Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades

André Gomes da Conceição

O estranho vulgar: a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira

Rio de Janeiro
2018

André Gomes da Conceição

O estranho vulgar: a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Linha de pesquisa: Estado e Política Pública.

Orientador: Prof. Dr. Zacarias Jaegger Gama

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

C744 Conceição, André Gomes da.
O estranho vulgar: a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira / André Gomes da Conceição. – 2018.
289 f.

Orientadora: Zacarias Jaegger Gama.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Educação e Humanidades

1. Educação – Teses. 2. Escola – Teses. 3. Educação e Estado – Teses. I. Gama, Zacarias Jaegger. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Educação e Humanidades. III. Título.

es CDU 37.014(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

André Gomes da Conceição

O estranho vulgar: a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Linha de pesquisa: Estado e Política Pública.

Aprovado em 14 de dezembro de 2018.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Zacarias Jaegger Gama (Orientador)

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

_____

Profa. Dra. Maria Celi Chaves Vasconcelos

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

_____

Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado

Universidade Federal de Goiás – UFG

_____

Prof. Dr. Gaudência Frigotto

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus filhos Miguel, Lívia e Dudu e à Adriana, meu amor.

AGRADECIMENTOS

Aos trabalhadores e trabalhadoras brasileiros que sustentam as escolas e as universidades públicas, sem as quais eu não teria realizado este trabalho.

Aos amigos do peito, de luta e de tantas alegrias compartilhadas no Colégio Brigadeiro Newton Braga, representados por: Gustavo Henrique, Jefte da Mata, Julia Desiderio, Elaine Maurício, Márcio Brigeiro, Tatiana de Castro, Heloísa Nascimento, José Carlos Pistilli, Pedro da Silva, Andrea Aguiar, Janete Ribeiro, José Storino, Wellington Nébias, Márcio Madeira, Eric Oliveira, Armanda Salgado, Rodrigo Terra, Cinthia Portes e Álvaro Barros.

Ao Eduardo Mistura, meu irmão trazido pela vida.

Ao Ronaldo Pimenta, meu amigo de copo e de boas e longas conversas.

Ao meu querido Thiago Santos.

Aos companheiros e companheiras da Escola Tenente Rêgo Barros, representados por: Otávio Barroso, Isabel Lopes, Marcos dos Santos e Elivaldete Ribeiro.

Aos companheiros e companheiras da Escola Caminho das Estrelas, representados por: Maria Júlia Nunes, Ramon Zapata, Maria do Socorro Araújo, Joel Prata e Nilo Ferreira.

Ao Edmundo Aguiar pelas entrevistas.

Aos pesquisadores do GEOCART/UFRJ, Paulo Márcio Leal de Menezes, Manoel do Couto Fernandes e Fernando de Souza Antunes.

Aos professores da banca de qualificação que fizeram daquele momento uma valiosa orientação coletiva, Gaudêncio Frigotto, Luiz Fernandes Dourado e Maria Celi Chaves Vasconcelos.

Ao meu orientador de dissertação e de enologia, Zacarias Gama.

O ar está pesado como chumbo
Eu grito, grito, grito, grito
Estar preso, não é esse o problema
Trata-se de não entregar os pontos.

Nazim Hikmet

RESUMO

CONCEIÇÃO, A.G. *O estranho vulgar: a gestão orçamentária das escolas assistenciais da Força Aérea Brasileira*. 2018. 289 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O objeto deste trabalho é a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira, à luz da categoria *trabalho estranhado*. O objetivo geral neste trabalho foi analisar, conforme a categoria *trabalho estranhado* em Marx, a gestão orçamentária de tais escolas. Para dar conta de tal propósito, foi definido o seguinte conjunto de objetivos específicos, a saber: 1) Examinar o conceito de *trabalho estranhado*; 2) Demonstrar a constituição histórica do Orçamento/Fundo Público com ênfase no exemplo brasileiro; 3) Investigar a gestão do Orçamento/Fundo Público nas Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira e; 4) Avaliar, à luz da categoria *trabalho estranhado*, a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira. Por hipótese, foi admitido que o modelo de gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira tende a aprofundar a condição de trabalho estranhado. Dessa maneira, por intermédio do método materialista histórico dialético, os procedimentos metodológicos se basearam em: 1) Pesquisa bibliográfica para determinar o enquadramento teórico e os conceitos examinados e empregados; 2) levantamento documental e de registros históricos a respeito da gestão orçamentária das escolas em questão; 3) análise dos documentos e registros históricos identificados e; 4) como conclusão, a avaliação da hipótese.

Palavras-chave: Gestão orçamentária. Escolas assistenciais. Força Aérea Brasileira. Trabalho estranhado.

ABSTRACT

CONCEIÇÃO, A.G. *The ordinary strange:* the budget management of the assistential schools run by Brazilian Air Force. 2018. 289 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

This work focuses on the budget management of Brazilian Air Force's Attendance Schools, according to the *alienated work* category. This work's general purpose was to analyze those school's budget management according to the alienated theory of Marx. In order to do so, the following specific objectives were defined: (1) to examine the concept of alienated work; (2) to show the historical constitution of the Budget/Public Fund emphasizing on the Brazilian example; (3) to investigate the management of the Budget/Public Fund in the Brazilian Air Force Basic Education Attendance schools; (4) to evaluate the budget management of the Brazilian Air Force Basic Education Attendance schools according to the alienated work category. Hypothetically, it was admited that these school's budget management's model tends to deepen alienated working condition. Thus, trhough the historical dialectical materialistic method, the metodological procedures were based on: (1) Bibliographical research to determine the theoretical framework as well as the examined and used concepts; (2) collection of documents and historical registers regarding these school's budget management; (3) analysis of the identified documents and historical registers and (4) as a conclusion, the evaluation of the hypothesis.

Key words: Budget management. Attendance Schools. Brazilian Air Force's. Alienated work.

LISTA DE SIGLAS

ADI –	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEB –	Agência Espacial Brasileira
AFA –	Academia da Força Aérea
CBNB –	Colégio Brigadeiro Newton Braga
CECOMSAER -	Centro de Comunicação Social da Aeronáutica
CEFET -	Centro Federal de Educação Tecnológica
CGU -	Controladoria-Geral da União
CIDE -	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CLA –	Centro de Lançamento de Alcântara
CMRI -	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CNPJ –	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COFINS -	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMAER –	Comando da Aeronáutica
CONIF -	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CPMF -	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL -	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DCTA –	Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial
DEPENS –	Departamento de Ensino da Aeronáutica
DIRENS –	Diretoria de Ensino da Aeronáutica
DOU –	Diário Oficial da União
EAD –	Educação à Distância
EAF –	Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira
EBTT –	Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
ECE –	Escola Caminho das Estrelas
EJA –	Educação de Jovens e Adultos
EMAER -	Estado-Maior da Aeronáutica
ENEM –	Exame Nacional do Ensino Médio
ESCIME –	Encontro dos Servidores Civis das Instituições de Ensino Vinculadas ao Ministério da Defesa
e-SIC -	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

ETRB –	Escola Tenente Rêgo Barros
FAB –	Força Aérea Brasileira
FFAA –	Forças Armadas
FGTS -	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNDE –	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GAP/SJ –	Grupamento de Apoio – São José dos Campos
GAP-BE –	Grupamento de Apoio - Belém
GAP-GL -	Grupamento de Apoio - Galeão
GAPLAN -	Gabinete de Planejamento da Prefeitura
GND -	Grupo de Natureza da Despesa
GRU –	Guia de Recolhimento da União
I COMAR –	Primeiro Comando Aéreo Regional
I.EXP. –	Imposto sobre Exportação
I.IMP. –	Imposto sobre Importação
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICA –	Instrução da Aeronáutica
ICMS –	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEFA –	Instituto De Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica
IF –	Instituto Federal
IFMA –	Instituto Federal do Maranhão
IFPA –	Instituto Federal do Pará
IFRJ –	Instituto Federal do Rio de Janeiro
III COMAR –	Terceiro Comando Aéreo Regional
INEP -	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF –	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI –	Imposto sobre Produção Industrial
IPTU -	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA -	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR –	Imposto de Renda
ISS –	Imposto Sobre Serviços
ITBI -	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITD -	Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e por Doação de Quaisquer Bens e Direitos

ITR –	Imposto Territorial Rural
LAI –	Lei de Acesso à Informação
LDB -	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO –	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA –	Lei Orçamentária Anual
LRF –	Lei de Responsabilidade Fiscal
MD –	Ministério da Defesa
MDE -	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC –	Ministério da Educação
MPDG –	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MTFC -	Ministério da Transparência Fiscalização e Controle
ODGSA -	Órgãos de Direção Geral, Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica
OE –	Organização de Ensino
OEA -	Organização de Ensino de Apoio
OM –	Organização Militar
OP –	Orçamento Participativo
PASEP -	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDDE -	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT -	Partido Democrático Trabalhista
PEC -	Proposta de Emenda Constitucional
PGR -	Procuradoria Geral da República
PI –	Plano Interno
PIS –	Programa de Integração Social
PMDB –	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE –	Plano Nacional de Alimentação Escolar
PPA –	Plano Plurianual
PPS -	Partido Popular Socialista
PSB –	Partido Socialista Brasileiro
PSDB -	Partido da Social Democracia Brasileira
PT –	Partido dos Trabalhadores
PTB –	Partido Trabalhista Brasileiro
RI –	Regimento Interno
SETEC -	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SIAFI -	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE –	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIGA BRASIL –	Sistema de Informações sobre o Orçamento Público Federal
SINASEFE -	Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica
SISTENS -	Sistema de Ensino da Aeronáutica
STF -	Supremo Tribunal Federal
STN –	Secretaria do Tesouro Nacional
TAC –	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU –	Tribunal de Contas da União
TED -	Termo de Execução Descentralizada
UG –	Unidade Gestora

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sítio da Escola Caminho das Estrelas 26
Figura 2 - Sítio da Escola Tenente Rêgo Barros 26
Figura 3 - Sítio do Colégio Brigadeiro Newton Braga 26
Figura 4 - Desembarque da Lancha da Aeronáutica, em São Luís, após a travessia da Baía de São Marcos 28
Figura 5 - Ônibus da Aeronáutica utilizado para fazer o transporte do porto de Alcântara até à Escola Caminho das Estrelas 29
Figura 6 - Local de funcionamento da Escola Caminho das Estrelas até agosto de 2016 29
Figura 7 - Cozinha da escola na casa adaptada 30
Figura 8 - Quarto de uma das casas adaptadas, transformado em sala de aula 30
Figura 9 - Escola Caminho das Estrelas 31
Figura 10 - Escola Caminho das Estrelas 31
Figura 11 - Escola Tenente Rêgo Barros 32
Figura 12 - Escola Tenente Rêgo Barros 32
Figura 13 - Colégio Brigadeiro Newton Braga 33
Figura 14 - Colégio Brigadeiro Newton Braga 33
Figura 15 – Mapa das Escolas Assistenciais da FAB 85
Figura 16 - Aba Cumprimento de Decisão 153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relatório de Gestão e prestação de contas do Instituto Federal do Rio de Janeiro – Exercício 2016 81
Quadro 2 – Lotação dos docentes participantes do questionário 93
Quadro 3 – Identificação de meios de trabalho necessários e não disponíveis 97
Quadro 4 – Identificação de meios de trabalho necessários e não disponíveis II 98
Quadro 5 – Identificação de meios de trabalho necessários e não disponíveis III 100
Quadro 6 – Acesso à informação orçamentária 102
Quadro 7 - Acesso à informação orçamentária II 103
Quadro 8 - Acesso à informação orçamentária III 104
Quadro 9 - Acesso à informação orçamentária – Despesas discricionárias 105
Quadro 10 – Recursos financeiros para projetos extraclasse 106
Quadro 11 – Origem dos recursos financeiros para projetos extraclasse 107
Quadro 12 – Custo dos projetos extraclasse 108
Quadro 13 – Realização de projetos extraclasse e recursos financeiros 109
Quadro 14 – Acesso à informação relativa aos custos dos projetos extraclasse .. 110
Quadro 15 – Conhecimento docente em relação aos processos decisórios sobre a gestão orçamentária 111
Quadro 16 – Conhecimento docente em relação aos processos decisórios sobre a gestão orçamentária II 111
Quadro 17 – Interesse docente em participar da gestão orçamentária 112
Quadro 18 – Avaliação docente sobre o modelo de gestão orçamentária 113
Quadro 19 – A relação docente com a gestão orçamentária 116
Quadro 20 - A relação docente com a gestão orçamentária II 117
Quadro 21 – Os impactos da gestão orçamentária sobre o trabalho docente 118
Quadro 22 – O conhecimento docente sobre a origem das receitas para as escolas 120
Quadro 23 – Relatório de Gestão do Colégio Brigadeiro Newton Braga - 2012 ... 125
Quadro 24 - Relatórios de Gestão da Escola Caminho das Estrelas 126
Quadro 25 - Relatórios de Gestão da Escola Tenente Rêgo Barros 128
Quadro 26 – Protocolo CGU 1 133

Quadro 27 – Protocolo CGU 2 135
Quadro 28 – Protocolo CGU 3 136
Quadro 29 – Protocolo CGU 4 136
Quadro 30 – Protocolo CGU 5 137
Quadro 31 – Protocolo CGU 6 138
Quadro 32 – Protocolo CGU 7 138
Quadro 33 – Protocolo CGU 8 139
Quadro 34 – CBNB - Resumo das informações colhidas por meio de consulta à CGU 139
Quadro 35 - ETRB - Resumo das informações colhidas por meio de consulta à CGU 139
Quadro 36 - ECE - Resumo das informações colhidas por meio de consulta à CGU 140
Quadro 37 – Resumo do histórico do protocolo CGU 2 143
Quadro 38 - Resumo do histórico do protocolo CGU 4 144
Quadro 39 - Resumo do histórico do protocolo CGU 7 147
Quadro 40 - Resumos dos históricos dos protocolos CGU 5 e 6 149
Quadro 41 – Previsões orçamentárias para as Escolas Assistenciais da FAB - 2017 154
Quadro 42 - Previsões orçamentárias para as Escolas Assistenciais da FAB II - 2017 155
Quadro 43 – Receitas e despesas do Colégio Brigadeiro Newton Braga no período 2013/2017 158
Quadro 44 - Receitas e despesas da Escola Tenente Rêgo Barros no período 2013/2017 159
Quadro 45 - Receitas e despesas da Escola Caminho das Estrelas no período 2013/2017 160
Quadro 46 – Custo por aluno nas Escolas Assistenciais da FAB – 2016/2017 162

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira 24

Tabela 2 - Indicadores sociais dos municípios sede das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira..... 27

Tabela 3 - Indicadores econômicos dos municípios sede das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira 27

Tabela 4 - Municípios que vivenciaram três ou mais experiências de Orçamento Participativo entre 1989 e 2008 ** 67

Tabela 5 – Escolas federais por ministérios..... 75

Tabela 6 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017 78

Tabela 7 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017 78

Tabela 8 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017 79

Tabela 9 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017 79

Tabela 10 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017 80

Tabela 11 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017 80

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
1	**TRABALHO**	34
1.1	**O trabalho como pôr teleológico**	34
1.2	**Trabalho e estranhamento**	37
2	**ORÇAMENTO PÚBLICO**	42
2.1	**Orçamento público e o conceito de mercadoria**	42
2.2	**Orçamento público, mercadoria e forças produtivas: o meio de trabalho**	49
2.3	**Orçamento público e fundo público: conceituação e história**	52
2.4	**Orçamento público e democracia representativa**	56
2.5	**Orçamento e políticas públicas no Brasil**	60
2.6	**O Orçamento Participativo: contradição no processo de gestão orçamentária no Brasil**	65
2.7	**A gestão orçamentária dos Institutos Federais**	69
2.7.1	O conceito de escola pública	69
2.7.2	A constituição da gestão orçamentária dos Institutos Federais	71
3	**A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DAS ESCOLAS ASSISTENCIAIS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA**	84
3.1	**Apresentação**	84
3.2	**As contribuições financeiras**	90
3.3	**A relação dos docentes com a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira**	93
3.3.1	A disponibilidade de meios de trabalho	96
3.3.2	A gestão orçamentária e o acesso à informação	101
3.3.3	Despesas com os projetos extraclasse e a gestão orçamentária	105
3.3.4	Processos de decisão e a participação dos docentes	110
3.3.5	O orçamento como elemento do planejamento do trabalho docente	115
3.3.6	O conhecimento dos docentes sobre o modelo de gestão das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira	120
3.3.7	Conclusões do subcapítulo	121
3.4	**Estrutura e funcionamento da gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira**	122

3.4.1 O acesso à informação 122
3.4.1.1 Os relatórios de gestão 124
3.4.1.2 Receitas e despesas: origens, valores e aplicações 133
3.4.1.3 Os Pareceres da Controladoria-Geral da União - CGU 142
3.4.1.4 As previsões orçamentárias 154
3.4.1.5 Os Planos de Ação da Aeronáutica 157
3.4.2 O Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica 162
3.5 **A política do Comando da Aeronáutica sobre a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira** . 166
3.6 **Conclusões do capítulo** 170
CONCLUSÃO 172
REFERÊNCIAS 179
ANEXO A - Relatórios de gestão CBNB 185
ANEXO B - Histórico do protocolo sobre a prestação de contas - ECE E ETRB 195
ANEXO C - Prestação de contas da ECE 201
ANEXO D - Prestação de contas da ETRB 216
ANEXO E – Planos de Ação do CBNB 219
ANEXO F – Planos de Ação da ECE 224
ANEXO G – Planos de Ação da ETRB 229
ANEXO H – Plano de Ação do COMAER - 2017 230
ANEXO I – Instrução da Aeronáutica – IC 60D/ETRB/2017 233
ANEXO J – Ofício de transferência do CBNB e da ETRB para o MEC 238
ANEXO K – Comunicado aos pais - CBNB 245
ANEXO L – Relatório do Colégio Pedro II 246
ANEXO M – Ofício encaminhado pela FAB ao MEC declinando da transferência do CBNB 251
ANEXO N – Pareceres da CGU 253
ANEXO O – Deliberações do Primeiro Encontro Nacional das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira – Carta de São Luís 287

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, tenho como objeto a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira, à luz da categoria *trabalho estranhado*.

Meu objetivo é analisar a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira, à luz da categoria *trabalho estranhado* e, para dar conta de tal propósito, defini o seguinte conjunto de objetivos específicos, a saber:

1) Examinar o conceito de *trabalho estranhado*;
2) Demonstrar a constituição histórica do Orçamento/Fundo Público com ênfase no Brasil;
3) Investigar a gestão do Orçamento/Fundo Público nas Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira e;

Avaliar, à luz da categoria *trabalho estranhado*, a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira.

Ao definir o objeto, procurei apontar o quanto homens e mulheres se relacionam com um fenômeno de forma vulgarizada ou naturalizada e, ao mesmo tempo, estranhada. A análise do fenômeno da gestão orçamentária das escolas da Aeronáutica me apresentou esta relação dialética entre vulgaridade e estranhamento. Em outras palavras, o fenômeno Fundo Público, ou Orçamento Público, é absolutamente vulgar ou comum no cotidiano das pessoas, além de haver um reconhecimento tácito da sua existência e da sua importância na geração de condições objetivas para a realização de todo tipo de política pública. Porém, o distanciamento para com a lida do orçamento público, ou seja, o desconhecimento sobre quem ou quais regras submetem o uso deste fundo ou, ainda, como tais regras foram criadas historicamente e quem as determinou, são exemplos do quanto esse fenômeno vulgar e naturalizado é estranho à massa trabalhadora.

A respeito desse assunto, KOSIK demonstra que

> o complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram nas consciências dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade (KOSIK, 1995, p. 15).

Inicialmente fundo público e orçamento público serão considerados sinônimos para efeito de promoção de facilidades de desenvolvimento do raciocínio. As suas diferenças serão apontadas no decorrer dos capítulos a seguir.

O motivo que me levou a escolher este objeto de estudo, a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira (FAB)[1], à luz da categoria *trabalho estranhado,* foi a minha prática docente nas escolas da FAB, há dezesseis anos[2]. Por serem escolas que vivem, ou viveram num passado muito recente, por exemplo, disputas internas pela ocupação dos cargos de direção escolar por meio de eleições[3], o tema gestão é muito presente no cotidiano dessas instituições.

Sendo a gestão escolar um tema recorrente nos debates que envolvem os professores e demais servidores das escolas da Aeronáutica, a gestão orçamentária, ou do Fundo Público, é ponto de pauta contumaz.

Por reconhecer que a personalidade é uma *categoria social* (LUKÁCS, 2013), a minha relação com o objeto, e a consequente escolha por ele, foi influenciada pelo meu cotidiano escolar, marcado por longos debates sobre a gestão dessas escolas e o uso do fundo público. Como *ser social* (LUKÁCS, 2013), a minha escolha pelo tema estudado não foi natural ou realizada por acaso. A escolha foi feita por um homem do seu tempo e do seu lugar. E não poderia ser de outra maneira. Dito de outra forma,

> não pode haver uma personalidade que seja ontologicamente independente da sociedade em que vive e, em consequência disso, essa tão difundida contraposição de personalidade e sociedade constitui uma abstração vazia (LUKÁCS, 2013, p. 458).

---

[1] A Força Aérea Brasileira (FAB) está subordinada ao Ministério da Defesa, assim como a Marinha do Brasil e o Exército Brasileiro. Dessa forma, as escolas assistenciais estudadas nesta dissertação pertencem ao Ministério da Defesa.

[2] Os trabalhadores que representam o foco desta pesquisa são, principalmente, os professores civis lotados nessas escolas. Porém, como existem muitos militares que também exercem a docência nessas instituições, não será possível diferenciar, em muitos momentos, os dois tipos de profissionais e suas relações com a gestão orçamentária. Ainda assim, no subcapítulo em que trato especificamente da relação docente com a gestão orçamentária, apenas os professores civis fizeram parte da pesquisa.

[3] Das três escolas a serem analisadas, em uma delas ainda existe a eleição (onde apenas os servidores civis votam) para diretor geral, cargo ocupado atualmente por uma professora civil sem perceber qualquer subsídio pecuniário na forma de Cargo de Direção. Nas outras duas, o processo de eleição para diretor geral foi suspenso entre os anos de 2015 e 2016 por meio de uma intervenção do Alto Comando da Aeronáutica. Atualmente, essas duas escolas contam com diretores militares, coronéis R1, da reserva remunerada, os quais recebem 30% além dos seus proventos para exercerem tais funções.

Um dos primeiros passos dados por mim, na realização do meu trabalho, foi identificar particularidades do fenômeno da gestão dos recursos públicos nas escolas da Aeronáutica.

Inicialmente, esta identificação foi baseada no empirismo, mesmo reconhecendo-o recheado de limitações e até mesmo de possíveis enganos, uma vez que se limita à experiência do indivíduo com determinado objeto e por isso está, muitas vezes, restrito ao mundo das aparências. E a ciência julgada apenas pela experiência nos leva a capturar, de modo reducionista, somente *a aparência enganadora das coisas*[4].O empírico, via de regra, resulta da relação do *ser social* com o mundo exterior e esta relação se dá, muitas vezes, por intermédio dos sentidos – até mesmo naturais, como a visão ou o tato.

Ainda que inicialmente identificada por intermédio da experiência empírica, é concreta a existência dos recursos provenientes do fundo público para a realização do trabalho nas escolas da Aeronáutica. A identificação do fenômeno *gestão dos recursos públicos nas escolas da Força Aérea*, com as suas particularidades, foi um importante combustível que me levou a realizar esta dissertação, tendo em vista a relação direta da gestão orçamentária e o acesso aos meios de trabalho, por exemplo.

Nesse sentido, os meios de trabalho, elaborados anteriormente à ação do professor, e externamente à escola, tais como canetas e computadores, por exemplo, quando estiverem disponíveis para o seu uso, estarão sob condições específicas. Dito de outra maneira, em tentativa de aprofundar a análise,

> o que diferencia as épocas econômicas não é “o que” é produzido, mas “como”, “com que meios de trabalho”. Estes não apenas fornecem uma medida do grau de desenvolvimento da força de trabalho, mas também indicam as condições sociais nas quais se trabalha” (MARX, 2017, p. 257).

Entender tais *condições sociais nas quais se trabalha* é tarefa assumida e que atravessa toda a produção desse texto, no qual pretendo correlacionar gestão orçamentária e trabalho estranhado.

Concluindo a apresentação das motivações que me levaram à produção deste trabalho, cito Karel Kosik:

---

[4]Retirado de informe pronunciado por Marx nos dias 20 a 27 de junho de 1865 nas sessões do Conselho Geral da Associação Internacional dos Trabalhadores. Publicado pela primeira vez em folheto à parte, em Londres, 1898, com o título Value, Price and Profit. Tradução de Leandro Konder.

> (...) o homem, para conhecer as coisas em si, deve primeiro transformá-las em coisas para si; para conhecer as coisas como são independentemente de si, tem primeiro de submetê-las à própria *praxis*: para poder constatar como são elas quando não estão em contacto consigo, tem primeiro de entrar em contacto com elas. O conhecimento não é contemplação. A contemplação do mundo se baseia nos resultados da *praxis* humana. O homem só conhece a realidade na medida em que ele *cria a realidade* humana e se comporta antes de tudo como ser prático (KOSIK, 1995, p. 28).

Dito isso, a questão central que busco discutir nesta dissertação é a relação entre os professores das escolas de Educação Básica da Aeronáutica com o modelo de gestão do Fundo Público e seus desdobramentos no universo do trabalho docente e os estranhamentos decorrentes nas atuais relações de trabalho, no universo das escolas da Força Aérea, sob o domínio do modo de produção capitalista.

Para discutir essa relação entre docentes e gestão do orçamento público das escolas em questão, é preciso investigar como ela acontece e como ocorre - se for o caso - a participação dos professores dessas escolas na condução da gestão orçamentária e quais são os reflexos desta gestão no fazer docente, uma vez que a gestão orçamentária visa, pelo menos sob o mundo das aparências, servir de apoio ao funcionamento de uma instituição que tem como função precípua o processo ensino/aprendizagem.

A gestão orçamentária, como já dito, tem como principal função criar as condições concretas para a execução do trabalho docente, por meio da disponibilização dos meios de trabalho, por exemplo. Assim, uma pergunta transversal a grande parte deste trabalho é: qual é e como se dá a efetiva participação dos professores na gestão orçamentária dessas escolas?

Assim, é nesse ponto que se faz importante a introdução nesta dissertação da categoria *trabalho estranhado*. Se há escola e professores nesse ambiente, obviamente se realiza trabalho docente. Porém, como é realizado esse trabalho docente? O trabalho docente, a respeito da gestão orçamentária, é acompanhado de uma reflexão crítica e da retomada de uma prática na busca pela emancipação dos trabalhadores ou, pelo menos, da superação das contradições? Ou o trabalho docente ocorre numa perspectiva que naturaliza os meios de trabalho disponíveis bem como a gestão orçamentária, tornando-os estranhos aos professores? Esses questionamentos serão o fio condutor dessa dissertação.

A partir desses questionamentos estabeleci a seguinte hipótese: o modelo de gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira tende a aprofundar a condição de trabalho estranhado.

O método de investigação e exposição utilizado é o materialista histórico dialético e os referenciais que me dão o enquadramento teórico para seguir tal método são os estudos de Marx, Kosik e Gortari.

Os procedimentos metodológicos, desenvolvidos em quatro partes interseccionais, foram os seguintes:

1) Pesquisa bibliográfica para determinar:
    - 1.1 O enquadramento teórico que servirá de fundamentação aos argumentos colocados na dissertação.
    - 1.2 Os conceitos que serão examinados e empregados para que se atinja o objetivo proposto.
2) Levantamento documental, que se distribuiu de duas formas:
    - 2.1 Identificação de legislação, regras, pareceres e diretrizes que balizam oficialmente os procedimentos relativos ao orçamento no Brasil e, mais especificamente, nas escolas da Força Aérea Brasileira.
    - 2.2 Produção de registros históricos a partir de:
        - 2.2.1 Entrevistas com os professores, por intermédio de questionário, sobre a relação deste segmento da comunidade escolar com a gestão orçamentária das escolas da Aeronáutica e;
        - 2.2.2 Levantamento de informações no Comando da Aeronáutica, por meio de veículos oficiais, principalmente a Controladoria Geral da União, a respeito da prática de gestão orçamentária das escolas da Aeronáutica.

3 Análise dos registros históricos identificados a partir do levantamento documental, realizado no item 2, e a sua relação com os conceitos de Fundo Público e *trabalho estranhado*. Nesta análise, alguns conceitos também estiveram presentes, de forma transversal, tais como *Modo de Produção* e *Estado*.

4 Avaliação da hipótese de ocorrência de aprofundamento do estranhamento do trabalho docente proporcionado pelo modelo de gestão orçamentária das escolas da Aeronáutica.

Os autores que me deram base analítica para expressar e aplicar o conceito de *trabalho estranhado* sob a forma de argumentos foram MARX e LUKÁCS. A respeito de Fundo Público e Orçamento Público, recorri a MARX e OLIVEIRA. Outros autores como MÉSZÁROS e WOOD complementaram tal base teórica, especialmente sobre o conceito de Estado burguês. Sobre financiamento da educação e fundo público no Brasil, os autores utilizados foram, principalmente, AMARAL, AVRITZER, DAVIES e PINTO. Por fim, a respeito de legislação e técnicas orçamentárias brasileiras, os principais autores utilizados foram ABRAHAM, BALEEIRO, BERCOVICI, PADOVEZI e TORRES.

Dessa forma, a estrutura desta dissertação é composta por três capítulos e uma conclusão, de maneira que cada um deles corresponde à tentativa de atingir os objetivos específicos já demonstrados. Os capítulos desta dissertação tratam dos seguintes assuntos:

Capítulo 1 – Apresentação dos conceitos de trabalho e de trabalho estranhado*;*

Capítulo 2 – Apresentação dos conceitos de orçamento e fundo público e a sua constituição histórica no Brasil, com destaque para gestão e financiamento da educação;

Capítulo 3 – Apresentação do modelo de gestão do fundo público nas Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira;

Conclusão – Avaliação, à luz da categoria *trabalho estranhado*, da gestão do fundo público destinado às Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira.

Contudo, ainda de forma introdutória, é necessário apresentar as escolas que constituíram o campo deste estudo.

As Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira

Atualmente, existem quatro Escolas Assistenciais de Educação Básica da Força Aérea Brasileira: a Escola Tenente Rêgo Barros (ETRB), localizada no município de Belém/PA; o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), localizado no

município do Rio de Janeiro/RJ; a Escola Caminho das Estrelas (ECE), localizada no município de Alcântara/MA e; a Escola Marechal do Ar Casimiro Montenegro Filho, localizada no município de São José dos Campos/SP. A Escola Marechal do Ar Casimiro Montenegro Filho não comporá o conjunto de escolas assistenciais a ser estudado. A razão desta decisão está no fato de a Escola Casimiro Montenegro Filho oferecer apenas a modalidade Educação Infantil (creche e pré-escola), o que a diferencia das demais escolas assistenciais, as quais não têm a modalidade Educação Infantil. Além disso, a Escola Casimiro Montenegro Filho está passando por um processo de transferência para a rede municipal local.

As escolas assistenciais da Aeronáutica estudadas contaram, no ano de 2017, com as seguintes quantidades de estudantes e trabalhadores:

Tabela 1 - Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira

ESCOLAS	Alunos	Professores civis	Técnicos civis	Docentes militares	Técnicos militares
ETRB	1.431	89	26	35	21
CBNB	1.019	87	8	48	48
ECE	116	17	2	8	0

Fonte: COMAER, 2018. Elaborado pelo autor.

O CBNB e a ETRB oferecem as modalidades de Ensino Fundamental (Anos iniciais e Anos Finais) e Ensino Médio regulares. A ECE oferece apenas Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Anos Finais) regular.

As escolas assistenciais[5] foram criadas para atenderem aos dependentes de trabalhadores da Força Aérea lotados em locais de ocupação pioneira, como as Bases Aéreas (Belém e Rio de Janeiro) e o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) o foram nas suas origens histórico-geográficas. Essas Organizações Militares foram instaladas em locais, à época da fundação de cada uma delas, em regiões periféricas aos centros urbanos e carentes de serviços básicos. Desse modo, as Bases Aéreas e o Centro de Lançamento contam, desde os seus desenvolvimentos, com vilas residenciais, hospitais e escolas vinculados à Aeronáutica de modo a garantir a permanência dos familiares dos trabalhadores lotados nessas unidades

[5] A Lei nº. 12.464, de 4 de agosto de 2011 (Lei de Ensino da Aeronáutica), prevê no § 2º do artigo 6 que o Sistema de Ensino da Aeronáutica considera como suas atividades, entre outras, *as de caráter assistencial.* O Regimento Interno do Colégio Brigadeiro Newton Braga, por exemplo, conceitua o termo assistencial, no seu Artigo 3º, como sendo *um conjunto de procedimentos visando atender às necessidades de dependentes de militares e civis do quadro de servidores do COMAER, prevendo, dentro das possibilidades, atender os dependentes das demais FFAA* [Forças Armadas] *e Auxiliares e, em caso de disponibilidade definida pela DIRENS, estender-se às comunidades civis* (BRASIL, 2018).

militares[6]. É importante dizer que as escolas assistenciais da Força Aérea Brasileira não formam militares. Os alunos dessas escolas, ao concluírem os seus cursos, recebem apenas os certificados de conclusão do Ensino Fundamental e/ou do Ensino Médio. Apenas no Colégio Brigadeiro Newton Braga existe a possibilidade de se realizar, concomitantemente ao Ensino Médio, um curso de técnico em enfermagem.

A classificação dessas escolas como não-militares e assistenciais, e que eu assumo como válida para este estudo, ocorreu no décimo Encontro dos Servidores Civis das Instituições de Ensino Vinculadas ao Ministério da Defesa (ESCIME)[7], realizado em 2016 em Belém do Pará/PA, pelo Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE), o qual tem seções sindicais em todas as escolas assistenciais da Força Aérea apresentadas neste texto. Esta interpretação foi aprovada por unanimidade pelos delegados das escolas ligadas ao Ministério da Defesa de mais de uma dezena de Unidades da Federação, após três dias de debates exclusivamente sobre a natureza e especificidades dessas escolas.

Em ordem cronológica, as escolas assistenciais da FAB apresentam a seguinte história: a Escola Tenente Rêgo Barros, fundada em 1947; o Colégio Brigadeiro Newton Braga, fundado em 1960 e a Escola Caminho das Estrelas, fundada em 1987.

Atualmente, a Escola Tenente Rêgo Barros e o Colégio Brigadeiro Newton Braga, localizados nas vilas residenciais das Bases Aéreas de Belém/PA e do Galeão – Rio de Janeiro/RJ, respectivamente, já não se encontram em situação de isolamento, uma vez que a expansão da mancha urbana das metrópoles em questão ocorreu de tal forma que as duas Bases Aéreas estão plenamente incorporadas ao espaço das cidades. Porém, o mesmo não acontece com o Centro de Lançamento de Alcântara, e consequentemente com a Escola Caminho das Estrelas, que ainda permanecem em condições de afastamento espacial.

As imagens de satélite a seguir demonstram o atual sítio no qual estão inseridas as três escolas assistenciais da Aeronáutica. É importante perceber que as

[6] Para maiores esclarecimentos sobre o assunto, consultar NASCIMENTO 2016. Neste estudo se demonstra em pormenores a história do Colégio Brigadeiro Newton Braga, a qual reflete em grande medida a história das demais escolas assistenciais da Aeronáutica.

[7] Para maiores informações a respeito, consultar o site do SINASEFE sob o link: http://udxhokq9.preview.yawl.com.br/v3/index.php?option=com_content&view=article&id=1632:2016-06-27-15-46-45&catid=1:latest-news&Itemid=75.

imagens foram produzidas a partir da mesma altitude, de forma que as áreas estão representadas sob a mesma escala e, consequentemente, de forma equivalente.

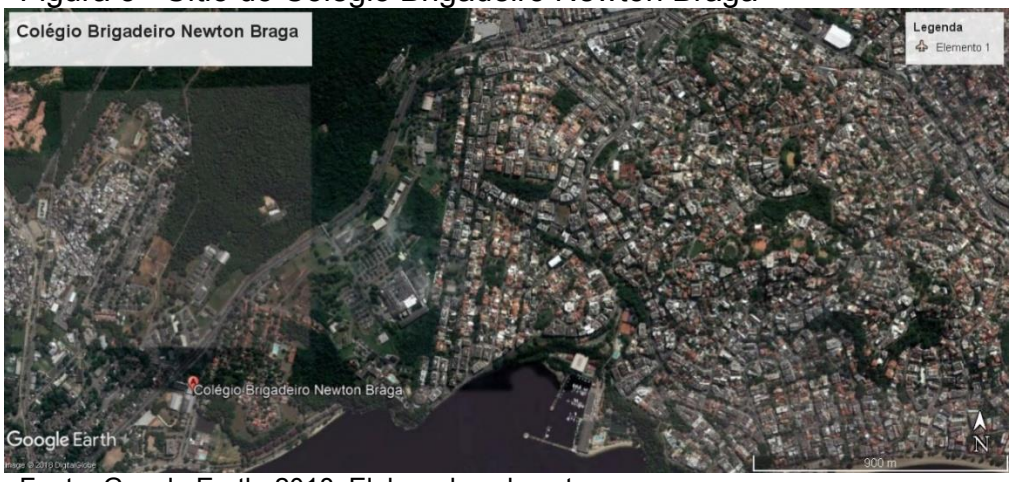
Figura 1 - Sítio da Escola Caminho das Estrelas

Fonte: Google Earth, 2018. Elaborado pelo autor.

Figura 2 - Sítio da Escola Tenente Rêgo Barros

Fonte: Google Earth, 2018. Elaborado pelo autor.

Figura 3 - Sítio do Colégio Brigadeiro Newton Braga



Fonte: Google Earth, 2018. Elaborado pelo autor.

Vale também destacar alguns indicadores referentes aos municípios nos quais estão localizadas as escolas, uma vez que tais instituições públicas são produto e ao mesmo tempo produtoras do espaço no qual estão inseridas. Existem grandes diferenças entre o município de Alcântara e os municípios de Belém e do Rio de Janeiro. Alcântara é um município rural e com características bastante singulares, diferentemente do conjunto formado pelos municípios que sediam as demais escolas estudadas. Tais informações estão indicadas nas tabelas 2 e 3, a seguir.

Tabela 2 - Indicadores sociais dos municípios sede das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira

Municípios	Densidade demográfica	Urbanização de vias públicas	Esgotamento sanitário adequado	Domicílios Urbanos
Rio de Janeiro	5.265 hab./km²	78,4 %	94,4 %	100%
Belém	1.315 hab./km²	36,1 %	67,9 %	99,1%
Alcântara	14 hab./km²	1,6 %	6,5 %	27,6%

Fonte: IBGE, 2018. Elaborado pelo autor.

Tabela 3 - Indicadores econômicos dos municípios sede das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira

Municípios	Percentual das receitas oriundas de fontes externas	Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo	População ocupada	Salário médio mensal dos trabalhadores formais (Salários mínimos)
Rio de Janeiro	33,3 %	31,4 %	43,1 %	4,3
Belém	58,8 %	39,0 %	30,5 %	3,7
Alcântara	96,1 %	56,4 %	4,3 %	2,0

Fonte: IBGE, 2018. Elaborado pelo autor.

Também é importante apresentar as condições de deslocamento diário que os professores da Escola Caminho das Estrelas enfrentam para chegar à unidade de ensino, um diferencial considerável a respeito das condições de trabalho numa comparação às outras duas escolas. Nas escolas localizadas nas metrópoles, não há nada que fuja à regra à qual estão submetidos os trabalhadores urbanos de grande parte das cidades brasileiras: os meios de transporte rodoviários, coletivos ou individual, predominam ou concorrem fortemente com os demais modais. Porém, na realidade da Escola Caminho das Estrelas, o deslocamento entre a residência do professor e a escola se dá de forma custosa, tanto de um ponto de vista econômico como do ponto de vista físico/corpóreo. Apesar de existir a possibilidade de os

trabalhadores residirem na vila localizada no Centro de Lançamento de Alcântara, o isolamento da unidade militar em relação à cidade mais próxima fez o conjunto habitacional ofertado ser apelidado de “Vila Fantasma”, pois a maior parte das casas encontra-se vazia. Os trabalhadores, civis e militares, optam por residirem no município de São Luís, uma metrópole, devido à ocorrência das amenidades oferecidas pela cidade grande. Desse modo, diariamente, os professores e demais trabalhadores se deslocam de suas residências até o local chamado Ponta da Areia, na cidade de São Luís, para embarque em lancha da Força Aérea e realizam a travessia da Baía de São Marcos, percorrendo, somente num dos sentidos, uma distância de aproximadamente 28 km. Em seguida, são transportados por ônibus da Aeronáutica do porto de Alcântara até a escola, distante 6 km do porto. No retorno para o domicílio, esse percurso se repete. A alternativa ao deslocamento marítimo é a utilização de transporte aéreo, o qual ocorre entre a Base Aérea de São Luís e o Centro de Lançamento de Alcântara. Independentemente dos modais utilizados, o tempo de deslocamento dos trabalhadores entre a ida e a volta ao trabalho nunca é inferior a 4 horas diárias. Aprofundando o problema da mobilidade, a travessia da Baía de São Marcos é dependente da variação da maré, fato que impede a manutenção de um horário regular de trabalho na escola, ocasionando, em alguns dias, a suspensão das atividades do Centro de Lançamento e, consequentemente, da escola.

A seguir, as fotografias demonstram o deslocamento dos professores em direção à Escola Caminho das Estrelas.

Figura 4 - Desembarque da Lancha da Aeronáutica, em São Luís, após a travessia da Baía de São Marcos

Autor: Márcio Martins Costa Brigeiro, 2018.

Figura 5 - Ônibus da Aeronáutica utilizado para fazer o transporte do porto de Alcântara até à Escola Caminho das Estrelas

Autor: Ronaldo Pimenta de Carvalho Jr., 2018.

Por fim, é preciso indicar que a Escola Caminho das Estrelas foi transferida para o seu novo prédio em 2016, um projeto do FNDE (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação), financiado pela Agência Espacial Brasileira. Até agosto de 2016, a escola funcionava em casas da vila residencial, adaptadas para serem salas de aula como se pode perceber nas três figuras a seguir.

Figura 6 - Local de funcionamento da Escola Caminho das Estrelas até agosto de 2016

Fonte: o autor, 2016.

Figura 7 - Cozinha da escola na casa adaptada

Fonte: o autor, 2016.

Figura 8 - Quarto de uma das casas adaptadas, transformado em sala de aula

Fonte: o autor, 2016.

As seis fotografias a seguir apresentam as três escolas na atualidade.

Figura 9 - Escola Caminho das Estrelas

Fonte: o autor, 2016.

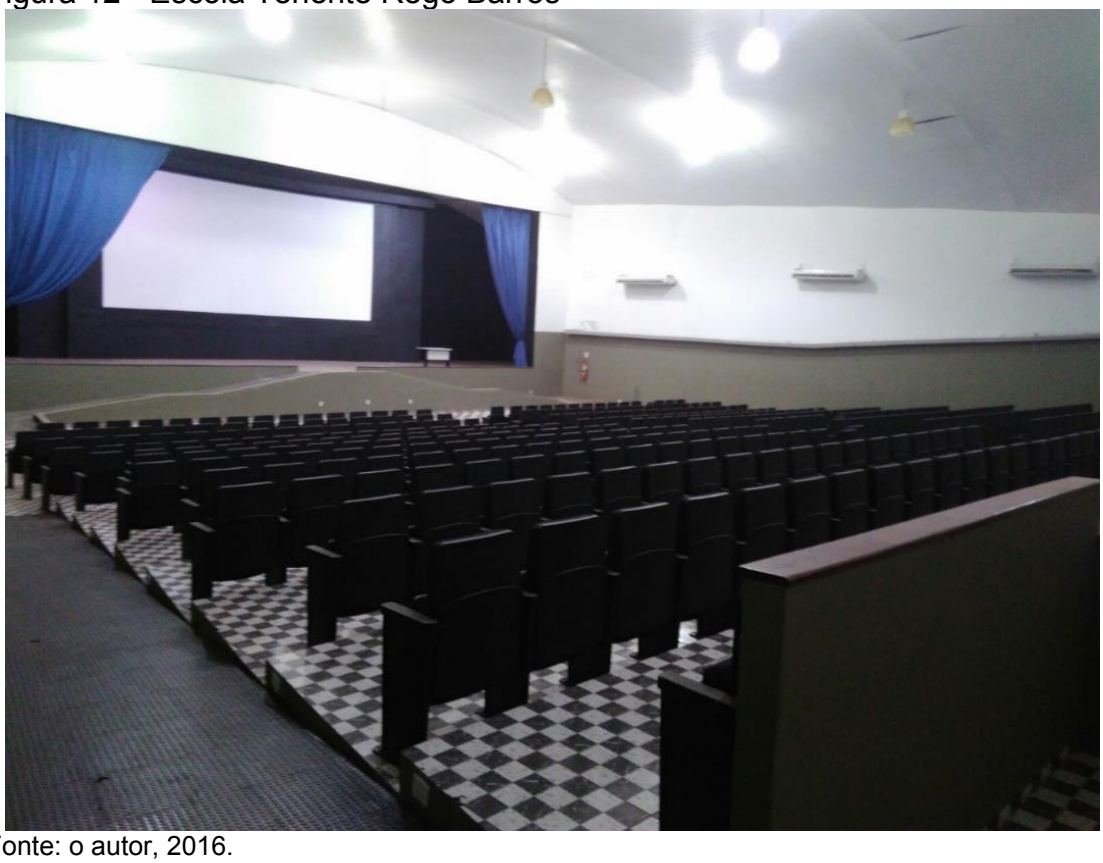
Figura 10 - Escola Caminho das Estrelas

Fonte: o autor, 2016.

Figura 11 - Escola Tenente Rêgo Barros

Fonte: o autor, 2016.

Figura 12 - Escola Tenente Rêgo Barros



Fonte: o autor, 2016.

Figura 13 - Colégio Brigadeiro Newton Braga

Fonte: o autor, 2013.

Figura 14 - Colégio Brigadeiro Newton Braga

Fonte: o autor, 2013.

As informações e registros históricos apresentados, acredito, corroborarão as inferências realizadas nos capítulos posteriores a respeito do modelo de gestão orçamentária das escolas assistenciais da Aeronáutica.

1 **TRABALHO**

1.1 **O trabalho como pôr teleológico**

Anteriormente ao exame do conceito de trabalho estranhado, são fundamentais algumas considerações sobre um conceito mais amplo: o conceito de trabalho.

É importante conceituar que *o trabalho é (...) uma condição da existência do homem (...), eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, da vida humana* (MARX, 2017, p. 120).

Diferentemente dos demais seres vivos, o homem transforma a natureza de acordo com a sua vontade ou necessidade. O homem rompeu os limites impostos por ecossistemas ou ambientes naturais. Ele ocupa e transforma todos os lugares da superfície do planeta, sem perder de vista que faz parte e depende da natureza para sobreviver.

Este salto que o homem dá, em relação aos outros animais, é acompanhado da sua capacidade de desenvolver conceitos e de *um sistema de espelhamento da realidade (quer dizer, um sistema de atos não existentes em si)* (LUKÁCS, 2013, p. 53). Dito de outra forma, uma pedra utilizada tanto pelo homem como pelo macaco, ambos com o objetivo de quebrarem uma noz, para o macaco, este objeto continuará a ser apenas uma pedra e nada mais, uma vez que *a pedra, no seu ser-aí e no seu ser-assim natural, nada tem a ver com a faca ou o machado* (LUKÁCS, 2013, p. 54). O homem, por sua vez, desenvolveu o conceito de machado, unindo a pedra à madeira, por exemplo. E o machado não está disponível na natureza. O machado é resultado desse espelhamento realizado unicamente pelo homem. O homem, dessa maneira, ao fazer da pedra e da madeira um machado, *pode provir do ente natural um ente no quadro do ser social* (LUKÁCS, 2013, p. 54).

Assim, o *salto da gênese do ser social* (LUKÁCS, 2013, p. 34) que o homem deu em relação aos outros animais passa pelo trabalho. Lukács, numa perspectiva marxiana, afirma que o estudo sobre o homem só é possível por meio do entendimento do trabalho como atividade que faz do homem o único ser social.

Complementarmente, neste estudo, considero o trabalho como essencialmente teleológico. Na teleologia, tudo deve fazer sentido e tem um fim determinado. Porém, tal análise, bastante simples, poderia remeter à crença em um deus ou em coisa parecida, o qual teria os seus objetivos misteriosos e, assim, se

explicariam os fenômenos e processos por meio da metafísica. No entanto, a teleologia, na perspectiva marxiana, é aquilo definido pelo homem como um objetivo e que só pode ser alcançado por intermédio do trabalho. E este propósito – teleologia - conduz o trabalho. Não há trabalho que não tenha uma finalidade, um objetivo, mesmo que seja um trabalho alienado, intuitivo, mecânico ou como se queira chamá-lo. Mesmo quando há alienação do trabalho, algum homem definiu tais objetivos e, desse jeito, se estabeleceu a imprescindibilidade da teleologia presente no trabalho quanto atividade. Mesmo na sociedade estruturada sob uma divisão do trabalho, onde muitas vezes estes propósitos estão ocultos para indivíduos que trabalham sem idealizarem os fins, existe uma teleologia. Dessa maneira, o trabalho tem um *pôr teleológico* e é apenas o homem que define os fins, objetivando as coisas. Utilizo as palavras de LUKÁCS (2013, p. 44) para reforçar este raciocínio: *em cada processo singular de trabalho, o fim regula e domina os meios*. Este fim é o *pôr teleológico*.

Assim, humaniza-se o trabalho e, ao mesmo tempo, se desnaturaliza o trabalho. Portanto, o trabalho faz parte da *ontologia do ser social*, ou seja, da essência do que é humano. A teleologia não se aplica a nenhum fenômeno natural, a não ser ao *trabalho social*, pois

> Obviamente a grama não cresce para ser comida pelos bezerros, e estes não engordam para fornecer a carne que alimenta os animais ferozes. Em ambos os casos, porém, o animal que come está ligado biologicamente ao respectivo tipo de alimentação e essa ligação determina a sua conduta de forma biologicamente necessária. (LUKÁCS, 2013, p. 53)

Dito isso, e ainda sob a análise do mundo físico, a natureza não foi inventada e, tampouco, tem algum fim a ser atingido.

Ao se estranharem determinados fatos, são do senso comum perguntas como *para que* determinada coisa aconteceu ou foi feita (?). Ao se perguntar *para quê*, incorre-se num finalismo alienado, como se o mundo natural tivesse uma causa, a qual, não identificada, se submetesse à metafísica.

Desse modo, a gestão orçamentária – do Fundo Público – bem como o trabalho docente nas Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira (EAF), estão absolutamente enquadrados em tal lógica e, consequentemente, existe uma teleologia que define como serão efetivadas as atividades de gestão e de docência.

Assim, sob a perspectiva de a teleologia ser a condutora do trabalho, *a atividade do homem, com ajuda dos meios de trabalho, opera uma transformação do*

objeto do trabalho segundo uma finalidade concebida desde o início (MARX, 2017, p. 258).

Portanto, concomitantemente à realização do trabalho, a apresentação do conceito de *meio de trabalho* se torna fulcral para se entenderem tais atividades humanas. O machado, exemplificado nos parágrafos anteriores, é um meio de trabalho. E, sem essas ferramentas, a realização do trabalho está comprometida ou se torna inviável.

Como numa espiral, a necessidade por meios de trabalhos é crescente, de forma que *mal o processo de trabalho começa a se desenvolver e ele já necessita de meios de trabalho previamente elaborados* (MARX, 2017, p. 257).

Como já dito na introdução deste trabalho, os meios de trabalho utilizados diretamente pelo professor das EAF vão da caneta aos prédios nos quais funcionam as escolas, passando pelos equipamentos de comunicação ou de produção de material didático, por exemplo. É importante lembrar que a produção de tais meios de trabalho, elaborados por trabalhadores da educação, da indústria, da agricultura etc., ocorre dentro e fora da escola.

Porém, os meios de trabalho não são apenas aquelas ferramentas utilizadas diretamente pelos professores, como papel, livros ou edifícios.

> Num sentido mais amplo, o processo de trabalho inclui entre seus meios, além das coisas que medeiam o efeito do trabalho sobre seu objeto e, assim, servem de um modo ou de outro como condutores da atividade, também todas as condições objetivas que, em geral, são necessárias à realização do processo. Tais condições não entram diretamente no processo, mas sem elas ele não pode se realizar, ou o pode apenas de modo incompleto (MARX, 2017, p. 258).

Dessa maneira, a gestão orçamentária das EAF torna-se fundamental para que se entenda o trabalho desenvolvido nessas instituições. A gestão dos recursos financeiros comporá, e ao mesmo tempo criará, *as condições objetivas que são necessárias à realização do processo*, apresentadas por Marx. E tais condições objetivas geram outras condições que se retroalimentam e contribuem com a determinação do que está posto como meios de trabalho disponíveis para o exercício docente.

