

**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Educação**  
**Programa de Pós-Graduação**  
**Mestrado em Educação**

**OS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO:  
DA CONSTITUIÇÃO DA IDENTIDADE À AÇÃO  
COMO CO-GESTORES DE ESCOLA**

**FRANCISCO DAS CHAGAS FIRMINO DO NASCIMENTO**  
**MATR. 04/44979**

**Abril de 2006**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA COMO EXIGÊNCIA PARCIAL PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM EDUCAÇÃO, NA ÁREA DE CONFLUÊNCIA: “ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO”, À COMISSÃO EXAMINADORA DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, SOB A ORIENTAÇÃO DA PROFESSORA Dr<sup>a</sup>. REGINA VINHAES GRACINDO.

## COMISSÃO EXAMINADORA

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. REGINA VINHAES GRACINDO (UnB)  
Membro titular – Orientadora

Prof<sup>º</sup>. Dr<sup>º</sup>. JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA (UFG – Goiânia/Go)  
Membro titular

Prof<sup>º</sup>. Dr<sup>º</sup>. ERASTO FORTES MENDONÇA (UnB)  
Membro titular

É tarefa de cada um de nós reconstruir o mundo.

## **DEDICO ESTE PRAZEROSO TRABALHO,**

À Dalvani e ao Jorge, casal que nas suas particularidades se completava. Ela, negra, bela, guerreira; do enfrentamento, do sangue quente, dos embates diretos, brilhante! Ele, mediador, comedido, e não menos guerreiro, sábio... Por que nos deixaram tão cedo?

À Raímunda e Benedita, Rai e Bené, mulheres e mães, belíssimas na sua negritude, de corpo, de coração, de alma. Belíssimas em seus valores, em suas atitudes, convicções e ações. Por que nos deixaram tão cedo?

À Livramento, companheira dos embates. Hoje reconheço o quanto ela tinha razão e eu tão pouca. Ao dedicar este trabalho a ela, reconheço-a como a responsável maior pela consolidação dos funcionários da educação como categoria organizada nacionalmente.

À dona Nina, da direção, e à Suely, funcionária, do SAE, para em seus nomes dedicar este trabalho a todas as companheiras e companheiros daquela entidade que convivi por mais de duas décadas. A todos e a todas, independente dos conflitos.

Sem essas companheiras e companheiros, que atuaram e atuam nos pátios, na cantina, na portaria, à noite solitários na vigiância e na secretaria da escola, este trabalho, tão prazeroso, não se realizaria.

À Mamãe, dona Maria, de sabedoria, paciência, generosidade e determinação imensuráveis, saudades. Em nome dela, dedico este trabalho a todos os meus familiares.

A todas e todos que gostaria imensamente de citar, mas não tenho espaço nesta lauda, a minha reverência, e milhões de abraços do tamanho do universo!

## AGRADECIMENTOS

À professora Regina Vinhaes Gracindo, pela capacidade, sensibilidade e humildade - virtude dos sábios - na orientação, motivação e indicação de direções ao orientando, fornecendo-lhe os estímulos e os aconselhamentos tão necessários à realização de uma pesquisa.

À Professora Maria Abádia da Silva e ao professor João Monlevade, mais do que professores doutores, militantes e amigos por mais de dez anos. A eles devo em grande parte às reflexões e os acúmulos sobre a temática estudada.

Aos professores Luiz Fernandes Dourado e Erasto Fortes Mendonça.

Ao Luiz, pelas indicações primorosas na qualificação, que me possibilitou vislumbrar outros caminhos que o estudo merecia trilhar.

Ao Erasto pela boa provocação, motivação inicial a realização deste estudo. Foi a partir de uma fala que ainda guardo na memória: “Chaguinha, já existem estudos no campo da gestão sobre professores, diretores, alunos e comunidade. E os funcionários? Vão permanecer ocultados?” Hoje, sinto-me honrado e grato pela provocação.

Às educadoras Juliane, Ana Paula e Evandra que no seu espaço de atuação, a secretaria da pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, tanto contribuem para que a instituição seja de fato, um espaço de ensino, de pesquisa e de extensão. A elas, o meu mais fervoroso agradecimento.

## RESUMO

A presente pesquisa analisa a participação dos funcionários da educação nos processos de gestão na escola. Construído a partir de dois ângulos, no primeiro focaliza a constituição de sua identidade e, no segundo, a sua ação como co-gestores da escola, o estudo está dividido em três partes interligadas. Na primeira parte, a pesquisa buscou analisar como as visões de mundo, que derivam concepções de educação, ao se constituírem como políticas de governo, ressoam nos processos de gestão da educação, em particular na gestão da escola e, ainda, a gestão da educação como construção democrática. Na segunda parte, o estudo traz a construção do percurso que analisou a constituição da identidade dos funcionários da educação no Brasil, recorrendo a elementos históricos para localizar a sua origem e a trajetória. Ainda na perspectiva de elucidar a constituição da identidade dos funcionários da educação no Brasil, buscou, na origem dos primeiros sindicatos e na sua representação nacional, trazer ao estudo elementos originados nos embates recorrentes à sua consolidação como categoria autônoma na educação. Na terceira parte, que analisou como os funcionários da educação eleitos conselheiros se perceberam como sujeitos envolvidos diretamente na construção da gestão da escola; recorreu-se a um estudo empírico referenciado em dez conselheiros eleitos na cidade de Ceilândia, no Distrito Federal, entre 1995 e 1999, período em que a gestão escolar em vigência apresentava componentes democráticos e, ainda, o posicionamento do pesquisador sobre o que o estudo entende por gestão escolar com componentes democráticos. Nas considerações finais, o estudo reflete alguns elementos sobre o que seja identidade funcional e identidade profissional, trazendo ao texto os espaço do meio ambiente e infraestrutura, de alimentação, de multimeios didáticos e administrativo, como possibilidade de se tornarem também espaços de construção de processos educativos escolares.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Gestão da Educação Básica. Gestão Democrática. Funcionários da Educação.

## ABSTRACT

This scientific research analyses the participation of education workers in the process of school management. It is developed from two perspectives: that of the constitution of their identity and that of their actions as co-managers of the school. The study is divided into three interconnected sections. The first analyses how education-based worldviews, enshrined in government policies, influence the process of education management, specifically school management and education management as a democratic construct. The second section seeks to chronicle the historical process by which the identities of education workers have been constructed in Brazil. Particular attention was given to manner in which the first unions and, thus, national representation and the subsequent political struggles influenced this process. The final section analyses how the education workers who were elected counselors fulfilled their role in the construction of school management in their workplace, and puts forward the author's position regarding what characterizes democratic school management. It was based on a field research with ten elected counselors from Ceilandia, Distrito Federal, from 1995 to 1999, a period during which school management was characterized by democratic principles. In the conclusion, the study stimulates reflection about what are functional and professional identities, and looks at the potential of the environment, the infrastructure, the meals, and educational and administrative multimedia tools as area where school educational processes can be further developed.

Key words: Education Policies. School Management. Democratic Education Management. Education Workers.



## SUMÁRIO

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Origem e proposição do problema .....	01
2. Objetivos da investigação .....	04
3. Abordagem metodológica.....	04
4. Configuração geral do trabalho .....	11

### CAPÍTULO I:

#### EDUCAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO OBJETO DE ESTUDO

1. Introdução .....	15
2. Concepções de educação e os seus desdobramentos nas políticas públicas.....	16
3. Da administração à gestão da educação: o processo de metamorfoseamento...28	
4. A gestão da educação como construção democrática .....	42
5. Conclusão .....	52

### CAPÍTULO II:

#### OS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO: DAS ORIGENS À CONSTRUÇÃO DE SUA IDENTIDADE

1. Introdução .....	54
2. A origem e a trajetória dos funcionários da educação .....	55
3. A construção da identidade dos funcionários como categoria autônoma .....	64
4. Conclusão .....	81

### CAPÍTULO III

#### OS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL: COMO CATEGORIA E COMO CO-GESTORES DA ESCOLA

1. Introdução .....	83
2. Os processos de gestão escolar com componentes democráticos no DF .....	84
3. Os funcionários da educação no contexto da gestão escolar .....	93
4. A participação dos funcionários da educação no Conselho Escolar .....	103
5. Conclusão .....	130

CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	131
----------------------------	-----

REFERÊNCIAS .....	138
-------------------	-----

ANEXO .....	143
-------------	-----

## **ANEXO SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS**

AFUSE - Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação do Estado de São Paulo  
APAM - Associação de Pais Alunos e Mestres  
APLB/BA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia  
APP/PR - Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Paraná  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
CODEPLAN - Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central  
CONAFEP – Coordenação Nacional dos Funcionários das Escolas Públicas  
CONED – Congresso Nacional de Educação  
CPB – Confederação dos Professores do Brasil  
CPERS/RS - Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul  
DEFE – Departamento de Funcionários da Educação  
FEDF – Fundação Educacional do Distrito Federal  
FENASE – Federação Nacional de Supervisores do Ensino  
FENOE – Federação Nacional de Orientadores Educacionais  
FETEMS/MS - Federação dos Trabalhadores em Educação do Mato Grosso do Sul  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PPS – Partido Popular Socialista  
PT - Partido dos Trabalhadores  
SAE/DF - Sindicato dos Auxiliadores de Administração Escolar do Distrito Federal:  
SEPE/RJ - Sindicato Representativo dos Trabalhadores em Educação Pública no Rio de Janeiro  
SIND-UTE/MG – Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais:  
SINPRO/DF – Sindicato dos Professores do Distrito Federal:  
SINTEAC/AC - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre:

SITEAL/AL - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas:  
SINTEAM/AM - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Amazonas:  
SINTEGO/GO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás:  
SINTE/PI - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica Pública do Piauí:  
SINTEP/MT - Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso:  
SINTEP/PE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Pernambuco:  
SINTEP/PB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Paraíba:  
SINTE/RN - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Rio Grande do Norte  
SINTERO/RO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Rondônia:  
SINTER/RR - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Roraima :  
SINTE/SC - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina:  
SINTET/TO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Tocantins:

# CONSIDERAÇÕES INICIAIS

## 1. ORIGEM E PROPOSIÇÃO DO PROBLEMA

A presente pesquisa analisa a participação dos funcionários da educação nos processos de gestão na escola. Construído a partir de dois ângulos, no primeiro focaliza a constituição de sua identidade e, no segundo, a sua ação como co-gestores da escola. Integra, ainda, a linha de pesquisa sobre políticas públicas e gestão da educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília que nos últimos anos prioriza pesquisas sobre a temática mencionada.

A temática gestão da educação como campo de estudo e de reflexão não constitui uma questão nova. Contudo, das várias abordagens feitas, os funcionários da educação, como partícipes deste processo, tiveram pouca centralidade tanto no que diz respeito à construção de sua identidade quanto na sua recente posição de co-gestores das escolas.

A luta dos movimentos sociais, em particular dos trabalhadores em educação, na defesa da democracia e contra a ditadura militar no Brasil, imposta ao povo brasileiro em 1964, teve como marco de sua vitória, ainda que incompleta, a promulgação da Constituição de 1988. Entre os avanços obtidos nos embates, a gestão democrática do ensino público como princípio constitucional (Art. 206, inciso VI), com todas as suas limitações, representou para a educação pública um avanço e a possibilidade de, nos sistemas de ensino e nas escolas públicas, serem construídos processos educativos com a participação de todos os segmentos escolares e locais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9394/96, em consonância com os dispositivos constitucionais, ao definir as linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira, apresenta em seu texto a criação dos conselhos escolares (Art. 14), compostos por pais, alunos, professores, funcionários e comunidade local.

Subjacente ao princípio constitucional, a criação dos conselhos escolares propiciou, pela primeira vez na história da educação brasileira, no campo institucional, a possibilidade da participação dos funcionários da educação na gestão das escolas públicas como co-gestores. Contudo, a garantia em lei da participação dos funcionários da educação na gestão escolar é suficiente para que eles saiam da condição de coadjuvantes a co-gestores da escola?

Funcionário da educação, concursado há mais de 28 anos no ensino público do Distrito Federal, vivenciei momentos nos quais os funcionários, nas escolas, discutiam, elaboravam, refletiam, dialogavam, interferiam, construíaam e mediavam coletivamente as questões que diziam respeito à escola nas suas várias dimensões. Também vivenciei

momentos de extremo autoritarismo nas relações escolares, no limite de ocorrerem demissões de trabalhadores em educação somente porque lutavam por seus direitos.<sup>1</sup>

Com outros trabalhadores da educação, presenciei esse processo histórico carregado de contradições, em que na gestão da educação permearam componentes de autoritarismo e de participação, em um movimento pendular. Essas questões, por diversas vezes, deixaram-me perplexo e ao mesmo tempo inquieto. A militância sindical que apontava saídas táticas e indicava possibilidades de ações revelou, a cada momento, a necessidade de buscar no conhecimento já acumulado pela humanidade outros elementos que possibilitassem o fortalecimento da luta, em uma perspectiva que conjugasse as ações táticas cotidianas a outras de caráter mais estratégico (de médio e longo prazos).

Reconhecendo as limitações e, ao mesmo tempo a importância, de um estudo que pretende sistematizar a constituição da identidade dos funcionários da educação e desvelar sua ação nos conselhos escolares, a pesquisa procurou trazer novos elementos e, para tanto, partiu de alguns questionamentos.

A constituição da identidade pode ser verificada, por exemplo, em determinado time de futebol, associação de bairro, escola, ordem religiosa, quando os seus participantes, ao criarem um conjunto de símbolos, de linguagem, de conhecimentos, de fazeres e afazeres específicos, distinguem-se de outros, e na sua consolidação são reconhecidos e identificados por meio de suas especificidades.

Os funcionários da educação, também em um contínuo processo de construção de sua identidade, tiveram de construir símbolos, linguagens, conhecimentos, fazeres e afazeres específicos para se consolidarem. Na consolidação, ao serem reconhecidos, conseguiram espaços para lutarem por seus direitos. Neste sentido, cabe indagar: qual o percurso feito pelos funcionários da educação para constituírem a sua identidade?

Historicamente, os processos eleitorais nas escolas têm ocorrido entre os alunos, pais e professores. Como exemplo, verifica-se a participação de alunos para eleger a diretoria do grêmio estudantil ou o representante da turma. Os pais ou responsáveis pelos alunos organizam-se para a formação da diretoria da Associação de Pais, Alunos e Mestres - APAM ou caixa escolar. Formal ou às vezes informalmente, os professores participam na eleição do coordenador de curso, coordenador da disciplina, coordenador pedagógico, entre outros. Assim, de certa forma, estes segmentos já possuem experiências em algum tipo de participação em processos eleitorais no interior da escola. A ausência de políticas

---

<sup>1</sup>No ano de 1979, foi deflagrada a primeira greve dos professores do Distrito Federal, em plena vigência do regime militar. A reação do governador à greve foi imediata. Ele demitiu 39 professores e promoveu a intervenção na associação, inicialmente com um representante do Ministério do Trabalho e, depois, por meio de uma junta governativa. Essa intervenção vigorou até junho de 1980. Contudo, essa ação do governador não impediu a criação do Sindicato dos Professores nesse mesmo ano, o qual passou a representar, também, os professores das escolas privadas.

voltadas para a criação de espaços de participação dos funcionários da educação em processos eleitorais possibilita ao profissional da educação tal vivência. Neste sentido, cabe indagar: quais as motivações que levaram os funcionários da educação a participarem dos conselhos escolares?

Após uma eleição - seja de vereador, deputado, senador, prefeito, governador, presidente da república, direção do sindicato de uma categoria, direção de associação patronal, direção de uma associação de bairro e não poucas vezes do delegado de base de uma entidade representativa de uma categoria - é comum, tanto pela ótica de quem elegeu, quanto pela do eleito -, ele ser visto somente como o representante junto à instituição para a qual foi eleito. No caso específico aqui localizado, caberia indagar: como se estabeleceu a relação entre o conselheiro eleito e quem o elegeu?

Percebe-se no interior da escola, salvo exceções, que as questões chamadas de pedagógicas estão normalmente associadas às relações de ensino-aprendizagem e, na maioria das vezes, interpretadas como um binômio professor-aluno, em que o núcleo central do espaço de ensino é a sala de aula. Os outros espaços da escola - o espaço alimentar, o espaço administrativo, o espaço de meio ambiente e infra-estrutura e o espaço tecnológico, onde atuam os funcionários da educação - são vistos como áreas secundárias, o que indica que o fazer pedagógico está centrado, quase exclusivamente, na docência. Um dos instrumentos norteadores da construção processual da gestão democrática é o projeto político-pedagógico da escola, em que se pressupõe a participação de todos na construção das metas, tanto políticas, quanto administrativas. Assim, vale também indagar: de que forma os funcionários conselheiros participaram da elaboração e construção do projeto político-pedagógico da escola?

Mendonça (2000), em estudo que analisa as tendências democratizantes presentes nas instituições educacionais do Brasil, aponta resistências, de cunho autoritário, decorrentes da ordem patrimonial, ainda em vigor no país. Ao examinar o fenômeno ancorado em uma sólida base empírica e fundamentado nos estudos sociológicos de Max Weber e na obra de Raimundo Faoro, o autor informa que historicamente as relações estabelecidas nos mecanismos das instituições do Estado brasileiro, em suas várias instâncias, são permeadas por componentes patrimonialistas. Vale lembrar que a escola é também parte integrante do conjunto das várias instituições que compõem o aparelho estatal. Com isso, convém indagar: de que forma estes componentes de ordem patrimonial se refletem na gestão escolar?

## **2. OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO**

A partir dessas considerações, propõe-se identificar e a analisar, no presente estudo, como historicamente construiu-se a identidade dos funcionários da educação, e como dez funcionários de educação, eleitos conselheiros escolares na cidade de Ceilândia/DF, perceberam-se como sujeitos envolvidos diretamente na gestão da educação, no período de 1995 a 1999.

Dito de outra forma, duas questões apresentam-se como fundamentais para serem identificadas e analisadas. São elas:

1. Analisar como, historicamente, foi construída a identidade dos funcionários da educação no Brasil e no Distrito Federal.
2. Identificar e analisar como os funcionários da educação, eleitos conselheiros, se viram como sujeitos envolvidos diretamente na construção da gestão da escola em que atuavam.

Para melhor compreender as duas questões consideradas fundamentais buscar-se-á:

- 1) Por meio de um estudo documental, identificar:
  - a origem e a trajetória dos funcionários da educação;
  - a construção e a consolidação da identidade dos funcionários da educação como categoria autônoma.
- 2) Por meio de um estudo empírico, identificar e analisar:
  - as motivações que levaram os funcionários da educação a participarem dos conselhos escolares;
  - o tipo de representação estabelecida entre o conselheiro eleito e o seu segmento;
  - a forma de participação dos funcionários da educação na elaboração e na construção do projeto político-pedagógico da escola;
  - a ressonância dos componentes de ordem patrimonial na gestão escolar.

## **3. ABORDAGEM METODOLÓGICA**

Uma pesquisa científica, em particular no campo educacional, de um lado é uma atividade humana e social e, assim sendo, carrega consigo os valores e as atitudes decorrentes da história de vida do pesquisador. Por outro, requer o conhecimento de construtos teóricos já elaborados na definição dos critérios para a escolha dos instrumentos da coleta e da interpretação dos dados recolhidos.

É na interseção desses fatores que a pesquisa ganha uma conformação científica e busca conhecimentos novos que vão além do senso comum, “que ultrapasse(m) nosso entendimento imediato na explicação ou na compreensão da realidade que observamos” (GATTI, 2002).

Os construtos teóricos são assentados em conceitos. Segundo o Novo Dicionário Aurélio (1999), o *conceito* pode ser interpretado como representação de um objeto pelo pensamento, por meio de suas características gerais. É preciso alertar, contudo, que o “momento da conceituação inclui a análise e a síntese. Esse é o esforço sistemático e crítico que visa captar a coisa em si”. (CURY, 1989, p. 25). Nesse sentido, conceituar um fenômeno implica compreendê-lo em uma espécie de movimento de contradições e mediações em contínuo, que o apresenta único e ao mesmo tempo parte imbricada a outros fenômenos de um mundo real apreendido pelo homem, como sujeito histórico. Assim, *o conceito* vai além da forma como normalmente é interpretado pelo senso comum. O conceito interpretado de forma isolada carrega em si incompletudes, já que ele é um processo que engloba outros processos, outros conceitos.

Uma pesquisa científica requer também a utilização de algumas categorias. As categorias são conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações. Elas surgem da análise da multiplicidade dos fenômenos e pretendem um alto grau de generalidade. As categorias, nesse sentido, devem estar contextualizadas de forma que não se isolem em estruturas conceituais puras, mas se mesquem de realidade e movimento. Possuem, portanto, simultaneamente a função de intérpretes do real e de indicadores de uma estratégia política. Assim, as categorias só adquirem real consistência quando elaboradas a partir de um contexto econômico-social e político historicamente determinado (CURY, 1989, p. 21).

Uma pesquisa científica põe, assim, o pesquisador frente a várias questões concretas. Uma delas, apreender o objeto em sua singularidade, e, ao mesmo tempo, compreendê-lo dentro de um contexto complexo, marcado pela pluralidade. Cabe ao pesquisador, portanto, ao analisar o fenômeno, e com a sua sensibilidade, imbricar o objeto pesquisado com o que já foi historicamente elaborado e, nessa interação, revelar o objeto na sua essência. Isso significa particularizá-lo para que possa mergulhar no seu interior e, simultaneamente, ampliá-lo, percebendo-o como constituinte de um todo. Este movimento de singularidade e pluralidade do objeto torna-se um desafio: “Para se realizar uma pesquisa é preciso promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento acumulado a respeito dele”. (LUDKE; ANDRÉ, 2003).

Para melhor apreender o objeto desta pesquisa, optou-se por utilizar como instrumento de análise as categorias contradição e mediação.



A *contradição* como categoria de análise tem um papel relevante para o estudo proposto. Ao expressar-se como “uma tensão entre o *já sido* e o *ainda-não*” (CURY, 1989, p.31), possibilita um olhar mais apurado sobre o estudo, pois se trata da gestão da educação como um processo em construção. Além disso, o seu foco localiza-se no espaço da escola pública. Ela, por ser plural e abrigar diferentes interesses, revela-se permeada de contradições, conflitos e mudanças.

A parte empírica do estudo ocorre em Ceilândia/DF, entre os anos de 1995 e 1999, local e período em que foram criadas as possibilidades legais de os funcionários eleitos nos conselhos escolares também se tornarem co-gestores da escola pública. Ao fazerem parte dos conselhos escolares de caráter deliberativo, eles adquiriram possibilidades legais de evoluírem da condição anterior, de apenas coadjuvantes, para se transformarem em co-gestores escolares, o que indica a possibilidade de se promover alterações nas relações no interior da escola. Ou seja, nas circunstâncias históricas e políticas do período, no movimento construído na realidade, abriram-se espaços legais para a reorganização e redefinição do funcionamento da escola.

