

ÁREA TEMÁTICA:

Estratégias e competências organizacionais

TÍTULO:

GESTÃO DEMOCRÁTICA DE RECURSOS PÚBLICOS: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL VISTA COMO ESTRATÉGIA PARA A CONDUÇÃO TRANSPARENTE E EFICIENTE DA APLICAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO – UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE GUAJARÁ-MIRIM/RO

Angela de Castro Correia Gomes
angelacastroc@unir.br
Universidade Federal de Rondônia

Túlio Andrade Carneiro
tulioac@hotmail.com
Universidade Federal de Rondônia

George Queiroga Estrela
georgestrela@unir.br
Universidade Federal de Rondônia

RESUMO

Este texto tem como tema o modelo de gestão democrática e busca evidenciar a percepção dos gestores, diretores de escolas, representantes de APPs e do conselho do FUNDEB da educação municipal de Guajará-Mirim, RO, sobre a implantação da gestão democrática participativa pela Secretaria Municipal de Educação, pois entendemos que a participação é um processo que educa e tal prática pode ser considerada uma estratégia para tornar as decisões e as ações relacionadas à aplicação de recursos financeiros mais transparentes e condizentes com as aspirações sociais, portanto, mais eficientes. A condução das questões visou identificar o quanto os entrevistados estão abertos à implantação de uma gestão democrática participativa, qual a percepção sobre o assunto e quais suas práticas cotidianas. Utilizou-se a pesquisa de campo, de abordagem qualitativa, e o instrumento de coleta de dados foi o questionário, com questões semi-estruturadas, por meio do uso do gravador. Os resultados evidenciaram que todos os que participaram da amostra mostraram-se receptivos a uma gestão mais democrática dos recursos financeiros e consideraram a participação social como importante para a transparência da Administração Pública e para melhorar a qualidade da educação municipal. Conclui-se, entretanto, que suas práticas sinalizaram para certo distanciamento quanto à alocação teórica, indicando ser mais conveniente que a implantação de processos mais participativos ocorra aos poucos, de modo que a cultura da participação se fortaleça e se torne um processo natural no contexto da educação municipal.

Palavras-Chave: Educação pública municipal. Gestão democrática participativa. Estratégia. Aplicação de recursos financeiros.

1 INTRODUÇÃO

A democracia, pensada como estilo de vida, pode fazer parte do cotidiano de cada indivíduo, particularmente na educação, e a participação em processos democráticos, enquanto produto de debates, lutas, reivindicações, conflitos, vem se instalando, há muito, contra o autoritarismo, o absolutismo, a tirania, a hierarquia rígida na burocracia, a ditadura. Imaginar uma gestão democrática possível na educação requer dialógico, saber ouvir, liberdade de expressão, tolerância às diferenças, ou seja, ao outro e ao modo de ele ver o mundo, reflexões críticas de visão de mundo, decisão e realização conjuntas, troca de conhecimentos e experiências, de aflições, preocupações e até esperança, sonhos, utopias.

Este texto trata, então, da gestão democrática, tentando explicitar a participação social como estratégia para tornar a movimentação de recursos financeiros públicos mais condizente com as necessidades educacionais, pressupondo-se mais eficiente, além de dar transparência aos atos e decisões governamentais em nível municipal e particularmente quanto aos recursos destinados à educação básica. Assim, faz-se algumas concepções de estratégia, de gestão e de democracia e de gestão democrática, com ênfase na participação social, para vinculá-las à educação.

Diante o exposto, têm-se como indagação: em que medida os gestores, diretores de escolas, representantes de APPs e do conselho do FUNDEB da educação municipal de Guajará-Mirim, RO, estão receptivos à implantação de uma gestão democrática participativa? Para responder a este problema, os objetivos foram: identificar o quanto os entrevistados estão abertos à implantação de uma gestão democrática participativa, qual a percepção sobre o assunto e quais suas práticas cotidianas.

2 COMPREENSÃO DE GESTÃO E DE DEMOCRACIA

Compreender o significado de gestão democrática nos leva, antes, a uma clarificação dos significados de gestão e de democracia. A gestão de organizações vem, ao longo dos anos, se transformando, em decorrência do próprio processo evolutivo da humanidade. Gerir, na conjuntura atual, perpassa pelo processo de globalização; pelo avanço de tecnologias e da modernização; exige posturas e atitudes de respeito às diversidades e às culturas; implica perceber as próprias limitações e as dos outros; preocupação com novas estratégias e com o próprio processo de gestão em si, ao se tomar decisões, envolver pessoas e recursos materiais/imateriais e financeiros e agir.

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

O termo gerir deriva do latim *gerere* e implica em “ter gerência sobre; administrar, dirigir, gerenciar, governar, regular” (MICHAELIS, 1998, p. 1029). Além disso decorre do latim *gestione* a palavra *gestão*, que significa “ato de gerir, administração, direção” (MICHAELIS, 1998, p. 1031). Pode significar administração de projetos, direção de pessoas, gestão de recursos, governabilidade e regulação de entidades e/ou unidades políticas, estendendo-se a quaisquer tipos de organização.

Na visão de Paro, “em nosso dia a dia, administração (ou gestão...) costuma ser associada com chefia ou controle das ações de outros. [...] É compreensível, portanto, que gerir, administrar, seja confundido com mandar, chefiar” (PARO, 1998, p. 4), uma visão ligada à forma tradicional de gestão possível de ser identificada em certas organizações, mas que vem sendo substituída, em muitas outras, por uma visão mais contemporânea e que considera a evolução dos processos sociais, políticos, econômicos, ambientais e culturais.

A *gestão* ainda vem sendo entendida como um processo de caráter mais rotineiro que determina os meios para o alcance de fins imprescindíveis à sobrevivência e necessidades organizacionais, ou seja, implica na implementação de ações voltadas para cuidar e bem utilizar os recursos patrimoniais, envolve atividades técnicas e de natureza econômica, apresenta menor poder e autoridade, mas, implica mais praticidade, pragmatismo, dados quantitativos e uso de tecnologia (de execução política). De outra maneira, *gerir* ainda vem significando a tomada de decisão sobre o uso de recursos (materiais) e mobilização de pessoas que levem à satisfação das necessidades organizacionais e de seus integrantes, não havendo, nesse sentido, distinção quanto ao uso da expressão *administrar*.

Por outro lado, observa-se, no geral, que o ato de administrar vem sendo compreendido como mais *político* – de escolha e definição dos meios (decisão) para o alcance dos objetivos, e a gestão vem tendo uma conotação mais *técnica* – de escolha e aplicação de mecanismos (operacionalização) para atingir os fins. Entretanto, no campo da educação, Paro (1998) e Lima (2007a,b) salientam a necessidade de um estreitamento entre concepção e execução no que tange às condições necessárias a uma participação mais democrática na tomada de decisões, principalmente por que interferem nas atividades das organizações educativas (as escolas), em suas políticas, na sua gestão, e na definição de meios e recursos para sua operacionalização.

