez, apresenta a importância do atendimento das necessidades básicas humanas estudado por Maslow (*apud* Batitucci, 2000), através da teoria da Hierarquia das necessidades Humanas (Figura 4).

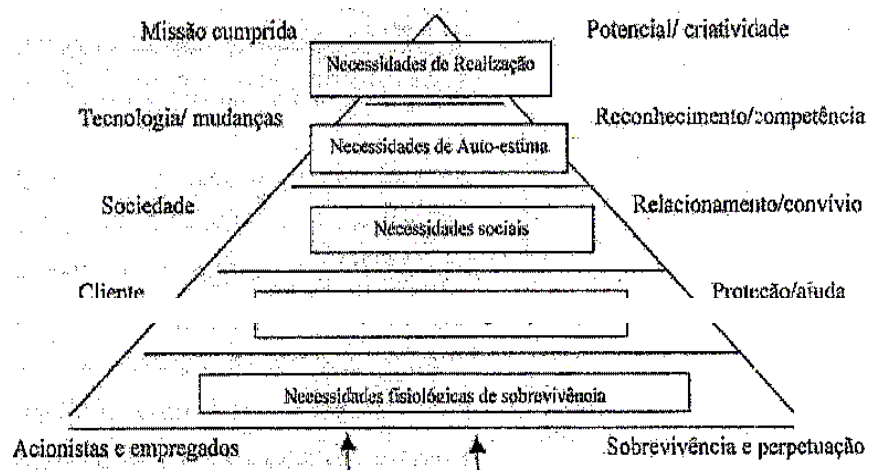


Figura 4 – Pirâmide das necessidades humanas

Fonte: Pinho (1995).

E, finalmente, há que se considerar as condições de inserção do indivíduo na organização, uma vez que os atores passam boa parte de sua vida dentro das organizações e dependem delas para a sua subsistência e sucesso pessoal.

O diagrama abaixo apresentado da satisfação total dos seres humanos no trabalho, por exemplo, foi desenvolvido pelo grupo de recursos humanos da BR, tomando como base o diagrama de causa e efeito ou espinha de peixe de Ishikawa.

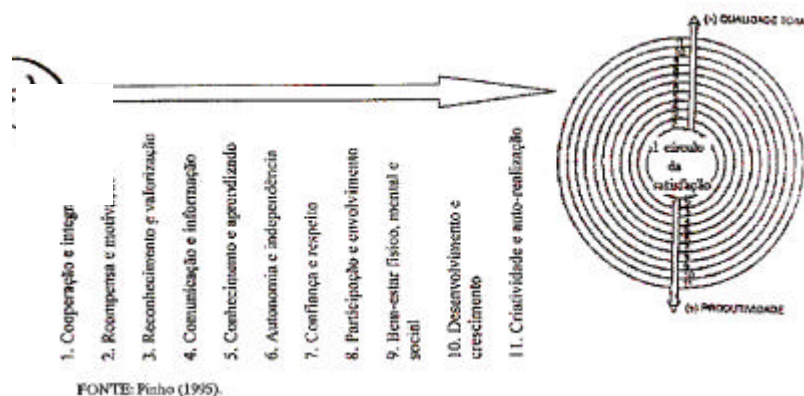


Figura 5 – Diagrama da satisfação total dos seres humanos.
Fonte: Pinho (1995).

Segundo esse diagrama, a organização deve enfatizar as questões abaixo apresentadas para ampliar o círculo de satisfação, conduzindo as suas atividades á melhoria da qualidade e aumento da produtividade (PINHO, 1995; SANTOS et al, 2004)

Quadro 9 - Questões valorizadas no diagrama da satisfação total

- Cooperação e integração – Há necessidade de cooperação para impulsionar o cumprimento das tarefas e o relacionamento entre os funcionários e a gerência não deve limitar-se apenas ao medo e submissão, mas envolver o respeito e cooperação.
- Recompensa e motivação – Pode refletir- se numa melhoria salarial ou em investimento no plano profissional.
- Reconhecimento e valorização - Quando o trabalhador é recompensado, isto se reflete na motivação para o trabalho e o mesmo sente-se valorizado.
- Comunicação e informação – Garantir um sistema de comunicação transparente, estimulando o **feedback**.
- Conhecimento e aprendizado – O aperfeiçoamento garante uma melhoria no trabalho realizado.
- Autonomia e independência – Reconhecer a capacidade de cada trabalhador em resolver problemas, delegando responsabilidades.
- Confiança e respeito – Garantindo uma relação de confiança e respeito mútuo, elimina-se o medo, aceitando-se as diferenças individuais.
- Participação e envolvimento – Na gestão participativa, todos estão envolvidos na tomada de decisão e nos resultados alcançados.
- Bem-estar físico, mental e social – Faz-se necessário o estímulo aos hábitos saudáveis , não só no trabalho, mas também fora dele, pois o indivíduo saudável produz mais.
- Desenvolvimento e crescimento – Treinamentos podem facilitar o desenvolvimento das pessoas, desde que haja uma continuidade no auto-desenvolvimento dos funcionários.
- Criatividade e auto-realização – É importante valorizar as pessoas individualmente, suas idéias e sugestões, promovendo, assim, a sua satisfação por sentir-se valorizado.

Apesar das várias teorias apresentadas queremos destacar a gestão comunicativa construída a partir da teoria de Habermas, onde ele afirma que participar, de uma forma geral, indica o grau de integração do indivíduo ao grupo, isto é, participar é contribuir, em igualdade de condições, para formação discursiva da vontade coletiva. Ao se referir às escolas, o conceito de gestão participativa envolve, além dos profissionais de ensino, os alunos e qualquer outro representante que esteja interessado na melhoria da escola.

Habermas valoriza a participação de todos, por meio de uma interferência de modo tal que garanta a formação da vontade coletiva, pois todos podem contribuir com a mesma igualdade de oportunidade. As decisões tomadas na coletividade vão refletir a vontade, não de um grupo ou indivíduo particularmente, mas a vontade de todos os envolvidos por meio de um consenso onde as relações estratégicas não terão lugar, mas sim o debate visando o plano coletivo. Para chegar ao consenso, faz-se necessário o conhecimento do assunto em questão, valorizando as prioridades estabelecidas. Como uma decisão individual expressa a vontade de uma pessoa, a decisão coletiva garante o envolvimento de todos os atores.

3 METODOLOGIA

3.1 O Método

O presente estudo é uma pesquisa descritiva qualitativa, do tipo estudo de caso. Para responder às perguntas levantadas no trabalho, faz-se necessário descrever alguns métodos que compoem a investigação, assegurando o seu caráter científico. Para a elaboração da dissertação, foi necessária a utilização dos seguintes instrumentos de pesquisa: análises documental e bibliográfica e questionário fechado.

Richardson (1999, p. 70) define pesquisa científica:

Em sentido genérico, método em pesquisa significa a escolha de procedimentos sistemáticos para descrição e explicação de fenômenos. Esses procedimentos se aproximam dos seguidos pelo método científico, que consiste em delimitar um problema, realizar observações e interpretá-las com base nas relações encontradas, fundamentando-se, se possível, nas teorias existentes.

A pesquisa é descritiva, à medida que compreende a obtenção e exposição de dados representativos de determinada situação ou fenômeno, sem compromisso de explicá-los, embora sirva de base para tais explicações.

Para (Yin 2005, p. 19) O estudo de caso:

é apenas uma das muitas maneiras de fazer pesquisa em ciências sociais [...] e, no geral, esta metodologia é a preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “porque”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o fato se encontra em fenômenos contemporâneos, inserido em algum contexto da vida real.

A pesquisa envolve também uma investigação empírica, isto é, junto à comunidade escolar.

Quanto à análise documental, foram utilizadas as leis, os decretos, os pareceres, os relatórios e as resoluções sobre o assunto.

Pesquisa bibliográfica é o levantamento teórico, uma revisão da literatura que tem como objetivo revelar, recolher e analisar as principais contribuições, por meio de livros publicados, artigos, periódicos, revistas, dissertações e sites especializados, visando, no nosso caso específico, fundamentar teoricamente o assunto “Gestão participativa na escola: construindo relações”.

Conforme afirma Anthony Giddens (2005), a etnografia é o estudo de pessoas e de grupos, que procura revelar os significados que sustentam as ações sociais, no qual um sociólogo pode trabalhar ou viver com um grupo, organização ou comunidade, durante um período de meses, ou mesmo anos, assumindo geralmente um papel ativo nas atividades diárias destas pessoas, observando o que acontece e pedindo explicações. Quando bem sucedida, a etnografia oferece uma riqueza de conteúdo, que servirá para uma melhor compreensão dos motivos que levaram seus membros a agirem de uma determinada maneira. A etnografia é muitas vezes considerada um tipo de pesquisa qualitativa, por se interessar mais pelas interpretações subjetivas do que pelos números.