O caráter inacabado da realidade, ao expressar-se objetivamente, carrega no seu presente (o que é) elementos do passado (o que foi) enquanto projeta-se para o futuro (o que ainda não é). E ao mesmo tempo, ao conceber-se naquilo que é, nega-se. É este movimento de contraditórios que permite “sair do positivismo e do idealismo, pois ambos suprimem, no fenômeno, a distância entre o real e seu porvir” (CURY, 1989, p. 31). Nesse sentido, análises que eliminam a contradição existente nas coisas adquirem um caráter unilateral e faz uso apenas dos conceitos de confirmação e legitimação.

Portanto, a contradição não pode ser entendida apenas como uma categoria interpretativa do real, mas também como sendo, ela própria, existente no movimento do real, como motor interno do movimento, já que se refere ao curso do desenvolvimento da realidade. (CURY, 1989, p. 30).

É no espaço da escola pública que este estudo ocorre. A escola é o *locus* privilegiado de elaboração e difusão das concepções de mundo por meio de idéias pedagógicas. Ao exercer a ação elaborativa e difusora em sua função educativa, a escola, como espaço privilegiado de construção e socialização de saberes, de valores e de atitudes, pode, a partir das concepções de educação a ela introduzida, servir de aparelho ideológico de reprodução, mas também, em seu contraditório, constituir-se em espaço para a transformação.

Outro elemento importante para a pesquisa é a categoria *mediação*, no ato de educar, uma vez que a “educação, como organizadora e transmissora de idéias, medeia as ações executadas na prática social”. (CURY, 1989, p. 28). Justifica-se, portanto, a partir

do momento em que o real não é visto como divisibilidade de processos no qual cada elemento guarda em si o mesmo dinamismo de sua existência, mas como reciprocidade em que os contrários se relacionam de modo dialético.

Ao levar em conta esses elementos, optou-se por uma pesquisa de natureza qualitativa, uma vez que ela possibilita colher, a partir dos dados descritivos de natureza subjetiva, elementos que processualmente permitam a compreensão dos complexos processos das diferentes expressões humanas. De acordo com Ludke e André (2003), os estudos qualitativos permitem iluminar o dinamismo interno das situações, geralmente inacessíveis ao observador externo.

O estudo pretende revelar como historicamente se constituiu a identidade dos funcionários da educação e também a sua percepção sobre a gestão da educação em um período histórico e espaço-territorial definido, com toda a multiplicidade de problemas a ele inerente. Assim, torna-se necessário que o pesquisador apreenda o significado que os funcionários dão às coisas, à sua vida profissional/funcional, e como elas se imbricam em diferentes situações, acontecimentos, procedimentos e interações cotidianas, considerando a heterogeneidade de seus pontos de vista. Dessa forma, o estudo não tem a intenção de confirmar ou informar hipóteses; as interpretações serão construídas à medida que os dados forem se apresentando, com base em informações inter-relacionadas.

### **3.1 O campo da pesquisa**

Com atividades diversas e de diferentes graus de complexidade são exigidos, para ingresso e permanência dos funcionários da educação, diferentes graus de escolaridade, que variam desde o ensino fundamental incompleto até o ensino superior. A carreira dos funcionários da educação é composta por uma pluralidade de funções: de médicos, que acolhem os atestados de saúde; de engenheiros, que fazem o acompanhamento da infraestrutura das escolas; de motoristas, que transportam equipamentos e pessoas, dentre outras. Contudo, por se tratar de uma pesquisa sobre um componente da gestão na escola pública de educação básica, optou-se, neste estudo, por consultar conselheiros eleitos que, em seu conjunto, representam 100% das atividades dos funcionários da educação, com atividades vinculadas diretamente à escola.

Agentes de conservação e limpeza - Atuam no espaço de infra-estrutura da escola, sendo responsáveis pela manutenção e conservação do espaço físico escolar.

Merendeiras - Atuam no espaço alimentar, sendo responsáveis pela preparação e distribuição da merenda escolar.

Agentes de vigilância - Atuam no espaço da vigilância, sendo responsáveis pelo patrimônio da escola, no seu horário de trabalho.

Agentes de portaria - Atuam no espaço de infra-estrutura, sendo responsáveis pelas informações e acesso às dependências da escola.

Apoios técnico-administrativos - Atuam no espaço administrativo, sendo responsáveis pela redação, escrituração e controle dos documentos sob a responsabilidade da secretaria da escola.

Tendo em vista a pluralidade dos sujeitos a serem pesquisados, e por se tratar de uma pesquisa qualitativa e, assim, iluminativa e não amostral, optou-se pela escolha de funcionários eleitos conselheiros no período do estudo. As escolas nas quais eles atuavam não foram estabelecidas *a priori*, pois, com o objetivo de colher as mais variadas impressões dos funcionários conselheiros e ao mesmo tempo fugir de uma possível armadilha espacial, entendeu-se que ao se delimitar *a priori* a pesquisa em uma ou duas escolas, haveria a possibilidade de não se encontrarem nelas funcionários conselheiros com o perfil desejado, o que poderia redundar em dificuldades para o desenvolvimento de um estudo dessa natureza. Optou-se, assim, por identificar dez conselheiros que em seu conjunto representassem as várias funções por eles exercidas na escola. Dessa forma, foram entrevistados três agentes de conservação e limpeza, um porteiro, duas merendeiras, dois vigias e dois apoios técnico-administrativos.

A opção pela cidade satélite de Ceilândia/DF se deu pela singularidade que ela guarda em relação às demais cidades do Distrito Federal. A referida cidade, de um lado, tem um comércio consolidado e um setor industrial bastante forte. Esses dois elementos conjugados colocam-na em uma situação próxima, sob o ponto de vista de geradora de emprego e renda, a outras metrópoles brasileiras e cidades tidas como de classe média do Distrito Federal. Por outro lado, nessa mesma cidade, em decorrência de seu crescimento horizontal advindo de políticas públicas do setor habitacional, também há um grande contingente de famílias com renda *per capita* abaixo da chamada linha de pobreza. Esse paradoxo traz para a pesquisa a possibilidade de uma maior pluralidade de impressões, se comparadas às outras existentes no Distrito Federal, seja predominantemente de classe média ou predominantemente constituída por setores populares.

As relações sociais estabelecidas em Ceilândia carregam uma pluralidade de elementos. No mesmo espaço convivem habitantes oriundos das vilas que foram remanejadas das proximidades de Brasília em 1971, originando a cidade. Cabe ressaltar que o remanejamento ocorreu sem o consentimento e, mais que isso, com a resistência dos moradores, no período mais intolerante da ditadura militar. Junto a eles, estão outros habitantes que por meio dos programas habitacionais do governo local foram adensando horizontalmente a cidade. Constituídos predominantemente por funcionários públicos, estes novos habitantes têm histórias de vida diferentes dos primeiros e não vivenciaram

o período mais difícil da cidade - período em que não existia energia elétrica e a água era distribuída à população em carros-pipa.

Abrigando uma diversidade de manifestações culturais, predominam entre elas duas vertentes que de certa forma representam a afirmação de duas gerações: a geração mais velha, representada predominantemente pelo forró, ritmo nordestino que também se manifesta como uma atitude; e a mais jovem, representada pelo RAP (*rhythm and poetry*), ritmo originado nos guetos das grandes cidades dos EUA e adaptado pela juventude das periferias dos grandes centros do Brasil. Essa modalidade de manifestação ritmo-cultural também é carregada de atitudes, valores e posições em defesa dos moradores dos bairros periféricos com relação às grandes cidades.

Contudo, a característica mais relevante da cidade é o seu alto grau de organização. A população, em sua grande maioria, unifica-se nos momentos de defender os seus direitos como cidadãos ceilandenses. Em períodos anteriores, a cidade chegou a ser chamada pelas autoridades dos governos como o “barril de pólvora do Planalto”; alusão ao seu formato original de barril e aos embates travados pela população na defesa de seus direitos.

### **3.2 Instrumento da coleta de dados**

A escolha de um bom instrumento para a coleta dos dados na pesquisa é uma das condições importantes para a obtenção de resultado com qualidade. Os instrumentos de pesquisa “são como uma espécie de martelo para o marceneiro ou a pá de um pedreiro, que podem utilizá-los de diferentes maneiras, para propósitos e efeitos diferentes”. (GATTI, 2002, p.53). Nesse sentido, optou-se por utilizar como instrumento, fontes documentais e entrevista semi-estruturada, por compreendê-lo como os mais apropriados para o estudo: as fontes documentais para localizar a constituição da identidade dos funcionários; e a entrevista semi-estruturada para colher a percepção dos funcionários sobre a temática, uma vez que ela possibilita uma maior interação com o sujeito pesquisado e também permite tratar de temas complexos que dificilmente poderiam ser investigados adequadamente por meio de questionários. (ALVES; MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2002, p.168).

Foram utilizadas, como suporte à coleta de dados, entrevistas com dirigentes sindicais e registros escritos em duas entidades representativas dos funcionários da educação: uma de abrangência nacional, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, e outra de abrangência regional, que é o Sindicato dos Auxiliares em Administração da Educação no Distrito Federal - SAE/DF. Nelas, buscou-se, nos boletins, resoluções de congressos, registros de seminários, pautas de reivindicações nacionais e locais, elementos que forneceram dados e informações para a construção da história e da luta dos funcionários da educação, que se configuram, também, como objetivo do presente estudo.

### 3.3 Análise dos dados

A gestão da educação acontece com ações concretas, construída nas relações sociais entre os sujeitos envolvidos. A gestão democrática constitui-se e viabiliza-se por meio das relações do corpo social da educação, do qual fazem parte integrante os funcionários-conselheiros eleitos nas escolas. Nesse sentido, a análise procurou fundar-se em um olhar dialético sobre a realidade, ou seja, a partir da realidade concreta procurou-se perceber e apreender o movimento da gestão da educação na ótica dos funcionários da educação.

Em uma tentativa de aproximar a presente pesquisa do materialismo histórico, cabe esclarecer que, de acordo com Frigotto (2001), ele se distingue em três dimensões: como postura, como método e como *práxis*. Assim, retira da dialética materialista histórica qualquer possibilidade de ser utilizada como ferramenta que o pesquisador usa de forma neutra. Desde o momento da escolha desse instrumento, o pesquisador já está vinculando sua postura, sua concepção de realidade e de mundo, e o método servirá como uma espécie de mediação no processo de apreensão, estruturação e exposição do objeto pesquisado, desvelando seus movimentos, transformações e contradições. E completando essas dimensões, o conhecimento da realidade no processo dialético deve se sustentar na e pela *práxis*. A reflexão teórica deve partir da *práxis* e voltar à ela, com a função de transformá-la. Portanto, os princípios que regem a dialética devem ser considerados tanto no processo da realidade que a produz, quanto na sua utilização como instrumento de análise, em vista de uma ação transformadora. Nesse sentido, como categorias analíticas, a contradição e a mediação adquirem relevância, como base no olhar dialético.

Como já previsto anteriormente, além de categorias próprias da dialética, outras categorias analíticas emergiram dos dados coletados por meio da análise documental e das entrevistas com os funcionários-conselheiros, que serviram como parâmetros para a análise empreendida. Segundo Freitas (1995), essas categorias surgem “da atividade de abstração e generalização do homem”, por meio de um processo, de uma atividade, de uma operação de classificação de diferentes dados, obtidos na dinâmica da coleta de informações. A construção de categorias, segundo Bardin (1977), é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero, com os critérios previamente definidos.

A elaboração e a construção das categorias para análise surgem em um espaço definido (foco da pesquisa), como em um processo, por exemplo, quando as pessoas são separadas por divisórias invisíveis, no qual elas podem se comunicar apenas uma de cada vez. Retiram-se as divisórias e, neste momento, em um bailar de vozes aparentemente confusas e inarmônicas, entrelaçam-se questões comuns a todas, e do conjunto emergem

aquelas ainda não desveladas. As vozes identificadas são novamente reagrupadas, construindo-se, deste modo, as categorias de análise.

Com esses cuidados e preocupações, o presente trabalho delimitou algumas categorias analíticas surgidas dos dados coletados, que serviram como lentes de aumento da realidade desvelada e desenharam a configuração geral da pesquisa, descrita no próximo tópico: educação; políticas públicas de educação; gestão democrática da educação; identidade dos funcionários de escola; inserção dos funcionários como co-gestores; e a questão da participação.

#### **4. CONFIGURAÇÃO GERAL DO TRABALHO**

O presente estudo tem como temática a constituição da identidade dos funcionários da educação e sua ação como co-gestores de escola: a experiência da gestão democrática no Distrito Federal, de 1995 a 1999.

Composto por três capítulos, a pesquisa aborda, no primeiro, os elementos necessários de natureza teórica para a compreensão do estudo. No segundo capítulo, utilizando fontes documentais, localiza em alguns momentos da história da educação a origem e a construção da identidade dos funcionários da educação, como categoria autônoma. No terceiro e último capítulo, focado na pesquisa empírica, e apoiado em fontes documentais, o estudo verifica e analisa, por meio da atuação dos funcionários da educação no conselho escolar, a constituição deles como categoria e como co-gestores da escola no Distrito Federal.

No primeiro capítulo, denominado *Educação, políticas públicas e gestão: elementos para compreensão do objeto em estudo*, elege-se como elementos de natureza teórica: 1. As concepções de educação e os seus desdobramentos nas políticas públicas; 2. Os processos de metamorfoseamento decorrentes da evolução do conceito de administração para gestão na educação; 3. A gestão da educação como construção democrática.

Em relação às concepções de educação e os seus desdobramentos nas políticas públicas, esta pesquisa aborda a origem das políticas sociais e a sua influência nos componentes econômicos. Traz ainda uma reflexão sobre como são vistas as políticas educacionais na reforma do Estado brasileiro, a partir da década de 1990 e como as categorias participação e descentralização, reinterpretadas, ganham centralidade como norteadoras destas políticas.

No tocante aos processos de metamorfoseamento do conceito de administração da educação, na direção de se constituir como gestão da educação, verifica-se, processualmente, como os elementos fundamentais da administração empresarial clássica influenciaram na administração escolar no Brasil, em seus primórdios. E na superação do modelo clássico de administração verticalizado e rígido por outro aparentemente mais horizontalizado e flexível, busca-se identificar como os fundamentos clássicos perdem centralidade e, com ele, a reformulação do modo de gerir; sem, entretanto, romper com o seu princípio fundamental, que é a utilização racional dos recursos, para na sua otimização auferir mais lucros aos que detêm os meios de produção, nas suas várias dimensões. Revela-se, também, como este novo modelo de gerir ressoa na gestão da educação no Brasil.

Na abordagem da gestão da educação como construção democrática, apontam-se outras possibilidades à gestão. Em confronto com os princípios, pressupostos e elementos presentes na gestão empresarial, e importadas para a educação pelos governos, a gestão com componentes democráticos a ressignifica. No processo de desconstrução/reconstrução/construção da gestão outros princípios, pressupostos e elementos, alicerçados e mediatizados pela categoria participação, são indicados. Todos os segmentos escolares participam com critérios iguais, respeitando-se as diferenças e os espaços de atuação.

No segundo capítulo, sob o título *Os funcionários da educação: das origens à construção de sua identidade*, são eleitas três etapas em que ocorre o processo da constituição da identidade dos funcionários da educação como categoria funcional na educação. Na primeira etapa, busca-se a origem dos funcionários da educação; na segunda, a construção de sua identidade como categoria autônoma; e na terceira, são apresentados os principais problemas e lutas dos funcionários da educação, já com identidade funcional consolidada.

Na primeira etapa, da constituição da identidade dos funcionários da educação, localizamos os funcionários nas escolas jesuítas como religiosos leigos e escravos. Com a expulsão dos jesuítas do Brasil, retornam à Europa os religiosos leigos, e até o ano em que, institucionalmente, foi proibida no Brasil a existência de escravos; eles eram predominantemente escravos domésticos. No Brasil republicano, verifica-se como ocorreu o ingresso dos funcionários da educação no quadro funcional das escolas públicas.

Na segunda etapa, busca-se, regionalmente, analisar como ocorreu a organização dos funcionários nos primeiros sindicatos. Nacionalmente, como parte de uma confederação de trabalhadores de âmbito nacional, identifica-se o processo de consolidação como categoria autônoma e com identidade já reconhecida por outros segmentos sociais.

Na terceira etapa, com identidade já consolidada, por meio dos documentos resultantes

dos primeiros encontros regionais e nacionais, identificam-se os principais problemas e lutas dos funcionários.

O terceiro capítulo, *os funcionários da educação no Distrito Federal: como categoria e como co-gestores da escola*, procura-se na conjugação dos dados coletados nas fontes documentais e na pesquisa empírica, identificar e analisar como surgiu a constituição como categoria autônoma e a participação dos funcionários da educação do Distrito Federal na gestão escolar, no período em estudo. O estudo busca, ainda, a partir das contradições e mediações presentes nos embates que antecederam e que permearam o período em estudo, seus elementos facilitadores e dificultadores, presentes na sua ação como co-gestores da escola em que atuavam.

Dividido em três partes e tendo como fio condutor de imbricamento os funcionários da educação, entre elas, o capítulo vai tratar: 1. Dos processos de gestão escolar com componentes democráticos no Distrito Federal; 2. Dos funcionários da educação no contexto da gestão escolar; 3. Da participação dos funcionários da educação no conselho escolar.

Na parte que trata dos processos de gestão escolar com componentes democráticos no Distrito Federal, o capítulo traz ao texto três momentos. O primeiro, denominado construção e participação na gestão escolar, focaliza alguns aspectos da gestão escolar no período da construção de Brasília, quando o sistema de ensino no DF era de responsabilidade do governo federal.

O segundo momento, denominado cidadania e inovação na gestão escolar, localiza-se no período em que ocorre o esgotamento do regime militar imposto ao povo brasileiro em 1964 até a adesão do governo brasileiro ao modelo neoconservador instalado nos países centrais chamados comumente de neoliberalismo e, inspirado nesse modelo, promove a reforma do Estado brasileiro, ainda em curso.

O terceiro momento inicia-se no período em que os processos de gestão escolar, como componentes democráticos, adquirem o *status* de política pública, trazendo na lei o direito a eleição de conselhos escolares de caráter deliberativo e composição paritária entre os segmentos, e também eleição direta para diretores de escolas, quando os funcionários da educação passam a ter direito a disputar o pleito. Nesse período, localiza-se a pesquisa empírica do estudo que se encerra com a revogação da Lei nº 957/96 que institucionalizou, no Distrito Federal, a gestão escolar como política pública. Na parte que trata dos funcionários da educação no contexto da gestão escolar, analisa-se como os funcionários da educação se movimentam nos períodos elencados.



Sobre a participação dos funcionários da educação no conselho escolar, o estudo busca, na cidade de Ceilândia, área de abrangência da lei em que a gestão escolar com componentes democráticos adquiriu o *status* de política pública, por meio de dez conselheiros eleitos, identificar e analisar as percepções dos funcionários como sujeitos envolvidos diretamente na gestão da educação nas escolas em que atuavam, levando-se em conta a formação da cidade; a composição de suas escolas públicas; a composição dos funcionários da educação e dos conselheiros escolares, por meio dos graus de participação dos funcionários nos conselhos e também no interior das escolas. Procurou-se, ainda, analisar as aproximações e os distanciamentos entre o expresso na lei e a sua ressonância no cotidiano escolar, bem como a ressonância dos componentes de ordem patrimonial na gestão escolar, uma vez que eles permeiam e ainda permanecem em vigor nas relações estabelecidas nas instituições do Estado brasileiro.

# CAPITULO I

## EDUCAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO: ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DO OBJETO DE ESTUDO

### 1. INTRODUÇÃO

Com objetivo de melhor compreender o presente estudo, que verifica e analisa a constituição dos funcionários da educação como categoria funcional autônoma na educação, e, também, por meio de dez conselheiros eleitos em Ceilândia/DF, perceber como atuaram nas escolas em que foram eleitos. O capítulo, com base em estudos já produzidos, traz alguns elementos que tratam das concepções de: educação, políticas públicas e gestão da educação.

Assim, o capítulo analisa as concepções de educação e os seus desdobramentos nas políticas públicas sociais, além de demonstrar os vínculos entre ambas. Nesse sentido, procura-se compreender a política educacional, percebendo-a como o resultado das disputas intra e entre os diversos sujeitos sociais, que guardam interesses diferentes e não poucas vezes antagônicos, tendo o governo como o implementador e legitimador deste resultado, por meio de diretrizes, atos e ações. E, por “concepção de educação” entende-se a maneira como os governos, grupos econômicos ou sujeitos sociais, acreditam, enxergam e defendem visões, pontos de vista e significados da educação para a formação cultural de uma população, como instrumento para viabilizar o modelo econômico.

O capítulo analisa também alguns elementos que ensejaram grandes repercussões no mundo do trabalho, a partir da década de 1980. Conjugando estes elementos ao campo político, traz algumas reflexões sobre os impactos desta nova reconfiguração econômica sobre os Estados Nacionais. O estudo ainda analisa quais os fatores que determinaram a reconfiguração deles, como indutores das políticas econômicas e mediadores nas suas disputas, identificando suas repercussões nas políticas sociais.

Considerando a realidade brasileira, o capítulo analisa alguns elementos que traduzem a adesão dos governos aos ditames das políticas neoconservadoras presentes no mundo capitalista, os reflexos na reforma do Estado brasileiro a partir da década de 1990, e as repercussões nas políticas educacionais.

O capítulo busca, por meio dos primeiros teóricos da administração, nos princípios, fundamentos e elementos, localizar e analisar processualmente como a administração clássica adquiriu centralidade, como instrumento tático e estratégico na utilização racional de recursos para a realização de objetivos pré-estabelecidos, com a ascensão da burguesia urbana e o advento da afirmação do sistema capitalista no século XIX. Com relação ao Brasil, analisa a maneira como a administração clássica é importada dos países centrais e sua influência na formação do pensamento administrativo escolar, nos seus primórdios.

O capítulo analisa também, os elementos econômicos e políticos no Brasil que, a partir da década de 1970, influenciaram e reconfiguraram o modo de administrar. Reflete sobre o momento em que a administração clássica perde centralidade e sofre processo de metamorfoseamento, desembocando na substituição do termo administração pelo termo gestão.

Ainda no Brasil, o capítulo identifica, de um lado, como a gestão democrática escolar, bandeira histórica de luta dos setores populares, foi apropriada e reconceituada pelas forças conservadoras, e, por outro, vai identificar e analisar, nos embates e lutas, como se constitui no campo da contra-hegemonia, apresentando os seus princípios, fundamentos e elementos.