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

Adrião e Camargo (2001, p. 75) salientam que o termo ‘administração’ foi utilizado na CF/1988 e a partir dos anos 90 sobressaiu-se no contexto educacional brasileiro o termo gestão, procedente da área de administração empresarial (atualmente mais comumente denominada gestão empresarial), como sinônimo de administração. Conjetura-se que o termo gestão se estabeleceu para sobrepujar o “caráter técnico, pautado na hierarquização e no controle do trabalho por meio da gerência científica, que a palavra administração (como sinônimo de direção) continha”, demonstrando, na atualidade, os aspectos políticos relacionados às tomadas de decisões.

Salerno (2009, p. 30) expõe que o termo ‘administração’ está mais voltado para evidenciar um conjunto de informações sobre uma ideologia organizacional – o aspecto teórico; de outro modo, ‘gestão’ refere-se ao saber fazer, lembrando a figura do gerente diante às ações requeridas – o aspecto prático.

Para Lima (2008, p. 106) as práticas de gestão sofrem influências tanto dos modelos decretados (os que “se encontram formalizados, descritos e explicitados em suportes oficiais” como a legislação e outros documentos de caráter normativo), como de fatores diversos (objetivos, interesses, etc.). As lacunas do modelo se configuram como espaços para “uma intervenção autónoma dos actores, no respeito por princípios e regras gerais; se devolvem poderes, e responsabilizam pela sua aplicação, se resistem à tentativa centralizada de tudo prever, uniformizar e regular” (LIMA, 2008, p. 113). Essas possibilidades podem dirigir, por exemplo, a entidade pública para um cenário de descentralização e de autonomia legítima, ao gerar regras independentes e legitimadas por seus partícipes, tendo em vista que a (co)participação em decisões inerentes à coisa pública vem, cotidianamente, sendo evocada por demandas sociais, de modo inclusivo a educação.

As diferentes possibilidades de intervenção num processo de gestão mostram que não há um modelo de gestão, e sim modelos caracterizados pela decisão e ação de cada gestor ou grupo de pessoas respaldado por aquilo que acredita ser correto ou não, pelo conhecimento adquirido, os valores internalizados, as normas e as práticas vigentes, o contexto e temporalidade da decisão e da ação, a ‘obediência’ aos modelos já consagrados (LIMA, 2008), a adoção de orientações teóricas, as políticas que direcionam as ações e outras variáveis. A adoção de um trabalho coletivo na gestão escolar, seja ao nível de sistema (secretarias de educação, por exemplo) ou de subsistemas (escolas, por exemplo), está

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

respaldada no inc. VI do art. 206 da CF/1988, que menciona a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Perante isso, far-se-ão, a seguir, algumas considerações gerais sobre concepções de democracia¹.

Para Becker “o termo democracia diz primariamente respeito a uma forma de govêrno, e sempre significou govêrno por muitos, em oposição a govêrno por um – governo pelo povo, em oposição a govêrno por um tirano, um ditador ou um rei absoluto” (BECKER, 1964, p. 18). Na mesma linha, Pavan (1965, p. 15) assevera o dever do Estado em prol da realização do bem comum e explica que o surgimento das democracias modernas adveio “como reacção contra os Estados absolutos, absolutistas ou totalitários; Estados em que os direitos do homem, ou não são reconhecidos ou, se o são, não possuem qualquer tutela jurídica”, portanto, o Estado democrático emerge para resguardar (tutela) os direitos (reconhecidos) de cada cidadão.

Na modernidade, a democracia “é reforçada por uma ideologia plenamente desenvolvida, [...] ao dotar o indivíduo de direitos naturais e imprescritíveis, [...] como a única capaz de alcançar os objetivos de uma boa vidaⁱⁱ” (BECKER, 1964, p. 29). A esse respeito, Pavan (1965) afirma que um regime democrático tem como legítimo o exercício dos direitos políticos do indivíduo e admite, ainda, os direitos naturais como religioso, cultural, econômico, profissional e outros, o que dar a entender liberdade para agirmos sob iniciativa e responsabilidade próprias e que “a imprescritibilidade significa que mesmo lesados por longas datas, os direitos naturais do homem não perderam a validade e estão unidos à sua espiritualidade, racionalidade e liberdade” (GOMES, 2011, p. 103). Sobre a relação entre democracia e liberdade, Burdeau (1962, p. 13) afirma:

Racionalmente e de facto, a democracia está indissolúvelmente ligada à ideia de liberdade. A sua definição mais simples, e igualmente a mais válida, o governo do povo pelo povo, só adquire o seu pleno sentido se se considerar que, exclui o poder de uma autoridade que de modo algum procederia do povo. Assim, a democracia é, antes de mais, um sistema de governo que tende a incluir a liberdade na conexão política, quer dizer, nas relações de obrigação à obediência. Inerentes a toda a sociedade politicamente organizada. Nela subsiste, sem dúvida, a autoridade, mas estruturada, de tal modo que, fundada sobre a adesão daqueles que lhe estão submetidos, se mantém compatível com a sua liberdade.

Para os homens denota o Estado reconhecer, tutelar e promover os direitos naturais, e *com os homens*, revela que o direito político impõe aos cidadãos o dever de participar na vida pública (PAVAN, 1965). A vida em sociedade requer que haja uma relação recíproca entre os

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

homens, uma vez que a individualização na busca de seus ideais não condiz com o desenvolvimento daquela. A subsistência da sociedade demanda o respeito a determinadas crenças já estabelecidas e que as ideias comuns e ações sejam compartilhadas, constituindo um corpo social (TOCQUEVILLE, 2007).

A democracia representa uma forma de convivência em igualdade entre os indivíduos. Burdeau (1962, p. 10) salienta que “é para eles que a democracia deve ser aquilo que é; eles não são especialistas de ciência política, e é deles, no entanto, que depende o futuro do regime que construiram”, cabendo, desse modo, aos seus representantes, atender às expectativas sociais – decidir e agir em prol da nação. Contudo, afirma:

a vontade nacional apenas existe a partir do momento em que um acto dos representantes lhe tornou conhecida a substância. A representação não tem, portanto, por objecto delegar em certos órgãos o poder de interpretar os votos, ou as aspirações da colectividade. Ela visa a autorizar esses órgãos a dizer o que a nação quer; a ser a sua vontade e a sua voz: não realiza uma transferência, mas uma declaração de vontade (BURDEAU, 1962, p. 31).