A interpretação dos estudos, no campo da pesquisa qualitativa, geralmente envolve problemas de generalização, pois não podemos ter certeza de que o que foi descoberto em um contexto, também se aplicará a outras situações, ou ainda, de que dois pesquisadores diferentes chegariam às mesmas conclusões, ao estudarem um mesmo assunto.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foram feitos também levantamentos que têm a finalidade básica de coletar dados que possam ser analisados, estatisticamente, para demonstrar padrões ou regularidades, de forma que eles tendem a gerar informações menos detalhadas, mas que podem ser utilizadas em uma área mais ampla. Muitos dos levantamentos constam de questionários, como o seu principal instrumento para reunir informações. Quanto a estes, podem ser aplicados pessoalmente pelo pesquisador, ou enviados pelo correio ou e-mail às pessoas que responderão, sendo estes chamados ‘questionários autoaplicáveis’. Alguns questionários são do tipo fechado, onde existe apenas uma série definida de respostas possíveis, por exemplo, ‘Sim/Não/Não sei’ ou ‘É bem provável/ É provável/É pouco provável’. Apesar das suas vantagens, pois apresentam respostas de fácil comparação e contagem não prevêem, no entanto, as sutilezas de opinião ou expressão.

3.2 Delimitação da Área de Estudo

A história da organização da educação profissional no Brasil tem início, efetivamente, com o Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, que tratava da criação de escolas de aprendizes artífices nas capitais dos Estados da República. Essas instituições eram semelhantes entre si, obedeciam mais a critérios políticos do que às necessidades locais de mão-de-obra e ofereciam cursos diurnos de prática de oficina e cursos noturnos de escolarização elementar (BRASIL, 2001).

Diante das transformações sociais ocorridas nos anos de 1920 e 1930 no país, no entanto, as escolas de aprendizes se transformaram em Liceus Industriais artigo 129, Constituição Federal de 1937 ((BRASIL, 2001). Em 1942 foram estabelecidas as bases da organização da rede federal de instituições de ensino industrial em território nacional (BRASIL, 2001).

Em 1946 foi assinado um acordo entre o Brasil e os Estados Unidos, que tinha como objetivos: a cooperação no campo do ensino industrial, mediante o desenvolvimento de métodos e técnicas educacionais específicas; a formação de professores; a elaboração de material didático; e a assistência técnica e o fornecimento de equipamentos para laboratórios.

A Lei nº 3.552, de 16 de Fevereiro de 1959, regulamentada pelo Decreto nº 47.038 de 16 de outubro de 1959, unificou o ensino técnico em todo o território nacional e deu autonomia administrativa, pedagógica e financeira às escolas técnicas da União, que passaram a ser denominadas escolas técnicas federais. (BRASIL, 1959, p. 1562)

No ano de 1960, então, as escolas técnicas federais experimentaram significativo desenvolvimento, isto é, crescimento das matrículas, diante da expansão de escolas e acesso a recursos externos, provenientes do contrato de empréstimo internacional nº 755/BR, junto ao Banco Mundial, o qual previa investimentos nas escolas industriais e escolas agrícolas, além da construção de outras unidades escolares.

Há mais de 10 anos, no entanto, devido ao seu artigo 47, a Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998, promulgada sob a predominância das políticas neoliberais ao início de 1990, colocou restrições totalmente impostas, resultando em que nenhuma nova instituição federal de educação tecnológica foi criada no país, de modo que estados importantes da federação, tais como Acre, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal não contam com nenhuma escola da rede federal de educação tecnológica. (BRASIL, 1998b)

Por seu turno, o art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994 passou a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

Parágrafo 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da união, somente poderá ocorrer em parceria com estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis

pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.
(BRASIL, 1994)

Ou seja, o Governo Federal, na verdade, estava transferindo para o Estado, o Município e a iniciativa privada a responsabilidade das unidades que fossem construídas naquele período, demonstrando que não tinha nenhum interesse pelo ensino profissional da União.

Com a sanção, em 18 de novembro de 2005, da Lei nº 11.195, abriu-se novamente o caminho para a retomada do projeto de construção de novas escolas públicas de educação profissional e tecnológica e, logo em seguida, o Governo Federal estava com recursos para construção de 26 novas unidades. (BRASIL, 2005) A aprovação do crédito extraordinário em favor do MEC e a aprovação pelo Presidente, em 26/01/06 tornou possível a realização do plano de expansão: o MEC lançou o plano de expansão da rede federal de Educação Tecnológica, quando a rede contava com 144 unidades no final de 2005, distribuídas em 23 estados da federação:

Quadro 10 - Rede Federal de Educação Tecnológica

- ✓ 1 Universidade Tecnológica Federal;
- ✓ 6 Campi, vinculados à Universidade Tecnológica Federal;
- ✓ 33 Centros Federais de Educação Tecnológica, os chamados CEFETs;
- ✓ 35 Unidades de Ensino Descentralizadas (UNED), vinculadas aos CEFETs;
- ✓ 36 Escolas Agrotécnicas Federais (EAF);
- ✓ 1 Escola Técnica federal (ETF); e
- ✓ 32 Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.

Fonte: Brasil (2001).

Conforme o relatório de avaliação do plano de expansão da rede Federal de Educação Tecnológica, desde janeiro de 2006, como consequência, deverão ser implantadas 60 novas instituições de ensino, sendo 51 Unidades de Ensino Descentralizadas (UNEDs), 5 Escolas Técnicas Federais (ETFs) e 4 Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs), representando um aumento de 40% em relação ao número anteriormente mencionado. O ano de 2006, além disso, foi marcado por concursos públicos para Professores e Técnicos Administrativo na rede.

O Rio de Janeiro ganhou 03 novas escolas profissionais Federais UNEDS, que são unidades descentralizadas de ensino, ligadas aos CEFETs: a UNED Guarus, situada em uma região pobre de Campos dos Goytacazes, recebeu um orçamento, no ano de 2005, no valor de R\$ 1.800.000; a UNED Maria da Graça, vinculada ao CEFET Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ), recebeu, no orçamento de 2006, o valor de R\$ 250.000; e a UNED de São Gonçalo, que será administrada pelo CEFET de Química de Nilópolis, recebeu, no ano de 2005, o valor de R\$ 2.700.000.

No que tange ao debate sobre a educação no país a partir de 2006, oscilou entre a defesa da importância de se investir na educação fundamental e média do país por círculos de opinião ainda minoritários e a ênfase dos grupos hegemônicos na intenção de ‘destravar’ o país, pensando somente na economia.

No dia 24 de abril de 2007, afinal, o Governo Federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Foi o reconhecimento de que o ensino no país está

entre os piores do mundo, conforme noticiado pela imprensa. Para as escolas Técnicas Profissionais Federais, o Plano prevê a instalação de 150 novas escolas em cidades-pólos de todos os estados e do Distrito Federal até 2010. No Rio de Janeiro serão construídas sete escolas.

Não sabemos, ainda, se a proposta anunciada pelo governo, priorizando a educação no país, é, de fato, verdadeira. O desenvolvimento do país só será possível se o governo investir em educação. Investindo na educação, teremos o desenvolvimento do país.

Os CEFETs, as EAFs e a ETF são escolas autônomas. Em se tratando de recursos financeiro, os diretores são ordenadores de despesas, isto é, têm autonomia administrativa para empenhar os recursos públicos. Mesmo as UNEDS, sendo elas unidades descentralizadas, recebem recursos financeiros via CEFETS, que acabam também sendo administrados pelo gestor escolar da unidade.

Para as escolas vinculadas às universidades federais, por seu turno, os recursos chegam através de programa específico do ensino profissional, via universidade (Anexo 1). Quanto aos diretores das instituições federais, são eleitos pela comunidade escolar: pelo segmento dos docentes, estudantes e técnicos administrativos, conforme normas estabelecidas no decreto nº 4.877, de 13 de novembro de 2003 (Anexo 2).

Até o ano de 1985, finalmente, as Escolas Técnicas e Agrotécnicas, em particular, eram geridas administrativamente e financeiramente pela Coordenação Nacional do Ensino Agrícola (COAGRI), criada pelo decreto nº 72.434, de 09 de julho de 1973. (BRASIL, 2001) A COAGRI, através dos seus diretores, tinha autonomia de exonerar e nomear os diretores das escolas, sem ouvir a comunidade.

O gestor da instituição pesquisada neste estudo de caso tem, portanto, autonomia para administrar as dotações, doações, auxílios, subvenções, remuneração de serviços prestados a entidades públicas ou particulares, mediante contrato ou convênio, receitas eventuais e receitas de alienação de bens móveis. Mesmo sendo o Colégio Técnico vinculado a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), é respeitada a sua autonomia administrativa /Financeira pela administração superior da UFRRJ, conforme (Anexos 3 e 4).

