



CÓD: OP-081AG-23  
7908403540440

**MEC**  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Técnico em Assuntos Educacionais

**EDITAL Nº 1 - MEC, DE 7 DE AGOSTO DE 2023**

## ***Língua Portuguesa***

1. Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados .....	7
2. Reconhecimento de tipos e gêneros textuais .....	14
3. ....	20
4. Domínio dos mecanismos de coesão textual. Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual .....	21
5. Emprego de tempos e modos verbais. Domínio da estrutura morfossintática do período. Emprego das classes de palavras .	22
6. Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração .....	28
7. Emprego dos sinais de pontuação .....	30
8. Concordância verbal e nominal .....	31
9. Regência verbal e nominal.....	33
10. Emprego do sinal indicativo de crase.....	34
11. Colocação dos pronomes átonos.....	34
12. Reescrita de frases e parágrafos do texto .....	34
13. Significação das palavras. Substituição de palavras ou de trechos de texto.....	35
14. Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto.....	38
15. Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade.....	38
16. Correspondência oficial (conforme Manual de Redação da Presidência da República). Aspectos gerais da redação oficial. Finalidade dos expedientes oficiais. Adequação da linguagem ao tipo de documento. Adequação do formato do texto ao gênero.....	38

## ***Legislação E Ética Na Administração Pública***

1. Ética e função pública. ....	67
2. Ética no setor público. ....	67
3. Decreto nº 1.171/1994 e suas alterações (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal)	68
4. Lei nº 8.112/1990 e suas alterações (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União).....	70
5. Lei nº 8.429/1992 e suas alterações. Disposições gerais. Atos de improbidade administrativa. ....	96
6. Lei nº 9.784/1999 e suas alterações (processo administrativo).....	105

## ***Noções De Direito Constitucional***

1. Constituição. Conceito, classificações, princípios fundamentais. ....	113
2. Direitos e garantias fundamentais. ....	116
3. Administração Pública. Disposições gerais, servidores públicos.....	127

## ***Noções De Administração Pública***

1. Características básicas das organizações formais modernas: tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização. ....	141
2. Organização administrativa: centralização, descentralização, concentração e desconcentração; organização administrativa da União; administração direta e indireta. ....	143
3. Gestão de processos. ....	147
4. Governo Digital. Decreto nº 8.539/2015 e Portaria MEC nº 1.042/2015 (Sistema Eletrônico de Informações - SEI) .....	149

## ***Atualidades***

1. Tópicos relevantes e atuais de diversas áreas, tais como segurança, transportes, política, economia, sociedade, educação, saúde, cultura, tecnologia, energia, relações internacionais, desenvolvimento sustentável e ecologia. ....	153
---	-----

## ***Políticas Públicas***

1. Análise de políticas públicas. Modelos de tomada de decisão em política pública: incremental, racional e suas variantes....	155
2. Análise das estratégias e dos resultados das políticas públicas .....	157
3. Formulação e implementação de políticas públicas. ....	158
4. Políticas públicas distributivas, regulatórias e redistributivas.....	163
5. Políticas públicas e suas fases: formação da agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação .....	165
6. Controle social. ....	171

## ***Legislação Educacional***

1. Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB). Organização da educação nacional. Níveis, etapas e modalidades de ensino. Educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Ensino Superior. Educação profissional técnica de nível médio. Educação de jovens e adultos. Educação profissional e tecnológica. Educação especial. Educação a distância. Recursos financeiros e aplicação. ....	175
2. Lei nº 11.494/2007 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB - Art. 60 do ADCT).....	191

## ***Fundamentos Da Educação***

1. Relação educação e sociedade: dimensões filosófica, sociocultural, política e pedagógica.....	193
2. Gestão educacional: concepção e prática.....	193
3. A gestão educacional decorrente da concepção do projeto político-pedagógico. ....	194
4. Liderança e relações humanas no trabalho: tipos de liderança, mecanismos de participação; normas e formas organizativas facilitadoras da integração grupal.....	201

---

## ÍNDICE

---

5. Pesquisa participante como instrumento de inovação e de avaliação do ensinar e aprender. ....	206
6. Planejamento de ensino em seus elementos constitutivos: objetivos e conteúdos de ensino; métodos e técnicas; multimídia educativa e avaliação educacional. ....	207
7. Metodologia de projetos: um caminho entre a teoria e a prática. ....	217
8. Interdisciplinaridade e globalização do conhecimento. ....	219
9. Análise de dificuldades, problemas e potencialidades da educação em sua relação com a sociedade. ....	219
10. Aprendizagem organizacional. ....	220
11. Políticas públicas inclusivas de educação: relação de gênero e educação, pessoa com necessidades especiais, etnias. ....	220
12. Leitura e interpretação de indicadores socioeducacionais e econômicos. ....	221
13. Papel político pedagógico e organicidade do ensinar, aprender e pesquisar. ....	221
14. Função sociocultural da escola. ....	229
15. Escola: comunidade escolar e contextos institucional e sociocultural. ....	230
16. Processo de planejamento: concepção, importância, dimensões e níveis. Planejamento participativo: concepção, construção, acompanhamento e avaliação. ....	231
17. Comunicação e interação grupal no processo de planejamento: constituição de equipes, encontros e avaliações sistemáticas, capacitação de pessoal para o planejamento, constituição de grupos de estudo, aplicação de critérios na distribuição de tarefas, articulação com outros grupos sociais. ....	231
18. Tendências pedagógicas em educação. ....	232
19. abordagens do processo de ensino e aprendizagem. ....	234
20. Inteligência emocional. ....	236

---

# LÍNGUA PORTUGUESA

## COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS

### COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTO

Cada vez mais, é comprovada a dificuldade dos estudantes, de qualquer idade, e para qualquer finalidade em compreender o que se pede em textos, e também os enunciados. Qual a importância em se entender um texto?

Para a efetiva compreensão precisa-se, primeiramente, entender o que um texto não é, conforme diz Platão e Fiorin:

*“Não é amontoando os ingredientes que se prepara uma receita; assim também não é superpondo frases que se constrói um texto”.<sup>1</sup>*

Ou seja, ele não é um aglomerado de frases, ele tem um começo, meio, fim, uma mensagem a transmitir, tem coerência, e cada frase faz parte de um todo. Na verdade, o texto pode ser a questão em si, a leitura que fazemos antes de resolver o exercício. E como é possível cometer um erro numa simples leitura de enunciado? Mais fácil de acontecer do que se imagina. Se na hora da leitura, deixamos de prestar atenção numa só palavra, como um “não”, já alteramos a interpretação e podemos perder algum dos sentidos ali presentes. Veja a diferença:

*Qual opção abaixo não pertence ao grupo?  
Qual opção abaixo pertence ao grupo?*

Isso já muda totalmente a questão, e se o leitor está desatento, vai marcar a primeira opção que encontrar correta. Pode parecer exagero pelo exemplo dado, mas tenha certeza que isso acontece mais do que imaginamos, ainda mais na pressão da prova, tempo curto e muitas questões.

Partindo desse princípio, se podemos errar num simples enunciado, que é um texto curto, imagine os erros que podemos cometer ao ler um texto maior, sem prestar a devida atenção aos detalhes. É por isso que é preciso melhorar a capacidade de leitura, compreensão e interpretação.

### Aprender X Compreensão X Interpretação<sup>2</sup>

Há vários níveis na leitura e no entendimento de um texto. O processo completo de interpretação de texto envolve todos esses níveis.

#### Apreensão

Captação das relações que cada parte mantém com as outras no interior do texto. No entanto, ela não é suficiente para entender o sentido integral.

Uma pessoa que conhece todas as palavras do texto, mas não compreende o universo dos discursos, as relações extratextuais desse texto, não entende o significado do mesmo. Por isso, é preciso colocá-lo dentro do universo discursivo a que ele pertence e no interior do qual ganha sentido.

#### Compreensão

Alguns teóricos chamam o universo discursivo de “*conhecimento de mundo*”, mas chamaremos essa operação de **compreensão**.

A palavra compreender vem da união de duas palavras grega: *cum* que significa ‘junto’ e *prehendere* que significa ‘pegar’. Dessa forma, a compreensão envolve além da decodificação das estruturas linguísticas e das partes do texto presentes na apreensão, mas uma junção disso com todo o conhecimento de mundo que você já possui. Ela envolve entender os significados das palavras juntamente com todo o contexto de discursos e conhecimentos em torno do leitor e do próprio texto. Dessa maneira a compreensão envolve uma série de etapas:

**1. Decodificação do código linguístico:** conhecer a língua em que o texto foi escrito para decodificar os significados das palavras ali empregadas.

**2. A montagem das partes do texto:** relacionar as palavras, frases e parágrafos dentro do texto, compreendendo as ideias construídas dentro do texto

**3. Recuperação do saber do leitor:** aliar as informações obtidas na leitura do texto com os conhecimentos que ele já possui, procurando em sua memória os saberes que ele tem relacionados ao que é lido.

**4. Planejamento da leitura:** estabelecer qual seu objetivo ao ler o texto. Quais informações são relevantes dentro do texto para o leitor naquele momento? Quais são as informações ele precisa para responder uma determinada questão? Para isso utilizamos várias técnicas de leitura como o escaneamento geral das informações contidas no texto e a localização das informações procuradas.

E assim teremos:

*Apreensão + Compreensão = Entendimento do texto*

#### Interpretação

Envolve uma dissecação do texto, na qual o leitor além de compreender e relacionar os possíveis sentidos presentes ali, posiciona-se em relação a eles. O processo interpretativo envolve uma espécie de conversa entre o leitor e o texto, na qual o leitor identifica e questiona a intenção do autor do texto, deduz sentidos e realiza conclusões, formando opiniões.

<sup>1</sup> PLATÃO, Fiorin, *Lições sobre o texto*. Ática 2011.

<sup>2</sup> LEFFA, Wilson. *Interpretar não é compreender: um estudo preliminar sobre a interpretação de texto*.

**Elementos envolvidos na interpretação textual<sup>3</sup>**

Toda interpretação de texto envolve alguns elementos, os quais precisam ser levados em consideração para uma interpretação completa

**a) Texto:** é a manifestação da linguagem. O texto<sup>4</sup> é uma unidade global de comunicação que expressa uma ideia ou trata de um assunto determinado, tendo como referência a situação comunicativa concreta em que foi produzido, ou seja, o contexto. São enunciados constituídos de diferentes formas de linguagem (verbal, vocal, visual) cujo objetivo é comunicar. Todo texto se constrói numa relação entre essas linguagens, as informações, o autor e seus leitores. Ao pensarmos na linguagem verbal, ele se estrutura no encadeamento de frases que se ligam por mecanismos de coesão (relação entre as palavras e frases) e coerência (relação entre as informações). Essa relação entre as estruturas linguísticas e a organização das ideias geram a construção de diferentes sentidos. O texto constitui-se na verdade em um espaço de interação entre autores e leitores de contextos diversos.<sup>5</sup> Dizemos que o texto é um todo organizado de sentido construído pela relação de sentido entre palavras e frases interligadas.