Os meios de trabalho não são apenas as ferramentas que *medeiam o efeito do trabalho sobre seu objeto*, mas também o conjunto de objetos que estão diretamente ligados à gestão do trabalho docente, o qual tem finalidades concretas, como o ensino. Dessa forma, tornam-se inseparáveis a atividade de ensino e a gestão das escolas, uma vez que o ensino é pensado e tem uma finalidade, a qual

depende da gestão escolar para que se atinja o objetivo pré-determinado. Desse modo, a gestão da escola integra o fazer docente e este exige meios para a sua realização, meios que são dados pela gestão escolar.

Assim, é possível inferir que a gestão das escolas da Força Aérea compõe, e ao mesmo tempo disponibiliza, os meios de trabalho. E esta gestão terá, inevitavelmente, uma interseção com o trabalho da docência e, desse modo, o estudo da essência desse modelo de gestão passará pela busca do entendimento das *condições sociais nas quais se trabalha.*

Entender tais *condições sociais nas quais se trabalha* passa por entender a articulação entre as forças produtivas - compostas pelos meios de trabalho, pelos objetos de trabalho e pela força de trabalho (energia humana empregada no processo de trabalho) – e as relações de produção, as quais refletem as técnicas do processo de trabalho e *dizem respeito ao controle ou domínio que os produtores diretos têm sobre os meios de trabalho e sobre o processo de trabalho em que estão envolvidos* (NETTO, 2012, p. 71)[8].

Entender as condições nas quais se trabalha exige compreender o modo de produção no qual se está inserido.

Desse modo, é imperioso afirmar que a gestão orçamentária das EAF e seus trabalhadores estão subsumidos ao modo de produção capitalista.

A partir de tal conhecimento tácito, inicio um exame do conceito de *trabalho estranhado*, sob o modo de produção capitalista, para, dessa maneira, buscar realizar as inferências estabelecidas na hipótese, na qual afirmo que o modelo de gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira aprofunda o estranhamento do trabalho docente.

1.2 **Trabalho e estranhamento**

Inicio este subcapítulo considerando que as Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira (EAF) funcionam sob a administração direta do Estado brasileiro e se encontram estruturadas sob a lógica do modo de produção capitalista.

[8] As categorias a respeito da *economia política* utilizada por Netto têm as suas origens nas obras de Marx. No entanto, a escolha pela citação do texto de Netto, e não do próprio Karl Marx, se deveu, neste caso, exclusivamente pela sua escrita concisa e didática, motivo pelo qual, no meu entender, leva a uma melhor compreensão por parte do leitor desta dissertação.

Dessa forma, parto do pressuposto de que o capital controla, por meio da correção, a força de trabalho, os meios de produção bem como os objetos de produção, de modo que

> a existência da força de trabalho como mercadoria[9] implica na separação do trabalhador dos meios de produção [e], o processo de trabalho reúne-os novamente (...). Mas agora eles estão reunidos sob condições que são estabelecidas pelo capital e com a finalidade de perseguir os objetivos do capital. (LABOUR PROCESS GROUP BRIGHTON, 1991, p. 17)[10].

Concomitantemente a esta situação, na qual o trabalho se dá conformado sob a propriedade privada dos meios de produção, os trabalhadores das instituições públicas do Estado burguês também estão submetidos a esta lógica, independentemente de estarem ou não subjugados à produção de mais-valia, pois

> o capital *precisa* do controle real do processo de trabalho precisamente porque a separação formal do trabalhador dos meios de produção é cancelada, na realidade, pela forma material do processo de trabalho no qual trabalhador, materiais e instrumentos são combinados. O capital precisa ter controle sobre a forma dessa combinação, porque quaisquer que sejam os instrumentos e materiais (p. ex., qualquer que seja a tecnologia) existe sempre mais de uma forma de efetivar a combinação e existe sempre a possibilidade de o processo ser inspirado por algum outro objetivo que não o da valorização e potencialmente em conflito com ele (LABOUR PROCESS GROUP BRIGHTON, 1991, p. 17).

Sendo assim, realço que os servidores públicos lotados nas EAF, os quais trabalham sob regime assalariado, independentemente de ser por meio direto ou indireto, se submetem às condições estabelecidas pelo capital, o qual busca a promoção da valorização.

Transversalmente à lógica desenvolvida até aqui, há de se considerar a importância da *divisão do trabalho* nesta análise.

Desse modo, também é nodal dizer que onde há propriedade privada dos meios de produção, há divisão do trabalho. Em outras palavras, *divisão do trabalho e propriedade privada são expressões idênticas: a primeira enuncia em relação à atividade, aquilo que se enuncia na segunda em relação ao produto da atividade* (MARX e ENGELS, 1977, p. 46).

Na divisão do trabalho promovida pelo modo de produção capitalista, porém, não apenas sob esta realidade, cada trabalhador *dispõe de uma esfera de atividade exclusiva e determinada, que lhe é imposta e da qual não pode sair; o homem é*

---

[9] Examinarei o conceito de mercadoria no capítulo sobre Fundo Público e Orçamento Público.

[10] Apesar de serem conceitos marxianos fundamentais, escolhi citar o texto da Escola de Brighton, e não do próprio Marx, também por razões didáticas.

caçador, pescador, pastor, crítico (...) *e aí deve permanecer se não quiser perder seus meios de vida* (MARX e ENGELS, 1977, p. 47). Assim, sob a divisão do trabalho e nestas *condições sociais nas quais se trabalha*, é comum a vulgarização do trabalho como atividade natural, de forma a não se reconhecer o homem como *ser social*, na visão marxiana de Lukács, e tampouco se admite a possibilidade da existência do *homem genérico*, nos termos de Marx, pois,

> Esta fixação da atividade social [a divisão do trabalho] – esta consolidação de nosso próprio produto num poder objetivo superior a nós, que escapa ao nosso controle, que contraria nossas expectativas e reduz a nada nossos cálculos – é um dos momentos capitais do desenvolvimento histórico que até aqui desenvolvemos (MARX e ENGELS, 1977, p. 47).

Esta coletividade de *homens genéricos* somente seria realizável, e com plenitude, numa sociedade onde cada trabalhador

> não tem uma esfera de atividade exclusiva, mas pode aperfeiçoar-se no ramo que lhe apraz [e], a sociedade regula a produção geral, dando assim a possibilidade de hoje fazer tal coisa, amanhã outra, caçar pela manhã, pescar à tarde, criar animais ao anoitecer, criticar após o jantar, segundo meu desejo, sem jamais tornar-me caçador, pescador, pastor ou crítico (MARX e ENGELS, 1977, p. 47).

Portanto, é sob a lógica da divisão do trabalho que está inserido o professor das EAF, muitas vezes chamado de profissional, tratamento contemporâneo dado a *trabalhadores especialistas* numa sociedade de classes. Não só nas EAF, mas nas escolas de um modo geral, o professor se torna um *especialista em sala de aula* e acaba limitando a sua atividade ao ensino, muitas vezes exclusivamente ao breve encontro que tem com os estudantes no tempo regular de aula.

Sobre divisão do trabalho, profissionalização e transformação da força de trabalho em mercadoria, André Gorz faz uma síntese oportuna:

> Uma cultura é tão mais rica quanto mais os saberes comuns de que ela é tecida lhe permitam integrar, transformar conhecimentos novos em saberes (...). Inversamente, mais uma sociedade codifica e transforma em conhecimentos formalizados os saberes comuns, mais sua cultura se empobrece. Ora, durante a segunda metade do século XX um número crescente de saberes (...) foram transformados em conhecimentos homologados e profissionalizados, para enfim se tornarem serviços tarifados. O desenvolvimento das profissionalizações desqualificou as práticas e as relações das quais os saberes comuns eram o suporte, e as substituiu por prestações de pagamentos, por relações comerciais (GORZ, 2005, p. 32)

Sendo assim, a realidade objetiva do professor das EAF é a de trabalhador subjugado ao trabalho assalariado e à divisão do trabalho, tal como os demais servidores públicos do Estado burguês brasileiro.

A submissão à divisão do trabalho retira do homem exatamente o que o diferencia dos demais animais: a teleologia presente exclusivamente no trabalho. Ao exercer a sua atividade sem conhecer quais são os seus fins, pois se pelo trabalho realizado ele busca apenas garantir a sua sobrevivência, como está colocado na relação assalariada, o homem tende a viver – se assim fosse possível – na condição de animal.

> O animal é imediatamente um com a sua atividade vital. Não se distingue dela. É ela. O homem faz da sua atividade vital mesma um objeto da sua vontade e da sua consciência. Ele tem atividade vital e consciente. Esta não é uma determinidade (Bestimmtheit) com a qual ele coincide imediatamente. A atividade vital consciente distingue o homem imediatamente da atividade vital animal. Justamente, (e) só por isso, ele é um ser genérico. Ou ele somente é um ser consciente, isto é, a sua própria vida lhe é objeto, precisamente porque é um ser genérico. Eis por que a sua atividade é atividade livre (MARX, 2010, p. 84).

Quando o homem não vive na condição de um ser consciente ao trabalhar, desconhecendo os meios e os fins da sua atividade, se tornando parte da máquina ou do meio de trabalho que utiliza, ele está submetido ao estranhamento daquela atividade que o diferencia dos demais animais, ou seja, do trabalho. Dessa maneira, *o trabalho estranhado inverte a relação a tal ponto que o homem, precisamente porque é um ser consciente, faz da sua atividade vital, da sua essência, apenas um meio para sua existência* (MARX, 2010, p. 84). E este meio para a sua existência tornou-se o salário.

Presentemente nesta esta lógica das relações de trabalho assalariadas, é importante frisar que não é o valor real ou o valor nominal do salário que determinam o nível do estranhamento, ou seja, não é uma questão quantitativa, como se fosse possível separar qualidade de quantidade. É exatamente na qualidade de trabalhador assalariado que o homem estranhará o seu trabalho, pois *uma violenta elevação do salário (...) nada seria além de um melhor assalariamento do escravo e não teria conquistado nem ao trabalhador nem ao trabalho a sua dignidade e determinação humanas* (MARX, 2010, p. 88).

Desse modo, é possível inferir que

> salário e propriedade privada são idênticos, pois o salário (onde o produto, o objeto do trabalho, paga o próprio trabalho) é somente uma consequência necessária do estranhamento do trabalho, assim como no salário também o trabalho aparece não como fim em si, mas como o servidor do salário (MARX, 2010, p. 88).

Dessa maneira, por meio dos conceitos de propriedade privada, divisão do trabalho e trabalho assalariado, é que avançarei no exame do conceito de trabalho

estranhado a partir do seguinte pressuposto: *salário é uma consequência imediata do trabalho estranhado, e o trabalho estranhado é a causa imediata da propriedade privada* (MARX, 2010, p. 88).

A hipótese deste trabalho está diretamente ligada à verificação sobre o possível aprofundamento do estranhamento do trabalho causado pelo modelo de gestão orçamentária das EAF, posto que, de acordo com o já exposto até aqui, o estranhamento está dado não apenas para os professores das EAF, mas a todos os trabalhadores assalariados, expostos à divisão do trabalho sob o modo de produção capitalista.

O que analiso nesta dissertação, então, é o quanto a gestão orçamentária das escolas da Aeronáutica contribui para intensificar esse estranhamento.

Ao mesmo tempo, independentemente de o estranhamento ao qual estariam submetidos os professores das EAF passar também pelo modelo de gestão orçamentária, a sua possível superação neste caso específico da gestão, se este for o caso, não significará a superação do estranhamento vivido pelos docentes nas escolas da Aeronáutica, uma vez *que esse desenvolvimento só aniquila alguns estranhamentos antigos, substituindo-os por uma nova espécie de estranhamentos* (LUKÁCS, 2013, p. 558).

Porém, é possível verificar que fica latente a contradição entre a teleologia e o estranhamento, quando o trabalhador se pergunta qual é o verdadeiro fim da sua atividade. O estranhamento não se acomoda nessa lógica de ter o trabalho um *pôr teleológico* definido pelo trabalhador porque este tornou-se assalariado. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que a busca pela superação do estranhamento pode redundar em novos estranhamentos, dialeticamente, a luta contra o estranhamento pode compor a luta pela emancipação dos trabalhadores, pois

> *A generidade para si, num dos polos, e, no outro, o homem não mais só particular, o homem que está superando a sua particularidade (e, com esta, o seu estranhamento) constituem, portanto, realidades sociais e não meras imagens ideais de cunho ideológico utópico* (LUKÁCS, 2013, p. 557).

Em outras palavras, a possível luta pela superação dos estranhamentos torna possível e ao mesmo tempo compõe elementos de processos revolucionários.

Assim, se se buscam a superação do estranhamento, os trabalhadores não estarão, necessariamente, condicionados ou predestinados a atingirem tal objetivo. Porém, a busca pela superação dos estranhamentos torna-se uma das molas que movimentam o processo de luta de classes, tornando reais as possibilidades de emancipação dos trabalhadores.

2 **ORÇAMENTO PÚBLICO**

2.1 **Orçamento público e o conceito de mercadoria**

Sobre orçamento, inicialmente, utilizarei a definição constante no sítio do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG):

> É um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos (BRASIL, 2015).

Considerando que o orçamento engloba receitas e despesas, as quais, inevitavelmente serão, respectivamente, compostas e realizadas por meio de moeda/dinheiro, recorrerei, ao longo deste subcapítulo, além do conceito de *mercadoria*, também ao conceito de *dinheiro* em Marx.

Analiso o fenômeno orçamento tentando entender as múltiplas formas possíveis pelas quais se apresenta, dialeticamente distintas e totalizantes, tais como: *dinheiro, moeda, meio de circulação, meio de compra, meio de pagamento e tesouro* (MARX, 2013). Num breve resumo sobre essas formas assumidas pelo orçamento, as quais serão melhor apuradas ao longo deste trabalho, afirmo introdutoriamente que o orçamento toma a forma de *dinheiro* pois, sobre as características das despesas públicas, *o dinheiro é seu próprio elemento constitutivo* (ABRAHAM, 2017, p. 145). Também é representado como *moeda,* posto que é sob esta materialização, a qual recebe uma alcunha, que este orçamento é quantificado e está disposto para ser utilizado. O orçamento, por ser constituído de dinheiro, é *meio de circulação,* posto que, à *medida em que o processo de troca transfere mercadorias das mãos em que elas não são valores de uso para as mãos em que elas o são, ele é metabolismo social* (MARX, 2017, p. 178). O orçamento viabiliza, ou se torna, *meio de compra* porque, assim como *a mercadoria está sempre do lado do vendedor, o dinheiro sempre* (está) *do lado do comprador, como meio de compra* (MARX, 2017, p. 188). O orçamento é *meio de pagamento* porque é por intermédio dele que o Estado paga pelos bens e serviços necessários à realização das suas políticas. Por fim, o orçamento é *tesouro* porque o comprador - nesse caso o Estado e por meio do trabalho do servidor público - se transforma em devedor e o vendedor em credor, de forma que o dinheiro vai se tornar meio de circulação apenas quando

de fato acontecer o pagamento. Assim, durante o tempo necessário entre a arrecadação da receita (dinheiro) por parte do Estado, a compra - na consequente formação da dívida por parte do Estado - e o pagamento, o dinheiro se transformou em *tesouro*. O servidor – agente público - trabalha, utilizando o orçamento, na contratação de um serviço ou na compra de um bem e o Estado paga por isso apenas depois. O dinheiro só retorna à forma de *meio de circulação* na hora de se efetuar o pagamento, após o que se chama de liquidação.

Dito isto, e relembrando a definição do Ministério do Planejamento de que o orçamento parte de uma reserva de receitas para a realização de despesas ao longo de um ano de trabalho, as inúmeras formas adquiridas pelo orçamento, citadas no parágrafo anterior, aparecem na análise sobre o *dinheiro e a circulação de mercadorias* em Marx, que diz:

> É apenas no vencimento do prazo que o meio de pagamento entra efetivamente em circulação, isto é, passa das mãos do comprador para as do vendedor. O meio de circulação converteu-se em tesouro porque o processo de circulação se interrompeu logo após a primeira fase, ou porque a figura transformada da mercadoria foi retirada de circulação. O meio de pagamento entra na circulação, mas depois que a mercadoria já saiu dela (MARX, 2017, p. 209).

Em continuidade à ampliação deste raciocínio, buscarei desenvolver brevemente sobre os conceitos *mercadoria* e *dinheiro* de forma a permitir inferências relativas ao orçamento e às diversas formas que este assume.

Para Marx (2013, p. 145), o dinheiro também é mercadoria, ou está contido na categoria mercadoria, de maneira que:

> (...) o tipo específico de mercadoria em cuja forma natural, a forma de equivalente encarna socialmente, torna-se agora mercadoria-dinheiro [Geldware] ou funciona como dinheiro. Desempenhar o papel do equivalente universal no mundo das mercadorias torna-se sua função especificamente social e, assim, seu monopólio social (MARX, 2017, p. 145).

O dinheiro torna-se *equivalente universal* (MARX, 2017) no mundo das mercadorias, tendo como característica a grande fluidez nos *processos de troca* (MARX, 2017). Nesse contexto, e em sua decorrência, surge a moeda e o seu sistema. Cabe esclarecer que, como já dito, a moeda é uma das muitas formas de se representar o dinheiro, mas nem tudo o que é dinheiro (equivalente) é também moeda. Exemplificando: o ouro, que não é moeda, como o Real brasileiro ou o Peso argentino, pode assumir a forma de equivalente e ser utilizado como dinheiro.

Nesse sentido, vale realçar que, assim como as mercadorias, o sistema monetário nada tem de natural, posto que a moeda, a qual tem reconhecido valor nos processos de troca, é resultado exclusivo da atividade humana, bem como todo *produto do trabalho*. Porém, mais uma vez é importante sublinhar que *uma coisa pode ser valor de uso sem ser valor. É esse o caso quando sua utilidade para o homem não é mediada pelo trabalho. Assim é o ar, a terra virgem, os campos naturais, a madeira bruta etc* (MARX, 2017, p. 118).

Retomando, tal determinação da moeda como equivalente universal (dinheiro) no mundo das mercadorias se dá, inexoravelmente, no campo da história, a qual também é o resultado da luta de classes. É possível exemplificar a moeda/dinheiro como decorrência de regras sociais construídas historicamente a partir do *Acordo de Bretton Woods*[11], realizado em 1944, no qual se

> buscou uma unidade de moeda global fora do controle de qualquer uma das nações. Os EUA rejeitaram essa ideia, insistindo que o dólar dos EUA tinha esse papel, apoiado por uma taxa de câmbio fixa do dólar em relação ao ouro. Todas as outras moedas fixaram então sua taxa de câmbio com base no dólar para facilitar o comércio global (HARVEY, 2011, p. 34)

Assim, em virtude de o padrão monetário necessitar de *validade universal, ele acaba sendo regulado por lei. Uma porção determinada de peso de um metal precioso, por exemplo, 1 onça de ouro, é oficialmente dividida em partes alíquotas, que a lei batiza com nomes* (MARX, 2017, p. 174), tais como dólar.

Antes de prosseguir, um destaque é necessário. O *equivalente universal* existe apenas na particularidade daquele possuidor de uma mercadoria que, ao correlacioná-la com outras, úteis para ele, a vê como dinheiro. Exemplificando: um indivíduo que possui cadeiras para trocar bem sabe a *forma de valor relativa e desdobrada* (MARX, 2017, p. 138) de uma cadeira, de forma que cada unidade da sua mercadoria equivale a dois tapetes ou a uma arroba de carne bovina, ou ao reparo do telhado da sua casa ou ainda a R$ 500,00. Apenas dessa maneira, a mercadoria torna-se equivalente universal, ou seja, na particularidade vivida por aquele homem.

[11] A principal potência capitalista da época, os Estados Unidos, usou sua posição dominante para ajudar a criar, juntamente com seus principais aliados, um novo quadro para a ordem global. Incentivou a descolonização e o desmantelamento dos impérios anteriores (britânico, francês, holandês etc.) e intermediou o nascimento das Nações Unidas e do Acordo de Bretton Woods de 1944, que definiu as regras do comércio internacional. HARVEY, David. O enigma do capital: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, Boitempo, 2011.

Marx expressa esse ponto com o seguinte argumento: *(...) todo possuidor de mercadorias considera toda mercadoria alheia como equivalente particular de sua mercadoria e, por conseguinte, sua mercadoria como universal de todas as outras mercadorias* (MARX, 2017, p. 161).

Portanto, numa relação de troca, cada um que se apropria da mercadoria vê a sua mercadoria como dinheiro, já que ele percebe o quanto esta mercadoria equivale a todas as outras mercadorias que, para ele, tenham valor de uso.

Concluindo preliminarmente, é possível inferir que a moeda sobre a qual se corporifica o orçamento público é, sob determinado contexto, um equivalente universal no *processo de troca*.

Ademais, considerando ainda a definição do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, se o orçamento é um instrumento da administração pública, essa administração não acontece por si, mas ocorre, inevitavelmente e em última análise, por meio da ação concreta dos servidores públicos, os trabalhadores.

Sendo assim, o servidor público, na realidade objetiva da maioria das *escolas públicas*[12] federais, é o sujeito que exerce alguma forma de controle sobre o orçamento, dentro de princípios e regras pré-estabelecidas.

O uso que o servidor fará desse orçamento, necessariamente, será o de viabilizar políticas públicas por meio de compra, contratação, pagamento, financiamento etc., genericamente, de bens e serviços que, preliminarmente, posso também chamar de mercadorias.

Nesse sentido, exercendo autonomamente controle sobre o orçamento, no entanto submetido à leis e regulamentações estatais, visto que autonomia pressupõe limites e, sem ser seu possuidor de direito, o servidor público trabalha se utilizando desses recursos, que, materializados em moeda

> não tem [têm], para ele, nenhum valor de uso imediato. Do contrário, ele não a levaria ao mercado. Ela tem valor de uso para outrem. Para ele, o único valor de uso que ela possui diretamente é o de ser suporte de valor de troca

[12] *Em seu uso mais comum, é entendida como aquela gratuita por ser mantida administrativa e financeiramente pelo poder público, equivalendo-se, dessa forma, à escola estatal, oferecida pelo Estado. Os ordenamentos legais brasileiros apresentam uma inequívoca identificação do público com o estatal, partindo do pressuposto de que o interesse público é abarcado pelo interesse do Estado. Nesse caso, o Estado, por funções, poderes e competências legalmente definidas, deve assumir o interesse público* (PAOLIELLO, 2002). Inicialmente, este será o conceito de escola pública utilizado nesta dissertação. Porém, ao longo da problematização a respeito da gestão dos Institutos Federais e das EAF, pretendo apontar algumas interpretações sobre o conceito de escola pública e, consequentemente, da gestão orçamentária.

> e, portanto, meio de troca. Por essa razão, ele quer aliená-la por uma mercadoria cujo valor de uso o satisfaça (MARX, 2017, p. 160).

Tais mercadorias, compradas por intermédio do orçamento, as quais o servidor deseja por conta de seu valor de uso para realizar as políticas públicas, representam, também, outros dos seus meios de trabalho.

Entretanto, se a moeda, a materialização do orçamento, por exemplo, se desvalorizar de maneira que não mais represente valor de uso para terceiros, imediatamente o orçamento se desvaloriza, se este permanecer sob a forma de moeda.

Porém, anteriormente ao desenvolvimento do restante do texto, é de notável relevância a afirmação de que o *produto do trabalho* humano não redunda em mercadoria, uma vez que

> uma coisa pode ser útil e produto do trabalho humano sem ser mercadoria. Quem, por meio de seu produto, satisfaz sua própria necessidade, cria certamente valor de uso, mas não mercadoria. Para produzir mercadoria, ele tem de produzir não apenas valor de uso, mas valor de uso para outrem, valor de uso social (MARX, 2017, p. 118).

Dito isto, na contemporaneidade, o orçamento público deve a sua existência à estrutura estatal e ao seu vínculo com o modo de produção estabelecido, no qual *a produção de mercadorias e circulação desenvolvida de mercadorias – o comércio – formam pressupostos históricos a partir dos quais o capital emerge* (MARX, 2017, p. 223).

Importante chamar a atenção de que, sob o domínio do capitalismo e no atual momento histórico, percebe-se a mundialização das atividades humanas num contexto de inter-relações espaciais entre os mais remotos lugares do planeta. Em decorrência, tornou-se senso comum considerar, de forma ingênua e determinista, neste caso, estranhada, que toda produção humana remete à produção de mercadoria.

Assim, torna-se importante entender a relação construída historicamente entre os trabalhadores, a sua produção e os seus meios e objetos de trabalho, para que a análise sobre o orçamento não redunde em anacronismo e, tampouco, em idealismo. É importante ressaltar que a existência do orçamento e a sua estrutura só fazem sentido neste modelo estatal instituído ao longo do período histórico que será descrito a seguir, quando algumas bases históricas do orçamento serão apresentadas.

Dito isto, na realidade objetiva a que estão submetidos os trabalhadores contemporâneos, e especificamente os servidores públicos no Brasil, é que os meios de trabalho tomaram a forma de mercadorias, por intermédio de um *caráter fetichista*, como se houvesse *uma relação social entre os objetos, existentes à margem dos produtores* (MARX, 2017, p. 147).

Sendo assim, o que existe concretamente é uma troca de trabalho, e não uma troca de mercadorias, se considerarmos que aquilo que se chama de mercadoria é, na verdade, *produto do trabalho*, de forma que se *converte o produto do trabalho em mercadoria e, com isso, torna necessária sua metamorfose em dinheiro* (MARX, 2017, p. 182).

Tentando ir ainda um pouco além, o que hoje é considerado mercadoria, só o é por razões ideológicas. O enquadramento de qualquer coisa como mercadoria está sob tal condição numa realidade social particular no tempo e no espaço. Dessa forma, o estranhamento passa pela crença de que os objetos de trabalho, os meios de trabalho, os meios de produção e a força de trabalho são privados por natureza e, qualquer condição diferente desta, é utopia ou idealismo.

Estas são as *condições sociais nas quais se trabalha*. E, relembrando a citação de Marx, ainda na introdução deste texto, é nessa realidade vivida pela sociedade brasileira contemporânea, assim como em outros territórios, na qual se trata o *produto do trabalho* como mercadoria, fruto do estranhamento, que entendo existir a construção histórica orçamento, bem como os objetos e meios de trabalho "comprados" por ele. Repisadamente, afirmo que os meios de trabalho não têm a natureza de mercadorias, apesar de este caráter fetichista ter sido adquirido histórica e geograficamente, forjando tal percepção de grande parte dos homens e mulheres em relação aos produtos do trabalho.

Dessa forma, se constrói uma consciência a respeito de objetos e fenômenos. Uma consciência que é adquirida por meio da relação do indivíduo com os outros homens, ou seja, com a sua realidade objetiva. E esta relação com os outros homens se dá por meio da linguagem, uma vez que

> a linguagem é tão antiga quanto a consciência – a linguagem é a consciência real, prática, que existe para os outros homens e, portanto, existe também para mim mesmo; e a linguagem nasce, como a consciência, da carência, da necessidade de intercâmbio com outros homens (MARX e ENGELS, 1977, p. 43).

Dessa maneira, Marx complementa a sua lógica a respeito de linguagem, consciência e estranhamento da seguinte forma:

> A consciência é, naturalmente, antes de mais nada mera consciência do meio sensível *mais próximo* e consciência da conexão limitada com outras pessoas e coisas situadas fora do indivíduo que se torna consciente; é ao mesmo tempo consciência da natureza que, a princípio, aparece aos homens como um poder completamente estranho, onipotente, inexpugnável com o qual os homens se relacionam de maneira puramente animal e perante o qual se deixam impressionar como o gado; é, portanto, uma consciência puramente animal da natureza (religião animal) (MARX e ENGELS, 1977, p. 43).

Retomando Lukács, para quem a personalidade não é meramente individual, mas uma construção coletiva, e correlacionando com a definição de consciência em Marx, citada no parágrafo anterior, também coletivas são a linguagem e a consciência, frutos de uma história, as quais estabelecem signos. E esses signos são uma construção social. Se a personalidade, a consciência e a linguagem estão inteiramente unidas, a consciência sobre qualquer coisa se dá por meio da linguagem, sendo a linguagem uma construção histórica, e não inata do indivíduo. Tampouco um indivíduo isolado daqueles signos conseguirá interpretá-los, porque não terá consciência do que está acontecendo ou como funcionam aquelas coisas que ele tenta entender, sempre fracassando, então, nas suas interpretações.

É assim que a mercadoria se estabelece como signo, resultado de uma linguagem e de uma consciência construídas historicamente e, necessariamente, sob fundamentos ideológicos.

A esse respeito, Bakhtin acorre quando diz:

> Todo fenômeno que funciona como signo ideológico tem uma encarnação material, seja como som, como massa física, como cor, como movimento do corpo ou como outra coisa qualquer. Nesse sentido, a realidade do signo é totalmente objetiva e, portanto, passível de um estudo metodologicamente unitário e objetivo (BAKHTIN, 2002, p. 33).

E complementa quando diz que a *consciência só se torna consciência quando se impregna de conteúdo ideológico (semiótico) e, consequentemente, somente no processo de interação social* (BAKHTIN, 2002, p. 34).

Continuamente sobre os produtos do trabalho serem encarados ideologicamente como mercadorias, Marx afirma que:

> As formas que rotulam os produtos do trabalho como mercadorias, e, portanto, são pressupostas à circulação das mercadorias, já possuem a solidez de formas naturais da vida social antes que os homens procurem esclarecer-se não sobre o caráter histórico dessas formas – que eles, antes, já consideram imutáveis -, mas sobre o seu conteúdo. Assim, somente a

> análise dos preços das mercadorias conduziu à determinação da grandeza do valor, e somente a expressão monetária comum das mercadorias conduziu à fixação de seu caráter de valor. Porém, é justamente essa forma acabada – a forma-dinheiro – do mundo das mercadorias que vela materialmente [sachlich], em vez de revelar, o caráter social dos trabalhos privados e, com isso, as relações sociais entre trabalhadores privados (MARX, 2017, p. 150).

Assim*,* a *forma-dinheiro* esconde a condição real daquilo que se supõe ser mercadoria que, a bem da verdade, é *produto do trabalho*.

Essa pequena análise sobre mercadoria, quase que numa espiral, serve para demonstrar que a expressão mercadoria utilizada neste texto significa *produto do trabalho objetivado*, posto que assim são tratados os meios de trabalho – bem como o orçamento público, objeto desse estudo - na administração pública no Brasil e nos países sob o modo de produção capitalista.

2.2 **Orçamento público, mercadoria e forças produtivas: o meio de trabalho**

Em busca de avançar sobre o estudo, tornou-se também importante abordar o conceito de *meio de trabalho* em Marx, para quem *o meio de trabalho é uma coisa ou um complexo de coisas que o trabalhador interpõe entre si e o objeto do trabalho e que lhe serve de guia de sua atividade sobre esse objeto* (MARX, 2017, p. 256).

Sendo assim, é com o auxílio de *meios de trabalho previamente elaborados* que o servidor/trabalhador docente deve realizar a *transformação do objeto* do seu trabalho.

Em virtude de os meios de trabalho serem tratados como mercadorias, é inevitável que esta lógica esteja presente nas EAF. Portanto, se faz importante entender a relação entre o orçamento e os meios de trabalho nas escolas da Força Aérea, já que é por meio do orçamento que se viabiliza a destinação dos meios de trabalho e demais elementos da *força produtiva*, como *força de trabalho* e *objetos de trabalho* para tais unidades de ensino.

Desse modo, se a gestão orçamentária deveria em tese garantir as forças produtivas para as instituições, e repito serem as forças produtivas compostas pela força de trabalho, pelos objetos de trabalho e pelos meios de trabalho, é importante tentar entender as particularidades da gestão orçamentária das EAF para, assim, descortinar em certa medida algumas condições às quais estão subordinados ou enquadrados os professores dessas escolas.

A esse respeito, é importante realizar uma pequena digressão sobre as bases filosóficas a respeito da relação dialética entre universalidade e particularidade, tendo em vista que considero o processo de gestão orçamentária das EAF um modelo particular.

Se afirmo que há uma universalidade na qual estão inseridas as EAF, universalidade representada por ser uma instituição pública, pertencente à estrutura estatal burguesa, na qual estão presentes a propriedade privada, o trabalho assalariado e a divisão do trabalho, é importante que eu aponte, em certa medida e, ainda que inicialmente, algumas características que tornam este modelo de gestão orçamentária uma particularidade.

Continuamente, acredito que buscar entender as particularidades de um fenômeno ou processo significa entender que este processo tem como essência a contradição presente nele mesmo. Só há existência objetiva de um processo se houver contradição. E a base das transformações são os conflitos internos do objeto. Assim, as causas internas e externas são as condições para ocorrerem tais mudanças/transformações devido às conexões entre este processo e os demais que compõem um universo.

É sabido que *apenas abstratamente é possível separar o particular do universal, tendo em vista que as diversas particularidades formam o universo* (GORTARI, 1979, p. 52)[13]. Reconhecendo tal impossibilidade concreta, a ciência busca demonstrar as particularidades dos processos e as transformações de cada objeto, demonstrando tais particularidades que o tornam único, ora se assemelhando a diversos processos, ora diferindo dos mesmos, ao passo em que reconhece a relação dialética entre particularidade e universalidade, pois são conceitos intrínsecos.

Realizada essa digressão a respeito da relação entre particularidade e universalidade, uma primeira particularidade percebida por mim, empírica, realizada em momentos iniciais da pesquisa e no decorrer da definição do meu objeto de estudo, me fez afirmar que existiriam possibilidades de ocorrerem dificuldades de acesso às informações relativas ao funcionamento do modelo de gestão orçamentária das EAF para os docentes lotados nestas escolas.

[13] Todas as citações relativas ao texto de Gortari são resultado de tradução do autor.

Se de fato se comprovar tal dificuldade de acesso a tais informações, esta dificuldade corresponderia a um dos elementos que corroborariam a hipótese deste trabalho. Associadas esta possível dificuldade de acesso à informação à divisão do trabalho, à qual estão submetidos os docentes das Escolas Assistenciais da FAB, numa clara reprodução das relações de trabalho sob a égide do modo de produção capitalista, eu poderia inferir que esta situação colaboraria com a acentuação do estranhamento. Assim, recorro a Marx para quem

> a relação do homem consigo mesmo lhe é primeiramente *objetiva*, *efetiva*, pela sua relação com o outro homem. Se ele se relaciona, portanto, com o produto do seu trabalho, com o seu trabalho objetivado, enquanto objeto *estranho*, hostil, poderoso, independente dele, então se relaciona com ele de forma tal que um outro homem estranho *(fremd)* a ele, inimigo, poderoso, independente dele, é o senhor deste objeto. Se ele se relaciona com a sua própria atividade como uma [atividade] não livre, então ele se relaciona com ela como atividade a serviço de, sob o domínio, a violência e o jugo de um outro homem (MARX, 2010, p. 86 - 87).

Desta forma, retomo o raciocínio de que o trabalho torna-se cada vez mais estranhado tanto quanto maior se torne a divisão do trabalho que promove a separação entre o trabalho braçal e o trabalho intelectual. Nas escolas assistenciais da FAB, o trabalho docente estaria, segundo a primeira inferência empírica que motivou esta pesquisa, a ser confirmada ou refutada, apartado da gestão orçamentária, de forma que poderia ficar comprometida a identificação plena das possibilidades de realização do trabalho ou da eleição das prioridades no que diz respeito à aquisição dos meios de trabalho, e demais forças produtivas, ideais para a sua execução.

Além disso, o fato de se praticar o trabalho docente não significa que este seja, antes de tudo, intelectual e/ou crítico, ou seja, este trabalhador da docência pode não identificar os meios de trabalho e demais forças produtivas existentes. Também não há garantias de que o professor, mesmo tendo consciência da existência de tais forças produtivas, vá utilizá-las ou, pelo menos, considerá-las como elementos que comporão o seu planejamento, mesmo que apenas idealmente. Assim, o trabalhador docente pode acreditar que tais meios não lhe pertencem, visto que historicamente se constituíram em mercadorias e, consequentemente, seriam propriedades privadas daqueles que detêm o poder ou controle sobre elas, os quais ele não consegue determinar quem são.

Desse modo, a consciência da existência de um meio de trabalho não é o suficiente para transformar positivamente aquilo que desejamos e para deixarmos de

realizar o trabalho estranhado. Como já demonstrado, tal consciência é, senão, a reprodução ideológica de um signo. E se este signo orçamento representar para este trabalhador um objeto estranho ao seu fazer de ofício, a conformação com esta realidade estará dada e o estranhamento erigido, de forma a reforçar *a relação do trabalhador com a sua própria atividade como uma [atividade] estranha não pertencente a ele, a atividade como miséria, a força como impotência, a procriação como castração* (MARX, 2010, p. 83).

2.3 **Orçamento público e fundo público: conceituação e história**

O conceito de Fundo Público engloba o conceito de orçamento público, de forma que o primeiro *não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital* (OLIVEIRA, 1998, p. 53).

Para Oliveira, o conceito de Fundo Público, sob o modo de produção capitalista, se basearia em recursos públicos que atendem aos interesses do Estado, chamados por ele de *razão sociopolítica* e, ao mesmo tempo, aos interesses do capital, denominados *razões privadas*.

É por esse caminho que Oliveira chega ao conceito de *antivalor*, o qual seria uma consequência dessa relação dialética, entre *razão sociopolítica* e *razão privada*, que compõe o Fundo Público. Em suas palavras,

> O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar valorizar-se *per se*, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor (OLIVEIRA, 1998, p. 53).

Ao justificar a existência da forma *antivalor*, Oliveira afirma que os interesses privados se tornam aceitos pelo conjunto da população como interesses públicos, por razões de reprodução de interesses de classes, de forma que se naturalizem as supostas aspirações públicas e, dessa maneira, se realizem as políticas praticadas pelo Estado. Assim, políticas sociais como moradia popular, serviços de saúde e educação, por exemplo, defendidos como instrumentos anticíclicos por economistas

liberais como Keynes[14], no segundo quartel do século XX, e ainda existentes nos dias atuais, produziriam, segundo Oliveira, antimercadorias – chamadas pelos economistas liberais de salário indireto. Assim, por intermédio da forma *antivalor*, numa relação dialética com a forma valor, são utilizados os recursos públicos, neste caso, chamados de *fundo público*.

Portanto, sempre que eu utilizar o termo orçamento público, o leitor deve entender que me refiro ao conceito de fundo público, conceito mais abrangente e que coaduna com o enquadramento teórico utilizado. Então, concomitantemente à utilização do conceito de fundo público, o termo *orçamento público* será utilizado devido à grande frequência com que aparece na literatura brasileira a respeito do tema, fato que será perceptível especialmente quando me utilizar de citações.

Assim, quando eu me referir à gestão orçamentária das EAF, estarei me referindo, na verdade, à gestão do fundo público destinado a essas escolas[15].

Posteriormente a tais observações, inicio este subcapítulo realizando um breve apontamento da história do orçamento que se encontra em texto de Aliomar Baleeiro, segundo o qual: *a arte de preparar orçamentos não fixou ainda um protótipo de aceitação universal. Cada Estado segue, em regra, suas tradições, embora alguns imitem aperfeiçoamentos de outros* (BALEEIRO, 2000, p. 435). No

[14] "A grande transformação no Estado, que a revolução teórica keynesiana formalizou, é, em primeiro lugar, a de sua autonomização fiscal. Que significou o abandono da posição de subalternidade fiscal, situação real do Estado até os dias da Grande Depressão, à qual correspondia a teoria fiscal do Estado, de gosto liberal, e de formulação neoclássica. O Estado doméstico, dono-de-casa, que gastava apenas o que arrecadava e tão-só depois de arrecadar. Um Estado sempre *ex-post*. A revolução teórica keynesiana formaliza o que já era o movimento tateador, *tattonant*, do Estado *ex-ante*. Um Estado que antecipa o que gasta, que é mais do que arrecada; mais que essa contabilidade, o que há, aí, é uma transformação impressionante, no sentido já assinalado do deslocamento das relações privadas para relações públicas. Na maioria das sociedades do capitalismo hoje avançado, e até porque o Estado foi utilizado instrumentalmente, a forma desse deslocamento ganhou, sobretudo, um rosto, uma forma estatal. Daí, que à ampliação do espaço público correspondeu, na totalidade dos casos, praticamente, uma ampliação do Estado, entendido nos termos que os liberais o entendem. E até nos termos postos pela luta de classes: para publicizar, operar esse deslocamento, a forma estatal em muitos casos revelou-se imprescindível e insubstituível. É o caso mesmo dos países periféricos como o Brasil" (OLIVEIRA, 1998, p. 55). A respeito da teoria keynesiana, ver *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda: inflação e deflação, São Paulo, Nova Cultural, 1985*.

[15] A opção pela utilização do termo gestão orçamentária sobreveio por eu tomar conhecimento do conceito de *fundo público* durante o exame de qualificação, quando os professores da banca me orientaram a estudar o tema e os textos de Francisco de Oliveira. Dessa forma, todas as consultas às instituições e entrevistas aos professores já estavam consolidadas e nelas os termos utilizados foram *orçamento* e *gestão orçamentária*. Porém, avalio que, mesmo se eu tivesse tomado conhecimento dos conceitos de *fundo público*, *antivalor* e *antimercadoria* anteriormente à realização da coleta de dados, talvez eu, ainda assim, utilizasse os termos orçamento e gestão orçamentária, por considerá-los mais recorrentes entre os meus interlocutores durante a pesquisa, uma vez que, se eu utilizasse o conceito de Fundo Público, eu poderia enfrentar problemas de interpretação por parte dos entrevistados.

atual estado da arte dos estudos brasileiros sobre orçamento, este autor ainda se destaca como grande autoridade. Dessa forma, BALEEIRO, assim como PIRES E MOTTA (2006), GONTIJO (2004) e TORRES (2008) me servem de referenciais para a aquisição de informações sobre a história do orçamento, uma área de estudos carente de teóricos que utilizem o método materialista histórico-dialético.

Faz-se mister lembrar que o orçamento público no Brasil é definido pela Constituição Federal de 1988, a qual prevê *três planejamentos orçamentários* (TORRES, 2008, p. 78), na forma das leis, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os Planos Plurianuais (PPA). Aparentemente redundante, é imperioso dizer que, como lei, o orçamento é aprovado pelo Congresso Nacional. Como registro histórico, *a primeira lei orçamentária brasileira data de 1830* (GONTIJO, 2004).

Na história do Brasil, assim como nos demais países ocidentais ao longo dos dois últimos séculos, predominou a vinculação do orçamento com o poder legislativo. *Todas as Constituições dos séculos XIX e XX mencionam a votação do orçamento como atribuição precípua e privativa dos Parlamentos* (BALEEIRO, 2000, p. 420).

As origens europeias do orçamento, o qual se observa no Estado moderno, e importadas pela América e demais continentes, podem ser identificadas já na Idade Média, uma vez que *a concepção de que os gastos dos governantes*[16] *devem ser previamente autorizados vem desde o longínquo ano de 1.217, com a edição da Magna Charta Libertatum do Reino Unido* (PIRES e MOTTA, 2006, p. 16). Sob a necessidade por parte dos monarcas de prestarem contas das despesas extraordinárias, tornava-se preciso que consultassem seus vassalos sobre a majoração dos tributos exigida, por exemplo, em tempos de guerra. Isto levou Baleeiro a afirmar que *essa regra feudal se cumpria por meio de conselhos e assembleias, de que participavam prelados, senhores territoriais e, depois, representantes do comércio e do artesanato das cidades* (BALEEIRO, 2000, p. 420). Essas assembleias passaram a ser ordinárias e estão aí, resumidamente e em parte, as origens do orçamento no Estado moderno, seja na prática da sua elaboração como na da sua execução.

[16] Talvez aqui coubesse melhor a expressão *gastos do Estado*.

Porém, outra pequena e necessária digressão deve ser feita para que se perceba a luta de classes presente na construção do orçamento do Estado moderno. Como na afirmação de Baleeiro, o prelado, a burguesia, os donos de territórios e os artesãos disputavam o dinheiro público na forma de sua aplicação. Ainda disputavam como seriam estabelecidas as fontes de receitas que comporiam o orçamento, visto que tal financiamento se dava, e ainda se dá, principalmente, na forma de tributos. Em outras palavras, havia, como há ainda hoje, uma disputa entre classes sociais, assim como de segmentos dessas classes, pelo controle do fundo público, ou seja, o *produto do trabalho*. Essa disputa ocorre sobre a forma da arrecadação dos recursos, do seu *entesouramento* e de como serão operados os gastos por intermédio de *meios de pagamento*. Mais resumidamente, sempre houve disputa entre classes sociais para se definirem quem, como e quanto pagará em tributos e afins e também para se estabelecer quem, e em qual medida e forma, usufruirá destes *valores*.

Em mais um breve deslocamento, é importante dizer que não é meu objetivo neste trabalho realizar uma descrição apurada ou uma análise sobre o que venha a ser o tributo e demais fontes de receitas que compõem o orçamento. Cabe neste momento apenas reconhecer que a base material do fundo público está, inexoravelmente, no trabalho daqueles que vendem a sua força, ou seja, os assalariados.

Em busca de retomar e respaldar a ideia da relação de dominação política e econômica da burguesia sobre o Estado, cito Marx e Engels, para quem:

> O Estado moderno, o qual, comprado paulatinamente pelos proprietários privados através dos impostos, cai completamente sob o controle destes pelo sistema da dívida pública, e cuja existência, como é revelado pela alta e baixa dos valores do Estado na bolsa, tornou-se completamente dependente do crédito comercial concedido pelos proprietários privados, os burgueses (MARX e ENGELS, 1977, p. 97).

Destarte, numa conclusão inicial, permito-me afirmar que havia claro interesse de classe na aplicação dos recursos públicos e na exigência de prestação de contas por parte do Estado, refletindo, em grande medida, como tais interesses permanecem na disputa sobre o fundo público no Estado moderno e, consequentemente, no Brasil. É também fundamental afirmar que tal construção histórica do fundo público no Brasil, como política de Estado, se deu de acordo com os valores liberais, os quais são sustentados por democracias representativas.

Enfatizo também que a prestação de contas por parte do Estado foi, na sua origem, e ainda é, uma exigência da burguesia. E esta prestação de contas se dá dentro de um conjunto de leis. E essas leis, como será apresentado mais adiante, são reflexo dos interesses da classe dominante. Porém, como todo processo apresenta as suas contradições internas, a prestação de contas por parte do Estado, por intermédio de leis burguesas, pode ser apropriada pela classe trabalhadora, que disputa parte do orçamento público, em determinados momentos e sob especificidades, como instrumento de promoção de políticas públicas de acordo com os seus interesses de classe.

Voltando ao regime de representação política e à elaboração orçamentária, autoriza os argumentos anteriores a afirmação de Baleeiro de que:

> Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país (...) (BALEEIRO, 2000, p. 411).

Sendo assim, é significativo atinar para o contexto da obtenção de receitas, da elaboração e da execução orçamentária nos países liberais marcados pela democracia representativa e, num segundo momento, exemplificar com o caso brasileiro. Apenas a partir daí será possível entender o trato relativo ao orçamento nas escolas federais e, mais especificamente, nas EAF.

2.4 **Orçamento público e democracia representativa**

A partir do Dicionário de Política organizado por Norberto Bobbio, representação e regimes representativos são, para Cotta

> (...) aqueles regimes que recebem da representação uma caracterização decisiva. A representação, por sua vez, é um fenômeno complexo cujo núcleo consiste num processo de escolha dos governantes e de controle sobre sua ação através de eleições competitivas (COTTA, 1998, p. 1106).

Por conseguinte, reforço ser por meio de representação, e não de participação direta da população, por exemplo, que o orçamento é aprovado na forma de lei no Brasil e em grande parte dos países liberais.

Não pretendo desenvolver neste trabalho o conceito de democracia, mas é importante salientar que a construção e a definição do orçamento no Brasil, e

demais países a ele alinhados ideologicamente, se dão por meio de uma interpretação de democracia carregada de valores liberais.

Portanto, as sociedades constituídas em diversos lugares e em tempos históricos diversos não só se declararam democráticas, como a palavra democracia adquiriu conotações múltiplas para esses povos. Assim, uma suposta generalização levaria ao equívoco de se falar de políticas de Estado completamente distintas, descontextualizadas espacialmente, anacrônicas e idealizadas, numa vã tentativa de entender a democracia como um conceito universal.

Em outras palavras, a democracia representativa é uma característica das democracias liberais modernas e é neste contexto de eleição de representantes parlamentares e de governo *para* o povo (*demos*) e não *pelo demos* (WOOD, 2011, p. 199) que o orçamento da maioria dos países liberais, atualmente, é elaborado e executado.

Obviamente, a democracia representativa também é resultado da luta de classes e significou, entre outras coisas, uma importante conquista por parte da classe trabalhadora. Mas não é esse viés que pretendo abordar a respeito da democracia representativa.

Em vista disso, torna-se nodal, agora, abordar brevemente o conceito de democracia representativa liberal, realidade objetiva brasileira e, intrinsicamente, o papel do Estado como instrumento e estrutura de manutenção de poder nas mãos da classe dominante. Porém, sobre o Estado e o seu papel na captação de recursos que se tornam públicos, na elaboração do orçamento e na consequente execução das suas despesas, tratarei no item a seguir, o qual aborda o orçamento no Brasil.

O conceito de democracia direta - *pelos demos* - é bastante diferente do conceito de democracia liberal, que se constituiu como prática a partir da consolidação do capitalismo como modo de produção intercontinental, no final do século XIX, e vivido no Brasil atualmente, assim como ambas diferem dos modelos democráticos socialistas cubano ou soviético, por exemplo.

O regime de representação nem sempre foi visto como uma prática democrática, levando Aristóteles a afirmar que a eleição é, na verdade, um instrumento de fortalecimento das oligarquias. A esse respeito, assevera Wood que:

> (...) Aristóteles, ao delinear a forma como se poderia construir uma constituição “mista” com elementos dos principais tipos constitucionais, como oligarquia ou democracia, sugere a inclusão da eleição como característica oligárquica. Era oligárquica porque tendia a favorecer os *gnorimoi,* os

> notáveis, os ricos e bem-nascidos, que talvez fossem menos simpáticos à democracia (WOOD, 2011, p. 187)

Sendo assim, na democracia liberal temos a *alienação da cidadania* (WOOD, 2011, p. 187), na qual se concede o poder de se exercerem funções de governo a representantes, de forma que se estabelece uma dicotomia Estado/sociedade civil.

Apesar da reconhecida complexidade da divisão social do trabalho que se observa na sociedade contemporânea, que não passa por uma questão quantitativa, em grande medida se exige uma suposta especialização técnica dos trabalhadores que realizarão suas atividades diretamente relacionadas à elaboração e à execução do orçamento, de tal forma que se admite, por meio do senso comum, mas sem qualquer fundamentação teórica, a incapacidade de um trabalhador qualquer de dominar o trabalho que envolva a lida com o orçamento público, o qual é tratado muitas vezes com estranhamento pelos trabalhadores.

Por sua vez, na democracia direta, onde há o *governo pelo povo*, e não *para o povo* (WOOD, 2011), seria explicitamente o governo da classe trabalhadora livre. Importante lembrar que, na democracia direta da Atenas da Antiguidade, por exemplo, nem todos os trabalhadores eram livres.

Na modernidade, especialmente nos EUA do final do século XIX, na *redefinição americana de democracia* (WOOD, 2011, p. 184), país fundador deste mesmo conceito de democracia liberal ocidental, e *o exemplo mais acabado do Estado moderno* (MARX e ENGELS, 1977, p. 98), a democracia passa a ser o *governo para o povo* sem definir quem são este povo e este governo, ou seja, sem questionar a divisão da população em classes sociais e "despolitizando a política". Assim, todos os cidadãos se tornam aparentemente "iguais" perante a democracia liberal, numa clara desconstrução do conceito original de democracia, o qual, agora, esconde eficientemente os interesses de classe. Assim, *sob esses aspectos, a concepção (...) de representação (...) é a própria antítese da isegoria*[17] (WOOD, 2011, p. 187), por exemplo.

Foi neste contexto que as classes dominantes estadunidenses passaram a defender a "democracia" no entremeio dos séculos XIX e XX, até então uma palavra abjeta para a classe dos proprietários.

---

[17] O instituto da isegoria garantia a todos direito igual à fala no espaço decisório, isto é, na ágora. Mais do que uma forma de liberdade de expressão, tal como a entendemos hoje, a isegoria representava o direito de ser escutado durante o processo de tomada de decisão (MIGUEL, 2002).

No final do século XIX, era possível observar discursos nos EUA - e mais uma vez é preciso reforçar os argumentos de Wood, ao apontar o pioneirismo deste país como o modelo de democracia liberal ocidental - declarando a falsa impossibilidade de os trabalhadores debaterem e proporem quaisquer políticas para o país. Essa capacidade de debater, propor e governar, de acordo com o novo conceito de democracia – palavra que se tornou, enfim, aceita pela classe dominante -, presumidamente se torna precípua daqueles que têm as – enganosas - qualidades da aptidão, do talento ou da dádiva para governar.

Assim se deu *a reformulação do conceito de democracia, (...) ao novo clima de hipocrisia e duplicidade políticas* (WOOD, 2011, p. 196). E, no Brasil, como produto e ao mesmo tempo fator deste mundo cada vez mais interligado, vige esta concepção de democracia liberal.