A eleição de gestores ou representantes sociais, numa democracia, implica, nesse caso, na crença de seus eleitores ou votantes de que aqueles irão manter decisões e atitudes coerentes com a vontade do corpo social (nação, entidade pública, empresa, etc.)ⁱⁱⁱ e não de indivíduos ou certos grupos. Entretanto, nem sempre se evidencia a vontade do corpo social e a participação social surge como uma oportunidade estratégica para que os anseios e necessidades coletivas sejam atendidos.

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL VISTA COMO ESTRATÉGIA PARA TORNAR AS DECISÕES E OS ATOS DOS GESTORES DA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL MAIS TRANSPARENTES E EFICIENTES

A publicidade e a eficiência são dois dos princípios da Administração Pública brasileira, sendo este último inserido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), por meio da Emenda Constitucional 19 de 1998. A transparência é derivada do princípio constitucional da publicidade e de acordo com o § 1º do art. 37 da referida CF “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal”, sejam de autoridades sejam de servidores públicos. Este princípio vigora em todas as áreas/setores da atividade administrativa pública.

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

Há, ainda, no art. 70 da atual CF que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda”, acrescentando, também, que tem o dever de prestar conta a pessoa física ou jurídica que, em nome da entidade pública, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101 de 2000), sobre a gestão fiscal, há que os instrumentos de transparência são:

- Os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias;
- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada;
- Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

A transparência da gestão pública exige também o incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.

Por sua vez, as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo devem estar à disposição do público, no âmbito tanto do respectivo Poder Legislativo como do órgão técnico responsável por sua elaboração [...].

O princípio da transparência tem como finalidades levar ao conhecimento público os atos da gestão, como os serviços foram oferecidos ou prestados, quais e como foram efetuados os gastos, além de outras informações.

Considerar a participação social enquanto estratégia para tornar atos e decisões da administração pública, imbuídos de processos burocráticos, mais transparentes e mais eficientes (condizentes com as aspirações e necessidades de gestores de escolas), nos remete, ainda, ao entendimento do que seja uma estratégia.

Henderson (1998, p. 5) afirma que o planejamento da evolução de uma empresa passa pela estratégia, entendida como “a busca deliberada de um plano de ação para desenvolver e ajustar a vantagem competitiva de uma empresa”, desse modo, independentemente do tipo de empresa essa busca se inicia, antes, com o reconhecimento do que ela é e do que tem no momento em questão. A estratégia abrange todo o contexto organizacional e exige comprometimento, empenho e dedicação de toda a organização, e por ser revolucionária, está fadada ao fracasso ou ao sucesso, e este “depende normalmente da cultura, das percepções, atitudes e comportamento” (HENDERSON, 1998, p. 8), exigindo capacidade para prever e alocar recursos.

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

Porter (1998, p. 11) menciona que “a essência da formulação estratégica é lidar com a competição”. Sabe-se que a administração pública difere da administração privada em relação à natureza dos serviços/atividades, pois aquela não compete no mercado e não tem como valor o lucro auferido e sim a satisfação das necessidades sociais abrangendo o coletivo, como a oferta de segurança, educação, saneamento básico e outras, por meio de recursos originários de tributos e não pela venda de seus produtos/serviços no mercado, como ocorre na entidade privada. Diante disso, o julgamento da entidade pública não é pelo lucro final auferido e sim pela qualidade dos serviços ofertados; portanto, as políticas são administradas de acordo com os valores que a determinam e há controle sobre suas ações para que não haja malversação do dinheiro público. Isso conjectura afirmar que, no caso da entidade pública, a estratégia está mais relacionada com a aplicação que com a captação de recursos financeiros e inserir a participação social nesse processo é uma forma de atender mais plenamente as aspirações coletivas, entendendo-se que a eficiência no uso dos recursos está, nesse processo, diretamente vinculada à sua eficácia.

Porter (1997) aponta como estratégia genérica a diferenciação de produtos/serviços, que no caso proposto, não se considera para superar a concorrência, mas para sobrepujar o estilo de administração vigente. Parte-se do entendimento de que implementar a participação como diferenciação no modelo de gestão atualmente em voga na Secretaria Municipal de Educação (SEMED), inserido grupos (in)diretamente ligados ao sistema educacional municipal (como a associação de pais e professores – APPs, Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Merenda Escolar e outros) na tomada de decisão e aplicação dos recursos financeiros da referida Secretaria, que possui gestão plena, tendo em vista sua autonomia legal, em consonância com a Lei 1.009 GAB.PREF/2004, sobre os recursos da educação, pode provocar, ainda, uma diferenciação na qualidade dos serviços ofertados, pois normalmente, em uma organização, quando há participação conjunta numa atividade qualquer, desde sua idealização/elaboração, há uma tendência ao maior comprometimento dos envolvidos pelos resultados.

Crê-se, antes de tudo, que *a participação é um processo que educa*, considerando-se que envolve aprendizagens mútuas a partir das contribuições individualizadas, pois cada participante tem experiências e conhecimentos diferenciados que, em seu conjunto, formam um todo bem mais rico de idéias, mais inovador, com mais sugestões ou alternativas para

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

elaborar/aplicar projetos, planos, para solucionar um problema; torna o corpo social mais conhecedor dos processos burocráticos próprios da administração pública, da origem e da destinação dos recursos financeiros públicos, a partir da interação com o corpo técnico da SEMED, da maior aproximação com as formalidades exigidas, levando, nesse sentido, a um maior controle sobre o uso desses recursos e, conseqüentemente, a uma maior transparência da gestão, aspectos esses aqui considerados como atributos da diferenciação e que darão a capacidade necessária aos participantes para alocar recursos eficientemente.

A participação^{iv} (decorrente do direito político) no exercício dos poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), de acordo com Pavan (1965, p. 14), vem se manifestando historicamente sob diferentes modos e graus, e que nos tempos modernos está garantida em três planos:

- a) No campo da opinião pública: liberdade de manifestar as próprias opiniões políticas através de qualquer meio de expressão e sob qualquer forma considerada oportuna e eficaz: oralmente, por escrito, em jornais, em livros, pela rádio, pela televisão, pelo cinema, pelo teatro.
- b) No campo associativo: liberdade de criar instituições ou de criar associações ou movimentos de finalidade política: liberdade de fazer parte deles e de os abandonar.
- c) No campo da estrutura estadual: direito de ser eleitor e candidato a cargos públicos electivos de natureza política ou administrativa.