No ano de 2001, quando exerci a função de chefe da seção de aquisições da UFRRJ, observava que todo o planejamento e pedido de compras e serviços vinham da unidade escolar e que os recursos destinados à comunidade eram administrados também pela instituição. A administração superior acatava a decisão da unidade escolar, conforme já mencionado pelo senhor Decano de Assuntos Financeiro e Administrativo.

Vale à pena insistir, como decorrência, nas seguintes perguntas desta dissertação: quem elencava as prioridades da unidade escolar; eram construídas de forma participativa; a gestão participativa contribui para a melhor administração dos recursos orçamentários; quais são as capacidades e habilidades necessárias aos gestores para uma gestão eficiente; e a distribuição do recurso é feita de forma participativa?

No momento, torna-se oportuno, portanto, analisar a gestão participativa, como estratégia de superação do autoritarismo, do individualismo e das desigualdades sociais, pois sua implantação exige acumular conhecimentos fundamentados para o enfrentamento das distorções presentes na legislação e nas práticas educacionais vigentes.

3.3 População Pesquisada e Coleta de Dados

O universo de pesquisa refere-se ao grupo, população-alvo ou população da pesquisa. A delimitação da população para levantamento de dados parte da abrangência que deverá ter a pesquisa, segundo seus objetivos de estudo. “O universo a ser pesquisado precisa ser caracterizado, ser identificado segundo uma ou mais referências, de forma a distingui-lo de um determinado contexto”. (VERGARA, 1993, p. 48)

O presente estudo examinou o caso do colégio técnico da Universidade Rural, uma escola vinculada à UFRRJ, que foi criado pelo art. 125 do seu estatuto, em substituição aos colégios técnicos Agrícola Ildefonso Simões Lopes e de Economia Doméstica, considerados extintos a partir de então. Localizado na BR-465 km 7, Seropédica, RJ, s/n (Antiga Rio –São Paulo, Km 47), é uma instituição da rede federal de educação tecnológica, diretamente subordinado à reitoria. Atualmente o Colégio Técnico da Universidade Rural (CTUR) oferece os cursos Técnico em Agropecuária Orgânica, Técnico em Hotelaria e Ensino Médio,.

O total da população pesquisada do colégio é composto como descrito no Quadro 11.

Quadro 11 – População Pesquisada.

Docente efetivo-47
Discente do curso de Agropecuária Orgânica-85
Técnico administrativo-12
Total-144

Fonte: Coordenadoria de Planejamento da UFRRJ (2006).

Na população que participou da pesquisa considera-se exclusivamente os discentes do 4º Módulo do curso técnico de agropecuária orgânica, por entender que os mesmos estariam compreendendo a pesquisa de campo. De um total de 144 indivíduos, 45 (31,25%) responderam à pesquisa, sendo 18 (Dezoito) docentes, 20 (Vinte) discentes e 7 (Sete) técnicos administrativos.

A técnica utilizada para estruturar a pesquisa foi o questionário, conforme o Anexo 5. As dez perguntas foram estruturadas da seguinte maneira:

- a pergunta nº 01 foi relativa à participação de cada ator na instituição;
- as perguntas de nºs 02 a 07, relativas à gestão participativa e comunicativa;
- as perguntas nºs 08 e 09, relativas ao projeto político-pedagógico; e
- a pergunta nº 10 foi relativa ao uso correto dos recursos financeiros/ competência e habilidade do gestor da instituição.

Neste trabalho pretendeu-se avaliar o grau de abertura participativa da gestão do colégio técnico da UFRRJ, identificando a participação dos docentes, discentes e técnicos administrativos, visando sempre a construção de uma escola cidadã.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O Sentido Pleno da Participação

Pode-se caracterizar a participação em seu sentido pleno como uma força de atuação consciente, pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de influenciar na determinação da dinâmica desta unidade social, dos seus aspectos culturais e dos resultados. Em uma instituição de ensino, esse poder resulta da competência e da vontade de cada membro compreender, decidir e agir em torno das situações e questões que constituem o ambiente escolar.

Diante das queixas de gestores, de que ‘têm que fazer tudo sozinhos’, pois não encontram apoio para o trabalho da escola, onde alguns educadores limitam-se às suas responsabilidades de sala de aula e, muitas vezes, “nem mesmo assumem responsabilidade por fazer bem seu trabalho de sala de aula” (LUCK, 2001, p. 17), quando os responsáveis têm uma participação limitada a questões relacionadas a aspectos físicos e materiais da escola, levam gestores ao isolamento, no tocante à busca de soluções para as diversas situações e questões de uma instituição educacional.

Assim, conforme afirma Heloisa Lück (2001, p. 18),

Aos responsáveis pela gestão escolar compete, portanto, promover a criação e a sustentação de um ambiente propício à participação plena, no processo social escolar, dos seus profissionais, de alunos e de seus pais, uma vez que se entende que é por essa participação que os mesmos desenvolvem consciência crítica e sentido de cidadania.

Algumas ações especiais, conforme afirma Lück (1996, p. 14), precisam ser consideradas, tais como:

1. criar uma visão de conjunto associada a uma ação de cooperativismo;
2. promover um clima de confiança;
3. valorizar as capacidades e aptidões dos participantes;
4. associar esforços, quebrar arestas, eliminar divisões e integrar esforços;
5. estabelecer demanda de trabalho centrada nas idéias e não em pessoas; e
6. desenvolver a prática de assumir responsabilidades em conjunto.

Para verificar o nível de participação dos diversos segmentos de uma instituição na tomada de decisão, observa-se no gráfico a seguir, baseado na opinião dos segmentos alunos, técnicos administrativos e educadores do colégio técnico da UFRRJ que, ao serem questionados sobre a participação em reunião geral – segunda pergunta do questionário, os não-professores demonstram pouca participação.

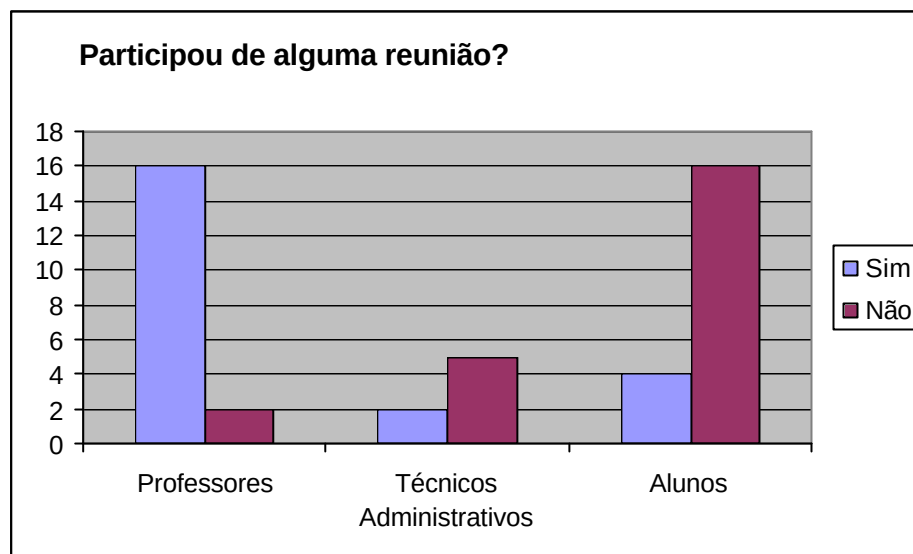


Gráfico 1 - Participação dos segmentos da escola em reunião geral

Enquanto isso, termos como gestão escolar, autonomia escolar e processo decisório escolar são utilizados para descrever a abordagem participativa para a gestão descentralizada do sistema de ensino, mas, de fato, qualquer proposta de trabalho funciona melhor quando é implantada com entusiasmo e participação de todos os envolvidos.

Ou seja, funciona melhor criar condições para garantir a troca de informações profissionais entre os professores, objetivando aumentar a integração entre os mesmos, além de garantir a participação dos funcionários e dos alunos, acatando suas sugestões, assim criando um ambiente de aprendizagem mais eficaz, onde a comunidade (professores, diretores e demais funcionários, pais e alunos) é capacitada para o exercício do seu direito de participação na tomada de decisão, assumindo coletivamente os resultados, quer sejam positivos ou negativos.