Estabeleceu-se, então, contradição entre a “democracia universal” (todos votam) e o preconceito sobre aqueles “incapazes de governar”, ou seja, os mais pobres economicamente e, consequentemente, mais pobres de *capital cultural* (BOURDIEU, 2014). Mesmo assim, a título de exemplo, apenas após o ano de 1965, as mulheres e homens negros passaram a ter pleno direito ao voto nos processos eleitorais de representantes do parlamento e do poder executivo nos Estados Unidos da América. E este direito ao voto se deveu ao fato da luta dos trabalhadores negros por direitos – e pela superação de um estranhamento -, e não a uma benesse do Estado ou da classe dominante.

> Desse modo, O “liberalismo” teve como precondições fundamentais o desenvolvimento de um Estado centralizado separado e superior a outras jurisdições mais particularizadas (WOOD, 2011, p. 197).

Adicionado a isso, na democracia liberal, a economia está desvinculada da política de tal forma, que nenhum governo tem autonomia suficiente para se colocar contra os interesses da classe dominante e, assim, direcionar as políticas de Estado que interfiram na base econômica nacional, de forma que *a infelicidade da sociedade é a finalidade da economia nacional* (MARX, 2010, p. 28).

A democracia no capitalismo ficou confinada à esfera política formal (eleitoral, apenas), posto que a esfera econômica deve seguir, metafisicamente, o seu fluxo como se fosse independente, ou um processo natural, pois *(...) os direitos políticos na sociedade capitalista já não tinham a importância que tinha a cidadania* (WOOD, 2011, p. 174) em outros lugares e momentos históricos.

Esta breve imersão na história do conceito de democracia é importante para se perceber que, como processo, a democracia é resultado de uma construção histórica, posto que não representa um processo natural e anterior à existência humana, como a gravidade, a formação das rochas ou a evolução das espécies. Ao abordar historicamente o conceito de Democracia como *signo*, fica fácil compreender que *a palavra é o fenômeno ideológico por excelência"* (BAKHTIN, 2002, p. 36).

Assim, mesmo que superficialmente, entendendo o conceito de democracia liberal como modelo que se faz por meio da representação política, a qual está muitas vezes alienada das políticas econômicas, é que entendo a democracia representativa no Brasil e, consequentemente, como se dá a elaboração e a execução orçamentária no país.

2.5 **Orçamento e políticas públicas no Brasil**

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o orçamento é uno, ou seja, a Lei Orçamentária Anual abarcará o orçamento Fiscal da União, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social.

> O princípio da unidade orçamentária sempre esteve vinculado à noção de pessoa jurídica de direito público. Assim, não conflita com a existência dos orçamentos autônomos dos Estados [sic] e dos Municípios. Sinaliza, apenas, que todas as despesas e fundos da mesma pessoa jurídica devem se unificar finalisticamente no mesmo orçamento (TORRES, 2008, p. 99).

Porém, como produto histórico, a centralização ou unificação do orçamento da União numa só "conta" e "regra" é resultado de uma política de décadas (desde anos 60), uma vez que, até 1988, havia muitas frentes a serem disciplinadas, como, por exemplo, o Banco do Brasil, o Banco Central, os bancos estatais estaduais etc.

BERCOVICI E MASONETO (2006) vão afirmar que tal centralização e disciplinarização das regras a respeito do fundo público representaram uma maneira de facilitar o controle do capital sobre o fundo público[18].

---

[18] *A gestão da dívida pública sai da esfera de competências do Banco Central, passando para o Ministério da Fazenda. Além disto, o Banco Central também deixa de ser financiador do Tesouro Nacional e são extintas suas funções de fomento, medidas que, posteriormente, seriam consolidadas no artigo 164 da Constituição de 1988* (BERCOVICI e MASSONETTO, 2006, p. 64). Assim, *o processo de centralização e unificação orçamentária só vai se encerrar durante a década de 1990, após a privatização dos bancos estaduais, com a consolidação da centralização da autoridade monetária no Banco Central e com a aprovação da peça legislativa final, a Lei de*

Os recursos dos quais advém o orçamento disponível para a realização de políticas públicas no Brasil são chamados de *receita orçamentária*, a qual se divide em *receitas correntes (tributária[19], patrimonial, agropecuária, industrial de serviços, transferências e outras)* e *receitas de capital* (SENA, 2011, p. 69), essas últimas derivadas de dívidas contraídas pelo Estado.

O orçamento público no Brasil, assim como na maioria dos países ocidentais, apresenta-se sob quatro aspectos que se articulam transversalmente: (i) o aspecto político, posto ser uma peça de negociação no Estado brasileiro, de forma que é negociado entre os poderes Executivo e Legislativo; (ii) o aspecto econômico, pois afeta a economia e por ela é afetado; (iii) o aspecto legal, tendo em vista que é uma lei – ou conjunto de leis -, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os Planos Plurianuais e; (iv) o aspecto técnico, que é o estabelecimento das regras práticas relativas à composição e execução do orçamento. Tais aspectos encontram-se, mais uma vez, em BALEEIRO (2000).

Posso corroborar o argumento anterior reutilizando a afirmação de que o orçamento público nacional está estabelecido em forma de lei.

Porém, no contexto de o Estado burguês ser uma estrutura fundamental de manutenção do modo de produção capitalista, devo reafirmar que o orçamento, dentro das regras do Estado (e como lei), será um instrumento ou uma regra ditada pelo capital, que dirá aos trabalhadores (no caso, os servidores públicos) até onde eles podem agir por intermédio do trabalho (planejamento, execução etc.). Nesse sentido, Mészáros nos ensina que:

> A Lei instituída pelas formações estatais do capital na base material antagônica de seus próprios microcosmos constitutivos, seja no plano

---

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 2000), diploma que, ao contrário da opinião corrente, encerra um processo iniciado na década de 1970, não inicia uma fase nova das finanças públicas brasileiras (BERCOVICI e MASSONETTO, 2006, p. 65-66).

[19] A título de exemplificação da complexidade apenas no que diz respeito à definição de *Receitas* no Brasil, somente as Receitas Tributárias (que correspondem a um dos tipos de receita, ou seja, à Receita Corrente) se dividem em: *Impostos*, *Taxas*, *Empréstimos Compulsórios* e *Contribuições*. Os *Impostos* são nove, distribuídos em seis federais (ITR, IR, IPI, IOF, I.EXP. e I.IMP.), três estaduais (ICMS, IPVA e ITD) e três municipais (ITBI, IPTU e ISS). As *Taxas* existem desde aquelas cobradas para execução de serviços públicos de segurança como de polícia e bombeiros, até a de fiscalização por órgão ou entidade estatal, por exemplo, assim como para a prestação de serviços que podem ser realizados por ente não estatal, como concessionárias de energia ou telefonia. As *Contribuições* se dividem em: Contribuição de Melhoria, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Contribuição de Categorias Profissionais e Econômicas. Por fim, as *Contribuições Sociais* que se subdividem em: Contribuições Sociais Típicas (Contribuição Social Patronal, PIS/PASEP, COFINS, e CSLL), Contribuições Sociais Gerais (FGTS, Salário Educação etc.) e Contribuições Sociais Residuais, as quais devem vir de leis complementares e não cumulativas, como a CPMF. Para um aprofundamento desta temática, consultar (ABRAHAM, 2017).

> doméstico ou internacional, não pode funcionar e realmente não funciona. Ela funciona de facto somente ao afirmar-se como força – ou "lei do mais forte" -, surgindo e prevalecendo como imposição legitimada pelo Estado em oposição a toda resistência e recalcitrância em potencial (MÉSZÁROS, 2015, p. 18).

Como se pode observar, a Lei funciona nas formações estatais capitalistas apenas como força. Mas ela pode ser substituída ou desrespeitada a qualquer momento de acordo com os interesses da classe dominante, se a correlação de forças assim o permitir. Porém, mais uma vez deve ser dito que as classes subalternas disputam esse orçamento e conseguem, fazendo emergirem as contradições deste processo, a promoção de políticas orçamentárias que atendam aos seus interesses. No entanto, em nenhum momento, tais políticas fazem superar, por si só, a relação de exploração e de produção do estranhamento.

Por serem essas leis uma consequência da moral da classe dominante, tal lei acaba por não conseguir se fazer "universal", tendo em vista ser tão particular como qualquer outra lei. Dessa forma, quando tal lei atrapalha as necessidades/vontades da classe dominante, esta lei é derrogada, ou seja, é tornada sem efeito, ou ainda abolida. É imprescindível afirmar, então, que nenhuma lei é considerada universal. Toda lei é uma construção histórica e nela está presente o resultado das relações humanas constituídas, seja por meio da promoção da liberdade ou por intermédio da dominação.

Sobre a construção das leis fundadas entre indivíduos livres ou sob o jugo da dominação, mais uma vez recorro a Mészáros:

> A oposição real, que deve ser veementemente afirmada, é entre a lei *autonomamente determinada* pelos indivíduos livremente associados em todos os níveis de suas vidas, desde suas atividades produtivas mais imediatas até as mais altas exigências regulatórias de seus processos de tomada de decisões sociais e culturais globais, por um lado, e a lei sobreposta acima deles, por outro, através da *codificação apologética* da relação de forças estabelecida por um órgão independente, por mais "democrático" que esse órgão seja no *sentido formal de legitimação do Estado* (MÉSZÁROS, 2015, p. 19).

Portanto, não existe oposição entre moral e lei. Esta oposição é falsa. A lei nada mais é do que uma expressão formal da moralidade que, por sua vez, é resultado, em grande medida, dos valores das classes dominantes.

É possível exemplificar tais argumentos por meio da aprovação, em dezembro de 2016, da Emenda Constitucional nº 95, denominada PEC do Teto de Gastos

Públicos[20]. Esta Emenda limitou por vinte exercícios financeiros, ou seja, até o ano de 2036, as despesas primárias, estabelecendo limites orçamentários para a educação e para a saúde, por exemplo. Obviamente, a classe trabalhadora, maior dependente de tais serviços, será a mais afetada negativamente por esta mudança dos marcos legais.

Partindo dos pressupostos de que o orçamento no Brasil e nos demais Estados liberais são leis, e que tais leis representam regras, construídas sob a particularidade da moral das classes dominantes, e que definem como se vão gerar receitas e determinar as despesas realizadas – apropriação do fundo público - e ainda que essas regras, tais como: i) como arrecadar? e ii) onde, como e com quem gastar tais recursos?, são determinadas pelos interesses de uma classe dominante, contudo, sem acreditar que a classe dominada encare passivamente esta lógica, posso prosseguir na análise do orçamento no Brasil.

Basicamente, como já reafirmado algumas vezes, o orçamento prevê um sistema de receitas e despesas. Sobre as receitas no Brasil, no início deste subcapítulo, foram demonstradas as suas origens, cognominadas por *receitas orçamentárias*. Sobre as despesas, a Lei Orçamentária no Brasil concebe que existem *despesas financeiras* e *despesas primárias*.

As despesas financeiras (ou não primárias) são aquelas resultantes do pagamento de uma dívida do Estado ou da concessão de um empréstimo tomado pelo governo em favor de outra instituição ou pessoa. Já as despesas primárias são os gastos do Estado para prover bens e serviços públicos à população, além dos gastos necessários para a manutenção da estrutura do próprio Estado. Como resgate do exemplo dado anteriormente, foram exatamente as despesas primárias as que sofreram limitações pela PEC do Limite de Gastos Públicos.

Em continuidade, as despesas primárias são classificadas em *obrigatórias* e *discricionárias* (opcionais). O orçamento das Escolas Assistenciais da FAB, por exemplo, está no contexto das despesas primárias, independentemente de serem obrigatórias ou discricionárias. Um dos desafios deste estudo, de maneira que se dê conta dos objetivos estabelecidos, é descobrir quais são as despesas obrigatórias e quais são as despesas discricionárias das EAF e, consequentemente, responder a duas questões fundamentais: *quem* define e *como* são definidas tais despesas.

[20] Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

Na Lei Orçamentária Anual brasileira de 2016, por exemplo, foram estabelecidas as despesas primárias obrigatórias em R$ 1.429,3 bilhão, enquanto que as despesas primárias discricionárias foram de R$ 250,5 bilhões, representando esta última 17,5% do total das despesas[21].

Portanto, apesar de se conseguir remanejar – dentro de limites - algumas despesas obrigatórias, por conta da rigidez da Lei Orçamentária, apenas 17% do total para as despesas discricionárias representam uma pequena margem de manobra para o Poder Executivo estabelecer políticas públicas com maior autonomia, reforçando a ideia de que as políticas públicas são, muitas vezes, *incrementais* (SOUZA, 2006), ou seja, ao mesmo tempo em que irão reger as políticas públicas subsequentes, são conduzidas por políticas públicas anteriores.

Além do mais, por se configurar em lei, o orçamento deve, obrigatoriamente, ser aprovado anualmente pelo Poder Legislativo, o qual vai interferir na política de governo, especialmente se o Executivo não obtiver maioria no Congresso. Considere-se ainda que a correlação de forças entre Executivo e Legislativo muda conjunturalmente e a Lei Orçamentária é um documento anual.

Outra política pública significativa é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada no ano de 2000 e ainda vigente, a qual estabelece, entre outras coisas, limites no orçamento público para as despesas primárias, mas, ao mesmo tempo, não define limites para as despesas financeiras - tampouco a Emenda do Teto de Gastos estabeleceu limites para as despesas financeiras -, por exemplo, reforçando a ideia aqui já exposta, sobre o controle do Estado por parte da burguesia *pelo sistema da dívida pública*.

Sendo assim, por mais que o governo, independentemente de orientação ideológica, consiga encontrar caminhos políticos e administrativos dentro da Lei Orçamentária Anual, para sustentar o seu projeto de política econômica e social, as políticas públicas anteriores, como LRF, engessam, em grande parte, as ações do Poder Executivo, posto que tais políticas se constituíram em políticas de Estado.

É possível confirmar como regra, portanto, que, nos países que se organizam como democracias representativas, a definição das despesas orçamentárias e a sua consequente execução são reflexos da dominação de uma classe social num Estado burguês, como exemplifica o caso brasileiro.

---

[21] Disponível em http://www.orcamentofederal.gov.br . Última consulta realizada em 17 de janeiro de 2017.

Colateralmente a este aspecto do orçamento, o de ser um instrumento utilizado pela classe dominante sobre o fundo público, surgem as contradições internas, tendo em vista que os trabalhadores disputam com a burguesia este próprio orçamento e, em diversos tempos e lugares, conseguem reverter parte do dinheiro público em políticas públicas distributivas e redistributivas. Este é o caso, por exemplo, do Orçamento Participativo, o qual será brevemente examinado a seguir.

2.6 **O Orçamento Participativo: contradição no processo de gestão orçamentária no Brasil**

Por ser uma construção histórica tomada como política do Estado burguês, como regra, o fundo público é utilizado, pela classe dominante, como ferramenta de apropriação das riquezas materiais e/ou instrumento de promoção do processo de valorização e acumulação. Sempre é importante lembrar que tais riquezas são fruto, em grande medida, do trabalho.

Mesmo os teóricos de orientação ideológica liberal atestam a importância que assume o trabalho na economia política quando afirmam, por exemplo, que *o trabalho anual de cada nação constitui o fundo que originalmente lhe fornece todos* [sic] *os bens necessários e os confortos materiais que consome anualmente* (SMITH, 1996, p. 59). Ainda que superado por Marx, posto que acredita no caráter fetichista da mercadoria e também não percebe a natureza como fonte de riqueza, Adam Smith é, reconhecidamente, teórico importante ao desenvolvimento do conceito de trabalho e produção.

Marx admite a importância de outro economista liberal, que viveu no século anterior a Adam Smith, e que apresenta uma definição a respeito da origem da riqueza que converge com a sua própria, quando afirma: *o trabalho não é a única fonte dos valores de uso que ele produz, a única fonte da riqueza material. Como diz William Petty*[22]*: o trabalho é o pai, e a terra é a mãe da riqueza material"*. (MARX, 2017, p. 121)

[22] Para uma introdução à obra de William Petty, ver a publicação brasileira *Obras econômicas /William Petty. Traduções de Luiz Henrique Lopes dos Santos e Paulo de Almeida, 3ª. edição, São Paulo, Nova Cultural, 1988.*

Porém, Marx vai abordar o conceito de *fonte dos valores de uso* (MARX, 2017, p. 121), representada pela natureza. Segundo ele, tais fontes de uso podem se transformar em mercadorias, mas nem toda fonte de uso, em qualquer sociedade no tempo e no espaço, se tornaram ou se tornarão mercadorias.

Na *Crítica ao Programa de Gotha*, Marx defendeu que

> a natureza é a fonte dos valores de uso (e é em tais valores que consiste propriamente a riqueza material!), tanto quanto o é o trabalho, que é apenas a exteriorização de uma força natural, da força de trabalho humana (MARX, 2012, p. 24).

Assim, afirmo que o orçamento público brasileiro também é fruto do trabalho de toda a população nacional, posto que *o valor da mercadoria representa unicamente trabalho humano* (MARX, 2017, p. 122) e *uma peculiaridade da forma de equivalente é que o trabalho privado converte-se na forma de seu contrário, trabalho em forma imediatamente social* (MARX, 2017, p. 135).

Porém, os trabalhadores não têm controle (tampouco direito ao uso pleno) sobre o produto do seu trabalho – pois não são donos dos *meios de produção* - e, muito menos, sobre a utilização do orçamento como fundo público.

No entanto, é importante relembrar que, de acordo com as leis dialéticas, a contradição está presente em todas as formas e processos, pois *toda determinação implica necessariamente a determinação do seu oposto; porque a existência de um processo implica inevitavelmente a existência do processo oposto* (GORTARI, 1979, p. 51).

Trocando em miúdos, o Orçamento Participativo, a partir de agora chamado de OP, será utilizado de exemplo para demonstrar como o trabalho encontra caminhos dentro de uma estrutura burguesa, como no caso do Estado brasileiro atual, e se apresenta como contradição implícita ao uso do orçamento público brasileiro, o qual, por um momento e em parte, deixa de ser uma ferramenta de apropriação da riqueza – produzida pelo trabalho como regra - por parte da burguesia, para ser um instrumento utilizado a favor da própria classe trabalhadora.

Para Leonardo Avritzer, *Orçamento Participativo é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local* [sic] (AVRITZER, 2003). Apesar de preferir o termo autonomia ao termo soberania, utilizado por Avritzer, a partir deste pressuposto, faço alguns apontamentos.

É possível afirmar que o OP consegue *reverter algumas prioridades orçamentárias históricas* (AVRITZER, 2003), favorecendo os trabalhadores, uma vez que estes, por meio da representação ou da participação direta, deliberam ou, pelo menos, são consultados em relação à determinação das despesas públicas.

Ao realizar estudo sobre OP, especificamente sobre a cidade de Porto Alegre, Avritzer afirma que o sucesso do OP nesta cidade se baseou em quatro pilares: (i) a democracia por meio do crescimento da participação; (ii) a prática associativa fortalecida pela ampla participação das associações de moradores; (iii) o desenho institucional por meio da introdução de *assembleias regionais conciliando-as com a forma de conselho, (...) a capacidade de redesenhar as regiões da cidade de modo a adequá-las ao processo deliberativo e a capacidade de criar novas instituições, tal como o GAPLAN*[23] (AVRITZER, 2003, p. 18) e, por fim; (iv) a sua capacidade distributiva.

Porém, Avritzer defende que a *vontade política* é fundamental na promoção do OP e do seu consequente sucesso. A vontade política viria, fundamentalmente, do grupo político que estaria, neste caso, à frente do governo, como instituição que compõe o Estado. Caso contrário, sem a chegada ao poder de um grupo ideologicamente compromissado com o OP, este não se torna realidade, visto que a história do orçamento no Brasil, ou da utilização do fundo público, não tem um viés democrático no que diz respeito à participação popular direta na sua construção/determinação de receitas e despesas.

Desse modo, é possível verificar a vontade política na criação e na condução do OP, por meio da tabela a seguir, a qual demonstra com destaque como um partido político, neste caso o Partido dos Trabalhadores, encarna esta vontade por meio da implementação do Orçamento Participativo em diversos municípios governados por esta agremiação.

Tabela 4 - Municípios que vivenciaram três ou mais experiências de Orçamento Participativo entre 1989 e 2008 **

REGIÃO	**Município (Estado)**	**Partido político de cada gestão**	**Gestões com OP**	**Nº de Gestões com OP**
	Porto Alegre RS	PT, PT, PT, PPS	(1989-2004)*	4
	Caxias do Sul RS	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Londrina PR	PT ...	(1993-2004)	3

[23] Gabinete de Planejamento da Prefeitura.

SUL	Viamão RS	Não identificado	(1993-2004)	3
	Gravataí RS	PDT, PTB, PT	(1993-2004)	3
	Chapecó SC	PT ...	(1993-2004)	3
	Medianeira RS	Não identificado	(1993-2004)*	3
SUDESTE	Belo Horizonte MG	PT, PSB, PT	(1993-2004)*	3
	Betim MG	PSDB, PT, PSDB	(1993-2004)	3
	Ipatinga MG	PT, PT, PT, PT	(1989-2004)*	4
	Vila Velha ES	PT, PCB-PMDB, PDT	(1993-2004)*	3
	Vitória ES	PT, PSDB, PPS, PSDB	(1989-2004)*	4
	Franca SP	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Santo André SP	PT, PT, PT	(1989-1992) (1997-2004)*	3
	Mauá SP	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Piracicaba SP	PT, PT, PT	(1989-1992) (1997-2004)*	3
	Jaboticabal SP	PT, PT, PT	(1989-1992) (1997-2004)	3
	Ribeirão Pires SP	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Angra dos Reis RJ	Não identificado	(1989-2000)	3
	Barra Mansa RJ	PT, PT, PPS	(1993-2004)	3
	Volta Redonda RJ	PMDB, PT, PT	(1993-2004)	3
NORDESTE	Vitória da Conquista BA	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Icapuí CE	PMDB, PT, PT, PDT	(1989-2004)*	4
	Teresina PI	PMDB, PT, PT, PSDB	(1989-2004)*	4
	Recife PE	PSB, PT, PT	(1993-2004)*	3
NORTE	Belém PA	PT	(1993-2004)*	3

Fonte: (COSTA, 2010).
* A experiência permaneceu na gestão (2004-2008).
** Dos 194 casos de OP desenvolvidas no país ao longo das quatro gestões políticas - 1989-1992, 1993-1996, 1997-2000 e 2001-2004 -, 26 municípios tiveram experiência por mais de 3 gestões, sendo que 5 deles tiveram continuidade durante os respectivos 15 anos, ou seja, mantiveram o OP nas quatro gestões.

Assim, se conclui que o Orçamento Participativo é uma clara demonstração da plena capacidade que a classe trabalhadora tem de dominar todos os aspectos que atravessam o orçamento público, como aponta Baleeiro em passagem anterior deste texto, os quais relembro e que são os aspectos político, econômico, legal e técnico, de maneira que o orçamento deixa de ser, neste contexto e em grande medida, um objeto estranho aos trabalhadores. Porém, tal situação depende da condução política do grupo que detém, pelo menos formalmente e em parte, o controle do fundo público, como o demonstrado pelo Partido dos Trabalhadores no estudo de (COSTA, 2010). Cabe nesta dissertação, então, examinar como se dá a

condução política de aplicação do fundo público destinado às EAF de forma a entender em parte as *condições sociais nas quais se trabalha.*

Dessa maneira, o Orçamento Participativo permite, ainda que não superar, apontar a contradição e demonstrar outras possibilidades diferentes da lógica dominante na qual

> Os homens usam dinheiro e com ele fazem as transações mais complicadas, sem ao menos saber, nem ser obrigados a saber, o que é dinheiro. Por isso, a *praxis* utilitária imediata e o senso comum a ela correspondente colocam o homem em condições de orientar-se no mundo, de familiarizar-se com as coisas e manejá-las, mas não proporcionam a *compreensão* das coisas e da realidade (KOSIK, 1995, p. 14).

Desse modo, o Orçamento Participativo representa a possibilidade de a classe trabalhadora, mesmo numa estrutura burguesa – o Estado brasileiro – exercer algum tipo de controle sobre o fundo público, expondo as contradições desse modelo que se apresenta na forma de *antivalor*, veículo que viabiliza a acumulação de capital sem ser capital, sendo *o fundo público (...) um Ersatz do capital financeiro* (OLIVEIRA, 1998, p. 28) mas que, contraditoriamente, age como instrumento de promoção de políticas públicas distributivas e que, consequentemente, produz inclusão social.

O Orçamento Participativo apresenta uma interseção com o modelo de gestão orçamentária dos Institutos Federais, os quais se identificam com as EAF por serem escolas públicas federais de educação básica. Desse modo, examinarei este modelo de gestão escolar a seguir.

2.7 **A gestão orçamentária dos Institutos Federais**

Anteriormente à apresentação do processo de gestão orçamentária dos Institutos Federais (IF), uma digressão é necessária pois, neste trabalho, os IF, assim como as EAF, vem sendo tratados como escolas públicas.

2.7.1 O conceito de escola pública

Neste estudo, o conceito de escola pública será encarado pelo aspecto sociológico, e não jurídico. Em alguma medida, isso quer dizer que o conceito de

escola pública se confunde com o de escola estatal, mas os termos público e estatal não são sinônimos.

Em estudo sobre o estado da arte envolvendo as noções do público, do estatal e do privado em educação, analisando a produção de autores progressistas/marxistas, se observa que

> (1) a escola estatal é espaço de confronto de interesses privados; (2) a sua burocracia é marcada pelo clientelismo; (3) o importante é o seu funcionamento e uso, não a sua propriedade; (4) não se deve confundir o espaço público com o espaço estatal (DAVIES, 2016, p. 19)

As escolas assistenciais da FAB servem de exemplo para se confirmarem as afirmações citadas acima, ou seja, são estatais, mas com um forte viés de controle privado, de maneira que nos seus Regimentos Internos (RI) está escrito, como por exemplo no RI do CBNB, que tais escolas têm como finalidade *atender, prioritariamente, os dependentes diretos de militares do COMAER*[24] *e de servidores civis do quadro permanente vinculados ao COMAER, bem como militares das demais Forças Armadas (FFAA), quando houver vaga* (BRASIL, 2018, p. 5).

Sendo assim, as EAF são escolas estatais. Mas, apesar de pertencerem ao Estado, têm como finalidade atender a interesses privados.

Uma análise que admito neste texto sobre o uso privado das escolas estatais está a seguir:

> Em meados dos anos 90, Miguel Arroyo (1995, p. 41) também apontou vários elementos privatistas na escola estatal e esboçou alguns elementos para torná-la pública. Denunciou o clientelismo - "a escola não passava de uma moeda de troca de favores entre o poder central e as elites locais" - e sublinhou a necessidade de "democratizar as estruturas e instituições. Torná-las espaços públicos ou espaços de direitos, de interesses coletivos", porém alertou para não se confundir "a gestão coletiva do público com a autonomia das escolas que descaracteriza sua função pública e desobriga o Estado". Enfatizou a importância do movimento dos professores para a construção da escola como um espaço público, "colado a um projeto sócio-cultural". Embora o autor não defina a natureza desse projeto, ele parece apontar a necessidade da participação de amplos setores da população na publicização da escola estatal, e não apenas dos professores ou dos que ganham a vida na escola (DAVIES, 2016, p. 26).

Este deslocamento serve para que se saiba que uma escola estatal pode e, muitas vezes, é uma instituição que acaba por atender a interesses privados.

Dessa forma, ao longo do texto, sempre que se apresentarem os termos escola estatal ou escola pública, se referindo ao objeto de estudos desta

[24] Comando da Aeronáutica

dissertação, o leitor não pode perder de vista esta contradição presente nessas instituições de ensino, sobre as quais se pressupõe muitas vezes, sob o mundo das aparências, como neutras ou democráticas, mas que, a bem da verdade, vivenciam práticas privatistas que dominam o seu funcionamento e o seu cotidiano.

É preciso fazer esta diferenciação para que não se interpretem, de forma ingênua, as instituições estatais como públicas ou democráticas ou, ainda, que atendam aos interesses da sociedade como se esta sociedade fosse composta por um grupo homogêneo, sem distinção de classes.

O que na verdade existe nas escolas estatais – assim como nas demais instituições do Estado - é uma constante disputa entre os interesses das classes sociais. A classe trabalhadora disputa com a classe dominante os espaços estatais, como demonstrado pelo exemplo Orçamento Participativo. E nas escolas estatais não seria diferente. Porém, a classificação destas instituições como públicas pode remeter, como construção histórica em que consiste o termo, ou se se desejar como consciência - ou *falsa consciência* (KOSIK, 1995, p. 20) - à interpretação equivocada de uma possível imparcialidade do Estado, numa *credulidade servil no Estado (...) ou o que não é melhor,* [numa] *superstição democrática* (MARX, 2012, p. 46).

Por fim, reproduzir a ideia de que o Estado, e as suas instituições, servem como instrumento de promoção da igualdade ou da liberdade significa não reconhecer que, da forma como se apresenta contemporaneamente no Brasil, por exemplo, *um Estado livre é aquele Estado que é livre em relação aos seus cidadãos, portanto, um Estado despótico*[25] (MARX, 2012, p. 56).

Assim, sempre que o termo escola pública aparecer nesta dissertação, estarei me referindo às escolas estatais[26]. Porém, que esteja claro que essas instituições estão sob a permanente contradição, a qual passa pela disputa entre interesses públicos e privados.

2.7.2 A constituição da gestão orçamentária dos Institutos Federais

Foi numa conjuntura política nacional, no ano de 2008, sob um governo que coadunava com a vontade política da promoção do OP, que os IF foram criados por

[25] Esta citação é da carta de Friederich Engels a August Bebel, contida no *livro Crítica ao Programa de Gotha* (MARX, 2012).

[26] Não tratarei nesta dissertação sobre o *conceito de público não-estatal que teria surgido por ocasião da discussão do capítulo educacional da Constituição de 1988* (DAVIES, 2016). Para um aprofundamento do tema bem como a literatura voltada para esta questão, consultar DAVIES, 2016.

governos do Partido dos Trabalhadores (PT) - partido que liderou a implementação do OP na maior parte dos municípios brasileiros, como já demonstrado anteriormente.

Na Lei 11.892[27], por meio da qual foram criados os *Institutos Federais* (BRASIL, 2008), os quais serão chamados neste trabalho de IF, especificamente em seu artigo 1º, está escrito que estas instituições possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

A gestão orçamentária dos IF se dá, conforme a lei, por meio de representação dos diversos segmentos das comunidades escolares, como, por exemplo, grêmio estudantil, sindicato e associação de docentes e técnicos, associação de pais, sindicatos patronais, centrais sindicais entre outras entidades de classe e representativas, além, é claro, do conselho diretor das escolas[28].

Uma digressão é necessária neste momento. A autonomia da gestão orçamentária por parte das escolas públicas no Brasil não se tornou uma realidade apenas nos anos 2000. Já se verificava esta realidade anteriormente.

Teve início na segunda metade dos anos 1990 a determinação para que as escolas públicas tivessem um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), ou vínculo com *unidades executoras* (LIBÂNEO, 2011, p. 185) representativas dos segmentos da comunidade escolar, como, por exemplo, associações de pais e mestres, como exigência para a realização do repasse de recursos públicos e, consequentemente, autonomia na gestão e na execução orçamentária, como política pública.

A esse respeito, está no documento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que:

> O governo federal criou, em 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), com denominação alterada para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, reafirmada pela Medida

[27] Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm.

[28] Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, art. 10: A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior. § 1º As presidências do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior serão exercidas pelo Reitor do Instituto Federal. § 3º O Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica.

> Provisória nº 2.100-32, de 24 de maio de 2001, (...), de modo que os recursos cheguem com mais agilidade e diretamente às escolas, conforme Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 12, de 10 de maio de 1995. O Programa tem como objetivo repassar, diretamente às escolas públicas do ensino fundamental e organizações não-governamentais sem fins lucrativos que atuem com educação especial, dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades, com recursos oriundos do Salário-Educação, distribuídos pelo FNDE segundo o número de alunos matriculados (BRASIL, 2007, p. 29).

Para Fonseca,

> a proposta concebida (...) funciona mediante um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões (FONSECA, 2003, p. 307)

Assim, se responsabiliza a gestão local das escolas, e suas comunidades escolares, no que diz respeito às mazelas da educação, sob o argumento de que, se a gestão orçamentária é ineficiente, cabe à própria comunidade escolar "aprender a investir" seus recursos financeiros e a resolver seus problemas unilateralmente.

> Para a proposta do MEC, os principais problemas do sistema educacional seriam sua ineficiência, a má formação dos professores, a gestão incompetente dos recursos humanos e financeiros, e as soluções não dependeriam apenas do Estado. Ao contrário, a responsabilidade pela educação, mesmo a pública, seria de todos: a família, os meios de comunicação de massa, as organizações não-governamentais, leigas ou confessionais, a ação da iniciativa privada (DAVIES, 2016, p. 306).

Dessa forma, segue-se a lógica liberal de que *os sistemas educacionais enfrentam, hoje, uma profunda crise de eficiência, eficácia e produtividade, mais do que uma crise de quantidade, universalização e extensão* (GENTILI, 1996, p. 4).

Complementarmente a tais argumentos, caminho para afirmar que a dotação orçamentária para ser gerida pelos trabalhadores lotados nas escolas, neste caso, não está em questão como algo positivo ou negativo, do ponto de vista do aprofundamento do estranhamento do trabalho docente. Além disso, a inexistência de dotação orçamentária especificamente para uma unidade escolar não significa inexistência de recursos públicos para a sua manutenção.

Sobre a introdução da prática da gestão orçamentária escolar no estado de Goiás por parte dos docentes e dos demais segmentos da comunidade escolar, por exemplo, demonstra-se que:

> (...) os docentes afirmam que essas inovações não lograram estabelecer um processo crítico-reflexivo de análise da realidade, uma mudança de postura nem a adoção de novos modos de compreensão da ação educativa. As ações inovadoras adquiriram um sentido de "novidade" ou quebra de rotina,

> instalando-se uma percepção de que a inovação, em si, garantirá a qualidade dos processos educativos produzidos pela escola. (...)
> Isso explica a forma diferenciada como dirigentes e docentes concebem o PDE (Programa Dinheiro Direto na Escola). Os primeiros o consideram um instrumento primordial para facilitar a administração física da escola, uma vez que permite concretizar soluções imediatas, como reformas, compras de equipamentos e materiais. Já os professores, embora reconheçam esses benefícios, não consideram o Plano um incentivador de mudanças mais qualitativas no trabalho pedagógico. Além disso, afirmam que as exigências burocráticas aumentam a carga de trabalho docente, sem que contribuam necessariamente para o trabalho em sala de aula (FONSECA, 2003, p. 310).

Sendo assim, trabalhar com a gestão orçamentária não significa, necessariamente, a superação do estranhamento por parte do docente de uma escola pública. Quando o professor não vislumbra, teleologicamente, a sua participação na gestão orçamentária como uma maneira de ajudá-lo a superar as contradições enfrentadas em seu cotidiano, o estranhamento vinculado ao fundo público permanece. Desse modo, o trabalhador poderá enxergar esta nova função, a da gestão orçamentária, agora, como mais uma tarefa obrigatória a ser cumprida caso queira receber o seu salário, ou seja, um novo estranhamento.

Assim, se esta nova função representar apenas mais tempo dedicado ao trabalho assalariado, sem o acompanhamento de uma reflexão necessária, tampouco sem a possibilidade de promoção de superação do estranhamento, é possível dizer que se enfrenta uma situação na qual

> O seu trabalho não é portanto voluntário, mas forçado, *trabalho obrigatório*. O trabalho não é, por isso, a satisfação de uma carência, mas somente um meio para satisfazer necessidades fora dele. Sua estranheza (*Fremdheit*) evidencia-se aqui [de forma] tão pura que, tão logo inexista correção física ou outra qualquer, foge-se do trabalho como uma peste. O trabalho externo, o trabalho no qual o homem se exterioriza, é um trabalho de autossacrifício, de mortificação. Finalmente, a externalidade (*Äusserlichkeit*) do trabalho aparece para o trabalhador como se (o trabalho) não fosse seu próprio, mas de outro, como se [o trabalho] não lhe pertencesse, como se ele no trabalho não pertencesse a si mesmo, mas a um outro (MARX, 2010, p. 83)

Reafirmo, então, que o grau de autonomia orçamentária das unidades escolares não pertencentes à FAB, bem como a relação estabelecida com o orçamento por parte dos seus trabalhadores serve como exemplo de realidades em escolas que apresentam características comuns às EAF. O modelo de gestão orçamentária de outras escolas públicas será estudado apenas a título de contextualização histórica e espacial para se identificar a estrutura e o funcionamento desses modelos distintos, os quais são, dialeticamente, complementares ao modelo das EAF. Sendo assim, não haverá nesta dissertação

uma defesa quanto a um presumido, e consequentemente equivocado, melhor modelo de gestão orçamentária das escolas.

Interpreto que, mesmo em escala reduzida, foi reforçado, na primeira década deste século, algo que se tornou novidade nos anos 1990, quando se exigiu a obrigatoriedade de CNPJ por parte das escolas públicas no Brasil e a sua autonomia orçamentária, mesmo que tal autonomia se desse parcialmente, quase que numa tautologia, e com um forte viés liberal, como já demonstrado anteriormente por meio dos estudos de Fonseca (2003).

Essa contradição colocada no processo de gestão do orçamento público, variando entre o controle orçamentário concentrado (aqui chamado por mim de processo universal) e o surgimento de políticas públicas que promoveram a descentralização, desdobrando-se num certo nível de democratização do planejamento e da execução orçamentária das escolas públicas (processo particular), serve para se entender uma fração da realidade da gestão do orçamento das escolas públicas federais em contradição com as permanências de práticas tradicionais de gestão orçamentária, neste caso, o modelo das EAF, como será demonstrado adiante com mais clareza.

Realizado este deslocamento, retomo o exame de como funciona, em tese, a gestão orçamentária dos Institutos Federais.

Considerarei os Institutos Federais (IF) como modelos particulares no universo da administração pública das escolas de Educação Básica por serem, em valores absolutos, ampla maioria entre as escolas federais, como se pode observar na tabela a seguir. As EAF serão, portanto, concebidas como singularidades neste recorte particular.

Tabela 5 – Escolas federais por ministérios

MINISTÉRIO	ESCOLAS	TOTAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	Institutos Federais e demais instituições da SETEC[29]	644
MINSTÉRIO DA DEFESA	Escolas Assistenciais da Aeronáutica	3
	Escolas Assistenciais do Exército	14*
	Escolas Assistenciais da Marinha	0

Fontes: Exército Brasileiro http://www.eb.mil.br/web/ingresso/colegios-militares e MEC http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal. Elaborado pelo autor, 2018.
* Incluída a Fundação Osório.

[29] SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, pertencente ao Ministério da Educação (MEC).

As escolas públicas federais pertencentes ao Ministério da Educação (MEC/SETEC) representavam a maioria absoluta (97,4%) das escolas públicas federais de Educação Básica identificadas, totalizando 644 unidades, em 2016.

Uma primeira inferência que faço é apontar que os Institutos Federais, o Colégio Pedro II e os CEFET são autarquias e, consequentemente, têm autonomia administrativa, patrimonial e financeira, excetuando-se as escolas técnicas vinculadas às universidades federais, as quais totalizavam 29, no ano de 2016, em todo o país e correspondem a apenas 3,5% das escolas federais pertencentes ao MEC. Ao me referir aos IF, a título de simplificação ao denominar um modelo, estarei incluindo nesta categoria o Colégio Pedro II e os dois únicos CEFET – existentes apenas nos estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais.

Resgato a informação de que a instância deliberativa dos IF sobre as questões orçamentárias é o Conselho Superior, composto pelos seus dirigentes e pelos representantes das comunidades escolares em seus diversos segmentos, ou seja, docentes, técnicos, discentes, egressos da instituição, sindicatos etc.

Assim, ainda que por meio da democracia representativa, os trabalhadores têm alguma ingerência sobre o orçamento dos IF.

O orçamento dos IF se dá por determinação do governo federal, o qual tem exclusividade legal sobre a proposta de Lei Orçamentária. Aprovada a sua proposta no Congresso Nacional, o governo encaminha essa informação ao Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF).

Neste fórum, o CONIF, se constrói uma matriz orçamentária para os IF da Rede Federal de Educação.

Cada IF, de posse dos seus orçamentos, consequentemente, vai vivenciar internamente a disputa pela aplicação dos recursos orçamentários, para investimentos ou custeio, entre os segmentos de sua comunidade devidamente representados.

Além da dotação orçamentária prevista para os IF, existem outras formas de os Institutos buscarem outras fontes de receitas. Na maioria dos casos, isso se dá diretamente no MEC, em situações especiais como, por exemplo, por meio da implementação do projeto por um novo *campi.* Porém, continua sendo uma peça de negociação. Dessa forma, não há garantias sobre o sucesso de aquisição deste recurso orçamentário.

Também é possível buscar fontes de recursos no Ministério da Educação para o financiamento de programas, de caráter individual de cada IF, como Educação à Distância (EAD), ou Educação de Jovens e Adultos (EJA), por exemplo.

Mais uma forma possível de se conseguirem receitas orçamentárias extraordinárias está nas emendas parlamentares[30], as quais podem ser destinadas para o conjunto dos IF, normalmente por intermédio do CONIF, ou específicas para um único IF, o qual tenha realizado individualmente a negociação para a liberação do recurso.

O fato de as emendas parlamentares terem se tornado impositivas, por meio da Emenda Constitucional nº. 86 (BRASIL, 2015), ou seja, não dando possibilidade para o Poder Executivo contingenciar os recursos orçamentários definidos por emendas parlamentares, abriu um leque maior de oportunidades para se buscarem recursos por meio de intervenções de deputados e senadores que sejam convencidos a apresentarem tais emendas em favor dos IF, ou de outras instituições, tanto no plano coletivo (por intermédio do CONIF) como no individual.

Numa tentativa de conclusão de como o orçamento é tratado nos IF, após a breve explanação sobre como se dá a obtenção dos recursos para os Institutos, retorno para uma análise das formas de acesso às informações orçamentárias disponíveis para as comunidades escolares, num contexto de disputa interna, no que diz respeito à definição da alocação dos recursos nos Institutos.

Atualmente, por meio de simples consulta à internet, é possível ter acesso às previsões orçamentárias e aos relatórios de gestão dos IF, exemplificados, aqui, por meio do sítio http://www.cp2.g12.br/atos_administrativos/5920-or%C3%A7amento-2017.html, que nos mostra os dados relativos ao Colégio Pedro II, localizado no estado do Rio de Janeiro, a seguir:

[30] As emendas feitas ao Orçamento Geral da União, denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA) – enviada pelo Executivo ao Congresso anualmente –, são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo (BRASIL, 2018)

Tabela 6 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017

LOA 2017	**R$ 52.650.606,00**	2080.20RI.0033.90.112.ODC + 2080.20RI.0033.90.112.INV
PDTI	R$ 0,00	
Orcamento LOA - PDTI	**R$ 52.650.606,00**	Valor total para descentralização – ODC + INV
CUSTEIO (ODC)	**R$ 49.223.777,00**	93,49138%
INVESTIMENTO (INV)	**R$ 3.426.829,00**	6,50862%
Obras e Instalações	R$ 2.926.829,00	85,4093%
Equipamentos e material permanente	R$ 500.000,00	2080.20RI.0033.4.4.90.52.00
Reitoria (10%)	R$ 5.265.060,60	ODC + INV
Campi	R$ 47.385.545,40	ODC + INV
Assistência Estudantil	**R$ 9.428.803,00**	2080.2994.0033.12.363.90.100

Fonte: http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/2017/FEV/orcamento2017.pdf Última consulta realizada em 20 de dezembro de 2017.

Tabela 7 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017

CAMPUS	**ORÇAMENTO TOTAL**	**%(ORÇAMENTO TOTAL)**	**CUSTEIO (93,49138%)**
Centro	R$ 3.006.938,97	**5,711%**	**R$ 2.811.228,74**
Duque de Caxias	R$ 2.018.618,27	**3,834%**	**R$ 1.887.234,08**
Engenho Novo I	R$ 1.873.366,52	**3,558%**	**R$ 1.751.436,21**
Engenho Novo II	R$ 4.028.103,29	**7,651%**	**R$ 3.765.929,35**
Humaita I	R$ 1.811.040,53	**3,440%**	**R$ 1.693.166,78**
Humaita II	R$ 4.542.446,00	**8,628%**	**R$ 4.246.795,45**
Niteroi	R$ 1.955.869,47	**3,715%**	**R$ 1.828.569,36**
PROPGPEC	R$ 1.006.571,32	**1,912%**	**R$ 941.057,42**
Realengo Ed. Infantil	R$ 717.876,47	**1,363%**	**R$ 671.152,62**
Realengo I	R$ 1.909.346,24	**3,626%**	**R$ 1.785.074,15**
Realengo II	R$ 6.706.326,21	**12,737%**	**R$ 6.269.836,92**
São Cristóvão I	R$ 3.750.919,86	**7,124%**	**R$ 3.506.786,74**
São Cristóvão II	R$ 4.552.999,44	**8,648%**	**R$ 4.256.662,01**
São Cristóvão III	R$ 3.914.839,27	**7,436%**	**R$ 3.660.037,26**
Tijuca I	R$ 1.781.980,98	**3,385%**	**R$ 1.665.998,61**
Tijuca II	R$ 3.808.302,56	**7,233%**	**R$ 3.560.434,62**
TOTAL CAMPI	**R$47.385.545,40**	90,000%	**R$44.301.400,31**
REITORIA	R$ 5.265.060,60	**10,000%**	**R$ 4.922.377,81**
TOTAL	**R$52.650.606,00**	100,000%	**R$49.223.778,13**

Fonte: http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/2017/FEV/orcamento2017.pdf Última consulta realizada em 20 de dezembro de 2017.

Tabela 8 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017

CAMPUS	**CUSTEIO (% sobre a LOA)**	**PASSAGENS (0,62977% SOBRE O CUSTEIO)**	**% (PASSAGENS)**
Centro	**5,711%**	R$ 17.704,47	5,711%
Duque de Caxias	**3,834%**	R$ 11.885,36	3,834%
Engenho Novo I	**3,558%**	R$ 11.030,14	3,558%
Engenho Novo II	**7,651%**	R$ 23.716,95	7,651%
Humaita I	**3,440%**	R$ 10.663,17	3,440%
Humaita II	**8,628%**	R$ 26.745,34	8,628%
Niteroi	**3,715%**	R$ 11.515,91	3,715%
PROPGPEC	**1,912%**	R$ 5.926,56	1,912%
Realengo Ed. Infantil	**1,363%**	R$ 4.226,76	1,363%
Realengo I	**3,626%**	R$ 11.241,99	3,626%
Realengo II	**12,737%**	R$ 39.485,99	12,737%
Sao Cristovao I	**7,124%**	R$ 22.084,93	7,124%
Sao Cristovao II	**8,648%**	R$ 26.807,48	8,648%
Sao Cristovao III	**7,436%**	R$ 23.050,07	7,436%
Tijuca I	**3,385%**	R$ 10.492,07	3,385%
Tijuca II	**7,233%**	R$ 22.422,80	7,233%
TOTAL CAMPI	**90,000%**	**R$ 279.000,00**	**90,000%**
REITORIA	**10,000%**	R$ 31.000,00	10,000%
TOTAL	**100,000%**	**R$ 310.000,00**	**100,000%**

Fonte: http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/2017/FEV/orcamento2017.pdf Última consulta realizada em 20 de dezembro de 2017.

Tabela 9 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017

CAMPUS	**DIÁRIAS (0,5688% SOBRE O CUSTEIO)**	**% (DIÁRIAS)**	**INV (6,50862%)**
Centro	R$ 15.991,13	5,711%	**R$ 195.710,23**
Duque de Caxias	R$ 10.735,17	3,834%	**R$ 131.384,19**
Engenho Novo I	R$ 9.962,71	3,558%	**R$ 121.930,31**
Engenho Novo II	R$ 21.421,77	7,651%	**R$ 262.173,94**
Humaita I	R$ 9.631,25	3,440%	**R$ 117.873,75**
Humaita II	R$ 24.157,08	8,628%	**R$ 295.650,55**
Niteroi	R$ 10.401,47	3,715%	**R$ 127.300,11**
PROPGPEC	R$ 5.353,02	1,912%	**R$ 65.513,90**
Realengo Ed. Infantil	R$ 3.817,72	1,363%	**R$ 46.723,85**
Realengo I	R$ 10.154,05	3,626%	**R$ 124.272,09**
Realengo II	R$ 35.664,76	12,737%	**R$ 436.489,29**
São Cristóvão I	R$ 19.947,68	7,124%	**R$ 244.133,12**
São Cristóvão II	R$ 24.213,20	8,648%	**R$ 296.337,43**
São Cristóvão III	R$ 20.819,42	7,436%	**R$ 254.802,01**
Tijuca I	R$ 9.476,71	3,385%	**R$ 115.982,37**
Tijuca II	R$ 20.252,85	7,233%	**R$ 247.867,94**
TOTAL CAMPI	**R$ 252.000,00**	**90,000%**	**R$ 3.084.145,09**
REITORIA	R$ 28.000,00	10,000%	**R$ 342.682,79**
TOTAL	**R$ 280.000,00**	**100,000%**	**R$ 3.426.827,87**

Fonte: http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/2017/FEV/orcamento2017.pdf Última consulta realizada em 20 de dezembro de 2017.

Tabela 10 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017

CAMPUS	**REFORMAS (85,4093% SOBRE O INV)**	**% (REFORMAS)**	**EQUIPAMENTOS (14,5907% SOBRE A LOA)**
Centro	R$ 167.154,70	5,711%	R$ 28.555,60
Duque de Caxias	R$ 112.214,29	3,834%	R$ 19.169,94
Engenho Novo I	R$ 104.139,80	3,558%	R$ 17.790,55
Engenho Novo II	R$ 223.920,87	7,651%	R$ 38.253,15
Humaita I	R$ 100.675,12	3,440%	R$ 17.198,67
Humaita II	R$ 252.513,00	8,628%	R$ 43.137,64
Niteroi	R$ 108.726,11	3,715%	R$ 18.574,05
PROPGPEC	R$ 55.954,95	1,912%	R$ 9.558,97
Realengo Ed. Infantil	R$ 39.906,50	1,363%	R$ 6.817,36
Realengo I	R$ 106.139,90	3,626%	R$ 18.132,23
Realengo II	R$ 372.802,36	12,737%	R$ 63.687,08
Sao Cristovao I	R$ 208.512,34	7,124%	R$ 35.620,86
Sao Cristovao II	R$ 253.099,67	8,648%	R$ 43.237,86
Sao Cristovao III	R$ 217.624,56	7,436%	R$ 37.177,53
Tijuca I	R$ 99.059,71	3,385%	R$ 16.922,70
Tijuca II	R$ 211.702,22	7,233%	R$ 36.165,80
TOTAL CAMPI	**R$ 2.634.146,10**	90,000%	**R$ 450.000,00**
REITORIA	R$ 292.682,90	10,000%	R$ 50.000,00
TOTAL	**R$ 2.926.829,00**	100,000%	**R$ 500.000,00**

Fonte: http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/2017/FEV/orcamento2017.pdf Última consulta realizada em 20 de dezembro de 2017.

Tabela 11 - Colégio Pedro II - Distribuição orçamentária após a publicação da LOA - 2017

CAMPUS	**% (EQUIP)**	**ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL**	**% (LOA)**
Centro	5,711%	**R$ 609.948,11**	6,469%
Duque de Caxias	3,834%	**R$ 400.209,73**	4,245%
Engenho Novo I	3,558%	**R$ 384.817,05**	4,081%
Engenho Novo II	7,651%	**R$ 823.665,55**	8,736%
Humaita I	3,440%	**R$ 368.324,89**	3,906%
Humaita II	8,628%	**R$ 924.608,03**	9,806%
Niteroi	3,715%	**R$ 381.832,75**	4,050%
PROPGPEC	1,912%	**R$ 182.984,43**	1,941%
Realengo Ed. Infantil	1,363%	**R$ 140.733,09**	1,493%
Realengo I	3,626%	**R$ 373.822,27**	3,965%
Realengo II	12,737%	**R$ 1.287.226,11**	13,652%
Sao Cristovao I	7,124%	**R$ 742.932,50**	7,879%
Sao Cristovao II	8,648%	**R$ 899.372,41**	9,539%
Sao Cristovao III	7,436%	**R$ 771.833,05**	8,186%
Tijuca I	3,385%	**R$ 364.398,18**	3,865%
Tijuca II	7,233%	**R$ 772.094,83**	8,189%
TOTAL CAMPI	**90,000%**	**R$ 9.428.803,00**	**100,000%**
REITORIA	10,000%	**R$ 0,00**	0,000%
TOTAL	**100,000%**	**R$ 9.428.803,00**	**100,000%**

Fonte: http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/2017/FEV/orcamento2017.pdf Última consulta realizada em 20 de dezembro de 2017.