Sobre o reconhecimento da liberdade de opinião e de expressão da opinião^v, necessário para a manutenção do bem-estar mental coletivo, Mill (2006) discorre sobre quatro fundamentos: não podemos decidir pela humanidade usando do poder para suprimir uma opinião; a opinião geral que prevalece sobre qualquer assunto dificilmente ou jamais compõe a verdade em sua totalidade; a opinião dominante, dada como verdadeira, pode ser conservada como um preconceito pela maior parte dos que a aceitam, pois apenas um dos lados foi ouvido; inibir a expressão pode levar ao enfraquecimento, ou perda, e privação do próprio sentido de doutrina e sua influência sobre o caráter e a conduta, pois quanto menos ideias forem postas e discutidas, quanto mais manipulação existir, tanto mais ineficiente será o processo de discussão pública (MILL, 2006).

Sobre o associativismo^{vi}, o segundo direito político garantido, Tocqueville (2007) expõe sobre a experiência americana^{vii} no início dos anos de 1830 e chama a atenção para a importância de os indivíduos estarem sempre atuando e convivendo em grupos. A esse respeito, ele afirma que entre as leis que governam as sociedades humanas, o associativismo

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

se apresenta como a mais precisa e clara, salientando que “para que os homens permaneçam ou se tornem civilizados, é preciso que entre eles se desenvolva e aperfeiçoe a arte da associação” (TOCQUEVILLE, 2007, p. 605), pois a paixão dos indivíduos pela igualdade de condições (bem-estar material) pode levá-los a pensar para o momento (retorno imediato) e não para o longo prazo, pois que são seres individualistas e essa característica de comportamento os separam uns dos outros, levando a uma perda de força das estruturas mediadoras (ou sociedade civil) entre cada um e o poder central, afastando-os dos assuntos públicos.

Ainda segundo Tocqueville (2007), estados democráticos e liberdade humana^{viii} coexistem juntos e quanto mais democrática a sociedade mais os direitos são iguais, mas, numa sociedade mais igualitária os homens tendem a não acreditarem cegamente numa determinada classe ou indivíduo, prevalecendo a vontade geral ou da maioria. Se cada pessoa, individualmente, se torna fraca perante o Estado, para fazer frente a esse Estado o associativismo é uma saída viável, pois se constitui numa das características da democracia que favorece o controle individual diante aos poderes ilimitados do Estado sobre as particularidades individuais, evitando o poder absoluto ou tirania (dominante) da maioria^{ix} que, em consonância com Mill (2006, p. 32), ocorre “quando a própria sociedade é o tirano”. Para evitar o poder absoluto da maioria, Tocqueville (2007) compreende que o problema pode ser solucionado quando a sociedade civil é politizada através de sistemáticas ações mútuas dos indivíduos uns com os outros, em associações, onde participam de processos de tomada de decisão, imperando os interesses coletivos e se conservando a liberdade individual.

Quanto ao terceiro direito político afiançado, que ocorre com a participação e/ou inserção do indivíduo na estrutura do Estado^x, “o princípio capital do funcionamento da democracia moderna é representado pelo direito dos cidadãos de participarem da matéria pública de instância coletiva por meio do voto” (GOMES, 2011, p. 107), escolhendo seus representantes; e estes, munidos dos poderes que lhes foram adjudicados por cada votante, devem usá-los para tratar da coisa pública da forma como a sociedade quer, de acordo com a sua vontade.

Bobbio (2009) mostra sua preocupação em definir entre o delegado (o que representa uma classe) e o fiduciário (o eleito pela confiança depositada, para representar o coletivo), pois ocorre que no âmbito político há representantes eleitos que se tornam delegados e não

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

fazem jus à confiança que lhes foi depositada para que decidam e ajam em prol da coletividade. De forma semelhante, Rousseau (2008) trata do vínculo social como decorrente da vontade geral, formado pelos interesses comuns, tendendo para a igualdade, pois a vontade particular tende a satisfazer ao interesse privado, conduzindo/governando para as preferências e não representando o pensamento coletivo. Destarte, aponta como princípio fundamental que “se o interesse comum é o objetivo da associação, é claro que a vontade geral deve ser a regra das ações do corpo social” (ROUSSEAU, 2008, p. 89), pois a soberania é da sociedade e não do governo.

A democracia direta idealizada por Rousseau, segundo Pavan (1965) e Bobbio (2009) é difícil de ser aplicada, dada a complexidade e dimensão dessas estruturas. Entretanto, Há mecanismos de participação^{xi} direta que podem compatibilizar a democracia participativa com a representativa, pois não são mutuamente excludentes e podem ocorrer através de um *continuum*.

Conforme Santos (2007, p. 91) “a democracia representativa é, por um lado, autorização e, por outro, prestação de contas”, mas, no campo político, ainda impera a autorização e não a prestação de contas ou transparência dos atos e decisões, deixando uma lacuna nesse processo e fortalecendo a necessidade de inserção da sociedade, mais diretamente, na governabilidade da coisa pública, particularmente em nível municipal. E para a eleição de diferentes representações

a participação pode ocorrer em distintos âmbitos (associações, ONGs, cooperativas, conselhos, entidade e/ou setor público/privado, etc.), sob diferentes configurações [direta ou indireta, restrita ou ampla, simples ou complexa, rotineira ou esporádica, espontânea ou imposta, voluntária ou provocada, (não) dirigida, (não) manipulada, simbólica ou real, e outras], em diferentes graus (pode envolver: informação, consulta, cogestão, delegação, autogestão), e em diferentes níveis (nível 1: formulação da doutrina e da política, nível 2: estabelecimento de objetivos e estratégias, nível 3: elaboração de planos, programas e projetos, nível 4: alocação de recursos e administração das operações, nível 5: execução das ações, e nível 6: avaliação de resultados) (GOMES, 2011, p. 110-111, apud BORDENAVE, 1994).

Estar fora de um contexto de participação, segundo Bordenave (1994), é estar na ‘marginalidade’, equivale afirmar, à margem do processo (não intervindo) ou fora dele, mas quando o poder, o acúmulo de riquezas e o acesso aos benefícios abrange uma minoria e a maioria é excluída do processo, há, nesse caso, a ‘marginalização’, e quanto mais a

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

participação se aproximar do nível 1, menos lacuna ou distanciamento há entre os que decidem e os que executam.

O artigo 1º, parágrafo único da CF/1988, dispõe que todo poder deriva do povo, e o exercício do poder pode ser diretamente ou por intermédio de seus representantes eleitos/ assim, o exercício da cidadania, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, possibilita a intervenção do indivíduo, particularmente pelo direito político, direta ou indiretamente, na composição do governo ou em sua administração, ou seja, a participação direta nas decisões do Estado na elaboração de políticas públicas, e não somente a forma representativa de poder; e em se tratando da educação nacional, um dos princípios orientadores é a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (art. 205, inciso VI da CF/1988), ou seja, sugere concepções e práticas democráticas que garantam aos indivíduos ampla participação nas decisões e na realização de finalidades e objetivos educacionais, fortalecendo, portanto, a necessidade de uma gestão democrática que garanta a participação da maioria da população, senão toda, nas decisões da coisa pública.