## **2. CONCEPÇÕES DE EDUCAÇÃO E OS SEUS DESDOBRAMENTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A educação é um ato entre os seres humanos e se realiza somente quando duas ou mais pessoas se relacionam. É essencialmente constituída por meio de relações sociais estabelecidas entre os seres humanos que como seres históricos atribuem valores às coisas, aos fenômenos e aos objetos. Os seres humanos constroem, portanto, concepções de mundo e, imbricadas a elas, constroem outras concepções, até mesmo de educação em suas diversas interpretações.

Os funcionários da educação pública, no seu cotidiano, como parte integrante do conjunto de sujeitos que atuam na educação escolar, agem e interagem no seu espaço de atuação, a escola, influenciando e sendo influenciados por visões de mundo que repercutem nos rumos da educação, em particular na educação escolar, desconstruindo, construindo ou mantendo o modelo de educação vigente.

A educação escolar pública, predominantemente realizada no espaço da escola, instituição que em conjunto com outras faz parte do aparelho do Estado, tem nas políticas

sociais de governo a sua ação predominantemente pautada. De forma geral, as políticas sociais implementadas são resultantes dos embates intra e entre os diversos sujeitos sociais, que guardam interesses diferentes e não poucas vezes antagônicos, tendo o governo como o implementador e legitimador deste resultado, por meio de diretrizes, atos e ações.

As concepções de educação, de certa forma, estão conectadas a constructos teóricos que revelam visões de mundo. As políticas educacionais, em sentido estrito, dizem respeito aos atos e às ações intencionais que explícita ou implicitamente norteiam os governos, nas várias instâncias, no sentido de imprimir uma direção à educação. Assim, as diferentes concepções de educação geram visões diferenciadas de políticas na educação, indicando a existência de uma forte ligação entre as concepções de educação e as políticas educacionais.

O presente capítulo levanta alguns questionamentos para a compreensão do objeto de estudo, vamos nos ater a apenas duas concepções de educação. A primeira, associada aos teóricos positivistas e a segunda, aos marxistas.

As concepções de educação podem ser elaboradas a partir de uma visão de sociedade em que as relações sociais são encaradas acriticamente, cabendo à educação somente a função de reproduzi-las ou de aperfeiçoá-las.<sup>2</sup> Alinham-se nessa concepção de educação, os teóricos positivistas.

As concepções de educação podem também se constituir, tendo como pressuposto uma visão de mundo em que, nas relações sociais, está presente a disputa das classes sociais de interesses antagônicos, permeadas de contradições. Percebida de forma crítica, a partir das contradições, caberia à educação o papel de contribuir para tornar possíveis as transformações exigidas pela sociedade como um todo.<sup>3</sup> Nesta concepção de educação, de maneira geral, estão associados os teóricos marxistas.

Nas sociedades capitalistas, predomina a concepção positivista de educação como teoria iluminativa para os governos imprimirem as diretrizes das políticas à educação. Nesse sentido, cabe aos setores da sociedade civil de caráter popular, por meio de suas instituições, construir e estabelecer mecanismos de controle social junto aos governos, na perspectiva de tornar essas políticas instrumentos de transformação.

---

<sup>2</sup>“A educação é a ação exercida pelas gerações adultas sobre as gerações que não se encontram ainda preparadas para a vida social; tem por objeto suscitar e desenvolver, na criança, certo número de estados físicos, intelectuais e morais, reclamados pela sociedade política no seu conjunto e pelo meio especial a que a criança, particularmente se destine à vida social” (DURKHEIM, 1975, p. 42).

<sup>3</sup>Mas Gramsci não vê na educação, assim como nos demais elementos da sociedade civil, apenas este papel de reprodução. [...] ação pedagógica da instituição escolar, como das demais instituições da sociedade civil, pode contraditoriamente atuar no sentido de destruir a hegemonia da classe dominante. A educação tem, assim, grande significado estratégico na luta contra a ideologia dominante, na medida em que pode formar os intelectuais de outras classes, habilitando-os a sistematizar organicamente a concepção de mundo dessas classes (SEVERINO, 1986. pp. 44-5)

## 2.1 A origem das políticas sociais

Na literatura analisada, a origem das políticas sociais podem ser encontradas no interior do movimento revolucionário burguês do século XVIII e XIX, especialmente na França e na Inglaterra, momento histórico de formação da sociedade capitalista, em que parte dos trabalhadores de forma organizada passou a reivindicar os direitos sociais, entre eles a educação estatal. No Brasil, as políticas sociais adquirem maior visibilidade a partir de 1930, quando o governo Getúlio Vargas instituiu, por meio de atos, ações, e diretrizes uma direção às políticas sociais, entre elas a educação nacional.

As políticas sociais no capitalismo respondem simultaneamente às necessidades de acumulação de capital e às necessidades de contenção ou atenuação das pressões e conflitos sociais, visto que o capital ao desenvolver-se cria novas demandas, novas relações sociais e de produção. Dado que os interesses antagônicos entre capital e trabalho perpassam a sociedade como um todo, as políticas sociais resultam quase sempre do jogo e das disputas de forças hegemônicas que introduzem mecanismos jurídicos e institucionais que rearranjam a ordem vigente.

As políticas sociais emergem, portanto, em decorrência de um descompasso entre os processos de acumulação de capital e os mecanismos de exploração dos trabalhadores. Em termos globais, constituem as políticas sociais aquelas ligadas à saúde, à habitação, à previdência social, à educação, à cultura, à aposentadoria, ao lazer e ao transporte (BIANCHETTI, 1996, p. 89). Nesse sentido, as políticas sociais são instituídas pelos embates entre as forças políticas, econômicas e financeiras, religiosas e empresariais, de uma parte, e pela luta dos trabalhadores e dos movimentos sociais, de outra parte.

As políticas educacionais passam a existir quando a educação assume forma organizada, seqüencial, ditada e definida em consonância com as finalidades e os interesses das forças sociais. Como parte das políticas sociais, as políticas educacionais são resultantes das lutas travadas intra e entre os sujeitos sociais em movimento. Elas se constituem nas disputas entre as forças do governo em suas várias esferas, bem como no setor empresarial, nos organismos internacionais e na sociedade civil. De modo geral, o ritmo e a direção do desenvolvimento das políticas educacionais, em determinada formação social concreta capitalista, estão relacionados com a consolidação dos níveis de organização da sociedade civil no controle social das decisões estatais, e ao mesmo tempo com o nível de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção. (NEVES, 1994, p. 16).

Nesse sentido, Jubert e Muller nos esclarecem:

Sendo a política educacional parte de uma totalidade maior, deve-se pensá-la sempre em sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado. (apud AZEVEDO, 2001).

A política educacional é uma ação intencional do governo e resultado das disputas originadas intra e entre o setor empresarial, os organismos internacionais e a sociedade civil, em um momento histórico e provisório. O governo, ao assumir o resultado dos embates, o institucionaliza por meio de atos (leis, resoluções, portarias) e ações (programas de governo), a fim de ordenar os rumos da educação para formar as pessoas em uma determinada sociedade. Pretende, com isso, constituir e legitimar sua visão de mundo e assegurar a sobrevivência do modelo de sociedade à qual está vinculado. As políticas educacionais podem, neste sentido, se tornar instrumentos para diminuir tensões, conflitos e pressões populares e, assim, imprimir a ordem desejada.

Contudo, as políticas educacionais, por se constituírem como resultado dos embates e disputas dos vários segmentos sociais, em suas contradições, criam brechas, possibilitam avanços nos direitos dos setores populares. Estes direitos, embora insuficientes, servem de alimento para novos embates, como nos esclarece Snyders: “na escola, como no mundo operário, os sucessos parciais são condições revolucionárias do sucesso, pois são eles que fortalecem a combatividade”. (apud, D’AVILA. 1985, p. 86).

## **2.2 A influência dos componentes econômicos nas políticas sociais**

A década de 1970 ficou marcada pela chegada da grande crise do modelo econômico vigente nos países capitalistas avançados que entraram em recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação (ANDERSON, 1998, p. 10). Este modelo, presente em grande parte dos países avançados após a II guerra mundial, caracterizado pela presença do Estado como formulador e executor de políticas sociais, conhecido como Estado do Bem-Estar Social, não conseguiu responder ao mundo capitalista. Os porta-vozes do mundo capitalista, em decorrência, apontaram como saída para a crise “manter um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais”. (ANDERSON, 1998 p. 11).

O esgotamento do modelo econômico e as transformações no mundo do trabalho, da produção e das tecnologias possibilitaram no campo político, inicialmente na Inglaterra e EUA, na década de 1980, uma reforma neoconservadora. Caracterizada pela redução dos poderes do Estado no tocante aos investimentos públicos voltados à proteção social, processos de privatização, flexibilização dos direitos trabalhistas, esta reforma marcará sobremaneira as diretrizes das políticas sociais nos países periféricos, e, em particular, no Brasil.

Na década de 1980, verificaram-se inúmeras mudanças e transformações no mundo e, em particular, nas relações trabalhistas. Os avanços da microeletrônica associados à informatização reconfiguraram substancialmente o sistema produtivo, evoluindo de sua base tecnológica rígida para uma de tecnologia flexível. Neste novo contexto,

novas fontes de energia, tais como a robótica, a microbiologia, a engenharia genética e a microquímica, permitiram criar novos materiais, determinando uma nova base técnica ao processo produtivo, marcado pelas inovações tecnológicas em equipamentos, materiais, formas de organização e de gestão. (KUENZER, 1996, p. 07).

Este novo contexto de reestruturação do mundo capitalista se, de um lado, supera as estratégias clássicas da antiga divisão do trabalho, sem contudo alterar a divisão social e o próprio modo de produção capitalista, por outro, proporciona impactos relevantes na organização da sociedade civil, em particular nos sindicatos dos trabalhadores, diminuindo e fragmentando o seu poder nos embates com os detentores dos meios de produção, que se fortaleceram ainda mais no controle das decisões estatais.

O mundo do trabalho reconfigura-se. A internacionalização da economia por meio das empresas transnacionais, evolução das empresas multinacionais, passa a ter uma estrutura sistêmica, em que cada parte deve servir ao conjunto. Baseada na conceituação do planeta como unidade econômica única, movimenta e transfere dinheiro, recursos materiais e humanos de um continente para outro, transcendendo as fronteiras e alterando profundamente as características dos Estados Nacionais (BRUNO, 1997, p. 19). O atual processo de internacionalização da economia, comumente designado de globalização, reside no fato de ser um processo de integração mundial, que já não integra nações nem sistemas econômicos nacionais, mas conjuga a ação dos grandes grupos econômicos entre si e no interior de cada um deles.

Os Estados nacionais, fragilizados pelo processo de internacionalização da economia materializada nas ações de empresas transnacionais que alteram suas normas e legislação sem limites e fronteiras, também se reconfiguram.

Ainda de acordo com Bruno (1997, p. 22), no âmbito da coordenação política desta economia integrada mundialmente desenvolve-se uma estrutura de poder de abrangência supranacional. Embora não juridicamente reconhecida, constitui-se a partir da articulação de vários pólos. Os organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.), surgidos de iniciativas dos Estados que já não encontram mais correspondência direta nos governos, têm como seus interlocutores as grandes empresas. Os organismos políticos e administrativos oriundos da esfera governamental, apesar de se apresentarem formalmente dessa forma, parte deles são cooptados pela esfera de interesses das grandes empresas e as grandes centrais sindicais predominantemente com menor poder de mobilização e burocratizadas, passam a estabelecer suas pautas de reivindicação e lutas no quadro estrito da legalidade capitalista.

Esta nova estrutura de poder, constituída de múltiplos pólos, redefine as funções do Estado nacional, seus poderes e atribuições, limitando, de um lado, sua capacidade de ação como formulador orientador e mantenedor das políticas sociais, e, de outro, provocando

sua desagregação mediante as privatizações e a cooptação de seus órgãos. Nesse cenário, os Estados Nacionais, antes coordenadores das atividades das unidades econômicas, e mediadores das disputas sociais, passaram a disputar entre si os investimentos estrangeiros e o capital financeiro internacional, esforçando-se para lhes oferecer o maior número possível de benefícios, em uma posição subordinada.

No campo econômico, os Estados Nacionais, de um lado, reduziram o seu papel de indutores e mediadores de políticas de desenvolvimento e investimento social comportando-se supostamente fracos no tocante a estas questões e, de outro, mantiveram-se fortes em sua capacidade de intervir no mercado financeiro e no controle dos gastos sociais (RODRIGUES, 2002, p. 109). Assim, de certa forma, o Estado, ao promover reformas com o objetivo de adaptar-se a esta nova reconfiguração, também desenvolve tarefa relevante para acolher e dar legitimidade a esta nova etapa do capitalismo, proclamando-se, em alguns momentos, o seu porta-voz, e ao mesmo tempo instituindo leis e normas para torná-lo legal por meio de políticas governamentais dentro da mesma estrutura e mesma ordem estabelecida.

### **2.3 A política educacional na reforma do Estado brasileiro**

No Brasil, das várias questões que traduzem estas novas relações do mundo capitalista, duas nos parecem significativas como indicadoras das políticas para a educação. A primeira expressa pelo ex-ministro Bresser Pereira<sup>4</sup> e a segunda pela professora Dalila Andrade Oliveira.<sup>5</sup>

Ao tratar da reforma do Estado brasileiro em sentido mais amplo, a interpretação do ex-ministro Bresser Pereira, sobre qual seria a reforma ideal, é bastante elucidativa. Segundo Bresser Pereira (1999), a Constituição Federal de 1988, representa um retrocesso burocrático, que resultou em uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida. Para o ex-ministro, os constituintes não conseguiram perceber “que era preciso dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. Que era urgente montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas do cidadão”. (BRESSER PEREIRA, 1999).

O ex-ministro, em consonância com as autoridades brasileiras, ao se pautar no princípio minimalista de Estado para efetuar as reformas e imprimir políticas públicas, indica como elementos necessários à sua viabilização, os seguintes princípios:

---

<sup>4</sup>Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, no período de 1994 a 1998.

<sup>5</sup>Professora da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG



- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais;
- b) descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais;
- d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- e) controle a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 242-3).

Assim, a resolução dos problemas do Estado, em particular do Estado brasileiro, encontra-se na administração pública gerencial, definida como aquela que está inspirada nos avanços realizados pela administração das empresas. Percebe-se, neste sentido, uma íntima relação entre o que é preconizado pela administração empresarial contemporânea e como o Estado deve se comportar. Deste comportamento do Estado deriva a necessidade de promover os ajustes políticos necessários para resolver os seus problemas, o que significa a intencionalidade de atos e ações voltados para reduzir investimentos sociais, e ao mesmo tempo maximizar os serviços oferecidos pelo Estado.

Em uma postura crítica, ao analisar a gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado brasileiro, Oliveira (2001, p. 91-112) apresenta elementos que ajudam a elucidar como as autoridades governamentais constroem os argumentos para elaborar e promoverem as diretrizes políticas de ajustamentos na educação básica.

De acordo com a autora, em primeiro lugar, o governo demonstra estatisticamente que o maior problema da educação básica já não está na sua universalização. Não é a abertura de novas vagas que irá resolver os problemas educacionais. O problema consiste na má alocação das vagas já existentes. Assim, desloca o eixo do problema. Reorienta-o, indicando como nó crítico a má distribuição espacial das vagas. A construção concentrada de escolas em certas regiões onde o clientelismo político favoreceu tal iniciativa, ou mesmo nos grandes centros urbanos, fez que 75% da ausência de vagas estivessem concentradas em uma mesma região, no caso o nordeste rural.<sup>6</sup>

A autora revela, ainda, que o governo também diagnostica que a ausência de vagas ocorre, em razão das altas taxas de evasão e repetência, no fracasso escolar. Por meio de dados estatísticos, demonstra que as vagas existentes praticamente correspondem à demanda da população estudantil em idade regular. Porém, as altas taxas de repetência

---

<sup>6</sup>RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. Estudos avançados – IEA, v.5, nº 12. São Paulo, 1991, pp. 7-22

e evasão nas séries iniciais, não permitem o ingresso de novos alunos. O problema visto dessa forma, indica que o segundo nó crítico origina-se em questões de ordem temporal; ou seja, por uma questão de tempo, alguns alunos que não conseguem provar seu rendimento dentro dos critérios estabelecidos pelos sistemas de avaliação impedem que novatos se insiram na escola. A repetência e a evasão, ao serem apontadas como o segundo problema, de certa forma, imputam ao aluno a incapacidade de aprender e aos educadores a de ensinar. A escola torna-se, portanto, a responsável pelo fracasso escolar.

Ao serem focados a má distribuição espacial das vagas e o fracasso escolar como os maiores responsáveis pelos problemas da educação básica, o governo vai indicar que a repetência é resultante da falta de articulação entre os recursos disponibilizados e a alocação deles no sistema educacional como um todo; a evasão origina-se da ausência de mecanismos de controle no interior da escola que possibilitem aos gestores uma maior cobrança dos professores quanto ao rendimento dos alunos. Eis o diagnóstico construído para justificar a execução das reformas na educação.

A partir do diagnóstico interno, das pressões externas e dos discursos midiáticos, o governo brasileiro passou a reorientar as diretrizes políticas para a educação pública calcada em dois termos: a participação e a descentralização como os elementos norteadores para a superação dos problemas diagnosticados na educação.

#### **2.4 A participação e a descentralização como norteadoras das políticas educacionais no Brasil**

Nas reformas do Estado brasileiro, os representantes do governo atribuem outras finalidades aos termos historicamente utilizados pelos sujeitos que atuam na contra-hegemonia. Ao reconceituarem os sujeitos, oferecem a eles termos sentidos e significados transformados, modificados. Dos termos reconceituados, dois na reforma ganharam centralidade: a participação e a descentralização.

##### **Participação**

A participação ganha centralidade quando as famílias e do setor privado são chamados nas escolas. Em relação às famílias, as autoridades argumentam que elas, ao assumirem parte das responsabilidades com o ensino, teriam a possibilidade de interferir diretamente na escola, exercer o direito de fazer escolhas sobre o tipo de educação que interessaria aos seus filhos. Já no tocante ao setor privado, presença das famílias traria à escola o estímulo à competição, característica preconizada na reforma do Estado. Assim, a competição motivaria a busca de um aumento dos padrões de qualidade na oferta dos serviços educacionais. (AZEVEDO, 2001, p. 15).

A expectativa da divisão de poder do Estado com as famílias e o setor empresarial privado, por meio da participação nas escolas, apresenta-se como aparente controle social do aparelho estatal na educação. Contudo, o que de fato as autoridades governamentais pretendem é, em consonância com os ditames neoliberais decorrentes desta nova etapa do sistema capitalista, retirar o Estado como ordenador, motivador e indutor das políticas sociais, em particular as educacionais, reduzir os investimentos necessários, e ao mesmo tempo, transferir tais responsabilidades à sociedade civil representadas nas entidades.

Em relação a escola, com os poucos recursos destinados, cabe a ela dar conta das resoluções dos problemas como instituição localmente responsável pela educação em suas várias dimensões. Tal situação coloca aos sujeitos escolares a necessidade de procurarem parcerias, promoverem sorteios, fazerem campanhas para arrecadação de materiais, até juntar latinhas vazias de cerveja para complementar o orçamento escolar, de forma a manter minimamente o equilíbrio entre as demandas da escola e a sua receita. Dessa forma, o caráter de participação, elemento fundamental na construção da gestão democrática, adquire novos contornos. Esta participação que deveria democratizar a gestão passa a compartilhar a gestão com outros setores, desresponsabilizando, de certa forma, o governo de suas atribuições, funções e responsabilidades.

Para Melo (2001, p. 246), há uma sutil, porém essencial, diferença entre compartilhar a gestão e democratizar a gestão. As políticas de governo colocam que é necessário compartilhar a gestão, ou seja, um poder maior faz uma concessão com o objetivo de envolver as pessoas e buscar aliados de “boa vontade” que se interessem em “salvar a escola pública”. Neste caso, para compartilhar a gestão, omite-se a situação precária em que se encontra a escola pública, tampouco identifica os responsáveis e os determinantes desse quadro. Assim, basta comprovar que a realidade é grave e precisa ser resolvida, e a solução está nas mãos da comunidade escolar que, na forma de gestão compartilhada, busca os meios possíveis para melhorar o desempenho e a imagem da escola. A participação, dever de ofício para uns e voluntária para outros, revela uma concepção que se afasta da idéia de controle social e se aproxima do conceito de gerência.

### **Descentralização**

A descentralização, reconceituada, com seu conteúdo metamorfoseado, adquire importância singular. Ao lado da globalização, forma os referenciais do movimento pendular local-global presente na reconfiguração jurídico institucional do governo com reflexos nas políticas educacionais.

O processo de globalização, ao mesmo tempo que reduz a necessidade de uma base territorial e de estratégias nacionais frente às regras dos mercados internacionais

no âmbito da produção, apresenta a gestão local como a forma mais adequada para vincular os custos e vantagens de seus serviços públicos e privados. Desse modo, permite aperfeiçoar os recursos do setor público e a qualidade de sua produção e serviços locais. A descentralização, centralização, desconcentração e a privatização da gestão pública são condição essenciais na conjuntura atual. Assim,

A reforma educativa foi concebida no marco de um novo ordenamento das relações de poder internacionais e da reconfiguração do modelo de Estado provedor e regulador para o modelo de Estado forte e minimalista<sup>7</sup>, sob a lógica do binômio globalismo/comunitarismo e centralismo/localismo (descentralização). (KRAWCZYK, 2002, p. 60).

Na educação, Krawczyk (2002, p. 63) indica que a reforma educacional no Brasil definiu a descentralização em três dimensões que se complementam gerando uma nova lógica de governabilidade da educação pública: a) a descentralização entre as diferentes instâncias de governo; b) a descentralização para a escola; c) a descentralização para o mercado.

#### **a) A descentralização entre as diferentes instâncias de governo**

A ênfase dada pelo sobre o processo de descentralização da educação básica, em diferentes instâncias, representa uma redefinição e redistribuição, por força legal e da racionalidade econômica, das responsabilidades relativas aos diferentes níveis de ensino entre as esferas de governo. Por força da lei, o governo institui competências administrativas aos entes federados o que implica na delegação da responsabilidade de caráter obrigatório pelo ensino fundamental aos municípios. Aos Estados federados cabe responsabilidade pelo ensino médio. Contudo, o caráter de obrigatoriedade do ensino fundamental exigido nos municípios é substituído pelo termo prioridade no ensino médio para os Estados federados. Cabe ressaltar que os Estados federados e o governo central podem também se responsabilizar pelo ensino fundamental. Entretanto, sem o caráter obrigatório exigido aos municípios.