Pois o gestor, enquanto líder no ambiente educacional, é um dos responsáveis pela sobrevivência e pelo sucesso da sua instituição. Sua dedicação, visão, valores e integridade inspiram os outros a trabalharem conjuntamente, para atingirem metas coletivas. Ele será considerado um líder eficaz, por sua capacidade de influenciar positivamente os membros de seu grupo e de inspirá-los a se unirem em ações comuns coordenadas, pois “os líderes reduzem as nossas incertezas e nos ajudam a cooperar e trabalhar em conjunto, para tomarmos decisões acertadas” (CHIAVENATO, 1994, p. 45)

Habermas (*apud* GUTIERREZ, 1999, p. 36) afirma a respeito que “participar é contribuir, em igualdade de condições, para a formação discursiva da vontade coletiva”. Assim, todos podem contribuir, com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade, ajudando comunicativamente na construção de um consenso quanto ao plano de ação coletiva. Mas a implantação de um modelo participativo de gestão não garante o desmonte da teia de relações estratégicas; este é um processo gradativo de aprendizagem, onde a gestão comunicativa/participação comunicativa vai substituindo a gestão tradicional/generalização de ações estratégicas.

A Constituição Federal (CF) de 1988 determinou, entre seus maiores princípios, o direito à democracia direta, além da democracia representativa, por meio das eleições e dos processos de descentralização, apresentando a possibilidade de práticas participativas.

Enquanto o distanciamento entre os segmentos de uma instituição dificulta a interação e a participação, que são necessárias para tornar mais transparentes as ações de uma instituição. Diante do questionamento sobre a relação entre a direção da instituição e os

demais segmentos na terceira pergunta do questionário, observa-se, no nosso caso, uma maior proximidade entre a direção, os docentes e funcionários, estando os alunos mais distantes, conforme podemos observar no gráfico seguinte.

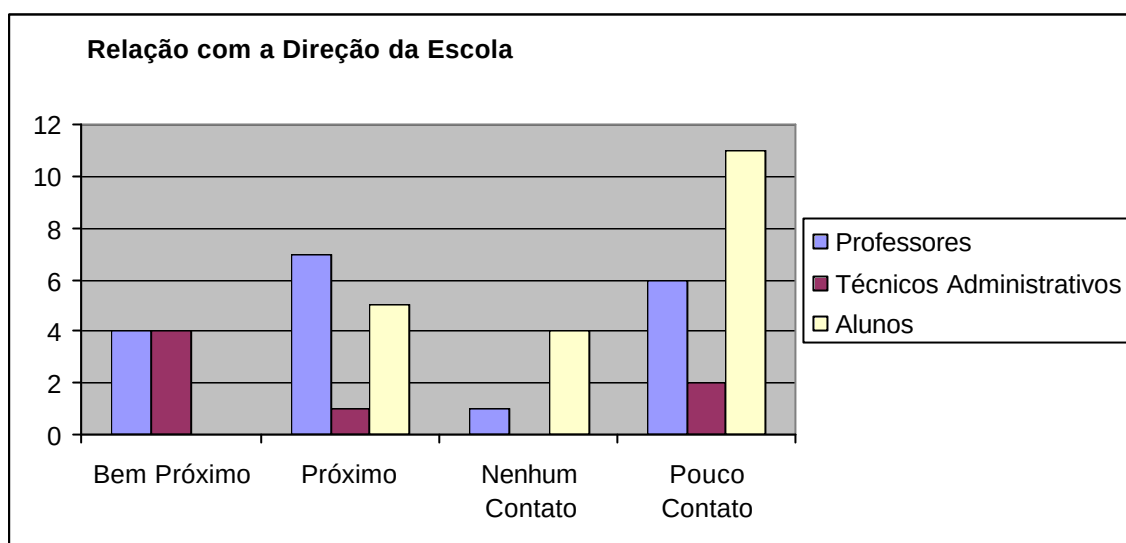


Gráfico 2 – Relação com a direção da instituição

No espaço escolar, conforme afirma Lück (2001) em estudo de caso referente às Escolas Municipais de Lake Washington nos Estados Unidos, que apresentava queda na qualidade de ensino, insatisfação de pais, professores e conseqüentemente dos alunos, uma das ações garantidoras do sucesso do distrito Escolar foi aumentar a comunicação entre todos os níveis e entre todos os segmentos da comunidade, considerando as pessoas e as relações humanas como elementos mais importantes que as estruturas burocráticas.

Há necessidade de garantir ações com visão global na instituição pesquisada, enfatizando a importância do envolvimento de todos os atores e garantindo o contato direto não só dos docentes e dos técnicos administrativos com a direção, mas procurando garantir a participação dos alunos na tomada de decisão.

Quando um gestor prioriza a participação democrática nos processos decisórios, ele oferece a possibilidade de participação, estabelecendo mecanismos de participação, dentre os quais podemos destacar o utilizado pelas Escolas Municipais de Lake Washington, nos Estados Unidos, onde, no âmbito da escola, são formadas equipes com representantes dos professores, dos administrativos, dos funcionários e, às vezes, dos alunos. Garantindo, assim, uma maior participação na tomada de decisão.

A esse respeito, diante do questionamento quanto à elaboração do calendário através da quarta pergunta do questionário, nota-se que a maioria dos entrevistados afirma que este é elaborado com a participação dos docentes e direção, caracterizando a participação ativa dos professores e a ausência dos demais segmentos, conforme podemos observar no gráfico seguinte.

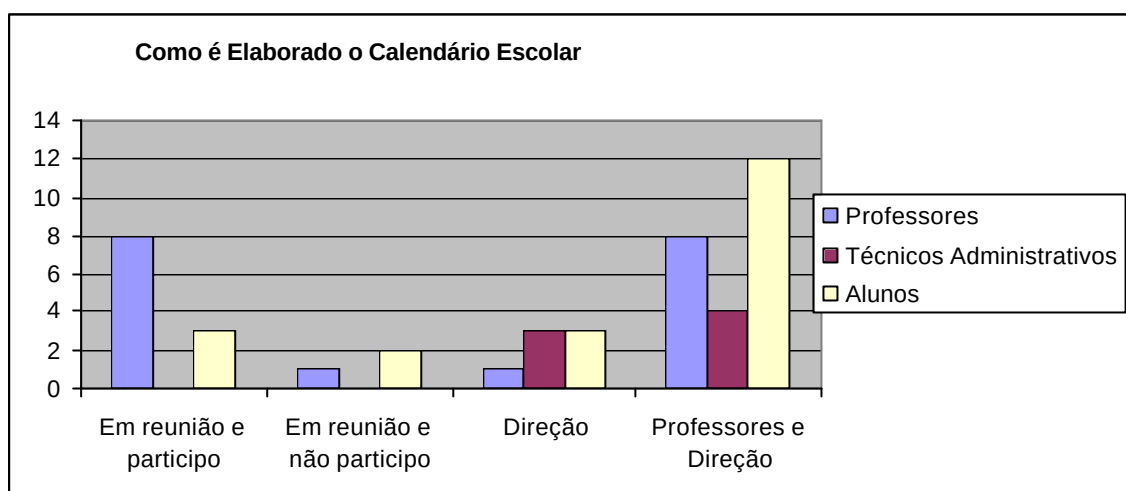


Gráfico 3 – Participação na elaboração do calendário escolar

Todos os segmentos responderam que é elaborado pela direção e pelos professores, mostrando claramente que os demais não participam da reunião de elaboração do calendário da instituição. Mais uma vez verifica-se que os alunos, apesar de fazerem parte da comunidade escolar, assim como os técnicos, na sua maioria não se fazem representar na elaboração do calendário, que é parte integrante do planejamento anual de uma instituição de ensino.

Assim, mediante as observações no espaço pesquisado, pode-se afirmar que a gestão participativa visa a superação do autoritarismo, do individualismo e das desigualdades sociais, mas sua implantação exige a superação das distorções sociais presentes em algumas práticas educacionais e na legislação, tornando-se necessária uma reflexão e reavaliação dos mecanismos autoritários presentes na instituição de educação, visando facilitar as relações sociais entre os segmentos.

A construção da democracia participativa pode ser observada, ainda, em outros diferentes aspectos do espaço escolar: o envolvimento, a discussão com os segmentos, a troca de idéias e conhecimentos, possibilitando que os mecanismos de poder tenham sua ação focada na necessidade do grupo e não no destaque individual da figura do gestor, pode ser expresso, por exemplo, pelo estabelecimento de eleições para sua escolha.

Para que a escola possa ter condições de realizar o seu projeto, viabilizando a solução de problemas imediatos, referentes à estrutura física, ou aos recursos materiais e humanos, faz-se necessário um orçamento e na instituição pesquisada, quando os segmentos foram interrogados no tocante à existência de orçamento financeiro para o funcionamento da instituição, todos responderam que têm conhecimento da existência de um orçamento, conforme podemos ver no gráfico seguinte.

Erro! Não é possível criar objetos a partir de códigos de campo de edição.