Entende-se que a participação democrática ultrapassa a efetivação de um direito, pois também é uma maneira de os indivíduos proclamarem seus desejos, dialogarem, “tomarem consciência da realidade e agirem sobre ela, participarem dos processos decisórios como cidadãos que são, onde o conhecimento, a vivência, os valores e as experiências se unem com a legislação” (GOMES, 2011, p. 115), conforme Becker (1964), não se trata de conservar o que existe ou de procurar um sistema social ideal até então não experimentado, mas uma questão de melhorar suficientemente o que temos/existe, para evitar um descontentamento intolerável, e o alcance dessa melhoria só pode ser obtido pelo método da tentativa e do erro, fazendo uso dos conhecimentos disponíveis, conforme o método político democrático.

4 PROCEDIMENTOS ADOTADOS NA PESQUISA

A pesquisa de campo, de abordagem qualitativa, foi realizada no primeiro semestre de 2011 junto aos gestores da educação municipal (Prefeito e Secretária), por representarem os principais decisores sobre usos e aplicações dos recursos financeiros; diretores de escolas (urbanas e rurais) e representantes de Associações de Pais e Professores, pelo acompanhamento direto de todos os investimentos que chegam na escola, inclusive por

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

tomarem decisões sobre os recursos recebidos; e membros do Conselho do FUNDEB, pelo acompanhamento e controle da gestão dos recursos do Fundo.

A amostra dos gestores foi censitária e nos demais casos constituiu-se de 25% da população, distribuídos da seguinte forma: foram sorteadas a princípio as escolas, de forma aleatória, de maneira que cada uma tivesse a probabilidade de ser eleita. Ao ser sorteada a escola o diretor e o/a presidente da APP de cada uma se constituíram parte da amostra, resultando em quatro diretores (três de escolas urbanas e um de uma escola rural) e quatro presidentes de APPs; sortearam-se, ainda, de forma aleatória, dois representantes do Conselho do FUNDEB.

Na coleta de dados utilizou-se a entrevista semi-estruturada, subsidiada pelo uso de um gravador, sendo a modalidade de análise e interpretação de dados a análise de conteúdo. Foi estabelecido um código de identificação para cada respondente, conforme a seguir descritos, visando resguardar a identidade pessoal: RGEM: representante da gestão da educação municipal; RCF: representante do Conselho do FUNDEB, RDE: representante da direção da escola e RAPP: representante da Associação de Pais e Professores.

5 A POSSIBILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO SOB RESPONSABILIDADE MUNICIPAL

Buscou-se, a partir das questões levantadas, identificar a percepção dos entrevistados sobre a gestão democrática e qual a receptividade para uma possível implantação de processos mais participativos na gestão dos recursos da educação sob responsabilidade municipal. Diante disso, foram efetuadas, ainda, indagações envolvendo a própria dinâmica da escola e da Secretaria, com o intuito de, ao mesmo tempo, identificar o nível de participação existente em atividades mais localizadas.

5.1 Percepções sobre Democracia e Participação

Questão: *Possibilidade de implantação de uma gestão mais participativa na SEMED, envolvendo decisões sobre aplicação de recursos.*

Nenhum dos respondentes demonstrou ser desfavorável à implantação da gestão participativa e foram expressas percepções sobre a participação, algumas a seguir destacadas:

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

RAPP4: *“era importante se tivesse realmente essa participação [...], a gente nunca realmente foi convidado pra participar de um orçamento, pra definir assim, o que vai ser [...] feito, o setor tal precisa, quanto precisa, de que forma isso pode ser aplicado”;*

RDE1: *“a intervenção dos grupos ela seria muito importante. [...] eles têm uma visão que a SEMED muitas vezes não consegue ver. Então essa participação seria muito importante e os recursos seriam melhor distribuídos... dentro da educação”.*

RDE2: *“[...] nós precisamos atender a própria comunidade e a gente precisa de uma certa interação [...] qual é a clientela que a gente tem que atender”;*

RCF1: *“as idéias elas não podem ser formada sozinha [...]. Quando o coletivo trabalha junto, muitas idéias boas surgem. As idéias que vão surgindo você vai aprimorando, vai tornando melhor, então, a partir do momento que tiver todos os setores trabalhando junto, com certeza vai existir uma educação de qualidade”;*

RCF2: *“os grupos, eles formam opinião, a sociedade é feita de opinião [...]. Eles deveriam intervir e dar sua opinião quanto à melhoria da educação”;*

RGEM2: *“é uma forma de você [...] trabalhar com transparência [...] a gente prestando esclarecimentos. [...] é uma forma [...] de transparência e segurança pro próprio gestor [...]. Quando a gente tem um compromisso com a gestão pública nós temos que saber que o dinheiro não é nosso nem é particular... , é público [...]”.*

As respostas demonstraram que os entrevistados estão receptivos a um processo mais participativo e que conseguiram mesmo apontar possíveis melhorias na qualidade da educação municipal a partir da tomada de decisão conjunta com pessoas (in)diretamente ligadas à educação e com a participação deles próprios nesse processo, pois desconheciam os quesitos orçamentários e outros dados sobre os recursos financeiros que chegam na SEMED, pelo fato de ainda não terem sido convidados a discutir o orçamento.

RGEM2 expôs, também, que os recursos, incluindo o FUNDEB, são mínimos e servem fundamentalmente para manter o básico na escola: *“[...] geralmente é o de praxe: material escolar, material de limpeza, água, luz, telefone [...]”*, divergindo da afirmação de RGEM1: *“2009 e 2010 nós tivemos a... pagar licença prêmio pros professores, haja visto que os recursos é... sobrou”*(sic), dando a entender que a questão do orçamento demanda um planejamento da despesa com base nas receitas recebidas e normalmente previstas anualmente, mesmo que ocorram variações. As contradições nas respostas apontam possíveis problemas de gestão do financeiro.

Pelas falas, decisões são tomadas sem conhecimento da realidade da escola e da localidade, pois nas palavras de RAPP4: *“já vem tudo já... eles já definem lá, não sabem da nossa realidade é [...] aqui, é uma realidade totalmente diferente da cidade”* (sic). Inclusive foi afirmado que os grupos sociais se fazem mais presentes na escola que os próprios gestores,

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

fortalecendo, além disso, o entendimento de que de um lado estão os gestores decidindo e de outro os diretores, corpo técnico e professores executando. Uma separação entre concepção e execução que distancia as pessoas e torna o profissional um mero cumpridor de tarefas/atividades predeterminadas.