#### **b) A descentralização para a escola**

A descentralização para a escola está associada diretamente à autonomia escolar. Assim, na aparência, passa aos sujeitos escolares a sensação de poderem formular, organizar e executar, seja no campo das idéias, dos desejos, ou na construção de novos valores, questões necessárias à escola. A proposta de descentralização para a escola é, certamente, uma das mais sedutoras aos olhos dos que nela atuam com responsabilidade.

---

<sup>7</sup>Minimalista em todos os investimentos sociais e nas intervenções econômicas, mas forte na sua capacidade para romper com o modelo estabelecido.

Sensíveis a estes sentimentos idealizados pelo senso comum, as autoridades governamentais, por meio das políticas educacionais, elegem a escola, a razão de ser da educação, dando-lhe centralidade. Ao procederem desta forma, a descentralização sofre uma inversão, deixa de ser a expressão de uma demanda da comunidade educativa e passa a funcionar como uma espécie de correia transmissora de repasse das responsabilidades pela educação pública do Estado para os sujeitos educativos que atuam na escola. Sob o argumento do direcionamento dos recursos disponíveis a alvos específicos, esconde-se, na verdade, um processo de “desconcentração de procedimentos administrativos/políticos do Estado que, para racionalizar e/ou agilizar suas ações, os transfere para a escola, mantendo, no entanto, o controle e a gestão dos processos decisórios”. (SOUZA, 2002, p. 99).

Assim, quando os efeitos desejados não se configuram, pois, os processos decisórios de ordem global continuam centralizados, o fracasso é interpretado como um resultado da incapacidade pessoal dos sujeitos escolares “autônomos” nas decisões. Ao Estado não recai qualquer tipo de responsabilidade, a não ser aplicar a lei, direito a ele delegado como guardião da legalidade para executar as punições cabíveis.

Na descentralização para a escola, também é muito clara a transferência de responsabilidade dos órgãos governamentais para os sujeitos escolares.

### **c) A descentralização para o mercado**

Na descentralização para o mercado, a clareza identificada na descentralização para a escola é recoberta por uma sombra que requer um foco de luz bastante forte para torná-la visível.

O processo de descentralização para o mercado é uma forma de privatização da educação que não se realiza, prioritariamente pela transferência dos serviços públicos para o setor privado. Mas por um conjunto de reformas que buscam aproximar as decisões do não mercado (as decisões públicas) das decisões do mercado, criando um – quase mercado<sup>8</sup> em educação. Estabelecem novas formas de financiamento, fornecimento e regulação diferentes das formas tradicionais exclusivamente assumidas pelo Estado – que simule o mercado. (KRAWCZYK, 2002, p. 68).

Trata-se de uma prática política, ou seja, ao introduzir outras formas de financiamento, regulação e avaliação, o governo redefine a concepção de público e privado, a fim de reduzir as tensões decorrentes das exigências pelo cumprimento dos direitos sociais, em particular dos educacionais historicamente conquistados, agora reduzidos pela

---

<sup>8</sup>As características distintivas de um quase-mercado em relação a um serviço público são: “a separação entre comprador e fornecedor e um elemento de escolha pelo usuário entre os fornecedores”. No geral, os quase-mercados têm alto grau de regulamentação governamental, contratada por meio de sistemas de avaliação, fiscalização e financiamento. LECACIC, 1995.

opção de um Estado minimalista em todos os investimentos sociais. A descentralização, neste sentido, supõe a adoção de medidas que permitam atenuar as fronteiras entre o setor público e o setor privado, de modo a ficar também menos nítida a distinção entre os direitos sociais, deveres e funções do Estado.

Percebe-se, portanto, que, de modo geral, as autoridades governamentais, ao darem centralidade à participação e à descentralização como elementos norteadores das políticas educacionais, optaram pelas práticas de mercado aplicadas à educação. A competitividade, os processos de ranqueamento, as transferências de recursos públicos para o setor empresarial privado, a redução de investimentos e o contingenciamento dos recursos da educação, revelam a forma de execução da política e das forças econômicas hegemônicas.

As políticas educacionais se constituem no limite, nas disputas travadas entre aqueles que já detêm privilégios e querem mantê-los, com aqueles que ainda lutam por direitos, tendo o Estado como legitimador e empreendedor dos resultados. Os componentes de ordem econômica, em sentido amplo, neste momento histórico e provisório, favorecem aqueles que já têm privilégios.

Contudo, as conquistas, ainda que insuficientes, são verificadas pelos que ainda não têm direitos e também possibilidade de transformação social, como nos lembra Snyders.

O progresso das ciências, das profissões, as necessidades da industrialização, o fato de que, pese a tudo, a escola não é mais monopólio exclusivo das classes privilegiadas – assim como o progresso da consciência política em professores e alunos – obrigam a escola a estabelecer uma ligação entre o que ela ensina e os problemas que atravessam nossa vida (apud, D'AVILA, 1985, p. 85)

A participação, embora utilizada circunstancialmente para outras finalidades, ainda é o pressuposto para o despertar da consciência crítica, do exercício democrático e um dos requisitos necessários para o controle social do Estado nas camadas populares. O termo descentralização, metamorfoseado neste momento histórico, carrega consigo um apelo à liberdade, à transparência. Está associado à possibilidade de constituir-se como ferramenta de autonomia política e administrativa. E assim compreendido, o termo indica e orienta a direção na perspectiva da construção de um sistema e de instituições educacionais que sejam capazes de, efetivamente, mediar as várias possibilidades de escolha dos seus participantes, sujeitos de resistência.

As políticas educacionais para serem coerentes intrinsecamente reconhecem a inadmissibilidade da educação como um fenômeno neutro, uma vez que qualquer fenômeno

pedagógico independente do tempo ou lugar, necessariamente, requer a interação entre duas ou mais pessoas que carregam consigo valores, saberes e atitudes construídas a partir de suas histórias de vida.

Neste sentido, as políticas educacionais, nos seus atos e ações, são históricas e em movimento, revelam os conflitos de classe, carregam as contradições, valores e concepções. Portanto, ao se constituírem como diretrizes norteadoras de manutenção do Estado capitalista, carregam as possibilidades de construção de uma educação emancipadora, ou seja, uma educação que leve em conta o caráter histórico e socializador dos novos valores e atitudes do homem, elementos que o elevam para além de sua humanidade, construindo-o e reconstruindo-o como ser social e cultural. Contudo, a passagem de uma educação mantenedora do poder vigente para uma educação que supere este poder não ocorrerá, apenas pelo desejo ou pela força da lei. Uma educação transformadora tornar-se-á possível se for conscientemente construída, mediatizada por diversas ações humanas e coletivas.

### **3. DA ADMINISTRAÇÃO À GESTÃO DA EDUCAÇÃO: O PROCESSO DE METAMORFOSEAMENTO**

As concepções de educação indicam visões de mundo que repercutem na educação, em particular na educação escolar; e as políticas educacionais direcionam por meio de atos e ações governamentais para a educação. Contudo, é por meio da gestão educacional que se realizam ou não, no concreto, os atos e as ações propostos pelos governos, imbricando, assim, as concepções de educação, as políticas educacionais e a gestão educacional.

Neste sentido, a gestão da educação ganha centralidade como instrumento tático e estratégico para a realização das políticas. Tático, porque é no espaço da gestão escolar que os funcionários da educação, assim como os outros sujeitos, se movimentam e estabelecem relações entre si. E estratégico, porque por meio destas ações concretas do cotidiano e, processualmente, a gestão da educação ajuda a manter ou a transformar o modelo educacional vigente.

Assim, explicitar e analisar como o pensamento educacional, percebendo a sua gestão, os seus primórdios, evolução e seus metamorfoseamentos, torna-se relevante para a compreensão do estudo, uma vez que ele foca um dos aspectos da gestão da educação.

#### **3.1 A Administração empresarial clássica**

Etimologicamente, administrar, do latim *administrare*, gestão, do latim *gestione*, e gerência, do latim *gerentia*, carregam na ação - administrar, gerir, gerenciar - o ato de,

sob o comando de um gerente, um administrador, ou de um gestor, dar direção a uma determinada atividade, em um momento específico, utilizando-se dos recursos disponíveis originários da obra humana, dos recursos materiais disponíveis, ou de ambos.

Assim, tecendo ponte com o Brasil no período colonial, por exemplo, percebe-se que os fatores das grandes fazendas de canas-de-açúcar, ao imporem castigos aos escravos quando não produziam o estipulado pelo senhorio; os capitães de mato, ao recapturarem os escravos evadidos; e até mesmo a captura de cidadãos que moravam além-mar, na África, transformados em escravos, e a sua vinda para o Brasil e para outros países do continente, representaram, no limite, ações administrativas, gerenciais ou de gestão. Historicamente, o modelo econômico, de certo modo, ao impor as relações de produção em um determinado momento histórico, deriva formas particulares de conduzir, dar direção, sob o comando de alguém, a uma determinada coisa. Ou seja, o ato de administrar, gerir ou gerenciar, é normalmente vinculado à construção, manutenção e execução de ações concretas consonantes ao modelo de sociedade vigente.

O período histórico que antecedeu a Revolução Industrial, em geral, não exigia maior complexidade das ações de comando nas atividades presentes no mundo do trabalho, em suas várias representações. A pluralidade nas ações de comando surge com o avanço tecnológico, marca da Revolução Industrial (século XVIII). Nesse período, as máquinas ganham maior centralidade nos processos de produção. O trabalho arte, concentrado nas mãos dos artesãos, organizados em corporações, é substituído paulatinamente pelo trabalho compartilhado e mediado pelas máquinas. O artesão perdeu, com o tempo, o *status* de elaborador e executor dos produtos, ao mesmo tempo em que as funções pensar/executar, antes predominantemente juntas, separaram-se. Uns passam a elaborar e outros a executar as tarefas. A ciência, antes predominantemente contemplativa, ganhou concretude na produção. O advento das máquinas substitui o trabalho arte pelo trabalho ciência, e junto com ele o nascimento da classe operária clássica.

Os bens de consumo à disposição do mercado diversificam-se, e, ao exigir um maior número de operários para a sua produção, forjam um deslocamento substantivo da população do campo para a cidade. As matérias-primas necessárias à produção, antes em abundância, nem sempre se apresentaram disponíveis, trazendo a escassez em seus vários aspectos, como um problema a ser equacionado. A complexidade de objetivos a serem alcançados derivados da diversidade de insumos a serem manipulados e do grande número de trabalhadores necessários para a sua transformação em produtos manufaturados, ensejará novas maneiras no conduzir e comandar os processos produtivos.

A atividade de um número maior de trabalhadores, ao mesmo tempo, no mesmo lugar (ou se quiser, no mesmo campo de trabalho), para produzir a mesma espécie de mercadoria, sob o comando do mesmo capitalista, constitui histórica e conceitualmente o ponto de partida da produção capitalista (MARX, 1983, p. 257, v.1, t.I)



Subjacente a essas questões, o século XIX caracteriza-se, nos países centrais da Europa e nos Estados Unidos da América, pela ascensão da burguesia no controle e na condução das relações econômicas e pelo crescimento dos movimentos dos trabalhadores em defesa dos direitos sociais.

A utopia de um mundo fraterno, igual, permeado de liberdade e de palavras de ordem mobilizadoras das camadas sociais populares na luta contra a nobreza esvai-se. A burguesia ao assumir o poder apresenta a sua face verdadeira. O apelo à liberdade, igualdade e fraternidade é substituído na ação pela avidez do lucro, por uma exponencial necessidade dos que tinham riqueza de acumular ainda mais. Os homens livres vendem a sua força de trabalho, disponíveis e em abundância, tornam-se presas fáceis à ganância capitalista. A burguesia assume o poder nas dimensões econômica e política, passando a determinar as políticas sociais. O modo de produção capitalista assume-se como sistema capitalista. A exploração atinge patamares inconcebíveis, como explicita o trecho abaixo:

[...] Há um depoimento de Thomas Clarke, de 11 anos, ganhando 4 xelins por semana (com a ajuda do irmão) como emendador de fios. Eis parte de sua história: “sempre nos batiam se adormecíamos ... O capataz costumava pegar uma corda da grossura de meu polegar, dobrá-la, e dar-lhe nós ... Eu costumava ir para a fábrica um pouco antes das 6, por vezes às 5, e trabalhar até 9 da noite. Trabalhei toda a noite certa vez ... Nós mesmos escolhíamos isso. Queríamos ter algum dinheiro para gastar. Havíamos trabalhado desde às 6 da manhã do dia anterior. Continuamos trabalhando até às 9 da noite seguinte ... Estou agora na seção de cordas ... Posso ganhar cerca de 4 xelins ... Meu irmão faz o turno comigo. Ele tem 7 anos. Nada lhe dou, mas, se não fosse meu irmão, teria de dar-lhe 1 xelin por semana ... Levo-o comigo, às 6, e fica comigo até às 8. (HUBERMAN, 1976, p. 191).

A conjugação destes fatores determina uma ruptura com o sistema anterior, do ponto de vista econômico centrado na produção rural e do ponto de vista político na nobreza. O ato de administrar, gerir ou gerenciar, vinculado à construção, manutenção e execução de ações concretas consonantes ao modelo de sociedade vigente, também sofreu rupturas. As maneiras de dirigir e comandar os processos produtivos passaram a ser instrumentos importantes para maximizar a utilidade da ação humana sobre as máquinas, na medida em que essas ações possibilitam alterar os produtos da natureza, manufaturando-os, e, assim, proporcionaram mais lucro aos capitalistas.

Neste momento histórico, a administração ganhou centralidade. Apresentou-se como instrumento para a utilização racional de recursos para a realização de objetivos pré-estabelecidos, indicando a necessidade de um tratamento científico nos mecanismos de controle sobre a classe operária e no comando dos processos produtivos pautados

na eficiência e na eficácia, a fim de maximização dos lucros. Tais questões ensejaram o surgimento de pesquisas de caráter científico sobre a temática. Dos estudos produzidos sobre a temática, merecem destaque os desenvolvidos por Taylor F.W. (1856-1915); Fayol H. (1841-1925) e por Ford H. (1863-1947).

Para Taylor, o principal objetivo da administração deve ser o de assegurar o máximo de prosperidade ao patrão e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade do empregado. Assim, seu pensamento é construído tendo como concepção de mundo, o equilíbrio e a harmonia. Ao se referenciar em tal concepção, tratar os conflitos como uma espécie de anomalia nociva às relações sociais e, portanto, devem ser combatidas.

O pensamento de Taylor é identificado de forma geral como o estudo do tempo e dos movimentos cronometrados. Taylor, neste sentido, traz à administração o controle da ação humana no processo produtivo. Ao medir, por exemplo, qual o tempo necessário para se apertar um parafuso, irá estabelecer quantos parafusos um operário deve apertar durante um dia de trabalho.

Este controle, segundo Taylor, torna-se necessário, tendo em vista que nos estudos desenvolvidos por ele, entre as anomalias verificadas no processo produtivo, está a vadiagem e a indolência do trabalhador como responsáveis pela ineficiência e pelos problemas dela decorrentes. No seu entendimento, “a indolência natural dos homens é grave” (p.37). Contudo, mais grave ainda, é a indolência sistemática quase generalizada, presente em quase todos os tipos de administração. Esta, promovida sistemática e premeditadamente por orientação dos sindicatos. Taylor diz ainda, que a ignorância dos administradores sobre o tempo necessário para a execução dos serviços os impossibilita de ministrar punições:

A indolência natural e a vadiagem premeditada podem ser eliminadas com melhor compreensão do dia de trabalho comum, registrando-se o maior rendimento obtido pelo trabalhador e sua eficiência, elevando os salários individuais à medida que o operário se aperfeiçoe, dispensando-o quando não atingirem certo nível e fazendo nova admissão de trabalhadores cuidadosamente selecionados, para preencher os lugares vagos. (TAYLOR, 1979, p. 39).

Taylor também introduzirá no seu método científico de administração a garantia de premiações ao trabalhador que melhor se adaptar ao modelo e a reorientação das planilhas de custo, retirando delas o componente benefício.

Para Fayol, o referencial de mundo circunscreve-se ao espaço da empresa em suas várias dimensões, tendo como centro o chefe. Para o autor, na escolha para qualquer tipo de chefia entre candidatos de capacidade técnica quase equivalente, a preferência

recairá sobre aquele que possuir qualidades superiores de presença, de autoridade, ordem, organização que são os próprios elementos da capacidade administrativa. E mais, o grau de complexidade de uma empresa tem relação inversa à necessidade de capacitação técnica do chefe, e uma relação direta à sua capacidade administrativa. Ou seja, quanto maior a empresa, maior a importância da presença, da autoridade, da ordem e da organização.

Os estudos desenvolvidos por Fayol privilegiam as vantagens de se compreender todas as partes e funções da empresa. A empresa, ao ser compreendida na totalidade, passará a ser dividida em setores especializados e interligados, em busca da sua unidade na ação. Com isso, busca, a partir da articulação entre os vários setores, praticar atividades com o propósito de alcançar coordenação e eficiência. Utiliza-se do método dedutivo, partindo da racionalização do trabalho, compreendido como um esforço de todos, buscando garantir a unidade constitutiva da empresa em processo, e não somente na produção gerada em um determinado momento. Parte, portanto, de uma ampla noção de eficiência.

Fayol identifica a empresa por meio de seis funções nos espaços assim apresentadas:

1. Os espaços das operações técnicas - correspondem ao espaço responsável pela produção, fabricação e transformação.
2. Os espaços das operações comerciais - têm sob sua responsabilidade as compras, vendas e trocas.
3. Os espaços das operações financeiras - tratam da procura e da movimentação de capitais.
4. Os espaços das operações de segurança - têm sob sua responsabilidade a proteção dos bens e das pessoas.
5. Os espaços das operações contábeis - fazem registros, inventários, balanços contábeis e estatísticas.
6. Os espaços das operações administrativas.

Os espaços das operações administrativas são considerados pelo autor o mais relevante. Mais fluido, o exercício da função administrativa se estabelece, em um espaço menos evidente, mal definido, em geral refratário à percepção comum. Para o autor (... p.16-7), “nenhuma das cinco funções precedentes têm o encargo de formular o programa geral de ação da empresa, de constituir o seu corpo social, de coordenar esforços, de harmonizar atos. Essas operações não fazem parte das atribuições de caráter técnico, nem tampouco das funções comercial, financeira, de segurança ou de contabilidade. Elas constituem outra função, designada habitualmente sob o nome de administração”.

Outra tendência a ser mencionada é a que ficou largamente conhecida como Fordismo, alusão dada a Henry Ford (1863-1947), fundador da empresa que levou seu

nome. Tinha como objetivo a redução dos tempos de fabricação dos veículos produzidos pela Ford, de modo a atingir economia de escala, ou seja, reduzir o custo unitário de fabricação de um veículo por meio da diluição dos custos fixos em uma grande quantidade de produtos fabricados.

Ford é considerado o criador do chamado sistema de produção em massa, centrado no conceito de linha de montagem, na qual os produtos são transportados dentro da fábrica, pelas estações de trabalho, reduzindo o tempo de movimentação dos operários na busca de ferramentas e peças, aumentando a velocidade e ritmo de produção, de forma padronizada e econômica.

Estas teorias construídas para dar respostas à produção capitalista no início do século XX irão sobremaneira influenciar o pensamento da gestão educacional brasileira nos seus primórdios.

### **3.2 A administração educacional clássica no Brasil**

A literatura de modo geral tem nos indicado que a administração da educação no Brasil, em seus primórdios, não construiu teorias genuinamente brasileiras sobre o tema, mas recorrem aos estudos realizados em outros países.

O termo administração da educação, no Brasil, aparece como enunciado em documentos oficiais de amplitude nacional pela primeira vez em 1883, nos Pareceres e Projetos de Ruy Barbosa. Porém, é no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, que a administração da educação vai adquirir contornos mais condizentes com o termo. E mais, vai ser incluída, como disciplina obrigatória no currículo do curso de pedagogia do Instituto de Educação do Rio de Janeiro/DF, quando se realizou a reforma do ensino promovida pelo professor Anísio Teixeira. Contudo, os primeiros trabalhos sobre administração da educação produzidos no Brasil são de 1934, no Instituto de Educação da Universidade de São Paulo. Sob a orientação do professor Roldão Filho, foram introduzidas as idéias de Fayol na administração da educação, com os seguintes trabalhos: *A Autoridade e hierarquia nas organizações escolares, e Fayolismo na administração das escolas públicas*, de Maria José Montego de Moraes Barros e José Querino Ribeiro, respectivamente. Ambos inspirados nas teorias clássicas de Taylor e Fayol. (RIBEIRO, 1978, pp. 85-91).

Para analisar a influência da administração empresarial clássica na formação do pensamento da administração da educação no Brasil em seus primórdios, servimo-nos de três pensadores considerados os precursores da temática: Carneiro Leão, Querino Ribeiro e Lourenço Filho, autores, respectivamente, dos livros: a) *Introdução a administração da*

educação – 1938; b) *Ensaio de uma teoria da administração da educação* – 1953 e c) *Organização e administração da educação* – 1963.

### **a) Administração da educação em Carneiro Leão, A. (1887-1966)**

Em 1938, foi publicado o livro *Introdução à administração da educação*, de autoria do professor Carneiro Leão, (RIBEIRO, 1978, p.86). De acordo com Leão (1953, p.13), nenhum problema escolar sobrepuja em importância o problema da administração. O grau de complexidade presentes nos sistemas de ensino e nas escolas requer a formação de técnicos (administradores) realmente capazes. Para ele, a administração não é nem um privilégio exclusivo nem uma sobrecarga pessoal do chefe ou dos dirigentes; é uma função repartida, como as demais funções essenciais, entre a cabeça e os membros do corpo social. Nesse sentido, a administração da educação, como qualquer outra, compreende:

- a) operações técnicas (distribuição, produção, transformação);
- b) operações financeiras (rendimento do trabalho efetuado);
- c) operações de segurança (proteção dos bens e das pessoas);
- d) operações de contabilidade (inventários, balanços, estatísticas);
- e) operações administrativas propriamente ditas (previdência, planejamento, organização, comando, coordenação, colaboração, verificação).

Ao lado da psicologia, cujo escopo é o conhecimento preciso do indivíduo, suas possibilidades, suas aptidões, suas oportunidades, seus limites; da sociologia, cujos objetivos são a indicação das condições, tendências e imposições dos diferentes meios sociais, a administração da educação é a matéria de maior importância e de alcance profundo numa escola de educação. (LEÃO, 1953 p. 14-5).

Percebe-se, contudo, no conceito apresentado, o quanto a administração da educação nos seus primórdios sofreu a influência da administração empresarial clássica. O grau de dependência é tamanho que o autor chega quase a reproduzir integralmente o texto constante no livro *Administração industrial e geral*, escrito por Henri Fayol.<sup>9</sup>

As qualidades do diretor, também não fogem às regras indicadas por Fayol. De acordo com Leão (1953, p. 14), o diretor de uma escola deve possuir as qualidades de um chefe de serviço industrial, ou de uma casa de comércio, tirando o máximo proveito dos recursos materiais e pessoais à sua disposição.