**b) Contexto:** é a unidade maior em que uma menor se insere. Pode ser extra ou intralinguístico. O primeiro refere-se a tudo mais que possa estar relacionado ao ato da comunicação, como época, lugar, hábitos linguísticos, grupo social, cultural ou etário dos falantes aos tempos e lugares de produção e de recepção do texto. Toda fala ou escrita ocorre em situações sociais, históricas e culturais. A consideração desses espaços de circulação do texto leva-nos a descobrir sentidos variados durante a leitura. O segundo se refere às relações estabelecidas entre palavras e ideias dentro do texto. Muitas vezes, o entendimento de uma palavra ou ideia só ocorre se considerarmos sua posição dentro da frase e do parágrafo e a relação que ela estabelece com as palavras e com as informações que a precedem ou a sucedem. Vamos a dois exemplos para entendermos esses dois contextos, muito necessários à interpretação de um texto.

Observemos o primeiro texto



<https://epoca.globo.com/vida/noticia/2015/01/o-mundo-visto-bpor-mafaldab.html>

Na tirinha anterior, a personagem Mafalda afirma ao Felipe que há um doente na casa dela. Quando pensamos na palavra doente, já pensamos em um ser vivo com alguma enfermidade. Entretanto, ao adentrar o quarto, o leitor se depara com o globo terrestre deitado sobre a cama. A interpretação desse texto, constituído de linguagem verbal e visual, ocorre pela relação que estabelecemos entre o texto e o contexto extralinguístico. Se pensarmos nas possíveis doenças do mundo, há diversas possibilidades de sentido de acordo com o contexto relacionado, dentre as quais listamos: problemas ambientais, corrupção, problemas ditatoriais (relacionados ao contexto de produção das tiras da Mafalda), entre outros.

Observemos agora um exemplo de intralinguístico



<https://www.imagemwhats.com.br/tirinhas-do-calvin-e-haroldo-para-compartilhar-143/>

Nessa tirinha anterior, podemos observar que, no segundo quadrinho, a frase “eu acho que você vai” só pode ser compreendida se levarmos em consideração o contexto intralinguístico. Ao considerarmos o primeiro quadrinho, conseguimos entender a mensagem completa do verbo “ir”, já que obtemos a informação que ele não vai ou vai à escola

<sup>3</sup> <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/redacao/o-que-texto.htm>

KOCH, Ingedore V. e ELIAS, Vanda M. *Ler e Compreender os Sentidos do Texto*. São Paulo: Contexto, 2006.

<sup>4</sup> <https://www.enemvirtual.com.br/o-que-e-texto-e-contexto/>

<sup>5</sup> PLATÃO, Fiorin, *Lições sobre o texto*. Ática 2011.



**c) Intertexto/Intertextualidade:** ocorre quando percebemos a presença de marcas de outro(s) texto(s) dentro daquele que estamos lendo. Observemos o exemplo a seguir



<https://priscilapantaleao.wordpress.com/2013/06/26/tipos-de-intertextualidade/>

Na capa do gibi anterior, vemos a Magali na atuação em uma peça de teatro. Ao pronunciar a frase “comer ou não comer”, pela estrutura da frase e pelos elementos visuais que remetem ao teatro e pelas roupas, percebemos marca do texto de Shakespeare, cuja frase seria “ser ou não”. Esse é um bom exemplo de intertexto.

#### Conhecimentos necessários à interpretação de texto<sup>6</sup>

Na leitura de um texto são mobilizados muitos conhecimentos para uma ampla compreensão. São eles:

**Conhecimento enciclopédico:** conhecimento de mundo; conhecimento prévio que o leitor possui a partir das vivências e leituras realizadas ao longo de suas trajetórias. Esses conhecimentos são essenciais à interpretação da variedade de sentidos possíveis em um texto.

O conceito de conhecimento Prévio<sup>7</sup> refere-se a uma informação guardada em nossa mente e que pode ser acionada quando for preciso. Em nosso cérebro, as informações não possuem locais exatos onde serão armazenadas, como gavetas. As memórias são complexas e as informações podem ser recuperadas ou reconstruídas com menor ou maior facilidade. Nossos conhecimentos não são estáticos, pois o cérebro está captando novas informações a cada momento, assim como há informações que se perdem. Um conhecimento muito utilizado será sempre recuperado mais facilmente, assim como um pouco usado precisará de um grande esforço para ser recuperado. Existem alguns tipos de conhecimento prévio: o intuitivo, o científico, o linguístico, o enciclopédico, o procedimental, entre outros. No decorrer de uma leitura, por exemplo, o conhecimento prévio é criado e utilizado. Por exemplo, um livro científico que explica um conceito e depois fala sobre a utilização desse conceito. É preciso ter o conhecimento prévio sobre o conceito para

<sup>6</sup> KOCH, Ingedore V. e ELIAS, Vanda M. *Ler e Compreender os Sentidos do Texto*. São Paulo: Contexto, 2006.

<sup>7</sup> <https://bit.ly/2P415JM>.

se aprofundar no tema, ou seja, é algo gradativo. Em leitura, o conhecimento prévio são informações que a pessoa que está lendo necessita possuir para ler o texto e compreendê-lo sem grandes dificuldades. Isso é muito importante para a criação de inferências, ou seja, a construção de informações que não são apresentadas no texto de forma explícita e para a pessoa que lê conectar partes do texto construindo sua coerência.

**Conhecimento linguístico:** conhecimento da linguagem; Capacidade de decodificar o código linguístico utilizado; Saber acerca do funcionamento do sistema linguístico utilizado (verbal, visual, vocal).

**Conhecimento genérico:** saber relacionado ao gênero textual utilizado. Para compreender um texto é importante conhecer a estrutura e funcionamento do gênero em que ele foi escrito, especialmente a função social em que esse gênero é usualmente empregado.

**Conhecimento interacional:** relacionado à situação de produção e circulação do texto. Muitas vezes, para entender os sentidos presente no texto, é importante nos atentarmos para os diversos participantes da interação social (autor, leitor, texto e contexto de produção).

#### Diferentes Fases de Leitura<sup>8</sup>

Um texto se constitui de diferentes camadas. Há as mais superficiais, relacionadas à organização das estruturas linguísticas, e as mais profundas, relacionadas à organização das informações e das ideias contidas no texto. Além disso, existem aqueles sentidos que não estão imediatamente acessíveis ao leitor, mas requerem uma ativação de outros saberes ou relações com outros textos.

Para um entendimento amplo e profundo do texto é necessário passar por todas essas camadas. Por esse motivo, dizemos que há diferentes fases da leitura de um texto.

**Leitura de reconhecimento ou pré-leitura:** classificada como leitura prévia ou de contato. É a primeira fase de leitura de um texto, na qual você faz um reconhecimento do “território” do texto. Nesse momento **identificamos** os elementos que compõem o enunciado. Observamos o título, subtítulos, ilustrações, gráficos. É nessa fase que entramos em contato pela primeira vez com o assunto, com as opiniões e com as informações discutidas no texto.

**Leitura seletiva:** leitura com vistas a **localizar** e **selecionar** informações específicas. Geralmente utilizamos essa fase na busca de alguma informação requerida em alguma questão de prova. A leitura seletiva seleciona os períodos e parágrafos que possivelmente contém uma determinada informação procurada.

**Leitura crítica ou reflexiva:** leitura com vistas a **analisar** informações. Análise e reflexão das intenções do autor no texto. Muito utilizada para responder àquelas questões que requerem a identificação de algum ponto de vista do autor. Analisamos, comparamos e julgamos as informações discutidas no texto.

**Leitura interpretativa:** leitura mais completa, um aprofundamento nas ideias discutidas no texto. **Relacionamos** as informações presentes no texto com diferentes contextos e com problemáticas em geral. Nessa fase há um **posicionamento do leitor** quanto ao que foi lido e **criam-se opiniões** que concordam ou se contrapõem

#### Os sentidos no texto

<sup>8</sup> CAVALCANTE FILHO, U. *ESTRATÉGIAS DE LEITURA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS NA UNIVERSIDADE: DA DECODIFICAÇÃO À LEITURA CRÍTICA*. In: *ANAIS DO XV CONGRESSO NACIONAL DE LINGUÍSTICA E FILOLOGIA*

# LEGISLAÇÃO E ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## ÉTICA E FUNÇÃO PÚBLICA.

A ética pode ser definida como o estudo de valores morais de um grupo social, de um indivíduo ou da sociedade por inteiro. Os conceitos do que é certo ou errado são baseados em valores morais éticos que balizam a conduta do indivíduo, são cruciais para a tomara de decisão de modo determinar o seu comportamento. No meio profissional, a a ética é imprescindível para que o indivíduo assuma comportamentos respeitáveis em sua função em relação à sociedade.

Dentre os deveres do setor público, a transparência e a ética estão inclusas. Quando nos referimos ao termo setor público referimo-nos a todos os órgãos legislativos, executivos, administrativos e judiciais que prestam serviços à população ligados à saúde, educação, transporte público, política, entre outros setores), e todo o corpo de funcionários que os compõem. Sendo assim, os deveres da função pública se aplicam a todos os citados anteriormente.

Integridade pública diz respeito ao cumprimento de normas éticas de conduta que se baseiam em valores e princípios morais que priorizam o interesse público e os interesses privados no setor público, de acordo com a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

Deste modo, a integridade pública é uma recomendação feita aos setores públicos a fim de demonstrar compromisso do setor público, diminuir os índices de corrupção no país, esclarecer as responsabilidades institucionais de cada setor assegurando o cumprimento de suas funções a fim de garantir que o interesse público seja devidamente atendido.

Um dos motivos para a aplicação do modelo de integridade nos setor público é a instauração de uma cultura de integridade por toda a sociedade, a OCDE acredita que se esta cultura se iniciar nos órgãos públicos, em parceria com o setor privado, será possível implementar a integridade e a ética como valor moral em todo o restante da sociedade civil, pois esta será capaz de identificar a transparência do setor como uma forma de honrar e respeitar seus próprios interesses e questões.

Portanto, a integridade pública age como uma série de arranjos institucionais que farão com que a Administração Pública não seja parcial em suas decisões e se demova de sua principal função: servir e atender as expectativas da população de modo viável, adequado, imparcial e eficiente.

Uma sociedade que sofre com a corrupção, fenômeno social muito presente no país, necessita de meios e métodos capazes de suprimir esta tendência (ou cultura) que venham por parte do próprio Estado, de modo que ele possa estimular a ética da transparência e, conseqüentemente, instaurar uma cultura de integridade tanto no setor público quanto no privado, a fim de que seus funcionários e colaboradores sempre ajam em prol do interesse da população e não de seus próprios e isso se reflita no restante da sociedade.

Os resultados da aplicação de integridade ética nos setores públicos podem ser de impactos muito positivos tanto para os órgãos quanto para a sociedade como um todo. O aumento da eficiência na gestão, a adequada aplicação do dinheiro e a satisfação da população quanto ao serviço dos setores públicos podem transformar a sociedade como um todo.

Atualmente, este assunto ainda é um problema, pois a implantação de sistemas que visem a integridade ética no trabalho modificaria a vida de muitos servidores públicos, em especial em cargos políticos, o que interferiria com ações corruptas e criminosas que ocorrem há anos. Sendo assim, há grande dificuldade por parte dos interessados em implementar este recurso em de fato chegarem a aplicá-lo efetivamente por causa da resistência de parte do setor público e seu temor em relação à transparência. Portanto, há provas de que há grande necessidade de que este tipo de ferramenta seja implantado quanto antes no setor público.