Se for para se buscar uma forma de se conhecerem as receitas disponíveis para a realização do trabalho docente, no caso do Colégio Pedro II, esta fonte virtual é um caminho real de acesso à informação. É bastante perceptível o quanto a informação a respeito da dotação orçamentária está disponível, com certo grau de facilidade, para os trabalhadores docentes nos IF.

Como conclusão desta curta análise sobre o Orçamento dos IF, é possível afirmar que se cumpre, pelo menos em parte, aquilo que a legislação que disciplina tais escolas exige: a participação efetiva dos segmentos que compõem a comunidade escolar de cada unidade de ensino. Na prática, existe acesso à informação relativa ao orçamento, desde a previsão dos recursos disponíveis para os anos corrente e seguinte, como relatórios de gestão dos exercícios anteriores, para que os trabalhadores docentes tenham conhecimento da história do orçamento dos seus locais de trabalho.

Os relatórios de gestão e prestação de contas dos IF oferecem, detalhadamente, dados da gestão orçamentária. Tais documentos são compostos por centenas de páginas, contendo extensas informações, como se pode comprovar também por meio de consulta à internet. Como exemplo, será apresentado apenas um resumo do sumário do relatório do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), disponível no site do Instituto, com intencional ênfase no detalhamento referente à gestão orçamentária:

Quadro 1 - Relatório de Gestão e prestação de contas do Instituto Federal do Rio de Janeiro – Exercício 2016

SUMÁRIO
1 APRESENTAÇÃO.....14
2 VISÃO GERAL / 2.1 FINALIDADE E COMPETÊNCIA / 2.2 NORMAS E REGULAMENTO DE CRIAÇÃO, ALTERAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA UNIDADE / 2.3 AMBIENTE DE ATUAÇÃO / 2.4 ORGANOGRAMA / 2.5 MACROPROCESSOS FINALÍSTICOS 27
3 PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL E RESULTADOS / 3.1 PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL / 3.1.1 Descrição sintética dos objetivos do exercício / 3.1.2 Estágio de implementação do planejamento estratégico / 3.1.3 Vinculação dos planos da unidade com as competências institucionais e outros planos / 3.1.4 Formas e instrumentos de monitoramento da execução e resultados dos planos / 3.2 DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO
3.2.1 Execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual de responsabilidade da unidade 41
3.2.2 Fatores intervenientes no desempenho orçamentário.....46
3.2.3 Obrigações assumidas sem respectivo crédito autorizado no orçamento 46
3.2.4 Restos a pagar de exercícios anteriores 47
3.3 EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA COM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS 48
3.3.1 Informações sobre a estrutura de pessoal para análise das prestações de contas.....48
3.3.2 Informações sobre a realização das receitas 48
3.3.3 Informações sobre a execução das despesas.....49
3.3.4 Suprimentos de fundos, contas bancárias tipo B e cartões de pagamento do governo

federal 51
3.4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE INDICADORES DE DESEMPENHO / 3.4.1 Apresentação e análise dos indicadores de desempenho conforme deliberações do Tribunal de Contas da União 53
3.4.2 Informações sobre projetos e programas financiados com recursos externos 63
4 GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS / 4.1 DESCRIÇÃO DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA / 4.2 ATUAÇÃO DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA / 4.3 SOBREPOSIÇÃO DE CARGA HORÁRIA – PRONATEC / 4.4 ATIVIDADES DE CORREIÇÃO E APURAÇÃO DE ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS / 4.5 GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS
5 ÁREAS ESPECIAIS DA GESTÃO / 5.1 GESTÃO DE PESSOAS / 5.1.1 Estrutura de pessoal da unidade / 5.1.2 Demonstrativo das despesas com pessoa / 5.1.3 Gestão de riscos relacionados ao pessoal / 5.1.4 Contratação de pessoal de apoio e de estagiários / 5.1.5 Contratação de consultores com base em projetos de cooperação técnica com organismos internacionais / 5.2 GESTÃO DO PATRIMÔNIO E INFRAESTRUTURA / 5.2.1 Gestão da frota de Veículos / 5.2.2 Política de destinação de veículos inservíveis ou fora de uso e informações gerenciais sobre veículos nessas condições / 5.2.3 Gestão do patrimônio imobiliário da União / 5.2.4 Cessão de espaços físicos e imóveis a órgãos e entidades públicas ou privadas / 5.2.5 Informações sobre imóveis locados de terceiros / 5.2.6 Informações sobre as principais obras e serviços de engenharia relacionados à atividade fim / 5.3 GESTÃO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO / 5.3.1 Principais sistemas de informações / 5.4 GESTÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE / 5.4.1 Adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços ou obras
6 RELACIONAMENTO COM A SOCIEDADE / 6.1 CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO / 6.2 CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO / 6.3 AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS / 6.4 MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE / 6.5 MEDIDAS PARA GARANTIR A ACESSIBILIDADE AOS PRODUTOS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES.
7 DESEMPENHO FINANCEIRO E INFORMAÇÕES CONTÁBEIS / 7.1 DESEMPENHO FINANCEIRO NO EXERCÍCIO / 7.2 TRATAMENTO CONTÁBIL DA DEPRECIAÇÃO, DA AMORTIZAÇÃO E DA EXAUSTÃO DE ITENS DO PATRIMÔNIO E AVALIAÇÃO E MENSURAÇÃO DA ATIVOS E PASSIVOS / 7.3 SISTEMÁTICA DE APURAÇÃO DE CUSTOS NO ÂMBITO DA UNIDADE / 7.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS EXIGIDAS PELA LEI 4.320/64 E NOTAS EXPLICATIVAS
8 CONFORMIDADE DA GESTÃO E DEMANDAS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE / 8.1 TRATAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCU / 8.2 TRATAMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO / 8.3 MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR DANO AO ERÁRIO / 8.4 DEMONSTRAÇÃO DA CONFORMIDADE DO CRONOGRAMA DE PAGAMENTOS DE OBRIGAÇÕES COM O DISPOSTO NO ART.5° DA LEI 8.666/1993 / 8.5 INFORMAÇÕES SOBRE A REVISÃO DOS CONTRATOS VIGENTES FIRMADOS COM EMPRESAS BENEFICIADAS PELA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO / 8.6 INFORMAÇÕES SOBRE AÇÕES DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA.
9 ROL DE RESPONSÁVEIS 197
10 PARECER OU RELATÓRIO DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA.....198
11 RELATÓRIO DE INSTÂNCIA OU ÁREA DE CORREIÇÃO.....218
12 INFORMAÇÕES SOBRE PROJETOS DESENVOLVIDOS PELAS FUNDAÇÕES DE APOIO REGIDAS PELA LEI 8.958/1994.....219
ANEXOS 220

Fonte: http://portal.ifrj.edu.br/acesso-a-informacao/controle-interno-e-externo.

É fácil afirmar que há farta disponibilidade de acesso às informações orçamentárias dos IF, por meio de consulta aos endereços eletrônicos do Instituto Federal do Maranhão (IFMA[31]) e do Instituto Federal do Pará (IFPA[32]), por exemplo,

[31] https://portal.ifma.edu.br/auditorias/relatorios-de-gestao/

nos quais constam os relatórios de gestão e prestação de contas dos institutos citados. Da mesma forma, as informações a respeito da previsão orçamentária desses IF também são de fácil acesso por meio dos endereços eletrônicos do IFMA[33] e do IFPA[34]. Durante a realização deste trabalho, verifiquei que os IF possuem páginas padronizadas na internet com link de acesso à informação previsto na Lei de Acesso à Informação[35].

Para concluir este exame sobre como se dá a gestão orçamentária dos IF, é preciso dizer que tais Institutos, por serem autarquias, exigem, e têm de fato, uma estrutura administrativa muito maior do que a estrutura verificada até agora nas EAF.

[32] http://ifpa.edu.br/ultimas-noticias/288-relatorio-de-gestao-do-exercicio-de-2015
[33] https://portal.ifma.edu.br/acoes-e-programas/
[34] http://ifpa.edu.br/index.php
[35] Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

3 **A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DAS ESCOLAS ASSISTENCIAIS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA**

3.1 **Apresentação**

As Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira (EAF) não se tornaram Institutos Federais. Tampouco essas escolas se tornaram unidades executoras de orçamentos pertencentes aos quadros da União ao longo de sua história. Também não têm previsão legal de autonomia administrativa, patrimonial e financeira[36].

Atualmente, a administração do orçamento das escolas assistenciais da FAB é realizada, em tese[37], e de acordo com a *Lei de Ensino da Aeronáutica* (BRASIL, 2011), pelo Departamento de Ensino da Aeronáutica (DEPENS). Em março de 2017, por conta do processo de reestruturação vivido atualmente pela Força Aérea Brasileira, o DEPENS passou a se chamar Diretoria de Ensino da Aeronáutica (DIRENS) e, no organograma da FAB, perdeu *status* ao deixar de fazer parte do Alto Comando. Porém, na Lei de Ensino da Aeronáutica, ainda consta a nomenclatura DEPENS, apesar da mudança hierárquica e de denominação do órgão legal responsável pela gestão orçamentária das EAF.

A figura a seguir representa um mapa contendo a localização das EAF e da DIRENS no território brasileiro.

[36] Desde junho de 2018 o CBNB e a ETRB passaram a ter um CNPJ e há a expectativa de que essas escolas obtenham, a partir de 2019, uma dotação orçamentária exclusiva sob administração direta da direção dessas unidades de ensino.

[37] O CBNB e a ETRB tinham, até o final de 2017, a sua administração realizada por Comandos Regionais, apesar da legislação (Lei de Ensino da Aeronáutica) estabelecer desde 2011 que a gestão orçamentária seria de responsabilidade do Órgão Central em Brasília, ou seja, o Departamento de Ensino. A ECE permanece nesta situação. Ao longo deste capítulo, esta situação será exposta com mais detalhes.

Figura 15 – Mapa das Escolas Assistenciais da FAB

Fonte: o autor, 2018.

Concomitantemente à produção deste trabalho, foi publicada em Diário Oficial da União (DOU) a Portaria 1.887/GC3, em 20 de dezembro de 2017, a qual dispõe sobre a subordinação da Escola Tenente Rego Barros (ETRB) e do Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB). Porém, a Portaria não se remete à Escola Caminho das Estrelas (ECE), que compõe o conjunto das EAF estudado neste trabalho. Não foi encontrada qualquer portaria ou documento equivalente a respeito da ECE. Entretanto, como será demonstrado nos próximos subcapítulos, o Comando da Aeronáutica (COMAER) declara, por meio de respostas obtidas nesta pesquisa, que a ECE está subordinada administrativamente ao Centro de Lançamento de Alcântara/MA (CLA).

A Portaria abrange duas diretrizes que se interpõem e interessam nesta dissertação. Uma delas é sobre a ordenação das despesas e execução financeira. A outra trata de fontes de receitas.

Sobre a ordenação das despesas e execução financeira, está escrito na Portaria que:

> Art. 1º § 1º A ETRB e o CBNB são responsáveis pelo acervo de pessoal e material existente em suas respectivas áreas.
> § 3º A ordenação primária de despesas estará a cargo da DIRENS, responsável por toda a movimentação financeira, orçamentária e patrimonial em proveito da ETRB e do CBNB.
> § 4º O apoio quanto à execução financeira, orçamentária e patrimonial em favor da ETRB e do CBNB será realizado, respectivamente, pelo GAP-BE e GAP-GL, sob a coordenação do Ordenador de Despesas da DIRENS. Nesse caso, os respectivos Grupamentos de Apoio deverão realizar o controle patrimonial sintético, no SIAFI da DIRENS, relativo à ETRB e ao CBNB (BRASIL, 2017).

Os Grupamentos citados pela portaria - GAP-BE e GAP-GL - estão localizados, respectivamente, em Belém/PA (cidade sede da ETRB) e Rio de Janeiro/RJ (cidade sede do CBNB).

Quanto às fontes de receitas, está escrito:

> Art. 3º Fica instituída contribuição mensal[38], referente a cada aluno, que será paga pelos responsáveis, destinada a custear despesas de ensino da ETRB e do CBNB.
> § 1º A contribuição a que se refere o caput deste artigo terá o seu valor estabelecido por ato do Diretor da DIRENS para a ETRB e o CBNB, correspondendo a doze parcelas mensais e sucessivas, referentes ao ano civil, e o seu valor será divulgado até sessenta dias antes do início do período da matrícula.
> § 2º A contribuição mensal destina-se a custear parte das despesas gerais de ensino, de material didático, de despesas relativas ao ato da matrícula, bem como outras que eventualmente venham a existir (BRASIL, 2017).

As receitas e despesas relativas às escolas assistenciais da FAB não estão presentes nos sites oficiais como o Transparência Brasil, como será demonstrado nos subcapítulos posteriores, permitindo inferir que tal fato ocorra, também, em virtude de as escolas não serem unidades executoras e tampouco possuírem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) até julho de 2018, quando o CBNB e a ETRB passaram a ter CNPJ. Porém, a ECE permanece sem CNPJ.

[38] Nas EAF, existe uma contribuição financeira mensal paga pelos estudantes. No CBNB, esta contribuição é opcional. Na ECE e na ETRB, a contribuição é obrigatória, de maneira que o não pagamento impede a renovação da matrícula. Haverá um subcapítulo específico para se tratar dessas contribuições.

As demais escolas assistenciais de Educação Básica pertencentes ao Ministério da Defesa, chamadas de colégios militares, estão vinculadas ao Exército Brasileiro e totalizam treze unidades (como já demonstrado anteriormente por intermédio de tabela). As escolas pertencentes ao Exército Brasileiro, incluindo a Fundação Osório, localizada no Rio de Janeiro/RJ, não se transformaram em Institutos Federais. Porém, diferentemente das EAF, as escolas assistenciais do Exército são, aparentemente, unidades executoras, a exemplo da Fundação Osório[39], tendo em vista que possui um orçamento exclusivo e CNPJ.

É importante relembrar que as EAF estão submetidas à *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)* (BRASIL, 1996), mesmo após a sanção da Lei de Ensino da Aeronáutica[40], em 4 de agosto de 2011, na qual se prevê o Sistema de Ensino da Aeronáutica (SISTENS). No primeiro artigo da referida lei está escrito que *o ensino na Aeronáutica observará as diretrizes e bases da educação nacional* (BRASIL, 2011).

Tal afirmação, contida na Lei de Ensino da Aeronáutica, associada ao artigo 15º. da LDB, onde se lê que *os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira* (BRASIL, 1996), aponta uma clara contradição no que diz respeito à administração orçamentária nas EAF.

Se a LDB, à qual estão submetidas as EAF, orienta que se dê autonomia administrativa e financeira às escolas públicas de Educação Básica há quase três décadas, é pertinente dizer que o modelo de gestão orçamentária das EAF representa uma contradição quanto aos objetivos estatais sobre a gestão das escolas públicas.

Reforça-se, assim, a existência de uma relação dialética entre o recorte representado pela administração orçamentária das escolas públicas brasileiras e as suas singularidades representadas, neste caso, pelas EAF.

---

[39] Para consultar informações a respeito da Fundação Osório, ver o endereço eletrônico http://transparencia.gov.br/.

[40] A Lei de Ensino da Aeronáutica deriva da LDB, uma vez que o ensino militar está previsto nas Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Dessa maneira, o Sistema de Ensino da Aeronáutica é uma exigência da LDB, para que se regulamente o ensino nas escolas da Força Aérea. Está escrito no artigo 83 da LDB: *O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino* (BRASIL, 1996).

Em outras palavras, as contradições presentes no processo da gestão orçamentária das EAF, que se desvendam com o desenrolar deste estudo, significam, na verdade, alguns dos reais motivos que fazem com que este processo exista como particularidade. Caso contrário, essas escolas seriam IF, organizações de ensino militar ou qualquer outra coisa. Desse modo, apoio-me em Gortari, para quem

> Os elementos aparentemente estáveis, e os conceitos elaborados pelo conhecimento para representá-los se transformam sem cessar, passando por mudanças ininterruptas de devir e desaparecimento. E então, como reflexo deste processo universal e como parte integrante dele, a lógica dialética se caracteriza por ser um desenvolvimento contínuo do desconhecido ao conhecido, do elementar ao complexo, do inferior ao superior, por meio de saltos bruscos, de luta constante entre contradições e de unificação de opostos (GORTARI, 1979, p. 30).

Tal digressão se conclui de maneira que as EAF e demais escolas públicas representam, naquilo que tange à gestão orçamentária, esta unificação de opostos e de contradições presentes em um mesmo processo, o qual só existe em virtude desta luta constante que promove devires e desaparecimentos.

Sendo assim, afirmo que a gestão orçamentária das EAF é uma particularidade e, por isso, uma contradição contida no processo de administração orçamentária das escolas federais de Educação Básica. As diretrizes da LDB, bem como do modelo de administração dos IF, demonstram a contradição representada pelo modelo das EAF no contexto da gestão orçamentária das escolas públicas brasileiras, de modo que *a existência* [de uma] *contradição central determina e influencia a existência e o desenvolvimento das contradições secundárias* (GORTARI, 1979, p. 54). Dito de outro modo, a gestão orçamentária das escolas públicas federais de Educação Básica, a qual representa, em alguma medida, uma contradição no universo da gestão do orçamento público no Brasil, tem as suas contradições internas como qualquer processo. E um processo pode conter outros processos, de maneira que cada um desses processos internos pode se apresentar como uma contradição do processo maior. Dessa forma, também posso chamar a gestão orçamentária das EAF de contradição secundária ao processo de gestão orçamentária das escolas públicas federais no Brasil.

Retomando e, mais uma vez, repetindo, a Lei de Ensino da Aeronáutica, por meio do parágrafo único do artigo 1º., se submete à LDB.

Complementa-se a esta informação o parágrafo 1º. do artigo 6º da Lei de Ensino da Aeronáutica, onde se lê que:

> § 1º O Departamento de Ensino da Aeronáutica é o Órgão Central do Sistema responsável pela orientação normativa, pela coordenação, pelo controle, pela supervisão, pela elaboração do orçamento e pelo apoio técnico às atividades do SISTENS.

Nesse sentido, é relevante reforçar que, diferentemente da Lei de Ensino da Aeronáutica, na Lei que criou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e, consequentemente os IF, em seu artigo 1º, parágrafo único, se lê que tais instituições possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, além de definir, também, como já dito anteriormente, que a administração desses institutos será realizada pelos seus Conselhos Superiores e por representação dos segmentos da comunidade escolar..

Mais de 90% das escolas públicas federais pertencem ao MEC e têm, em sua esmagadora maioria, os seus orçamentos administrados por conselhos compostos por diversos segmentos das suas respectivas comunidades escolares. Já nessas escolas da FAB, nas quais não existem conselhos gestores nos moldes dos IF, os orçamentos são administrados, exclusivamente, por uma diretoria lotada em Brasília, localizada entre mil e dois mil quilômetros de distância das suas unidades de ensino.

Isso significa, objetivamente, que há uma contradição na gestão orçamentária das escolas públicas federais, percebida pela diferença entre o modelo de gestão orçamentária representado pelos IF e o modelo constituído pelas escolas assistenciais da FAB. Assim, é importante, mais uma vez, lembrar que a autonomia financeira progressiva é uma orientação da LDB para as escolas públicas estatais, e não uma exclusividade dos IF.

Aprofundando tal contradição, verifica-se que os docentes, independentemente de lotação no Ministério da Defesa (MD) ou no MEC, estão enquadrados no mesmo plano de carreira, denominado *Ensino Básico Técnico e Tecnológico (EBTT)* (BRASIL, 2012).

Dessa forma, trabalhadores da educação sob o mesmo regime de trabalho e legislação, enquadrados no mesmo plano de carreira, na mesma esfera de governo

e exercendo exatamente a mesma função, estão, em suas escolas, mantendo relações distintas com a gestão orçamentária.

Ao se estabelecerem diferentes modelos de gestão orçamentárias, em que há trabalhadores docentes, exercendo a mesma função sob aspectos legais, podem-se gerar relações diferentes com o trabalho por parte dos professores, bem como maior ou menor estranhamento.

Nesse sentido, não é possível tratar os aspectos da contradição num plano de igualdade, posto que, se são contraditórios, não são iguais. Numa situação dialética, um aspecto se destaca sobre o outro e se coloca um aspecto numa posição principal e o outro numa posição secundária. Assim, o modelo das EAF é uma contradição dentro do próprio modelo de administração orçamentária das escolas federais. Indo mais adiante, o modelo de gestão orçamentária das EAF também pode ser estudado como processo e, consequentemente, em suas contradições. É também neste ponto que o meu estudo perpassa: nas contradições materiais do modelo de gestão orçamentária das EAF.

O estudo em curso procura demonstrar como é tratado o orçamento nas EAF, tanto na sua determinação por meio externo, isto é, no processo de definição do orçamento das EAF no contexto das relações hierárquicas da estrutura da Força Aérea Brasileira, bem como internamente, ou seja, como se decide o que fazer com tais recursos dentro das escolas.

Desse modo, inicialmente, é preciso apresentar as contribuições financeiras como elemento constituinte do processo de gestão orçamentária das EAF.

3.2 **As contribuições financeiras**

Nas EAF, os estudantes pagam contribuições financeiras mensais por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), quitadas exclusivamente no Banco do Brasil, *em virtude da isenção de tarifas para o Governo* (BRASIL, 2015), sob específico código de unidade gestora para cada uma das escolas.

No CBNB, esta contribuição era obrigatória até o ano de 2003, de forma que a renovação da matrícula se consolidaria mediante a quitação das doze mensalidades. Após a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Ministério Público Federal e o Comando da Aeronáutica (ANEXO J), a contribuição passou a ser opcional. Atualmente, o valor mensal é de R$ 100,00.

Na ECE, esta contribuição é obrigatória e corresponde ao valor mensal de R$ 15,00. A renovação da matrícula está vinculada à quitação dessas mensalidades.

Na ETRB, esta contribuição também é obrigatória, como se verifica na Instrução da Aeronáutica (ICA) nº 60D/ETRB/2017 (ANEXO I). Consequentemente, o estudante em *débito financeiro* com o COMAER estará impedido de renovar a sua matrícula ao término do ano letivo. O valor da mensalidade varia de acordo com a situação do responsável financeiro perante a Força Aérea Brasileira. Há uma escala de valores de acordo com o vínculo que o responsável financeiro tem com Aeronáutica. Os valores dependem do posto/graduação do militar ou do cargo do funcionário civil da Aeronáutica e, quando o responsável não tem vínculo com a Aeronáutica, há um valor fixo de R$ 245,00. O valor médio da mensalidade em 2017 foi de R$ 146,42.

Cabe colocar que, desde 2013, existe uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)[41], protocolada no Supremo Tribunal Federal (STF) pela Procuradoria Geral da República (PGR), contestando a cobrança de mensalidades compulsórias pelos gestores das escolas vinculadas ao Exército Brasileiro. Essa ADI se remete, por analogia, à FAB e às EAF. Até o momento da conclusão deste texto, não houve julgamento da referida ADI.

Dessa forma, as EAF obtêm dessas contribuições, independentemente de obrigatoriedade, fontes de receitas, as quais serão investigadas nos próximos capítulos.

No CBNB, a suspensão da obrigatoriedade do pagamento da contribuição promoveu tensões entre a gestão e os responsáveis, de maneira que existe uma política interna de incentivo ao pagamento. Em alguns momentos, houve até mesmo ameaças de não renovação de matrículas, apesar do TAC, como se vê no último parágrafo do comunicado encaminhado aos responsáveis em 2015 (ANEXO K), sob a exigência de devolução do recibo de ciência do comunicado em até 48 horas, no qual se lê:

> Aproveitamos a oportunidade para informá-los que no ano de 2016 a contribuição passará para R$ 90,00, e que no ato da renovação da matrícula os responsáveis deverão apresentar, **obrigatoriamente** [grifo meu], as dez

[41] ADI 5082 – Ação Direta de Inconstitucionalidade contra os artigos 1º e 20 da Lei 9.786, de 8 de fevereiro de 1999, e os arts. 82 e 83 da Portaria 42, de 6 de fevereiro de 2008, do Comandante do Exército, que aprova o Regulamento dos Colégios Militares (R-69). Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5082&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M.

> Guias de Recolhimento da União (GRU) referentes ao ano de 2015 totalmente pagas, além dos documentos já exigidos normalmente (ANEXO K).

Ainda neste comunicado aos pais existem apelos para que sejam pagas as mensalidades sob o argumento de que, sem o pagamento, ficam comprometidos o funcionamento e a manutenção das dependências da escola.

Numa tentativa de se resolverem as questões orçamentárias relativas às EAF, em 2012 ocorreu, por meio de ofício (ANEXO J), a oferta do Alto Comando da Aeronáutica (COMAER), ao Ministério da Educação (MEC), de transferência do CBNB e da ETRB para o MEC. Uma das justificativas escritas no ofício de transferência era, no caso do CBNB, a assinatura do TAC, que impedia a cobrança das mensalidades, fato que seria um óbice à administração dessa escola pela FAB.

Está escrito no documento que:

> Após o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado entre o COMAER III e a Procuradoria, a limitada arrecadação de recursos para as despesas gerais de ensino passou a prejudicar a aquisição de material didático e a não cobrir as despesas necessárias da Associação de Pais e Mestres[42].
> O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE tem atendido apenas ao Programa de Alimentação Escolar, descentralizando R$ 91.380,00 para a merenda escolar de 1523 alunos.[43] (ANEXO J).

Dessa forma, as instituições do MEC se manifestaram, em 2014, favoráveis à transferência, de tal modo que o reitor do Colégio Pedro II (CPII) emitiu um relatório (ANEXO L), definindo as condições de funcionamento do CBNB como uma unidade dentro dos moldes do CPII e apontando as necessidades de pessoal, por exemplo. Neste relatório, o reitor do CPII chegou a propor a organização do CBNB em Unidade Ilha do Governador I (Anos Iniciais) e Unidade Ilha do Governador II (Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio) e a indicar os cargos necessários para o funcionamento das unidades.

Ainda no ano de 2014, o MEC provocou a FAB por intermédio de ofício nº. 2301.2014/DDR/SETEC/MEC de 31 de dezembro de 2014 (Informação contida no ANEXO M) em busca da realização da transferência.

Porém, em março de 2015, o novo diretor do então Departamento de Ensino da Aeronáutica (DEPENS), atualmente DIRENS, declinou da proposta de

---

[42] Nunca houve uma Associação de Pais e Mestres no CBNB até a data de publicação deste ofício. Esta informação sobre *cobrir as despesas necessárias da Associação de Pais e Mestres* causou espécie em parte da comunidade escolar do CBNB, quando se obteve acesso a este documento.

[43] Até o ano de 2016, nunca tinha havido distribuição de merenda escolar no CBNB, desde a criação do PNAE. O ofício em tela é do ano de 2012, o que também causou espécie à comunidade escolar.

transferência do CBNB para o MEC, afirmando, por meio de ofício (ANEXO M), que incrementaria recursos na escola. No entanto, o que se verificou posteriormente, por intermédio das informações constantes nos relatórios de gestão da escola, foi que os recursos destinados ao CBNB caíram 63%, entre os anos de 2015 e 2017, contrariando o que foi declarado no ofício da FAB enviado ao MEC.

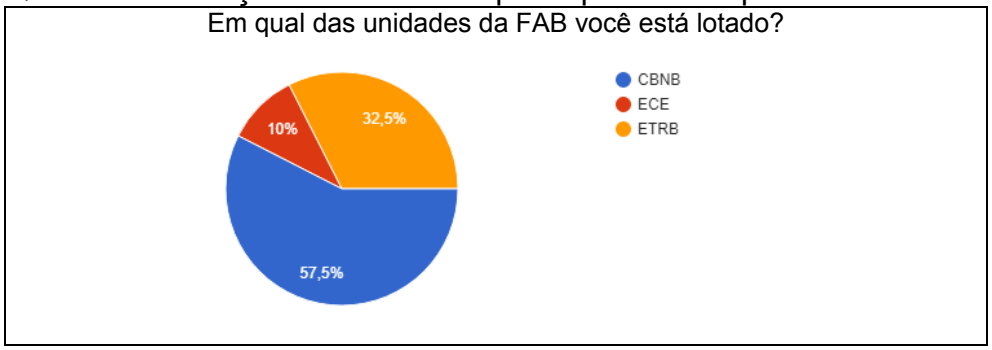
Essa contradição revelada dentro do Alto Comando da Força Aérea sobre a transferência das escolas assistenciais da FAB para o MEC revela uma contradição no próprio modelo de gestão orçamentária da Aeronáutica e, consequentemente, na gestão orçamentária das EAF.

Assim, é possível concluir que as contribuições mensais nas EAF têm um grande peso na gestão orçamentária dessas escolas, de maneira que não podem ser consideradas como elementos secundários ao objeto estudado nesta dissertação.

3.3 **A relação dos docentes com a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira**

Neste subcapítulo, irei apresentar os resultados do questionário desenvolvido exclusivamente para este trabalho e aplicado aos professores das EAF, realizado por meio da ferramenta Google Forms, que configura formulários *on-line* e produz planilhas a partir dos dados coletados. Nesta etapa da pesquisa, participaram voluntariamente 40 professores[44], sendo 23 do CBNB, 13 da ETRB e 4 da ECE, correspondendo a um pouco mais de 20% do efetivo das três escolas[45].

Quadro 2 – Lotação dos docentes participantes do questionário



Fonte: o autor, 2018.

[44] Todos os respondedores a este questionário foram professores civis da carreira EBTT.
[45] Todos os gráficos apresentados como figuras neste subcapítulo têm como fonte o aludido questionário respondido pelos professores das EAF por meio da ferramenta Google Forms.

Nesta dissertação, já foi abordado o conceito de consciência como o resultado de uma construção histórica-ideológica de uma sociedade em determinado lugar. Sendo assim, procurar entender a consciência dos trabalhadores a respeito da gestão orçamentária das EAF, independentemente de os docentes viverem sob a *falsa consciência* ou se eles detêm a *compreensão real da coisa a respeito do fenômeno* (KOSIK, 1995, p. 20), é nodal neste trabalho.

Assim, o fenômeno da gestão orçamentária das EAF se explica - e apenas existe – por intermédio de uma essência. Caso não fosse analisada dessa maneira, a gestão orçamentária das EAF estaria sendo estudada como algo da ordem natural das coisas. Portanto, apenas apresentar o fenômeno da gestão orçamentária das EAF como um fenômeno a-histórico, e sem as contradições intrínsecas ao processo, significaria apresentar um fenômeno irreal.

Dessa maneira, o pesquisador deve saber de antemão que:

> se quiser *pesquisar* a estrutura da coisa e quiser perscrutar “a coisa em si”, se apenas quer ter a possibilidade de descobrir a essência oculta ou a estrutura da realidade – o homem, já antes de iniciar qualquer investigação, deve necessariamente possuir uma segura consciência do fato de que existe algo susceptível de ser definido como estrutura da coisa, essência da coisa, “coisa em si”, e de que existe uma oculta verdade da coisa, distinta dos fenômenos que se manifestam imediatamente (KOSIK, 1995, p. 16).

É neste sentido que este questionário foi construído. Ao tornar os professores das EAF meus interlocutores, pois, neste momento, além de professor das mesmas escolas, também estou na posição de pesquisador, procuro entender como estes trabalhadores se relacionam com a gestão orçamentária, de maneira que a sua *consciência* seja retratada, dentro das limitações deste trabalho, para que se torne possível evidenciar alguma parte da essência do fenômeno estudado.

Assim, me oriento pelo conceito de que a consciência é

> constituída da unidade de duas formas que se interpenetram e influenciam reciprocamente, porque, na sua unidade, elas se baseiam na *praxis* objetiva e na apropriação prático-espiritual do mundo. A recusa e a subestimação da primeira forma conduzem ao irracionalismo e às mais variadas espécies de “pensamento vegetativo”; a recusa e a subestimação da segunda forma conduzem ao irracionalismo, ao positivismo e ao cientificismo, os quais, em sua unilateralidade, determinam o irracionalismo como complemento necessário (KOSIK, 1995, p. 31-32).

Dessa maneira, não apenas neste subcapítulo, mas durante todo este trabalho, estarei buscando, concomitantemente à apresentação dos dados obtidos, uma interpretação que terá como norte uma lógica, na qual:

> O progresso da abstratividade à concreticidade é (...) em geral movimento da parte para o todo e do todo para a parte; do fenômeno para a essência e da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade; do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto (KOSIK, 1995, p. 37).

Isto posto, agora num plano de busca pela concreticidade, os dados produzidos por este questionário, sob a reconhecida limitação de toda pesquisa, representarão informações a respeito do conhecimento dos professores das EAF sobre a composição das receitas e a realização das despesas. Conhecimento que está de acordo com aquilo que esses trabalhadores entendem ser a realidade da gestão orçamentária das EAF.

Para facilitar o entendimento de alguns termos técnicos na produção e avaliação dos dados obtidos com o questionário, realizarei um breve deslocamento para a apresentação de alguns conceitos sobre administração e orçamento.

Ao se tratar de direito financeiro brasileiro, as despesas públicas se dividem em *despesas correntes e despesas de capital* (ABRAHAM, 2017). As despesas correntes se subdividem em *despesas de custeio* e *transferências correntes* (ABRAHAM, 2017). Desse grupo, as despesas correntes de custeio (aquelas que têm periodicidade, exemplificadas pela compra de material de consumo) são as que interessam nesta dissertação. As despesas com transferências correntes, que abrangem pagamentos de juros, por exemplo, não serão objeto deste estudo e tampouco se apresentam como despesas das EAF. Por sua vez, as despesas de capital, que *não são providas de periodicidade* (ABRAHAM, 2017), se dividem em três, a saber: a) *investimentos* (obras, aquisição de instalações, material permanente etc.); b) *inversões financeiras* (aquisição de imóveis, de títulos de empresas já constituídas, concessão de empréstimos etc.) e; c) *transferências de capital* - amortização da dívida pública; auxílio em obras públicas, etc. Desse modo, apenas as despesas de capital do tipo *investimentos* serão consideradas neste estudo, apesar de as *inversões financeiras* serem de possível realização nas EAF, tendo em vista, por exemplo, que houve nos últimos anos a transferência de parte do terreno do CBNB para uma outra instituição da FAB.

Em resumo, neste questionário foram levantadas informações sobre a relação dos trabalhadores com a gestão orçamentária no que diz respeito às receitas – origens e valores - e às despesas, sendo que essas últimas se dividiram em: a) despesas correntes de custeio (periódicas – material de consumo) e; b) despesas de

capital do tipo investimentos (não periódicas - obras, aquisição de instalações, material permanente etc.).

Assim, as primeiras informações apresentarão a relação que os professores acreditam ter com a realização das despesas executadas em nome das EAF e, consequentemente, como são comprados os objetos e meios de trabalho, os quais se tornaram mercadorias, no contexto contemporâneo vivido sob o modo de produção capitalista. As demais perguntas procuram identificar: a) o acesso à informação sobre a realização das despesas e das receitas disponíveis; b) a participação docente nos processos de decisão da gestão orçamentária; c) o orçamento como possível elemento de planejamento do trabalho docente e; d) o conhecimento dos docentes sobre características gerais do modelo de gestão das EAF.

As perguntas se iniciam de forma objetiva. Dessas perguntas derivam perguntas subjetivas/discursivas. A metodologia escolhida para apresentar ao leitor tais informações foi a de reunir no mesmo quadro as perguntas objetivas e os seus resultados, seguidos das perguntas subjetivas e das respostas[46] correspondentes.

Por razões metodológicas, as respostas serão generalizadas de maneira que não se saberá o nome e, tampouco, a origem do docente, ou seja, se ele está lotado no CBNB, na ECE ou na ETRB, a não ser quando o professor identifique a sua escola nas suas respostas discursivas.

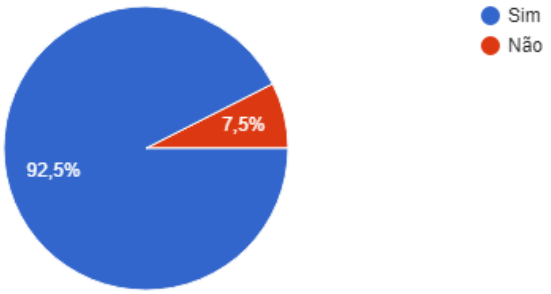
3.3.1 A disponibilidade de meios de trabalho

Os dados a seguir dizem respeito ao acesso aos meios de trabalho por parte dos docentes das EAF.

[46] Todas as respostas discursivas foram reproduzidas *ipsis litteris*.

Quadro 3 – Identificação de meios de trabalho necessários e não disponíveis

Existem obras/construções na sua escola as quais são necessárias e não são realizadas?



Em caso positivo, identifique-as e justifique a sua resposta. (36 respostas)

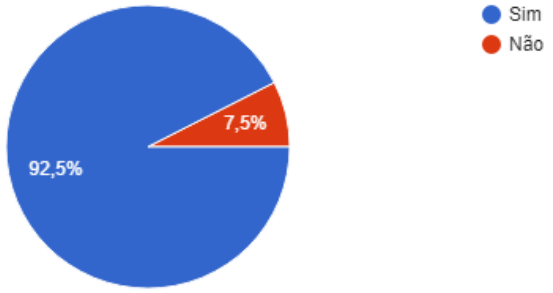
1) Lista grande! - climatização das salas de aula. Essa medida tanto traria conforto durante a época do verão, quanto diminuiria a incidência do alto ruído decorrente da avenida onde se situa a escola e do pátio do primário. - as instalações sanitárias para servidores. Os banheiros disponibilizados são desconfortáveis e inadequados à quantidade de servidores. - reformas nos laboratórios das disciplinas de ciências da natureza também são uma reivindicação antiga, havendo casos (como os de física e química) que a inadequação das instalações resultam na inutilização de tais espaços. - o provimento de internet e a disponibilidade de conexões wifi, mesmo que para servidores e as salas de multimídia, não atendem as demandas dos tempos atuais.
2) Um refeitório para os alunos
3) Manutenção de alguns espaços físicos
4) Falta climatização das salas de aula e acesso à rede de internet. Os banheiros precisam de reformas urgentes. A sala de professores não comporta todos os docentes e não há equipamentos (computadores, mesas, etc) para a realização do trabalho.
5) Refeitório
6) Refeitório. É lei.
7) Equipamentos para que os professores pudessem trabalhar no CBNB , internet e laptops . Salas com equipamentos multimídia
8) Seria necessário reformar as salas de aula, e a construir de um refeitório para os alunos.
9) Refeitório e Alojamento
10) Anfiteatro, refeitório adequado, Sala de dança e de atividades físicas adequada, sala de informática adequada.
11) Sala de aula com equipamento de mídia e vídeo porque está restrito o acesso.
12) Precisamos de um refeitório, de um espaço exclusivo para as séries iniciais e de uma creche para melhor atender do funcionários desta instituição.
13) No caso do CBNB, acredito que um refeitório que servisse refeições aos estudantes e professores seria fundamental, além de obras estruturais nas salas de aula.
14) Refeitório
15) Sala de dança, mais salas com multimídia, um parquinho para o primeiro segmento.
16) Climatização das salas de aula e demais dependências; outro auditório; refeitório, laboratório de computadores com infraestrutura de impressão; acesso à Internet cabeada e sem fio; reforma e ampliação do número de sanitários com estrutura para banho; renovação e ampliação do mobiliário e equipamentos; reforma das salas de aula e dos laboratórios existentes; espaço interno de convívio social dos alunos; sala para grêmio estudantil; reforma de vestiários destinados aos funcionários terceirizados.
17) cobertura das quadras de esporte, conclusão da refrigeração dos ambientes escolares, revisão da rede elétrica, revisão das fossas, melhoria e construção dos setores esportivos (piscina, atletismo).
18) Troca de mobiliários que estão com cupins.
19) Acesso à Internet em salas das disciplinas.
20) Refeitório para garantir assistência em horário integral e reforma dos banheiros.
21) Banheiro dos professores, alunos, refeitórios, vestiário, cobertura no estacionamento.
22) Banheiros, armários de alunos

23) Banheiros precários
24) reforma dos banheiros dos alunos e professores; construção de refeitório para alunos e professores; construção de vestiário para alunos e professores; construção de coberturas para o estacionamento dos funcionários da escola; construção de um laboratório de informática.
25) Banheiros adequados aos professores e obras que favorecem a mobilidade aos portadores de necessidades especiais
26) Parte elétrica(constante falta de energia) Na infraestrutura(Telhados e banheiros) Ginásio (Piso inapropriado) laboratório de CH (Nao foi construído.
27) Cobertura das quadras esportivas
28) Laboratório de informática
29) Adaptação para implantar internet em toda a escola .
30) Cobertura para as quadras de esportes. Revitalização do ginásio, espaço para descanso para os alunos que retornam no segundo turno, área de alimentação, piscina poliesportiva, garagem coberta, aumentar o número de banheiros para os alunos, área para o desenvolvimento de atividades musicais.
31) Apesar de ser nova, em seu projeto não foi pensado uma sala para os professores, nem banheiros em número suficiente .
32) Reformas de uma forma geral por exemplo banheiros dos alunos, professores, quadros, portas, ventiladores, luminárias, bebedouros, etc
33) Um refeitório digno é compatível com o número de alunos e tb professores.
34) Reforma e construção de banheiros, Reforma do Telhado, construção de laboratórios
35) Espaço de recreação para os alunos, laboratórios de linguagem, banheiros novos para docentes, etc.
36) Uma reforma na biblioteca.

Fonte: o autor, 2018.

Quadro 4 – Identificação de meios de trabalho necessários e não disponíveis II

Existem equipamentos necessários ao funcionamento da sua escola os quais não estejam disponíveis ou não existam na sua escola?



Em caso positivo, identifique-os e justifique a sua resposta. (37 respostas)

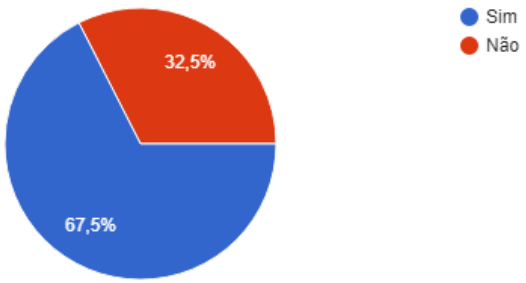
1) Salas ambientadas, material audio visual, material manipuláveis, material esportivo, computadores, internet, entre outros
2) ampliação de recursos multimídia. A disponibilidade de recursos didáticos modernos está muito limitada e não atende minimamente às necessidades dos professores, que frenquentemente são forçados a desistir de seus planos de aula. - os profissionais de educação física constantemente apontam a carência de material de trabalho, não raro reposto com recursos pessoais. - parca disponibilidade de computadores para o trabalho dos servidores. As poucas máquinas existentes são lentas e obsoletas, funcionando fundamentalmente com software pirata.
3) Mais salas de multimídia
4) Catraca eletrônica para alunos
5) Computadores, impressoras e aparelhos de data show.
6) Carteiras adaptadas aos deficientes Data show em todas as salas Ar condicionado
7) Computadores. Seria interessante o uso dessa ferramenta nas disciplinas. Seria interessante também, uma introdução a informática.
8) Equipamentos multimídia e serviço de rede

9) Retroprojetor, televisão e equipamentos de som para que as aulas se tornem mais dinâmicas.
10) Especificamente na área de educação física não há barra fixa para exercícios de suspensão. Como muitos alunos se interessam em concursos militares, esse implemento é importante, visto que em alguns testes físicos esse é um dos exercícios da prova de aptidão física.
11) Internet de boa qualidade; Ar condicionado; Instalações adequadas aos professores
12) Não há aparelhos de projeção (Data-show) nem ar condicionado nas salas de aula num contexto geral. Existem salas de aula com apenas um ventilador funcionando. Existem roletas para acompanhamento da frequência dos alunos mas nunca funcionaram. Existem duas quadras, uma antiga cuja tabela de basquete quebrou e não foi reposta e uma nova cuja tabela de basquete nunca funcionou desde q chegou. O departamento de Educação Física não recebe bolas esportivas novas do órgão competente com regularidade. O material conseguido é por doação ou vaquinha realizada pela comunidade escolar. Assim tb é com a sala de dança e seus materiais. Já recebemos doações de bolas de presídios! A quadra nova foi construída com arquibancada e é MT útil porque era necessário espaço coberto para dias de chuva e um espaço para acolher plateia em eventos gerais porém ficou nítido que não foi construído por um arquiteto. Não há saída de ar quente, não há exaustão. Foram colocados basculantes de plástico que com pouquíssimo uso já estavam quebrados. Não há passagem da arquibancada para a Quadra nem saída de emergência na arquibancada. Não há bebedouro. Também não há bebedouros nas proximidades da pista de atletismo.
13) Aparelhos de ar condicionados (tipo "split") para melhor qualidade e bem-estar de discentes e docentes.
14) Maior quantitativo de data show pois o acesso fica limitado.
15) Faltam projetores (data show); um mobiliário mais moderno e confortável; aparelhos de ar-condicionado; lâmpadas; canetas (pilotos que funcionem e cores variadas); aparelhos de som; computadores e acesso à internet.
16) A sala com equipamentos de informática são indispensáveis no mundo moderno e no momento não estão disponíveis para os estudantes.
17) data-show insuficiente
18) Rede de internet, datashow, som, microfones.
19) Descritos acima
20) mais datashow, quadros de vidro.
21) Data show,microfones,computadores com internet que funcione efetivamente,programas educativos que os alunos tenham acesso na escola,equipamentos para montar uma rádio educatica cultural na escola,caiixas de som para tocar música nos intervalos e tb para som ambiente durante as aulas.
22) Computadores com impressoras nas salas das disciplinas.
23) Projetores em cada sala para diversificar as estratégias de ensino, climatização das salas para permitir conforto térmico.
24) Sala de informática
25) instalação de equipamentos multimídia nas salas de aula, para dinamizar as aulas, pois dispomos de poucos equipamentos para suprir nossas necessidades.
26) Computadores, datashow
27) Computadores e impressoras suficientes na sala de professorés. Reposição de falta de papel A4. Ar condicionado em algumas salas. Data show insuficientes. Internet com baixa intensidade.
28) Mesa paracprofessrores de Educação Física
29) Computador p docente, material esportivo e material perecível de apoio pedagógico.
30) XEROX colorida com escaner, computadores suficientes, data show.
31) Instrumentos musicais e material esportivo.
32) Na maioria das vezes, o datashow ou a TV estão com problemas, impossibilitado o uso desses recursos e limitando os instrumentos de ensino- aprendizagem.
33) Data show, áudio visual, etc
34) Mapas atualizados. Esqueleto para o laboratório. Jogos matemáticos. Cadeiras e mesas adaptados à faixa etária.
35) Quadro magnético, material para os laboratórios e computadores
36) Cadeiras para os professores, impressoras, sofás para descanso dos docentes, etc.
37) Estante para periódicos, mesas e cadeiras na biblioteca

Fonte: o autor, 2018.

Quadro 5 – Identificação de meios de trabalho necessários e não disponíveis III

Considerando que meios de trabalho são as coisas ou o complexo de coisas com o auxílio das quais os trabalhadores agem sobre os objetos de trabalho, existe algum meio de trabalho que você julga importante e que não esteja à sua disposição?



Em caso positivo, quais e por que seriam importantes? (25 respostas)

1) Os citados no item 5
2) Como professor de história, tenho muita necessidade da utilização de recursos multimídia - possibilitando o trabalho com imagens (pinturas, mapas, fotografias) e vídeos.
3) Equipamentos de informática e mídia
4) Na minha área, os recursos audiovisuais são essenciais e a escola não tem nem investe na aquisição desses recursos.
5) Disponibilidade de ter mobilidade com os alunos para outros ambientes fora da escola
6) Meio de transporte. Premiação de torneios. Uniformes.
7) Seria necessário que o professor tivesse a sua disposição um elemento básico para a realização de seu trabalho que é o PILOT PARA QUADRO BRANCO DE QUALIDADE. Além disso, seria importante que houvesse um retroprojetor em cada sala de aula, para que o docente possa deixar a sua aula mais dinâmica.
8) tecnologia de qualidade
9) Um mínimo de 10 bolas de modalidades esportivas triviais , cones. Prismas de Orientação.
10) Equipamentos de mídia que estão na atualidade e que os jovens têm interesse para o aprendizado.
11) Acesso à internet (já mencionado neste questionário na parte dos equipamentos) e projetores. Computadores e aparelhos de som.
12) Ver respostas acima.
13) Equipamentos multimídia nas salas de aula com acesso à Internet.
14) internet, o uso de internet, de forma mais ampla por parte dos alunos facilita o processo de ensino-aprendizagem.
15) Resposta 5a.
16) A implantação de um laboratório de informática, pois dinamizaria algumas atividades a exemplo de aplicação de provas e testes.
17) Internet e participação
18) Tomada de decisão orçamentaria e algumas decisões pedagógicas de forma autoritária.
19) Internet e Biblioteca.
20) A verba da escola se ficasse separado das verbas gerais ficaria mais rápido e menos burocrático sua aquisição.
21) Os professores não tem computadores, essenciais para pesquisa e produção de materiais, nem internet, bem como não está disponível o material básico, lápis quadro, apagadores etc.
22) Acredito q educação não se faz sem diálogo, sem conversa. Sem a participação dos atores.
23) Equipamentos que facilitaria o aprendizado, mais computadores, internet de qualidade, material para os laboratório, etc.
24) Funcionários, como inspetores e técnicos em educação. Eles são importantíssimos para o andamento do educativo.
25) Internet e computadores.

Fonte: o autor, 2018.

Os três quadros anteriores demonstram que há uma grande demanda por meios de trabalho considerados necessários pelos docentes e que não estão à disposição. É possível inferir que há consciência por parte dos professores a respeito das limitações à realização do trabalho.

Consegue-se perceber que determinados meios que têm valor de uso para os professores estão, neste caso, alienados desses trabalhadores. Os professores têm consciência, em alguma medida, das suas condições de trabalho e, assim, o estranhamento começa a se configurar, pois as condições materiais para a realização do trabalho, às quais estão submetidos os docentes, passam pela incapacidade de esses trabalhadores acessarem meios que têm sabidamente valor de uso, os quais permitiriam a realização com maior plenitude da tarefa que os humaniza, ou seja, o trabalho, pois

> Como criador de valores de uso, como trabalho útil, o trabalho é, assim, uma condição de existência do homem, independente de todas as formas sociais, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, da vida humana (MARX, 2017, p. 120).

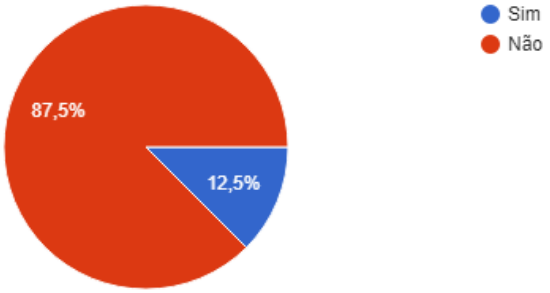
Desse modo, é necessário investigar quais são as condições que os trabalhadores vislumbram quanto a reverterem esta situação de inacessibilidade aos meios de trabalho que eles pregam como importantes.

Porém, até agora, o que a observação dos dados do corpus revela é que há insatisfação quanto à acessibilidade aos meios de trabalho ideais para a realização do trabalho docente.

3.3.2 A gestão orçamentária e o acesso à informação

O quadro a seguir demonstra se e como os docentes conseguem saber quais são as possibilidades de aquisição, por intermédio da gestão orçamentária, daquilo que eles consideram que tenha valor de uso para as suas atividades.

Quadro 6 – Acesso à informação orçamentária

Você tem acesso às informações relativas ao orçamento da sua escola, ou seja, você sabe o quanto está destinado ou disponível em dinheiro para as despesas ordinárias e/ou extraordinárias?

Em caso afirmativo, por qual meio você conseguiria essa informação? (5 respostas) 1) Meu acesso é somente a informações parciais, obtidas através do ativismo sindical. Não há transparência ou publicização referente a administração financeira da instituição. 2) Tem exposição de valores anuais no quadro da escola desde do ano passadk 3) Quadro de avisos na entrada principal. 4) Em alguns momentos, de maneira muito precária, com ausência de regularidade na exposição dos dados, a direção da escola disponibiliza estas informações, mencioando-as, por exemplo, numa reunião de coordenadores de disciplina e expondo um balancete num mural de entrada da escola. Vale destacar que o balancete não é preciso, ou seja, falta um detalhamento maior. 5) Na prestação de contas

Fonte: o autor, 2018.

O quadro acima demonstra que a maioria dos docentes diz não terem acesso às informações relativas ao orçamento da escola. Entre aqueles que têm acesso a este tipo de informação (12,5%), este grupo afirma que a sua obtenção se dá por meio de um mural na entrada da sua escola, ainda que de maneira precária.

Os quadros a seguir demonstram a qualidade do acesso à informação orçamentária por parte dos docentes entrevistados e, consequentemente, uma qualidade do processo de gestão orçamentária.