---

<sup>9</sup>“O conjunto das operações de toda empresa pode ser dividido em seis grupos, a saber: 1º - Operações técnica: produção, fabricação, transformação; 2º - Operações comerciais: compras, vendas permutas; 3º - Operações financeiras: procura e gerência de capitais; 4º - Operações de segurança: proteção de bens e de pessoas; 5º - Operações de contabilidade: inventários, balanços, preços de custo, estatística etc.; 6º - Operações administrativas: previsão, organização, direção, coordenação e controle” – (FAYOL, 1977, p. 14)

### **b) Administração da educação em M. B. Lourenço Filho (1897-1970).**

Publicado em 1963, sob o título *Organização e administração da educação*, o livro de autoria de Lourenço Filho é considerado um clássico da temática, pois é visto, como um dos primeiros a expor em língua portuguesa, sob forma sistemática, os estudos de organização e administração da educação.

Este autor, ao considerar uma escola, de fato, ou já enquadrada em uma organização formal, encontra elementos de quatro ordens, os quais distinguem os níveis essenciais da ação administrativa. São eles: alunos, mestres (professores), diretores de escola, chefes de órgãos de instrumentação e gestão de maior alcance.

Os alunos ocupam o grau inferior, com sub-graduações, referentes aos estágios de desenvolvimento e ajustamento. Seu papel é aprender, ou participar de situações em que possam adquirir formas úteis de comportamento e discernimento, guiados pelos mestres. Aos mestres, cabe organizar e administrar o trabalho dos discípulos, ainda que não possam ignorar que entre eles existam alguns, ou vários, com certa ascendência natural entre os colegas.

A ascendência natural dos professores não se exerce apenas sobre os alunos. Ocorre também na relação entre seus pares, especialmente em razão da idade e experiência. A ascendência dos diretores, por sua vez, não se exerce somente sobre os mestres (hierarquicamente subordinados), alunos e funcionários para manutenção da escola, sua disciplina geral e escrituração. Dentro de certos limites, ocorre também sobre as famílias dos alunos e órgãos representativos da comunidade próxima, com os quais os diretores deverão manter constante e estreita relação. Aos chefes de órgãos de instrumentação e gestão de maior alcance cabe a função de elaborar e definir as orientações gerais.

### **c) Administração da educação em Querino Ribeiro J. (1907)**

No *Ensaio de uma teoria da administração da educação*, livro publicado em 1953, Ribeiro (1978, p. 8) conceitua a educação como um processo geral que abrange os aspectos informativos e formativos do indivíduo no decorrer da vida. A partir desta compreensão, o autor dividi a educação em dois pedaços. O primeiro chama de instrução, que são os aspectos informativos da educação que permeiam toda a vida do indivíduo. O segundo nomeia como escolarização que é vista como uma atividade bastante restrita em duração, especificidade e conteúdo. Em regra, a escolarização abrange os primeiros vinte e cinco anos de vida e é mais formal e limitada. A escola desenvolve-se por meio de uma seleção programada e ritmada, praticamente, hora a hora, dia a dia, em um ambiente sempre mais ou menos artificial e provisório.

Para Ribeiro (1978, p. 60),<sup>10</sup> o Estado e as empresas privadas encontraram nos estudos de administração os elementos para remover suas dificuldades decorrentes do progresso social. A escola não precisou mais se inspirar nesses modelos para resolver as suas. Acresce ainda que, sendo evidente a semelhança dos fatores que criam a necessidade dos estudos de administração pública ou privada, a escola teve apenas de adaptá-los à sua realidade. Assim, a administração da educação encontra seu último fundamento nos estudos gerais de administração, uma vez que: “a administração da educação é uma das aplicações da administração geral; ambas têm aspectos, tipos, processos, meios e objetivos semelhantes”. (RIBEIRO, 1978, p. 95).

Em face destas considerações, percebe-se que a administração da educação em sua origem tem suas bases teóricas constituídas a partir de componentes administrativos, concebidos em uma visão de mundo que se pretende harmônica e em equilíbrio - “O principal objetivo da administração deve ser o de assegurar o máximo de prosperidade ao patrão e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade do empregado” (TAYLOR, 1979, p.29). Assim, as anomalias inerentes às relações sociais devem ser combatidas. Esta concepção ao ser importada para a escola evidencia a necessidade da neutralidade dos atores que nela atuam. Não percebendo as contradições, os conflitos presentes nas relações sociais da escola, reafirmando a escola como reprodutora e promotora dos ajustamentos necessários aos indivíduos e à sociedade vigente.

Um segundo aspecto foi o estabelecimento do chefe como autoridade, como centro de onde emanam todas as ações – “A autoridade consiste no direito de mandar e no poder de se fazer obedecer” (FAYOL, 1977, p. 35). Assim, o corpo social da empresa se movimenta em função dele. Visto dessa forma, as relações construídas no interior da empresa prescindem de quaisquer componentes democráticos. A autoridade assim compreendida, ao ser importada para a escola, evidencia um caráter verticalizado de gestão, tendo no topo da pirâmide o diretor da escola.

A forma quase explícita como se expressa a ligação entre a administração empresarial clássica e a administração educacional clássica, no tocante à verticalidade da divisão dos poderes de mando, e também a forma como são construídas as ações definidoras das atribuições e funções, tanto na empresa quanto na escola, nos possibilitam identificar os componentes de interseção presentes em ambas.

Este modelo de administração no decorrer de três quartos do século XX não sofreu rupturas nos seus elementos, apenas alguns ajustamentos.

---

<sup>10</sup>Ensaio de uma Teoria da Administração da educação produzido como tese pelo professor José Querino Ribeiro, ao concorrer ao provimento da cátedra de Administração da educação e Educação Comparada, na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. Foi publicada em formato de livro em 1978, revisada, anotada e ampliada por João Gualberto de Carvalho Menezes.

### 3.3 Da administração à gestão empresarial

Em resposta ao esgotamento do ciclo do sistema capitalista referenciado no Estado do Bem-Estar Social, presente nos países centrais ocorrido na década de 1970, começaram a operar nestes países mudanças profundas no mundo do trabalho e no campo político, com repercussões profundas nos países periféricos, entre eles o Brasil.

Neste novo cenário em que o capitalismo se reconfigura, a administração adquire novos contornos. A rigidez presente no conjunto das orientações administrativas pautadas na produção em massa, na verticalização do comando, na centralização das atividades no chefe e no trabalhador unifuncional, foi substituída por outro conjunto, desta vez, pautado na flexibilização e em uma aparente horizontalização do comando.

A produção em série e em massa para obter economia de escala passou à produção variada, diversificada e pronta para suprir o consumo. Sustentou-se em um estoque mínimo. Também foram introduzidos princípios de caráter subjetivos às ações na empresa, entre os quais o que indica para uma mesma ação tempos diferentes de comando na mesma linha de produção - *o just in time*, o tempo certo, o momento exato, o agora - para um melhor aproveitamento possível do tempo de produção. Este princípio sustenta-se no sistema de reposição, inspirado no modelo de reposição presente nos supermercados. A necessidade do consumidor é que irá determinar o que será produzido, e não o contrário, como na produção em série. (ANTUNES, 2003).

Há, portanto, uma inversão do princípio da economia de escala presente no modelo fordista. No modelo fordista, a quantidade de operários se referenciava na meta a ser produzida, e a meta garantia a quantidade de operários de forma fixa por um tempo determinado. Como a produção era de massa, conseqüentemente o número de operários era grande para responder a produção. A introdução de um novo princípio, ao inverter a lógica anterior, fez que a empresa se estruturasse a partir de um número pequeno de operários, e a variação na demanda do produto é que determinou se este pequeno número de operários seria aumentado ou não.

Para atender às exigências mais individualizadas do mercado, no melhor tempo e com melhor “qualidade”, é preciso que a produção se sustente em um processo de acumulação flexível. Segundo Antunes (2003, p. 29), tal acumulação é marcada pelo confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos; novas formas de fornecimento de serviços financeiros; novos mercados; e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.



Ainda de acordo com Antunes (2003, p. 36), para a efetiva flexibilização do aparato produtivo, é também imprescindível a flexibilização das leis trabalhistas, de modo a dispor da força de trabalho em função direta das necessidades do mercado consumidor. Neste sentido, o modelo que é estruturado a partir de um número mínimo de trabalhadores amplia-se por meio de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratados. Esta “ampliação” irá depender das condições do mercado.

A padronização do desempenho humano, a centralização das decisões na empresa por meio da verticalização da linha de comando e o princípio da inexistência de conflitos nas relações internas da empresa e o seu combate feito pela coerção (força) tornaram-se, em parte, insuficientes para responder às questões presentes nas empresas e progressivamente passaram a ser substituído.

A padronização do desempenho humano passou a fundamentar-se no trabalho operário em equipe, com várias funções e no redimensionamento das funções do trabalhador, exigindo dele um papel multifuncional, superando, portanto, um dos princípios do modelo clássico de administração: para cada homem uma máquina. (ANTUNES, 2003).

A centralização das decisões e a linha de comando verticalizado, em sentido amplo, antes, em geral, concentrado no dono da empresa ou em alguém por ele credenciado, passaram por um momento interno de renovação e reestruturação. Ocorre uma ascensão dos gestores, profissionais que não detêm o controle acionário das grandes empresas, porém as têm sob seu comando. O comando direto da burguesia, em seu sentido clássico, passa a circunscrever-se ao âmbito das pequenas e médias empresas. Ao mesmo tempo, as estruturas de poder começam a se transformar, encaminhando-se para formas pluricentradas (BRUNO, 1977, p.30). O poder de decisão pessoal tende a desaparecer diante do poder de uma estrutura abstrata de regras de funcionamento. Diferente do modelo clássico de administração, movida centralmente por uma lógica mais despota, o novo modelo passa a ter uma aparência consensual, mais envolvente, mais “participativa”, mais manipulatória. Exerce-se sob o manto da aparente eliminação efetiva do fosso existente entre elaboração e execução no processo de trabalho. (ANTUNES, 2003, p. 44).

Da administração clássica, o novo modelo mantém o princípio da inexistência de conflitos na relação capital-trabalho. Entretanto, o método para eliminar qualquer movimento contrário a esta “harmonia” não é mais centrado apenas no exercício da coerção. Os mecanismos de combate aos conflitos se lastram em instrumentos velados, quase imperceptíveis em um primeiro momento. Sustentam-se nos princípios da boa convivência, nas relações de colaboração. A luta não deve ser travada com os que detêm os meios de produção; a empresa, “ela é a sua família”, o adversário é a empresa concorrente. O sindicato não deve ser mais aquele que luta pelos seus direitos, e sim

aquele participacionista, fundamentado no sindicalismo de empresa, que adere à cultura e ao projeto das empresas, obtendo em troca, certas garantias de estabilidade de alguns quanto a empregos e salários.

Este processo de reconfiguração nas relações econômicas, com implicações nas políticas gerais, impõe a superação das estratégias clássicas da velha divisão social do trabalho sem, contudo, superar a própria divisão e o próprio modo de produção capitalista. O que ocorre, em síntese, por meio da flexibilização do capital, é a construção de novos alicerces para superar a crise no seu modo de acumulação.

Subjacente a estas questões, o termo administração, instrumento científico utilizado como estratégia para definir a racionalização dos recursos disponíveis para um determinado fim, contaminado no senso comum como sinônimo das estratégias clássicas da velha divisão social do trabalho, processualmente, sofre desgastes.

Sensível a estas questões, os porta-vozes do poder vigente, ao reformularem as estratégias de acumulação capitalista, também, paulatinamente, retiraram a centralidade da administração como termo que indicava a cientificidade dos processos administrativos, substituindo-a pelo termo gestão. A substituição do termo administração pelo termo gestão, contudo, não significou uma alteração substancial no sentido de construir outras relações no modo de materializar políticas, seja na empresa ou no governo. Significou apenas uma espécie de atualização no modo de administrar, uma vez que os elementos fundantes presentes nos mecanismos de controle e avaliação do primeiro permaneceram presentes. Porém, reconfigurados e em consonância com um tempo histórico em que o modelo de acumulação do mundo capitalista adquiriu um padrão de acumulação flexível, proclamando profundas alterações no mundo do trabalho.

Neste cenário, no Brasil, em particular na educação pública, surgiu um novo trabalhador, o funcionário terceirizado, sem vínculo empregatício com o Estado, mas apenas um prestador de serviço à escola pública. Seu vínculo empregatício é feito por uma empresa privada que o governo contrata por um tempo definido para prestar um determinado tipo de serviço. Este trabalhador, na educação pública, passou, em parte, a suprir as vagas surgidas pela criação de novas escolas, aposentadorias e falecimentos dos funcionários da educação, tornando desnecessária aos governos a realização de concursos públicos.

### **3.4 Da administração à gestão da educação no Brasil**

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1970, o modelo econômico imposto pelos militares com o golpe de 1964, sustentado no financiamento externo, no

controle dos sindicatos, e centrado no crescimento econômico a partir de grandes obras (transamazônica, Itaipu), começou a esvair-se. Instalada a crise capitalista nos países centrais, ocorreu o encarecimento do dólar. Tal ocorrência gerou um aumento substantivo na dívida externa brasileira e uma maior dificuldade no acesso a novos empréstimos. Este elemento produziu efeitos devastadores ao modelo econômico brasileiro ancorado no financiamento externo, com implicações na manutenção do regime político vigente.

Os representantes das empresas multinacionais aqui instaladas e a burguesia nacional - grandes beneficiadas com o modelo centrado nos altos investimentos estatais, sem, entretanto, promover mecanismos de distribuição de renda -, ao perceberem a diminuição dos seus lucros, paulatinamente, começaram a retirar o apoio irrestrito ao regime militar. As primeiras greves (1977), inicialmente ocorridas no setor automobilístico e reprimidas violentamente, trouxeram às fábricas os setores intelectuais e religiosos, extrapolando os movimentos paredistas para além da corporação.

No campo político, O MDB – Movimento Democrático Brasileiro, partido criado junto com a ARENA – Aliança Renovadora Nacional, após o golpe de 1964, para dar sustentação ao regime militar - sendo o primeiro do “sim” e o segundo do “sim senhor” -, tornou-se trincheira de resistência. Apoiado inicialmente por setores populares e posteriormente pela burguesia nacional descontente, o MDB adquiriu ares de oposição. A sua bancada parlamentar cresceu substancialmente nas eleições de 1974 e 1978. Em 1982, elegeu governadores nos principais Estados da federação brasileira. Junto com a sociedade civil, setores dissidentes do regime, políticos que retornaram do exílio (1979) e, posteriormente, com grande apoio da mídia convertida à oposição, lançou a campanha para eleição direta à Presidência da República.

O regime militar encerra-se no ano de 1985 com um grande acordo das elites. A eleição do primeiro presidente pós-ditadura ocorreu por via indireta por meio do colégio eleitoral.<sup>11</sup> Esta manobra retirou das ruas as grandes manifestações populares em defesa da democracia e dos direitos sociais.

A transição do regime autoritário para uma democracia representativa expressa por um governo central eleito pela via indireta (colégio eleitoral) foi feita por forças também oriundas do regime autoritário. No governo de transição (Nova República), nas políticas econômicas, vários planos são testados sem, contudo, reduzir o processo inflacionário e sem promover um crescimento na produção interna. Mantém-se a inflação com estagnação econômica. As forças políticas que antes sustentavam a ditadura militar, metamorfoseadas,

---

<sup>11</sup>O Colégio eleitoral que elegeu o primeiro Presidente da república pós-ditadura militar, era composto por Deputados Federais e Senadores eleitos ainda no período da ditadura. Sendo que um terço dos Senadores eram biônicos; ou seja, não haviam sido eleitos pelo voto popular.

recuperaram prestígio e passaram novamente a influenciar de forma predominante o campo político. No campo social, as políticas de governo não correspondem às demandas sociais, principalmente dos setores mais necessitados da população, da educação, da saúde e da habitação. As aspirações daqueles que sonharam e lutaram pela superação do regime anterior sofrem grandes frustrações.

A Constituição Federal promulgada em outubro de 1988, embora apresentando avanços no campo das políticas sociais, refletiu no seu interior as contradições decorrentes da composição das forças econômicas, políticas e sociais, que provisoriamente se aliaram para combater a ditadura militar.

No cenário internacional, o modelo político neoconservador, inspirado no Estado mínimo para as políticas sociais, elaborado pelos países centrais, foi imposto aos países periféricos, com implicações diretas nos governos centrais brasileiros posteriormente eleitos.

O primeiro presidente eleito pelo voto direto (1989) assumiu o cargo comprometido com os ideais neoconservadores instalados no mundo. No campo econômico, houve abertura do país para o mercado externo, sem construir salvaguardas à produção interna; utilizou-se do confisco da poupança da população como instrumento de redução da circulação da moeda com o objetivo de reduzir a inflação; iniciou-se sem nenhum critério o processo de privatização das empresas estatais. A corrupção e o apadrinhamento político, neste período, revelavam as mazelas do patrimonialismo, clientelismo, fisiologismo presentes no interior das estruturas do poder do Estado só comparado com os acontecidos na Primeira República. O primeiro presidente eleito pela via direta não completou seu mandato, sofreu *impeachment* em setembro de 1992, antes de completar dois anos de mandato. O vice-presidente assumiu a presidência.

O governo seguinte, que tomou posse em 1994, foi reeleito. Permanecendo no poder por oito anos, promoveu as reformas iniciadas pelo seu antecessor de forma mais eficiente e persuasiva. Completou o processo de privatização, submeteu-se aos ditames do mercado financeiro nacional e internacional, cumpriu as orientações emanadas das instituições multilaterais (Banco Mundial, Bird, OMC e FMI). Abriu as possibilidades para a reforma na previdência e nos mecanismos de controle do Estado sobre as relações trabalhistas. De forma eficiente e eficaz, nas reformas, transforma o Estado brasileiro: mínimo, para os investimentos sociais, e máximo, na construção de mecanismos para a execução de controles fiscais. É neste contexto que os administradores públicos passaram a ser denominados de gestores públicos.

Entre as medidas conduzidas pelo governo federal, cabe ressaltar a reforma do Estado elaborada pela equipe do ex-ministro Bresser Pereira. Neste contexto de eficiência e eficácia para gerir a estrutura estatal, juntamente com as pressões externas de

racionalidade no setor público em que ocorrem a transição do termo administrador para gestor, compreendido como aquele indivíduo que gerencia, comanda de acordo com o modelo já instituído nas grandes empresas.

As políticas para a educação, na reforma do Estado, passaram a se constituir de forma predominante assentadas em dois pilares. O primeiro pilar, via descentralização, o poder central transferiu parte de suas obrigações, remetendo-as, aos Estados federados e municípios, e também para a sociedade civil, a entidades de caráter privado, a organizações não governamentais e as famílias. O segundo pilar foi assentado na centralização dos instrumentos de controle, por meio da discriminação da quantidade repasse dos recursos, e na avaliação.

No tocante à administração pública, buscou-se na iniciativa privada o modelo já instituído e denominado de gestão. Adaptado à educação, este modelo passou a figurar como nomenclatura em documentos oficiais e nos textos produzidos, e o administrador tradicional passou a ser denominado ou a autodenominar-se gestor, gerente.

A gestão democrática da educação pública, instituída como princípio constitucional desde 1988, vitória dos movimentos sociais, passou a ser apropriada pelas forças conservadoras. Reconceituada, e em consonância com o sistema vigente, adquiriu um caráter de atualização no modo de administrar (gerir) sem, contudo, alterar os elementos fundantes das teorias clássicas presentes nos seus mecanismos de controle e avaliação. Krawczyk nos informa que, em geral, a gestão democrática escolar é interpretada como gestão de qualidade total ou de gestão participativa.<sup>12</sup>

#### **4. A GESTÃO DA EDUCAÇÃO COMO CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA**

A gestão da educação como construção democrática, pode ser associada originalmente como parte da luta pela democratização da sociedade brasileira em uma perspectiva contra-hegemônica. Ainda em processo, a gestão da educação como construção democrática evoluiu neste período histórico a partir de dois movimentos intrinsecamente ligados.

---

<sup>12</sup>Os princípios orientadores da gestão escolar têm sua origem na mudança do modelo de gestão da produção material do fordismo para o de Qualidade Total (modelo toyotista de produção). Às vezes, no âmbito educacional – por exemplo, no CONSED –, costuma-se utilizar outra denominação para o modelo: o da gestão participativa, reforçando, assim, a idéia principal da proposta. O pressuposto da proposta de gestão de Qualidade Total é que quanto mais claro seja o entendimento que as pessoas tenham das organizações que integram, e quanto maior o poder decisório e o compromisso delas com os objetivos da instituição/empresa, maior a produção e melhor o produto. Assim, em linhas gerais, busca-se a cumplicidade do trabalhador individualizado, por meio da participação, do compromisso e do poder de decisão na resolução de problemas, considerados os elementos-chaves do êxito de uma gestão. O modelo de gestão de Qualidade Total – ou gestão participativa – dá ênfase à importância do trabalho em equipe e da extensão das responsabilidades, mas ressalta, de modo especial, a liderança da gestão. Outro de seus pressupostos é que uma boa gerência é a alma do êxito institucional. Isso vem sendo reforçado por várias pesquisas e ações governamentais (cursos de capacitação) que reproduzem a concentração de poder e a responsabilidade na figura do diretor e, principalmente, intensificam seu caráter administrativo e tecnocrático, em detrimento de seu caráter educador. (KRAWCZYK, 2002, pp. 65-6).

O primeiro movimento, nascido nos embates travados contra o regime militar, pode ser caracterizado basicamente pela luta em defesa do direito à participação, tendo como referencial a eleição direta para diretor escolar.

O segundo, de caráter mais acadêmico, caracteriza-se por acolher os anseios originados nos movimentos de massa, ainda constituídos por saberes oriundos, em geral, por meio do senso comum, mediatizá-los com os conhecimentos historicamente já produzidos e, na conjugação deles, imprimir um caráter científico a essas demandas, elaborando novos elementos para a gestão democrática da educação.

A gestão da educação como construção democrática, nesta perspectiva, pode ser expressa, portanto, como um fenômeno de caráter contra-hegemônico que se forja nos espaços de reflexão e lutas presentes na sociedade. A gestão tem, portanto, o objetivo de refletir e de praticar um fazer administrativo e pedagógico transformador, pautado na democracia, na emancipação e no conhecimento.