Questão: *Probabilidade de a formalização das decisões tomadas e a condução das atividades pelos técnicos (os processos burocráticos) dificultarem ou impedirem (ou não) uma gestão mais democrática.*

Grande parte afirmou que a burocracia não impede que haja uma gestão democrática. RAPP4, mesmo assegurando que há certo impedimento, também acredita que, havendo consenso, podem andar juntas. Para outros, a burocracia, de certa maneira, atrapalha um processo mais democrático, devido às regras, leis, normas a serem obedecidas, uma vez que na administração pública as ações precedem de decisões transformadas em Lei. A seguir algumas das falas:

RAPP3: *“acho que elas [burocracia e democracia] podem caminhar juntos sim, é só ter um bom senso de cada parte”;*

RAPP4: *“acho que podem caminhar juntas, basta ter um consenso”;*

RDE4: *“eu acho que tem que ter [...] a participação desses grupos [...] Ela [burocracia] pode até dificultar, mas ela não pode impedir”;*

RGEM1: *“sim, porque as regras, as vezes..., a gestão democrática as vezes ela gostaria de ter um pouco mais de liberdade”.*

Ainda sobre essa questão, RAPP3 chama atenção para a possibilidade de as pessoas se manifestarem sem saber se está correto ou não, sinalizando para a necessidade de um preparo base do corpo social, no sentido de apreender sobre o funcionamento da Administração Pública e do aparato legal que dá suporte às deliberações e às ações. Nessa questão apareceram mais percepções sobre a participação, dentre elas destaca-se:

RAPP4: *“se a comunidade tiver participando junto com a escola [...] as coisas realmente vão caminhar pro lado certo, [...] a comunidade tá unida né, e [...] cada um vai dar sua opinião, e ... ixi, vai favorecer muito, porque a gente vai tá baseando-se na nossa realidade”;*

RDE1: *“a gestão democrática ela tem que estar dentro da escola, assim como ela tem que tá dentro da SEMED, da prefeitura. Então, a participação dos grupos só melhoraria..., melhorar e não impedir”;*

RDE3: *“a gestão democrática ela depende muito do diretor, de como a gente coloca a situação, de repente acontece uma situação na escola em que eu posso de certa forma resolver sozinha, mas que também eu posso, de uma certa forma, tá*

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

juntando a APP, os funcionários. De uma certa forma induzir eles a tarefa resolvendo essas questões, pra que depois não digam: “não, ela que resolveu, ela que sofreu as conseqüências”.

RGEM1: “nós entendemos que, se a gente começasse a trabalhar mais a própria comunidade [...] trazer os pais pra dentro da escola, que haveria melhoras, de alguma forma, procurar caminhos novos, a gente melhoraria em alguns aspectos”;

RGEM2: “eles podem tá participando, [...] até uma questão que a gente precisa ser inovada porque essas pessoas realmente, como eu falo, participar não é fácil. [...] montar um conselho, que seja de voluntários, não é fácil. Muitas pessoas não gostam de participarem não. [...] Se você tivesse a oportunidade de participar das conferências, é... desses fóruns, você veria o mínimo de pessoas que participa. Seria uma forma, uma chamada, pra aquela população pudesse participar do gerenciamento, de nossa fiscalização, de uma forma geral, como funciona o setor público”.

A participação não é um trabalho remunerado e sim voluntário, dessa maneira, entende-se que seja importante desenvolver, paulatinamente, uma cultura de participação social, começando por áreas ou setores menores e posteriormente expandido para todo sistema educacional sob responsabilidade municipal, pois mesmo o trabalho das APPs, pelo exposto, vem sendo feito mais pelo cumprimento de uma formalidade exigida que por disposição voluntária dos participantes em fazer parte de um processo de gestão, demonstrando a dificuldade de compor a referida associação.

Questão: *Existência (ou não) de metas para a educação municipal.*

Nessa questão obteve-se uma resposta mais precisa apenas de RGEM2, que citou uma grande quantidade de documentos: Plano de Ações Articuladas (PAR)^{xii}, Plano Estratégico da Secretaria (PES)^{xiii}, Plano Decenal^{xiv} e Programa Escola Ideal^{xv} (aqui, chamou atenção a alusão de RGEM2 de que o diagnóstico sobre a situação do município foi realizado, embora ainda não tivessem recebido “sobre quais providências a serem tomadas”). Questiona-se se os problemas da educação municipal não seriam melhor identificados e sanados pelos que estão vivenciando a realidade das escolas.

Pelo exposto, o município possui um número considerável de diagnósticos da situação da educação sob sua alçada, incluindo-se objetivos e metas estabelecidas e quantificáveis, entretanto, é pertinente afirmar que não se percebeu visivelmente a operacionalização do que vem sendo planejado documentalmente. Entende-se que tal fato pode levar a uma desconfiança ou descrença dos envolvidos no processo de construção dos citados planos em

relação a implementação de ações concretas que levem à uma alteração positiva na educação municipal.

Questão: *Participação da sociedade local no planejamento orçamentário da SEMED.*

Os gestores foram enfáticos ao asseverarem que apenas o corpo técnico é quem faz o planejamento orçamentário da educação municipal. A participação social sobre o destino dos recursos vem sendo acompanhada, de acordo com RGEM1, pelos conselhos existentes, principalmente pelo do FUNDEB, porém, a participação dos conselhos está limitada ao acompanhamento do que foi/é estabelecido de antemão, o que não se configura como co-participação em decisões e na concretização de ações.

O acompanhamento de processos internos exigem certa preparação e entendimento das atividades inerentes à administração pública e ficou evidenciado que há mesmo uma ‘incapacidade técnica’ pelos conselheiros que dificulta a interpretação dos relatórios contábeis e gerenciais, demonstrando que até quem vivencia o cotidiano da educação, como ocorre com parte deles, tem dificuldade em compreender as formalidades na condução da coisa pública, particularmente no tocante aos dados contábeis e gerenciais.

5.2 Práticas Adotadas nos Processos de Decisão e de Execução de Atividades Próprias da Educação Municipal

Questão: *Processo de construção do currículo das escolas.*

De acordo com RGEM2 o currículo “[...] é discutido em nível de secretaria, depois repassado pras escolas, e discutido no coletivo”. No momento da pesquisa, havia sete anos que utilizavam o mesmo documento nas escolas e algumas adequações falharam, entretanto, estava sendo reformulado tendo como parâmetro as diretrizes curriculares nacionais, sem contratação de profissional para dar suporte em sua elaboração.