Gráfico 4 – Conhecimento do orçamento financeiro da instituição

Por meio do orçamento financeiro, ‘dinheiro direto na Escola’, torna-se possível viabilizar a solução imediata de alguns problemas do cotidiano escolar; o orçamento torna-se um elemento facilitador, permitindo uma maior autonomia na utilização desses recursos financeiros. Mas, apesar de todos afirmarem, conforme o gráfico acima, que a Instituição recebe este orçamento – quinta pergunta, não ocorre o mesmo no tocante à participação de

cada um na definição das prioridades locais, pois a maioria dos entrevistados, ao serem questionados no tocante à participação na definição das prioridades – sexta pergunta, afirmam que não é visível a participação de todos os atores na tomada de decisão e, assim, a determinação das prioridades não é uma decisão coletiva e sim individual.

O orçamento, no entanto, está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos e, portanto, na sua utilização é preciso a participação dos atores, para que haja uma melhor definição das prioridades.

Na instituição pesquisada, apesar disso, diante do questionamento no tocante à participação dos segmentos na definição do orçamento e, conseqüentemente, da sua utilização – sexta pergunta, a grande maioria afirma que este não é definido com a participação coletiva.

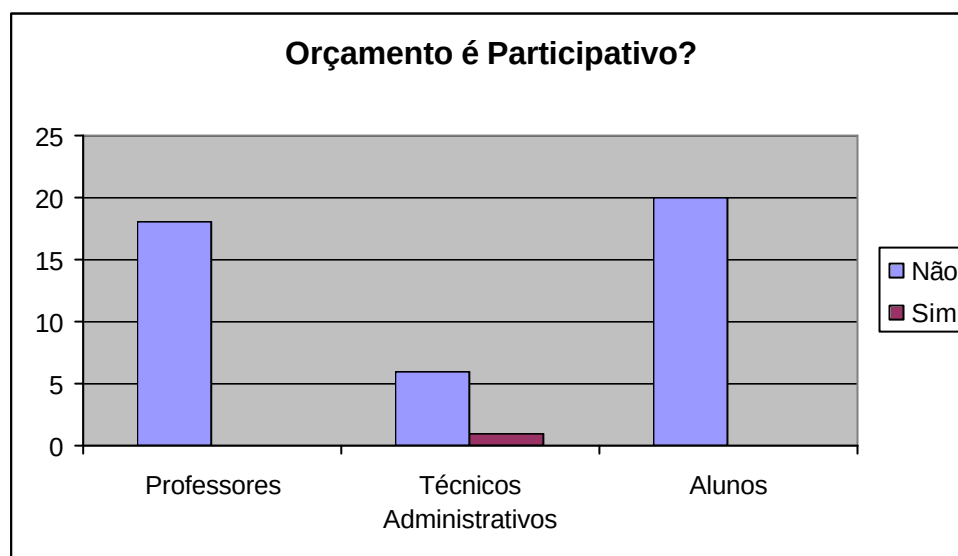


Gráfico 5 – Orçamento definido de forma participativa, sim ou não ?

A idéia de soberania popular e, por conseguinte, o triunfo dos sistemas representativos do Governo, em contraposição aos Estados antigos, quando o monarca considerava patrimônio próprio o tesouro público e a soberania do príncipe tinha fundamento divino, vigora em alguns estabelecimentos de ensino, onde até mesmo o orçamento financeiro tem suas ações definidas por todos os envolvidos. Isto é notório nas instituições que recebem os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pois uma das exigências na utilização deste orçamento financeiro é que a definição das prioridades, a utilização e a fiscalização dos recursos sejam definidas por um Colegiado, denominado Conselho Escola Comunidade (CEC).

Esse Conselho é composto de representantes dos diversos segmentos que fazem parte da instituição, tendo o gestor na função de presidente, o qual conta com a participação de maneira representativa dos demais segmentos. Esses representantes são eleitos para a função, representando os anseios e necessidades do seu respectivo segmento junto à direção, desta forma possibilitando uma maior visão da necessidade de cada segmento e, assim, facilitando a definição das prioridades na coletividade.

Uma referência bíblica expressa a importância da divisão do poder, de forma a facilitar a resolução de problemas. No livro Êxodo no capítulo 18 versículos de 13 a 26, temos o seguinte relato:

No dia seguinte Moisés sentou-se para julgar as questões do povo e ficou ocupado desde a manhã até a noite. Quando Jetro viu tudo o que Moisés

estava fazendo, perguntou: -Por que você está agindo assim? Por que está resolvendo sozinho os problemas do povo, com todas essas pessoas em pé ao seu redor, desde a manhã até a noite? Moisés respondeu: -Eu tenho de fazer isso porque as pessoas vêm falar comigo para saberem o que Deus quer. Quando duas pessoas têm uma questão, elas vêm falar comigo para que eu resolva quem está certo. E explico os mandamentos e as leis de Deus a todos. Então Jetro disse: -O que você está fazendo não está certo. Desse jeito você vai ficar cansado demais, e o povo também. Isso é muito trabalho para você fazer sozinho. Agora escute o meu conselho, e Deus o ajudará. Está certo que você represente o povo diante de Deus e também que leve a ele os problemas deles. Você deve ensinar-lhes as leis de Deus e explicar o que devem fazer e como devem viver. Mas você deve escolher alguns homens capazes e colocá-los como chefes do povo: chefes de mil, de cem, de cinquenta e de dez. Devem ser homens que temam a Deus, que mereçam confiança e que sejam honestos em tudo. Serão eles que sempre julgarão as questões do povo. Os casos mais difíceis serão trazidos a você, mas os mais fáceis eles mesmos poderão resolver. Assim será melhor para você, pois eles o ajudarão nesse trabalho pesado. Se você fizer isso, e se for essa a ordem de Deus, você não ficará cansado, e todas essas pessoas poderão ir para casa com as suas questões resolvidas. Moisés aceitou o conselho de Jetro e escolheu homens capazes entre todos os israelitas. Ele os colocou como chefes de mil, de cem, de cinquenta e de dez. Eles sempre julgaram as questões do povo, resolvendo as mais fáceis e trazendo para Moisés as mais difíceis. (ALMEIDA, 1993, p. 53)

Esse relato, apesar do contexto religioso, expressa a importância de estabelecer estratégia de divisão do poder, onde a divisão de tarefas é utilizada visando garantir soluções mais próximas da realidade de cada um e viabiliza uma melhor atuação do líder, facilitando o desempenho da difícil tarefa de liderar.

Quando se busca solução para problemas, faz-se necessária uma compreensão das reais necessidades de cada um dos envolvidos. No espaço escolar, principalmente numa escola de grande porte (mais de 1.000 alunos), problemas fazem parte do seu cotidiano, quer sejam relacionados à estrutura física - vazamentos e entupimentos, entre outros, podem surgir num espaço utilizado por muitas pessoas durante um período longo, quer relacionados aos materiais de consumo e ou permanentes que precisam ser adquiridos para garantir o desenvolvimento do projeto pedagógico e, ainda, aos problemas de relacionamento entre os diversos alunos, professores, funcionários e técnicos que podem surgir, exigindo uma resposta imediata.

No tocante às soluções dos problemas, observa-se, em resposta à sétima pergunta, uma participação da direção na busca das possíveis soluções. Conforme o relato do texto bíblico, os entrevistados respondem que a solução dos problemas cabe à direção, representando uma sobrecarga para a mesma.

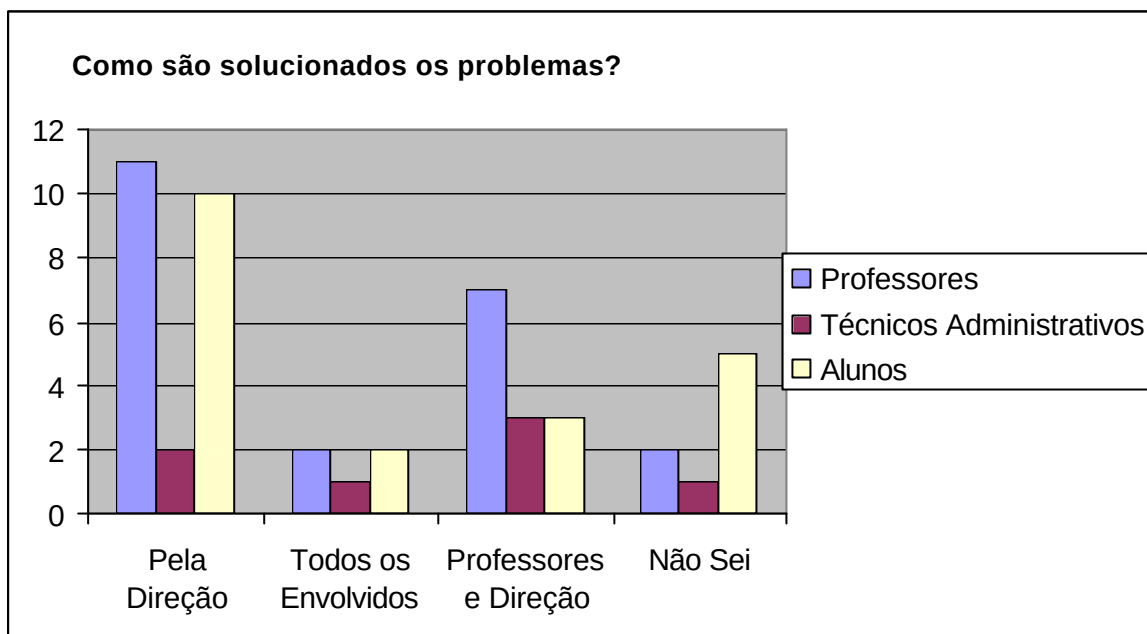


Gráfico 6 – Quem soluciona os problemas que surgem?