## ÉTICA NO SETOR PÚBLICO.

A questão ética é um fator imprescindível para uma sociedade e por isso sempre encontramos diversos autores tentando definir o que vem a ser ética e como ela se interfere em uma sociedade.

O tema “Ética” é por si só polêmico, entretanto causa ainda mais inquietação quando falamos sobre a Ética na Administração Pública, pois logo pensamos em corrupção, extorsão, ineficiência, etc., porém na realidade o que devemos ter como ponto de referência em relação ao serviço público, ou na vida pública em geral, é que seja fixado um padrão a partir do qual possamos em seguida julgar a atuação dos servidores públicos ou daqueles que estiverem envolvidos na vida pública, entretanto não basta que haja padrão, tão somente, é necessário que esse padrão seja ético, acima de tudo.

Assim, Ética Pública seria a moral incorporada ao Direito, consolidando o valor do justo. Diante da relevância social de que a Ética se faça presente no exercício das atividades públicas, as regras éticas para a vida pública são mais do que regras morais, são regras jurídicas estabelecidas em diversos diplomas do ordenamento, possibilitando a coação em caso de infração por parte daqueles que desempenham a função pública.

Todas as diretivas de leis específicas sobre a ética no setor público partem da Constituição Federal (CF), que estabelece alguns princípios fundamentais para a ética no setor público. Em outras palavras, é o texto constitucional do artigo 37, especialmente o caput, que permite a compreensão de boa parte do conteúdo das leis específicas, porque possui um caráter amplo ao preconizar os princípios fundamentais da administração pública. Estabelece a Constituição Federal:



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

São princípios da administração pública, nesta ordem:

Legalidade  
Impessoalidade  
Moralidade  
Publicidade  
Eficiência

Princípios de natureza ética relacionados à função pública

Além destes cinco princípios administrativo-constitucionais diretamente selecionados pelo constituinte, podem ser apontados como princípios de natureza ética relacionados à função pública a probidade e a motivação:

a) Princípio da Probidade: um princípio constitucional incluído dentro dos princípios específicos da licitação, é o dever de todo o administrador público, o dever de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções. Possui contornos mais definidos do que a moralidade. Diógenes Gasparini[ GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.] alerta que alguns autores tratam veem como distintos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características que permitam tratar os mesmos como procedimentos distintos, sendo no máximo possível afirmar que a probidade administrativa é um aspecto particular da moralidade administrativa.

b) Princípio da Motivação: É a obrigação conferida ao administrador de motivar todos os atos que edita, gerais ou de efeitos concretos. É considerado, entre os demais princípios, um dos mais importantes, uma vez que sem a motivação não há o devido processo legal, uma vez que a fundamentação surge como meio interpretativo da decisão que levou à prática do ato impugnado, sendo verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da Administração.

Motivar significa mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso concreto e relacionar os fatos que concretamente levaram à aplicação daquele dispositivo legal. Todos os atos administrativos devem ser motivados para que o Judiciário possa controlar o mérito do ato administrativo quanto à sua legalidade. Para efetuar esse controle, devem ser observados os motivos dos atos administrativos.

Em relação à necessidade de motivação dos atos administrativos vinculados (aqueles em que a lei aponta um único comportamento possível) e dos atos discricionários (aqueles que a lei, dentro dos limites nela previstos, aponta um ou mais comportamentos possíveis, de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade), a doutrina é uníssona na determinação da obrigatoriedade de motivação com relação aos atos administrativos vinculados; todavia, diverge quanto à referida necessidade quanto aos atos discricionários.

Meirelles[ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.] entende que o ato discricionário, editado sob os limites da Lei, confere ao administrador uma margem de liberdade para fazer um juízo de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a motivação. No entanto, se houver tal

fundamentação, o ato deverá condicionar-se a esta, em razão da necessidade de observância da Teoria dos Motivos Determinantes. O entendimento majoritário da doutrina, porém, é de que, mesmo no ato discricionário, é necessária a motivação para que se saiba qual o caminho adotado pelo administrador. Gasparini[ GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.], com respaldo no art. 50 da Lei n. 9.784/98, aponta inclusive a superação de tais discussões doutrinárias, pois o referido artigo exige a motivação para todos os atos nele elencados, compreendendo entre estes, tanto os atos discricionários quanto os vinculados.

**DECRETO Nº 1.171/1994 E SUAS ALTERAÇÕES (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL)**

**DECRETO Nº 1.171, DE 22 DE JUNHO DE 1994**

Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, e ainda tendo em vista o disposto no art. 37 da Constituição, bem como nos arts. 116 e 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nos arts. 10, 11 e 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que com este baixa.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta implementarão, em sessenta dias, as providências necessárias à plena vigência do Código de Ética, inclusive mediante a Constituição da respectiva Comissão de Ética, integrada por três servidores ou empregados titulares de cargo efetivo ou emprego permanente.

Parágrafo único. A constituição da Comissão de Ética será comunicada à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, com a indicação dos respectivos membros titulares e suplentes.

Art. 3º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de junho de 1994, 173º da Independência e 106º da República.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.6.1994.

**ANEXO**

Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

**CAPÍTULO I**

**SEÇÃO I**

**DAS REGRAS DEONTOLÓGICAS**

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e §4º, da Constituição Federal.

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

IV - A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como conseqüência, em fator de legalidade.

V - O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio.

VI - A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão crescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

VII - Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

IX - A cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral. Da mesma forma, causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los.

X - Deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos.

XI - O servidor deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, e, assim, evitando a conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso

e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

XII - Toda ausência injustificada do servidor de seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público, o que quase sempre conduz à desordem nas relações humanas.

XIII - O servidor que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação.

## SEÇÃO II DOS PRINCIPAIS DEVERES DO SERVIDOR PÚBLICO

XIV - São deveres fundamentais do servidor público:

- a) desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular;
- b) exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário;
- c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum;
- d) jamais retardar qualquer prestação de contas, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade a seu cargo;
- e) tratar cuidadosamente os usuários dos serviços aperfeiçoando o processo de comunicação e contato com o público;
- f) ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos;
- g) ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral;
- h) ter respeito à hierarquia, porém sem nenhum temor de representar contra qualquer comprometimento indevido da estrutura em que se funda o Poder Estatal;
- i) resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas e denunciá-las;
- j) zelar, no exercício do direito de greve, pelas exigências específicas da defesa da vida e da segurança coletiva;
- l) ser assíduo e freqüente ao serviço, na certeza de que sua ausência provoca danos ao trabalho ordenado, refletindo negativamente em todo o sistema;
- m) comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público, exigindo as providências cabíveis;
- n) manter limpo e em perfeita ordem o local de trabalho, seguindo os métodos mais adequados à sua organização e distribuição;

# NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

## CONSTITUIÇÃO. CONCEITO, CLASSIFICAÇÕES, PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.

### Conceito de Constituição

A Constituição é a norma suprema que rege a organização de um Estado Nacional.

Por não haver na doutrina um consenso sobre o conceito de Constituição, faz-se importante o estudo das diversas concepções que o englobam. Então vejamos:

#### • Constituição Sociológica

Idealizada por Ferdinand Lassalle, em 1862, é aquela que deve traduzir a soma dos fatores reais de poder que rege determinada nação, sob pena de se tornar mera folha de papel escrita, que não corresponde à Constituição real.

#### • Constituição Política

Desenvolvida por Carl Schmitt, em 1928, é aquela que decorre de uma decisão política fundamental e se traduz na estrutura do Estado e dos Poderes e na presença de um rol de direitos fundamentais. As normas que não traduzirem a decisão política fundamental não serão Constituição propriamente dita, mas meras leis constitucionais.

#### • Constituição Jurídica

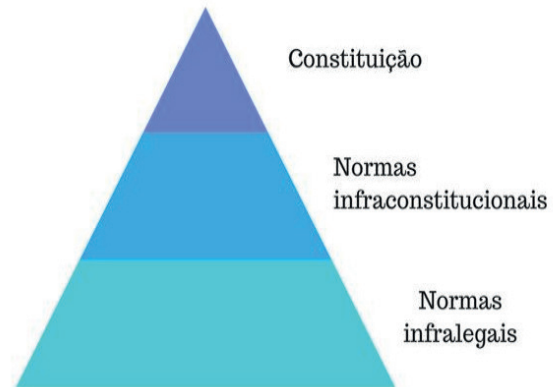
Fundada nas lições de Hans Kelsen, em 1934, é aquela que se constitui em norma hipotética fundamental pura, que traz fundamento transcendental para sua própria existência (sentido lógico-jurídico), e que, por se constituir no conjunto de normas com mais alto grau de validade, deve servir de pressuposto para a criação das demais normas que compõem o ordenamento jurídico (sentido jurídico-positivo).

Na concepção jurídico-positiva de Hans Kelsen, a Constituição ocupa o ápice da pirâmide normativa, servindo como paradigma máximo de validade para todas as demais normas do ordenamento jurídico.

Ou seja, as leis e os atos infralegais são hierarquicamente inferiores à Constituição e, por isso, somente serão válidos se não contrariarem as suas normas.

Abaixo, segue a imagem ilustrativa da Pirâmide Normativa:

### Pirâmide Normativa



Como Normas Infraconstitucionais entendem-se as Leis Complementares e Ordinárias;

Como Normas Infralegais entendem-se os Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Resoluções, etc.

### Constitucionalismo

Canotilho define o constitucionalismo como uma teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade.

Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos.

O conceito de constitucionalismo transporta, assim, um claro juízo de valor. É, no fundo, uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo.

Partindo, então, da ideia de que o Estado deva possuir uma Constituição, avança-se no sentido de que os textos constitucionais contêm regras de limitação ao poder autoritário e de prevalência dos direitos fundamentais, afastando-se a visão autoritária do antigo regime.

### Poder Constituinte Originário, Derivado e Decorrente - Reforma (Emendas e Revisão) e Mutação da Constituição

Canotilho afirma que o poder constituinte tem suas raízes em uma força geral da Nação. Assim, tal força geral da Nação atribui ao povo o poder de dirigir a organização do Estado, o que se convencionou chamar de poder constituinte.

Munido do poder constituinte, o povo atribui parcela deste a órgãos estatais especializados, que passam a ser denominados de Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Portanto, o poder constituinte é de titularidade do povo, mas é o Estado, por meio de seus órgãos especializados, que o exerce.

- **Poder Constituinte Originário**

É aquele que cria a Constituição de um novo Estado, organizando e estabelecendo os poderes destinados a reger os interesses de uma sociedade. Não deriva de nenhum outro poder, não sofre qualquer limitação na órbita jurídica e não se subordina a nenhuma condição, por tudo isso é considerado um poder de fato ou poder político.

- **Poder Constituinte Derivado**

Também é chamado de Poder instituído, de segundo grau ou constituído, porque deriva do Poder Constituinte originário, encontrando na própria Constituição as limitações para o seu exercício, por isso, possui natureza jurídica de um poder jurídico.

- **Poder Constituinte Derivado Decorrente**

É a capacidade dos Estados, Distrito Federal e unidades da Federação elaborarem as suas próprias Constituições (Lei Orgânica), no intuito de se auto-organizarem. O exercente deste Poder são as Assembleias Legislativas dos Estados e a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

- **Poder Constituinte Derivado Reformador**

Pode editar emendas à Constituição. O exercente deste Poder é o Congresso Nacional.