Questão: *Participação dos professores na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola.*

A SEMED possui o Plano Municipal de Educação (PME) desenvolvido em nível de Secretaria e repassado às escolas para os devidos ajustes e orientação para a elaboração do PPP. Na parte que trata da gestão participativa da educação, o PME menciona a necessidade da participação para o desenvolvimento de

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

uma política educacional de qualidade voltada para a cidadania, assegurando a transparência da gestão dos recursos [e] o exercício do controle social, visando oportunizar atitudes democráticas entre os envolvidos e fortalecendo princípios de autonomia e transparência do processo educativo. Realizar uma gestão democrática significa acreditar que todos juntos têm mais chances de encontrar caminhos para atender às expectativas da sociedade (GUAJARÁ-MIRIM. Prefeitura Municipal, 2010, p. 14).

Os direcionamentos para fundamentar a gestão participativa tomam como base a inclusão do corpo social na gestão da educação pública, a “desburocratização, descentralização e normatização da gestão nas dimensões pedagógicas, administrativa e financeira” (GUAJARÁ-MIRIM. Prefeitura Municipal, 2010, p. 15), por meio de um trabalho conjunto com os conselhos municipais (FUNDEB; Merenda Escolar; Educação; Tutelar; e dos Direitos da Criança e do Adolescente).

Cada PPP (documento que dá as diretrizes teórico-práticas da escola, levando em conta sua realidade interna e externa) das escolas pesquisadas, exceto em uma, em consonância com os entrevistados, foi construído somente com a participação dos professores e mesmo assim não houve o envolvimento e adesão de 100% deles. RDE4 mencionou que não existia o PPP na escola e que até o plano de curso foi elaborado seguindo o modelo de outra unidade escolar, indicando que a escola rural não vem sendo motivo de atenção e preocupação por parte de gestores da educação municipal, sendo possível conjecturar que tal ocorrência seja extensiva à outra(s) unidade(s) rural(is), considerando a maior distância e isolamento de parte delas.

Questão: *Publicação da planilha de receitas e despesas pela escola.*

O meio de comunicação mais usualmente adotado em todas as escolas, para informar sobre os recursos que recebem, eram as reuniões pedagógicas e reuniões com os pais e APP, e em três delas existia um mural que servia, além de outras coisas, para anexar as prestações de contas. Em duas unidades escolares é apresentado aos participantes das reuniões o que carecer ser aprovado em relação aos gastos.

Questão: *Participação dos pais, professores, alunos, grupos organizados e da comunidade nas atividades da escola.*

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

A participação social em atividades da escola vem ocorrendo quando desenvolvem projetos referentes a datas comemorativas como festas juninas, dia do professor e outras festas anuais. Somente RDE1 asseverou que a comunidade escolar, representada pelos pais de alunos e APP, é convidada a participar do processo decisório da escola. O fato de a comunidade ser convidada a participar de eventos festivos não deixa de ser uma forma de interação importante com os funcionários e com a vida escolar de seus filhos, em referência aos pais, porém, constitui-se proeminente a implantação de projetos que permitam à sociedade local interagir com a instituição de ensino sobre questões relacionadas à melhoria da escola.

Questão: *Consideração sobre o orçamento.*

Ficou evidenciado nas respostas dos entrevistados que somente o corpo técnico elabora o orçamento e que há pouco conhecimento por parte das escolas do seu conteúdo. Conforme RDE2 as informações constantes no orçamento são transmitidas ao diretor ou diretora quando ocorrem reuniões, para que também repassem ao pessoal da escola, no entanto, para RDE1 nem sempre tomam conhecimento de tudo.

CONCLUSÕES GERAIS

Os dados sobre a gestão indicam que a criação de mecanismos de participação capazes de envolver a sociedade no planejamento orçamentário, para que delibere junto com os gestores e acompanhe a movimentação financeira, pode vir a se constituir numa importante estratégia capaz de tornar a gestão dos recursos da educação mais transparente e direcionada à concretização de melhores resultados educacionais.

O Conselho do FUNDEB, no caso específico de Guajará-Mirim, demonstrou possuir uma estrutura precária e muitos problemas são enfrentados para que as atividades sejam exercidas na forma como a Lei de criação do Fundo determina, corroborando a necessidade de implantação de processos participativos mais abrangentes, contemplando não apenas os recursos do citado Fundo, mas também envolvendo os demais recursos financeiros que chegam até a SEMED.

Mesmo os respondentes reconhecendo como importante a implantação da gestão participativa para que o corpo social decida, em conjunto com o corpo técnico, sobre os recursos da educação municipal e concordem que a participação pode trazer melhorias ao sistema educacional, os resultados da pesquisa evidenciaram que as práticas participativas

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

estão mais atreladas à colaboração de entidades como a APP, e ainda, às colegiadas, por força de Lei, como os já citados conselhos. O cumprimento do arcabouço legal é um avanço mas não significa ou implica, fundamentalmente, que haja um amplo processo participativo envolvendo a gestão dos recursos públicos da educação, tendo em vista que até mesmo desconheciam os dados orçamentários.

Conclui-se, a partir da percepção dos entrevistados sobre a democracia participativa, que esta pode se configurar como uma estratégia capaz de tornar os atos dos gestores da educação municipal mais transparentes e de acordo com as expectativas da comunidade local, ao envolverem o corpo social em deliberações sobre recursos da educação municipal; no entanto, é um processo que exige perseverança, maturidade e conhecimento (por exemplo, sobre os trâmites burocráticos da administração pública e o processo de elaboração orçamentária) dos envolvidos. Recomenda-se, desse modo, que seja implantada paulatinamente para que os participantes assimilem e incorporem a cultura da participação e ela abranja, aos poucos, todo o sistema educacional municipal.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de, ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 69-88.

ASSEMBLÉIA DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 10 out. 2010.

BECKER, Carl Lotus. **O dilema da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 4 jan. 2011.

_____. Lei nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

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

providências. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf. Acesso em: 5 set. 2011.

BURDEAU, Georges. **A democracia**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1962.

GOMES, Angela de Castro Correia. **Políticas públicas de financiamento da Educação Básica**: uma análise da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no período de 2007 a 2010, em Guajará-Mirim, RO. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, 2011.

GUAJARÁ-MIRIM (Município). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação 2010-2020**. Guajará-Mirim, RO, 2010.

GUERRA, Miguel Angel Santos. **Os desafios da participação**: desenvolver a democracia na escola. Porto: Porto Editora, 2002.

HENDERSON, Bruce D. As origens da estratégia. In: **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. MONTGOMERY, Cynthia A., PORTER, Michael (org.). Rio de Janeiro: Campus, 1998, p. 3-9.

INSTITUTO CAMARGO CORRÊA. Educação básica. **Programa Escola Ideal**. Disponível em: <http://www.institutocamargocorrea.org.br/educacao/Paginas/programaeducacao.aspx>. Acesso em: 12 jun. 2011.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. A deliberação democrática nas escolas: procedimentos gerenciais e as decisões políticas. In SANCHES, Maria de Fátima Chorão et al. (Orgs.). **Cidadania e liderança escolar**. Porto: Porto Ed., 2007a. p. 39-57.