A definição de papéis, como pré-condição alternativa, é fator fundamental para garantir um melhor desempenho de todos os atores, dando condições à escola de organizar o seu trabalho pedagógico com base na realidade do seu aluno e do contexto local em que a Instituição se encontra, pois uma escola rural vai ter peculiaridades diferentes das de uma escola urbana. Mesmo que em ambas haja alunos oriundos dos diversos contextos, a definição dos objetivos da Instituição deve estar bem clara para todos os envolvidos.

O Projeto Político-Pedagógico apresenta-se, por sua vez, como documento oficial que garante o registro destes objetivos. Um documento que não deve ser somente uma coletânea de objetivos, estratégias e determinações totalmente distante da realidade da instituição, mas que deve realmente apresentar a instituição, e o trabalho que esta oferece para a comunidade, ou seja, sua missão na sociedade em que está inserida. Apesar de em algumas instituições os segmentos não demonstrarem conhecimento da existência deste documento oficial, na instituição pesquisada, a maioria afirma ter conhecimento da existência deste documento – vide a oitava pergunta.

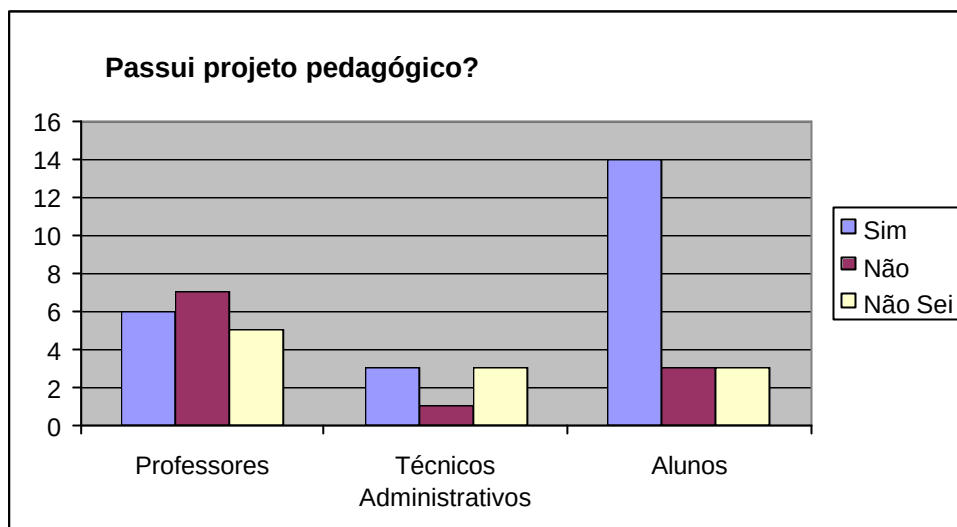


Gráfico 7 – A instituição possui projeto político pedagógico, sim ou não?

Na elaboração do Projeto Político-Pedagógico, além do mais, a instituição e, principalmente, o gestor, precisa ter o cuidado para, através dele, valorizar a realidade da instituição, por meio da garantia de esforços que objetivem melhores resultados para os alunos, uma vez que ele é um instrumento de trabalho que mostra o que vai ser feito, quando, de que maneira e por quem será realizado o trabalho pedagógico para chegar aos resultados desejados. Por isso, nele deve estar explícita a participação de todos os envolvidos, pois, conforme afirma Gadotti (1994, p. 25) e Veiga (1995, p. 32), “não se constrói um projeto sem uma direção política, um norte, um rumo”. Isso significa que cada instituição caracteriza-se pela relação existente entre finalidade e objetivos, sendo estes estabelecidos pelo grupo no qual ela encontra-se inserida. Essa é a questão subjacente à inclusão da nona pergunta no questionário preparado para a pesquisa de campo.

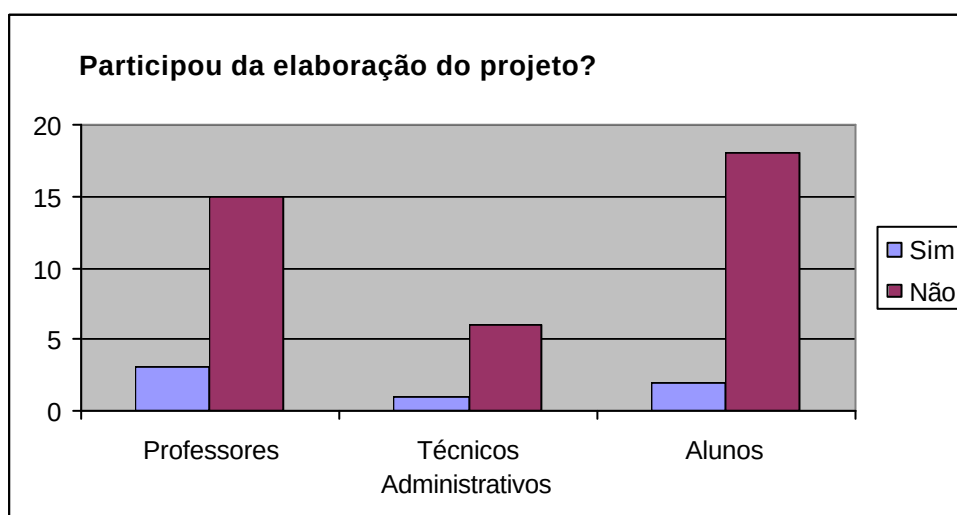


Gráfico 8 - Você participou da elaboração do projeto político pedagógico?

Quando a maioria dos informantes afirma não ter participado da elaboração do Projeto Político-Pedagógico, fica bem claro que as prioridades não são definidas de forma

participativa e, se o Projeto não é estabelecido na coletividade, a insatisfação com as decisões será bem nítida e isto pode ser observado na resposta à última pergunta do questionário, quanto à utilização dos recursos.

Erro! Não é possível criar objetos a partir de códigos de campo de edição.

Gráfico 9 – Satisfação quanto à utilização dos recursos

Todos os atores estão insatisfeitos com a gestão dos recursos que são recebidos pela instituição de ensino. A gestão dos recursos, na visão da maioria da escola, não são utilizados de forma eficiente. Não há uma definição das prioridades que são necessárias para um bom funcionamento da escola pela comunidade; o gestor administra os recursos individualmente, esquecendo totalmente o coletivo, assim criando um ambiente de insatisfação na instituição.

Em suma, os atores desconhecem a organização, a estrutura e o funcionamento, sobretudo administrativo, da instituição. Tudo isso, porque esses atores estão diante dos reflexos de um modelo autocrático, vertical de um sistema educacional fechado, que dificulta a participação dos atores na gestão da instituição.

CONCLUSÕES

Um dos fatores que travam a participação dos atores na gestão da escola é a pouca experiência democrática dos indivíduos, o pensamento de muitos de que a capacidade de gerir a instituição é obrigação somente do gestor escolar, um modelo vertical e totalmente fechado, o autoritarismo dos gerentes e do próprio grupo, a ausência de programas sérios que capacitam os atores e a conseqüente ausência de uma política educacional que valorize os trabalhadores da educação (planos de carreira, remuneração digna e etc). A gestão participativa é uma exigência da própria sociedade que quer vê-la como um dos possíveis caminhos para a democratização do poder da escola e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da sociedade brasileira. O gestor não é o responsável único e último pela

instituição de ensino, mas o seu desenvolvimento é um dever de todos os atores da comunidade escolar.

A administração autocrática, isto é, aquela que centraliza todas as decisões e todo poder nas mãos do gestor, acaba gerando uma sobrecarga de trabalho para os mesmos e, por conseguinte, estabelece relações conflituosas na instituição de ensino.