- **Mutação da Constituição**

A interpretação constitucional deverá levar em consideração todo o sistema. Em caso de antinomia de normas, buscar-se-á a solução do aparente conflito através de uma interpretação sistemática, orientada pelos princípios constitucionais.

Assim, faz-se importante diferenciarmos reforma e mutação constitucional. Vejamos:

→ **Reforma Constitucional** seria a modificação do texto constitucional, através dos mecanismos definidos pelo poder constituinte originário (emendas), alterando, suprimindo ou acrescentando artigos ao texto original.

→ **Mutações Constitucionais** não seria alterações físicas, palpáveis, materialmente perceptíveis, mas sim alterações no significado e sentido interpretativo de um texto constitucional. A transformação não está no texto em si, mas na interpretação daquela regra enunciada. O texto permanece inalterado.

As mutações constitucionais, portanto, exteriorizam o caráter dinâmico e de prospecção das normas jurídicas, através de processos informais. Informais no sentido de não serem previstos dentre aquelas mudanças formalmente estabelecidas no texto constitucional.

### Classificação das Constituições

- **Quanto à Origem**

**a) Democrática, Promulgada ou Popular:** elaborada por legítimos representantes do povo, normalmente organizados em torno de uma Assembleia Constituinte;

**b) Outorgada:** imposta pela vontade de um poder absolutista ou totalitário, não democrático;

**c) Cesarista, Bonapartista, Plebiscitária ou Referendária:** criada por um ditador ou imperador e posteriormente submetida à aprovação popular por plebiscito ou referendo.

- **Quanto ao Conteúdo**

**a) Formal:** compõe-se do que consta em documento solene;  
**b) Material:** composta por regras que exteriorizam a forma de Estado, organizações dos Poderes e direitos fundamentais, podendo ser escritas ou costumeiras.

- **Quanto à Forma**

**a) Escrita ou Instrumental:** formada por um texto;  
**a.i) Escrita Legal** – formada por um texto oriundo de documentos esparsos ou fragmentados;

**a.ii) Escrita Codificada** – formada por um texto inscrito em documento único.

**b) Não Escrita:** identificada a partir dos costumes, da jurisprudência predominante e até mesmo por documentos escritos.

- **Quanto à Estabilidade, Mutabilidade ou Alterabilidade**

**a) Imutável:** não prevê nenhum processo para sua alteração;

**b) Fixa:** só pode ser alterada pelo Poder Constituinte Originário;

**c) Rígida:** o processo para a alteração de suas normas é mais difícil do que o utilizado para criar leis;

**d) Flexível:** o processo para sua alteração é igual ao utilizado para criar leis;

**e) Semirígida ou Semiflexível:** dotada de parte rígida e parte flexível.

- **Quanto à Extensão**

**a) Sintética:** regulamenta apenas os princípios básicos de um Estado, organizando-o e limitando seu poder, por meio da estipulação de direitos e garantias fundamentais;

**b) Analítica:** vai além dos princípios básicos e dos direitos fundamentais, detalhando também outros assuntos, como de ordem econômica e social.

- **Quanto à Finalidade**

**a) Garantia:** contém proteção especial às liberdades públicas;

**b) Dirigente:** confere atenção especial à implementação de programas pelo Estado.

- **Quanto ao Modo de Elaboração**

**a) Dogmática:** sistematizada a partir de ideias fundamentais;

**b) Histórica:** de elaboração lenta, pois se materializa a partir dos costumes, que se modificam ao longo do tempo.

- **Quanto à Ideologia**

**a) Ortodoxa:** forjada sob a ótica de somente uma ideologia;

**b) Eclética:** fundada em valores plurais.

- **Quanto ao Valor ou Ontologia (Karl Loewestein)**

**a) Normativa:** dotada de valor jurídico legítimo;

**b) Nominal:** sem valor jurídico, apenas social;

**c) Semântica:** tem importância jurídica, mas não valoração legítima, pois é criada apenas para justificar o exercício de um Poder não democrático.

Classificação da Constituição da República Federativa do Brasil								
Democrática, Promulgada ou Popular	Formal	Escrita	Rígida	Analítica	Dirigente	Dogmática	Eclética	Normativa

#### Classificação das Normas Constitucionais

- **Normas Constitucionais de Eficácia Plena:** Possuem aplicabilidade imediata, direta e integral.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Contida:** Possuem aplicabilidade imediata, direta, mas não integral.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Limitada Definidoras de Princípios Institutivos:** Possuem aplicabilidade indireta, dependem de lei posterior para dar corpo a institutos jurídicos e aos órgãos ou entidades do Estado, previstos na Constituição.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Limitada Definidoras de Princípios Programáticos:** Possuem aplicabilidade indireta, estabelecem programas, metas, objetivos a serem desenvolvidos pelo Estado, típicas das Constituições dirigentes.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Absoluta:** Não podem ser abolidas nem mesmo por emenda à Constituição Federal.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Exaurida:** Possuem aplicabilidade esgotada.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Negativa**
  - Impedem a recepção das normas infraconstitucionais pré-constitucionais materialmente incompatíveis, revogando-as;
  - Impedem que sejam produzidas normas ulteriores que contrariem os programas por ela estabelecidos. Serve, assim, como parâmetro para o controle de constitucionalidade;
  - Obrigam a atuação do Estado no sentido de conferir eficácia aos programas estatuídos no texto constitucional.

#### — Princípios fundamentais

**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019).
- V - o pluralismo político.

*Parágrafo único.* Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Os princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988 estão previstos no art. 1º da Constituição e são:

A **soberania**, poder político supremo, independente internacionalmente e não limitado a nenhum outro na esfera interna. É o poder do país de editar e reger suas próprias normas e seu ordenamento jurídico.

A **cidadania** é a condição da pessoa pertencente a um Estado, dotada de direitos e deveres. O *status* de cidadão é inerente a todo jurisdicionado que tem direito de votar e ser votado.

A **dignidade da pessoa humana** é valor moral personalíssimo inerente à própria condição humana. Fundamento consistente no respeito pela vida e integridade do ser humano e na garantia de condições mínimas de existência com liberdade, autonomia e igualdade de direitos.

Os **valores sociais do trabalho** e da **livre iniciativa**, pois é através do trabalho que o homem garante sua subsistência e contribui para com a sociedade. Por sua vez, a livre iniciativa é um princípio que defende a total liberdade para o exercício de atividades econômicas, sem qualquer interferência do Estado.

O **pluralismo político** que decorre do Estado democrático de Direito e permite a coexistência de várias ideias políticas, consubstanciadas na existência multipartidária e não apenas dualista. O Brasil é um país de política plural, multipartidária e diversificada e não apenas pautada nos ideais dualistas de esquerda e direita ou democratas e republicanos.

Importante mencionar que união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal é caracterizada pela **impossibilidade de secessão**, característica essencial do Federalismo, decorrente da impossibilidade de separação de seus entes federativos, ou seja, o vínculo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios é indissolúvel e nenhum deles pode abandonar o restante para se transformar em um novo país.

Quem detém a titularidade do poder político é o **povo**. Os governantes eleitos apenas exercem o poder que lhes é atribuído pelo povo.

Além de ser marcado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, a **separação dos poderes estatais – Executivo, Legislativo e Judiciário é também** uma característica do Estado Brasileiro. Tais poderes gozam, portanto, de autonomia e independência no exercício de suas funções, para que possam atuar em harmonia.

**Fundamentos**, também chamados de princípios fundamentais (art. 1º, CF), são diferentes dos **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil (art. 3º, CF). Assim, enquanto os fundamentos ou princípios fundamentais representam a essência, causa primária do texto constitucional e a base primordial de nossa República Federativa, os objetivos estão relacionados à destinação, ao que se pretende, às finalidades e metas traçadas no texto constitucional que a República Federativa do Estado brasileiro anseia alcançar.

O Estado brasileiro é **democrático** porque é regido por normas democráticas, pela soberania da vontade popular, com eleições livres, periódicas e pelo povo, e **de direito** porque pauta-se pelo respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, refletindo a afirmação dos direitos humanos. Por sua vez, o Estado de Direito caracteriza-se pela legalidade, pelo seu sistema de normas pautado



# NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DAS ORGANIZAÇÕES FORMAIS MODERNAS: TIPOS DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, NATUREZA, FINALIDADES E CRITÉRIOS DE DEPARTAMENTALIZAÇÃO.

As **organizações formais modernas** caracterizam-se como um sistema constituído de elementos interativos, que recebe entradas do ambiente, transformando-os, e emite saídas para o ambiente externo. Nesse sentido, os elementos interativos da organização, pessoas e departamentos, dependem uns dos outros e devem trabalhar juntos.

As organizações podem ser formais e informais.

### — Formais

A estrutura formal das organizações é composta pela estrutura instituída pela vontade humana para atingir determinado objetivo. Ela é representada por um organograma composto por órgãos, cargos e relações de autoridade e responsabilidade.

Elas são regidas por normas e regulamentos que estabelecem e especificam os padrões para atingir os objetivos organizacionais.

Características das Organizações Formais
São instituídas pela vontade humana;
São planejadas e deliberadamente estruturadas;
São tangíveis (visíveis);
Seus líderes se valem da autoridade e responsabilidade (líderes formais);
São regidas por normas e regulamentos definidos de forma racional (lógica);
São representadas por organogramas;
São flexíveis às modificações em sua estrutura e nos processos organizacionais, em face da hierarquia formal e impessoal.

### — Informais

Visto as organizações formais serem compostas por redes de relacionamento no ambiente de trabalho, esse relacionamento dá origem à organização informal. As organizações informais definem-se como o conjunto de interações e relacionamentos que se estabelecem entre as pessoas, sendo esta paralela à organização formal.

As organizações informais não possuem objetivos predeterminados, surgem de forma natural, estando presentes nos usos e costumes, e se manifestam por meio de sentimentos e necessidade de associação pelos membros da organização formal.

## Características das Organizações Informais

São oriundas das relações pessoais e sociais desenvolvidas naturalmente entre os membros de determinada organização;
Sua relação é de coesão ou antagonismo;
As lideranças são informais, por meio da influência;
Possuem colaboração espontânea, independente da autoridade formal;
Têm possibilidade de oposição à organização formal;
Transcende a organização formal, não se limitando ao horário de trabalho, barreiras organizacionais ou hierarquias;
São intangíveis (não visíveis);
São resistentes às modificações nos processos, uma vez que as pessoas tendem a defender excessivamente os seus padrões.

### — Tipos de estrutura organizacional

A estrutura organizacional é o conjunto de responsabilidades, autoridades, comunicações e decisões de unidades de uma empresa. É um meio para o alcance dos objetivos, estando relacionada com a estratégia da organização, de tal forma que mudanças na estratégia precedem e promovem mudanças na estrutura.

A estrutura organizacional de uma empresa define como as tarefas são formalmente distribuídas, agrupadas e coordenadas. No tipo de estrutura formal, a relação hierárquica é impessoal e sempre realizada por meio de ordem escrita.

São seis os elementos básicos a serem focados pelos administradores quando projetam a estrutura das organizações: a especialização do trabalho, a departamentalização, a cadeia de comando, a amplitude de controle, a centralização e descentralização e, por fim, a formalização.

Ao planejar a estrutura organizacional, uma das variáveis refere-se a quem os indivíduos e os grupos se reportam. Essa variável consiste em estruturar a cadeia de comando.