_____. Administração da educação e autonomia das escolas. In: Conselho Nacional de Educação (Org.). **A educação em Portugal (1986-2006)**: alguns contributos de investigação. Lisboa: Lit. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 2007b. p. 15-77.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Lisboa: Edições 70, 2006.

PARO, Vitor Henrique. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública**. São Paulo, abr 1998. Disponível em: http://www.escoladegestores.inep.gov.br/downloads/artigos/gestao_da_educacao/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf. Acesso em: 14 set. 2009.

PAVAN, Pietro. **Razões da democracia**. Lisboa: Livraria Moraes, 1965.

PORTER, Michael F. Como as forças competitivas moldam a estratégia. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. MONTGOMERY, Cynthia A., PORTER, Michael (org.). Rio de Janeiro: Campus, 1998, p. 11-27.

_____. **Estratégia competitiva: técnicas para análise da indústria e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

ROUSSEAU. **O contrato social**. Lisboa: Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2008.

SALERNO, Soraia Chafic El Kfour. **Descentralização e a gestão educacional**. São Paulo: Expressão & Arte, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. Estoril: Príncípia, 2007.

ⁱ O surgimento da democracia (palavra originalmente grega onde *demo* significa **povo** e *kracia* é **governo**), merecedor de nota, segundo Becker (1964, p. 21-22) emerge mais especificamente entre as pequenas Cidades-Estados da antiga Grécia, progredindo por uns dois séculos e dissipando-se logo após. No mesmo período, também puderam ser encontradas em Roma e em cidades italianas. Nos séculos XII e XIII certas cidades medievais desfrutavam de certo autogoverno, mas muitas cederam lugar às ditaduras de conquistadores militares, ficando o controle oligárquico em mãos de poucas famílias ou o poder em mãos de reis autocráticos. Diferente de hoje, a manifestação se dava em pequenas comunidades locais e em Estados bem pequenos, em sua maioria, cidades. E nos tempos modernos, a mais velha democracia reporta-se à Confederação Helvética (ou Suíça), e, sequencialmente, pela República Holandesa. Na Inglaterra se deu a partir do final do século XVII, e muito depois nos EUA. Somente no século XIX se propagou pelo mundo, sendo adotada em países da Europa Continental, América do Sul, Canadá, Austrália, África do Sul e Japão (GOMES, 2011).

ⁱⁱ Pavan (1995, p. 16-17) salienta que “no século passado, os estados de regime democrático limitavam-se a tutelar os direitos do homem; no nosso tempo, tendem também a promovê-los, ou seja, a criar as condições econômicas, sociais e culturais que permitem e ajudam a exercer tais direitos”, fazendo-se necessário um equilíbrio entre a promoção do exercício dos direitos naturais e a ação tendente a tutelá-los.

ⁱⁱⁱ “Salienta-se que ser escolhido para governar ou gerir de forma democrática não caracteriza atitudes também democráticas por parte do eleito, por outro, há a possibilidade do surgimento de eventos que exijam do governante ou gestor decisões e atitudes pontuais e urgentes que não podem esperar por uma ação conjunta, mas que pode ser avaliada (a ação e/ou decisão), posteriormente, pelo corpo social” (GOMES, 2011, p. 103).

^{iv} Termo oriundo do latim ‘*participare*’, quer dizer ‘tomar parte’ (BORDENAVE, 1994; GUERRA, 2002).

^v Está consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, no art. XVIII, que “toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião”; e no art. XIX, que “toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão” (ASSEMBLÉIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

^{vi} Encontra-se na DUDH, no art. XX, que “1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas”, Por outro lado, coloca que “2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação” (ASSEMBLÉIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). E em se tratando do Código Civil Brasileiro, no art. 53 há que

são consideradas associações as que não se destinam a fins lucrativos (Mesmo que exerça ato comercial, o retorno financeiro é revertido à própria associação (seus objetivos ou fins) e não aos associados), como as ONGs e outros tipos de associações legalmente constituídas (com personalidade jurídica).

^{vii} Observa que independentemente da idade, condições econômicas e tendências, estão sempre se reunindo em associações, sejam elas, comerciais, industriais, religiosas, sérias, fúteis, grandes, pequenas e outras. Associam-se para festejar algo, fundar seminários, edificar albergues e igrejas, noticiar livros, e para outras finalidades, dessa maneira, criam hospitais, prisões, escolas...

^{viii} De livre arbítrio, de condução de sua própria vida e destino.

^{ix} Se caracteriza pela imposição das opiniões e sentimentos dominantes da própria sociedade às individualidades, ao quererem fixar idéias e práticas como regras de conduta, seja aos que têm opinião divergente, seja para restringir o desenvolvimento ou formação de individualidades que difiram de seus costumes, por exemplo: no vestir, na religião, nas ideologias políticas (MILL, 2006).

^x O art. XXI da DUDH assenta que “1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (ASSEMBLÉIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

^{xi} Orçamento Participativo e Referendo, por exemplo.

^{xii} Elaborado por municípios e estados que aderiram o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, este instituído pelo Decreto 6.094/07 e considerado um programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PAR foi elaborado considerando as seguintes dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

^{xiii} Elaborado para o período 2009-2012, tem como objetivo “resgatar a qualidade da educação básica do município”, possuindo cinco metas estratégicas: fomentar a excelência da educação básica (sistêmica), garantir condições de valorização do pessoal da rede municipal (profissional), fornecer ao educando e profissionais da educação condições ambientais que leve ao desenvolvimento de suas atividades (ambiente escolar), e tornar oportuna a parceria escola-comunidade (comunidade).

^{xiv} Em dezembro de 2010, foi aprovado o Plano Municipal de Educação, para o interstício de 10 anos. O plano decenal teve seu texto preliminar construído a partir de uma comissão formada por representantes das escolas municipais e da Associação Pestalozzi (atuante na educação especial), cujas equipes saíram a campo em busca de dados sobre o sistema municipal para discussão em reuniões semanais, em que resultou a proposta final, o qual apresenta um breve diagnóstico de todas as etapas e modalidades de ensino sob responsabilidade municipal, além de objetivos e metas para cada uma.

^{xv} Lançado em março de 2008, pelo Instituto Camargo Corrêa, no momento da pesquisa estava em fase de estudo/implantação no município. É um programa que, segundo informação divulgada no site do Instituto, visa contribuir para a melhoria da qualidade do ensino fundamental público onde há unidades de negócio do grupo, e contempla seis indicadores de gestão para o município como um todo, a partir do diagnóstico de cada escola (INSTITUTO CAMARGO CORRÊA, 2011).