No colégio técnico da UFRRJ há necessidade de uma gestão participativa por parte dos atores da instituição. Os atores responderam questões sobre a participação na gestão da instituição na pesquisa de campo desta dissertação, face ao que ficou constatada a falta de participação, a falta de comunicação entre os atores, a falta de um projeto político-pedagógico construído pela comunidade e a falta de um planejamento financeiro, causando grandes conflitos e insatisfação na comunidade escolar. As decisões e as prioridades são definidas pela direção, professores e, na maioria das vezes, somente pelo gestor, deixando os outros atores de fora da administração do colégio.

O resultado da pesquisa detectou, portanto, uma gestão autoritária na instituição de ensino examinada. A instituição estudada necessita rever os seus processos, principalmente no que se refere à utilização dos recursos financeiros recebidos para o desenvolvimento do ensino, uma vez que todos responderam que os recursos orçamentários não são distribuídos de forma eficiente na instituição de ensino.

A experiência de Porto Alegre deve ser observada, no que se refere à utilização de um orçamento participativo, onde todos participam na tomada de decisão das prioridades da escola. Recomendo o uso da gestão participativa como estratégia de superação do autoritarismo e do individualismo, visando sempre a construção de uma escola cidadã - pois todos os atores participam da escola - e pública, isto é, que destina-se, de fato, a toda a sociedade, como determina a constituição brasileira.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. **A educação precisa de mais que política**. Época, Ed. 466. 23 abr. 2007. Nossa Política, p. 48.

ALMEIDA, João Ferreira de Almeida (Trad.). **A Bíblia Sagrada**: o antigo e o novo testamento. 2. ed. Revista e atualizada no Brasil. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 1993.

ANDRIOLLI, Antônio Inácio. O orçamento participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha?. **Revista Espaço Acadêmico**. Porto Alegre, n. 43, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/043/43andrioli.htm>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995. p. 19

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. **Princípios básicos para um sistema de planejamento**. Revista ABOP, Brasília, DF, v. 10, n. 1, p. 23-29, jan./abr. 1986.

BATITUCCI, Marcio Dayrell. **Recursos Humanos 100%: a função RH no terceiro milênio**. Rio de Janeiro: Qualitmark, 2000.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE nº 16, de 25 de novembro de 1999. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 26 nov. 1999. Seção 1.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1.

_____. Decreto. nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 24 dez. 1986. Seção 1.

_____. **Educação Profissional: legislação básica**. 5. ed. Brasília, DF: PROEP, 2001.

_____. Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959, regulamentado pelo decreto 47.038, de 16 de outubro de 1959. Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 17 fev. 1959. Seção 1.

_____. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 04 maio 1964. Seção 1.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 24 jul. 1991. Seção 1.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1.

_____. Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 9 dez. 1994. Seção 1.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei Darcy Ribeiro. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1. Disponível em:

<<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1996/9394.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2007.

_____. Lei nº 9.648, de 27 de maio 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 28 maio 1998a. Seção 1.

_____. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 28 maio 1998b. Seção 1.

_____. Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 18 nov. 2005. Edição extra.

_____. Ministério da educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistema=1>>. Acesso em: 05 jan. 2008.

_____. Ministério da Fazenda. **Rede SEPRO: manual siafi**, 2008. Disponível em: <<http://acesso.serpro.gov.br/2002>>. Acesso em: 14 dez. 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 705, de 22 de novembro de 1994. Representação contra irregularidade na aplicação da Lei nº 8.666/93. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, 23 nov. 1994. Seção 1. p. 18599.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1995.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo**. São Paulo: Vozes, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gerenciando pessoas: o passo decisivo para a administração participativa**. São Paulo: Makron Books, 1994.

CORE, Fabiano Garcia. O processo orçamentário brasileiro. **Revista ABOP**. Brasília, DF, v.13, n. 2, p. 7-20, mai/set. 1992.

COTRIM, Gilberto Vieira. **Direito e legislação: introdução ao Direito**. São Paulo: Saraiva, 2000.

DURAND, T. Strategizing for innovation: competence analysis in assessing strategic change. In: SACHEZ; HEENE, Aimé (Ed.). **Competence-based strategic management**. England: John Wiley & Sons, 1998.

FONSECA, Thaís N. de Lima e. História da educação e história cultural. In: FONSECA, T.; VEIGA, C. **História e historiografia da educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia: diálogo e conflito**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 23. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1970.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO.(Org). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Aprender e ensinar participando. In: Seminário Nacional Escola Cidadã, 1994, Porto Alegre. **Trabalhos apresentados...**Porto Alegre: Universidade de São Paulo, 1994. p. 2> Disponível em: <http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Escola_Cidada/A%20autonomia_qualidade_ensino_1994.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2007.

GIACOMONI, James. A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 47-59, abr/jun. 1994.

_____. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 1997.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4 ed. São Paulo: Artmed, 2005.

GUTIERREZ, Gustavo Luis. **Gestão comunicativa**: maximizando criatividade e racionalidade: uma política de recursos humanos a partir da teoria de Habermas. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

_____. **O pensamento pós metafísico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2001.

LESAR, Eliane Seigneur. Como Salvar o PPBS. **Revista ABOP**. Brasília, DF, v. 4, n. 2, p. 102 - 119, mai/ago., 1978.

LUCK, Heloisa et al. **A escola participativa**: o trabalho do gestor escolar. 5 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. Gestor educacional: estratégia e ação global e coletiva no ensino. In: FINGER, Almeri Paulo et al. **Educação**: caminhos e perspectivas. Curitiba: Champagnat, 1996.

MASLOW, Abraham Harold. **Motivation and personality**. New York: Harper, 1954.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Maria S. N. Competências e habilidades requeridas para o exercício de função gerencial em instituições federais de ensino. **Cadernos temáticos**, Rio Grande do Norte, n. 12, p. 53-59, dez. 2006. Disponível em: <http://www.rede.net.br/publicacoes/arquivos/20070912_102630_GES-12-DEZ-2006-12.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2007.

PEREIRA, Luis Carlos. **Exposição no Senado sobre a reforma da Administração Pública ou Reforma do Estado para a Cidadania**. Brasília, DF: Ministério da Administração e Reforma do estado, 1988.

PINHO, W. L. M. **Como desenvolver a satisfação no trabalho**. BR desenvolva-se, Brasília, DF, novembro, 1995.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **O controle interno na Administração Pública Federal Brasileira**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, A. C. de O. et al. **Uma metodologia de avaliação da satisfação dos clientes externos e internos para empresários do ramo de restaurantes**, 2004. Disponível em: <<http://www.unama.br:8080/principal/colunistas/coluna.jsp?idColuna=6>>. Acesso em: 01 ago. 27.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

SOARES, Ana Maria Dantas. **Política educacional e configuração dos currículos dos cursos de formação de Técnicos em Agropecuária, anos 90: regulação ou emancipação**. 2003. 162 f. Tese (Doutorado)- Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

SOUZA, Rubens Gomes de Souza. **Compêndio de legislação tributária**. São Paulo: Resenha tributária, 1975.

VEIGA FILHO, João Pedro da. **Manual de Ciências das finanças**. São Paulo: Espíndola e Comp., 1996.

VEIGA, Ilma passos (Org.). **Projeto político pedagógico da escola**. Campinas: Papirus, 1995.

VENÂNCIO, Rafael Duarte Oliveira. Como funciona o orçamento participativo? **Revista eletrônica do centro de estados da metrópole**, n. 13, São Paulo, abr./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/diversidade/numero13/1.html>>. Acesso em: 14 dez. 2007.

VERGARA, Sylvia Constant; BRANCO, Paulo Durval. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. In: Busca da visão de totalidade. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 6, p. 20-31, nov./dez. 1993.

WEBER, Demétrio. Ilhas de excelência, e exemplo, no ensino público: escolas federais superam particulares e lideram novo índice no MEC. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 abr. 2007. Disponível em: <<http://olharbrasil.blogspot.com/2007/04/ilhas-de-excelencia-e-exemplo-no-ensino.html>>. Acesso em: 14 dez. 2007.