São tipos tradicionais de organização:

**a) Organização Linear:** autoridade única com base na hierarquia (unidade de comando), comunicação formal, decisões centralizadas e aspecto piramidal;

**b) Organização Funcional:** autoridade funcional ou dividida, linhas diretas de comunicação, decisões descentralizadas e ênfase na especialização;

**c) Organização Linha-staff:** coexistência da estrutura linear com a estrutura funcional, ou seja, comunicação formal com assessoria funcional, separação entre órgãos operacionais (de linha) e órgãos de apoio (staff). Há, ao mesmo tempo, hierarquia de comando e da especialização técnica.



São estruturas organizacionais modernas:

**a) Estrutura Divisional:** é caracterizada pela criação de unidades denominadas centros de resultados, que operam com relativa autonomia, inclusive apurando lucros ou prejuízos para cada uma delas. Os departamentos prestam informações e se responsabilizam pela execução integral dos serviços prestados, mediados por um sistema de gestão eficaz;

**b) Estrutura Matricial:** combina as vantagens da especialização funcional com o foco e responsabilidades da departamentalização do produto, ou divisional. Suas aplicações acontecem, em hospitais, laboratórios governamentais, instituições financeiras etc.

O que a difere das outras formas de estrutura organizacional, é que características de mais de uma estrutura atuam ao mesmo tempo sobre os empregados. Além disso, existe múltipla subordinação, ou seja, os empregados se reportam a mais de um chefe, o que pode gerar confusão nos subordinados e se tornar uma desvantagem desse tipo de estrutura.

É uma ótima alternativa para empresas que trabalham desenvolvendo projetos e ações temporárias. Nesse tipo de estrutura o processo de decisão é descentralizado, com existência de centros de resultados de duração limitada a determinados projetos;

**c) Estrutura em Rede:** competitividade global, a flexibilidade da força de trabalho e a sua estrutura enxuta. As redes organizacionais se caracterizam por constituir unidades interdependentes orientadas para identificar e solucionar problemas;

**d) Estrutura por Projeto:** manutenção dos recursos necessários sob o controle de um único indivíduo.

#### — Natureza

Estão entre os fatores internos que influenciam a natureza da estrutura organizacional da empresa:

- a natureza dos objetivos estabelecidos para a empresa e seus membros;
- as atividades operantes exigidas para realizar esses objetivos;
- a sequência de passos necessária para proporcionar os bens ou serviços que os membros e clientes desejam ou necessitam;
- as funções administrativas a desempenhar;
- as limitações da habilidade de cada pessoa na empresa, além das limitações tecnológicas;
- as necessidades sociais dos membros da empresa; e
- o tamanho da empresa.

Da mesma forma consideram-se os elementos e as mudanças no ambiente externo que são também forças poderosas que dão forma à natureza das relações externas. Mas para o estabelecimento de uma estrutura organizacional, considera-se como mais adequada a análise de seus componentes, condicionantes e níveis de influência.

#### — Finalidades

A estrutura formal tem como finalidade o sistema de autoridade, responsabilidade, divisão de trabalho, comunicação e processo decisório. São princípios fundamentais da organização formal:

**a) Divisão do trabalho:** é a decomposição de um processo complexo em pequenas tarefas, proporcionando maior produtividade, melhorando a eficiência organizacional e o desempenho dos envolvidos e reduzindo custos de produção;

**b) Especialização:** considerada uma consequência da divisão do trabalho. Cada cargo passa a ter funções específicas, assim como cada tarefa;

**c) Hierarquia:** divisão da empresa e, camadas hierárquicas. A hierarquia visa assegurar que os subordinados aceitem e executem rigorosamente as ordens e orientações dadas pelos seus superiores;

**d) Amplitude administrativa:** também chamada de amplitude de controle ou amplitude de comando, determina o número de funcionários que um administrador consegue dirigir com eficiência e eficácia. A estrutura organizacional que apresenta pequena amplitude de controle é a aguda ou vertical.

#### — Critérios de departamentalização

Departamentalização é o nome dado à especialização horizontal na organização por meio da criação de departamentos para cuidar das atividades organizacionais. É decorrente da divisão do trabalho e da homogeneização das atividades. É o agrupamento adequado das atividades em departamentos específicos.

São critérios de departamentalização:

**a) Departamentalização Funcional:** representa o agrupamento por atividades ou funções principais. A divisão do trabalho ocorre internamente, por especialidade. Abordagem indicada para circunstâncias estáveis, de poucas mudanças e que requeiram desempenho continuado de tarefas rotineiras;

**b) Departamentalização por Produtos ou Serviços:** representa o agrupamento por resultados quanto a produtos ou serviços. A divisão do trabalho ocorre por linhas de produtos/serviços. A orientação é para o alcance de resultados, por meio da ênfase nos produtos/serviços;

**c) Departamentalização Geográfica:** também chamada de Departamentalização Territorial, representa o agrupamento conforme localização geográfica ou territorial. Caso uma organização, para estabelecer seus departamentos, deseje considerar a distribuição territorial de suas atividades, ela deverá observar as técnicas de departamentalização geográfica;

**d) Departamentalização por Clientela:** representa o agrupamento conforme o tipo ou tamanho do cliente ou comprador. Possui ênfase e direcionamento para o cliente;

**e) Departamentalização por Processos:** representa o agrupamento por etapas do processo, do produto ou da operação. Possui ênfase na tecnologia utilizada;

**f) Departamentalização por Projetos:** representa o agrupamento em função de entregas (saídas) ou resultados quanto a um ou mais projetos. É necessária uma estrutura flexível e adaptável às circunstâncias do projeto, pois o mesmo pode ser encerrado antes do prazo previsto. Dessa forma, os recursos envolvidos, ao término do projeto, são liberados;

**g) Departamentalização Matricial:** também chamada de organização em grade, combina duas formas de departamentalização, a funcional com a departamentalização de produto ou projeto, na mesma estrutura organizacional. Representa uma estrutura mista ou híbrida.

O desenho matricial apresenta duas dimensões: gerentes funcionais e gerentes de produtos ou de projeto. Logo, não há unidade de comando. É criada uma balança de duplo poder e, por consequência, dupla subordinação.

**ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO; ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIÃO; ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.**

A **Organização Administrativa** é a parte do Direito Administrativo que normatiza os órgãos e pessoas jurídicas que a compõem, além da estrutura interna da Administração Pública.

Em âmbito federal, o assunto vem disposto no Decreto-Lei n. 200/67 que “*dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa*”.

O certo é que, durante o exercício de suas atribuições, o Estado pode desenvolver as atividades administrativas que lhe compete por sua própria estrutura ou então prestá-la por meio de outros sujeitos.

A Organização Administrativa estabelece as normas justamente para regular a prestação dos encargos administrativos do Estado bem como a forma de execução dessas atividades, utilizando-se de técnicas administrativas previstas em lei.

#### Administração direta e indireta

Em âmbito federal o Decreto-Lei 200/67 regula a estrutura administrativa dividindo, para tanto, em Administração Direta e Administração Indireta.

#### Administração Direta

A Administração Pública Direta é o conjunto de órgãos públicos vinculados diretamente ao chefe da esfera governamental que a integram.

#### Decreto-lei 200/67

*Art. 4º A Administração Federal compreende:*

*I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.*

Por característica não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas diretamente por meio do orçamento da referida esfera.

Assim, é responsável pela gestão dos serviços públicos executados pelas pessoas políticas por meio de um conjunto de órgãos que estão integrados na sua estrutura.

Outra característica marcante da Administração Direta é que não possuem personalidade jurídica, pois não podem contrair direitos e assumir obrigações, haja vista que estes pertencem a pessoa política (União, Estado, Distrito Federal e Municípios).

A Administração direta não possui capacidade postulatória, ou seja, não pode ingressar como autor ou réu em relação processual. Exemplo: Servidor público estadual lotado na Secretaria da Fazenda que pretende interpor ação judicial pugnando o recebimento de alguma vantagem pecuniária. Ele não irá propor a demanda em face da Secretaria, mas sim em desfavor do Estado que é a pessoa política dotada de personalidade jurídica com capacidade postulatória para compor a demanda judicial.

#### Administração Indireta

São integrantes da Administração indireta as fundações, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

#### Decreto-lei 200/67

*Art. 4º A Administração Federal compreende:*

*[...]*

*II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:*

- a) Autarquias;*
- b) Empresas Públicas;*
- c) Sociedades de Economia Mista.*
- d) fundações públicas.*

*Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.*

Essas quatro pessoas ou entidades administrativas são criadas para a execução de atividades de forma descentralizada, seja para a prestação de serviços públicos ou para a exploração de atividades econômicas, com o objetivo de aumentar o grau de especialidade e eficiência da prestação do serviço público. Têm característica de autonomia na parte administrativa e financeira

O Poder Público só poderá explorar atividade econômica a título de exceção em duas situações previstas na CF/88, no seu art. 173:

- Para fazer frente à uma situação de relevante interesse coletivo;
- Para fazer frente à uma situação de segurança nacional.

O Poder Público não tem a obrigação de gerar lucro quando explora atividade econômica. Quando estiver atuando na atividade econômica, entretanto, estará concorrendo em grau de igualdade com os particulares, estando sob o regime do art. 170 da CF/88, inclusive quanto à livre concorrência.

#### Centralização, desconcentração e descentralização

No decorrer das atividades estatais, a Administração Pública pode executar suas ações por meios próprios, utilizando-se da estrutura administrativa do Estado de forma *centralizada*, ou então transferir o exercício de certos encargos a outras *pessoas*, como entidades concebidas para este fim de maneira *descentralizada*.

Assim, como técnica administrativa de organização da execução das atividades administrativas, o exercício do serviço público poderá ser por:

**Centralização:** Quando a execução do serviço estiver sendo feita pela Administração direta do Estado, ou seja, utilizando-se do conjunto orgânico estatal para atingir as demandas da sociedade. (ex.: Secretarias, Ministérios, departamentos etc.).

Dessa forma, o ente federativo será tanto o titular como o prestador do serviço público, o próprio estado é quem centraliza a execução da atividade.



# POLÍTICAS PÚBLICAS

## ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA PÚBLICA: INCREMENTAL, RACIONAL E SUAS VARIANTES.

### — Análise de políticas públicas

Para iniciar o estudo das políticas públicas é necessário nos perguntarmos como se faz a análise delas. A fim de responder a essa pergunta, primeiramente vamos tentar esclarecer o que é análise de políticas públicas. Uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Política tem como objeto os problemas com que se defrontam os formuladores de política (*policy makers*) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento<sup>1</sup>.

O papel da Análise de Política é encontrar problemas onde soluções podem ser tentadas, ou seja, o analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria. Portanto, a Análise de Política está preocupada tanto com o planejamento como com a política (*politics*).

A Análise de Política é uma empreitada multidisciplinar que visa interpretar as causas e consequências da ação do governo. Embora há muito tempo cientistas sociais já tivessem se interessado por questões relativas à atuação do governo e às políticas públicas, o que é novo é a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos anos de 1970, e o ambiente mais receptivo que passa a existir por parte dos governos.