O conceito de qualidade aqui exposto está sustentado pela seguinte lógica: *a determinação qualitativa de um processo é a determinação de sua existência* (GORTARI, 1979, p. 56). Assim, ao identificar um processo, está se identificando uma qualidade, de maneira que, somente depois, verifica-se as suas quantidades. Primeiramente, *as coisas são* e, somente depois desse processo (concreto) identificado pode-se contar (matematicamente) as condições materiais. Assim, um processo vai se diferenciar dos demais processos da sua classe por uma questão quantitativa. Desse modo, a análise quantitativa me leva ao reenquadramento qualitativo do meu objeto, o que leva, mais uma vez, e assim sucessivamente, a um

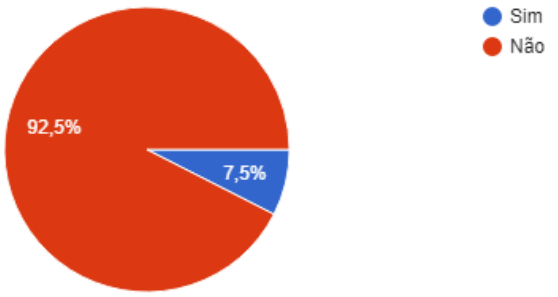
novo enquadramento quantitativo num movimento sem fim, demonstrando que as contradições de um processo são infinitas. E esse “eterno” reenquadramento ocorrerá apenas enquanto o processo perdurar, ou seja, enquanto as suas contradições ainda existirem, de maneira que, superadas as contradições, o processo cessa ou evolui.

Em outras palavras, *a variação quantitativa se transforma em uma mudança na qualidade, ou seja, uma quantidade varia tanto, que ultrapassa os limites de uma qualidade e determinado processo se transforma em outro* (GORTARI, 1979, p. 60).

Assim, as quantidades apresentadas por intermédio dos dados a seguir demonstram a qualidade do acesso à informação à gestão orçamentária das EAF.

Feita esta digressão, retomo a apresentação dos dados coletados.

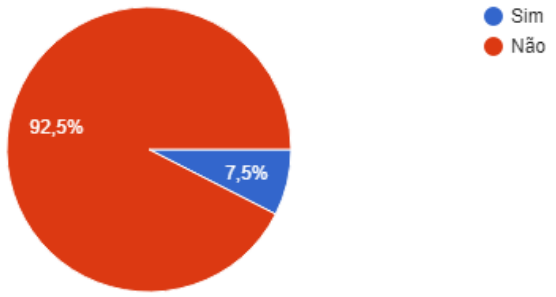
Quadro 7 - Acesso à informação orçamentária II

Você sabe qual é o valor médio do orçamento anual da sua escola? 
Em caso afirmativo, qual teria sido o valor aproximado relativo ao ano de 2017? (3 respostas) 1) Entre R$ 1,5 e 2 milhões. 2) R$500.000,00 3) R $ 1.800.000,00

Fonte: o autor, 2018.

Quadro 8 - Acesso à informação orçamentária III

Você sabe em quais despesas o orçamento foi empregado no ano de 2017 ou em outro ano qualquer?



Em caso afirmativo, em linhas gerais, quais foram as despesas? Se possível, descreva-as por ano. (3 respostas)

1) Novamente, são apenas informações parciais. Segundo o apurado informalmente, os valores são apenas referentes ao custeio do funcionamento da instituição - pagamento das tarifas (água, luz, etc.), reposição de material essencial e pagamento das empresas de serviços terceirizados.
2) Manutenção e taxa de energia e água
3) 2017 para comprar material de expediente

Fonte: o autor, 2018.

Qualitativamente, é possível afirmar que os docentes não têm acesso às informações orçamentárias de suas escolas, permitindo caracterizar a gestão orçamentária das EAF como estranha para este segmento que compõe a comunidade escolar.

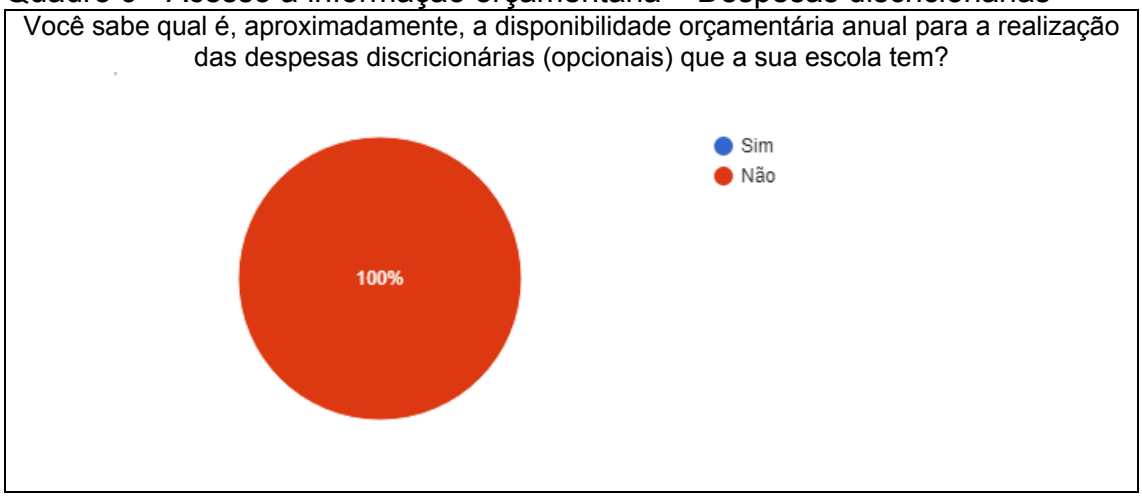
Porém, quando alguns professores afirmam terem acesso às informações, a análise desses dados permite também dizer que

> é imperioso jamais perder de vista, para melhor compreender fenômenos como o do estranhamento, que, embora eles se expressem de modo individual no plano imediato, embora a decisão alternativa individual faça parte da essência de sua dinâmica, o ser-propriamente-assim dessa dinâmica é um acontecimento social, mesmo que muitas vezes seja remotamente mediado por múltiplas inter-relações. Sem levar em conta essas determinações, falsificaríamos esse ser-propriamente-assim do mesmo modo que forçosamente passaríamos ao largo do ser-propriamente-assim das estruturas socioeconômicas, das transformações estruturais objetivamente necessárias, que parecem puramente sociais, caso não tomemos conhecimento das decisões alternativas individuais que – em última análise, mas só em última análise – estão ontologicamente na sua base (LUKÁCS, 2013, p. 424).

Assim, uma contradição presente neste processo de gestão orçamentária, estranho à maioria dos professores, está no fato de um grupo afirmar que diz conhecer tais informações. E as respostas daqueles que afirmam ter acesso às informações revelam um conhecimento restrito e/ou resultantes de esforço

individual. Assim, se verifica que existe vontade explícita em ter acesso às informações orçamentárias.

Quadro 9 - Acesso à informação orçamentária – Despesas discricionárias



Fonte: o autor, 2018.

Verifica-se nesses casos que os professores declaram inexistir acesso à informação a respeito das receitas disponíveis para a realização de despesas discricionárias. Também afirmam, em sua grande maioria, desconhecerem em que foram gastos os recursos orçamentários disponíveis para as EAF. Assim, se percebem as possibilidades de ocorrência de estranhamento em relação ao fundo público e suas possibilidades de se definir a compra dos meios de trabalho que têm valor de uso real, de maneira que o trabalho se desenvolva, plenamente, de acordo com os objetivos definidos na reflexão sobre o trabalho nas escolas.

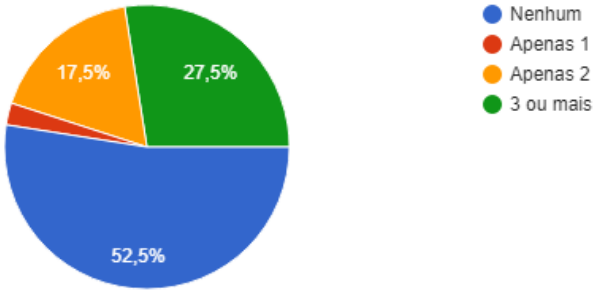
3.3.3 Despesas com os projetos extraclasse e a gestão orçamentária

Os quadros a seguir também derivaram do questionário, de maneira que busquei verificar, no campo do extraordinário, a participação dos professores na gestão do fundo público destinado às EAF. Para buscar informações sobre a relação dos docentes com as necessidades de realização de despesas de caráter não regular, defini as *atividades extraclasse*[47] como mote para a realização das perguntas. Dessa maneira, foram levantadas as seguintes informações:

[47] Sobre atividades extraclasses, utilizarei a definição a seguir: *ações que são realizadas pelos docentes fora da sala de aula (HOUAISS, 2009). Na legislação brasileira, essas atividades desenvolvidas pelos docentes são entendidas como atividades complementares ao trabalho em sala de aula; horas que incluem a preparação e avaliação do trabalho didático, a colaboração com a*

Quadro 10 – Recursos financeiros para projetos extraclasse

Quantos projetos extraclasse que necessitaram de recursos financeiros específicos para tal atividade você realizou?



Em caso afirmativo, cite-o(s). (19 respostas)

1) Projeto Jequitinhonha, Visitas guiadas, Feira de Cultura, Feira de Ciência, Projeto Saravá, entre outros.
2) Visitas a cidades históricas (Petrópolis). Em todas as ocasiões, os estudantes custearam 100% da atividade.
3) Projetos de campo e material para o mesmo
4) Torneio interno de futsal e intercolegial.
5) Projeto esportivo de Handebol: Escolinha de handebol para alunos até 14 anos. Equipe feminina até 16 anos. Equipe feminina até 18 anos. Equipe masculina até 18 anos. Orientação de trabalhos sobre educação e saúde na feira de ciências. Nutrição e alimentação saudável. A importância do sono. Atividade física e saúde. O Sol e sua influência. Atenção a saúde e prevenção.
6) Equipe de dança conseguiu com meios particulares aparelho d som, tatame e espelho ao longo de 12 anos no entanto os alunos não conseguem suportar o calor dentro de uma sala sem ar condicionado, com um ventilador q raramente liga e apenas basculante (não há janela).As aulas não podem acontecer de noite. O projeto não recebe recursos para financiar inscrições e figurinos em eventos de dança. Isso tudo junto faz com que o trabalho exista mas tenha muita dificuldade em avançar. Iniciou se um trabalho de iniciação esportiva num esporte denominado orientação com recursos próprios do docente no entanto os alunos necessitam de experiências durante as competições para evoluírem no esporte e como não há financiamento e os responsáveis não podem arcar, o projeto não evolui.
7) Projeto Saravá e Feira da Cultura.
8) Trabalhos de campo com os estudantes.
9) Saravá e Jequitinhonha
10) Teatro, Saravá, Jequitinhonha, Feiras de Cultura.
11) todos os projetos extraclasse, quilombo: memória e vida (ciências humanas), demandam custos, os quais são arcados, em grande parte, pelos alunos, haja vista que o COMNAR cede apenas os ônibus.
12) Música ambiente nas salas,uma radio educativa nos intervalos ,sala de multimídia para produção de videos com os alunos.

---

administração da escola, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada. As atividades desenvolvidas extraclasse pelos docentes ou atividades diversificadas, tarefas escolares depois das aulas, trabalho fora do horário das aulas (TARDIF & LESSARD, 2005) contemplam as atividades para os alunos (encontro com os pais, preparação das aulas, correções e avaliações, preparação do material); as atividades com ou para os colegas (apoio a outros professores, intercâmbios pedagógicos com os pares, supervisão de estagiários no magistério, supervisão de professores em fase probatória); as atividades de formação e de desenvolvimento profissional (participação em congressos, colóquios ou conferências, aperfeiçoamento universitário, estágios, autoformação, aprendizado com os colegas, participação em associações profissionais) e as atividades ligadas à organização escolar (participação em diferentes comissões, liberação para atividades sindicais, conselho pedagógico, chefe de grupo ou responsável de matéria) (TARDIF & LESSARD, 2005) (BOY, 2002).

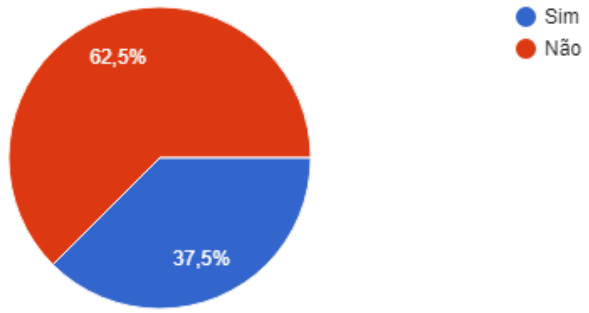
13) Projeto Quilombo: Memória e Vida e o Projeto Bragança
14) Intercâmbio, concurso artístico, visita programada, atividade extraclasse e gincanas.
15) Viagem do 9 ano, noite do pijama e Halloween
16) Projeto os 100 da Revolução Russa, projeto Açaí, Condições Ambientais de uma Feira Livre: a feira da 25.
17) Brinquedos e brincadeiras indígenas, africanos e portugueses. Trocando cartas com as "Estrelas de Belém ". Estrela Solidária Horta Escolar Dia do livro: um pé de poesia Literatura infantil: Obra de Monteiro Lobato Noite do Pijama e etc.
18) Tirei ainda dinheiro do meu bolso no início da minha carreira. Nunca mais fiz nenhum projeto
19) Projetos: Belem da Borracha, Colonização Através da Arte e Quilombo: memória e vida

Fonte: o autor, 2018.

Verifica-se que aproximadamente a metade dos professores participaram de atividades que necessitaram de recursos extraordinários.

Quadro 11 – Origem dos recursos financeiros para projetos extraclasse

Você sabe qual foi a origem dos recursos financeiros especificamente destinados à realização desses projetos extraclasse?



Em caso afirmativo, identifique tais origens. (15 respostas)

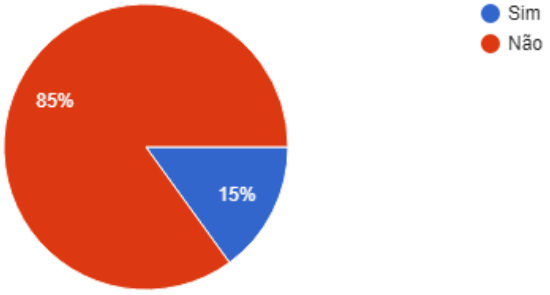
1) Do orçamento dos professores e alunos desta instituição.
2) Foram custeados pelas famílias dos estudantes envolvidos.
3) III COMAER
4) Não houve recursos. Usei recursos próprios.
5) Particulares por parte dos responsáveis, discentes e docentes.
6) Origem privada. Os professores e estudantes envolvidos é que financiaram.
7) Os recursos vieram do III COMAR.
8) recursos próprios
9) Nossos próprios recursos.
10) Mensalidade paga pelos pais
11) Centro de lançamento de Alcântara.
12) O recurso foi pouco e se reduxiu a apoio de viagem em aeronave FAB, apoio de lanche pelo rancho, elétrica.
13) Dinheiro do aluno.
14) Na sua grande maioria recursos próprios, do professor.
15) Do pagamento das contribuições dos alunos

Fonte: o autor, 2018.

De acordo com os docentes que afirmaram saber a origem de tais recursos financeiros extraordinários, 73,3% dessa receita vêm diretamente dos estudantes e/ou dos professores.

Quadro 12 – Custo dos projetos extraclasse

Você sabe dizer o custo aproximado desses projetos extraclasse realizados, os quais necessitaram de recursos financeiros específicos?



Em caso afirmativo, por qual meio você obteve acesso a tal informação? (6 respostas)

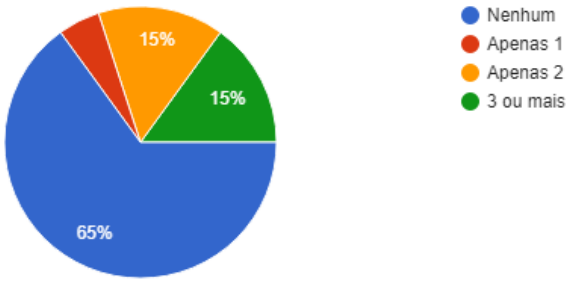
1) Entre 5.000 há 10.000 reais
2) Bolas de handebol, em média R$ 100,00 cada, foram compradas 4. No entanto, seriam necessárias pelo menos o dobro. Material impresso na gráfica, 6 pôsteres, cada um R$ 50,00.
3) Tentando viabilizar 'pelas próprias mãos'.
4) sou um dos coordenadores do projeto "quilombo: memória e vida".
5) 150 a 200 reais.
6) Todos em torno de R $ 7.000, 00

Fonte: o autor, 2018.

É possível inferir que o conhecimento dos custos de tais projetos se dê em virtude de os professores, em sua maioria absoluta, terem coordenado diretamente a gestão dos projetos, os quais foram financiados por intermédio dos seus próprios recursos e/ou dos estudantes.

Quadro 13 – Realização de projetos extraclasse e recursos financeiros

Quantos projetos extraclasse você deixou de realizar por falta de recursos financeiros da escola?



No caso de existirem projetos extraclasse que você deixou de realizar por falta de recursos financeiros, cite-o (s). (13 respostas)

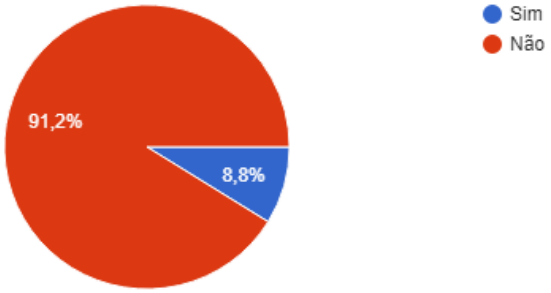
1) Visitas e trabalhos de campo. Não houve disponibilidade de transporte.
2) Material básico Disponibilidade de tempo dentro do ambiente de trabalho para esses planejamentos Entre outros
3) Investi recursos próprios para manter os projetos.
4) Levar alunos em competições e apresentações(shows /espetáculos) de dança e competições de Orientação.
5) Transporte para visitação.
6) De maneira genérica, há falta de transporte para a ida a museus, centros culturais, fortificações militares, exibição de peças. A não obtenção do transporte, em larga medida, inviabiliza a realização de tais projetos.
7) viagens, idas à museus, compra de material
8) Produção de livros audio feito pelos alunos para serem entregues a instituição de cegos ;impressão e molduras para mapas sobre as turmas, implantação de uma sala de recursos para melhorar a inclusão de alunos com deficiência.
9) Pesquisa de campo relativa a "Projeto Açaí"; Participação no Congresso da SBPC 2017.
10) Nao sei se foi por falta de recursos Mas o Projeto Quilombo e Bragança nao foram realizados em 2017.
11) Intercâmbio, visita cultural.
12) A horta escola
13) Visita planejada ao mangal das garças e planetário

Fonte: o autor, 2018.

Mais de um terço dos entrevistados declaram não ter realizado atividades extraclasse devido à ausência de recursos orçamentários da instituição. Destacam-se os passeios como as atividades mais afetadas negativamente em virtude da indisponibilidade de receita.

Quadro 14 – Acesso à informação relativa aos custos dos projetos extraclasse

Em havendo projetos extraclasse não realizados por falta de recursos financeiros, você sabe dizer o custo aproximado desses projetos?



Em caso afirmativo, por qual meio você obteve acesso a tal informação? (4 respostas)

1) Cerca de R$ 3000,00
2) Vide [respostas anteriores] 15a e 16a.
3) Conversas informais.
4) Por que fui eu que fiz o orçamento e apresentei a Direção da Escola

Fonte: o autor, 2018.

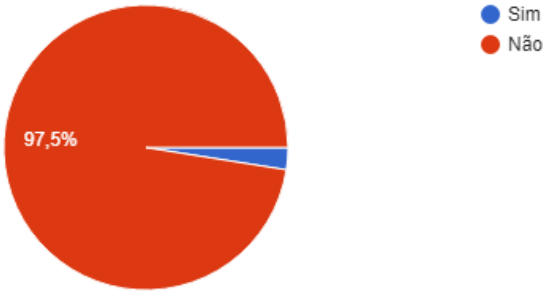
O quadro anterior demonstra a permanência do desconhecimento dos docentes a respeito dos valores das despesas para atividades extraclasse. Apenas 10% dos entrevistados dizem saber os valores necessários para a realização dos projetos extraclasse não realizados. Desses 10% (representando um total de quatro docentes), a metade diz saber os valores ou por ter sido ele mesmo quem elaborou o orçamento ou por meio de conversas informais. As respostas dos demais não permitem que se faça uma inferência.

3.3.4 Processos de decisão e a participação dos docentes

Os quadros a seguir demonstram o conhecimento dos docentes a respeito do modelo de tomada de decisão sobre a realização das despesas das EAF.

Quadro 15 – Conhecimento docente em relação aos processos decisórios sobre a gestão orçamentária

Você sabe como são tomadas as decisões a respeito da aplicação dos recursos orçamentários da sua escola?



Em caso afirmativo, como são tomadas tais decisões? (1 resposta)

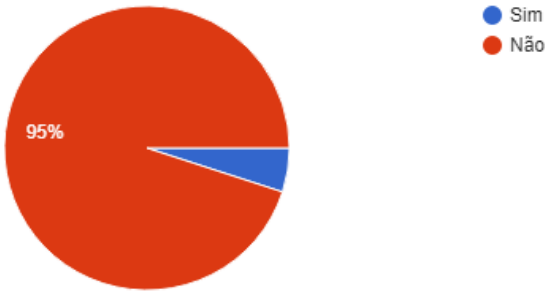
1) Emanam da direção

Fonte: o autor, 2018.

A única pessoa que afirma saber como são tomadas as decisões a respeito da gestão orçamentária diz que tais deliberações *emanam da direção*. Dessa maneira, é possível inferir que, provavelmente, este docente não foi sujeito dessas resoluções, pelo menos ao longo dos dois últimos anos, uma vez que as direções do CBNB e da ETRB são compostas atualmente por militares, os quais não participaram desta pesquisa.

Quadro 16 – Conhecimento docente em relação aos processos decisórios sobre a gestão orçamentária II

Você sabe como são decididas as prioridades orçamentárias da escola, ou seja, como se decide gastar o dinheiro destinado à escola para uma determinada finalidade e não para outra?



Em caso afirmativo, como são decididas? (2 respostas)

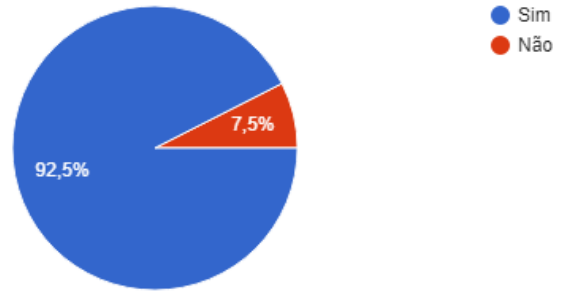
1) Emanam da direção
2) Pela diretoria militar

Fonte: o autor, 2018.

Os dois quadros anteriores revelam absoluto desconhecimento por parte dos docentes sobre as decisões tomadas, bem como as prioridades definidas, de como se deve utilizar o fundo público.

Quadro 17 – Interesse docente em participar da gestão orçamentária

Você tem interesse em participar das decisões relativas às prioridades orçamentárias da sua escola?



Por quê? (40 respostas)

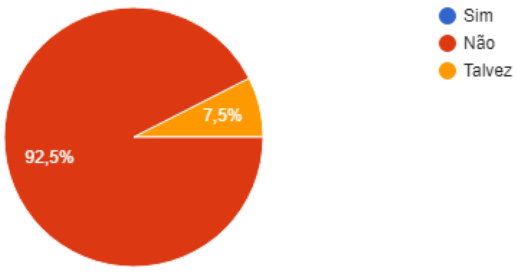
1) Todo setor , principalmente público, tem que existir transparência.
2) Porque são os profissionais do cotidiano da instituição as pessoas mais capacitadas para apontar as carências de seu funcionamento, ou estabelecer um rol de prioridades ou um calendário de aprimoramentos. Essa ideia geral está amplamente referendada pelos princípios de gestão democrática amparados nos documentos normativos da educação brasileira.
3) A comunidade escolar deve sempre participar de decisões que afetem seu trabalho
4) Acho que devemos ter mais transparências nas decisões administrativas em qualquer instância
5) Porque todo o cidadão precisa saber onde os recursos advindos do seus impostos são colocados, ainda mais em se tratando de uma escola.
6) Para que tenha transparência em todo o processo
7) Acredito que isso tenha que ser discutido com toda comunidade escolar, sobretudo professores.
8) Acho importante a comunidade escolar participar , principalmente nós docentes que atuamos no processo de aprendizagem .
9) Porque acredito que os docentes, por estarem na linha de frente, conhecem as reais necessidades da escola. Dessa forma, poderiam trazer sugestões com relação às prioridades orçamentárias da escola.
10) Acredito que deve haver transparência nas informações sobre recursos da escola e as decisões devem ser tomadas o mais democraticamente possível.
11) Para uma gestão inteligente
12) Porque o corpo docente sabe das demandas e é o corpo docente quem utiliza diretamente materiais como instrumento de trabalho.
13) Pode ser criadas comissões de representantes de setores (professores, alunos, funcionários, direção, militares etc).
14) Para poder solicitar recursos para o meu setor.
15) Porque vivemos numa sociedade democrática, por isso, é fundamental a participação de todas as pessoas interessadas da maneira mais transparente possível.
16) Porque acredito na força da comunidade escolar para construção de uma escola mais democrática, onde todos os recursos sejam administrados de forma adequada as necessidades do cotidiano, beneficiando a todos e estabelecendo prioridades, principalmente pelos que estão atuando.
17) porque as demandas pedagógicas geralmente não são consideradas.
18) Nós,professoras e professores, alunas e alunos, que é que sabemos das reais necessidades materiais da escola.

19) Democratiza a tomada de decisão possibilitando maior engajamento e acompanhamento de todo o processo educativo.
20) sou um componente ativo da comunidade escolar e, como tal, tenho interesse.
21) Porque penso que a gestão participativa aponte para uma possibilidade de coletivamente definirmos os rumos da escola.Com transparência e participação dos mais diversos setores.
22) Acredito que decisões conuuntas são melhores pensadas.
23) Para ajustar a gestão aos princípios básicos da administração pública e a gestão participativa.
24) Para evitar possíveis desvios e/ou aplicação de recursos em casos desnecessários.
25) A fim de decidir que prioridades são necessárias para a escola.
26) Não me interessa
27) Porque vivencio o cotidiano escolar
28) As prioridades têm que ser discutidas pela comunidade escolar, não em gabinetes e de maneira impositiva.
29) Direitos de cidadania
30) Por que são os docentes e servidores que tem conhecimento das reais necessidades para o bom funcionamento da escola.
31) Faço parte da comunidade escolar
32) Sou parte integrante da escola.
33) Para participar democrsticamente e para ajudar a definir as prioridades pensando tanto no aluno quanto nos profissionais da educação.
34) Para demonstrar o que de deve investir e corrigir na administração da escola.
35) De acordo com lei a Escola tem autonomia financeira, administrativa e operacional . Assim, seguindo o princípio de uma Gestão Democrática deve-se dar transparência a todas as ações da escola, principalmente no que diz respeito à aplicação dos recursos a ela destinados. Dessa forma, como participante da comunidade escolar, tenho interesse de participar e tomar conhecimento, conforme princípio da publicidade, de todas as decisões da escola, que vão afetar direta ou indiretamente o processo de aprendizagem e o trabalho do professor.
36) Pq a preocupação maior é o aluno
37) Pq sou um dos atores principais q faz o processo, a ação pedagógica acontecer diariamente, logo, conheço um pouco das demandas e as necessidades do nosso quotidiano
38) Para fazer sugestões dos investimentos e acompanhar as obras.
39) Porque o valor arrecadado é necessário às melhorias da própria escola, não pode ser destinado para outras finalidades. É necessário que a arrecadação seja usada de maneira racional, para a resolução de questões emergenciais e programadas.
40) Para me manifestar sobre prioridades.

Fonte: o autor, 2018.

Quadro 18 – Avaliação docente sobre o modelo de gestão orçamentária

Você acha que o atual modelo de tomadas de decisão no que diz respeito ao estabelecimento das prioridades em relação às despesas da escola é o ideal?



Por quê? (40 respostas)

1) Porque nada é passado para os servidores desta instituição.
2) Porque os profissionais da instituição não são consultados em nenhum aspecto quanto à tomada de decisões sobre essas questões.

3) São centralizadas
4) Falta transparência e divulgação
5) Porque a escola não oferece nem aos alunos nem aos docentes condições básicas para um aprendizado efetivo.
6) Porque só é realizado quando exigido
7) Sinceramente, nem conheço o modelo. Não é amplamente divulgado para comunidade escolar.
8) Como falei anteriormente , desconheço o valor e como ocorre essa distribuição .
9) Acho que seria interessante que houvesse mais transparência.
10) Atualmente não há clareza nas informações sobre a tomada de decisões. Suponho que há uma demasiada centralização.
11) São todas veladas
12) Porque falta itens básicos como papel higiênico.
13) Pode melhorar.
14) Porque existem necessidades que não estão sendo realizadas.
15) Não estimula a participação e o envolvimento das pessoas de maneira responsável no andamento da própria instituição. Além disso, a transparência não aparece de forma clara e contundente.
16) Não percebo que essas prioridades são decididas por todos os segmentos da comunidade escolar, e sim por um grupo menor.
17) não há participação do conjunto dos sujeitos envolvidos no processo educativo.
18) Sem levar em conta a opinião do corpo docente e discente os recursos podem ser gastos com equipamentos não prioritários (por exemplo: câmeras de segurança ao invés de datashows e até mesmo canetas para quadro) para o bom andamento da escola.
19) Porque são decisões monocráticas que não escutam as necessidades de todos os seguimentos que compõem a comunidade.
20) a aplicação das verbas destinadas à obras, principalmente aquelas relacionadas diretamente à interação professor-aluno, ensino-aprendizagem, deveriam ter a participação dos servidores, em especial dos docentes.
21) Não ,porque desconsidera a participação coletiva.
22) Idem 12a.
23) Resposta anterior.
24) Porque não é democrático.
25) Porque a comunidade escolar deveria ter participação no planejamento de aplicações do orçamento do ano letivo.
26) Não tenho intesse
27) Porque não é democrática
28) Nega a gestão democrática da escola.
29) Não é participativa
30) Por que as decisões devem ter a participação da comunidade de forma democrática, ja que somos uma escola de ensino básico e nao uma escolá Militar.
31) Não participo
32) Não podemos contribuir com a escola nas decisões tão importantes para seu funcionamento.
33) Sempre o colegiado funciona melhor. Gestão democrática.
34) Porque nem sei do orçamento da escola. O que é feito ou construído na escola parece que não é de nossa conta ou não nos diz respeito.
35) Por que não estão sendo ouvidos os principais interessados alunos, professores, família e pessoal administrativo.
36) Pq não há transparência
37) Educação se faz com diálogo, conversa, debates. Portanto, quem realmente conhece as necessidades e demandas do dia a dia, é quem está frente a frente na dinâmica da sala de aula
38) Por que a comunidade escolar não consultada.
39) Porque os problemas relativos a material, infraestrutura e de pessoal continua. Havendo ainda o fato de os próprios professores patrocinarem o seu café ou lanche diário e água mineral.
40) Não há clareza.

Fonte: o autor, 2018.

Os quadros anteriores revelam que há, dialeticamente, uma estreita relação entre os professores e a gestão orçamentária. Os professores percebem que uma característica do processo de gestão orçamentária é a exclusão deste segmento da participação efetiva na gestão. Ao reconhecerem tal exclusão, os professores tentam superar este processo por meio de propostas de participação. Trocando em miúdos, o processo de exclusão da participação dos professores está contido no processo de gestão orçamentária. Avançando nesta análise, é possível afirmar que o não acesso à informação e aos fóruns de decisão sobre a gestão do fundo público para as EAF, realidade estabelecida na interpretação dos docentes, não impede que estes pensem em tal processo de gestão e nas implicações sobre a realização do seu trabalho. Pelo contrário, os docentes declaram ser importante a sua participação na gestão orçamentária, fato que não ocorre, na interpretação deste segmento escolar, como prática que colaboraria, neste caso, com a superação do estranhamento do trabalho no processo de gestão orçamentária.

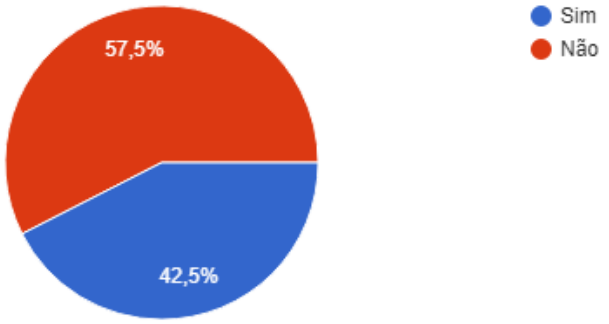
Porém, a consciência dos docentes a respeito da existência de um processo que os exclui de algo que eles consideram importante não é suficiente para promover a superação da contradição, pois *não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência* (MARX e ENGELS, 1977, p. 37). Sendo assim, a superação pretendida, após a inferência permitida pelas respostas descritas nos quadros anteriores, não ocorrerá por meio da mera tomada de consciência, mas pela *derrocada prática das relações reais* (MARX e ENGELS, 1977, p. 56). Assim, mesmo com toda essa consciência a respeito do modelo de gestão orçamentária e as críticas que existem por parte dos professores, pode ser que *as sublevações individuais, as puramente teóricas, as sociopolíticas contra o estranhamento ainda* (...) [estejam] *muito longe de sintetizar-se num fator subjetivo que assume contornos práticos* (LUKÁCS, 2013, p. 595)".

3.3.5 O orçamento como elemento do planejamento do trabalho docente

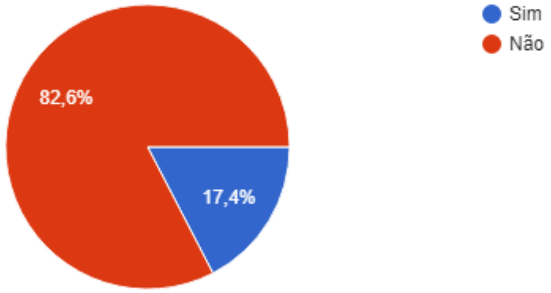
Os dados a seguir confirmam essa relação dialética definida pela existência de um modelo de gestão que exclui a participação dos professores os quais, por sua vez, propõem alterá-lo de maneira a se tornarem sujeitos do processo.

Quadro 19 – A relação docente com a gestão orçamentária

Você já procurou saber sobre a disponibilidade orçamentária para a sua escola?



Em caso afirmativo, você conseguiu tais informações?



Se você já procurou saber sobre a disponibilidade orçamentária para a sua escola e conseguiu tais informações, qual foi a origem dessas informações? (9 respostas)

1) Estamos providenciando.
2) Através de conversas entre o sindicato e os administradores diretos da escola. Apesar dessas informações circularem nessas reuniões, elas sempre revelam-se incompletas.
3) O SINASEF
4) Com a direção da escola
5) Nunca procurei saber.
6) Direção
7) Não tive informações.
8) Através do Sindicato
9) Não

Como foram definidas as prioridades no que diz respeito à realização das despesas às quais você teve acesso? (9 respostas)

1) Não sei. (3)
2) Está tudo em caixas, pois estamos de mudança.
3) Pela direção do III COMAR
4) Não tomei parte dessa decisão
5) Nada a declarar
6) Não tive acesso
7) Nenhuma.

Fonte: o autor, 2018.

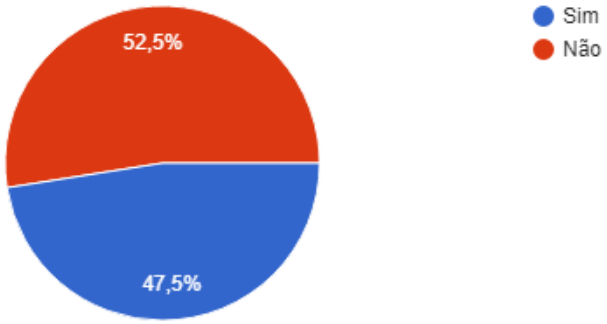
Estes quadros reforçam a existência de uma procura por parte significativa dos docentes, e o sindicato aparece como referência importante nesta busca, a respeito de informações sobre a gestão orçamentária e seus fóruns de decisão, reforçando a ideia de que

> Sob circunstâncias normais, contudo, o indivíduo depende só de si mesmo justamente no tocante a essas questões; se e como uma insatisfação com a própria vida estranhada, que eventualmente esteja latente ou que repentinamente aflore à consciência, se transformará em ação depende, via de regra, predominantemente de ponderações e decisões pessoais (LUKÁCS, 2013, p. 425).

O quadro a seguir revela como os professores apontam caminhos para a superação das contradições do modelo de gestão orçamentária das EAF e, ao mesmo tempo, identificam os entraves que dificultam tal superação.

Quadro 20 - A relação docente com a gestão orçamentária II

Independentemente de você já ter buscado informações a respeito da disponibilidade e/ou previsão orçamentária da sua escola, atualmente, você acredita ser possível ter acesso a tais informações?



Em caso afirmativo, como se daria o acesso a tal informação? (19 respostas)

1) Reuniões e informes
2) Divulgação por meio virtual e publicidade
3) Através dos e-mails cadastrados
4) Através da direção.
5) Acredito que seria possível ter acesso por meio dos diretores geral e administrativo.
6) Portal da transparência ou similar.
7) O acesso se daria através de uma solicitação a direção geral.
8) Mural
9) Publicização em diferentes meios
10) SIAFE,
11) Portal para prestação de contas,conselhos compostos por representantes de diversos setores da escola ;
12) Através da necessidade de transparência pública. NÃO apenas nos salários dos funcionários.
13) Apresentação na escola em assembleia ou reunião com a comunidade escolar ou seus representantes.
14) Portal transparência e Direns

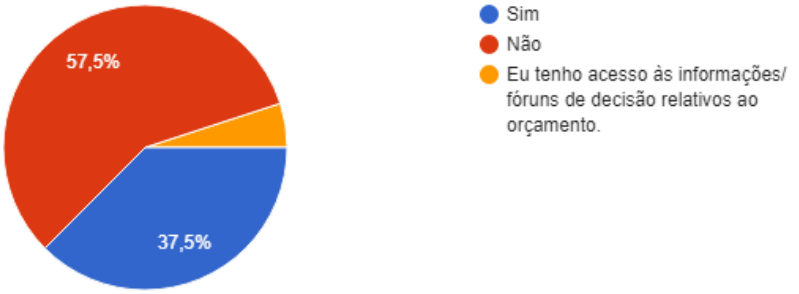
15) Solicitação por requerimento
16) O atual Comandante tem se mostrado basrante acessivel.
17) Demonstrativo via SIGADAER.
18) Talvez através de algum canal ligado diretamente a Escola, que viabilizasse a circulação de informações financeiras com consulta pública, para melhor controle social.
19) Que a Direção divulgasse e o Governo facilitar o acesso

Em caso negativo, por que não seria possível ter acesso a tal informação? (17 respostas)
1) Não posso afirmar sem ter uma boa fundamentação.
2) Porque não há transparência na gestão, ou meios de divulgação que sejam de amplo conhecimento.
3) Porque há informações "secretas" na instituição.
4) Essa informação já foi questionada diversas vezes em reuniões e nunca foram respondidas
5) não são passadas informações
6) Me parece que nem o diretor geral realmente tem acesso. Não acredito na licitude do órgão que deveria oferecer recursos ao colégio.
7) Porque essas decisões ficam restritas aos militares da FAB.
8) Uma gestão que trabalha sem transparência não possibilita essas informações.
9) Falta e comprometimento da gestão com a falta de transparência
10) Por que os militares não abrem nenhuma possibilidade disso acontecer
11) A cadeia hierárquica de comando que está sendo implantada na escola desde o final de 2017, que dificulta/impede que a informação chegue diretamente ao professor.
12) Burocracia administrativa
13) Porque não tem resposta dos gestores orçamentários.
14) Pq não há transparência
15) Pq o civil NUNCA é convidado a participar da prestação de contas. E, quando pede para participar é visto como insubordinado.
16) Desde 2016, o diálogo entre docentes e gestão está muito restrito, as decisões são tomadas apenas pela gestão. Ao professor cabe apenas ministrar suas aulas. Essa tem sido a mensagem expressa pelos gestores (militares).
17) Não estao disponibilizadas com facilidade.

Fonte: o autor, 2018.

Quadro 21 – Os impactos da gestão orçamentária sobre o trabalho docente

Caso você não tenha acesso às informações/fóruns de decisão relativos ao orçamento, é possível contornar a indisponibilidade desta informação/participação, de forma que você atinja plenamente os seus objetivos como trabalhador docente?



No caso de você ter assinalado a opção SIM, como isso se daria? (14 respostas)
1) Apenas com as aulas expositivas
2) Acessibilidade
3) A gente se adapta a realidade.
4) Assinalei esta opção, porque penso que esse assunto poderia ser melhor discutido com os responsáveis pela tomada de decisão orçamentária. A partir daí, teríamos uma melhor visão de suas posições sobre a disponibilização/participação da tomada

de decisão. 5) Não imagino. 6) O acesso se daria através de uma solicitação a direção geral. 7) Se houvesse uma parceria entre os civis e os militares. 8) reuniões de prestação de contas e sugestões e deliberações acerca da aplicação de verbas. 9) Exigir o cumprimento da lei e estimular a gestão participativa desses recursos. 10) Luta sindical com reivindicações desses direitos de cidadania 11) Através da participação coletivo de pais e mestres. 12) Utilizo a criatividade e recursos próprios 13) Com informações verdadeiras e comprovadas 14) Não sei dizer como isso se daria, mas acredito que gestão financeira da escola é de fundamental importância pra melhoria dos processos: formação, ensino-apendizagem, manutenção estrutura física etc
No caso de você ter assinalado a opção NÃO, por que você não conseguiria realizar plenamente o seu trabalho? (18 respostas) 1) Porque há sempre incertezas sobre a disponibilidade de transporte e alimentação para que os estudantes realizem trabalhos de campo, bem como a indisponibilidade de recursos para utilização em projetos como as Feiras (culturais ou científicas), ou para viabilizar a seminários, palestras e debates. Nesses últimos casos, sempre há dependência da gratuidade no trabalho do convidado ou da cotização entre os docentes para viabilizar o transporte desses visitantes. 2) Porque a escola não parece priorizar o ensino. 3) Porque falta disponibilidade de verbas e materiais 4) Sem acesso aos materiais necessários em quantidade suficiente o trabalho fica deficiente e os resultados não podem ser alcançados plenamente. 5) não são passadas informações 6) Porque faltariam instrumentos de trabalho. 7) Assunto é restrito. 8) não sei do que disponho 9) Acredito que nós professoras e professores estamos continuamente tentando minimizar os problemas que dificultam o andamento das aulas. Uma escola que tem apenas um datashow e que por vezes nem caneta para quadro branco nos fornece acaba dificultando nosso trabalho. 10) Com a falta de alguns itens básicos certamente o trabalho fica prejudicado. 11) Porque não tenho como saber do orçamento. 12) Porque me impedi de saber quais as minhas possibilidades para além de sala de aula. 13) Os projetos são peças fundamentais para que possamos relacionar ensino/aprendizagem para os docentes. 14) Porque quando falta material didático pedagógico o resultado da aprendizagem fica aquém. 15) Devido a falta de transparência na gestão da escola. 16) Porque a falta de diálogo da vestao com os docentes a respeito das prioridades e necessidades da escola a gestão acaba por ocorrer a aplicação de recursos em espaços ou materiais não tão interessante para o processo de aprendizagem 17) Por acreditar que a Atual direção não tem interesse em expor e debate tal assunto. 18) Porque materiais básicos como impressoras não estão sendo disponibilizados aos professores. Isso dificulta o cotidiano pedagógico do professor, por exemplo.

Fonte: o autor, 2018.

Ao observar o último quadro e as justificativas utilizadas por aqueles que responderam SIM, apenas as respostas 1 e 12 apontam, de fato, uma estratégia para superar o problema do não acesso à informação/participação nos fóruns de deliberação. Mesmo assim, as soluções se apresentam como práticas individuais e

limitadas, percebidas quando os referidos docentes utilizam os termos *apenas* na resposta 1 e *recursos próprios* na resposta 12.

A conclusão central desta informação é a de que os docentes afirmam que o modelo de gestão orçamentária interfere qualitativamente no seu trabalho, de maneira que esta gestão impede a plena realização das atividades que os trabalhadores acreditam serem as mais eficientes.

3.3.6 O conhecimento dos docentes sobre o modelo de gestão das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira

O quadro a seguir demonstra o conhecimento dos docentes sobre uma informação básica referente ao modelo de gestão orçamentária das EAF: a origem das receitas.

Quadro 22 – O conhecimento docente sobre a origem das receitas para as escolas

Sobre o orçamento da sua escola, marque uma das opções abaixo:

Caso nenhuma das opções acima tenham lhe contemplado, escreva o seu comentário relativo à origem dos recursos da sua escola. (6 respostas)

1) A escola é (e sempre foi) um apêndice de uma estrutura maior da Aeronáutica (antigamente o COMAR, atualmente o GAP). Ou seja, seu custeio deve integrar a contabilidade específica desses órgãos. No entanto, há notícias do provimento de receitas, destinadas à alimentação dos estudantes, oriundas do Ministério da Educação. Ademais, há notícias esparsas sobre o financiamento direcionado de certas medidas na escola - como a recente reforma no estacionamento que foi noticiada como uma benfeitoria do DIRENS (órgão ligado à engenharia e vizinho do colégio). Portanto, há hibridismo e indefinição na administração cotidiana dos recursos orçamentários.
2) Eu não tenho um conhecimento efetivo acerca do orçamento da minha escola. O que sei é que alguns estudantes pagam um boleto GRU e que também o colégio recebe uma verba vinda do III COMAR.
3) a única certeza que tenho, é que a escola arrecada em torno de 2,5 milhões de reais por ano com mensalidades.
4) O recurso vem de emendas e de contribuições de pais.
5) Os recursos são em sua maioria das mensalidades pagas pelos pais
6) Até hj não sei realmente se existe ou não a dotação orçamentária para a ETRB. Os gestores se queixam q NUNCA teve.

Fonte: o autor, 2018.

Fica evidente que não existe um consenso entre os professores a respeito daquilo o que este coletivo acredita ser a origem das receitas orçamentárias para as EAF.

3.3.7 Conclusões do subcapítulo

Este questionário revela que *o indivíduo pode responder com palavras que exprimem a sua representação da economia, ou então com palavras que repetem respostas alheias* (KOSIK, 1995, p. 68), porque *o eco de respostas lidas ou ouvidas é um fato derivado, (...) porque o seu conteúdo não é proporcional à realidade* (KOSIK, 1995, p. 68). Porém, o questionário também mostra que

> O homem tem sempre uma certa compreensão da realidade, anterior a qualquer enunciação explicativa. Sobre este estádio de compreensão pré-teórica, como estrato elementar da consciência, se apóia a *possibilidade* de cultura e de instrução, mediante a qual o homem passa da compreensão preliminar ao conhecimento conceitual da realidade. É profundamente errônea a hipótese de que a realidade no seu aspecto fenomênico seja secundária e desprezível para o conhecimento filosófico e para o homem: deixar de parte a aparência fenomênica significa barrar o caminho ao conhecimento real (KOSIK, 1995, p. 68)

Complemento este raciocínio retomando a afirmação de que só há teleologia no trabalho, e nunca na natureza. Sendo assim, *o trabalho não é uma das muitas formas fenomênicas da teleologia em geral, mas o único ponto onde se pode demonstrar ontologicamente um pôr teleológico como momento real da realidade material* (LUKÁCS, 2013, p. 40).

Nesse sentido, algumas perguntas podem ser realizadas a partir das entrelinhas das respostas dadas pelos professores, tais como: qual seria o *pôr teleológico* existente no modelo de gestão orçamentária das EAF? Qual é a sua teleologia? Qual é a sua finalidade? Talvez, aqueles que de fato detém algum poder, ou uma parcela maior de poder, sobre a gestão orçamentária das EAF, que julgo serem os trabalhadores lotados no COMAER e consequentemente na DIRENS, não tenham deixado claro o *pôr teleológico* desta gestão para os professores e, daí, decorra parte do estranhamento. Mas o que este questionário revela é que o *pôr teleológico* que os professores têm em mente é obstaculizado em virtude do modelo de gestão orçamentária das EAF.

Dessa maneira, se os docentes trabalham de modo que este *pôr teleológico* dado pelo modelo de gestão concreto, real, seja desconhecido, é permitido inferir

que o aprofundamento do estranhamento do trabalho, neste caso, se revele em alguma medida, ou pelo menos do ponto de vista dos trabalhadores, de maneira que muitos criticam o modelo de gestão orçamentária como um óbice aos *pores teleológicos* que os docentes vislumbram. O modelo de gestão orçamentária das EAF pode ser estranho aos docentes lotados nestas escolas, mas a gestão orçamentária pode não ser estranha para outros indivíduos que fazem parte do mesmo processo, mas que não são docentes.

Assim, procurar entender como está configurada a gestão orçamentária sob perspectivas que vão além da consciência dos professores, é importante para a busca da revelação, obviamente que em parte, da essência do fenômeno estudado.

É nesse sentido que o modelo de gestão das EAF será apresentado nos subcapítulos a seguir, em análise sobre os registros históricos disponíveis para pesquisa na forma de regulamentos, normas e leis e, também, por intermédio de dados levantados a partir de pesquisa realizada no COMAER por meio Controladoria-Geral da União a respeito da gestão orçamentária das escolas assistenciais.

3.4 **Estrutura e funcionamento da gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira**

3.4.1 O acesso à informação

Sobre esta compartimentação que se faz necessária de, num momento anterior, apresentar as impressões dos docentes sobre a gestão orçamentária e agora, nesta parte da dissertação, demonstrar como se deu o acesso à informação durante a pesquisa, é preciso reconhecer que tal separação entre aquilo que os professores percebem e aquilo que eu percebo, na condição de pesquisador, só existe como abstração necessária à produção deste texto.

> Esta recíproca conexão e mediação da parte e do todo significam a um só tempo: os fatos isolados são abstrações, são momentos artificiosamente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio (KOSIK, 1995, p. 49)

Desse modo, realizei, em dezembro de 2016, a primeira solicitação ao Comando da Aeronáutica (COMAER) relativa às informações da gestão orçamentária das EAF, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), pertencente à Controladoria-Geral da União (CGU), subsumida ao Ministério da Transparência Fiscalização e Controle (MTFC). Esse sistema *permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal* (BRASIL, 2018).

Por razões metodológicas, escolhi o e-SIC como meio que permite o acesso às informações, a fim de padronizar a coleta de dados, de maneira que os desvios, comuns ao levantamento de dados, não se tornassem muito grandes no que diz respeito à forma. Esta escolha também se deu porque esse sistema estabelece, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), que a entidade requerida cumpra os prazos para encaminhamento das respostas, garantindo a elaboração de um calendário e cronograma da pesquisa.

A escolha do e-SIC também representou alguma segurança quanto à garantia de acesso à informação por este ser um veículo oficial que aciona os órgãos responsáveis pela gestão orçamentária das EAF, de modo que tais órgãos são obrigados, por força da lei, a se manifestarem. Dessa forma, a manifestação dos órgãos responsáveis pela gestão das EAF, por mais imprecisa que fosse esta manifestação, seria considerada um dado para análise durante a pesquisa.

O conjunto de solicitações ao e-SIC representou um total de 12 protocolos. O tempo médio para a obtenção de resposta definitiva, incluindo neste período os prazos legais para interposição de recursos, quando os dados declarados não atendiam satisfatoriamente àquilo que era perguntado, foi de 102 dias. A duração entre a data do protocolamento das perguntas e a data das respostas ficou entre 42 e 158 dias.

Não foram encontradas quaisquer informações públicas e de acesso imediato relativas à gestão orçamentária das EAF na internet, especificamente sobre receitas e despesas, durante os dois anos de levantamento dos registros históricos para a pesquisa.

Comparativamente ao acesso às informações orçamentárias dos Institutos Federais, que estão disponíveis para consulta pública em tempo real, já se percebe

uma diferença clara na relação entre os docentes e a gestão das instituições confrontadas.

Considerando que o ano letivo tem duração de 200 dias, segundo a LDB, o prazo extenso para obtenção de acesso à informação sobre a gestão das EAF estabelece uma situação na qual o professor não consegue tomar decisões com referência ao seu planejamento para o ano corrente quando precisa de informações orçamentárias.

É possível depreender que este tempo gasto para acessar informações da gestão seria ainda maior por parte de um docente que não estivesse envolvido com uma pesquisa *stricto sensu* a respeito do tema.

3.4.1.1 Os relatórios de gestão

As primeiras informações solicitadas durante a realização da pesquisa, entre os anos de 2016 e 2017, foram os relatórios de gestão das três escolas. Essas informações permitiriam aos docentes o conhecimento do passado da gestão orçamentária das suas escolas, o que ajudaria na compreensão das possibilidades orçamentárias futuras.

Os relatórios de gestão das EAF, divulgados pelo COMAER, diferentemente dos relatórios apresentados nos sites dos IF, não seguem qualquer padrão aparente. Nesta consulta, foram solicitados os relatórios de gestão das EAF referentes aos exercícios de 2007 até 2016.