YIN. R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Boormam, 2005

ANEXOS

ANEXO 1 - Quadro dos créditos orçamentários

0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União								51.271.576
0181	Operações Especiais								51.271.576
0033	Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis	09	272						51.271.576
	Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis – No Estado do Rio de Janeiro.....(Seq:006331)								51.271.576
	- Pessoa beneficiada (unidade) 1250			S	1-PES	1	90	0	153
				S	1-PES	1	90	0	156
				S	1-PES	1	90	0	169
0750	Apoio Administrativo								5.118.445
2010	Atividades								5.118.445
0033	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	12	365						246.220
	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados – No Estado do Rio de Janeiro.....(Seq:006332)								246.220
	- Crianças de 0 a 6 anos atendida (unidade) 259			F	3-ODC	2	90	0	100
2011	Auxílio-Transportes aos Servidores e Empregados	12	331						1.848.435
0033	Auxílio-Transportes aos Servidores e Empregados – No Estado do Rio de Janeiro.....(Seq: 006333)								1.848.435
	- Servidor beneficiado (unidade) 1245			F	3-ODC	1	90	0	100
2012	Auxílio- Alimentação aos Servidores e Empregados	12	306						3.023.790
0033	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados – No Estado do Rio de Janeiro.....(Seq: 006334)								3.023.790
	- Servidor beneficiado (unidade) 1762			F	3-ODC	1	90	0	100
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais								263.810
0005	Operações Especiais	28	846						263.810
0033	Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas								263.810
	Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas – No Estado do Rio de Janeiro.....(Seq: 006335)								263.810
				F	1-PES	1	90	0	100
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica								837.097
2992	Atividades	12	363						837.097
0033	Funcionamento da Educação Profissional								793.617
	Funcionamento da Educação Profissional – No Estado do Rio de Janeiro.(Seq: 006336)								793.617
	- Aluno matriculado (unidade) 900			F	3-ODC	2	90	0	112
				F	3-ODC	2	90	0	250
2994	Assistência ao Educando de Educação Profissional	12	363						43.480
0033	Assistência ao Educando de Educação Profissional – No Estado do Rio de Janeiro.....(Seq: 006337)								43.480
	- Aluno assistido (unidade) 110			F	3-ODC	2	90	0	100
1067	Gestão da Política de Educação								23.919
4572	Atividades	12	128						23.919
0033	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação								23.919
	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação – No Estado do Rio de Janeiro.....(Seq: 006338)								23.919
	- Servidor capacitado (unidade) 50			F	3-ODC	2	90	0	112
				F	3-ODC	2	90	0	250

ANEXO 2 - Decreto nº 4.877



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 4.877, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2003.

Disciplina o processo de escolha de dirigentes no âmbito dos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais e Escolas Agrotécnicas Federais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Os Centros Federais de Educação Tecnológica, as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrotécnicas Federais serão dirigidos por um Diretor-Geral, nomeado pelo Ministro de Estado da Educação, a partir da indicação feita pela comunidade escolar, nos termos deste Decreto.

Art. 2º Compete ao Conselho Diretor de cada instituição deflagrar o processo de escolha, pela comunidade escolar, do nome a ser indicado ao Ministro de Estado da Educação para o cargo de Diretor-Geral.

Art. 3º A condução do processo de escolha pela comunidade escolar de que trata o art. 2º será confiada à Comissão Eleitoral, instituída especificamente para este fim, que possuirá a seguinte composição:

- I - três representantes do corpo docente;
- II - três representantes dos servidores técnico-administrativos; e
- III - três representantes do corpo discente.

§ 1º Os representantes de cada segmento serão eleitos por seus pares.

§ 2º Os nomes escolhidos serão encaminhados ao Conselho Diretor para publicação de portaria contendo os nomes de todos os membros da Comissão Eleitoral assim constituída.

§ 3º Na reunião de instalação dos trabalhos, a Comissão Eleitoral indicará o seu presidente.

Art. 4º Poderão candidatar-se ao cargo de Diretor-Geral os docentes pertencentes ao Quadro de Pessoal Ativo Permanente da Instituição, com pelo menos cinco anos de efetivo exercício na Instituição de Ensino.

§ 1º Do processo de escolha a que se refere o caput participarão todos os servidores que compõem o Quadro de Pessoal Ativo Permanente da Instituição, bem como os alunos regularmente matriculados.

§ 2º Não poderão participar do processo de escolha a que se refere o § 1º:

- I - professores substitutos contratados com fundamento na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;
- II - servidores contratados por empresas de terceirização de serviços; e
- III - ocupantes de cargos de direção sem vínculo com a instituição.

Art. 5º Em todos os casos prevalecerão o voto secreto e uninominal, observando-se o peso de dois terços para a manifestação dos servidores e de um terço para a manifestação do corpo discente, em relação ao total do universo consultado.

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, contam-se de forma paritária e conjunta os votos de docentes e de técnicos-administrativos.

Art. 6º O nome do candidato escolhido, mediante observância estrita e cumulativa do disposto nos arts. 2º, 3º, 4º e 5º, será encaminhado pelo Presidente do Conselho Diretor ao Ministro de Estado da Educação, no mínimo trinta e no máximo sessenta dias antes do término do mandato em curso.

Art. 7º O mandato de Diretor-Geral de Centro Federal de Educação Tecnológica, Escola Técnica Federal e Escola Agrotécnica Federal será de quatro anos, sendo vedada a investidura em mais do que dois mandatos consecutivos.

Parágrafo único. No caso dos Centros Federais de Educação Tecnológica recém-implantados mediante transformação de antigas Escolas Técnicas Federais ou Escolas Agrotécnicas Federais, a restrição relativa à investidura em mandatos consecutivos aplica-se aos atuais Diretores-Gerais, computando-se, entre seus mandatos, aqueles exercidos sob a denominação de Escola Técnica Federal ou Escola Agrotécnica Federal, conforme a origem de cada instituição.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as remissões relativas aos Centros Federais de Educação Tecnológica constantes dos arts. 4º, 5º e 6º do Decreto nº 1.916, de 23 de maio de 1996, os arts. 5º e 6º do Anexo ao Decreto nº 2.542, de 15 de abril de 1998, e os arts. 8º e 9º do Anexo ao Decreto nº 2.855, de 2 de dezembro de 1998.

Brasília, 13 de novembro de 2003; 182ª da Independência e 135ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA *Presidente da República*
Rubem Fonseca Filho *Vice-Presidente da República*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 14.11.2003

ANEXO 3 - Pronunciamento do decano de assuntos financeiros

PERGUNTAS A SEREM FEITAS AO DECANO DE ASSUNTOS FINANCEIRO

1-Identificação:

NOME: EDUARDO MENDES CALLADO

CARGO: PROFESSOR ADJUNTO

FUNÇÃO: DECANO

TEMPO NA INSTITUIÇÃO: 18 ANOS

TEMPO NA FUNÇÃO: 3 ANOS

2- QUESTÕES:

* É respeitada a autonomia de recursos orçamentários do Colégio Técnico da UFRRJ?

☒ SIM () NÃO

*Comente a resposta:

TODOS OS PEDIDOS DE
GASTOS, OBRAS, EQUIPAMENTOS,
ETC, FEITOS NO PERÍODO
ADEQUADO SÃO ATENDIDOS.

ANEXO 4 - Pronunciamento do decano de assuntos administrativos

PERGUNTAS A SEREM FEITAS AO DECANO DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVO

1-Identificação:

NOME: EDUARDO MENDES CALLADO
CARGO: DECANO, DIGO PROFESSOR ADJUNTO
FUNÇÃO: DECANO
TEMPO NA INSTITUIÇÃO: 18 ANOS
TEMPO NA FUNÇÃO: 3 ANOS

2- QUESTÕES:

* É respeitada a autonomia nos pedidos de compras/serviços no colégio técnico da UFRRJ.

☒ SIM () NÃO

*Comente a resposta:

TODOS OS PEDIDOS DE
COMPRAS E OU SERVIÇOS
REALIZADOS NO PERÍODO
ADEQUADO SÃO ATENDIDOS.

ANEXO 5 – Questionário sobre gestão participativa no Colégio Técnico/UFRRJ
- Público-Alvo: Professores, Alunos do 4º modulo do Ensino Médio do Curso de
Agropecuária e Técnicos Administrativos -

Este questionário será utilizado para facilitar a compreensão dos diversos estilos de liderança. Conto com a sua colaboração respondendo às seguintes questões:

- 1 – Qual é a sua participação neste estabelecimento de ensino?
() aluno () educador () responsável () direção () técnico administrativo
- 2 – Você já participou de alguma reunião geral neste estabelecimento?
() sim () não
- 3 – Como é a sua relação com a direção deste estabelecimento?
() bem próxima () próxima () nenhum contato () pouco contato
- 4 – Como é elaborado o calendário deste estabelecimento de ensino?
() em reunião da qual eu participo () em reunião da qual não participo
() pela direção () pelos professores e direção
- 5 – A instituição recebe algum tipo de orçamento/financeiro ?
() sim () não () não sei
- 6 – A distribuição do orçamento é feita de forma participativa?
() sim () não
- 7 – Como são solucionados os problemas da instituição?
() pela direção () por todos os envolvidos () pelos professores e direção () não sei
- 8 - A instituição possui um projeto de trabalho?
() sim () não () não sei
- 9 – Você participou da elaboração desse projeto?
() sim () não
- 10 – Na sua opinião, os recursos da instituição são utilizados com eficiência?
() sim () não