A preocupação com as políticas públicas, que dá origem ao surgimento da Análise de Política, acentua-se no início da década de 1960 e tem origem em duas vertentes:

— As dificuldades por que passavam os formuladores de política frente à complexidade cada vez maior dos problemas com que se deparavam, fato que os levou paulatinamente a buscar ajuda para a construção de alternativas e propostas para soluções;

— A atenção de pesquisadores acadêmicos em ciências sociais (ciência política, economia, sociologia), que progressivamente passaram a trabalhar com questões relacionadas às políticas públicas e procuraram construir e aplicar conhecimentos à resolução de problemas concretos do setor público.

Os estudos de Análise de Política são classificados em duas grandes categorias:

— A análise que tem como objetivo produzir conhecimentos sobre o processo de elaboração política (formulação, implementação e avaliação) em si, revelando assim uma orientação predominantemente descritiva. Esta categoria corresponde, na literatura anglo-saxã, ao que se conhece como *analysis of policy*, referindo-se à atividade acadêmica visando, basicamente, o melhor entendimento do processo político;

— A análise destinada a auxiliar os formuladores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, assumindo um caráter prescritivo ou propositivo. Corresponde, na literatura anglo-saxã, ao que se conhece como *analysis for policy*, referindo-se à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais.

Na realidade, a Análise de Política pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Mesmo a *analysis for policy*, que supõe um interesse não (apenas) acadêmico e aplica o instrumental da administração visando à sua consecução, demanda a *analysis of policy* como etapa prévia. Se assim não for, e se o processo de elaboração da política não for entendido como um processo político, esse instrumental será ineficaz por ser inconsistente com o mundo real.

Ao serem elaboradas, as políticas públicas podem se basear em várias metodologias, dentre as quais se destacam:

— O método racional-compreensivo, que se relaciona com a macropolítica e suas grandes análises do cenário político-institucional; e

— O método incrementalista, que se liga à micropolítica e à busca de soluções para problemas mais imediatos e prementes.

Lindblom<sup>2</sup> critica o modelo racional e o macroplanejamento político e econômico para as políticas públicas. Para ele, o método racional-compreensivo parte da perspectiva de que a intervenção de políticas públicas deve basear-se numa ampla análise dos problemas sociais que permita estabelecer metas visando atender às preferências mais relevantes da sociedade. Assim sendo, a tomada de decisões políticas e a sua implementação visariam a alcançar os objetivos previamente estabelecidos.

O autor entende que, nesse método, as decisões, geralmente, são tomadas sem se considerar as preferências do conjunto dos atores. Além disso, requer o processamento de uma enorme quantidade de informações e muito tempo para que seja realizada a análise das consequências de cada uma das alternativas para a consecução dos objetivos. Esse método é definido por Lindblom como “análise política”, que exige a adequação de meios e fins.

Para o autor, no entanto, as demandas da sociedade exigem decisões rápidas, ou até mesmo imediatas. Daí a sua defesa do método incremental, na medida em que, nele, as decisões são tomadas não segundo programas e seus objetivos previamente definidos, mas, sim, de acordo com problemas que necessitam de soluções imediatas.

1 Rua, Maria das Graças. Políticas públicas / Maria das Graças Rua. — 3. ed. rev. atua. — Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

2 Charles Lindblom, foi professor emérito de Economia e Ciência Política, ex-presidente da American Political Science Association e ex-presidente da Associação para Comparative Economic Studies. Para ele, a mudança política era, na maioria das circunstâncias, evolutiva e não revolucionária.



Já no método racional-compreensivo, a análise política exige a adequação de meios e fins. No mundo real, porém, o imediatismo das decisões torna a análise muito voltada para a solução de problemas, sem se levar em consideração a racionalização das relações entre os meios e os fins.

Segundo Lindblom, o único critério para uma boa política pública é o do consenso possível em torno de uma solução, e isso é mais facilmente obtido quando se abordam questões pontuais. Pelo seu amplo escopo e complexidade, a análise macropolítica dificilmente é capaz de produzir consensos.

Assim, Lindblom propõe trabalharmos com a análise de políticas específicas, buscando soluções setoriais dos problemas. Em resumo, ele propõe a redução e a limitação do foco das análises, de maneira a identificar problemas específicos e pontuais.

— **Modelos de tomada de decisão em política pública: incremental, racional e suas variantes**

Existem diferentes formas de “pensar” a solução para um *input* de demanda. Uma das maneiras é o chamado “modelo incremental”; a outra é o chamado “modelo racional-compreensivo”. Existe uma terceira modalidade, que vai além das duas primeiras, denominada “*mixedscanning*” ou, numa tentativa de tradução, “exploração combinada”.

Em termos simplificados, o **modelo incremental**, que tem em Charles Lindblom um dos seus defensores, significa a tentativa de solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes e sem provocar rupturas de qualquer natureza. Ou seja, em vez de especificar objetivos e de avaliar que decisões podem atender a esses objetivos, os formuladores decidem o seu curso de ação mediante a comparação de algumas alternativas específicas e da estimativa de quais dessas alternativas enfrentam menos restrição e poderão melhor produzir os resultados esperados.

Assim, a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que oferece menos dificuldade e assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos. Esta forma de abordar os problemas resulta de duas constatações básicas:

— **Primeiro:** por mais adequada que seja a fundamentação técnica de uma alternativa, a decisão envolve relações de poder. Por isso, uma solução tecnicamente perfeita pode se revelar politicamente inviável, e vice-versa, o que significa dizer que não existem soluções perfeitas.

— **Segundo:** os governos democráticos efetivamente não possuem liberdade total na alocação de recursos públicos.

A experiência mostra que é impossível pensarmos a tomada de decisões fora de certos horizontes históricos, pois a alocação de recursos é um processo contínuo e situado em um dado contexto. Ou seja, as decisões que precisamos tomar hoje, frequentemente, encontram-se condicionadas e limitadas pelo comprometimento de recursos que ocorreram em algum momento do passado recente, seja pelo governo que está no poder, seja por seus antecessores.

Este fato faz com que somente pequenas parcelas de recursos estejam disponíveis e reduz as escolhas políticas a cursos de ação que só permitem mudanças marginais, incrementais. Logo, mesmo que a longo prazo estas decisões de pequeno alcance e essas pequenas mudanças cheguem a se acumular e provocar grandes transformações, o processo de tomada de decisão, em si próprio, limita-se àquilo que é possível de ser alocado num momento preciso do tempo.

Esta limitação é que imprime a característica de gradualidade à tomada de decisões. Tipicamente, são decisões que se resumem a ajustes ou a medidas experimentais de curto alcance no atendimento das demandas, envolvendo pequenas tentativas que admitem o ensaio, o erro e a correção dos rumos. Esta abordagem, denominada incrementalismo, pode ser uma importante estratégia para a adoção de políticas com alto potencial de conflito, ou políticas que implicam limitação de recursos ou de conhecimentos, de maneira a garantir melhores condições para sua implementação.

Por outro lado, a própria implementação pode ser prejudicada pelo gradualismo incrementalista. Assim, a escolha do modelo é sempre uma questão de estratégia.

Já o **modelo racional-compreensivo**, formalizado por Herbert Simon<sup>3</sup>, não se distingue apenas pelo maior alcance e pela maior proporção de recursos alocados. A diferenciação se dá, também, pela própria lógica que orienta os tomadores de decisão.

Enquanto no modelo incremental existe a convicção de que o conhecimento da realidade é sempre limitado e que as decisões envolvem conflitos de poder e precisam ser ágeis e rápidas e por tudo isso devem ser cautelosas, no modelo racional-compreensivo parte-se do princípio de que é possível conhecer o problema de tal forma que se possa tomar decisões de grande impacto. Resumidamente, neste modelo de tomada de decisão, os formuladores decidem que valores e objetivos devem ser maximizados e quais as alternativas que melhor poderão maximizá-los.

A seleção da alternativa a ser adotada é feita a partir de uma análise abrangente e detalhada de cada alternativa, seu custo-benefício e suas consequências. Por isso, a decisão é mais lenta, pois requer, antes, o levantamento de todas as informações disponíveis sobre o assunto, o estudo de todas as possibilidades técnicas e políticas para solucionar o problema etc. Geralmente pretende-se realizar grandes mudanças a partir de objetivos e cursos de ação previamente definidos tendo por base os valores que orientam a decisão.

Os dois estilos ou modelos de tomada de decisão apresentam problemas. Entre outros, o modelo incremental mostra-se pouco compatível com as necessidades de mudança e pode apresentar um viés conservador. E o modelo racional-compreensivo parte de um pressuposto ingênuo de que a informação é perfeita e não considera adequadamente o peso das relações de poder na tomada de decisões.

Assim, buscando solucionar essas dificuldades e outras, foram elaboradas diferentes abordagens, entre elas destaca-se a concepção defendida por Amitai Etzioni<sup>4</sup> do **modelo *mixed-scanning***. Esse modelo diferencia-se, inicialmente, pelo reconhecimento de que as decisões não são todas da mesma natureza. Etzioni distingue entre decisões estruturantes e decisões ordinárias.

As decisões estruturantes são aquelas que estabelecem os rumos básicos ou diretrizes fundamentais das políticas públicas em geral e proporcionam o contexto para as decisões ordinárias. Como

3 Herbert Alexander Simon foi um economista norte-americano e doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Chicago. Consultor do Governo dos EUA, da NASA e ex-diretor do conselho de pesquisas de Ciências Sociais, recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1978 pelas suas pesquisas realizadas na área de “tomada de decisões no interior das organizações econômicas”.

4 Amitai Etzioni, um Sociólogo alemão, foi professor na Universidade de Columbia e entre suas principais obras destacam-se *Organizações Modernas (1964)*. Estudou as organizações sob a ótica de integração com a sociedade. Relacionou as mudanças no ambiente organizacional às mudanças havidas na sociedade.

exemplo, citam-se na política pública brasileira, o Plano Real, que representou uma decisão estruturante, enquanto que outras medidas de política econômica representaram decisões ordinárias. Também os princípios do SUS, quais sejam, universalidade, descentralização, subsidiariedade, etc., que representam uma decisão estruturante.

Segundo Etzioni, as decisões estruturantes são tomadas com o cuidado de não detalhar, ou seja: apenas definem o campo de decisão, com base em experiências, aprendizados de políticas e consensos amplamente estabelecidos. Já as decisões quanto aos programas a serem desenvolvidos na política de saúde representam decisões ordinárias. As decisões ordinárias, por sua vez, decorrem das decisões estruturantes e envolvem análise detalhada das alternativas específicas, porém sem o rigor técnico do modelo racional-compreensivo.

A concepção de decisões ordinárias de Etzioni aproxima-se do que foi proposto como “modelo ótimo-normativo” por Yetzel Dror (2006): aumento da racionalidade em relação ao modelo incremental: maior esclarecimento dos objetivos, levantamento mais completo das alternativas, critérios de decisão definidos, identificação dos limites precisos da decisão.

Estritamente falando, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções etc. Nada disso garante que a decisão se transforme em ação, e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida.

Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação.