Nesse sentido, a gestão da educação como construção democrática não se limita à utilização racional e participativa de recursos para alcançar fins educativos. Ela constitui-se também em um espaço de reflexão e lutas na busca da construção de uma educação emancipadora ancorada na participação com critérios iguais, respeitando-se as diferenças e os espaços de participação de todos os sujeitos que atuam na educação pública. Vale lembrar que a gestão da educação como construção democrática é um processo em construção. Trata-se de iniciativas de mudança de hábitos, práticas e de mentalidades, em dinâmicas coletivas e singulares e ritmos diferentes.

Ao propor a superação de um paradigma<sup>13</sup> tradicional positivista por outro modelo, a gestão democrática multiplica-se em um leque de tendências. Assim, alguns indicadores são fundamentais para nortear as reflexões, e, simultaneamente analisar os seus componentes legais. Princípios e pressupostos são significativos para compreender o objeto em estudo.

#### **4.1 Os componentes democráticos da gestão presentes na LDB**

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), os avanços obtidos, no tocante à gestão da educação como construção democrática, são, em grande parte, resultado das pressões das diversas entidades integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, junto aos parlamentares.

---

<sup>13</sup>Paradigma, mais que padrão ou modelo, é um conjunto de idéias que permite formular ou aceitar determinados padrões ou modelos de ação social. Paradigma nesse sentido representa uma visão de mundo, uma filosofia social, um sistema de idéias construído e adotado por determinado grupo social. Assim, paradigma diz respeito a idéias e valores assumidos coletivamente, consciente ou inconscientemente. (GRACINDO; BORDIGNON, 2001. p. 150).

Dos artigos da lei que tratam da gestão na educação básica, elencamos:

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

[...]

VIII – Gestão Democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação do sistema de ensino.

O trecho selecionado da LDB, ao possibilitar componentes democráticos à gestão, apenas ao ensino público, reproduz o princípio constitucional (Art. 67, inciso III). Se de um lado a lei representa um avanço, por outro também revela uma vitória das forças conservadoras e privatistas presentes no Congresso Nacional.

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

I – Elaborar e executar a sua proposta pedagógica

[...]

VI – Articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola.

Ao delegar o seu detalhamento aos sistemas de ensino, deixa em aberto para os Estados federados e Municípios elaborar mecanismos e promover, por meio de leis específicas, a regulamentação de como ocorrerá a gestão, propiciando várias interpretações ao termo. Esta quebra da unidade no conceito de gestão poderá trazer efeitos negativos, uma vez que, dependendo de onde e por quem é interpretada, a concepção de gestão democrática, em geral, sofre desvirtuamentos.

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

I – Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola.

II – Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

[...]

Assim, entendemos como profissionais da educação não só os docentes, mas também os funcionários da educação, o Inciso I do Artigo 14 da LDB propicia a participação dos funcionários por meio dos conselhos escolares afim de torná-los partícipes diretos na construção da gestão escolar, relevante para o estudo, pois é por meio deste instrumento legal que os funcionários da educação, como conselheiros escolares tornar-se-ão também co-gestores da escola.

Os componentes presentes nos artigos acima, se bem articulados, tendo os conselhos escolares como espaço de discussão, mediação, articulação, elaboração, execução e avaliação das ações necessárias ao processo educativo, poderão se transformar em instrumentos relevantes para a construção de uma proposta político-pedagógica

efetivamente participativa, associando as demandas da comunidade externa e interna à escola. Traduzido em práticas cotidianas, estes elementos vislumbram a possibilidade de construir-se uma escola democrática e de qualidade social.

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

O artigo acima, ao trazer a autonomia da escola para o interior da lei, representa um avanço se for interpretado como a possibilidade de participação de todos os segmentos nas tomadas de decisão em oposição ao controle político-burocrático, instituído nas escolas. Porém, se interpretado como desconcentração de tarefas ou como privatização, não contribuem para a construção dos processos democráticos da gestão escolar.

Cabe ressaltar, contudo, que a garantia em lei de princípios e elementos com componentes democráticos e de controles sociais, que possibilitam a criação de instrumentos participativos nos processos educativos, não representa por si a garantia de sua efetividade. O que define uma gestão com componentes democráticos são as ações promovidas pelos seus participantes na cultura escolar, na organização, pressão e mediação nos processos de construção e materialização dos processos educativos.

#### **4.2 Os princípios da gestão como construção democrática**

A gestão como construção democrática realiza-se no pensar e praticar no concreto. Em processo, emerge de atos participativos, de aprender e de ensinar, de adesão contínua e coletiva, de mudanças de posturas e atitudes, traduzidas em um modo de refletir e conduzir o fazer político-pedagógico. Assim, as ações, atos e compromissos são decididos e assumidos coletivamente por todos os sujeitos constituintes da educação, funcionários, pais, professores, estudantes e membros da comunidade local.

A gestão como construção democrática, portanto, deverá está assentada em alguns princípios. Inspirado na palestra<sup>14</sup> realizada pelo professor Luiz Fernandes Dourado<sup>15</sup> e nas Orientações Gerais do Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação – Profucionário (2005, p. 21), apresentamos em seguida alguns princípios gerais e específicos. São eles:

---

<sup>14</sup>Palestra cuja temática intitulou-se: A gestão democrática e a construção de processos coletivos de participação e decisão na escola foi realizada em Valparaizo/Go, no ano 2003, na Conferência do SINPRO/DF.

<sup>15</sup>Professor da Universidade Federal de Goiás - UFG



#### **a) princípios gerais:**

- no desenvolvimento de uma educação vista como direito de todos e dever do Estado;
- na igualdade de condições de acesso nas escolas e permanência com sucesso para todos os cidadãos;
- na liberdade de aprender e ensinar, vinculando o processo educativo com as práticas sociais e o mundo do trabalho;
- no combate aos privilégios e afirmação da inclusão social de todos os sujeitos constituintes no e do processo educativo;
- na ruptura com as formas elitistas, seletivas e de privilégio da educação escolar até hoje vigentes;
- na ruptura com os processos de gestão, referenciadas no mercado, que vêem a educação como mercadoria e não como um direito.

#### **b) princípios específicos:**

- agilidade e fidelidade nas informações institucionais;
- transparência nas ações;
- unicidade entre discurso e prática;
- construção de uma educação cuja qualidade seja para todos;
- compromisso com o homem, como ser pessoal e social;
- construção coletiva;
- divisão de poderes e responsabilidades;
- articulação da escola, família e comunidade;
- participação efetiva da comunidade escolar e trabalho coletivo.

### **4.3 Os pressupostos da gestão como construção democrática**

Elencados os princípios, os pressupostos da gestão democrática escolar podem constituir-se a partir de dois fundamentos: 1. Novos paradigmas; 2. Na especificidade da organização escolar. Estes dois componentes imbricados ajudam a perceber a qualidade da educação em consonância com a organização escolar.

#### **1) Da análise da questão dos paradigmas**

Entende-se neste estudo por paradigma, um conjunto de idéias que permite refletir, alterar, manter, superar, reformar determinado ou determinados padrões ou modelos de ação social. Os paradigmas tem a ver com visões de mundo, de relações sociais. É um conjunto de idéias construído e adotado por determinado grupo social. Assim, paradigma diz respeito a idéias e valores assumidos, consciente ou inconscientemente por uma coletividade. (GRACINDO; BORDIGNON, 2001, p. 150).

Em relação à análise da questão dos paradigmas, a prática da gestão democrática requer uma superação do paradigma vigente oriundo de uma concepção educacional racional positivista, no qual a relação sujeito-objeto é vista de forma fragmentada, gerando daí as relações de verticalidade encontradas no interior das escolas que ignoram a intersubjetividade do processo pedagógico e a função emancipatória que fundamenta os fins educacionais (GRACINDO; BORDIGNON. 2001, p. 151).

A gestão como construção democrática, neste sentido, constitui-se e é parte constituinte do processo de construção de um novo paradigma que requer mudanças intra e entre os sujeitos da educação, o que passa por uma transformação de atitudes, posturas e valores internos, pela consciência ativa e mediações nas relações sociais.

O quadro comparativo abaixo explicita as mudanças de enfoque e de atitudes que devem ser perseguidas para a construção de um novo paradigma.

### Quadro número 1 – Comparativo de Paradigmas

ASPECTOS DA GESTÃO	ENFOQUES E ATITUDES	
	Paradigma vigente	Paradigma emergente
Relações de poder	Verticais	Horizontais
Estruturas	Lineares/segmentadas	Circulares/integradas
Espaços	Individualizados	Coletivos
Decisões	Centralizadas/imposição	Descentralização/diálogo
Formas de ação	Autocracia/paternalismo	Democracia/autonomia
Centro	Autocentrismo/individualismo	Heterocentrismo/grupo-coletivo
Relacionamento	Competição/apego/independência	Cooperação/cessão/interdependência
Meta	Eliminação de conflitos	Mediação dos conflitos
Tipo de enfoque	Objetividade	Intersubjetividade
Visão	Das partes	Do todo
Objetivo	Vencer de – convencer	Vencer com – co-vencer
Consequência	Vencedores – perdedores	Vencedores
Objeto do trabalho	Informação	Conhecimento
Base	A – ética	Ética
Ênfase	No ter	No ser

Fonte: (GRACINDO; BORDIGNON. 2001, p. 152).

Este primeiro pressuposto idealizado, vislumbrando um novo paradigma, indica a direção e o objetivo da utopia a ser construída, possibilitando a pavimentação de um caminho a ser percorrido.

## 2) A especificidade da organização escolar

O novo paradigma, ao indicar uma direção, possibilita, a partir da escola, promover um

deslocamento da singularidade à pluralidade, ou seja, a partir do espaço singular de atuação, definir sob quais condições devem ser definidas as especificidades da organização escolar.

Nesse sentido, é fundamental perceber a diferença existente entre o trabalho decorrente da atividade pedagógica e o trabalho originado em outra atividade produtiva. O trecho abaixo é bastante esclarecedor sobre a questão:

No caso da produção material, a presença do consumidor no ato da produção, embora desnecessária, pode ser imaginada; ela se constituiria, então, aí, em simples presença, colocando-se o consumidor como mero espectador, sem qualquer participação nas atividades. No caso da atividade pedagógica, entretanto, o aluno não pode estar presente como simples espectador, sob pena do processo pedagógico deixar de realizar-se. Em outras palavras, é próprio da atividade educativa o fato de ela não poder realizar-se a não ser com a participação do educando. Essa participação se dá na medida em que o aluno entra no processo ao mesmo tempo como objeto e como sujeito da educação. (PARO, 2003, p.141).

A natureza do trabalho pedagógico que se realiza na escola, instituição que possui singularidades diferentes das demais organizações sociais, exige a compreensão do lugar e dos significados desta instituição na sociedade capitalista. A escola diferencia-se das outras organizações sociais por ser um espaço privilegiado onde se realizam a produção e a socialização do conhecimento, de saberes, de valores, de atitudes, de técnicas e de habilidades como a prática social.

A educação escolar realiza a sua finalidade tanto na dimensão individual, no espaço das consciências humanas, quanto na dimensão social, pois vive e se realiza no espaço coletivo, na relação com o outro, em um tempo e espaço determinados. Assim, a escola tem sua finalidade definida na filosofia da educação, que concebe o ser humano em suas dimensões individual e social, e na sociologia, situando-a no tempo e espaço social (GRACINDO, BORDIGNON. 2001, p. 154).

Definir as especificidades da organização escolar ancorada em dois eixos: um eixo constituído pelos fins da educação, que definem a finalidade da escola, e outro, determinado pelo contexto social, pelo ambiente em que a escola atua, é ponto de partida para refletir e atuar nos espaços escolares na perspectiva da construção do paradigma emergente. (GRACINDO; BORDIGNON, 2001, p. 153)

A organização escolar, ao definir-se levando em conta a sua dimensão interna (as finalidades da escola) e ao mesmo tempo a sua dimensão externa (o ambiente em que a escola atua), construindo e socializando conhecimentos e saberes ancorados no novo paradigma que pressupõe uma mudança de atitudes, posturas e valores, define o seu projeto de qualidade.

Assim, educação de qualidade é mais do que aprender, como pretende a pedagogia tradicional; aprender a aprender, como era o desejo da pedagogia nova; aprender a fazer, como determina a pedagogia tecnicista. O processo educativo é a passagem da desigualdade para a igualdade, tendo na prática social o seu ponto de partida e seu ponto de chegada o que só é possível alcançar por meio de práticas democráticas. (SAVIANI, 1991, pp. 26-86).

A questão da qualidade na educação remete à questão da finalidade do saber. Embora pareça óbvio, vale ressaltar que o conhecimento não é um fim, não se ensina a aprender por diletantismo. O saber é meio, é o instrumento do cidadão. O saber, como instrumento do ser cidadão, é cada vez mais a matéria-prima que move a nova sociedade do conhecimento. (GRACINDO; BORDIGNON, 2001, p. 156).

O processo educativo, assim, realiza-se pelo consentimento promovido por meio de mediações entre educadores e educandos em um movimento dialético, em que ambos aprendem e ensinam ao mesmo tempo sem, contudo, perder as suas identidades. Assim, uma educação de qualidade é acima do aprender, do aprender a fazer; uma construção e socialização de saberes, de valores de atitudes referenciadas no novo paradigma emergente. Desse modo, o grande desafio da escola está em garantir um padrão de qualidade técnica e política para todos e que não apenas respeite as diversidades locais, sociais e culturais, mas entenda que o aluno é o sujeito concreto, real, histórico, social e ético do processo educativo. (VEIGA, 2001, p. 55).

#### **4.4 A participação como elemento fundamental da gestão democrática**

Dos elementos que constituem a gestão democrática escolar, a participação adquire centralidade, uma vez que subjacente aos graus de profundidade em que ela ocorre. Decorrem diferentes tipos de ações na construção e atuação dos seus sujeitos, seja nos conselhos escolares, seja na postura do diretor escolar, seja na compreensão da autonomia escolar.

##### **a) A participação nos conselhos escolares**

De sentido polissêmico, o conceito de participação tem permitido a sua apropriação para justificar fins diversos. Assim, analisar a natureza do colegiado, deliberativo ou consultivo, a que está vinculado o participante, a proporcionalidade da representação de seus participantes nos colegiados, a periodicidade das reuniões indicam cenários diferentes da gestão. Os tipos, graus e momentos em que ocorrem a intervenção oral dos participantes possibilitam definir se a gestão escolar apresenta características de manutenção ou de superação do modelo tradicional. Identifica ainda, se a gestão escolar traz elementos do paradigma tradicional positivista ou do novo paradigma emergente.

Os colegiados de caráter deliberativo, que na aparência se apresentam como definidores das decisões, devem ser acompanhados de uma divisão paritária das representações presentes na sua composição. A inexistência da paridade, mesmo nos colegiados deliberativos, reduz a participação do setor minoritário à colaboração subordinada. O desequilíbrio decorrente de representações majoritárias e minoritárias no mesmo conselho coloca a última somente como legitimadora das decisões da primeira.

Inspirado em Sá (2001, p. 71), apresentamos em seguida como os diferentes momentos em que atuam os conselheiros escolares podem apresentar diferentes níveis e graus de participação nos conselhos. A garantia da participação nos colegiados deliberativos e de composição paritária, dependendo do momento em que ela ocorre, também pode se configurar em uma participação antidemocrática nas decisões. A participação, em geral, ocorre em três momentos: na preparação da tomada de decisão, na tomada de decisão, ou na execução da decisão tomada.

Cada um destes momentos revela diferentes aspectos nas ações participativas. Estas ações, se realizadas de forma fragmentada ou descontextualizada do processo educativo como prática social emancipatória, podem se tornar um elemento de retrocesso à gestão democrática escolar.

A participação pode se realizar apenas na preparação da tomada de decisões, por meio de “conchavos” e acordo de bastidores, fenômeno que não poucas vezes antecede reuniões, sob o argumento de “fazer com que a reunião flua melhor”. Este tipo de prática que traduz de certo modo a participação indireta de alguns, retira um dos elementos fundamentais da participação, que é a transparência nas tomadas de decisão.

A participação pode acontecer também apenas na hora da tomada das decisões, por meio da apresentação dos pontos da pauta a serem deliberados somente no momento da instalação da reunião. Este tipo de prática, ao retirar dos participantes o conhecimento *a priori* da temática a ser discutida e deliberada, diminui destes a possibilidade de uma melhor reflexão e análise, retirando o elemento elaborativo que deve também permear a participação na tomada das decisões.

Se a participação acontece apenas na execução da decisão tomada, fenômeno não apenas corriqueiro nas instituições de ensino, mas também estabelecido como política de governo ao fazer um “chamamento” das famílias para a escola ou por meio de programas que se apresentam como “inclusivo”, por exemplo, Amigos da Escola – promovidos pela Rede Globo de Televisão, revela uma faceta nova da participação, que é o regime de colaboração ou de compartilhamento, em que os participantes atuam somente como filantropos, retirando o caráter crítico que deve permear as ações participativas.

Assim, para que a gestão democrática se realize, é necessário que a participação ocorra no momento da sua elaboração, na tomada de decisão e na sua execução e, ao mesmo tempo, em um espaço educativo onde os conselhos tenham caráter deliberativo e os conselheiros composição paritária dos seus representantes.

Para a gestão democrática escolar, não faz sentido a existência de conselhos somente de caráter consultivo uma vez que a participação não se realiza em nenhuma das etapas das tomadas de decisão.

A participação da comunidade escolar organizada em Conselhos Escolares não representa, em princípio, a garantia da efetividade de uma gestão democrática nas escolas. Contudo, os níveis, graus e tipos de participação, além da ação dos seus sujeitos podem ganhar centralidade, neste espaço, de elaborar, aprovar e deliberar sobre os processos educativos na escola.

### **b) A eleição do diretor**

A eleição do diretor, em princípio, não tem força suficiente para assegurar a gestão como construção democrática na escola. Porém, é um componente relevante para o processo de sua construção, uma vez que o diretor é indicado, no limite, o seu compromisso primeiro será com quem o indicou. Enquanto que, se eleito pela comunidade escolar, o seu compromisso poderá ser com a comunidade que o elegeu. Além dos aspectos de aprendizagem e exercício da cidadania subjacentes à eleição, são explicitados outros fatores que trazem à tona questões do cotidiano escolar que possibilitam diferentes percepções e maneiras de conduzir a gestão escolar.

A existência de conselho escolar atuante, conjugado com a eleição do diretor, de certa forma, inibe a interferência na escola de forças externas que a teriam como correio de transmissão da ideologia dominante.

### **c) Autonomia escolar**

A autonomia escolar pode também ser interpretada de várias formas. De um lado, pode se tornar instrumento de desresponsabilização por parte dos governos como mantenedores da educação; e, por outro, interpretada como uma desvinculação da escola com o sistema. Ambas, ao retirarem o caráter estatal da escola quanto ao funcionamento, eximem o Estado de suas responsabilidades como orientador e mantenedor da educação, descaracterizando-a como um dever do Estado. A autonomia escolar como sinônimo de afastamento do Estado da escola ou o seu desvinculamento do sistema em todos os aspectos, remete aos seus sujeitos participantes responsabilidades exógenas às suas atribuições.

Para que a gestão como construção democrática se constitua é necessário que a autonomia escolar seja considerada como a capacidade de as escolas traduzirem e construírem suas alternativas, fundadas em suas reflexões e leitura de sua realidade, sem, entretanto, desvincular-se do sistema e muito menos aceitar a desresponsabilização do Estado como mantenedor da educação.

## 5. CONCLUSÃO

Neste capítulo procurou-se identificar e analisar como as políticas educacionais se estabelecem a partir de visões de mundo, de forças que disputam seus interesses. Identificou-se nestas visões de mundo a origem das concepções de educação, anunciando que, de forma geral, elas se movimentam entre dois pontos. O primeiro associado à manutenção do poder vigente e visto como um instrumento de manutenção ou de aprimoramento do modelo de sociedade existente; e o segundo revelando que, nas contradições e brechas presentes nas relações sociais realizadas no mundo capitalista, existe a possibilidade de, nos embates e mediações, a gestão da educação constituir-se como instrumento de superação deste poder vigente.

No Brasil discutiu-se a origem das políticas educacionais como parte das políticas sociais, o seu conceito, como resultado dos embates das diversas forças políticas presentes na sociedade em um determinado momento histórico, assumida pelo governo por meio de atos (leis, resoluções, portarias) e ações (programas de governo).

Fez-se um recorte a partir do esgotamento do modelo econômico denominado Estado do Bem-Estar Social, presente nos países centrais a partir da década de 1970. Identificou-se os elementos que levaram a esse esgotamento, e o novo caminho encontrado no mundo capitalista para superá-lo. Examinamos as suas repercussões nas políticas sociais e os seus desdobramentos nos países periféricos, em particular no Brasil.

No Brasil, elegeu-se a partir de dois autores (Bresser Pereira e Dalila Andrade Oliveira) elementos elucidativos sobre como as políticas educacionais no tocante à gestão são tratadas na reforma do Estado a partir da década de 1990. No primeiro autor, verificamos como ocorreu a adesão do governo brasileiro às políticas neoconservadoras presentes no mundo; e no segundo, analisou-se uma das maneiras de como os argumentos são construídos para dar materialidade a estas políticas.

Na reforma do Estado brasileiro, identificou-se nas políticas educacionais a centralidade dada à participação dos sujeitos educacionais nos processos educativos e a

descentralização em suas várias dimensões como instrumentos de materialização destas políticas. Ambas reconceituadas, estas categorias são utilizadas como instrumentos para o afastar os governos das suas responsabilidades como mantenedores das políticas educacionais. Por meio da participação, a escola passou a dividir com as famílias e empresas as responsabilidades inerentes ao Estado. Já nas questões voltadas ao financiamento da educação, utiliza-se da descentralização entre as diferentes instâncias de governo, na escola e para o mercado, a fim de racionalizar os recursos disponíveis de modo a alcançar objetivos maiores, sem, contudo, disponibilizar mais recursos.

Demonstrada a ligação entre as concepções de educação, as políticas educacionais e a gestão, buscamos, a partir dos fundamentos teóricos da administração empresarial clássica, analisar como estas visões de mundo, que derivam concepções de educação, ao se constituírem como políticas de governo ressoam nos processos de gestão da educação, em particular a gestão na escola.

Para isso, localizou-se e foi analisado como a administração ganhou centralidade como instrumento tático e estratégico de utilização racional de recursos para a realização de objetivos pré-estabelecidos, no advento Revolução Industrial, com a ascensão da burguesia urbana e a afirmação do sistema capitalista no século XIX, e como ela influenciou na formação do pensamento administrativo escolar no Brasil.

O capítulo ressaltou também a temática “o processo de metamorfoseamento do modo de administrar”, onde o seu caráter rígido é substituído pelo flexível, e sendo substituído pelo termo gestão, sem, entretanto, alterar a sua natureza, que é a de ser um instrumento de racionalização dos recursos disponíveis, para o aumento dos lucros dos que detêm os meios de produção.