A publicização dos relatórios de gestão por parte dos IF, como já demonstrado, não existe em virtude de um suposto viés democrático dessas instituições ou algo parecido. A sua ampla divulgação se dá por conta da exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, na qual se lê no capítulo referente à transparência, controle e fiscalização:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e **o Relatório de Gestão Fiscal** [grifo meu]; e as versões simplificadas desses documentos.
> § 1º A transparência será assegurada também mediante:
> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

> II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, solicitei os relatórios de gestão das EAF. Os relatórios anuais do CBNB foram apresentados em planilhas contendo um resumo das despesas, conforme o exemplo abaixo representando o ano de 2012. Os demais relatórios de gestão do CBNB estão como documentos contidos no Anexo A.

Quadro 23 – Relatório de Gestão do Colégio Brigadeiro Newton Braga - 2012

MINISTÉRIO DA DEFESA
COMANDO DA AERONÁUTICA
TERCEIRO COMANDO AÉREO REGIONAL

RELATÓRIO SOBRE RESULTADOS FÍSICOS ALCANÇADOS
COLÉGIO BRIGADEIRO NEWTON BRAGA
(RELATÓRIO DE GESTÃO) – 2012

Programa (043066) – (Administração da Unidade)
Ação (2000) – (Administração da Unidade) – 0250120620

Sv informática	- R$	10.880,00
Sv limpeza e conservação	- R$	327.020,43
Sv apoio educacional	- R$	518.905,50
Sv man. Elevadores	- R$	24.169,31
Sv gráficos	- R$	4.900,00
Man. Conserv. Máq. Equip.	- R$	26.424,20
Man. Bens Imóveis	- R$	61.357,99
Loc. Máq. Equip.	- R$	210.778,53
Sv dedetização	- R$	5.772,80
Sv coleta lixo	- R$	6.677,90
TOTAL	- R$	1.196.886,60

Responsável	Conferido	Aprovo
Carlos Henrique Pinheiro Daniel Ag Adm – NI SIII	Manoela Rocha Leandro da Silva Cap Int Agente de Controle Interno	Carlos Eduardo Barroso Franco Cel Int R1 Diretor Administrativo CBNB

Fonte: COMAER, 2017.

É perceptível como o relatório de gestão do CBNB é sucinto em relação aos relatórios dos IF. Obviamente, é necessário relembrar que os IF são autarquias, as

quais têm uma estrutura administrativa e financeira muito maior que as das EAF. Porém, ainda assim, são informações que não permitem aos professores saberem o que poderia ser gasto de forma discricionária, de maneira que a gestão orçamentária apoiasse o planejamento pedagógico.

No relatório de 2012, por exemplo, não houve declaração das despesas com material de expediente (custeio), as quais se caracterizam por serem despesas periódicas. Como deve ter ocorrido, então, a manutenção de atividades básicas de uma escola com mais de 1.000 estudantes e com mais de duas centenas de servidores? Obviamente, houve material de consumo para que se realizassem as atividades regulares na escola, mas não é possível saber quanto e com o que foram gastos tais recursos.

Estas informações não estão disponíveis na internet, como preceitua a LRF e, quando solicitadas, são apresentadas de forma bastante inconsistente.

Porém, os relatórios de gestão da ECE e da ETRB vão além da inconsistência da prestação de contas.

Os relatórios de gestão da ECE e da ETRB continham somente informações sobre a estrutura e o funcionamento ou de caráter histórico e pedagógico, ou seja, não houve apresentação de informação sobre receitas ou despesas.

A seguir, estão apresentados os relatórios de gestão dos últimos dez anos da ECE, encaminhados pelo sistema e-SIC.

Quadro 24 - Relatórios de Gestão da Escola Caminho das Estrelas

RELATÁRIO
Em resposta ao pedido protocolo número 60502001904201780 de 18 de setembro de 2017 COMAER A Escola Caminho das Estrelas é uma Organização de Ensino Básico Federal de caráter assistencial, mantida pelo Comando da Aeronáutica e subordinada ao Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), conforme Aviso nº 18/GM3, de 19 de agosto de 1989, do Exmo Sr Ministro da Aeronáutica e com aprovação prévia do Conselho Estadual de Educação do Maranhão, por meio da Resolução nº 425/86. A Direção da Escola Caminho das Estrelas informa os dados solicitados sobre a Gestão nos anos 2007 a 2016. **2007- 2008**: A Gestão da escola foi exercida pela professora Maria do Socorro de Araújo Alves, eleita democraticamente pelos seus pares, bem como dois coordenadores a saber: Maria Julia Nunes dos anos iniciais e Raimundo Nonato Chaves de Lima Sipaúba Filho dos anos finais. No ano letivo de 2007, a Escola Caminho das Estrelas atendeu 88 alunos e, em 2008, 92 alunos, em sua maioria oriunda da comunidade de Alcântara-MA, selecionados por meio de processo seletivo, e, também, dentre os dependentes de servidores civis e militares moradores da Vila Tapireí, naquela localidade. Nesse período, a merenda escolar, bem como os livros didáticos, e o transporte escolar para os alunos da comunidade foram fornecidos pela Prefeitura Municipal de Alcântara em parceria com o CLA. A Equipe docente era composta de 22 professores do quadro de Carreira do Magistério da Aeronáutica e um Oficial Capelão, que ministrava aulas de ensino religioso e exercia a função de Adjunto da Supervisão Militar no Comando do Cel Av Veríssimo, Diretor do CLA, tendo como Supervisor Militar o Cel Av Velásquez, no ano de 2007. Em 2008, o Diretor do CLA foi o Cel Av Andrade, tendo como Supervisor Militar o Cel Av Silva Tavares. **2009- 2010**: A Direção foi reeleita com novos Coordenadores a saber: Professora Rosilene Pires Barbosa dos anos iniciais e Adriana Monteiro da Silva dos anos finais. Em 2009, a Escola Caminho das Estrelas atendeu a 94 alunos e, em 2010, 118 alunos, no mesmo sistema, ou seja, em sua maioria oriunda da comunidade de Alcântara-MA, selecionados por meio de processo seletivo, e, também, dentre os dependentes de servidores civis e militares moradores da Vila Tapireí,

naquela localidade.
Nesse período, a merenda escolar, bem como os livros didáticos, e o transporte escolar para os alunos da comunidade foram fornecidos pela Prefeitura Municipal de Alcântara em parceria com o CLA.
A Equipe docente era composta de 20 professores do quadro de Carreira do Magistério da Aeronáutica e outro Oficial Capelão ueq ministrava aulas de ensino religioso e exercia a função de Oficial de ligação até 2010.
A partir dai entraram mais 6 professores concursados, totalizando 26.
Com a saída de dois professores um em exercício provisório e outro transferido, a Escola Caminho das Estrelas teve suporte de um Suboficial que ministrava aula de Educação física e um Sargento que complementava o quadro com a disciplina de Matemática.
No Comando estava o Cel Av Andrade, diretor do CLA e como Supervisor Militar o Cel Av Silva Tavares em 2009 e, em 2010, o Cel Av Rangel, como diretor do CLA, tendo como Supervisor Militar o Cel Av Paulo.
2011- 2012: A Gestão eleita democraticamente foi composta por: Professor João Leles Sobrinho, Diretor, Professora Rousiane Damasceno Evangelista Costa Coordenadora para os anos iniciais e Ivã Dutra Lima Coordenador para os anos finais.
Nesse ano a Escola Caminho das Estrelas atendeu 98 alunos e, em 2012, 84 alunos, no mesmo sistema, ou seja, em sua maioria oriunda da comunidade de Alcântara-MA, selecionados por meio de processo seletivo, e, também, dentre os dependentes de servidores civis e militares moradores da Vila Tapireí, naquela localidade.
No ano de 2011, a merenda escolar, bem como os livros didáticos, e o transporte escolar para os alunos da comunidade foram fornecidos pela Prefeitura Municipal de Alcântara em parceria com o CLA, sendo que, no ano de 2012, o recurso destinado pelo PNAE, para a merenda escolar, passou a ser depositado diretamente para o numerário do CLA.
Com a saída de 2 professores e o falecimento de uma outra, a equipe docente ficou composta de 23 professores do quadro de Carreira do Magistério da Aeronáutica e um Capelão que ministrava aula de ensino religioso além de uma Oficial Temporária, uma Ten Pedagoga, que exercia a função de Oficial d e Ligação.
No Comando do CLA estava o Cel Av Rangel, tendo como Supervisor Militar o Cel Av Paulo. em 2011, e, em 2012, no comando estava o Cel Eng César Demétrio e o Supervisor Militar era o Cel Av Toda.
2013 - 2014: A Gestão eleita democraticamente foi c omposta pela Professora Rousiane Damasceno Evangelista Costa, Diretora, Maria Julia Nunes, Coordenadora dos anos iniciais e pela Professora Maria do Socorro Araújo Alves, Coordenadora dos anos finais.
Em 2013 a Escola Caminho das Estrelas atendeu a 100 alunos e, em 2014, a 115, no mesmo sistema, ou seja, em sua maioria oriunda da comunidade de Alcântara-MA, selecionados por meio de processo seletivo, e, também, dentre os dependentes de servidores civis e militares moradores da Vila Tapireí, naquela localidade.
A merenda escolar continuou com o recurso direto no numerário do CLA, enquanto que os livros didáticos e o transporte escolar paraos alunos da comunidade foram fornecidos pela Prefeitura Municipal de Alcântara e m parceria com o CLA.
Com a aposentadoria de uma professora, o pedido de exoneração de outra e a cessão de uma pedagoga para a DPU, a equipe docente ficou composta de 20 professores do quadro de Carreira do Magistério da Aeronáutica.
Em 2014, a equipe com incrementada com a chegada de 5 Tenentes do Quadro Temporário, sendo uma delas a Oficial de ligação, e 2 Suboficiais, bem como um Capelão que ministrava aula de ensino religioso. O Comando do CLA era do Cel Eng César Demétrio, tendo como Supervisor Militar o CelAv Olany.
2015- 1016: A Gestão eleita democraticamente por se us pares foi composta de: Professora Maria do Socorro Araújo Alves, como Diretora, Valdilene de Jesus Oliveira Santos, como Coordenadora dos anos iniciais e Ângela de Jesus Gomes Cantanhede, como Coordenadora dos anos finais.
No ano de 2015, a Escola Caminho das Estrelas atendeu a 117 alunos, e, em 2016, a 96 alunos, no mesmo sistema, ou seja, em sua maioria oriunda da comunidade de Alcântara-MA, selecionados por meio de processo sel etivo, e, também, dentre os dependentes de servidores civis e militares moradores da Vila Tapireí, naquela localidade.
A merenda escolar continuou com o recurso direto no numerário do CLA.
Nesse período os livros didáticos passaram a ser escolhidos diretamente pela Escola, por meio do Plano Nacional do Livro Didático (PNLD), e o transporte escolar para os alunos da comunidade continuou sendo fornecido pela Prefeitura Municipal de Alcântara em parceria com o CLA.
Com a aposentadoria de 2 professoras, pedido de exoneração de outra e a cessão de uma pedagoga para a DPU, a equipe docente ficou composta de 18 professores do quadro de Carreira do Magistério da Aeronáutica.
Em 2015, a equipe continuou contando em seu quadro com 5 professores - Tenentes Temporários, sendo uma delas a Oficial de ligação, e 1 suboficial, bem como um Capelão, que ministrava aula de ensino religioso. O Comando do CLA era do Cel Engenheiro César Demétrio, tendo como Supervisor Mil tar o Cel Av Olany.

Fonte: COMAER, 2018.

Como se pode verificar, não há qualquer informação sobre receitas e despesas nos relatórios da ECE.

Complementarmente a estas informações, o COMAER relatou ter realizado relatório de gestão da ETRB apenas em três dos últimos dez anos.

O quadro abaixo representa os relatórios de gestão da Escola Tenente Rêgo Barros.

Quadro 25 - Relatórios de Gestão da Escola Tenente Rêgo Barros

I COMAR	COMANDO DA AERONÁUTICA PRIMEIRO COMANDO AÉREO REGIONAL Assessoria de Comunicação Social (ACS – 1) Fones: (91) 3204 9149 (91) 99301 0728	Data: 04/10/2017

Protocolo: 60502001904201780

Relatórios de Gestão da Escola Tenente Rêgo Barros

2007

Não existe Relatório de Gestão consolidado.

2008

Não existe Relatório de Gestão consolidado.

2009

Não existe Relatório de Gestão consolidado.

2010

A Escola Tenente Rêgo Barros (ETRB) é uma Organização de Ensino Assistencial do Comando da Aeronáutica, conforme Portaria nº 221/GM3, de 26 Mar 86, tendo por finalidade:

I – ministrar o Ensino Fundamental e Médio de acordo com a Filosofia da Educação Nacional, podendo promover também classes de Alfabetização; e

II– atender, prioritariamente, aos dependentes de militares e servidores civis do Comando da Aeronáutica, em regime de externato, nos turnos matutino e vespertino, com turmas mistas

A ETRB é subordinada, administrativamente, ao Primeiro Comando Aéreo Regional (I COMAR), pedagógica e tecnicamente ao Departamento de Ensino da Aeronáutica (DEPENS) e segue as normas pertinentes ao Conselho Estadual de Educação do Pará, conforme previsto no Regimento Interno dessa Escola (RICA 37-1)

Realizações:

Proporcionou a 1.532 alunos matriculados a formação necessária ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, na forma da lei. Em 2007 e 2008 a Escola Tenente Rêgo Barros alcançou o 1º lugar no ENEM entre todas as Escolas do ensino fundamental e médio do Estado do Pará. Em 2009, a Escola atingiu o 2º lugar no mesmo exame. Em 2010, a Escola ocupou o 4º lugar nesse exame.

Planejamento para 2011:

Manter, em 2011, para os 1.551 alunos matriculados a formação necessária ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades, ao seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho. Em 2011, a meta é atingir o 1º lugar no ENEM no Estado do Pará, conforme já alcançado nos anos de 2008 e 2009.

Os objetivos estratégicos

Ao longo do exercício de 2010, a ETRB manteve como objetivos estratégicos o acompanhamento das ações administrativas e técnico-pedagógicas da Escola, em conformidade com o planejamento aprovado pelo Comandante do I COMAR no fim de 2009, e o incentivo das ações, que visavam à conservação e a melhoria das instalações físicas e do mobiliário escolar.

DISTRIBUIÇÃO DO PESSOAL CONTRATADO MEDIANTE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO COM LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA

Identificação do Contrato	Área	Qtd.	Unidade Administrativa
017/2008	7	02	ETRB

Legenda: Árwea 7. Higiene e limpeza

2011

Dentre as principais realizações da gestão no exercício de 2011 e planejamento para 2012, destacam-se:

Principais Realizações da Gestão no Exercício

A Escola manteve, para os 1.464 alunos matriculados, a formação necessária ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades, ao seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho;

A fim de melhorar as condições físicas oferecidas aos alunos e professores, foram feitas diversas aquisições e substituições, tais como: restauração da rede elétrica do Cine Teatro Brigadeiro Camarão; climatização de 7 salas de aula (60.000 btu), substituição dos condicionadores de ar de 3 turmas de aula (60.000 btu) e da sala dos Professores de Ciências Humanas (60.000 btu), além dos Laboratórios de Ciências, Química, Biologia e Física (12 splits de 18.000 btu). Foram comprados também: 406 poltronas e 10 aparelhos split de 80.000 btu a serem instaladas no Cine Teatro Brigadeiro Camarão, além de 100 cadeiras a serem instaladas no auditório da Escola; e no ENEM de 2010, cujo resultado foi divulgado em meados de 2011, a E.T.R.B. atingiu 1º lugar das Escolas Públicas e 2º lugar geral no Estado do Pará, o que foi amplamente divulgado nos jornais locais e nacionais.

Planos e Projetos Concretos para o Exercício Seguinte

Atingir, em 2012, o 1º lugar geral no ENEM no Estado do Pará, conforme já alcançado nos anos de 2008 e 2009;

Em relação à merenda escolar, rever a composição nutricional dos alimentos e oferecer cardápios variados aos alunos, em virtude da chegada de uma aspirante a oficial nutricionista para a Escola;

Instalar 406 poltronas e 10 aparelhos “split” de 80.000 btu no Cine Teatro Brigadeiro Camarão e mais 100 cadeiras no auditório da Escola;

Identificar e substituir as telhas antigas da Escola;

Licitar a reforma da rede elétrica do auditório;

Conseguir crédito do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar), a fim de subsidiar a compra de alimentos para a merenda escolar; e

Implantar o turno da tarde, para atender mais 122 alunos da 1ª à 5ª série, dependentes de militares que aguardam em lista de espera.

Ao longo do exercício de 2011, a ETRB manteve como objetivos estratégicos o acompanhamento das ações administrativas e técnico-pedagógicas da Escola, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo DEPENS e as normas do Conselho Estadual de Educação, além do incentivo das ações, que visavam à conservação e a melhoria das instalações físicas e do mobiliário escolar.

A falta de nutricionista na ETRB foi o principal entrave na utilização de crédito do FNDE para a compra de merenda escolar para a Escola.

2012

Não existe Relatório de Gestão consolidado.

2013

Não existe Relatório de Gestão consolidado.

2014

Os serviços de Conservação e limpeza no I COMAR e na ETRB eram realizados por meio do contrato 017/2008, que se encerrou no dia 22/01/14. No entanto, foram formalizados dois novos contratos para atender cada.

2015

Não existe Relatório de Gestão consolidado.
Os dados são enviados e consolidados pelo EMAER.

2016

Não existe Relatório de Gestão consolidado.

Os dados são enviados e consolidados pelo EMAER

Fonte: COMAER, 2018.

Os relatórios de gestão da ETRB, quando existentes, também não apresentam qualquer tipo de prestação de contas, na forma de receitas e despesas.

Sobre os relatórios de gestão, duas condições estão dadas ao se estudar a gestão orçamentária das EAF: a) as generalizações, a inconsistência, a precariedade ou ausência das informações sobre o orçamento como apoio ao planejamento docente e; b) a inexistência de atuação do Órgão Central (DIRENS), que deveria coordenar a gestão das escolas de acordo com a Lei de Ensino da Aeronáutica.

Porém, sobre as inconsistências, as generalizações, a precariedade e a ausência das informações, é preciso dizer que esta não é uma característica exclusiva da gestão das EAF. Informações orçamentárias inconsistentes marcam a gestão do Estado brasileiro quando se trata de educação, como revelam pesquisadores, ao afirmarem que *não obstante os avanços feitos pelos órgãos públicos no levantamento e disseminação de informações de gastos educacionais, ainda não existe uma confiabilidade plena nos dados disponibilizados* (PINTO, AMARAL e CASTRO, 2011, p. 643).

Ainda sobre confiabilidade e inconsistência de relatórios, estudos apontam que *um dos principais problemas dos relatórios é a confiabilidade dos dados fornecidos pelos governos, em que se baseiam esses instrumentos. No caso das despesas, uma das falhas é resultante das rubricas genéricas, sem grande detalhamento* (DAVIES, 2015, p. 135-136).

O segundo problema identificado na análise dos relatórios de gestão das EAF está no não cumprimento legal da DIRENS no tocante à coordenação, controle e supervisão, uma vez que está escrito no artigo 6º § 1º da Lei de Ensino da Aeronáutica que *o Departamento de Ensino da Aeronáutica* [atualmente DIRENS] *é o Órgão Central do Sistema responsável pela orientação normativa, pela coordenação, pelo controle, pela supervisão, pela elaboração do orçamento e pelo apoio técnico às atividades do SISTENS* (BRASIL, 2011). Além dessa situação, existe o descumprimento da exigência imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual cita a obrigatoriedade de elaboração e publicização dos *relatórios de gestão fiscal*.

Dessa forma, a inexistência de relatórios de gestão da ETRB e os diversos entendimentos das direções das EAF a respeito do conceito de relatório de gestão revelam esta falta do Órgão Central. O Comando da Aeronáutica reconhece esta característica ao afirmar, no Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica, que:

> As Organizações Subordinadas ao DEPENS [DIRENS] possuem relativo grau de autonomia. Desta forma, seus processos e gestão acadêmica não são padronizados. Tal aspecto também impacta na gestão do ensino pelo órgão central no cumprimento de sua responsabilidade legal (BRASIL, 2017, p. 9)

Ao retomar a primeira característica observada na análise dos relatórios de gestão das EAF, sobre a precariedade ou ausência de informações sobre a gestão orçamentária, se reforça a interpretação dos docentes, revelada por meio das respostas aos questionários apresentados no subcapítulo anterior.

Como os relatórios da ECE e da ETRB não apresentaram declaração de despesas realizadas, solicitei, por meio do e-SIC, a prestação de contas das escolas no mesmo período.

No entanto, o COMAER respondeu repetidamente que tais informações estavam contidas nos relatórios de gestão anteriormente encaminhados.

Foram necessários diversos recursos até que a CGU interpretasse que, de fato, tais informações não tinham sido dadas. Todo esse processo entre o pedido inicial e a resposta contendo a prestação de contas durou 150 dias (5 meses), como se pode ver no ANEXO B, correspondente ao histórico do protocolo em questão, demonstrando como há dificuldade de acesso às informações e, quando se tem o acesso, as informações são imprecisas e incompletas.

Numa primeira análise sobre a prestação de contas das EAF, há uma diferença de procedimentos entre o CBNB e a ECE no tocante à *Ação Orçamentária* (BRASIL, 2012). Enquanto no relatório do CBNB todas as despesas estão vinculadas à *Ação 2000*[48] (BRASIL, 2012), no relatório de prestação de contas (complementar ao Relatório de Gestão) da ECE está escrito que a escola *não recebe recursos específicos da Ação 2000 para sua manutenção, uma vez que não*

[48] *Finalidade: Constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas (...) se constitui na agregação de despesas de natureza administrativa que não puderem ser apropriadas em ações finalísticas, nem a um programa finalístico. Essas despesas, quando claramente associadas a determinada ação finalística, devem ser apropriadas nesta ação; (...) quando não puderem ser apropriadas nem a um programa nem a uma ação finalística, devem ser apropriadas na ação Administração da Unidade (2000). Essas despesas compreendem: serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração da unidade* (BRASIL, 2012).

tem autonomia administrativa, funcionando como um setor do CLA, e não como uma organização independente (ANEXO B). Porém, nos mesmos relatórios da ECE dos anos de 2007, 2008 e 2011 constam recursos aplicados na escola por meio da Ação 2000, demonstrando inconsistências das informações prestadas.

Assim, é possível inferir que a gestão orçamentária das EAF se apresenta em condições materiais distintas, quando comparados o CBNB e a ECE, no que tange aos recursos aplicados. Sobre a ETRB, entretanto, não foi demonstrada qual *Ação Orçamentária* foi utilizada na prestação de contas dos seus relatórios de gestão.

No caso de as escolas não estarem sob condições materiais distintas, refutando a inferência anterior, há de se interpretar, então, que os dados divulgados nesses relatórios não representam a realidade quanto à aplicação dos recursos das EAF. Em outras palavras, ou as EAF têm os seus orçamentos administrados de formas distintas ou as informações prestadas pelo COMAER não correspondem à realidade, dificultando o planejamento do trabalho docente.

É possível afirmar mais uma vez que, após a análise dos relatórios de gestão das EAF, complementados pela prestação de contas da ECE e da ETRB, tais inconsistências ou ausência de informações básicas sobre a gestão do fundo público não são exclusividade da gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da FAB, uma vez que

> Até mesmo os relatórios e pareceres prévios do TCU [Tribunal de Contas da União] apresentam dados e procedimentos que divergem dos adotados pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e porque contêm omissões, inconsistências e equívocos, inaceitáveis num órgão que deveria conhecer e cumprir a legislação pertinente (DAVIES, 2010, p. 268).

Dessa maneira, é possível traçar um paralelo entre as principais deficiências na prestação de contas das EAF e os dados sobre receitas e despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) constantes nos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), as quais passam por:

> 1- Dificuldade e muitas vezes impossibilidade de acesso a dados detalhados e precisos sobre receitas e despesas em MDE.
> 2- Dados de localização difícil, pois não ficam concentrados num único item ou seção dos relatórios.
> 3- Discrepância de dados, às vezes no mesmo relatório (DAVIES, 2010, p. 282).

Sob esta ótica, o modelo de prestação de contas da gestão orçamentária das EAF e o modelo de aplicação dos recursos públicos no Brasil, voltados para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação, não se contradizem, de acordo com o

exemplo anterior referente aos relatórios do Tribunal de Contas da União, Órgão de Controle externo ao Poder Executivo.

3.4.1.2 Receitas e despesas: origens, valores e aplicações

A seguir, será apresentado um conjunto de oito perguntas protocoladas no e-SIC a respeito das receitas e despesas das EAF. As perguntas estão contidas em quadros e são acompanhadas pelas respostas dadas pelo COMAER.

A escolha por esta forma de apresentação das informações se deve ao fato de o COMAER ter respondido aos oito protocolos, diferentemente dos demais, por meio de apenas um arquivo em formato PDF, o qual não tem cabeçalho identificando a instituição respondedora e se encontra apócrifo. A única forma de verificação de que se trata de um documento encaminhado pela FAB está na mensagem, recebida por mim, vinda do endereço eletrônico *sicfab@fab.mil.br*, na qual está contido o arquivo, assinada pelo *Serviço de Informação ao Cidadão da Força Aérea Brasileira*.

A maioria das respostas foram dadas após esgotadas todas as possibilidades de recursos no âmbito da FAB. Um argumento constante nas justificativas do COMAER para explicar a demora na disponibilização dos dados estava na alegação de que tais informações estavam consolidadas no sistema da FAB de uma maneira diferente à requerida.

Mesmo assim, avaliei que em cinco desses oito protocolos não foram contempladas as solicitações de informações sobre a gestão orçamentária e recorri à CGU. As respostas definitivas dadas pelo COMAER foram enviadas dois meses após a interposição dos recursos à CGU. Os recursos estão apresentados nos quadros a seguir. A CGU indeferiu todos os recursos interpostos. Porém, os indeferimentos impostos pela CGU serão analisados num subcapítulo posterior.

Quadro 26 – Protocolo CGU 1

SOLICITAÇÃO
A alocação dos recursos financeiros ordinários para ou no Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), na Escola Caminho das Estrelas (ECE) e na Escola Tenente Rego Barros (ETRB), provenientes do orçamento da FAB, se dá por meio da decisão de um colegiado ou por decisão exclusiva do ocupante do cargo responsável? **a.** Se for por um colegiado, qual seria a sua composição? **b.** Se for por decisão do ocupante do cargo responsável, qual seria este cargo e seu Órgão correspondente? **c**. No caso de não ser nenhuma das possibilidades acima, como se dá tal decisão?

RESPOSTA
Protocolo 60502002464201788 *A alocação dos recursos financeiros ordinários para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (**CBNB**) e para a Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**), provenientes do orçamento da FAB, se dá por meio do Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, que detalha a Lei Orçamentária Anual, é elaborado pelo Estado-Maior da Aeronáutica. Para a Escola Caminho das Estrelas (**ECE**), não há essa previsão no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, sendo ela apoiada pela Organização Militar da área - Centro de Lançamento de Alcântara-CLA.* *Para tanto, o Estado-Maior da Aeronáutica elabora o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, que detalha a Lei Orçamentária Anual.*

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

Neste caso, foi informado que o Estado-Maior da Aeronáutica é o colegiado responsável pela alocação dos recursos do CBNB e da ETRB e que esta alocação se dá por meio do Plano da Ação da Aeronáutica. Sobre a ECE, não há previsão orçamentária no Plano de Ação da Aeronáutica, cabendo este trabalho ao Centro de Lançamento de Alcântara, organização militar a qual a escola está subordinada.

É possível inferir que o Estado-Maior e a DIRENS não têm qualquer ingerência sobra a ECE, contrariando a condição da Diretoria de Ensino, prevista em lei, de órgão responsável pela gestão orçamentária da escola, uma vez que a unidade de ensino faz parte do SISTENS.

Além disso, como consta no Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica, que será analisado em momento oportuno, é possível que *Organizações de Ensino* (BRASIL, 2017) representem, por exemplo, *elos do Sistema* e não estejam subordinadas diretamente à DIRENS. Mesmo assim, a DIRENS é o

> Órgão da Estrutura Básica do Comando da Aeronáutica, responsável pela coordenação de Direção Setorial, orientação normativa, supervisão técnica e pelo controle das atividades do SISTENS, bem como a fiscalização especifica do desempenho dos demais elos do Sistema (BRASIL, 2017, p. 7).

Assim, está reforçada a contradição quando se analisa o organograma da DIRENS, no qual existe a Divisão de Ensino Assistencial, uma vez que a ECE se enquadra como escola assistencial, ou seja, a escola assistencial Caminho das Estrelas não está subordinada diretamente à Divisão de Ensino Assistencial da DIRENS no que diz respeito à gestão. Assim, se revela em parte a dicotomia promovida entre gestão orçamentária e ensino nas escolas assistenciais da FAB.

Quadro 27 – Protocolo CGU 2

SOLICITAÇÃO
As contribuições mensais que os responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas da FAB pagam, por meio de GRU, corresponderam a qual percentual do total da receita disponível nos últimos cinco anos (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), respectivamente, do Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), da Escola Caminho das Estrelas (ECE) e da Escola Tenente Rego Barros (ETRB)? **a.** A receita gerada por meio de tais contribuições são utilizadas para o pagamento de despesas obrigatórias das EAF? **a1.** Em caso afirmativo, qual seria o percentual dessas receitas utilizadas para o pagamento das despesas obrigatórias do Colégio Brigadeiro Newton Braga, da Escola Caminho das Estrelas e da Escola Tenente Rego Barros, respectivamente, nos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017? **b.** Qual foi o total arrecadado em tais contribuições, por meio de GRU, nos anos de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, para o CBNB? **c.** Qual foi o total arrecadado em tais contribuições, por meio de GRU, nos anos de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, para a ECE? **d.** Qual foi o total arrecadado em tais contribuições, por meio de GRU, nos anos de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, para a ETRB?
RESPOSTA
Protocolo 60502002461201744 *As contribuições mensais que os responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas da FAB pagam, por meio de GRU, não estão consolidadas nos bancos de dados do Comando da Aeronáutica em forma de percentual das receitas disponíveis nos últimos cinco anos (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), no entanto, serão informados os valores referentes às contribuições mensais, que alimentam a fonte 0250120620 do Fundo Aeronáutico e que são as únicas receitas lançadas no SIAFI para as Unidades de Ensino referenciadas:* *Colégio Brigadeiro Newton Braga (**CBNB**)* *R.: 2013 - R$ 446.907,88. 2014 – R$ 378.042,66. 2015 - R$ 668.214,64. 2016 - R$575.612,00.* *2017 - R$ 521.479,76.* *Escola Caminho das Estrelas (**ECE**)* *R.: 2013 – R$ 2.095,00. 2014 – R$ 4.335,00. 2015 – R$ 5.475,00. 2016 - R$ 5.035,00. 2017 - R$ 7.290,00.* *Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**)* *R.: 2013 - R$ 2.950.038,76. 2014 – R$ 2.572.059,26. 2015 - R$ 2.598.627,43. 2016 - R$ 2.921.779,48. 2017 - R$ 2.514.368,51.* *Essas informações são públicas e estão disponíveis no SIAFI, de forma ostensiva.* *Todas as receitas geradas por meio de tais contribuições foram utilizadas para o pagamento de despesas discricionárias da Escola Tenente Rego Barro e do Colégio Newton Braga, não se aplicando para a Escola Caminho das Estrelas, posto que não há previsão no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, haja vista ser apoiada diretamente pela Organização Militar da área - Centro de Lançamento de Alcântara - CLA.* *O total arrecadado em tais contribuições, por meio de **GRU**, nos anos de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, para as Unidades de Ensino referenciadas são as importâncias já mencionadas em linhas acima, ou seja:* *Colégio Brigadeiro Newton Braga (**CBNB**)* *R.: 2013 - R$ 446.907,88. 2014 – R$ 378.042,66. 2015 - R$ 668.214,64. 2016 - R$575.612,00.* *2017 - R$ 521.479,765.* *Escola Caminho das Estrelas (**ECE**)* *R.: 2013 – R$ 2.095,00. 2014 – R$ 4.335,00. 2015 – R$ 5.475,00. 2016 - R$ 5.035,00. 2017 - R$ 7.290,00.* *Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**)* *R.: 2013 - R$ 2.950.038,76. 2014 – R$ 2.572.059,26. 2015 - R$ 2.598.627,43. 2016 - R$ 2.921.779,48. 2017 - R$ 2.514.368,51.* *Essas informações são públicas e estão disponíveis no SIAFI, de forma ostensiva.*
RECURSO
Prezados servidores da CGU, O pedido não foi plenamente respondido, uma vez que não foi informado, nem mesmo por meio de estimativa, o percentual que tais contribuições representam no total das receitas das Escolas Assistenciais da FAB, questão central deste protocolo. Além disso, ao afirmar que “Essas informações são públicas e estão disponíveis no SIAFI, de forma ostensiva”, o COMAER não responde ao pedido e transfere para o cidadão a responsabilidade de identificar tal informação em outra fonte diferente do e-SIC. Dessa forma, estabelece-se um obstáculo ao acesso à informação, pois o SIAFI é de acesso exclusivo a servidores da Administração Pública Federal cadastrados no sistema e possuidores de senha, o que não é o meu caso e nem da maioria da população brasileira[49].

[49] Sobre o acesso às informações por meio do SIAFI, está escrito na Instrução Normativa nº 03 de 23 de maio de 2001 da Secretaria do Tesouro Nacional, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 31 de maio de 2001: *1. Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI é o*

Quadro 28 – Protocolo CGU 3

SOLICITAÇÃO
Existem receitas ordinárias destinadas ao Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), à Escola Caminho das Estrelas (ECE) e à Escola Tenente Rego Barros (ETRB), provenientes de outros Órgãos ou Entidades que não fazem parte da FAB, além dos recursos provenientes do PNAE (Plano Nacional de Alimentação Escolar)? Em caso afirmativo, **a)** Quais são esses órgãos? **b)** Qual foi o total dessas receitas nos cinco últimos exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), por órgão? **c)** Quais foram as receitas nos cinco últimos exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017) destinadas, respectivamente, ao CBNB, à ECE e à ETRB?
RESPOSTA
Protocolo 60502002462201799 *Além do **PNAE** (Plano Nacional de Alimentação Escolar), não há receita ordinária proveniente de outros Órgãos que possa ser identificável no SIAFI, destinada à Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**), ao Colégio Brigadeiro Newton Braga (**CBNB)** e à Escola Caminho das Estrelas (**ECE**).* *Não obstante, destaca-se que o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, por meio de Termo de Execução Descentralizada – TED nº 04/2013, Registro SIAFI nº 674302, pactuado entre o Centro de Lançamento de Alcântara-CLA e a Agência Espacial Brasileira-AEB, recursos de R$ 4.883.706,71, foram destinados à "Construção da Escola de Ensino Fundamental Caminho das Estrelas, na Vila Residencial de Tapireí do Centro de Lançamento de Alcântara, no município de Alcântara - MA. Conforme Projeto Básico 002SDIE_PB2012. Processo nº 67710900043201201. Contrato nº 020/CLA/2013". E o Ministério da Defesa, para apoio na Escola Caminho das Estrelas, também destinou um recurso no valor de R$ 15.510,55.*

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

Quadro 29 – Protocolo CGU 4

SOLICITAÇÃO
Quais foram as receitas dos últimos cinco exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), disponíveis para a realização das despesas discricionárias, respectivamente, para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), para a Escola Caminho das Estrelas (ECE) e para a Escola Tenente Rego Barros (ETRB)?
Protocolo 60502002467201711 *As receitas dos últimos cinco exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), disponíveis para a realização das **despesas discricionárias**, para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (**CBNB**), foram: 2013 – R$ 1.338.000,00; 2014 – R$ 1.000.000,00; 2015 – R$ 1.564.910,00; 2016 – R$ 1.567.149,00; 2017 – R$ 580.567,00; para a Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**), foram: 2013 – R$ 500.000,00 – Emenda Parlamentar; 2014 – R$ 0,00; 2015 – R$ 1.764.360,00; 2016 – R$ 1.103.551,00; 2017 – R$ 2.830.060,00. Valores obtidos a partir de empenhos realizados pelo Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, tomando como base a fonte 620 e o PI A0000341000. Não obstante, não há previsão no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica para a Escola Caminho das Estrelas (**ECE**).*
RECURSO
Prezados servidores da CGU, não foi informada a receita para a realização das despesas discricionárias da Escola Caminho das Estrelas. Sendo assim, repito a minha solicitação.

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

---

sistema informatizado que registra, controla e contabiliza toda a execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Governo Federal, em tempo real. Por meio de terminais, os usuários das diversas Unidades Gestoras – UG integrantes do sistema registram seus documentos e efetuam consultas on-line. 2. O acesso para registro de documentos ou para consultas no SIAFI somente será autorizado após o prévio cadastramento e habilitação dos usuários. Para viabilizar este cadastramento, cada Órgão da Administração Direta do Governo Federal deve indicar, formalmente, à Secretaria do Tesouro Nacional um servidor, e seu substituto, para serem os responsáveis pelo processo de cadastramento dos usuários do Sistema no âmbito do respectivo Órgão – denominados Cadastradores de Órgão, de acordo com os procedimentos estabelecidos na presente Instrução Normativa (BRASIL, 2001).

Quadro 30 – Protocolo CGU 5

SOLICITAÇÃO
Qual foi o total das receitas que a Lei Orçamentária Anual (LOA) determinou para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), para a Escola Caminho das Estrelas (ECE) e para a Escola Tenente Rego Barros (ETRB), respectivamente, nos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017? **a.** Caso não haja tal determinação prevista na LOA, qual é a origem das receitas do CBNB, da ECE e da ETRB, respectivamente? **b.** Caso não haja tal determinação prevista na LOA, existe um órgão ou que determine qual é a receita anual para cada uma das escolas? **c.** Em havendo um Órgão responsável por determinar as receitas para as escolas em estudo, qual seria o Órgão que determina as receitas para o CBNB, para a ECE e para a ETRB, respectivamente? **d.** Se não há um Órgão responsável pela determinação das receitas do CBNB, da ECE e da ETRB, como a FAB se organiza para definir e disponibilizar tais receitas? **e.** As receitas disponíveis para o CBNB, para a ECE e para a ETRB podem ser encontradas em algum sítio da FAB, no Portal da Transparência do Governo Federal ou em outro sítio da internet? Em caso positivo, quais seriam?
RESPOSTA
Protocolo 60502002468201766 *Em busca no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, tomando como base a fonte 620 e o PI A0000341000, foram encontrados os seguintes valores de empenhos realizados das receitas que a Lei Orçamentária Anual (**LOA**) determinou para o **Colégio Brigadeiro Newton Braga** (**CBNB**): 2013 – R$ 1.338.000,00; 2014 – R$ 1.000.000,00; 2015 – R$ 1.564.910,00; 2016 – R$ 1.567.149,00; 2017 – R$ 580.567,00; para a Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**): 2013 – R$ 500.000,00 – Emenda Parlamentar; 2014 – R$ 0,00; 2015 – R$ 1.764.360,00; 2016 – R$ 1.103.551,00; 2017 – R$ 2.830.060,00. Quanto à Escola Caminho das Estrelas (**ECE**), cumpre informar que não há previsão no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, sendo ela apoiada pela Organização Militar da área - Centro de Lançamento de Alcântara-CLA.* *O Estado-Maior da Aeronáutica elabora o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, que detalha a Lei Orçamentária Anual, cujas informações, valores, receitas, despesas são encontrados e estão disponíveis para consulta pública pela LOA, com acesso por meio da Internet.*
RECURSO
Prezados servidores lotados na CGU, os motivos deste recurso são: 1) Não houve qualquer informação relativa à Escola Caminho das Estrelas (ECE). Não houve informação relativa à receita da ETRB no ano de 2014; 2) Não houve resposta objetiva quanto ao órgão da FAB responsável pela determinação das receitas para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB) e para a Escola Tenente Rêgo Barros (ETRB); 3) Não foi encontrada na LOA qualquer determinação de receita para o CBNB e para a ETRB; 4) O Plano de Ação do Comando da Aeronáutica citado pelo COMAER não foi encontrado na internet. Dessa forma, solicito que seja encaminhado o texto ou a planilha contida neste Plano de Ação do Comando da Aeronáutica (ou até mesmo o Plano completo) relativo ao CBNB e à ETRB ou o link de acesso ao Plano de Ação do Comando da Aeronáutica e; 5) Não foi respondido em qual site estão disponíveis tais informações, apenas houve uma menção à LOA. Porém, como já dito anteriormente, não encontrei previsão de receita para o CBNB e para a ETRB na LOA

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

O Plano de Ação da Aeronáutica bem como o nome dos sites nos quais as informações orçamentárias estariam disponíveis foram encaminhados dois meses após a interposição do último recurso. Este Plano e os endereços eletrônicos informados serão objeto de análise em próximo subcapítulo. É possível adiantar que os sites nos quais estariam essas informações, segundo o COMAER e a CGU, por meio dos seus pareceres, seriam o Transparência Brasil e o SIGA Brasil. Entretanto,

não foi identificada qualquer informação relativa à gestão orçamentária das EAF nestes sites. O Plano de Ação da Aeronáutica não foi identificado na internet.

Quadro 31 – Protocolo CGU 6

SOLICITAÇÃO
Existem receitas ordinárias destinadas ao Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), à Escola Caminho das Estrelas (ECE) e à Escola Tenente Rego Barros (ETRB) provenientes do orçamento da FAB? **a.** De qual (is) órgão (s) da FAB vêm essas receitas para o CBNB, para a ECE e para a ETRB, respectivamente? **b.** Quais foram as receitas nos cinco últimos exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017) destinadas, respectivamente, ao CBNB, à ECE e à ETRB?
RESPOSTA
Protocolo 60502002463201733 *Sim, existem receitas ordinárias destinadas ao (**CBNB**) e à Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**), provenientes do orçamento da FAB, previstas no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, que detalha a Lei Orçamentária Anual. No entanto, não há previsão no referido Plano de Ação do Comando da Aeronáutica para a Escola Caminho das Estrelas, sendo ela apoiada pela Organização Militar da área - Centro de Lançamento de Alcântara-CLA.* *Nos cinco últimos exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017) as receitas destinadas ao Colégio Brigadeiro Newton Braga (**CBNB**), foram: 2013 – R$ 1.338.000,00; 2014 – R$ 1.000.000,00; 2015 – R$ 1.564.910,00; 2016 – R$ 1.567.149,00; 2017 – R$ 580.567,00; à Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**), foram: 2013 – R$ 500.000,00 – Emenda Parlamentar; 2014 – R$0,00; 2015 – R$ 1.764.360,00; 2016 – R$ 1.103.551,00; 2017 – R$ 2.830.060,00, valores encontrados nos empenhos realizados no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, tomando como base a fonte 620 e o PI A0000341000. Quanto à Escola Caminho das Estrelas, conforme já alinhavado em linhas acima, não há previsão no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, sendo ela apoiada pela Organização Militar da área - Centro de Lançamento de Alcântara-CLA.*
RECURSO
Prezados servidores da CGU, em relação à Escola Caminho das Estrelas, não se apresentaram as receitas. Apenas se identificou o CLA como órgão gestor que “apoia” a escola. Dessa forma, repito a minha pergunta a respeito das receitas ordinárias destinadas à Escola Caminho das Estrelas. Também não foi apresentado o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, documento em que, segundo o COMAER, estão as informações em questão. Tampouco foi informado onde se encontra o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica para consulta, na forma do envio de um link ou coisa parecida, de maneira que se possa acessar tais informações, desonerando o COMAER do serviço de prestação dessas informações.

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

Quadro 32 – Protocolo CGU 7

SOLICITAÇÃO
Quais foram as despesas discricionárias realizadas pela FAB com o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), com a Escola Caminho das Estrelas (ECE) e com a Escola Tenente Rego Barros (ETRB), respectivamente, nos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017?
RESPOSTA
Protocolo 60502002466201777 *As despesas discricionárias realizadas pela FAB com o Colégio Brigadeiro Newton Braga (**CBNB**), nos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, foram: 2013 – R$ 1.079.973,76; 2014 – R$ 1.259.575,78; 2015 – R$ 1.564.579,51; 2016 – R$ 1.498.056,18; 2017 – R$ 994.445,55; com a Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**), foram: 2013 – R$ 3.011.786,69 + R$ 499.000,97 (Emenda); 2014 – R$ 2.417.069,03; 2015 – R$ 2.520.983,01; 2016 – R$ 2.239.358,78; 2017 – R$ 2.426.932,21. Valores obtidos no SIAFI, tomando como base a fonte 620 e o PI A0000341000, a partir de empenhos realizados. No entanto, não foram encontrados resultados com os parâmetros específicos para a Escola Caminho das Estrelas (**ECE**), uma vez que ela é apoiada pela Organização Militar da área - Centro de Lançamento de Alcântara-CLA.*
RECURSO
Prezados servidores da CGU, Não foram apresentadas as despesas discricionárias realizadas pelas escolas, tais como as de custeio e capital. Apenas foram apresentados os valores totais das despesas discricionárias das escolas. Mesmo assim, não foi divulgado sequer o total das despesas discricionárias da Escola Caminho das Estrelas. Dessa forma, repito a minha solicitação original.

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

Quadro 33 – Protocolo CGU 8

SOLICITAÇÃO
Quais foram as despesas obrigatórias realizadas pela FAB com o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), com a Escola Caminho das Estrelas (ECE) e com a Escola Tenente Rego Barros (ETRB), respectivamente, nos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017?
RESPOSTA
Protocolo 60502002465201722 *Não houve despesas obrigatórias nos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, realizadas pela FAB com o Colégio Brigadeiro Newton Braga (**CBNB**), com a Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**) e com a Escola Caminho das Estrelas (**ECE**).*

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

Apresentadas as solicitações, as respostas e os recursos, ainda sem as informações contidas no Plano de Ação da Aeronáutica, o qual foi enviado 101 dias depois, apresento um resumo das informações prestadas, por intermédio dos quadros a seguir. É importante lembrar que não há despesas obrigatórias a serem realizadas com as EAF, segundo o COMAER.

Quadro 34 – CBNB - Resumo das informações colhidas por meio de consulta à CGU

COLÉGIO BRIGADEIRO NEWTON BRAGA					
Exercício	Contribuições Mensais (GRU)	Receitas ordinárias provenientes do orçamento da FAB	Receitas para realização de despesas discricionárias	Receitas previstas na LOA	Despesas discricionárias do CBNB
2013	446.907,88	1.338.000,00	1.338.000,00	1.338.000,00	1.079.973,76
2014	378.042,66	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.259.575,78
2015	668.214,64	1.564.910,00	1.564.910,00	1.564.910,00	1.564.579,51
2016	575.612,00	1.567.149,00	1.567.149,00	1.567.149,00	1.498.056,18
2017	521.479,76	580.567,00	580.567,00	580.567,00	994.445,55
Média	518.051,38	1.210.392,80	1.210.392,80	1.210.392,80	1.279.326,15

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

Quadro 35 - ETRB - Resumo das informações colhidas por meio de consulta à CGU

ESCOLA TENENTE RÊGO BARROS					
Exercício	Contribuições Mensais (GRU)	Receitas ordinárias provenientes do orçamento da FAB	Receitas para realização de despesas discricionárias	Receitas previstas na LOA	Despesas discricionárias da ETRB
2013	2.950.038,76	500.000,00 (Emenda Parlamentar)	500.000,00 (Emenda Parlamentar)	500.000,00 (Emenda Parlamentar)	3.011.786,69 + 499.000,97 (Emenda Parlamentar)
2014	2.572.059,26	0,00	0,00	0,00	2.417.069,03
2015	2.598.627,43	1.764.360,00	1.764.360,00	1.764.360,00	2.520.983,01
2016	2.921.779,48	1.103.551,00	1.103.551,00	1.103.551,00	2.239.358,78
2017	2.514.368,51	2.830.060,00	2.830.060,00	2.830.060,00	2.426.932,21
Média	2.711.374,68	1.239.594,20	1.239.594,20	1.239.594,20	2.623.026,13

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

Quadro 36 - ECE - Resumo das informações colhidas por meio de consulta à CGU

ESCOLA CAMINHO DAS ESTRELAS					
Exercício	Contribuições Mensais (GRU)	Receitas ordinárias provenientes do orçamento da FAB	Receitas para realização de despesas discricionárias	Receitas previstas na LOA	Despesas discricionárias da ECE
2013	2.095,00	N/I*	N/I	N/I	N/I
2014	4.335,00	N/I	N/I	N/I	N/I
2015	5.475,00	N/I	N/I	N/I	N/I
2016	5.035,00	N/I	N/I	N/I	N/I
2017	7.290,00	N/I	N/I	N/I	N/I

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.
* N/I – Não Informado

Após o levantamento dos dados apresentados, é possível dizer que a ETRB se diferencia do CBNB e, aparentemente da ECE, sob o seguinte aspecto: o valor arrecadado por meio de GRU na ETRB supera as suas despesas, de maneira que essas contribuições satisfizeram, até aqui, as necessidades orçamentárias da escola, independentemente da forma como foram aplicados tais recursos. Porém, as contribuições do CBNB, e talvez da ECE, pois não houve qualquer informação a respeito das despesas dessa escola, não cobrem as despesas declaradas. Assim, verifica-se que existe, de fato, uma fonte de recursos proveniente do orçamento da FAB, destinada pela LOA e que é utilizada nessas escolas. Mas não foram encontradas evidências de que existem receitas previstas na LOA destinadas especificamente para as EAF.

Uma possibilidade de modelo de gestão orçamentária estaria na seguinte lógica: quando as contribuições dos pais não cobrem as despesas habituais das escolas, o Estado-Maior da Aeronáutica destina recursos disponíveis para despesas discricionárias, de maneira a sustentar essas unidades de ensino.

Chama a atenção uma informação referente às receitas, tanto no CBNB como na ETRB. Na ETRB, o total arrecadado por meio de GRU supera o total de despesas em todos os anos. Mesmo assim, o COMAER afirma que há valores entre 1 milhão e 3 milhões de Reais previstos na LOA para a escola. Dessa maneira, deixa-se de gastar recursos que, proporcionalmente, são muito elevados para o padrão orçamentário da escola. E tais valores não são provenientes das contribuições vindas das GRU, uma vez que se arrecada mais em GRU do que está destinado pelo COMAER para a ETRB.

Neste contexto, de suposta sobra abundante de recursos, estão os docentes, apartados do planejamento orçamentário e, dialeticamente, disputando uma

participação neste processo. Assim, por mais que se queiram utilizar argumentos utilitaristas, presos a uma análise puramente quantitativa, não há justificativas que sustentem uma suposta inexistência de recursos orçamentários, numa circunstância em que chegam a sobrar mais de 50% das receitas disponíveis para a escola. O que existiria, neste caso, seria uma prática deliberada de afastamento dos docentes das informações e dos fóruns de decisão sobre a gestão orçamentária.

Porém, se tais inferências a respeito das receitas para a ETRB não são verdadeiras, inexoravelmente os dados enviados pelo COMAER não são confiáveis, ratificando os estudos de DAVIES (2015) a respeito da gestão do fundo público no Brasil.

De qualquer maneira, os professores estão privados de acesso ao fundo público como elemento de planejamento do trabalho docente, caracterizando aprofundamento do estranhamento do trabalho.

Dialeticamente, o CBNB faz parte com a ETRB desse mesmo processo. De acordo com os mesmos dados, as receitas advindas para o CBNB por meio de GRU não cobrem as suas despesas. Dessa maneira, as receitas previstas na LOA e disponíveis para a escola, também de acordo com o COMAER, cobrem initerruptamente as despesas da unidade de ensino no período estudado. Porém, há uma sobra anual de, aproximadamente, 40% de toda a receita disponibilizada para escola. Esta sobra de receitas corresponde, na maioria dos anos analisados, a um valor superior ao total arrecadado em GRU.

Da mesma forma, se tais inferências realizadas sobre o CBNB não estão corretas, os dados do COMAER não são confiáveis pois, se os recursos previstos na LOA estão disponíveis para uma escola e são utilizados, para a outra deveria funcionar a mesma lógica. A não ser que a gestão orçamentária de cada uma das escolas represente processos distintos e, dessa maneira, não pertençam à mesma categoria, pois as mudanças quantitativas se tornaram tão grandes, que a gestão orçamentária das escolas assumiu, cada uma, diferentes qualidades e, dessa maneira, são incomparáveis.

Retomando a análise sobre os dados da ETRB, dois anos fiscais chamaram a atenção: os anos de 2013 e de 2016, ou seja, uma amostra correspondente a 40% do total de períodos estudados. Considerando apenas as receitas originadas em GRU, sobraram nos anos de 2013 e 2016, respectivamente, R$ 437.253,04 e R$ 682.420,70. Em valores relativos, tais sobras de receita representaram 15% e 23% do total. Numa escola em que os professores apresentam diversas demandas que

são, muitas vezes, reprimidas por falta de recursos financeiros, esses valores demonstram que a gestão orçamentária não atende boa parte daquilo que é planejado pelos trabalhadores no seu cotidiano escolar.

Se essas sobras de receitas forem comparadas às despesas do CBNB, uma escola equivalente em número de alunos e professores, estrutura física e localização no sítio urbano, verifica-se que tais sobras representam entre 40% e 45% de todas as despesas do CBNB num ano. Desse modo, não são valores desprezíveis.