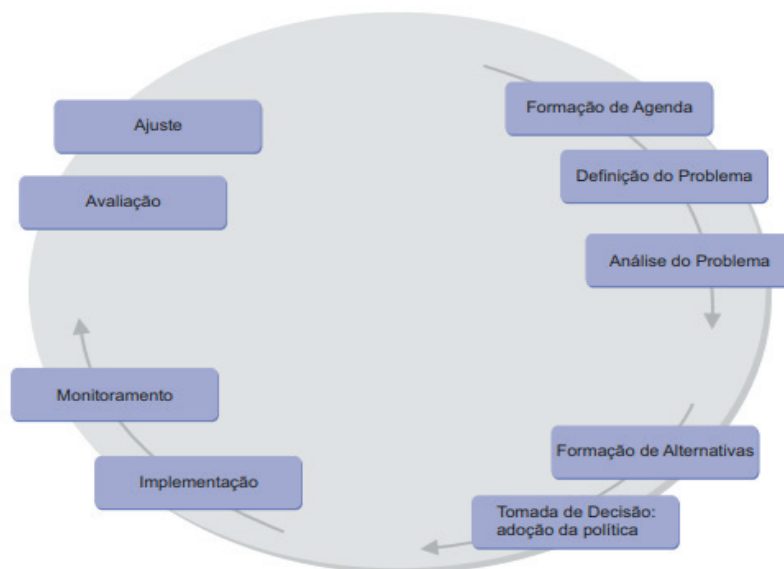
Como qualquer solução de problemas políticos, é realmente difícil de ser obtida, apesar de todas as possibilidades de negociação, então consideramos também uma “boa decisão” aquela que foi a melhor possível naquele momento específico. Isso, na prática, quer dizer que naquele momento todos os atores dotados de efetivos recursos de poder para inviabilizar uma política pública devem acreditar que saíram ganhando alguma coisa, e nenhum ator dotado de efetivos recursos de poder para inviabilizar a política pública acredite que saiu prejudicado com a decisão.

## ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS E DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia<sup>5</sup>.

Uma forma de lidar com essa complexidade, sem descartar a dinâmica sistêmica, é associar o modelo sistêmico com o modelo do ciclo de política (*policy cycle*), que aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais. Veja na figura abaixo:

Ciclo das Políticas Públicas



<https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401260/1/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Políticas%20Públicas%20-%203ed%202014%20-%20GRAFICA%20atualizado.pdf>



# LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

**LEI Nº 9.394/1996 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL - LDB). ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL. NÍVEIS, ETAPAS E MODALIDADES DE ENSINO. EDUCAÇÃO BÁSICA: EDUCAÇÃO INFANTIL, ENSINO FUNDAMENTAL E ENSINO MÉDIO. ENSINO SUPERIOR. EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS. EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. EDUCAÇÃO ESPECIAL. EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. RECURSOS FINANCEIROS E APLICAÇÃO.**

**LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.**

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

## **TÍTULO I DA EDUCAÇÃO**

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

## **TÍTULO II DOS PRINCÍPIOS E FINS DA EDUCAÇÃO NACIONAL**

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;

X - valorização da experiência extraescolar;

XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

XII - consideração com a diversidade étnico-racial. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Lei nº 13.632, de 2018)

IV - respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdo-cegas e com deficiência auditiva. (Incluído pela Lei nº 14.191, de 2021)

## **TÍTULO III DO DIREITO À EDUCAÇÃO E DO DEVER DE EDUCAR**

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

- a) pré-escola; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)
- b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)
- c) ensino médio; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

IX - padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados; (Redação dada pela Lei nº 14.333, de 2022)

X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).

XI – alfabetização plena e capacitação gradual para a leitura ao longo da educação básica como requisitos indispensáveis para a efetivação dos direitos e objetivos de aprendizagem e para o desenvolvimento dos indivíduos. (Incluído pela Lei nº 14.407, de 2022)

XII - educação digital, com a garantia de conectividade de todas as instituições públicas de educação básica e superior à internet em alta velocidade, adequada para o uso pedagógico, com o desenvolvimento de competências voltadas ao letramento digital de jovens e adultos, criação de conteúdos digitais, comunicação e colaboração, segurança e resolução de problemas. (Incluído pela Lei nº 14.533, de 2023)

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no inciso XII do caput deste artigo, as relações entre o ensino e a aprendizagem digital deverão prever técnicas, ferramentas e recursos digitais que fortaleçam os papéis de docência e aprendizagem do professor e do aluno e que criem espaços coletivos de mútuo desenvolvimento. (Incluído pela Lei nº 14.533, de 2023)

Art. 4º-A. É assegurado atendimento educacional, durante o período de internação, ao aluno da educação básica internado para tratamento de saúde em regime hospitalar ou domiciliar por tempo prolongado, conforme dispuser o Poder Público em regulamento, na esfera de sua competência federativa. (Incluído pela Lei nº 13.716, de 2018).

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

I - recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no *caput* deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Improvada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser impune por crime de responsabilidade.

§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

Art. 7º-A Ao aluno regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, de qualquer nível, é assegurado, no exercício da liberdade de consciência e de crença, o direito de, mediante prévio e motivado requerimento, ausentar-se de prova ou de aula marcada para dia em que, segundo os preceitos de sua religião, seja vedado o exercício de tais atividades, devendo-se-lhe atribuir, a critério da instituição e sem custos para o aluno, uma das seguintes prestações alternativas, nos termos do inciso VIII do caput do art. 5º da Constituição Federal: (Incluído pela Lei nº 13.796, de 2019) (Vigência)

I - prova ou aula de reposição, conforme o caso, a ser realizada em data alternativa, no turno de estudo do aluno ou em outro horário agendado com sua anuência expressa; (Incluído pela Lei nº 13.796, de 2019) (Vigência)

II - trabalho escrito ou outra modalidade de atividade de pesquisa, com tema, objetivo e data de entrega definidos pela instituição de ensino. (Incluído pela Lei nº 13.796, de 2019) (Vigência)

§ 1º A prestação alternativa deverá observar os parâmetros curriculares e o plano de aula do dia da ausência do aluno. (Incluído pela Lei nº 13.796, de 2019) (Vigência)

§ 2º O cumprimento das formas de prestação alternativa de que trata este artigo substituirá a obrigação original para todos os efeitos, inclusive regularização do registro de frequência. (Incluído pela Lei nº 13.796, de 2019) (Vigência)

§ 3º As instituições de ensino implementarão progressivamente, no prazo de 2 (dois) anos, as providências e adaptações necessárias à adequação de seu funcionamento às medidas previstas neste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.796, de 2019) (Vigência)

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao ensino militar a que se refere o art. 83 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.796, de 2019) (Vigência) (Vide parágrafo único do art. 2)

#### TÍTULO IV

#### DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 9º A União incumbir-se-á de: (Regulamento)

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação; (Incluído pela Lei nº 13.234, de 2015)

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (Vide Lei nº 10.870, de 2004)

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

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 estabelecidas;

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 pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola; (Redação dada pela Lei nº 12.013, de 2009)

VIII - notificar ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei; (Redação dada pela Lei nº 13.803, de 2019)

IX - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (bullying), no âmbito das escolas; (Incluído pela Lei nº 13.663, de 2018)

X - estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas. (Incluído pela Lei nº 13.663, de 2018)

XI - promover ambiente escolar seguro, adotando estratégias de prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas. (Incluído pela Lei nº 13.840, de 2019)

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

III - zelar pela aprendizagem dos alunos;

IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;

# FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO

## RELAÇÃO EDUCAÇÃO E SOCIEDADE: DIMENSÕES FILOSÓFICA, SOCIOCULTURAL, POLÍTICA E PEDAGÓGICA.

A educação, desde os primórdios da civilização, sempre esteve profundamente entrelaçada com a configuração e evolução das sociedades. O modo como educamos e somos educados não apenas reflete os valores, crenças e estruturas de nossa comunidade, mas também molda o curso futuro dessa mesma comunidade. Por meio de uma abordagem multidimensional, é possível entender como a educação e a sociedade se influenciam mutuamente, abrangendo aspectos filosóficos, socioculturais, políticos e pedagógicos.

### 1. Dimensão Filosófica:

Desde Platão, que em sua obra “A República” delineava a educação ideal para os guardiões de sua cidade perfeita, até Paulo Freire e sua pedagogia do oprimido, a filosofia da educação tem explorado os propósitos e significados intrínsecos à formação humana. O que significa ser educado? Qual é o papel do indivíduo na sociedade e como a educação pode facilitar ou impedir esse papel? Essas são questões que vão além de práticas e métodos, chegando ao cerne de nossa existência e propósito coletivo. Ao refletir filosoficamente, reconhecemos que a educação não é apenas um processo de transmissão de informações, mas uma jornada de autodescoberta e definição de valores.

### 2. Dimensão Sociocultural:

A educação, inegavelmente, opera dentro do tecido da cultura. Seja através da literatura, história ou arte, a educação transmite e, muitas vezes, reforça as normas culturais. Em sociedades multiculturais, a educação torna-se um terreno de negociação entre diferentes culturas, tradições e valores. Contudo, ela também tem o potencial de ser revolucionária. Em momentos históricos, a educação desempenhou um papel crucial na transformação da sociedade, seja por meio do empoderamento das mulheres, da promoção dos direitos civis ou do desafio a regimes opressores.

### 3. Dimensão Política:

A política e a educação estão inextricavelmente ligadas. Políticas educacionais, muitas vezes formuladas por agentes distantes da realidade da sala de aula, determinam o currículo, a alocação de recursos e as diretrizes pedagógicas. A educação também é uma ferramenta política. Ela pode ser usada para promover uma agenda, seja ela progressista ou conservadora. No entanto, o seu potencial mais poderoso reside em seu papel como equalizadora. A educação tem o poder de nivelar o campo de jogo, oferecendo oportunidades para os desfavorecidos e desafiando estruturas de poder estabelecidas.

### 4. Dimensão Pedagógica:

No coração da educação estão a sala de aula, o professor e o aluno. A pedagogia, como a ciência da educação, examina como ensinamos e como aprendemos. Em uma sociedade em constante mudança, métodos pedagógicos também devem evoluir. A chegada da era digital, por exemplo, trouxe desafios e oportunidades inéditas. A educação, agora, não está mais confinada aos muros da escola. A aprendizagem pode ocorrer em qualquer lugar, a qualquer momento. Neste contexto, a pedagogia deve se adaptar para atender às necessidades dos alunos do século XXI.

Assim, compreendemos que a educação não é um fenômeno isolado, mas um reflexo e um formador da sociedade. Sua influência é profunda e abrangente, tocando todos os aspectos de nossa vida coletiva. Se quisermos construir sociedades mais justas, igualitárias e progressistas, devemos começar pela forma como educamos nossos cidadãos. Porque, no final, a educação é o espelho no qual a sociedade vê a si mesma e a lente através da qual ela imagina seu futuro.

## GESTÃO EDUCACIONAL: CONCEPÇÃO E PRÁTICA.

A Gestão Educacional é um apanhado de orientações para as instituições educacionais do nosso país. Ela segue normas federais, estaduais e municipais, estas garantem o seu funcionamento, a realização de atividades educacionais e a organização das áreas da escola. Em resumo, ela é uma base que define como as decisões devem ser tomadas dentro das escolas.

A Gestão Educacional é um dos métodos de organização do nosso governo, para organizar todo esse processo, as secretarias de educação e o Ministério da Educação atuam na fiscalização e administração.

### — Como surgiu a Gestão Educacional no Brasil

A Constituição de 1988 afirma que a educação é um direito de todos, a família e o Estado têm o dever de incentivar e garantir o estudo.