No tocante à gestão como construção democrática, localiza-a como parte da luta dos movimentos sociais, em particular o educacional, no processo de redemocratização do Brasil. Trouxe as suas bases legais, os seus princípios, pressupostos e elementos, apresentando-a desfigurada pelo poder vigente dentro da reforma do Estado brasileiro e também como ela se constitui e se afirma como instrumento de transformação na perspectiva de tornar a escola um espaço verdadeiramente democrático. Contudo, como nos alerta Paro (2001, p.165), este não é um projeto que se realize do dia para a noite, apenas por seu valor intrínseco, mas algo que precisa ser conquistado historicamente, pela ação constante, orientada em determinada direção.

No capítulo seguinte, buscar-se-á analisar as origens e os processos de construção dos funcionários da educação como categoria funcional na sua trajetória, nos processos de construção de uma identidade reconhecida socialmente e os seus maiores problemas e lutas.



## CAPÍTULO II

### OS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO: DAS ORIGENS À CONSTRUÇÃO DE SUA IDENTIDADE

#### 1. INTRODUÇÃO

As classes sociais são produtos das relações econômicas de sua época e do modelo de sociedade vigente. O ato de administrar, de gerir ou de gerenciar, normalmente vinculado à construção, manutenção e execução de ações concretas, em determinado momento histórico, também define as relações intraclasses e a divisão pormenorizada do trabalho por meio das respectivas atribuições funcionais dos trabalhadores.

Assim, pretende-se neste capítulo, compreender o percurso da construção da identidade dos funcionários da educação e analisar alguns elementos que possibilitam a compreensão de suas práticas, daquilo que os unificam e que os distinguem, bem como a importância e o significado do seu trabalho no interior da escola.

Inicialmente, com o objetivo de apresentar a origem dos funcionários da educação, foram eleitos nesta pesquisa três períodos na história do Brasil. No primeiro período, os funcionários da educação são apresentados nos colégios, seminários e internatos criados pelos jesuítas para ministrar o ensino escolar aos filhos das elites. No segundo período, os funcionários são localizados no momento em que às províncias foram delegadas a oferta do ensino de primeiras letras e as aulas régias. No terceiro período, priorizam-se as ações dos funcionários da educação na República, focando as formas de ingresso e permanência como trabalhadores na escola.

Nesse capítulo, procurou-se também verificar e analisar os processos de construção da identidade dos funcionários como categoria funcional. Para tanto, por meio de dados coletados a partir de fontes primárias, busca-se na origem dos primeiros sindicatos identificar as primeiras iniciativas dos funcionários para se constituírem como categoria funcional e, processualmente, analisar como adquiriram representação de abrangência nacional.

Partindo-se de uma abordagem histórica, o capítulo procura analisar os elementos que propiciam avanços e retrocessos na constituição dos funcionários como categoria nas

relações de mediação/contradição presentes nas suas ações, seja intracategoria, seja entre os outros segmentos da educação. Também é necessário registrar, ainda, os principais problemas e lutas da categoria em um momento histórico definido.

## **2. A ORIGEM E A TRAJETÓRIA DOS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO**

Parte integrante de uma sociedade historicamente permeada por componentes autoritários e patrimonialistas, os funcionários da educação desempenharam papéis distintos, seja quanto à origem, seja quanto à forma de ingresso e permanência, sempre em consonância com o modelo econômico, político e social vigente da época. A origem e a trajetória dos funcionários da educação, nesta pesquisa, elegem três períodos como significativos para a consolidação deste segmento da educação.

O primeiro período, de 1549 a 1759, no qual os funcionários da educação eram religiosos leigos e escravos nas escolas jesuítas, iniciou-se com a chegada dos padres jesuítas ao Brasil e se encerra com a expulsão da Companhia de Jesus. Caracterizou-se pela criação de colégios, seminários e internatos voltados de forma predominante para os filhos dos fazendeiros portugueses. E também foram criados os aldeamentos e recolhimentos destinados à catequese, à evangelização e à preparação da população indígena para o trabalho.

O segundo período, de 1759 a 1888, no qual os funcionários eram escravos e escravos que realizavam trabalhos domésticos nas casas e nas escolas, em locais improvisados. Esse período caracterizou-se pelas aulas régias, pela ausência de um espaço físico e formal destinado ao ensino, pela aplicação do método mútuo de ensino, pela contratação de preceptores e pela insuficiência de professores, inicialmente pagos pelo subsídio literário. Os funcionários da educação, na sua maioria, escravos que, além de responsáveis pelos seus afazeres domésticos na casa do fazendeiro, eram também responsáveis pela limpeza e conservação dos espaços de ensino improvisados: classes de primeiras letras, liceus, sacristias, paróquias, instituições religiosas.

O terceiro período inicia-se em 1889, com a República Federativa até o período do estudo. Nesse período, os funcionários da educação são homens livres na República. Por todo o país, as instituições escolares: escolas de primeiras letras, liceus, escolas normais, grupos escolares, escolas paroquiais, seminários demandaram cada vez mais funcionários para o trabalho de limpeza e alimentação dos estudantes. Na República, foram focalizadas três formas de ingresso dos funcionários da educação: o ingresso pela via clientelística, o ingresso pela impessoalidade burocrática, por meio de concurso público, e o ingresso por meio de empresas terceirizadas.

## 2.1 Religiosos leigos e escravos nas escolas jesuítas – 1549 a 1759

Os primeiros funcionários da educação, denominados irmãos coadjutores, chegaram ao Brasil junto com os padres jesuítas para criar as primeiras escolas em 1549.

Os irmãos coadjutores, brancos e europeus, eram de origem social e grau de escolaridade diferentes dos padres jesuítas – não estudavam filosofia e teologia. Nas escolas jesuítas, foram a eles destinada as atividades de maior grau de complexidade e que requeriam menor esforço físico.

Quem eram estes coadjutores, sinônimo de auxiliares? Eram religiosos jesuítas, que também faziam votos de pobreza, castidade e obediência, mas não estudavam nem filosofia, nem teologia, e por isso não eram professores. Eram pedreiros, pintores, carpinteiros, ferreiros, alfaiates, cozinheiros, administradores de chácaras ... eram eles que produziam os bens necessários à manutenção e o desenvolvimento dos colégios. (MONLEVADE, 1995, p. 17).

Além dos irmãos coadjutores, foram incorporados ao processo de construção e manutenção das escolas dos jesuítas, cidadãos negros trazidos da África na condição de escravos, e os nativos da terra. A eles cabiam as atividades mais pesadas e de menor grau de complexidade. “Estes irmãos coadjutores eram auxiliados nos trabalhos mais pesados pelos escravos e escravas, principalmente nas fazendas”. (MONLEVADE, 2000, p. 23).

No período jesuítico (1549 a 1759), os funcionários da educação desempenharam importante papel, a partir das escolas jesuíticas, na formação econômica do Brasil. Enquanto os esforços da coroa portuguesa, em consonância com o modelo econômico mercantilista,<sup>16</sup> estavam voltados quase que exclusivamente para o comércio das matérias-primas dilapidadas no Brasil colônia, os jesuítas além de pregarem a fé católica, valores morais e oferecerem aos filhos dos portugueses o ensino, desenvolviam nas terras a eles destinadas pela coroa portuguesa, atividades produtivas com as quais auferiam enormes lucros. Uma parte desses lucros era remetida à sede da ordem religiosa na Europa e a outra era reinvestida no desenvolvimento da produção interna. O papel dos funcionários, neste período, foi de conservadores e de administradores destes recursos materiais disponíveis nos colégios jesuítas e nas terras a eles destinadas. Em um período em que os pastos eram quase infinitos e a força motriz para o transporte e moagem da cana-de-açúcar, base econômica da época, era bovina, os irmãos coadjutores, além das atividades voltadas ao apoio escolar, tornaram-se vaqueiros, criadores e transportadores de gado.

---

<sup>16</sup>Anteriormente à sociedade capitalista, é o comércio que domina a indústria; é o contrário da sociedade moderna... O capital comercial, se é o único senhor, representa, portanto, um sistema de pilhagem; seu desenvolvimento é marcado, de devastação, de pilhagem marítima, de escravidão e de servidão nas colônias. Foi este o caso de Cartago, de Roma, de Veneza, entre os portugueses, os holandeses, etc. (MARX, Karl. Le capital. Paris, 1949, p. 112 – Citado por SODRÉ, 1979. p. 39).

O papel mais importante dos irmãos coadjutores, que fez o progresso, o apogeu e a ruína dos jesuítas no Brasil, foi o de multiplicador e comerciante do gado dos jesuítas, que os constituiu como a mais poderosa empresa da colônia, responsável por 25% do PIB do Brasil ... Só na ilha de Marajó havia 100.000 cabeças de gado com a marca IHS (MONLEVADE, 2000, p. 20)

O confisco pela coroa portuguesa dos bens acumulados pelos jesuítas (1758), a expulsão da Companhia de Jesus no ano seguinte e, junto com ela, a expulsão dos irmãos coadjutores encerram um modelo de educação no Brasil, e a reconfiguração das atribuições dos funcionários da educação.

## **2.2 Escravas e escravos domésticos na casa grande e nas escolas em locais improvisados – 1759 a 1888**

O fechamento das escolas jesuítas por mais de dez anos (1759 a 1772), e a ausência de políticas educacionais que as substituíssem produziram uma significativa redução na oferta do ensino. As poucas escolas que permaneceram, reduzidas a seminários de outras ordens religiosas, não tinham a mesma centralidade na escolarização que as pertencentes à ordem dos jesuítas. O ensino, de modo geral, ficou reduzido a aulas esparsas, financiadas por fazendeiros e ministradas na casa dos professores ou nas fazendas. Os funcionários da educação neste período foram predominantemente compostos por escravos que incorporavam aos seus afazeres domésticos a tarefa de fazer a manutenção deste espaço escolar improvisado.

A política educacional criada pelo Marquês de Pombal (1772), em substituição ao ensino jesuítico, caracterizada pelas aulas régias, desmantelou a centralidade da escola. O ensino poderia ser ministrado em qualquer local. No modelo das aulas régias, o professor passou a ser credenciado e chancelado pela coroa portuguesa e remunerado por uma receita oriunda de impostos criados exclusivamente para este fim. Denominado subsídio literário, era cobrado dos açougues e destilarias. Estas medidas foram insuficientes para garantir a oferta do ensino nas condições promovidas pelos jesuítas. O ensino continuou fragmentado, desarticulado e ainda ministrado em locais improvisados.

Cabe ressaltar que os impostos que geravam os recursos destinados ao ensino, na época, eram destinados exclusivamente para a remuneração dos professores (subsídio literário). Não eram extensivos aos funcionários da educação. Estes permaneceram predominantemente compostos por escravos domésticos ou negros alforriados.

A transição da Colônia para Reino Unido Portugal e Algarves (1815), e Império (1822) e a aprovação da primeira Constituição do Brasil (1824) não representaram alterações significativas no campo econômico, elemento importante para constituir o Brasil como um Estado independente. O País continuou assentado no modo de produção escravista e agro-exportador.

No campo educacional, a descentralização do ensino, decorrente do Ato Adicional à Constituição, em 1834, que repassou a responsabilidade do governo central para as províncias de criar, organizar e manter escolas e a criação de novas escolas de nível médio e superior<sup>17</sup>(faculdades isoladas, liceus, ateneus e escolas normais), indicadores de mudanças no sistema educacional brasileiro, não se constituíram em um novo paradigma educacional para o Brasil. A descentralização decorrente do Ato Adicional favoreceu somente aos Estados federados já desenvolvidos e de maior arrecadação, enquanto que a criação dos liceus, ateneus e escolas normais constituíram-se em atos isolados e, salvo algumas exceções, de acesso permitido somente aos brancos que possuíam posse.

Os funcionários da educação que atuavam nas recém-criadas faculdades, academias reais, nos liceus, ateneus e escolas normais, dada a complexidade dos espaços educativos presentes nestas instituições (secretaria, biblioteca, laboratório, museu, auditório, sanitários), constituíram-se como os primeiros funcionários da educação com identidade funcional vinculada ao local de trabalho. Entretanto, havia exceções, a educação permanecia desarticulada e as aulas ministradas em locais improvisados, com funcionários da educação escravos domésticos ou alforriados.

### **2.3 Funcionários da educação: indicados, concursados e terceirizados na República – a partir de 1889**

Na segunda metade do século XIX, algumas mudanças foram presenciadas no cenário nacional, paulatinamente e sem rupturas.. Conviviam no mesmo espaço: brancos sem posse, indígenas aculturados, negros alforriados, mestiços e os imigrantes europeus que começavam a aportar no Brasil. Iniciava-se uma transição do escravismo para o capitalismo agrário.

Fruto das pressões externas e da luta dos abolicionistas brasileiros, no ano de 1888, institucionalmente, proibiram no Brasil a existência de escravos. No ano seguinte, o Brasil tornou-se uma República Federativa.

Esses fatores, contudo, não representaram uma ruptura com o modelo anterior. As bases econômicas foram mantidas e o Estado brasileiro reconfigurou-se. A República nasceu sustentada

---

<sup>17</sup>[...] São criadas, a princípio, cursos ligados à defesa militar e à saúde: a Academia Real de Marinha (1808), a Academia Real Militar (1810), os cursos de cirurgia na Bahia e no Rio de Janeiro e o curso de anatomia, também no Rio. Logo em seguida, organiza-se o curso de medicina... Essas primeiras iniciativas mais se aproximam da estrutura de aulas (ou cadeiras) do que, propriamente, de cursos. Apresentam um caráter profissionalizante e são criados como estabelecimentos isolados". (VIEIRA, 2003, p. 43).

---

... Em 1837, foi criado o Colégio Pedro II, escola oficial destinada a oferecer a "cultura básica, necessária às elites dirigentes do país" (Azevedo, op. cit., p. 33). Tratava-se de uma instituição modelo que inspiraria propostas semelhantes nas províncias (VIEIRA, 2003, p. 62)

---

... Ainda no império, foram fundados, primeiro nos Liceus, depois em estabelecimentos próprios, cursos "normais" para a preparação dos professores e professoras. O mais antigo foi o de Niterói, em 1834 (MONLEVADE, 2000, p. 39) ( CHAGUINHA< AQUI SE REFERE A QUE?)

e controlada pelos porta-vozes dos grandes latifúndios. O voto, pré-requisito necessário ao exercício da democracia, válido para a eleição em todos os níveis do poder republicano, continuou sob o controle dos grandes fazendeiros e de uma elite urbana em ascensão. Instalados como prática política de ascensão e manutenção no poder, o clientelismo, o nepotismo, o coronelismo e o patrimonialismo tornaram-se uma prática corriqueira na República.

### **Funcionários da educação: o ingresso pela via clientelística**

Os funcionários da educação constituídos originalmente por religiosos leigos (irmãos coadjutores), remunerados pelo desejo de adquirir a graça divina, por cidadãos africanos, que na condição de escravos eram tratados como uma mercadoria qualquer, e por nativos aculturados, na República, homens livres, conviveram em um ambiente político marcado pelo coronelismo e patrimonialismo. A inexistência na primeira república de mecanismos reguladores de ingresso e permanência no serviço público fez que esses funcionários tivessem seu ingresso e permanência nas escolas se processado via apadrinhamento dos políticos locais, pela troca de votos.

Processualmente, no início do século XX, a burguesia urbana em ascensão passou a disputar os espaços políticos antes dominados pelo setor rural; a classe operária urbana cresceu e se afirmou sobre a população campesina e o seu deslocamento para os grandes centros se acentuou. A conjugação desses fatores indicou tempos de mudanças. Como resultado destes movimentos, ocorreu um forte crescimento das cidades, e com ela uma maior demanda por escolas públicas.

No cenário internacional, na segunda década do século XX, a eclosão da I Guerra Mundial (1914) repercutiu muito na política econômica brasileira.

A primeira grande guerra mundial ocorrida entre 1914 e 1918 deu grande impulso à indústria brasileira. “Não somente a importação dos países beligerantes, que eram nossos habituais fornecedores de manufaturas, declina e mesmo se interrompe em muitos casos, mas a forte queda do câmbio reduz também consideravelmente a concorrência estrangeira”. (JUNIOR, 1985, p. 261).

Emergem no campo político, externamente, e subjacente ao resultado da I Guerra Mundial, dois fenômenos que repercutiram sobremaneira em todo o processo histórico posterior, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo.

O primeiro fenômeno, diz respeito à ascensão dos Estados Unidos da América a condição de superioridade em relação às outras potências localizadas na Europa, destruídas pela guerra, em particular a Inglaterra, que antes detinha a hegemonia.

O esforço econômico para derrotar a Alemanha e seus aliados levará o imperialismo a uma nova fase, quando os Estados Unidos assumiam uma posição de superioridade absoluta sobre todos os outros países que haviam atingido aquela etapa do desenvolvimento capitalista. (SODRÉ, 1979, p. 314).

O segundo fenômeno decorreu da revolução acontecida na Rússia em 1917. A ascensão do Partido Bolchevique ao poder na Rússia estabeleceu pela primeira vez na história, o aparecimento de uma área socialista, referenciando outras possibilidades de se construir uma sociedade diferente da dividida em duas classes – burguesia e proletariado.

Internamente, no decorrer e após o término da I Guerra Mundial, o poder das oligarquias rurais sofreu inflexões. A estrutura econômica ancorada nas bases rurais passou a ser insuficiente para dar resposta às demandas internas e externas, possibilitando à burguesia urbana, embora de forma lenta, afirmar-se como alternativa de poder.

Esses fatores contribuirão substancialmente para mudanças na forma e no modo de governar o Brasil a partir de 1930, traduzidos do ponto de vista econômico com a criação de políticas voltadas à industrialização; do ponto de vista social, com a criação de políticas sociais de inclusão e garantia de direitos trabalhistas; e do ponto de vista da gestão do Estado, com a criação de mecanismos de ingresso pela via da impessoalidade burocrática. Nos aspectos de garantia dos direitos individuais e de mecanismos democráticos, o Estado Novo (1935-45) e o golpe militar (1964-85) indicaram a dureza das relações políticas. Ainda que ocorreu um deslocamento relativo do capitalismo agrário para o urbano, as relações políticas presentes no Estado continuaram, ainda, contaminadas por componentes de ordem patrimonialista.

Na educação, a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (1932), estabelecimento de recursos vinculados à educação via impostos federais e municipais - garantidos na Constituição de 1946 – e a criação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1961) - fatores relevantes para o estabelecimento de um sistema educacional de amplitude nacional, e a ampliação do acesso das camadas populares às escolas - não representaram, entretanto, uma alteração substantiva no modo de ingresso e permanência dos funcionários da educação nas escolas.

O ingresso dos funcionários nos quadros funcionais da educação pública, a partir da década de 1930 até a promulgação da Constituição em 1988, de forma geral, ocorria por meio de indicação, normalmente associada a um apadrinhamento político-partidário de fazendeiros, de coronéis ou autoridade local.

## **Funcionários da educação: o ingresso via concurso público**

A Constituição Federal de 1988, no seu Art. 37, Inciso II, ao estabelecer a impessoalidade burocrática como princípio para o ingresso no serviço público, representou inegavelmente um avanço significativo na organização do Estado brasileiro, historicamente permeada por componentes patrimonialistas.

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ano seguinte:

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Essa medida constitucional alterou a forma de ingresso dos funcionários da educação no serviço público, deixando de ser moeda de troca vinculada a interesses políticos locais, para ser feita por meio de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

## **Funcionários da educação: o ingresso via empresas terceirizadas**

Entretanto, a reforma promovida pelo Estado brasileiro a partir de 1990, e ainda em curso, ao pautar a sua política no Estado mínimo para as questões sociais, introduz, primeiramente nas universidades e depois nas escolas de educação básica pública, um outro tipo de funcionário da educação. Este funcionário não tem vínculo empregatício com a instituição educacional à qual presta o serviço, e menos ainda com o processo educativo inerente à escola. As suas atividades são desenvolvidas de forma periférica e alienadas ao processo. O funcionário pode, no mesmo período, atuar em uma escola e logo depois ser deslocado para uma outra instituição - uma delegacia de polícia, por exemplo. Esse funcionário, normalmente denominado de terceirizado, tem acesso ao trabalho na escola por intermédio de uma empresa de prestação de serviços externa às instituições educacionais.

A prática mencionada é reforçada com aprovação da Lei nº 9424/96, que dispõe sobre o Fundo de Valorização e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. A lei, em seu Art. 7º, define que:

Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.



A Lei, quando estabelece que o recurso é exclusivo para a remuneração dos profissionais do magistério, exclui os funcionários da educação em 60%, destinando-os e excluindo-os do direito à capacitação profissional e novamente retira da categoria a possibilidade de espaços de profissionalização e formação institucional.

Um outro instrumento político<sup>18</sup> que reforçou, ainda mais, a tendência à terceirização no serviço público foi a Lei de Responsabilidade Fiscal. Anunciada como normas de finanças públicas, voltadas para ações que previam riscos e corriam os desvios, promovendo o planejamento, o controle, a transparência das finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras questões, define os limites de gastos com pessoal em 50% para a União e 60% para os Estados federados e Municípios.

Ao possibilitar o pagamento de trabalhadores terceirizados fora deste limite, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra, que se referem a substituição de servidores e empregados públicos, foram contabilizados como outras despesas de pessoal (Art. 18, § 2º). Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal institui as bases legais, para burlar o ingresso ao serviço público somente por intermédio de concurso público como prevê o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

As relações econômicas subjacentes ao processo de globalização, que dispensam as bases territoriais como referenciais à produção e comercialização de produtos e serviços, ao fragilizarem os Estados nacionais, impõem-lhes as necessidades de adaptarem-se a novas condições. A terceirização no serviço público, como um dos instrumentos da gestão para aperfeiçoar os seus recursos, é parte destes novos condicionantes e representa uma das adaptações do Estado, de certa forma refém das forças do mercado.

A terceirização, em consonância com o modelo neoconservador, além de representar a ausência do Estado como executor de suas ações, reformatou pela via clientelista o acesso ao serviço público, atualizando-o. Após os processos licitatórios promovidos pelos governos, em geral, a empresa prestadora de serviços recebe solicitação de políticos locais, para contratarem pessoas a elas ligadas. Na educação, o trecho a seguir é bastante ilustrativo sobre a questão:

---

<sup>18</sup>A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corriam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas.

[...]

Artigo nº 18, parágrafo 2º - Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem a substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “outras despesas de pessoal”.