Após os primeiros cinco meses de pesquisa sobre as receitas e despesas das EAF, as informações referentes à ECE foram inexistentes. A centralização das informações a respeito das possibilidades orçamentárias da escola é uma realidade. O estranhamento está posto, confirmando a interpretação dos professores no questionário.

Em outro aspecto revelado por esses dados, sobre a ETRB, as despesas declaradas não foram especificadas. Apenas foi informado o quanto se gastou, porém, de forma inconsistente. Dessa forma, os docentes continuam sem saber com o que se gastou e, consequentemente, continuam sem saber quais são as possibilidades de aplicação dos recursos disponibilizados para a sua escola.

Quanto ao CBNB, há alguma especificação de como foram empregados os recursos. Porém, isso se dá por meio *de rubricas genéricas, sem grande detalhamento* (DAVIES, 2015, p. 135) e que não permitem aos professores saberem quais são as reais possibilidades de aplicação das receitas, pois estes não participam dos fóruns de decisão sobre a aplicação dos recursos nas suas escolas.

Numa última inferência, independentemente de as despesas serem discricionárias, a manutenção das EAF é obrigatória para o Comando da Aeronáutica, uma vez que a FAB decidiu por manter essas escolas sob a sua administração.

3.4.1.3 Os Pareceres da Controladoria-Geral da União - CGU

Os quatro Pareceres completos da CGU sobre os recursos apresentados no subcapítulo *Receitas e Despesas: origens, valores e aplicações*, serão apresentados como ANEXO N.

Em todos os pareceres optou-se pela *perda do objeto*, ou seja, pelo não reconhecimento da validade do recurso.

Destaquei partes dos textos em negrito em todos os resumos dos pareceres apresentados. Da mesma maneira, todos os protocolos apresentados neste subcapítulo representam resumos.

Iniciarei a análise do protocolo 2, a seguir:

Quadro 37 – Resumo do histórico do protocolo CGU 2

PROTOCOLO 2 – SOLICITAÇÃO RESUMIDA
As contribuições mensais que os responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas da FAB pagam, por meio de GRU, corresponderam a qual percentual do total da receita disponível nos últimos cinco anos (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), respectivamente, do Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), da Escola Caminho das Estrelas (ECE) e da Escola Tenente Rego Barros (ETRB)? **a.** A receita gerada por meio de tais contribuições são utilizadas para o pagamento de despesas obrigatórias das EAF? **a1.** Em caso afirmativo, qual seria o percentual dessas receitas utilizadas para o pagamento das despesas obrigatórias do Colégio Brigadeiro Newton Braga, da Escola Caminho das Estrelas e da Escola Tenente Rego Barros, respectivamente, nos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017?
RESPOSTA RESUMIDA
Protocolo 60502002461201744 *As contribuições mensais que os responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas da FAB pagam, por meio de GRU, não estão consolidadas nos bancos de dados do Comando da Aeronáutica em forma de percentual das receitas disponíveis nos últimos cinco anos (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), no entanto, serão informados os valores referentes às contribuições mensais, que alimentam a fonte 0250120620 do Fundo Aeronáutico e que são as únicas receitas lançadas no SIAFI para as Unidades de Ensino referenciadas:* *Essas informações são públicas e estão disponíveis no SIAFI, de forma ostensiva.*
RECURSO RESUMIDO
Prezados servidores da CGU, O pedido não foi plenamente respondido, uma vez que não foi informado, nem mesmo por meio de estimativa, o percentual que tais contribuições representam no total das receitas das Escolas Assistenciais da FAB, questão central deste protocolo. Além disso, ao afirmar que "Essas informações são públicas e estão disponíveis no SIAFI, de forma ostensiva", o COMAER não responde ao pedido e transfere para o cidadão a responsabilidade de identificar tal informação em outra fonte diferente do e-SIC. Dessa forma, estabelece-se um obstáculo ao acesso à informação, pois o SIAFI é de acesso exclusivo a servidores da Administração Pública Federal cadastrados no sistema e possuidores de senha, o que não é o meu caso e nem da maioria da população brasileira.
PARECER RESUMIDO
*No que tange ao pedido **sobre solicitação de uma estimativa**, bem como de obtenção de acesso ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), considera-se que, **pelo conjunto dos dados fornecidos até o momento, já é possível inferir sobre a participação da GRU nas receitas em questão**. Em relação a informações do SIAFI, considera-se que **portais públicos, como o Portal da Transparência e o SIGA Brasil, possibilitam de maneira geral acesso a dados do orçamento público federal**.*

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

Ao afirmar que, *pelo conjunto dos dados fornecidos até o momento, já é possível inferir sobre a participação da GRU nas receitas em questão*, a CGU admite que a informação solicitada não foi dada, mas que o cidadão, se fizer um esforço para interpretar as informações obtidas em outros protocolos, pode imaginar esta proporção. Assim, o órgão de fiscalização e controle relativiza a sua própria função precípua.

Dessa maneira, retorno à inferência realizada no capítulo sobre *Receitas e Despesas: origens, valores e aplicações*, a saber: quando as contribuições não

cobrem as despesas habituais das escolas, o Estado-Maior da Aeronáutica destina seus próprios recursos orçamentários a fim de sustentar tais unidades de ensino. Porém, conforme consta no ofício que oferece o CBNB e a ETRB ao MEC, o Comando da Aeronáutica não estaria disposto a destinar os seus recursos para a manutenção dessas instituições de ensino, possibilidade contrariada pelo segundo ofício, no qual a FAB afirma aumentar os recursos para as EAF como argumento para desistir da transferência. Contudo, concretamente, o que se verificou foi o contrário a respeito do CBNB. Os recursos destinados para a escola foram reduzidos drasticamente.

Assim, as contribuições mensais seriam a fonte de receitas ideal para manutenção das EAF, de acordo com a política do COMAER vislumbrada até este momento.

É exótico, porém, a CGU indeferir um recurso sob o argumento de que *inferências* resultam em acesso à informação. Ainda mais quando este indeferimento é realizado por meio de um instrumento da própria CGU, o e-SIC, o qual foi criado exatamente para atender às demandas da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Mais excêntrico é o fato de a CGU indeferir o recurso afirmando que *portais públicos, como o Portal da Transparência e o SIGA Brasil, possibilitam de maneira geral acesso a dados do orçamento público federal* quando o cidadão afirma, no mesmo conjunto de solicitações e recursos, não ter acesso às informações sobre a gestão orçamentária das EAF por intermédio do Portal da Transparência e sites afins.

Assim, será analisado o próximo parecer da CGU.

Quadro 38 - Resumo do histórico do protocolo CGU 4

PROTOCOLO 4 - SOLICITAÇÃO
Quais foram as receitas dos últimos cinco exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), disponíveis para a realização das despesas discricionárias, respectivamente, para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), para a Escola Caminho das Estrelas (ECE) e para a Escola Tenente Rego Barros (ETRB)?
RESPOSTA
Protocolo 60502002467201711 *As receitas dos últimos cinco exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), disponíveis para a realização das* ***despesas discricionárias****, para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (****CBNB****), foram: 2013 – R$ 1.338.000,00; 2014 – R$ 1.000.000,00; 2015 – R$ 1.564.910,00; 2016 – R$ 1.567.149,00; 2017 – R$ 580.567,00; para a Escola Tenente Rego Barros (****ETRB****), foram: 2013 – R$ 500.000,00 – Emenda Parlamentar; 2014 – R$ 0,00; 2015 – R$ 1.764.360,00; 2016 – R$ 1.103.551,00; 2017 – R$ 2.830.060,00. Valores obtidos a partir de empenhos realizados pelo Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, tomando como base a fonte 620 e o PI A0000341000. Não obstante, não há previsão no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica para a Escola Caminho das Estrelas (****ECE****).*
RECURSO RESUMIDO
Prezados servidores da CGU, não foi informada a receita para a realização das despesas discricionárias da Escola Caminho das Estrelas. Sendo assim, repito a minha solicitação.
PARECER RESUMIDO

Análise de mérito do recurso
O cidadão recorrente deseja acesso a <u>uma série de informações</u> relacionadas a receitas disponíveis para a realização de despesas discricionárias, destinadas ao Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), à Escola Caminho das Estrelas (ECE) e à Escola Tenente Rego Barros (ETRB), considerando o período de 2013 a 2017. **O COMAER compilou as respostas, uma vez que o presente recorrente realizou <u>uma série de perguntas</u>** relacionadas às supramencionadas escolas. **<u>Irresignado</u>** no presente pedido, **o cidadão** reforça, em recurso interposto a este Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), que "Não foi informada a receita para a realização das despesas discricionárias da Escola Caminho das Estrelas." Em 05 de abril de 2018, **a recorrida informou que o mesmo recebeu como <u>esclarecimentos adicionais</u>** Planos de Ação, à exceção daquele de 2013, "(...) devido às diversas alterações ocorridas no Orçamento do COMAER no decorrer do ano. (...) no entanto, os detalhamentos que tratam dos recursos destinados para as Escolas estão anexados." Esses documentos, conforme indicação da recorrida, apontam para recursos realizados para as escolas em questão**, <u>suplementando a informação anteriormente recebida</u>**. Sabendo ainda que, por meio de outro pedido de informação, o cidadão recorrente já tinha conhecimento de que não houve despesas obrigatórias para as unidades escolares em questão, considera-se que **a <u>informação orçamentária auxiliar</u>** e disponível, relacionada às três escolas, foi por conseguinte entregue, considerando em conjunto a resposta da entidade em segunda instância com esse pedido de esclarecimentos adicionais.

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

A parecerista, que ocupa o cargo de *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*, em sua narrativa contendo expressões impregnadas de juízo de valor – destacadas no texto em negrito -, omitiu a informação em seu texto de que o meu recurso à CGU ocorreu em 2 de fevereiro. Informou tão somente que o COMAER enviou a resposta para o meu e-mail apenas em 5 de abril do mesmo ano, ou seja, mais de dois meses após a interposição do recurso. Ainda procurou transparecer que o COMAER atendeu às solicitações dentro dos prazos legais de tramitação de acordo com a estrutura hierárquica do órgão.

A parecerista afirmou também que o COMAER encaminhou esclarecimentos adicionais. Isso não é verdade. A solicitação era bem clara e aqui repito o texto original da solicitação: *Quais foram as receitas dos últimos cinco exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), disponíveis para a realização das despesas discricionárias, respectivamente, para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), para a Escola Caminho das Estrelas (ECE) e para a Escola Tenente Rego Barros (ETRB)?* O COMAER, ao não dar qualquer informação sobre a ECE, os enviou apenas 63 dias após o recurso interposto à CGU. Em outras palavras, não foram informações adicionais.

Mas, ao citar a resposta do Comando da Aeronáutica, a parecerista defende que o COMAER foi além daquilo que foi pedido originalmente e utilizou tal resposta do COMAER como verdade, ao colocá-la entre parênteses, construindo uma narrativa de maneira que

> assim que a realidade é colocada entre parênteses, desaparecem justamente a complexidade, o processo, a interação etc. de todo grupo fenomênico, e até o próprio procedimento significa essencialmente uma reificação que isola o próprio fenômeno. É por isso que o "colocar entre parênteses" se tornou um método gnosiológico tão popular e moderno: não só para transformar o não existente em existente, mas também para, dependendo das circunstâncias (...), fazer do não existente um existente próprio e essencial (LUKÁCS, 2013, p. 487)

Desse modo, foi apenas a partir do envio do Plano de Ação da Aeronáutica, encaminhado por e-mail e não como documento anexo ao site e-SIC, solicitado com grande insistência em protocolo a ser analisado a seguir, que obtive alguma informação a respeito da gestão orçamentária da ECE.

O parecer teria sido mais honesto intelectualmente, breve e claro se nele estivesse escrito, em um parágrafo somente, que a perda de objeto ao recurso se deveu ao fato de o COMAER, após a interposição do recurso, ter enviado as informações que faltavam.

É possível inferir que o parecer da CGU tende à promoção da confusão interpretativa por parte do cidadão, o que dificulta mais ainda o acesso à informação.

Mas essa suposta confusão não é apenas uma questão de estilo de redação, de técnica ou fruto da burocracia. Essa tática argumentativa pode se tornar uma vantagem para um dos interlocutores, de maneira que

> A vantagem dos representantes estatais sobre os não estatais manifesta-se em vários pontos, por exemplo, a representação "social" não tem capacidade técnica para análise da documentação contábil (se e quando for encaminhada com o detalhamento necessário pelas autoridades) relativa à receita do fundo e à aplicação dos recursos. Se os representantes "sociais" (geralmente leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente, que terão mais condições de fazer prevalecer sua leitura dos números (DAVIES, 2015, p. 139 - 140).

E essa vantagem não representa apenas vencer um embate de ideias num determinado processo administrativo, por exemplo, pois

> não são palavras o que pronunciamos ou escutamos, mas verdades ou mentiras, coisas boas ou más, importantes ou triviais, agradáveis ou desagradáveis, etc. A palavra está sempre carregada de um conteúdo ou de um sentido ideológico ou vivencial (BAKHTIN, 2002, p. 95).

Assim, classificar o requerente como *irresignado*, por recorrer à CGU,– existiria outra razão para se recorrer senão a irresignação? -, não é uma mera tautologia, uma vez que o contexto, a história e as coisas existem antes da palavra. Só é possível dizer algo sobre aquilo que existe. Se alguém disse uma "verdade",

aquela verdade já existia antes da expressão. O locutor, enunciador, apenas transformou a sua observação sobre algo material (e esse material não é sinônimo de verdade absoluta) em expressão. Assim, por exemplo, a expressão racista só existe porque o racismo existe materialmente, e não porque a lógica racista corresponda à realidade ou à ordem natural das coisas.

Revela-se, neste caso e de alguma maneira, um desconforto por parte do agente público com a sua própria função, que é a de responder aos recursos dos cidadãos que questionam a prática estatal, demonstrando a contradição por meio da negação da importância do seu próprio trabalho.

Desse modo, não foi o parecer da CGU que me satisfez, mas o encaminhamento das informações que faltavam, posteriormente à interposição dos recursos. Mas isso não foi escrito no parecer.

Caso o acesso à informação não me satisfizesse, caberia ainda um último recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), formada por representantes da Casa Civil da Presidência da República (Presidente da Comissão), do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União e da Controladoria-Geral da União.

A seguir, a análise do próximo parecer.

Quadro 39 - Resumo do histórico do protocolo CGU 7

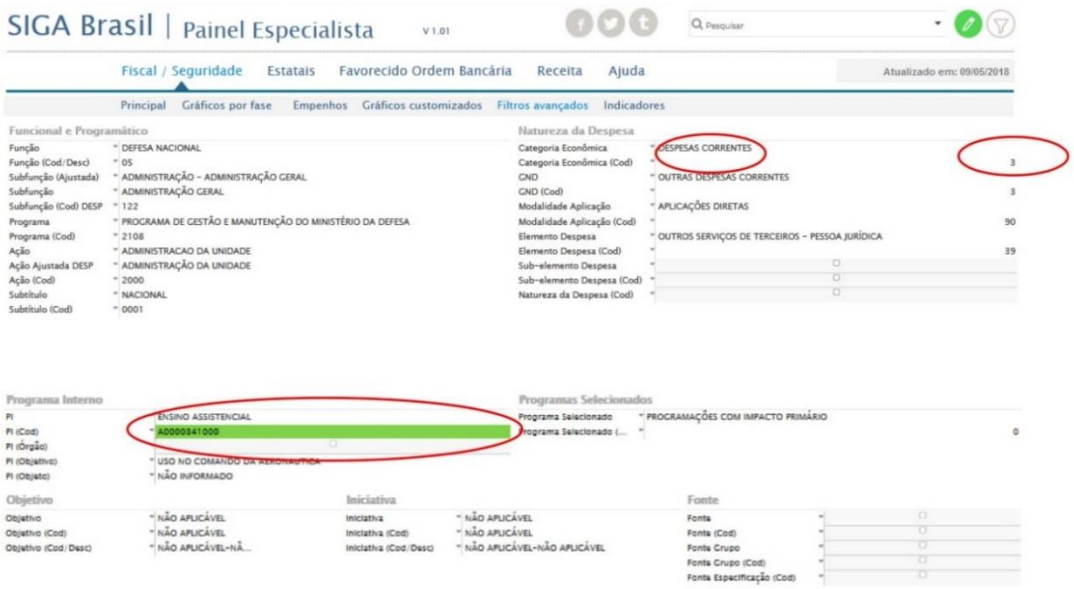
PROTOCOLO 7 - SOLICITAÇÃO
Quais foram as despesas discricionárias realizadas pela FAB com o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), com a Escola Caminho das Estrelas (ECE) e com a Escola Tenente Rego Barros (ETRB), respectivamente, nos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017?
RESPOSTA
Protocolo 60502002466201777 *As despesas discricionárias realizadas pela FAB com o Colégio Brigadeiro Newton Braga (**CBNB**), nos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, foram: 2013 – R$ 1.079.973,76; 2014 – R$ 1.259.575,78; 2015 – R$ 1.564.579,51; 2016 – R$ 1.498.056,18; 2017 – R$ 994.445,55; com a Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**), foram: 2013 – R$ 3.011.786,69 + R$ 499.000,97 (Emenda); 2014 – R$ 2.417.069,03; 2015 – R$ 2.520.983,01; 2016 – R$ 2.239.358,78; 2017 – R$ 2.426.932,21. Valores obtidos no SIAFI, tomando como base a fonte 620 e o PI A0000341000, a partir de empenhos realizados. No entanto, não foram encontrados resultados com os parâmetros específicos para a Escola Caminho das Estrelas (**ECE**), uma vez que ela é apoiada pela Organização Militar da área - Centro de Lançamento de Alcântara-CLA.*
RECURSO RESUMIDO
Prezados servidores da CGU, Não foram apresentadas as despesas discricionárias realizadas pelas escolas, tais como as de custeio e capital. Apenas foram apresentados os valores totais das despesas discricionárias das escolas. Mesmo assim, não foi divulgado sequer o total das despesas discricionárias da Escola Caminho das Estrelas. Dessa forma, repito a minha solicitação original.
PARECER RESUMIDO
O Comando da Aeronáutica compilou as respostas, uma vez que o presente recorrente realizou **uma série de perguntas** relacionadas às supramencionadas escolas. **Irresignado** no presente pedido, o cidadão

reforça, em recurso interposto a este Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), que “Não foram apresentadas as despesas discricionárias realizadas pelas escolas, tais como as de custeio e capital. Apenas foram apresentados os valores totais das despesas discricionárias das escolas. Mesmo assim, não foi divulgado sequer o total das despesas discricionárias da Escola Caminho das Estrelas.”

O cidadão recorrente, por meio de outro pedido de informação, **já detinha a informação de que não houve despesas obrigatórias** para as unidades escolares em questão. **Ainda, em 05 de abril de 2018, foi recebida a informação de que o mesmo recebeu os supracitados Planos de Ação**, à exceção daquele de 2013, “(...) devido às diversas alterações ocorridas no Orçamento do COMAER no decorrer do ano. (...) no entanto, os detalhamentos que tratam dos recursos destinados para as Escolas estão anexados.” A **informação orçamentária auxiliar e disponível,** relacionada às três escolas, **foi** por conseguinte **entregue**, considerando em conjunto a resposta da entidade em segunda instância com esse pedido de **esclarecimentos adicionais**. Esse último, inclusive, apresenta os quantitativos com o respectivo grupo de natureza da despesa (GND). Em todos constam o GND 3, no qual são computados **gastos com a manutenção das atividades dos órgãos**.

Informa-se ainda, **que é possível averiguar também no portal SIGA Brasil** o Plano Interno (PI) A000034.10.00, que trata especificamente do Ensino Assistencial dentro do orçamento do COMAER. Realizando a pesquisa por meio do painel “Especialista” (que possibilita acesso público) e digitando o número do PI em questão, dentro da opção “Fiscal-Seguridade”, subpção “Filtros Avançados”, aparecerá, automaticamente, a categoria “Despesas Correntes – 3”, conforme visualizado abaixo:

SIGA Brasil – Demonstração da Categoria Econômica da Despesa – PI A000034.10.00 (detalhes)



Fonte: SIGA Brasil (https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil). Painel Especialista (acesso livre). Acesso em 07 de maio de 2018.

Conclusão

De todo o exposto, considera-se pela perda de objeto, uma vez que **parte das informações** encontram-se na página eletrônica https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil, bem como o restante foi encaminhado como resposta a **esclarecimentos adicionais**, durante instrução do recurso.

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

No primeiro parágrafo, se percebe mais uma vez o juízo de valor quando se diz que há *uma série de perguntas* e se utiliza o adjetivo *irresignado* como pleonasmo para se referir a uma característica de quem recorre.

Complementarmente, afirma-se que *o cidadão já detinha a informação de que não houve despesas obrigatórias*, ignorando-se o fato de que este não é o objeto da solicitação.

Avança a parecerista escrevendo que *a informação orçamentária auxiliar* [sic] *e disponível* (...) *foi entregue*. Porém, em momento algum todas as informações foram entregues, uma vez que apenas o total de despesas foi informado, sem que se demonstrasse as despesas específicas da ECE.

Mais uma vez omite-se que o Plano de Ação da Aeronáutica e demais informações foram entregues pelo COMAER dois meses após o recurso interposto à CGU.

Afirma-se também no parecer que houve *esclarecimentos adicionais*, o que não é verdade. Para isso, basta verificar os arquivos contidos no ANEXO N.

No parecer se recorre a mais uma redundância, quando se escreve que foram apresentados os gastos com *a manutenção das atividades dos órgãos*. Que havia gastos com tal manutenção já era sabido. O motivo da solicitação era saber quais foram as especificidades desses gastos com a *manutenção das atividades dos órgãos*.

No texto se diz que é possível averiguar também no portal SIGA BRASIL. Assim, se fez uma demonstração didática por meio de um passo-a-passo sobre obtenção das informações requisitadas. Porém, ao seguir as orientações, verifiquei que só é possível chegar até a tela apresentada pela parecerista, ou seja, o cidadão apenas fica sabendo que existem gastos com *ensino assistencial*, de maneira que não se sabe em que foram realizados esses gastos.

Por fim, já nas conclusões do parecer, se afirma que *parte das informações* se encontram no site SIGA BRASIL, o que não deixa de ser verdade. Mas no site em questão apenas se sabe que existem gastos com *ensino assistencial* e nada mais.

Mesmo assim, não recorri à CMRI pelos motivos que apresentarei na análise do dos últimos protocolos, os quais foram respondidos conjuntamente pela CGU.

Destarte, se reforça a afirmação dos docentes ao responderem ao questionário de que não se tem, nas escolas, acesso às informações sobre a gestão orçamentária das EAF.

Quadro 40 - Resumos dos históricos dos protocolos CGU 5 e 6

PROTOCOLO 5 - SOLICITAÇÃO
Qual foi o total das receitas que a Lei Orçamentária Anual (LOA) determinou para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), para a Escola Caminho das Estrelas (ECE) e para a Escola Tenente Rego Barros (ETRB), respectivamente, nos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017? **a.** Caso não haja tal determinação prevista na LOA, qual é a origem das receitas do CBNB, da ECE e da ETRB, respectivamente? **b.** Caso não haja tal determinação prevista na LOA, existe um órgão ou que determine qual é a receita anual para cada uma das escolas?

c. Em havendo um Órgão responsável por determinar as receitas para as escolas em estudo, qual seria o Órgão que determina as receitas para o CBNB, para a ECE e para a ETRB, respectivamente? **d.** Se não há um Órgão responsável pela determinação das receitas do CBNB, da ECE e da ETRB, como a FAB se organiza para definir e disponibilizar tais receitas? **e.** As receitas disponíveis para o CBNB, para a ECE e para a ETRB podem ser encontradas em algum sítio da FAB, no Portal da Transparência do Governo Federal ou em outro sítio da internet? Em caso positivo, quais seriam?
RESPOSTA
Protocolo 60502002468201766 *Em busca no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, tomando como base a fonte 620 e o PI A0000341000, foram encontrados os seguintes valores de empenhos realizados das receitas que a Lei Orçamentária Anual (**LOA**) determinou para o **Colégio Brigadeiro Newton Braga** (**CBNB**): 2013 – R$ 1.338.000,00; 2014 – R$ 1.000.000,00; 2015 – R$ 1.564.910,00; 2016 – R$ 1.567.149,00; 2017 – R$ 580.567,00; para a Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**): 2013 – R$ 500.000,00 – Emenda Parlamentar; 2014 – R$ 0,00; 2015 – R$ 1.764.360,00; 2016 – R$ 1.103.551,00; 2017 – R$ 2.830.060,00. Quanto à Escola Caminho das Estrelas (**ECE**), cumpre informar que não há previsão no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, sendo ela apoiada pela Organização Militar da área - Centro de Lançamento de Alcântara-CLA.* *O Estado-Maior da Aeronáutica elabora o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, que detalha a Lei Orçamentária Anual, cujas informações, valores, receitas, despesas são encontrados e estão disponíveis para consulta pública pela LOA, com acesso por meio da Internet.*
RECURSO
Prezados servidores lotados na CGU, os motivos deste recurso são: 1) Não houve qualquer informação relativa à Escola Caminho das Estrelas (ECE). Não houve informação relativa à receita da ETRB no ano de 2014; 2) Não houve resposta objetiva quanto ao órgão da FAB responsável pela determinação das receitas para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB) e para a Escola Tenente Rêgo Barros (ETRB); 3) Não foi encontrada na LOA qualquer determinação de receita para o CBNB e para a ETRB; 4) O Plano de Ação do Comando da Aeronáutica citado pelo COMAER não foi encontrado na internet. Dessa forma, solicito que seja encaminhado o texto ou a planilha contida neste Plano de Ação do Comando da Aeronáutica (ou até mesmo o Plano completo) relativo ao CBNB e à ETRB ou o link de acesso ao Plano de Ação do Comando da Aeronáutica e; 5) Não foi respondido em qual site estão disponíveis tais informações, apenas houve uma menção à LOA. Porém, como já dito anteriormente, não encontrei previsão de receita para o CBNB e para a ETRB na LOA

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

PROTOCOLO 6 - SOLICITAÇÃO
Existem receitas ordinárias destinadas ao Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB), à Escola Caminho das Estrelas (ECE) e à Escola Tenente Rego Barros (ETRB) provenientes do orçamento da FAB? **a.** De qual (is) órgão (s) da FAB vêm essas receitas para o CBNB, para a ECE e para a ETRB, respectivamente? **b.** Quais foram as receitas nos cinco últimos exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017) destinadas, respectivamente, ao CBNB, à ECE e à ETRB?
RESPOSTA
Protocolo 60502002463201733 *Sim, existem receitas ordinárias destinadas ao (**CBNB**) e à Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**), provenientes do orçamento da FAB, previstas no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, que detalha a Lei Orçamentária Anual. No entanto, não há previsão no referido Plano de Ação do Comando da Aeronáutica para a Escola Caminho das Estrelas, sendo ela apoiada pela Organização Militar da área - Centro de Lançamento de Alcântara-CLA.* *Nos cinco últimos exercícios (2013, 2014, 2015, 2016 e 2017) as receitas destinadas ao Colégio Brigadeiro Newton Braga (**CBNB**), foram: 2013 – R$ 1.338.000,00; 2014 – R$ 1.000.000,00; 2015 – R$ 1.564.910,00; 2016 – R$ 1.567.149,00; 2017 – R$ 580.567,00; à Escola Tenente Rego Barros (**ETRB**), foram: 2013 – R$ 500.000,00 – Emenda Parlamentar; 2014 – R$0,00; 2015 – R$ 1.764.360,00; 2016 – R$ 1.103.551,00; 2017 – R$ 2.830.060,00, valores encontrados nos empenhos realizados no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, tomando como base a fonte 620 e o PI A0000341000. Quanto à Escola Caminho das Estrelas, conforme já alinhavado em linhas acima, não há previsão no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, sendo ela apoiada pela Organização Militar da área - Centro de Lançamento de Alcântara-CLA.*
RECURSO
Prezados servidores da CGU, em relação à Escola Caminho das Estrelas, não se apresentaram as receitas. Apenas se identificou o CLA como órgão gestor que “apoia” a escola. Dessa forma, repito a minha pergunta a respeito das receitas ordinárias destinadas à Escola Caminho das Estrelas. Também não foi

apresentado o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, documento em que, segundo o COMAER, estão as informações em questão. Tampouco foi informado onde se encontra o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica para consulta, na forma do envio de um link ou coisa parecida, de maneira que se possa acessar tais informações, desonerando o COMAER do serviço de prestação dessas informações.

PARECER RESUMIDO REFERENTE AOS RECURSOS CONSTANTES NOS PROTOCOLOS 5 E 6

O Comando da Aeronáutica compilou as respostas, uma vez que o recorrente realizou uma **série de perguntas** relacionadas às supramencionadas escolas e os dados continham **diversos questionamentos**, "(...) cujas informações não estão consolidadas, na forma como foram requeridas, nos bancos de dados do COMAER, (...)". **Irresignado, o cidadão** reforça, em recurso interposto a este Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), em relação ao NUP 60502.002463/2017-33, o pedido de acesso "(...) a respeito das receitas ordinárias destinadas à Escola Caminho das Estrelas. Também não foi apresentado o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica, documento que, segundo o COMAER, estão as informações em questão. Tampouco foi informado onde se encontra o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica para consulta, na forma do envio."

Esses pedidos **se encontram de certa maneira** iterados no NUP 60502.002468/2017-66, quando o recorrente ainda questiona alguns outros itens, como a seguir apresentados: "Não houve qualquer informação relativa à Escola Caminho das Estrelas (ECE); Não houve informação relativa à receita da ETRB no ano de 2014; Não houve resposta objetiva quanto ao órgão da FAB responsável pela determinação das receitas para o Colégio Brigadeiro Newton Braga (CBNB) e para a Escola Tenente Rêgo Barros (ETRB); Não foi encontrada na LOA qualquer determinação de receita para o CBNB e para a ETRB; O Plano de Ação do Comando da Aeronáutica citado pelo COMAER não foi encontrado na internet; Não foi respondido em qual site estão disponíveis tais informações, (...)".

Em relação a esses tópicos, têm-se em comum, em primeiro lugar, os dados relativos à Escola Caminho das Estrelas. Embora o COMAER observe em resposta ao NUP 60502.002463/2017-33, que "(...) não há previsão no Plano de Ação do Comando da Aeronáutica para a Escola Caminho das Estrelas (ECE)", cumpre informar também que a entidade encaminhou ao cidadão recorrente os Planos de Ação e detalhamentos que tratam dos recursos destinados para as Escolas. Ressalta-se ainda que o Plano de Ação de 2013 não foi enviado, conforme palavras da recorrida, "(...) devido às diversas alterações ocorridas no Orçamento do COMAER no decorrer do ano." Com isso, ainda que se leve em consideração que um dos documentos não tenha sido encaminhado, **nos termos da Súmula CMRI nº 6/20153**, informações relacionadas à integração entre o planejamento e a execução orçamentária das escolas (como Programas, Ações Orçamentárias, Fontes e Unidades Gestoras) para o período demandado foram entregues, juntamente com informações enviadas anteriormente ao recorrente. O COMAER esclareceu ainda que: **"Os Planos de Ação do Comando da Aeronáutica estão disponibilizados somente na rede interna do Comando da Aeronáutica."**

9. Especificamente, no que diz respeito ao NUP 60502.002468/2017-66, elucida-se que o valor apresentado ao exercício de 2014 para a ETRB provém do fato de não ocorrerem, conforme email enviado ao recorrente, receitas ordinárias para essa escola, no exercício em questão. No entanto, como informe conexo para o presente item, tem-se que, por meio de outros pedidos de acesso à informação do mesmo recorrente, as receitas para a referida escola, por meio de contribuições tipo Guia de Recolhimento da União representaram R$ 2.572.059,26 e que as despesas discricionárias, todos para 2014, R$ 2.417.069,03.

Informa-se por fim que os Planos de Ação, enviados ao cidadão em conjunto com detalhamentos relacionados ao supramencionado Plano Interno, representam documentos oficiais que contêm informações relacionadas à gestão dos recursos para as mencionadas escolas (como o Programa e a Ação Orçamentária). Esses detalhamentos detêm relação direta com o orçamento público, pois tratam das dotações relativas a cada ação programada na LOA.

Conclusão

De todo o exposto, considera-se pela perda de objeto, em relação às informações sobre os Planos de Ação de 2014 a 2017 e informações relacionadas aos recursos para o período solicitado e pelo não conhecimento, no que tange à entrega do Plano de Ação 2013, nos termos da **Súmula CMRI nº 6/2015**.

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

Este parecer segue a mesma linha argumentativa dos anteriores. Os destaques em negrito comprovam isto.

Porém, duas questões são importantes para se analisar: o Plano de Ação da Aeronáutica, já referenciado nos protocolos anteriores, e uma nova informação, a Súmula CMRI nº 6/2015.

As informações contidas nos Planos de Ação da Aeronáutica, inicialmente, foram apontados como informação pública disponível na internet. Em seguida, o COMAER afirmou para a CGU que *os Planos de Ação do Comando da Aeronáutica estão disponibilizados somente na rede interna do Comando da Aeronáutica*, confirmando as inferências realizadas até aqui sobre a ausência de publicização de informações a respeito da gestão orçamentária das EAF. Mesmo assim, as informações sobre as EAF contidas nos Planos de Ação da Aeronáutica são absoluamente genéricas, se dando apenas como recursos disponíveis para ensino assistencial, como será verificado em subcapítulo específico sobre este tema.

Ao pesquisar no site *Acesso à Informação* do Governo Federal, identifiquei a Súmula CMRI nº 6/2015, composta de apenas um artigo, na qual se resolve que:

> A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho (BRASIL, 2015).

Desse modo, interpreto que estão interditados quaisquer recursos dessa natureza a esta Comissão. Este foi o motivo pelo qual desisti, mesmo discordando dos pareceres da CGU, de recorrer à CMRI, uma vez que a própria Comissão entende que *a declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa*.

O termo satisfativo, adjetivo que determina a decisão, não corresponde a um mero sinônimo de satisfação. Pelo contrário, *ao satisfazer,* (...) *está o julgador imunizando o direito, ainda no aguardo de decisão final, de eventual perigo de dano irreparável ou de difícil reparação*, *pois tudo que satisfaz assegura* (GOMES, 2005). Em outras palavras, a satisfatividade pode ou não gerar satisfação de uma das partes do processo, mas justifica a decisão e determina o seu cumprimento, ou seja, a inexistência da informação é uma informação. Assim, o cidadão teve acesso à informação, mesmo que a informação acessada seja a de que não existe informação e, assim, deve se contentar, superando unilateralmente a sua irresignação.

Este estágio da pesquisa foi o suficiente para se comprovar a hipótese de inexistência de acesso a uma série de informações a respeito da gestão orçamentária das EAF.

Complementarmente à análise deste parecer e da Súmula CMRI nº 6/2015, em protocolo de outra solicitação, descartada ao longo da pesquisa, no qual o acesso à informação também era negado, foi aberta a possibilidade pelo Sistema e-SIC, por meio da aba *Cumprimento da decisão*, para se fazer uma denúncia sobre a ausência de informação, caso o COMAER não respondesse até o prazo limite imposto pela CGU, como se pode verificar na imagem a seguir.

Figura 16 - Aba Cumprimento de Decisão

Fonte: CGU, 2018. Elaborado pelo autor.

No último parágrafo está escrito que:

> Frisamos que o objetivo da denúncia é garantir o cumprimento das decisões da CGU e da CMRI que constam na aba "Reclamações/Recursos", nos exatos termos em que ela foi publicada. Alertamos que, por meio de uma denúncia, não é possível alterar essas decisões. Acrescentamos que, ao denunciar o descumprimento de uma decisão, V. Sa. estará acusando a entidade pública da realização de uma conduta irregular; por isso, somente deverá apresentar uma denúncia quando estiver certo de que seu direito foi desrespeitado.

A Controladoria Geral da União, um órgão de controle, transfere para o cidadão toda a responsabilidade sobre uma possível denúncia, apesar da reconhecida ausência de resposta do órgão público sobre as informações solicitadas.

Ao transferir para o cidadão a responsabilidade da certeza quanto ao desrespeito ao direito, a CGU não reconhece o Poder Judiciário como instituição estatal que deveria decidir sobre o direito.

A Súmula CMRI nº 6/2015 e este exemplo de comunicado da CGU permitem afirmar que o acesso à informação, assim como a Lei de Acesso à Informação, têm um limite imposto pelo Estado, uma vez que, tanto a CGU e a LAI são instituições contidas no Estado.

Dessa forma, se confirma a ideia de que o Estado não é neutro e, tampouco, representa os interesses de toda a sociedade, uma vez que a classe trabalhadora, que compõe a maioria dos cidadãos do país, se mostra como o lado mais fraco nesta correlação de forças que representa a disputa sobre a promoção de políticas públicas e, consequentemente, a disputa pelo controle sobre o Estado.

3.4.1.4 As previsões orçamentárias

Antes de abordar os Planos de Ação da Aeronáutica, para obedecer a uma certa ordem cronológica da pesquisa, analisarei as previsões orçamentárias das EAF.

No ano de 2017, solicitei, também por intermédio do e-SIC, as previsões orçamentárias para o ano corrente de cada uma das escolas estudadas.

As primeiras informações estão no quadro a seguir:

Quadro 41 – Previsões orçamentárias para as Escolas Assistenciais da FAB - 2017

MINISTÉRIO DA DEFESA
COMANDO DA AERONÁUTICA
Centro de Comunicação Social da Aeronáutica

Prezado Senhor,

Agradecemos seu contato com o Comando da Aeronáutica (COMAER) pelo sistema e-SIC. Sobre a solicitação em comento, cumpre-nos informar a V.Sª. o seguinte:

PROGRAMA	AÇÃO	DISTRIBUIÇÃO	PREVISÃO ORCAMENTÁRIA
2108	2000.0001	Escola Tenente Rêgo Barros (PA)	2.830.060,00
2108	2000.0001	Colégio Brigadeiro Newton Braga (RJ)	580.567,00
2108	2000.0001	Escola Caminho das Estrelas (MA)	S/P*
			3.410.627,00

Por fim, cabe ressaltar que, nos termos do art. 21, do Decreto nº 7.724/2012, eventual recurso sobre esta resposta poderá ser dirigido ao Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, no prazo de dez dias, a contar da data desta resposta.

Serviço de Informações ao Cidadão
COMANDO DA AERONÁUTICA
Centro de Comunicação Social da Aeronáutica
Esplanada dos Ministérios – Bloco M - 7º andar – Brasília – Distrito Federal
CEP 70.045-900.

Fonte: CGU, 2017.

Ao receber esses dados, recorri à CGU alegando que não tinham sido apresentadas a previsão orçamentária da ECE e, tampouco, a distribuição orçamentária das escolas assistenciais, contendo a previsão das despesas de custeio e de investimentos (não periódicas - obras, aquisição de instalações, material permanente etc.) também solicitadas no pedido inicial, de forma que fosse apresentada a disponibilidade de recursos para as despesas das EAF.

Após 75 dias entre o pedido inicial e uma série de recursos, foi enviada a seguinte informação:

Quadro 42 - Previsões orçamentárias para as Escolas Assistenciais da FAB II - 2017

Pedido: e-SiC 60502000378201731

Solicitante: André Gomes da Conceição

Resumo do Pedido: Distribuição orçamentária das Escolas Assistenciais da FAB para 2017.

Detalhamento: Solicito informações sobre a distribuição assim como a previsão orçamentária das escolas assistenciais da Força Aérea Brasileira para o ano de 2017, sendo as escolas assistenciais em questão: Colégio Brigado Newton Braga (RJ), Escola Tenente Rêgo Barros (PA) e Escola Caminho das Estrelas (MA).

Os recursos orçamentários assinalados abaixo são referentes ao Plano de Ação do Comando da Aeronáutica e do Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ambos para 2017, sujeitos a contingenciamentos impostos pelo Governo Federal.

Instituição Ensino	Programa	Ação	Despesas	Valor	Distribuição Orçamentária
Escola Tenente Rêgo Barros (PA)	2108	2000	Serviços Públicos	R$ 564.002,00	R$ 2.830.060,00
			Serviços	R$ 2.138007,18	
			Material de Consumo	R$ 128.050,82	
	PNAE (1)		Merenda Escolar	R$ 129.230,00	R$ 129.230,00
Colégio Brigadeiro Newton Braga (RJ)	2108	2000	Serviços Públicos	R$ 311.003,56	R$ 580.567,00
			Serviços	R$ 241.883,74	
			Material de Consumo	R$ 27.679,70	
	PNAE (1)		Merenda Escolar	R$ 83.088,00	R$ 83.088,00
Escola Caminho das Estrelas (MA)(2)	2108	2000	Serviços Públicos	R$ 240.000,00	R$ 240.000,00
			Serviços		
			Material de Consumo		
	PNAE (1)		Merenda Escolar	R$ 6.678,00	R$ 6.768,00

Notas: (1) Repasse de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, da FNDE/MEC; e

(2) Devido às características de funcionamento da Escola Caminho das Estrelas, as despesas com material de expediente, tratamento de água, energia elétrica, serviços em geral estão integradas no orçamento da administração do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), havendo no entanto, uma previsão de custos mensais na ordem de R$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Fonte: CPGI.2/DIRENS

Brasília-DF 28 de abril de 2017.

Fonte: CGU, 2017.

Os valores apresentados são exatamente os mesmos, no caso da ETRB e do CBNB, que os constantes nas receitas previstas na LOA para as EAF, segundo o COMAER. Esses valores não se confundem com as Contribuições via GRU. Assim, se reforça a ideia de que os que realizam a gestão orçamentária do CBNB e da ETRB sabem que existem recursos disponíveis para as escolas, independentemente das GRU. Sendo essas informações confiáveis, as GRU representam uma receita extra e que acabam, por sua vez, não sendo utilizadas nas escolas. Ou então, as receitas previstas para as EAF, provenientes do orçamento da FAB, acabam por não serem utilizadas nas escolas. De qualquer maneira, é possível inferir que há uma grande quantidade de recursos disponíveis ou destinados às unidades de ensino e que não são utilizados pelas escolas.

No caso da ECE, as informações acessadas não diferem os recursos voltados para contratação de serviços dos recursos para a compra de bens, realidade que dificulta o planejamento do trabalho docente, uma vez que não se sabe o quanto está disponível para a compra de meios de trabalho como computadores, por exemplo, ou para a contratação de força produtiva (serviços).

Ainda sobre o quadro apresentado anteriormente, a previsão de Ação Orçamentária para a ECE está disponível como *Ação 2000*, contrariando, mais uma vez, o relatório de gestão da unidade escolar, demonstrando mais inconsistências das informações prestadas.

Nas informações apresentadas pelo COMAER, não há discriminação das receitas disponíveis para a realização das despesas discricionárias (não obrigatórias), por exemplo. Assim, os professores são privados da informação a respeito do que está, de fato, disponível em recursos para que se realizem as despesas necessárias de acordo com o planejamento do trabalho docente.

Como os recursos apresentados no documento podem ser contingenciados[50], segundo afirmação do COMAER, se confirma a informação de que estes estão disponíveis para a realização de despesas discricionárias, fato que permitiria a intervenção dos docentes sobre a aplicação dos recursos de acordo com aquilo que esses trabalhadores julgam importante de acordo com as suas reflexões e *práxis*.

[50] O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral) (BRASIL, 2015).

Dessa forma, uma primeira dificuldade para o trabalhador docente está na identificação da parte do orçamento que se pode levar ao mercado para comprar meios de trabalho, de forma que a parcela do orçamento comprometida com as despesas obrigatórias representa maior rigidez quanto às decisões a serem tomadas pelo trabalhador, no que tange à aquisição dos meios de trabalho ideais.

Interpretando de outra forma, o trabalhador docente não sabe o quanto há disponível para trocar por bens ou equipamentos, por exemplo, que ele considere essenciais, num contexto em que a ampla maioria indica precisar de meios de trabalho que não estão disponíveis.

Comparativamente, é factível afirmar que a qualidade e, consequentemente a quantidade, das informações disponíveis com referência às previsões orçamentárias dos IF são superiores às informações disponíveis para as EAF, reforçando o argumento da contradição vivida no modelo de gestão orçamentária das escolas públicas federais.

Assim, aquilo que se define como previsão orçamentária não se coloca concretamente como um instrumento que permita ao trabalhador planejar. É fato que a previsão orçamentária para as EAF existe. Mas esta informação não pertence ao rol de elementos que compõem as condições objetivas da reflexão do trabalho dos professores de maneira que, se a previsão orçamentária não pertence como informação aos trabalhadores, esta informação se torna privada e, assim, aprofunda o processo de estranhamento.

3.4.1.5 Os Planos de Ação da Aeronáutica

De acordo com a Portaria nº. 391/GC4, de 20 de março de 2017, os Planos de Ação da Aeronáutica têm por finalidade

> apresentar [em] a programação orçamentária do Comando da Aeronáutica (COMAER) para o Exercício Financeiro (...), no intuito de viabilizar a elaboração dos Planos Setoriais dos Órgãos de Direção Geral, Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica (ODGSA) e Entidade Vinculada (BRASIL, 2017, p. 3).

Durante a realização das solicitações analisadas anteriormente, foram apresentados os Planos de Ação das EAF. Porém, em relação à ETRB, apenas o Plano de Ação do exercício de 2017 foi enviado[51]. Os Planos de Ação do CBNB, da

[51] Como o prazo de recursos por meio do e-SIC é de cinco dias e o volume de informações a serem analisadas era muito grande, não houve tempo hábil para perceber a ausência dos demais Planos

ECE, da ETRB e do COMAER correspondem, respectivamente, ao ANEXO E, ANEXO F, ANEXO G e ANEXO H.

A importância desses planos para esta pesquisa está, principalmente, no fato de que pela primeira e única vez foram apresentados lançamentos em um sistema oficial da FAB, contendo dados relativos à gestão orçamentária das EAF. Foram enviadas cópias de páginas do *Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário do Comando da Aeronáutica*. Até então, o que havia eram respostas específicas às solicitações protocoladas no Sistema e-SIC.

O que torna também muito importante o acesso a esses planos é o fato de que foram demonstradas pela primeira e única vez as receitas disponíveis para a ECE, além dos valores das contribuições. Mas as informações acerca das despesas da ECE continuam fora de um padrão da realidade do CBNB e da ETRB.

É preciso recordar mais uma vez que, de acordo com o COMAER, todas as receitas disponíveis para as EAF são para a realização de despesas discricionárias. Também é preciso lembrar que, de acordo com o COMAER, existem receitas para as EAF provenientes do orçamento da FAB previsto na LOA.

Como foi declarado pelo COMAER que todas as receitas ordinárias provenientes do orçamento da FAB são para a realização de despesas discricionárias e estão previstas na LOA, não havendo quaisquer outras receitas, excetuando-se aquelas do PNAE, elaborei os quadros a seguir, cada um correspondendo a uma das escolas estudadas.

Quadro 43 – Receitas e despesas do Colégio Brigadeiro Newton Braga no período 2013/2017

COLÉGIO BRIGADEIRO NEWTON BRAGA					
Exercício	Contribuições Mensais (GRU)	Receitas ordinárias provenientes do orçamento da FAB, OU para realização de despesas discricionárias OU previstas na LOA	Receita prevista no Plano de Ação do III COMAR	Despesas discricionárias do CBNB	Despesas declaradas no Relatório de Gestão
2013	446.907,88	1.338.000,00	1.338.000,00	1.079.973,76	953.252,48
2014	378.042,66	1.000.000,00	1.000.000,00	1.259.575,78	1.259.575,78
2015	668.214,64	1.564.910,00	1.000.000,00	1.564.579,51	1.587.000,81
2016	575.612,00	1.567.149,00	1.000.000,00	1.498.056,18	1.498.056,18
2017	521.479,76	580.567,00	580.567,00	994.445,55	N/I
Média	518.051,38	1.210.392,80	983.713,40	1.279.326,15	

Fonte: COMAER, 2018. Elaborado pelo autor.

de Ação do I COMAR para a ETRB. Como o tempo para se conseguir essas informações foi de cinco meses, avaliei que um novo pedido não chegaria antes da conclusão da dissertação e não realizei novo pedido.

Os dados referentes ao CBNB permitem inferir que as contribuições mensais pagas pelos estudantes, juntamente com as receitas previstas pelo Plano de Ação do III COMAR, compõem o total de receitas aplicadas na gestão da unidade de ensino. Apesar de existir uma inconsistência no exercício de 2013, quando há grande disparidade entre as despesas declaradas e as receitas disponíveis, é possível entender em parte como se constitui, grosso modo, o conjunto composto por receitas e despesas da escola. Se estas informações ainda estão longe de representarem bons subsídios ao planejamento do trabalho docente, elas existem e poderiam ser esmiuçadas de modo a se possibilitar concretamente uma relação positiva que permita enfrentar o estranhamento do trabalhador para com os recursos disponíveis para a gestão orçamentária.

Quadro 44 - Receitas e despesas da Escola Tenente Rêgo Barros no período 2013/2017

ESCOLA TENENTE RÊGO BARROS					
Exercício	Contribuições Mensais (GRU)	Receitas ordinárias provenientes do orçamento da FAB, OU para realização de despesas discricionárias OU previstas na LOA	Receita prevista no Plano de Ação do I COMAR	Despesas discricionárias da ETRB	Despesas declaradas nos relatórios de gestão
2013	2.950.038,76	500.000,00 (Emenda Parlamentar)		3.011.786,69 + 499.000,97 (Emenda Parlamentar)	3.011.266,77
2014	2.572.059,26	0,00	N/I*	2.417.069,03	2.417.069,03
2015	2.598.627,43	1.764.360,00	N/I	2.520.983,01	2.520.983,31
2016	2.921.779,48	1.103.551,00	N/I	2.239.358,78	1.285.080,93
2017	2.514.368,51	2.830.060,00	2.830.060,00	2.426.932,21	2.427.099,33
Média	2.711.374,68	1.239.594,20		2.623.026,13	

Fonte: COMAER, 2018. Elaborado pelo autor.
* N/I – Não Informado.

Numa primeira interpretação, verifica-se que existe apenas uma grande discrepância, no ano de 2016, entre as despesas discricionárias e as despesas declaradas no relatório de gestão, o que permite alguma segurança para se identificar um padrão nessas contas. Mesmo assim, a inconsistência entre as despesas declaradas no ano de 2016 é muito grande, quando no relatório de gestão se declara ter gasto apenas 57% do que se despendeu conforme outras fontes do próprio COMAER.

Comparativamente aos dados do CBNB, as contribuições mensais da ETRB ultrapassam o total de despesas, dado que diferencia as condições objetivas de gestão orçamentária entre as duas escolas, como já dito em outras oportunidades.

É possível admitir que a maior receita da ETRB em relação ao CBNB no que tange às contribuições, uma vez que as escolas se equivalem em número de alunos, está no fato da obrigatoriedade do pagamento da mensalidade na ETRB, fato que não ocorre no CBNB. O valor médio das contribuições para o CBNB corresponde a 19% do valor médio arrecadado para a ETRB por meio de GRU.

Confiando nas informações dadas pelo COMAER contidas nos quadros em tela sobre as *receitas ordinárias provenientes do orçamento da FAB previstas na LOA*, há um volume de receitas não utilizadas que está entre 70% e 110% daquilo o que é gasto anualmente nas escolas. E se há receita disponível para serem utilizadas discricionariamente, é possível inferir também que tais receitas acabam sendo utilizadas em outras unidades da FAB que não sejam as escolas.

Sendo assim, associando a vontade declarada pelos docentes de participarem da gestão bem como a necessidade de investimentos e meios de trabalho nas escolas, informações colhidas por intermédio dos questionários, seria possível afirmar que, superado este estranhamento a respeito da gestão orçamentária, os professores disputariam, nas instâncias da Força Aérea, essas receitas em benefício do trabalho docente realizado nas EAF.

É importante dizer, mais uma vez, que a superação do estranhamento não passa apenas pela tomada de consciência. Essa busca pela superação do estranhamento sobre a gestão orçamentária das EAF passaria pela possibilidade de ocorrência de participação dos docentes nos fóruns de decisão, fóruns que se demonstram privativos do Estado-Maior da Aeronáutica.

Quadro 45 - Receitas e despesas da Escola Caminho das Estrelas no período 2013/2017

ESCOLA CAMINHO DAS ESTRELAS					
Exercício	Contribuições Mensais (GRU)	Receitas ordinárias provenientes do orçamento da FAB, OU para realização de despesas discricionárias OU previstas na LOA	Receita prevista no Plano de Ação do DCTA	Despesas discricionárias da ECE	Despesas declaradas nos relatórios de gestão
2013	2.095,00	N/I	654.000,00	N/I	4.619,95*
2014	4.335,00	N/I	500.000,00	N/I	5.759,00**
2015	5.475,00	N/I	500.000,00	N/I	11.036,48
2016	5.035,00	N/I	500.000,00	N/I	38.863,10
2017***	7.290,00	N/I	60.467,00	N/I	N/I

Fonte: COMAER, 2018. Elaborado pelo autor.
* Em 2013 foram declaradas apenas as despesas com o PNAE (Plano Nacional de Alimentação Escolar). Não há qualquer declaração de despesas de custeio ou investimento. As despesas com a construção do prédio novo não foram demonstradas, os quais representaram, no ano, R$ 856.111,24.