Os primeiros sinais da gestão educacional no Brasil se deram pela evolução da democracia no país, com destaque a década de 1990 onde surgiram políticas de incentivo a educação, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) que garantiu uma gestão participativa e democrática que permitiu a participação dos estudantes, dos professores e pais e descentralizou gestão educacional do Brasil, tirando o poder total das mãos do governo federal.

A gestão educacional criou Programas como o Proinfância, que tem o objetivo garantir vagas para crianças em creches e escolas públicas, tais métodos foram criados para fortalecer essa gestão.

— Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB (Lei nº 9.394/1996)



As leis educacionais do Brasil são baseadas principalmente na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que tem como objetivo estabelecer os padrões da Educação Brasileira e abrange desde a educação infantil até o ensino superior.

A LDB trouxe mudanças significativas para o avanço da educação, algumas dessas mudanças são:

– **Organização do Sistema Educacional:** Definiu os padrões do sistema educacional brasileiro, ou seja, estabeleceu como a educação deve ser aplicada e quais os padrões as atividades devem desenvolver nas instituições de ensino, como devem ocorrer as aulas, os conteúdos que devem ser passados e as atividades que os alunos devem realizar.

– **A obrigatoriedade da educação pública em todo Brasil:** Tornou obrigatória a educação básica dos 4 aos 17 anos, promovendo a permanência dos estudantes na escola.

– **Gestão democrática:** A gestão democrática tem como principal objetivo assegurar e incentivar a participação de estudantes, pais, professores e funcionários nas decisões das instituições.

– **Ensino Integral:** A importância do ensino integral para os estudantes ultrapassa o aspecto cognitivo e envolve o desenvolvimento emocional, cultural e social.

– **Autonomia no ensino:** A legislação concedeu maior autonomia para as escolas, permitindo que elas criem seus próprios projetos pedagógicos e sua organização curricular.

– **Educação inclusiva:** A lei reforçou a importância da educação inclusiva, garantindo assim o acesso de pessoas com deficiência ao ensino regular, fornecendo recursos para implantar os sistemas de apoio necessários

Essas mudanças buscaram promover uma educação mais inclusiva, respeitosa e democrática, voltada para o desenvolvimento dos estudantes.

#### – **Gestão Educacional e Gestão Escolar**

A Gestão Educacional e a Gestão Escolar têm nomes parecidos, porém são processos diferentes. A Gestão Educacional engloba os processos de administração e organização em todo o país, mediante legislações gerais, que todas as instituições devem respeitar. Além disso, envolve o uso eficiente dos recursos disponíveis, bem como a supervisão e avaliação das atividades escolares.

Já a Gestão Escolar, trata dos processos e práticas específicas de cada instituição, isso inclui a forma com que as atividades são aplicadas, a gestão financeira da instituição, a participação dos pais e estudantes nas decisões da escola. Ademais, ela trabalha na atuação dos coordenadores, professores e diretor da escola.

#### – **Onde a Gestão Educacional atua no Brasil**

A gestão educacional engloba várias áreas no Brasil, seu papel é garantir e promover melhorias no sistema educacional. Suas principais áreas são:

– **Administração das instituições de ensino:** A gestão educacional trabalha na administração das instituições, isso engloba a questão financeira, a distribuição de materiais, a definição de estratégias de ensino, definição dos conteúdos de cada série, a criação de um ambiente escolar seguro e inclusivo para todos, além do desenvolvimento e formação dos profissionais e educadores;

– **Políticas educacionais:** O desenvolvimento de políticas educacionais é essencial para que a gestão educacional aconteça. A gestão trabalha também na criação de planos e programas educa-

cionais que guiam as decisões no âmbito federal, estadual e municipal. Essas políticas trabalham também na avaliação e no monitoramento dos resultados das reformas educativas.

– **Gestão pedagógica:** A gestão pedagógica e a gestão educacional andam lado a lado nas práticas educacionais eficientes, isso envolve a criação de estratégias de ensino, a escolha de métodos de avaliação, o incentivo de abordagens inclusivas e inovadoras garantindo ao aprendizado dos estudantes e o fornecimento de educação adequada para todos.

– **Avaliação e monitoramento:** Nesta área, possuímos avaliações educacionais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que nos ajudam a avaliar o desempenho dos estudantes, das escolas e das redes de ensino. A gestão educacional utiliza indicadores educacionais para identificar algum problema dentro da instituição e procurar soluções para eles.

### A GESTÃO EDUCACIONAL DECORRENTE DA CONCEPÇÃO DO PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO.

Desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, toda escola precisa ter um projeto político-pedagógico (o PPP, ou simplesmente Projeto Pedagógico).

No sentido etimológico, o termo projeto vem do latim *pro-jec-tu*, participio passado do verbo *projicere*, que significa lançar para diante. Plano, intento, desígnio. Empresa, empreendimento. Redação provisória de lei. Plano geral de edificação.

Segundo *Veiga*, ao construirmos os projetos de nossas escolas, planejamos o que temos intenção de fazer, de realizar. Lançamos-nos para diante, com base no que temos, buscando o possível. É antever um futuro diferente do presente.

Nas palavras de *Gadotti*

*Todo projeto supõe rupturas com o presente e promessas para o futuro. Projetar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente. Um projeto educativo pode ser tomado com a promessa frente a determinadas rupturas. As promessas tornam visíveis os campos de ação possível, comprometendo seus atores e autores.*

Nessa perspectiva, o **Projeto Político Pedagógico** vai além de um simples agrupamento de planos de ensino e de atividades diversas. O projeto não é algo que é construído e em seguida arquivado ou encaminhado às autoridades educacionais como prova do cumprimento de tarefas burocráticas. Ele é construído e vivenciado em todos os momentos, por todos os envolvidos com o processo educativo da escola.

O projeto 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 sociopolítico com os interesses reais e coletivos da população majoritária. É político no sentido de compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade.

*“A dimensão política se cumpre na medida em que ela se realiza enquanto prática especificamente pedagógica”.*

Na **dimensão pedagógica** reside a possibilidade da efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão participativo, responsável, comprometido, crítico e criativo. Pedagógico, no sentido de definir as ações educativas e as características necessárias às escolas de cumprirem seus propósitos e sua intencionalidade.

Político e pedagógico têm assim uma significação indissociável. Neste sentido é que se deve considerar o projeto político-pedagógico como um processo permanente de reflexão e discussão dos problemas da escola, na busca de alternativas viáveis a efetivação de sua intencionalidade, que “não é descritiva ou constatativa, mas é constitutiva”.

Por outro lado, propicia a vivência democrática necessária para a participação de todos os membros da comunidade escolar e o exercício da cidadania. Pode parecer complicado, mas trata-se de uma relação recíproca entre a dimensão política e a dimensão pedagógica da escola.

O **Projeto Político-Pedagógico**, ao se constituir em processo democrático de decisões, **preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que supere os conflitos, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando impessoal e racionalizado da burocracia que permeia as relações no interior da escola, diminuindo os efeitos fragmentários da divisão do trabalho que reforça as diferenças e hierarquiza os poderes de decisão.**

Desse modo, o projeto político-pedagógico tem a ver com a organização do trabalho pedagógico em dois níveis: **como organização da escola** num todo e **como organização da sala de aula**, incluindo sua relação com o contexto social imediato, procurando preservar a visão de totalidade.

Nesta caminhada será importante ressaltar que o projeto político-pedagógico busca a organização do trabalho pedagógico da escola na sua globalidade.

A principal possibilidade de construção do projeto político-pedagógico passa pela relativa autonomia da escola, de sua capacidade de delinear sua própria identidade. Isto significa resgatar a escola como espaço público, lugar de debate, do diálogo, fundado na reflexão coletiva.

Portanto, é preciso entender que o projeto político-pedagógico da escola dará indicações necessárias à organização do trabalho pedagógico, que inclui o trabalho do professor na dinâmica interna da sala de aula.

Buscar uma nova organização para a escola constitui uma ousadia para os educadores, pais, alunos e funcionários. E para enfrentarmos essa ousadia, necessitamos de um referencial que fundamente a construção do projeto político-pedagógico.

A questão é, pois, saber a qual referencial temos que recorrer para a compreensão de nossa prática pedagógica. Nesse sentido, temos que nos alicerçar nos pressupostos de uma teoria pedagógica crítica viável, que parta da prática social e esteja comprometida em solucionar os problemas da educação e do ensino de nossa escola.

Uma teoria que subsidie o projeto político-pedagógico e, por sua vez, a prática pedagógica que ali se processa deve estar ligada aos interesses da maioria da população. Faz-se necessário, também, o domínio das bases teórico-metodológicas indispensáveis à concretização das concepções assumidas coletivamente. Mais do que isso, afirma *Freitas* que:

*As novas formas têm que ser pensadas em um contexto de luta, de correlações de força - às vezes favoráveis, às vezes desfavoráveis. Terão que nascer no próprio “chão da escola”, com apoio dos professores e pesquisadores. Não poderão ser inventadas por alguém, longe da escola e da luta da escola.*

Se a escola se nutre da vivência cotidiana de cada um de seus membros, coparticipantes de sua organização do trabalho pedagógico à administração central, seja o Ministério da Educação, a Secretaria de Educação Estadual ou Municipal, não compete a eles definir um modelo pronto e acabado, mas sim estimular inovações e coordenar as ações pedagógicas planejadas e organizadas pela própria escola.

Em outras palavras, as escolas necessitam receber assistência técnica e financeira decidida em conjunto com as instâncias superiores do sistema de ensino.

Isso pode exigir, também, mudanças na própria lógica de organização das instâncias superiores, implicando uma mudança substancial na sua prática. Para que a construção do projeto político-pedagógico seja possível não é necessário convencer os professores, a equipe escolar e os funcionários a trabalhar mais, ou mobilizá-los de forma espontânea, mas propiciar situações que lhes permitam aprender a pensar e a realizar o fazer pedagógico de forma coerente.

A escola não tem mais possibilidade de ser dirigida de cima para baixo e na ótica do poder centralizador que dita as normas e exerce o controle técnico burocrático. A luta da escola é para a descentralização em busca de sua autonomia e qualidade.

O projeto político-pedagógico não visa simplesmente a um rearranjo formal da escola, mas a uma qualidade em todo o processo vivido. Vale acrescentar, ainda, que a organização do trabalho pedagógico da escola tem a ver com a organização da sociedade. A escola nessa perspectiva é vista como uma instituição social, inserida na sociedade capitalista, que reflete no seu interior as determinações e contradições dessa sociedade.

Está hoje inserido num cenário marcado pela diversidade. Cada escola é resultado de um processo de desenvolvimento de suas próprias contradições. Não existem duas escolas iguais. Diante disso, desaparece aquela arrogante pretensão de saber de antemão quais serão os resultados do projeto. A arrogância do dono da verdade dá lugar à criatividade e ao diálogo. A pluralidade de projetos pedagógicos faz parte da história da educação da nossa época. Por isso, não deve existir um padrão único que oriente a escolha do projeto das escolas.

Não se entende, portanto, uma escola sem autonomia para estabelecer o seu projeto e autonomia para executá-lo e avaliá-lo. A autonomia e a gestão democrática da escola fazem parte da própria natureza do ato pedagógico. A gestão democrática da escola é, portanto, uma exigência de seu projeto político-pedagógico.

Ela exige, em primeiro lugar, uma mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar. Mudança que implica deixar de lado o velho preconceito de que a escola pública é apenas um aparelho burocrático do Estado e não uma conquista da comunidade.