** Em 2014 foram declaradas apenas as despesas com o PNAE (Plano Nacional de Alimentação Escolar). Não há qualquer declaração de despesas de custeio ou investimento. As despesas com a construção do prédio novo não foram demonstradas, os quais representaram, no ano, R$ 4.044.663,27.
*** O valor constante para o ano de 2017, apesar de compor o conjunto de dados enviados pelo COMAER, aparece como Plano de Ação do Grupamento de Apoio de São José dos Campos/SP, e não do DCTA, levando a crer que há erro na informação.

Ainda existe uma inconsistência nos dados referentes à ECE. Na Previsão Orçamentária de 2017, os valores são de R$ 240.000,00. Todavia, no Plano de Ação consta o valor de R$ 60.467,00. Porém, como o COMAER aparentemente se enganou e enviou os gastos com ensino assistencial do GAP/SJ e não do DCTA, é mais crível o valor informado por meio da Previsão Orçamentária. Mesmo assim, se se considerar a média histórica compreendida entre os anos de 2013 e 2106, os valores contidos na Previsão Orçamentária de 2017 para a ECE representam menos da metade daquilo que estava disponibilizado com regularidade para a escola ao longo de meia década.

A mesma análise a respeito da ETRB pode ser realizada ao se verificar os dados da ECE. Considerando a confiabilidade dos dados constantes no Plano de Ação do DCTA, no qual se disponibilizou meio milhão de reais por ano para a escola, entre 2013 e 2016, e, considerando também os valores das despesas declaradas nos relatórios de gestão, existiria uma grande sobra de recursos para a ECE. Aparentemente, esta grande sobre de recursos, superior a R$ 450.000,00, permitiria a realização de boa parte das atividades que os docentes julgam importantes e não são realizadas em virtude da falta de recursos, conforme o questionário respondido.

Os valores disponibilizados para a ECE são os mesmos desde 2013, de maneira que tais receitas nada têm a ver com o novo prédio, uma vez que os recursos para a construção da nova escola vieram de outra fonte de receita, a Agência Espacial Brasileira, por meio de verba descentralizada. Dessa maneira, independentemente do prédio no qual funciona a escola, ou seja, nas casas da vila militar ou no prédio novo, a receita permaneceu a mesma.

Retomando a análise do conjunto das EAF, as três escolas têm orçamentos completamente desproporcionais em relação aos seus tamanhos (número de docentes e de estudantes) fazendo com que as condições materiais não sejam as mesmas no processo de gestão orçamentária.

Se se considerar a realidade socioeconômica de cada um dos municípios sede das escolas, as disparidades podem ser ainda maiores.

Considerando o maior valor destinado a cada uma das escolas entre os anos de 2016 e 2017, declarados pelo Comando da Aeronáutica por meio dos seus Planos de Ação, a correlação entre o número de alunos e os recursos disponíveis apresenta o seguinte resultado:

Quadro 46 – Custo por aluno nas Escolas Assistenciais da FAB – 2016/2017

Escola	**Custo/aluno por ano**	**Custo/aluno por mês**
Colégio Brigadeiro Newton Braga	R$ 981,35	R$ 81,77
Escola Tenente Rêgo Barros	R$ 1.977, 68	R$ 164,80
Escola Caminho das Estrelas	R$ 4.310, 34	R$ 359,19

Fonte: COMAER, 2018. Elaborado pelo autor.

Porém, esses dados são desconhecidos dos trabalhadores docentes, de acordo com as respostas dadas pelos professores ao questionário, aprofundando o estranhamento.

3.4.2 O Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica

Nas disposições preliminares do Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica se lê que o órgão responsável pelo Ensino da FAB – DIRENS - busca *uma melhoria coletiva e individual nos processos,* ***na gestão*** [grifo meu] *e nas Organizações em geral* (BRASIL, 2017).

O Plano aborda, sob diversos aspectos, a gestão das *Organizações de Ensino* da FAB. Porém, neste documento de 84 páginas, em nenhum momento são citadas as EAF, apesar de serem analisadas mais de duas dezenas de instituições de ensino, ou *Organizações de Ensino*, da Força Aérea. Tampouco as atividades de caráter assistencial, previstas na Lei de Ensino da Aeronáutica, foram abordadas.

As EAF, como instituições de ensino pertencentes ao SISTENS, estão submetidas ao Plano em estudo e são, neste contexto, denominadas *Organizações de Ensino de Apoio (OEA)* (BRASIL, 2017), pois são Organizações de Ensino não relacionadas diretamente com a atividade fim da Força Aérea Brasileira.

Dessa maneira, algumas passagens do Plano que tratam da gestão das Organizações de Ensino da FAB serão analisadas.

Sobre a *Elaboração da Estrutura Básica e Funcional do Ensino*, um dos resultados esperados é o *estabelecimento de estreita relação entre os setores do DEPENS* [DIRENS] *e das Organizações visando diálogo objetivo e ágil* (BRASIL, 2017, p. 21). Porém, com a suspensão da participação dos professores da direção das escolas no CBNB e na ETRB, e a subordinação da ECE ao CLA, e não diretamente à DIRENS, aliada à inexistência de participação docente na gestão orçamentária, reforça-se o impedimento do desejado *diálogo objetivo e ágil* com os trabalhadores civis das EAF.

Sobre *Recursos Humanos Especializados para a Área do Ensino*, está escrito que: *torna-se necessária a implantação de uma política de captação e capacitação de pessoal que esteja diretamente envolvido com o planejamento e execução das etapas propostas no referido plano* (BRASIL, 2017, p. 40). Porém, os docentes lotados nas EAF não participaram, ou não foram *captados*, do planejamento ou da execução deste Plano.

No anexo do Plano de Modernização que trata da *Capacitação do Gestor para o Ensino*, o COMAER justifica a sua importância de maneira que:

> Capacitar gestores para o ensino é um desafio para o DEPENS [DIRENS], visto que as diretrizes para o provimento de cargos e funções no ensino ainda não contemplam uma estratégia de investimento na captação, na qualificação e retenção do recurso humano para o Sistema. Muito do observado, acerca das necessidades de investimento na qualidade da educação oferecida, resulta da comprovada dificuldade de compreensão das responsabilidades pedagógicas, em razão da ausência de preparo para o exercício de funções estratégicas do ensino. O desenvolvimento do ensino no COMAER perpassa diretamente pelas responsabilidades pedagógicas, que dependem crucialmente do nível de conhecimento das lideranças. A grande influência que essas lideranças exercem sobre seus liderados, como gestores, pode interferir em projetos importantes para a qualidade do ensino, quando as decisões são tomadas distantes do cenário educacional. Em seu cotidiano, as prioridades na agenda de um Comandante de Organização de Ensino, Chefe da Divisão de Ensino e membros da equipe técnica compromete cada vez mais tempo com questões distantes dos aspectos pedagógicos. Atualmente, o processo de seleção de indicados para assunção de cargos de gestão nas OE prioriza profissionais com expertises na área de gestão pública. Para o ensino é mister que sejam implementadas estratégias, aliadas à gestão do conhecimento, que propiciem identificar o perfil do administrador do ensino e o preparo de militares no decorrer de suas carreiras de forma a alavancar melhorias na qualidade do ensino militar. Compete ao DEPENS [DIRENS] desenvolver ações que promovam competências necessárias ao desempenho de cargos ou funções diretamente relacionadas à gestão pedagógica, criando estratégias para identificar, atrair e reter recursos humanos que apresentem afinidades para o ensino, alinhando o perfil à gestão do conhecimento (BRASIL, 2017, p. 41).
>
> Dessa maneira, se conclui o texto:
>
> RESULTADOS ESPERADOS:

> a) Gestores do ensino capacitados para assumirem responsabilidades pedagógicas como líderes, fortalecendo a consciência de conhecimentos especializados necessários para alavancar melhorias na qualidade do ensino;
> b) Gestores com foco em liderança voltada para o ensino; e
> c) Retenção de profissionais que tenham afinidade para o ensino, alinhando o perfil à gestão do conhecimento (BRASIL, 2017, p. 41)

Ao correlacionar o Plano de Modernização e a realidade posta pelos docentes no questionário, se verifica uma contradição entre os resultados esperados registrados no Plano, os interesses docentes a respeito da gestão das EAF e o que se pratica atualmente nessas escolas.

Corrobora a inferência sobre esta contradição o documento produzido (ANEXO O) no Primeiro Encontro Nacional das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira, organizado pelo SINASEFE, o qual contou com mais de 40 professores das três escolas estudadas, realizado em janeiro de 2018, na cidade de São Luís/MA, onde foram realizadas as seguintes deliberações relacionadas com a gestão orçamentária das EAF:

> Reivindicar a coerência da Diretriz para a Reestruturação da FAB e do Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica com a gestão atual das Escolas Assistenciais da FAB, bem como a participação efetiva e direta dos servidores civis no processo de reestruturação das Escolas Assistenciais da FAB;
> Retomar a gestão democrática no CBNB e na ETRB, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e com a Lei de Ensino da Aeronáutica;
> Participar da elaboração dos Regimentos Internos das Escolas Assistenciais da FAB, levando em consideração a legislação vigente, por meio da representação das suas comunidades escolares;
> Manter a gestão democrática na ECE, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e com a Lei de Ensino da Aeronáutica;
> Apoiar a ADI nº. 5082/2013, a qual se opõe à obrigatoriedade de pagamento de mensalidades nas escolas do Ministério da Defesa (ANEXO O).

Dessa Forma, há uma contradição entre os interesses dos docentes lotados nas EAF sobre a gestão dessas escolas e o modelo de gestão que de fato ocorre nessas unidades de ensino, perpassando pela gestão orçamentária, e este debate nessas escolas é bastante atual.

O Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica valoriza de tal forma a gestão orçamentária que, no anexo que trata da *Adequação de currículo operacional nas Escolas*, se define como estratégia:

> a) Oferecer instrução adequada para que o graduado e o cadete da AFA[52] sejam contemplados com o conhecimento exigido executar as operações básicas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), sistema

[52] Academia da Força Aérea.

> corporativo utilizado para atuação na área de execução orçamentária e financeira;
> b) Realizar o Curso de SIAFI em três fases, sendo duas à distância e uma presencial, esta apenas para os operadores que executam inserções ou alterações no SIAFI. Para os operadores que apenas consultam o sistema, o IEFA[53] propiciará dois cursos à distância (BRASIL, 2017, p. 56).

Sendo assim, se o Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica prevê capacitação dos seus futuros profissionais de maneira que saibam manusear o SIAFI, porque esta atividade formativa não está proposta também os professores civis lotados nas EAF? Ainda deve ser relembrado que, para se acessar o SIAFI, a FAB é o órgão cadastrador responsável por dotar o servidor com uma senha pessoal de acesso ao sistema.

O cadete (futuro oficial) e o graduado (sargento e sub-oficial) compõem o quadro dos futuros profissionais que atuarão na FAB e, desse modo, o COMAER determina que todos os militares devem ter conhecimento relativo ao SIAFI, independentemente de trabalharem direta ou indiretamente com a gestão orçamentária das organizações da FAB.

Este fato revela, em alguma medida, o quanto a gestão orçamentária é estranha aos professores civis das EAF, os quais não passam por qualquer tipo de treinamento sobre o SIAFI e, tampouco, têm acesso a sistemas afins que tenham alguma relação com a gestão orçamentária da FAB.

É possível concluir que a modernização proposta pelo Plano em questão e a realidade apontada pelos professores no que diz respeito à gestão orçamentária das EAF, pode ser encarada como um conjunto de propostas que tenda a *pender para o mudancismo, porém* [que] *estarão sempre nas garras da "modernização conservadora" e do "conservadorismo ilustrado"* (FERNANDES, 2014), uma vez que a participação dos trabalhadores docentes sobre a gestão orçamentária das EAF continua impedida.

Em outras palavras, sustentadas mais uma vez pela autoridade de Florestan Fernandes, é possível interpretar o ato de planejar uma modernização como uma prática que não rompe com a ordem estabelecida e pode ser encarada como forças que podem *impedir a mudança quanto podem colaborar com os "modernizadores" e gestar uma "modernização conservadora", de cima para baixo* (FERNANDES, 2014, p. 295)

[53] Instituto de Economia e Finanças da Aeronáutica.

3.5 **A política do Comando da Aeronáutica sobre a gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira**

Encaminhei um conjunto de perguntas ao COMAER, via e-mail institucional, no qual me identifico, por intermédio da matrícula SIAPE[54], como servidor público federal, lotado no CBNB. Informei também que este conjunto de perguntas representava parte da pesquisa que eu realizava para a obtenção do título de mestre em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

Essas perguntas foram encaminhadas, primeiramente, ao Centro de Comunicação Social da Aeronáutica (CECOMSAER), por intermédio do serviço *Fale Conosco* da FAB, em 11 de dezembro de 2017. Porém, não houve retorno.

Dessa forma, em janeiro de 2018, encaminhei as mesmas perguntas para o endereço eletrônico oficial da DIRENS e do Estado-Maior da FAB. Também não houve qualquer manifestação dessas instituições.

Em maio de 2018, realizei contato telefônico com a secretaria do Diretor da DIRENS, solicitando uma entrevista com o comandante daquela Diretoria para tratar do mesmo assunto. Imediatamente, a ligação foi transferida para o comandante que me solicitou pessoalmente que enviasse as perguntas para o seu endereço eletrônico funcional. Assim, foram enviadas as perguntas no dia 14 de maio de 2018. Da mesma maneira, até o dia 20 de outubro de 2018, não houve resposta.

O conjunto de perguntas está no quadro a seguir:

Quadro 47 – Conjuntos de perguntas enviadas ao Comando da Aeronáutica (COMAER)

SOBRE AS RECEITAS ADVINDAS DAS CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDANTES MATRICULADOS NAS EAF POR MEIO DE GRU
Considere-se que a comunidade das EAF engloba diversos segmentos, compostos pelos militares, pelos docentes e técnicos civis do quadro permanente da FAB e sua entidade representativa; pelos estudantes e seu Grêmio Escolar; pelos pais e responsáveis e sua Associação de Pais e Responsáveis e pelo corpo de diretores das unidades de ensino.
1) Dessa forma, a DIRENS acredita que as receitas das EAF geradas por meio de contribuições a partir de pagamento de GRU pelos responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas, se forem geridas pelos segmentos que compõem a comunidade escolar, podem representar uma otimização do emprego desses recursos, para que se atinjam mais satisfatoriamente os resultados pedagógicos esperados? Por quê?

[54] O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) é um sistema de abrangência nacional criado com a missão de integrar todas as plataformas de gestão da folha de pessoal dos servidores públicos. Hoje, o Siape é um dos principais sistemas estruturadores do governo e é responsável pela produção das folhas de pagamento dos mais de 200 órgãos federais (BRASIL, 2018).

SOBRE O ORÇAMENTO DA FAB E AS EAF
1) Partindo do pressuposto de que o orçamento tem o seu *"aspecto político"* (BALEEIRO 2000, p. 411) e tendo em vista que o orçamento é uma peça de negociação, como se dá na FAB a definição das: a) receitas anuais destinadas às EAF? b) despesas discricionárias das EAF?
2) Na visão da DIRENS, dentre as opções abaixo, qual seria a melhor situação para a produção de um orçamento (definição de origem das receitas e priorização das despesas) das escolas assistenciais da FAB? Ao final, favor justificar a resposta. **Opção a)** Uma situação em que se reúnam todos os segmentos que compõem a comunidade escolar das EAF; **Opção b)** Uma situação em que se reúnam os docentes e técnicos civis, do quadro permanente e lotados nas EAF, o corpo de diretores das EAF e representantes do Comando da FAB; **Opção c)** Uma situação em que se reúnam apenas sujeitos do departamento responsável legal pelo orçamento da FAB; **Opção d)** Somente por meio da chefia do órgão responsável e; **Opção e)** Nenhuma das alternativas anteriores. Justificativa:
3) A definição das despesas discricionárias das EAF poderia ocorrer sob um processo participativo/deliberativo que envolva diretamente, ou por representação, os servidores civis do quadro permanente da FAB lotados nas escolas? a) Em caso afirmativo, como se daria esse processo? b) Em caso negativo, por quê?
4) A definição das despesas discricionárias das EAF poderia ser submetida aos servidores civis, do quadro permanente da FAB e lotados nas escolas, apenas na forma de um processo consultivo? a) Em caso afirmativo, como poderia ser esse processo? b) Em caso negativo, por quê?
5) Quais seriam os limites de uma eventual participação dos docentes e técnicos civis, do quadro permanente da FAB e lotados nas EAF, no âmbito do processo de definição orçamentária em relação: a) à origem das receitas? b) à priorização das despesas discricionárias?
6) De acordo com o entendimento da DIRENS, o processo de construção orçamentária possui alguma característica formativa no sentido da promoção de valores de cidadania, de civismo, de convivência entre outros? Por quê?
7) Os docentes e técnicos civis, do quadro permanente da FAB e lotados nas EAF, buscam interferir sobre as decisões orçamentárias das suas escolas? Em caso afirmativo, de que forma?
8) No *PLANO DE MODERNIZAÇÃO DO ENSINO DA AERONÁUTICA*, o Anexo 1 A 4 – *GERENCIAL: INTEGRAÇÃO E AUTOMATIZAÇÃO GERENCIAL DO ENSINO "refere-se ao projeto de implantação e utilização de Tecnologias de Informação, voltadas à automatização de processos e à disponibilização de informações para a **gestão** do ensino no COMAER"* e afirma que *"(...) o Sistema de informação é a principal ferramenta de gestão operacional, tática e estratégica do ensino que objetiva o efetivo planejamento, execução e controle automatizados de forma sistêmica"* de forma que *"a utilização de modernas ferramentas de TI visa os benefícios que a automatização oferecerá aos processos administrativos e pedagógicos do ensino"*. Dessa forma, como esse projeto viabilizaria o acesso às informações orçamentárias por parte dos servidores civis, do quadro permanente da FAB, lotados nas EAF?
Referências Bibliográficas: BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 15ª. edição ver. Ed. atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro, Forense, 2000. BRASIL. Ministério da Defesa Comando da Aeronáutica Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira Portaria nº 551/gc3, de 13 de maio de 2016. Disponível em www2.fab.mil.br/ecemar/index.php/caem-2018?download=105...diretriz...a...fab BRASIL. Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica, Departamento de Ensino da Aeronáutica. Portaria DEPENS nº 143/sdtp, de 16 de março de 2017. Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica.

Fonte: o autor, 2017.

Dessa maneira, a ausência de manifestação do COMAER, e de suas instituições representantes, é uma informação a ser analisada.

É possível inferir que a DIRENS e o COMAER não consideram ser importante o debate sobre o modelo de gestão orçamentária. Talvez esta posição política venha

de uma crença sobre a qual este é o único modelo possível e que faz as escolas funcionarem da melhor forma, segundo uma vontade universal – ou natural - pois, ao se idealizar o atual modelo de gestão orçamentária, se promove ou aprofunda o estranhamento em relação ao orçamento. Assim, não debater a gestão orçamentária das EAF poderia ser interpretado como uma defesa da manutenção do atual modelo, de modo que outras ideias ou concepções a respeito do tema seriam inválidas. Uma vez que, em virtude de presumido desinteresse, aparentemente não há importância em se debater sobre outra forma de se tratar o objeto orçamento, inferência permitida pela reticência da DIRENS. Destarte, é possível também depreender sobre tal situação que *só o ser imediato, sensível, é realidade autêntica, toda concepção de mundo baseada em ideias (em abstração) já é ipso facto estranhamento* (LUKÁCS, 2013, p. 463).

A ausência de disposição para discutir sobre a gestão orçamentária das EAF também pode ser vista como a admissão de uma função privada da DIRENS, que seria o órgão responsável pela gestão orçamentária, situação prevista na Lei de Ensino da Aeronáutica, mas que, do ponto de vista de outras leis, como a LDB, a LRF e a LAI, este modelo é absolutamente contraditório. Dessa maneira, se reforça a impressão de centralização da gestão orçamentária das EAF.

Obviamente, não existe uma intenção deliberada de um grupo de indivíduos, que representam o Comando da Aeronáutica, de privatizar a gestão orçamentária por si. Existe uma formação dessas pessoas, que passa pela história de cada um, e pela história da própria instituição, sobre os quais pesam, também, diversas formas de estranhamento, quando fazem as suas próprias analogias com aquilo o que foi experimentado ao longo de uma vida.

Assim,

> a analogia desempenha um papel extraordinário nos estágios iniciais do pensamento – e ainda muito tempo depois deles em sentido próprio –, por que o pensamento cotidiano ainda hoje se apoia nela em complexos de questões extremamente importantes na prática: assim, por exemplo, aquilo que na vida cotidiana costumamos chamar de conhecimento humano é, na maioria das vezes, uma generalização analógica mais ou menos ousada ou cheia de ressalvas de experiências passadas (LUKÁCS, 2013, p. 476).

Aprofundando a análise sobre a relação dos trabalhadores lotados na DIRENS com a gestão orçamentária das EAF, é possível dizer que estes também estão expostos ao estranhamento, pois

> (...) não só os trabalhadores, mas também (...) os "estamentos cultos" em geral, pelas mais variadas estreitezas e unilateralidades provincianas, por sua (...) educação moldada para uma só especialidade e pelo acorrentamento vitalício a essa mesma especialidade (ENGELS, 1979, p. 272).

E ainda, por razões ideológicas que se fundam historicamente, os trabalhadores, mesmo que lotados em cargos de direção, estão numa condição na qual

> a vida cotidiana está repleta de tais reificações espontâneas que não se tornam conscientes, e isso não em níveis altamente desenvolvidos. Poderíamos talvez dizer, generalizando: sempre que a reação a um processo (...) já não for mais consciente, mas for efetuada mediante reflexos condicionados, os processos que entram em cogitação são espontaneamente coisificados (LUKÁCS, 2013, p. 478).

Desse modo, como o estranhamento também está presente no trabalho desenvolvido por quem ocupa os cargos no COMAER e na DIRENS, também seria possível dizer que a ausência de resposta deste Comando e desta Diretoria passaria pela coisificação da gestão orçamentária, como se tal processo, assim como a hierarquia militar, fossem da ordem natural das coisas.

> Assim, o controle do fundo público vai além das razões econômicas, pois perpassa também por questões, necessariamente, ideológicas, de modo que aquele que se vê (no mundo das aparências, obviamente) como classe dominante - ou reproduz os valores (ou moral da classe dominante) - como os seus valores, pois estes seriam "universais", veem com naturalidade o autoalienação relativa ao uso do orçamento/fundo público. Assim, se entende o porquê de os trabalhadores lotados no Comando da FAB apoiarem o modelo de gestão orçamentária das EAF e até mesmo "lutarem" para mantê-lo. Contudo, ao mesmo tempo, os trabalhadores docentes lotados nas EAF não se veem como possíveis coparticipantes deste processo de gestão orçamentária, sofrendo a *desumanização* (fruto do estranhamento). Dito de outra maneira,

> A classe possuinte e a classe do proletariado representam a mesma autoalienação[55] humana. Mas a primeira das classes se sente bem e aprovada nessa autoalienação, sabe que a alienação é seu próprio poder e nela possui a aparência de uma existência humana; a segunda, por sua vez, sente-se aniquilada nessa alienação, vislumbra nela sua impotência e a realidade de uma existência desumana (MARX e ENGELS , 2011, p. 48).

[55] Sobre o termo Entfremdung. *Na presente tradução, este (...) conceito foi traduzido preferencialmente por estranhamento", a fim de – inclusive – estabelecer a já referida distinção entre Entäußerung e Entfremdung. Por vezes, em todo caso, a tradução por "alienação" é absolutamente necessária, devido à concretude pressuposta pelo termo na acepção marxiana, sobretudo quando o autor fala de Selbstentfremdung, caso em que "autoestranhamento" seria impossível* (MARX e ENGELS , 2011, p. 11).

3.6 **Conclusões do capítulo**

As contribuições financeiras, realizadas pelos estudantes por meio de GRU, representam a mais importante fonte de receita ordinária – e muito provavelmente a única de fato – para a ETRB. Para o CBNB é uma fonte de recursos muito importante, correspondendo em média a 1/3 do total das receitas. No que diz respeito à ECE, considerando o Plano de Ação da Aeronáutica, tais contribuições têm uma participação muito pequena no conjunto de receitas da escola, ficando em torno de 1% do total declarado.

Dessa maneira, entender a gestão orçamentária das EAF passa por reconhecer essas contribuições financeiras como um elemento de análise fundamental.

A dificuldade de acesso à informação é uma realidade, de maneira que a análise sobre as informações prestadas a respeito da gestão orçamentária torna-se, muitas vezes, deficiente em virtude dos poucos dados conseguidos ao longo de dois anos de pesquisa. E esta dificuldade de acesso à informação se deu num contexto de dedicação que foge ao cotidiano dos professores em sala de aula, uma vez que os dados levantados ocorreram por conta de uma pesquisa *stricto senso* e, como professor das mesmas escolas, só obtive acesso a estas informações porque me foram dadas condições materiais, na condição de pesquisador, pelo Programa de Pós-graduação no qual estive inserido.

Além disso, a ausência de participação dos docentes nos fóruns de deliberação sobre a aplicação dos recursos das EAF por meio dos questionários se confirmou, seja pela declaração constante nos protocolos da CGU, seja pela ausência de manifestação do COMAER a respeito do questionário encaminhado por correio eletrônico.

Dessa maneira, se corrobora, em grande medida, a impressão relatada pelos professores sobre a gestão orçamentária das EAF.

Sobre as características do tipo de recursos disponíveis para as EAF, se confirmou que as receitas são para a realização de despesas discricionárias.

Porém, independentemente da discricionariedade das receitas e despesas, existe a obrigação do COMAER em sustentar as EAF, uma vez que o processo de transferência do CBNB e da ETRB para o MEC, interrompido unilateralmente pela Força Aérea, de maneira que a Aeronáutica se comprometeu a manter as escolas

sob a sua administração, assumindo inteira responsabilidade orçamentária perante as EAF, reafirmou esta obrigatoriedade que a Aeronáutica tem para com as escolas assistenciais.

Desse modo, não a aplicação *per se*, mas a qualidade e o volume dos recursos aplicados nas escolas assistenciais da Força Aérea dependem exclusivamente da vontade política do Comando da Aeronáutica, uma vez que todas as despesas realizadas com as unidades de ensino são discricionárias.

E em se tratando do resultado de uma disputa interna no Comando da Aeronáutica, existe grande incerteza sobre o orçamento das EAF, uma vez que a mudança de percepção deste colegiado, ou a mudança de composição política do mesmo, pode interferir na qualidade dos recursos para as escolas.

Por fim, mesmo com a publicação do Plano de Modernização do Ensino em 2017, verifica-se uma tendência à manutenção do afastamento dos docentes do processo de gestão orçamentária das EAF.

CONCLUSÃO

Faz-se necessário iniciar este capítulo final, em que apresento as conclusões da presente pesquisa, salientando uma característica da gestão orçamentária das EAF identificada durante a realização deste trabalho: existe um processo de centralização do controle do fundo público destinado às Escolas Assistenciais da Força Aérea.

Essa forma de centralização se dá de duas maneiras: em primeiro lugar, passa pela ausência de publicização das informações relativas à gestão orçamentária das EAF e; em segundo lugar, pela inexistência de participação dos professores, e de outros segmentos que compõem a comunidade escolar, sobre a gestão orçamentária das EAF.

Interessante observar que a privatização do fundo público praticada diretamente pela classe dominante, como regra geral dos Estados nacionais burgueses, também pode se dar por intermédio de um segmento da classe trabalhadora que reproduz a lógica do capital em relação ao fundo público, ou seja, para

> a classe cuja "propriedade" *reside* na gestão da articulação entre o público e o privado; seus interesses não têm correspondência com os das outras classes sociais, mas nem por isso deixam de ser reais. O processo de constituição da esfera pública especificou essas funções de forma ainda mais radical: para operar a articulação entre o público e o privado, foi necessária a constituição de um grupo social especial, que se converte em classe exatamente *sem interesse* dos tipos que caracterizam as classes sociais clássicas, o proletariado e a burguesia (OLIVEIRA, 1998, p. 42).

Portanto, se o orçamento como objeto a compor o conjunto de possibilidades de aquisição de meios de trabalho docente na escola pública estatal é estranho (ou não pertence) aos professores, quem detém tal controle ou a quem pertence este objeto? Como se verificou, não são os professores, pois estes também estranham o objeto orçamento e principalmente a condução do seu uso. Consequentemente, nas EAF, se reproduz a lógica sobre a qual a gestão orçamentária é função privativa, haja vista que não há participação docente. Desse modo, os docentes, servidores públicos que exercem a atividade fim de uma escola, têm impossibilitada ou obstaculizada a construção das condições materiais que viabilizariam o seu trabalho a partir dos seus pores teleológicos.

Para aprofundar esta conclusão, é importante relembrar que a propriedade privada também é uma produção humana. A propriedade privada não é uma

produção *da* natureza humana, mas um resultado *de* relações humanas específicas de um tempo e de um espaço. Assim, se o trabalho estranhado e a propriedade privada se relacionam, isto se dá essencialmente numa relação de complementariedade.

Dessa forma, o trabalho docente na escola pública, como outro qualquer no modo de produção capitalista, tende a ser estranhado, inclusive, com relação ao orçamento, pois *a economia nacional apenas expressa, a seu modo, as leis morais* (MARX, 2010, p. 143). E, no caso do objeto de estudo deste trabalho - a gestão orçamentária das EAF - este estranhamento ocorre devido ao controle centralizado da gestão orçamentária, pois *a propriedade privada material, imediatamente sensível (sinnliche), é a expressão material-sensível da vida humana estranhada* (MARX, 2010, p. 106).

Essa situação se dá porque *a oposição entre a economia nacional e a moral é, também, apenas uma aparência e, assim como é uma oposição, novamente não é oposição alguma* (MARX, 2010, p. 143). Em outras palavras, essa suposta oposição entre *economia nacional* e *moral* é sustentada pelo estranhamento sobre ambas por parte do trabalhador. Exemplificando, no ano de 2016, se construíram os argumentos favoráveis à aprovação da PEC do Teto dos Gastos em nome da defesa da *economia nacional*, de maneira que a única forma possível para se atingir este objetivo supostamente *vital* seria por intermédio do sacrifício da população que, por razões morais, deveria se resignar em nome da estabilidade econômica nacional. Essa é uma falsa oposição. Transferindo este raciocínio para a gestão orçamentária das EAF, isso poderia ser dito da seguinte forma: por uma questão de hierarquia e, logo, por uma razão moral, a gestão orçamentária deve ser conduzida com exclusividade, ou privativamente, pelo COMAER, de maneira que os professores devam se preocupar “apenas” em darem as suas aulas, de modo que a divisão do trabalho aumentaria a eficiência da função precípua da escola, que é a atividade de ensino.

Porém, em contrapartida, poderia ser perguntado o seguinte: como se justifica moralmente, de acordo com a lógica burguesa sobre a propriedade privada, a não participação da comunidade escolar na gestão dos recursos advindos das contribuições mensais que os próprios alunos pagam? Ou ainda: como se justifica os docentes não participarem da gestão orçamentária – prática que poderia melhorar as condições de trabalho, segundo os próprios professores - mas, ao mesmo tempo, exigir desses trabalhadores todos os sacrifícios ao darem as suas

aulas? Talvez a resposta esteja na naturalização que se faz a respeito da divisão do trabalho. Assim, o estranhamento não é apenas uma consequência natural e desinteressada da história, mas a promoção do estranhamento torna-se fundamental para a manutenção desta situação de controle centralizado do fundo público.

Em outras palavras,

> Abordamos um pouco mais extensamente esse entrelaçamento social de acaso e determinidade geral porque, com relação ao fenômeno do estranhamento, imperam, quanto a esse aspecto, preconceitos extremamente polarizados, mas igualmente equivocados. Por um lado, a ontologia da vida cotidiana com frequência desenvolve representações da constituição "fatal" insuperável do estranhamento. É óbvio que as ideologias das classes dominantes estão interessadas na fixação psicológica dos estranhamentos como "dados da natureza" e ininterruptamente agem propagandisticamente em favor disso (LUKÁCS, 2013, p. 437).

Complementarmente a este raciocínio, o trabalho tem o seu *pôr teleológico*, de maneira que *o fim regula e domina os meios* (LUKÁCS, 2013), e, assim, o trabalho docente nas EAF acaba, sob a lógica deste modelo de gestão orçamentária, regulado não pelos professores, uma vez que os docentes não regulam os meios – orçamento – e o produto do seu trabalho, ou o seu fim, em alguma medida, se torna estranho para este trabalhador. Em outras palavras, o professor executa o seu trabalho subsumido a indivíduos estranhos ao fazer docente, ou seja, àqueles que dominam *o meio orçamento*.

Porém, dialeticamente, o trabalhador docente permanece trabalhador docente mesmo quando não está exercendo a docência ou quando tem impedida a realização plena do seu *pôr teleológico*, na medida em que ele é apartado dos meios que conduziriam a um fim desejado. Assim, a potência do trabalhador existe, de maneira que *o arquiteto, mesmo quando não constrói, permanece arquiteto por causa da possibilidade (dýnamis)* (LUKÁCS, 2013, p. 51) e, quando o professor vai além da potência, por meio do trabalho, ele produz uma relação de ensino-aprendizagem, mesmo que sob o estranhamento. Dito de outra forma, o trabalho estranhado não faz do professor um não-professor, mas faz do seu trabalho uma atividade alienada.

Esta potência presente no trabalhador precisa de condições materiais para a sua realização. E o orçamento é uma condição material que permitiria *essa transformação da potência em um ente* (LUKÁCS, 2013, p. 56), pois *o final do processo é o produto, no qual a matéria-prima aparece unida ao trabalho e o*

instrumento de trabalho se converteu igualmente de simples possibilidade em efetividade (MARX, 2011, p. 234).

Assim, uma vez separado do professor, o processo de gestão orçamentária das EAF castra a potência presente no trabalhador docente, de maneira que diversos *pores teleológicos* não se transformam em um *ente* desejado em virtude do controle centralizado dos recursos destinados às escolas. Desse modo, como o uso de tais recursos torna-se privativo, *"o ter" representa, na vida dos homens enquanto indivíduos, uma força motriz determinante para o estranhamento* (LUKÁCS, 2013, p. 429).

Portanto, como busca pela superação deste estranhamento, a desejada participação docente na gestão orçamentária seria uma alternativa *decisivamente nova, aquela que faz a passagem da possibilidade à realidade* (LUKÁCS, 2013, p. 58).

Desse modo, ao participar da gestão orçamentária, o docente teria a possibilidade de estranhar menos o seu trabalho, tornando-se cada vez mais produtivo, uma vez que lhe sobraria cada vez mais tempo para outras atividades na escola que, anteriormente ao estranhamento da gestão orçamentária, não eram passíveis de realização. Trocando em miúdos, o docente participar cada vez mais da gestão orçamentária como busca pela superação do estranhamento não significa um acúmulo de tarefas e mais horas de trabalho. Caso contrário, o docente estaria, na verdade, ainda mais escravizado por meio da relação de trabalho fabril, aquele que transforma o trabalhador em mercadoria e ao mesmo tempo em máquina. Na verdade, participar da gestão orçamentária, faria sobrar mais tempo para o trabalhador realizar ainda mais atividades pedagógicas porque, uma vez que ele apontasse os melhores meios para realizar as mesmas tarefas anteriormente feitas, o tempo gasto seria menor e a qualidade do seu trabalho aumentaria.

O objetivo da participação docente na gestão orçamentária não está em promover uma escola mais transparente, mas, sim, emancipadora. E essa emancipação se dá por meio da superação deste estranhamento. Obviamente, a transparência é meio fundamental para se atingir a superação do estranhamento, mas a transparência não pode ser o objetivo. Caso contrário, haveria satisfação com a contemplação, o que não é o caso.

Porém, deve-se ter claro que a luta contra o estranhamento não pode ser apenas contra um estranhamento específico. A busca pela superação ao estranhamento deve se dar de forma a se buscar a formação do *homem genérico*.

Simplesmente buscar superar o estranhamento por conta de um novo modelo de gestão orçamentária poderia levar a outro modelo que produziria novos estranhamentos. Dessa forma, não se pode ter ilusão de que se vai superar o estranhamento a respeito do orçamento por meio de um método salvador.

Não se pode acreditar, ingenuamente, em um novo e emancipador modelo de gestão orçamentária, neste mesmo modo de produção, ou seja, quando continuam se articulando da mesma forma as forças produtivas e as relações de produção que caracterizam o modo de produção hegemônico. Uma análise como esta estaria reduzida ao mundo das aparências, apenas.

Tampouco a busca pela superação de um estranhamento não justificaria ignorar os demais estranhamentos conhecidos, de maneira que, por exemplo,

> pai e filho, sendo ativistas sinceros e convictos da libertação dos trabalhadores (portanto, militantes contra o estranhamento), em relação à esposa e à filha continuam opressores e exploradores da pior espécie pequeno-burguesa (portanto, forças estranhadoras e autoestranhadoras) (LUKÁCS, 2013, p. 458).

Assim, *o estranhamento é só um dos fenômenos da socialização. Por maior que seja a sua importância, ele jamais deverá ser considerado como a única objetivação [Objektivation] do processo social* (LUKÁCS, 2013, p. 449), de modo que *o estranhamento constitui apenas uma forma importante no processo de opressão do ser do homem, mas nem de longe é a única*" (LUKÁCS, 2013, p. 451).

Entretanto, tais possibilidades não invalidam a disputa dentro da estrutura estatal, por parte da classe trabalhadora, para se promoverem reformas que venham diminuir tal centralização do controle sobre o fundo público e, consequentemente, a alienação e o estranhamento.

E esta dissertação, fruto de dois anos de pesquisa, motivada pela identificação do estranhamento a respeito do meu objeto de estudo, não promoveu a superação do meu estranhamento, tampouco o dos demais professores - com os quais eu formo a minha personalidade e individualidade -, a respeito da gestão orçamentária das EAF. Contudo, tanto para mim, como para os demais professores, em virtude deste trabalho,

> Quanto mais profundamente uma questão do estranhamento atinge e move um homem no plano pessoal em sua individualidade autêntica, tanto mais social, tanto mais genérico ela própria é. De modo correspondente, tais atos estão tanto mais fortemente voltados em sua intenção para a generidade para si quanto mais profundamente pessoais eles tiverem se tornado, não importando o quanto isso ficou claro ou devidamente consciente (LUKÁCS, 2013, p. 458).

Outrossim, apesar da grande importância que o controle centralizado da gestão orçamentária tem sobre a promoção do estranhamento, a questão ideológica deve ser considerada, sob o risco de a análise incorrer em economicismo.

Dito de outra forma,

> sem a mediação das formas ideológicas, nenhum estranhamento, por mais maciça que seja a determinação econômica de sua existência, jamais se desenvolverá adequadamente e, por essa razão, não pode ser superada de maneira teoricamente correta e praticamente efetiva (LUKÁCS, 2013, p. 538).

Assim, não é apenas este modelo de controle centralizado do fundo público com todos os seus mecanismos, pura e simplesmente, o único fator que leva ao estranhamento, mas sim as bases ideológicas dessa centralização, bem como as suas reificações. Essa base ideológica torna o orçamento e a sua gestão naturalizadas, convertidas no imaginário das pessoas como algo imutável ou imbatível. Porém, o aspecto econômico do estranhamento não pode ser descartado, de forma que *os fundamentos econômicos ainda continuam a existir e operar objetivamente num primeiro momento, isto é, a mudança é real somente nas reações dos homens singulares a tais fundamentos* (LUKÁCS, 2013, p. 538).

De qualquer maneira, a luta apenas contra o estranhamento é uma luta reformista, e não revolucionária. Porém,

> por estarmos diante de uma peculiaridade fática, de cunho histórico-social, objetivamente irrevogável, do estranhamento, somos confrontados igualmente com um importante problema ideológico que de fato surge das contradições histórico-sociais objetivas bem gerais, mas que exerce uma influência decisiva sobre todo o posicionamento ideológico perante o desenvolvimento do capitalismo (LUKÁCS, 2013, p. 548)

E essa luta não pode ser travada individualmente, até porque seria ingenuidade separar as ações individuais das ações coletivas. Se o indivíduo age de determinada maneira, é porque a sua história, de ser social, lhe permitiu perceber as condições dadas para que agisse (ou pensasse ou propusesse) de tal forma. Se um indivíduo combate o estranhamento, não é porque ele é especial e tampouco porque é uma luta exclusiva dele. O indivíduo absorve essa luta por estar dentro de um coletivo que, de alguma maneira, também enfrenta esse estranhamento. Quando se encara a luta contra o estranhamento de maneira individualizada,

> Nesse caso, parece ser possível só um embate trágico (ou mesmo tragicômico e até puramente cômico) contra o próprio estranhamento; as sublevações individuais fáticas convertem-se em casos limítrofes isolados ou surge a convicção – a comicidade da sublevação e o seu caráter absurdo iniciam a transição para essa fase – de que somente a adaptação aos

> estranhamentos poderia corresponder às condições reais da vida humana. A muito frequente postura intelectual-crítica perante o estranhamento assume, então, em muitos casos, a forma do conformismo não conformista, interiormente hipócrita e, por isso mesmo, aprofundadora do estranhamento fático (LUKÁCS, 2013, p. 582)

Destarte, este trabalho representou um salto do empirismo individual para um início de descoberta da essência do fenômeno identificado, que é a gestão orçamentária das EAF. E este salto só foi possível por meio da participação dos docentes das EAF, dos trabalhadores lotados na DIRENS e demais órgãos do COMAER, da CGU e da UERJ.

Apenas assim foi possível confirmar a hipótese de que o modelo de gestão orçamentária das Escolas Assistenciais da Força Aérea Brasileira tende a aprofundar a condição de trabalho estranhado.

Contudo, esta conclusão se completa por meio da afirmação de que o modelo de gestão orçamentária das EAF não é um modelo que difere da relação que se estabelece com o fundo público no Estado brasileiro, pois a lógica dominante ocorre de tal forma que *a dialética do processo resulta em que ele é urdido para assegurar os interesses privados, mas só o pode fazer, somente se torna eficaz, se eles se transformam em interesses gerais, públicos* (OLIVEIRA, 1998, p. 51).

Assim, se os Institutos Federais foram utilizados como parâmetro de comparação às EAF, neste caso, pelo menos do ponto de vista da constituição legal do seu modelo de gestão orçamentária como um modelo que gera maior participação pública, aparentemente, tais institutos representam exceção à regra no que diz respeito à gestão do fundo público no Brasil.

Por fim, classifico a gestão orçamentária das escolas assistenciais da Força Aérea Brasileira como estranha e vulgar. Em primeiro lugar, é estranha para o público composto pelos trabalhadores lotados nessas escolas, pais e estudantes, uma vez que não conhecem o funcionamento deste modelo de gestão e tampouco participam deste processo. Dialeticamente, também é vulgar porque o tema orçamento é lugar comum nas conversas cotidianas e não só nas EAF. É tácito, portanto, o conhecimento sobre o fato de que são os recursos públicos que fazem o Estado funcionar. Mas tal conhecimento permanece na superficialidade, ou vulgaridade, quando se naturaliza a centralização do controle sobre o fundo público. Assim, essa lógica naturalizada e vulgar se reproduz nas escolas assistenciais da Força Aérea Brasileira quanto ao objeto gestão orçamentária.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. rev. atual. e ampl. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem. Problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem.** Tradução de Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira. 10ª. ed. São Paulo: Annablume Hucitec, 2002.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Económicas**, Coimbra, v. XLIX, p. 57-77, 2006. Disponivel em: <http://hdl.handle.net/10316.2/24845>. Acesso em: 11 jun. 2018.

BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. 15ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BOY, L. C. G. Dicionário - verbetes. **Gestrado - Grupo de estudos sobre política educacional e trabalho docente**, Belo Horizonte, 2002. Disponivel em: <http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=43>. Acesso em: 04 julho 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de de zembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**, Brasília, 20 dez 1996. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm>. Acesso em: 26 junho 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.**, Brasília, 4 mai 2000. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 9 julho 2018.

BRASIL. Instrução Normativa nº 03 de 23 de maio de 2001. **Secretaria do Tesouro Nacional STN**, Brasília, 23 mai 2001. Disponivel em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/392868/inst_norma_03_01.pdf>.

BRASIL. **Programa Dinheiro Direto na Escola:** uma proposta de redefinição do papel do Estado. Brasília: INEP, 2007. Disponivel em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Programa+dinheiro+direto+na+escola+uma+proposta+de+redefini%C3%A7%C3%A3o+do+papel+do+Estado+na+e

duca%C3%A7%C3%A3o/f39b25b6-d796-45b2-b701-6ccc1bdf2296?version=1.2>. Acesso em: 20 junho 2018. Vera Maria Vidal Peroni, coordenadora geral.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dez. de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.**, Brasília, 29 dez. 2008. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm.>.

BRASIL. Lei nº 12.464, de 4 de agosto de 2011. **Dispõe sobre o ensino na Aeronáutica; e revoga o Decreto-Lei no 8.437, de 24 de dezembro de 1945, e as Leis nos 1.601, de 12 de maio de 1952, e 7.549, de 11 de dezembro de 1986**, Brasília, 4 ago 2011. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12464.htm>. Acesso em: 27 junho 2018.

BRASIL. Lei nº 12.772, de 28 de dezembro 2012. **Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei no 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Te**, Brasília, 28 dez 2012. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm>. Acesso em: 27 junho 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - Secretaria de Orçamento Federal. **Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2012**, Brasília, 2012. Disponivel em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/sistemas/docs/2123.pdf>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 86, de 17 de mar. de 2015. **Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.**, Brasília, 17 mar. 2015.

BRASIL. FAQ GRU. **Secretaria do tesoura Nacional STN**, Brasília, 2015. Disponivel em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/guia-de-recolhimento-da-uniao-faq>. Acesso em: 18 julho 2018.

BRASIL. O que é contingenciamento? **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, Brasília, 22 mai 2015. Disponivel em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>. Acesso em: 16 julho 2018.

BRASIL. O que é orçamento público? **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, Brasília, 22 maio 2015. Disponivel em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>. Acesso em: 22 julho 2018.

BRASIL. Súmula CMRI nº6/2015. **Acesso à Informação Governo Federal**, Brasília, 27 jan 2015. Disponivel em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/sumula-cmri-6-2015>. Acesso em: 22 julho 2018.

BRASIL. Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica. **Portaria DEPENS nº 143/SDTP, de 16 de março de 2017**, Brasília, 16 mar 2017. Disponivel em: <http://www.fab.mil.br/cabine/anexos/_pca_37-11.pdf>. Acesso em: 22 julho 2018.

BRASIL. Portaria nº 391/GC4 Ministério da Defesa - Comando da Aeronáutica. **Aprova o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica para o Exercício Financeiro de 2017**, Brasília, 20 mai 2017.

BRASIL. Postaria Nº 1.887/GC3, de 20 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre a subordinação da Escola Tenente Rêgo Barros e do Colégio Brigadeiro Newton Braga.**, Brasília, 20 dez 2017. Disponivel em: <http://portal.imprensanacional.gov.br/web/guest/consulta?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=http%3A%2F%2Fportal.imprensanacional.gov.br%2Fweb%2Fguest%2>.

BRASIL. Emendas ao orçamento. **Senado Notícias**, 2018. Disponivel em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. e-SIC. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**, Brasília, 08 jul 2018. Disponivel em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>.

BRASIL. Ministério da Fazenda - SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados. **Siape - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos**, Brasília, 20 julho 2018. Disponivel em: <http://intra.serpro.gov.br/linhas-negocio/catalogo-de-solucoes/solucoes/principais-solucoes/siape-sistema-integrado-de-administracao-de-recursos-humanos>.

BRASIL. Portaria DIRENS Nº 215/SDGE, de 28 de maio de 2018. **Reedita o Regimento Interno do Colégio Brigadeiro Newton Braga**, Brasília, 28 mai 2018. Disponivel em: <http://www2.fab.mil.br/cbnb/images/organograma/RICA_CBNB_28052018.pdf>. Acesso em: 27 junho 2018.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania / v. 15, n. 56 • São Paulo: 2010**, São Paulo, 15, 2010. 8-28. Disponivel em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/download/3190/2093>. Acesso em: 22 jun. 2018.

COTTA, M. Representação política. In: BOBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 1ª. ed. Brasília: Universidade de Brasíla, v. I, 1998. p. 1101-1107.

DAVIES, N. A contabilização da receita e despesa em educação pelo TCU: omissões, inconsistências e equívocos. **RBPAE**, Goiânia, v. 26, p. 267-285,

mai./ago. 2010. Disponivel em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19717>. Acesso em: 16 julho 2018.

DAVIES, N. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, p. 131-143, jan./jun. 2015. Disponivel em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485895/O+Fundeb+em+perspectiva/e04c88f9-53d2-4f9b-9e80-1277fac4e516?version=1.1>. Acesso em: 11 julho 2018.

DAVIES, N. Desafios do financiamento em planos de educação. **Revista Educação e Cultura Contemporânea, v. 13, n. 33**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 299-320, 2016. ISSN 33. Disponivel em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/issue/view/135/showToc>. Acesso em: 9 julho 2018.

DAVIES, N. O Público, o estatal e o privado no pensamento educacional brasileiro. **Educação em Revista**, Marilia, v. 17, p. 19-34, Jan.-Jun. 2016. Disponivel em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/educacaoemrevista/article/view/5861/0>. Acesso em: 16 julho 2018.

ENGELS, F. **A revolução da ciência segundo a senhor Eugen Dühring**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

FERNANDES, F. **Florestan Fernandes na constituinte:** leituras para a reforma política. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014.

FONSECA, M. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Caderno Cedes**, Campinas, 23, dezembro 2003. 302-318. Disponivel em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a04v2361>. Acesso em: 20 jun. 2018.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILI, P.; SILVA, T. **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoloiberalismo. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49.

GOMES, V. A. L. Fungibilidade entre cautelaridade e satisfatividade (o novo § 7º do art. 273 do Código de Processo Civil Brasileiro). **Migalhas**, 2005. Disponivel em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI17051,81042-Fungibilidade+entre+cautelaridade+e+satisfatividade>. Acesso em: 22 julho 2018.

GONTIJO, V. http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil. **Câmara dos Deputados**, 2004. Disponivel em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 22 dezembro 2017.

GORTARI, E. D. **Introduccion a la logica dialectica**. 5ª. ed. Mexico DF: Grijalbo, 1979.

GORZ, A. **O imaterial:** conhecimento, valor e capital. Tradução de Celso Azzan Júnior. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

LABOUR PROCESS GROUP BRIGHTON. O processo de trabalho capitalista. In: SILVA, T. T. D. **Trabalho, educação e prática social**. Rio de Janeiro: Art Médicas, 1991. p. 15 - 43.

LEITE, H. F. Segurança jurídica e elaboração do Orçamento público. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 86, n. Editora Revista dos Tribunais LTDA, p. 128 - 152, Maio-Junho 2009.

LIBÂNEO, J. C. **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. 10ª. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social II**. Tradução de Ivo Tonet, Ronaldo Velmi Fortes Nélio Schineider. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. Disponivel em: <https://gpect.files.wordpress.com/2016/12/ff130318ae9d9b74571de73bdc7d1509.pdf>.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. **Grundrisse:** manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. Tradução de Mario Duayer e Nélio Schineider. São Paulo - Rio de Janeiro: Boitempo - UFRJ, 2011.

MARX, K. **Crítica ao Programa de Gotha**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, K.; ENGELS , F. **A sagrada família, ou, A crítica da Crítica crítica contra Bruno Bauer e consortes**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Grijalbo, 1977.

MÉSZÁROS, I. **A montanha que devemos conquistar:** reflexões acerca do Estado. Tradução de Maria Izabel Lagoa. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MIGUEL, L. F. A democrcia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 483-511, 2002.

NASCIMENTO, J. C. **ENTRE O CIVIL E O MILITAR:** CONFLITOS E TENSÕES NA HISTÓRIA DO COLÉGIO BRIGADEIRO NEWTON BRAGA (1960 - 2010). Rio de Janeiro: Tese de doutorado, 2016.

NETTO, J. P. **Economia política:** uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, F. D. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAOLIELLO, M. D. C. Dicionário - verbetes. **Gestrado - Grupo de estudos sobre política educacional e trabalho docente**, Belo Horizonte, 2002. Disponivel em: <http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=276>. Acesso em: 7 jul 2018.

PINTO, J. M. D. R.; AMARAL , N. C.; CASTRO, J. A. D. O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. **EDUCAÇÃO & SOCIEDADE**, Campinas, p. 639-665, jul-set 2011. Disponivel em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a03v32n116.pdf>. Acesso em: 11 julho 2018.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque Reflexão Contábil**, 25, Maio - Agosto 2006. 16-25.

SENA, P. Reforma tributária e impactos no financiamento da educação. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 69-78.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, v. I, 1996.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, p. 20-45, Julho-Dezembro 2006.

TORRES, R. L. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, v. V: o orçamento na Constituição, 2008.

TSÉ-TUNG, M. **Sobre a prática e sobre a contradição**. São Paulo: Expressão Popular, 1999.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.