Artigo nº 19 – [...] a despesa total com pessoal não poderá exceder os percentuais de receita corrente líquida, a seguir discriminadas:

I – União: 50%

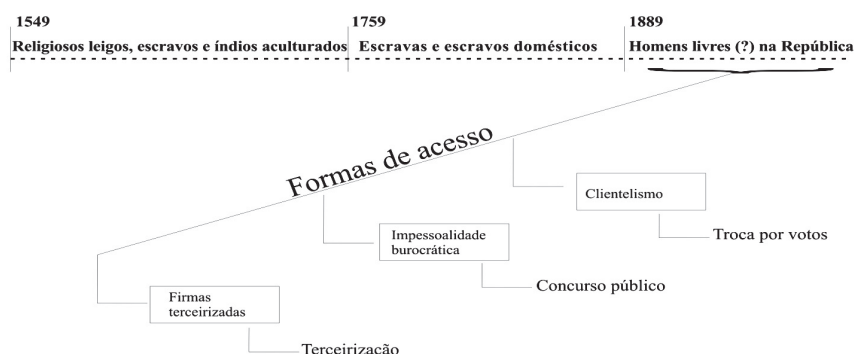
II – Estados: 60%

III – Municípios: 60%

A desempregada Sueli Eunice da Silva mora em Brasília e integra o universo dos 170 mil desempregados que existem na cidade, segundo dados da Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (Codeplan), órgão responsável pelas pesquisas socioeconômicas. Sueli foi orientada por algumas vizinhas e não teve dúvida. No dia 24 de abril, pegou um ônibus com destino à Câmara Legislativa do Distrito Federal. Passou o dia percorrendo os gabinetes dos deputados da bancada de apoio ao governador Joaquim Roriz, pedindo emprego de auxiliar de serviços gerais nas escolas públicas... No gabinete do deputado José Edmar Cordeiro (PMDB), colega de bancada de Edmar Pirineus, a atenção foi redobrada. Sueli recebeu, desta vez, dois encaminhamentos pra emprego imediato, um dirigido a Gilvani Silva Cruz, assistente do departamento de recursos humanos da Conservadora Nacional de Imóveis 5 Estrelas, e outro destinado a Artur da Cunha Nogueira, gerente de serviços gerais da Fiança Empresa de Segurança Ltda. A última carta foi acompanhada de um cartão de visita de Edilamar, secretária particular do deputado, que instruiu a candidata a procurar uma funcionária da Fiança que saberia “como resolver o problema dela”. Inegavelmente, o José Edmar possui prestígio junto à Fiança. Em abril de 2001, um ex-aluno do Centro Educacional 01 do Guará voltou ao Estabelecimento de Ensino, 10 anos após ter abandonado os estudos, para pedir a declaração de conclusão da 5ª série. Com formação de vigilante, indicado por José Edmar, intermediado pelo assessor Almir, o ex-estudante foi contratado como vigia de uma escola pública. (NASCIMENTO; LIMA, 2002, p. 44).

A terceirização como instrumento institucional dos governos (federal, estadual e municipal), ao modificar as formas de acesso ao serviço público na educação, abandona a concepção de escola pública, democrática e de qualidade para todos. A terceirização, além de banalizar a escola como instituição formadora e como espaço de reflexão, cria uma nova via clientelística de acesso ao emprego aos funcionários da educação. Desta feita, mais danosa ao processo educativo, pois lhe retira todo o vínculo, institucionaliza a ação privada no espaço público, cria ainda no mesmo espaço dois funcionários de origem, ingresso, remuneração e direitos diferentes: um originário do ingresso no serviço público via concurso e outro originário do setor privado e sem vínculo com a escola.

#### Origem e trajetória dos funcionários da educação



### **3. A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE DOS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO COMO CATEGORIA AUTÔNOMA**

Entende-se por constituição de identidade, neste estudo, o processo de construção de simbologias, ressignificação de palavras e ritos, fazeres e afazeres característicos de um determinado grupo social e perceptíveis por outros setores da sociedade com os quais convive. Um grau mais elevado na constituição da identidade de um determinado segmento social ocorre quando, ao praticar uma ação intencional e específica conjugando saberes históricos com fazeres práticos específicos, estabelecidos pelas suas atribuições funcionais, ele se percebe autônomo, para se defender e lutar por seus direitos em todos os aspectos, organiza-se em torno de uma pessoa jurídica, associação ou sindicato, para representá-lo nos embates com o governo, no caso dos servidores públicos.

A constituição da categoria dos funcionários da educação como categoria autônoma e organizada em torno de uma pessoa jurídica na defesa dos seus direitos é recente, se comparada à organização dos outros profissionais que atuam na educação. Os professores, no Brasil, começaram a se organizar em associações antes do século XX. Os funcionários da educação, devido à falta de uma identidade profissional, eram colocados juntos aos demais funcionários públicos municipais, estaduais e federais.

Desde a década de 1970, entrando na de 1980, os funcionários se associavam de alguma forma: ou se integravam às associações de caráter mais geral dos funcionários públicos – como acontece ainda hoje no caso do Espírito Santo e Sergipe – ou se filiavam às associações de professores, como foram os casos das redes estaduais do Pará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. (MONLEVADE, 2001, p. 29)

Os funcionários da educação, nos primórdios de sua organização, em geral, integravam-se às associações de caráter geral dos funcionários públicos, ou se filiavam às associações de professores.

Exceções feitas aos Estados do Paraná, Distrito Federal e São Paulo, a organização dos funcionários da educação com identidade autônoma no Brasil vai ocorrer com o processo de unificação dos trabalhadores em educação em torno da Confederação Nacional de Educação – CNTE.

Para melhor compreender o processo de construção da identidade dos funcionários da educação, este trabalho estabelece como indicadores os primeiros sindicatos, a origem da organização nacional dos funcionários e a organização dos funcionários em âmbito nacional.

### **3.1 Os primeiros sindicatos**

As primeiras organizações autônomas dos funcionários da educação ocorrem no Distrito Federal com a criação do Sindicato dos Auxiliares em Administração Escolar do DF – SAE-DF, em São Paulo, com a criação da Associação dos Funcionários e Servidores da Educação – AFUSE, e no Paraná, com a criação do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Paraná - Sinte-PR. Cabe ressaltar que no ano de 1997 o Sinte-PR unificasse com o Sindicato dos Professores, assumindo o nome do último, APP-Sindicato. Eles se constituíram antes como associações para, à exceção do Distrito Federal, com a promulgação da Constituição de 1988, transformarem-se em sindicatos.

O primeiro sindicato exclusivo dos funcionários da educação na educação básica pública foi fundado no Distrito Federal no ano de 1982. Por terem sido contratados pelo regime celetista, não havia incompatibilidade legal para que os funcionários se organizassem em sindicatos antes da Constituição de 1988. Por essa razão, foi possível, já em 1982, fundar o primeiro sindicato exclusivo de funcionários da educação, o Sindicato dos Auxiliares em Educação do Distrito Federal – SAE/DF.

A primeira associação de funcionários exclusivamente de escolas públicas foi a Associação dos Funcionários e Servidores da Educação – AFUSE, que se organizou em São Paulo em agosto de 1985. E foi por iniciativa dessa associação que aconteceram os primeiros movimentos buscando a construção de uma organização de funcionários em nível nacional.

### **3.2 A origem da organização nacional dos funcionários da educação**

O período de transição entre a derrota do regime militar (1985) e a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi marcado por grandes movimentações em todas as categorias de servidores públicos. Grande parte, já organizada em associações, buscavam recuperar os seus direitos funcionais e de participação como cidadãos, retirados no regime militar, e influenciar junto aos deputados e senadores eleitos constituintes (1986) para que esses direitos fossem transformados em dispositivos constitucionais, principalmente na garantia de sindicalização.

É neste cenário que no setor educacional surge o movimento de unificação dos trabalhadores em educação em uma única entidade. Os professores já eram organizados nacionalmente na Confederação dos Professores do Brasil – CPB; os supervisores, na Federação Nacional dos Supervisores de Ensino – FENAJE; os orientadores educacionais, na Federação Nacional dos Orientadores de Ensino – FENOE. Os funcionários de educação não tinham uma instituição que os representasse nacionalmente.

Ressentindo-se de uma instituição de âmbito nacional que os credenciassem como funcionários da educação nas mesmas condições dos outros trabalhadores em educação, a participarem nos fóruns em que se debatiam a unificação junto com a CPB, FENAJE E FENOE, por iniciativa da AFUSE foi realizado em Campinas/SP, no ano de 1987, o primeiro encontro nacional dos funcionários das escolas públicas de 1º e 2º graus do Brasil – I ENAFEP. O evento reuniu 67 participantes, representando sete Estados da federação: São Paulo, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, Pará, Maranhão, Mato Grosso e Paraná. Neste encontro, foi avaliado que a organização da categoria apenas iniciava-se em alguns Estados, e, em outros, simplesmente não existia. (LELLIS, 1995, p. 02).

No ano de 1988, em Brasília/DF, foi realizado o II ENAFEP. Neste II Encontro, ocorreu o aumento significativo de participantes em relação ao primeiro. O encontro contou com a presença de 126 participantes, representando onze Estados da Federação. Este encontro teve como objetivo principal verificar a situação dos funcionários a partir dos informes regionais dos participantes presentes, criar mecanismos que possibilitassem a participação de representantes dos Estados onde os funcionários tinham pouca organização ou nenhuma organização e intensificar os contatos com os sindicatos dos professores, fazendo uma ponte por meio deles, para organizar os funcionários nas regiões onde eles ainda não tinham organização.

O III Encontro foi realizado na cidade de Campinas/SP, no período de 8 a 12 de janeiro de 1989, . No encontro reafirmou-se a necessidade de unificação das entidades dos trabalhadores em educação e suas lutas. Para encaminhamento do processo de unificação, foi eleita uma Coordenação Nacional dos Funcionários das Escolas Públicas – CONAFEP. Essa coordenação nasceu com o objetivo de aprofundar as discussões a fim de dar seqüência à unificação dos trabalhadores em educação. Naquele mesmo ano, a Confederação dos Professores do Brasil – CPB transformou-se na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, tornando-se o ponto de aglutinação do movimento e, ao mesmo tempo, incentivando a criação de sindicatos únicos de trabalhadores em educação nos Estados e a criação do Fórum Nacional Unificado da Educação. Este fórum foi composto pela CNTE, FENAJE, FENOE e CONAFEP. Apesar das dificuldades, os debates foram profícuos, obtendo avanços no sentido da criação do Conselho Ampliado da Educação. O conselho, constituído, definiu para o ano seguinte (1990) a realização de um congresso extraordinário de unificação das entidades, a ser realizado em Aracaju/SE. (LELLIS, 1995, p. 02)

Entre os dias 25 e 28 de janeiro de 1990, foi realizado em Aracaju/SE o Congresso Nacional de Unificação dos Trabalhadores em Educação, e tomada a seguinte deliberação:

Por unanimidade foi aprovada a fusão da CNTE (antiga CPB), FENOE, FENASE e CONAFEP. Sobre a unificação devemos considerar que este Congresso não deve se deter sobre todas as resoluções políticas anteriores, tanto da CNTE, como da CONAFEP, FENASE e FENOE. Com a unificação, a nova Confederação herda todas estas resoluções. Uma comissão especialmente constituída no Conselho Nacional de Entidades fará uma triagem de todas elas e, em havendo resoluções conflitantes, as remeterá para apreciação do Conselho Nacional de Entidades. (CADERNO DE RESOLUÇÕES DA CNTE, 1990, p. 8).

A organização dos funcionários da educação básica em uma entidade de representação nacional ocorre, portanto, em 1990, quando as entidades Confederação dos Professores do Brasil – CPB (já denominada CNTE), Federação Nacional dos Supervisores Educacionais – FENAJE, Federação Nacional dos Orientadores Educacionais – FENOE e a Coordenação Nacional dos Funcionários das Escolas Públicas - CONAFEP, em Congresso extraordinário realizado em Aracaju/SE, unificaram-se em torno de uma única entidade, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE (Cadernos da CNTE, 1999). Dessa forma, o processo de unificação dos trabalhadores em educação em torno da CNTE possibilitou aos funcionários da educação, identidade própria, a integração nos movimentos sociais como educadores.

A CNTE, em seu XXIII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação, realizado em Olinda/PE (1991), aprovou em seu estatuto:

Artigo 2º - Congregar trabalhadores em educação (professores, supervisores, orientadores e **funcionários de escola** em nível nacional, por meio de entidades filiadas, com objetivo de defesa dos interesses da categoria, da educação e do País. (CADERNO DE RESOLUÇÕES DA CNTE, 1991, p. 33, *grifo meu*).

Embora como membros de uma confederação de âmbito nacional com representação própria, e neste espaço defendendo os interesses da categoria, o seu ingresso carregou particularidades. A representação no fórum construído para instituir a unificação dos trabalhadores em educação em uma entidade única, a CNTE, indica de certa forma o nível de organização diferenciado dos funcionários da educação em relação às outras entidades. Os professores organizavam-se nacionalmente na CPB; os supervisores, na FENASE; e os orientadores, na FENOE; entidades já constituídas a partir de uma identidade profissional escolar. Os funcionários da educação garantiram a sua representação neste fórum a partir de uma coordenação nacional de funcionários, a CONAFEP. Uma coordenação, diferente de uma confederação ou federação, não configura pessoa jurídica de representação de várias instituições de um mesmo segmento, e sim um agrupamento de pessoas organizadas momentaneamente, que buscam um objetivo comum.

### **3.3 A consolidação da organização dos funcionários em uma entidade nacional**

A participação dos funcionários da educação junto com professores, supervisores e orientadores educacionais em uma única entidade de abrangência nacional representou um avanço significativo nos níveis de organização destes sujeitos educacionais como categoria funcional identificada com a educação. Contudo, as lutas desenvolvidas nos espaços escolares e nas práticas cotidianas delas derivadas evidenciaram que a unificação do ponto de vista legal foi insuficiente para que efetivamente, nos espaços da CNTE, fossem superadas as diferentes relações de poder entre os segmentos educacionais que a compõem.

A unificação dos trabalhadores em educação não foi suficiente para superar no interior das escolas, a divisão pormenorizada do trabalho escolar com suas respectivas atribuições funcionais, as atividades meio das atividades fins. Os níveis e graus de organização presentes nos segmentos, anteriores à unificação, e os valores incorporados ao imaginário destes segmentos educacionais que se materializam em atitudes cotidianas, permaneceram. Esses componentes, ainda não superados vão determinar dentro da confederação, nas suas contradições e conflitos, a criação de um departamento específico de funcionários da educação.

Durante o período de 1990 a 1994, os funcionários da educação não se sentindo representados dentro da estrutura da CNTE, reivindicaram um Seminário Nacional, específico da categoria, que foi realizado em novembro de 1994. O acúmulo da discussão do encontro gerou a proposta de criação de um espaço político dentro da CNTE, onde os funcionários da educação pudessem discutir as suas formas de organização e de lutas. (LELLIS, 1995, p.3).

A avaliação do Seminário Nacional dos Funcionários da Educação, realizado em Brasília no ano de 1994, quanto aos níveis e graus de participação dos funcionários da educação na CNTE, decorridos quatro anos da unificação, coincide com as avaliações dos outros trabalhadores em educação, como expressa o texto do caderno de resoluções do seu XXV Congresso Nacional.

Após passados cinco anos, avaliamos que este processo se deu de forma inacabada. Entidades que se unificaram, na prática, não desenvolveram ações no sentido da construção dos sindicatos dos trabalhadores em educação. Portanto, não houve suficientes esforços no sentido de que os problemas encontrados fossem resolvidos... a presença dos não docentes dentro da CNTE, por outro lado, é ainda inexpressiva, por não ter dado conta de encaminhar e de representar as suas especificidades. Boa parte das entidades unificadas não apresentou ainda capacidade de incorporar o setor às suas estruturas e aos encaminhamentos das lutas específicas. (CADERNO DE RESOLUÇÕES DA CNTE, 1995, p. 28).

Por solicitação dos funcionários da educação, no XXV Congresso dos Trabalhadores em Educação, realizado em Porto Alegre/RS (1995), deliberou-se sobre a criação de um Departamento Nacional dos Funcionários da Educação – DEFE, vinculado à diretoria executiva da CNTE. Este departamento teve como objetivo: “incentivar as entidades estaduais unificadas a estabelecerem em suas instâncias organismos que encaminhem as demandas específicas dos trabalhadores em educação não docentes”. (CADERNO DE RESOLUÇÕES DA CNTE, 1995, p. 34).

Percebe-se, assim, que embora a CNTE tenha congregado todos os trabalhadores em educação em uma única instituição, ao criar um departamento específico para tratar de um dos seus segmentos, revela implicitamente uma contradição. Indica que, de certa forma, os diferentes graus de participação e de organização dos segmentos não foram superados com a unificação, evidenciando dentro do setor educacional a preponderância de um de seus segmentos em relação a outro. Ou seja, a criação do DEFE se, por um lado, surge com o objetivo de promover um espaço para dar resposta às demandas específicas dos funcionários; por outro, evidencia que nas atividades educacionais ainda prevalece, nos seus espaços, uma preponderância de um segmento em relação ao outro.

#### **Quadro número 2 - A Constituição dos Funcionários da Educação como Categoria**

<b>Ano/mês</b>	<b>Fatos relevantes</b>
1982	Fundação do Sindicato dos Auxiliares em Administração do DF – SAE/DF
1985	Fundação da Associação dos Funcionários e Servidores da Educação – AFUSE
1987	Realização do I Encontro Nacional dos Funcionários das Escolas Públicas em Campinas/SP
1988	Realização do II Encontro Nacional dos Funcionários das Escolas Públicas em Brasília/DF
1989	Realização do III Encontro Nacional dos Funcionários das Escolas Públicas em Campinas/SP
1989	Criação da Coordenação Nacional dos Funcionários das Escolas Públicas – CONAFEP
1989	Transformação da Confederação dos Professores do Brasil – CPB em Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE
1993	Realização do I Seminário Nacional sobre a Unificação dos Trabalhadores em Educação, coordenado pela CNTE em Brasília/DF
1994	Realização do I Seminário nacional dos Funcionários da Educação em Brasília/DF
Janeiro de 1995	Criação do Departamento Nacional dos Funcionários da Educação – DEFE, vinculado à Secretaria de Políticas Sindicais da CNTE
Julho de 1995	Criação da Coordenação Nacional do DEFE constituída com 01 representante de cada Estado da Federação e a eleição do primeiro coordenador geral pelos coordenadores estaduais
Dezembro de 1995	Elaboração do primeiro Planejamento Estratégico do DEFE pelos seus coordenadores estaduais

**Fonte: CNTE/DEFE - Relatório do II Encontro Nacional dos Funcionários da Educação, 1996.**



### **3.3. 1 Os primeiros encontros nacionais**

Com a criação do Departamento Nacional dos Funcionários da Educação - DEFE, vinculado à Secretaria de Políticas Sindicais da CNTE, ocorreu uma série de movimentos voltados para a construção de ações conjuntas e de âmbito nacional com o objetivo de elaborar, construir, refletir, direcionar e avaliar políticas voltadas exclusivamente para os funcionários da educação. Nestas ações, levaram-se em conta as suas especificidades, os níveis de organização, os quais ocorreram de forma diferenciada dependendo do Estado, de forma orgânica e sistematizada. Nesse sentido, foram promovidos vários encontros nacionais, conforme relatado a seguir.

#### **O Primeiro Encontro Nacional do Departamento Nacional dos Funcionários em Educação - DEFE<sup>19</sup>**

Criado o DEFE, foi realizado em Brasília/DF, nos dias 29/05, 30/06 e 01/07, ainda em 1995, com a presença de representantes de todos os Estados da federação, o I Encontro Nacional de Funcionários da Educação. Neste encontro, foi constituída uma coordenação nacional, garantindo o assento de um representante por Estado.

Precedido de encontros regionais preparatórios, o I Encontro Nacional organizado pelo DEFE teve como temática a seguinte pauta:

- I – O papel dos funcionários no processo educacional
- II – Profissionalização/terceirização
- III – Plano de carreira unificado da CNTE
- IV – Piso salarial profissional nacional – PSPN
- V – Funcionamento do departamento

Das várias reflexões e avaliações proporcionadas pelos participantes do Encontro, foram apontados como os maiores problemas:

- A não consolidação do processo de unificação dos trabalhadores em educação.
- A ausência de mecanismos de negociação nacional.

Para a consolidação do processo de unificação, foram aprovadas as seguintes ações:

- Mobilizar os trabalhadores no local de trabalho para construir a pauta de reivindicação unificada.
- Incentivar os funcionários a serem representantes nas organizações por local de trabalho.

---

<sup>19</sup>- Dados colhidos no Plano de Ação do Departamento de Funcionários da Educação – DEFE (CNTE/ Secretaria de Política Sindical, 1995).

- Elaborar banco de dados com as seguintes informações: a) número de funcionários de educação na base em todos os Estados; b) número de filiados nos sindicatos; c) número de funcionários que são dirigentes, cargos que ocupam, liberação para exercício do mandato sindical; d) placar dos salários em âmbito nacional, elementar, médio e superior, dividindo salários-base e gratificações.
- Incentivar a participação dos funcionários nos eventos gerais de formação.
- Visitar os sindicatos filiados à Confederação, participando das atividades específicas de organização dos funcionários.
- Preparar material informativo, mensalmente, sobre as atividades do departamento.

As ações voltadas para a criação de mecanismos de negociação nacional tiveram como eixo o acompanhamento e o incentivo a discussão, em âmbito nacional, da implementação do PSPN por meio de: 1. capacitação dos representantes dos funcionários das entidades estaduais para intervirem nos debates e deliberações nas lutas pela implantação do piso salarial; 2. pressão nos Estados para a implantação do piso; 3. constar nas pautas de reivindicação a implantação do piso; 4. tornar pública a necessidade de um piso salarial profissional unificado.

### **Quadro número 3 - Perfil dos Delegados do I Encontro Nacional dos Funcionários da Educação**

<p>- <b>Sexo:</b> Feminino – 55%; masculino – 45%.</p> <p>- <b>Idade média:</b> 43 anos.</p> <p>- <b>Atividades funcionais dos participantes:</b> Agentes administrativos: 37,52%; Serventes: 19,10%; Auxiliares de serviços: 14,52%; Merendeiras: 10,57%; Agentes de segurança e inspetores de alunos: 6,26%; oficiais de escolas: 6,76% e outras funções: 8,27%.</p> <p>- <b>Representação dos participantes:</b> 37,17% pertenciam às direções estaduais de seus respectivos sindicatos; 36,02% faziam parte do conselho de representantes de suas entidades e somente 26,81% eram militantes de base</p>
--

**Fonte:** CNTE/SPS – Relatório do I Encontro dos Funcionários da Educação, 1995.

### **O Segundo Encontro Nacional do Departamento Nacional dos Funcionários da Educação - DEFE**

Realizado em Ribeirão Pires/SP, entre os dias 5 e 7 de julho de 1996, o II Encontro Nacional dos Funcionários da Educação contou com a participação de 200 delegados e representantes de 18 entidades filiadas.

O II encontro, assumindo o modelo tradicional dos congressos do movimento sindical em geral, teve como temática a seguinte pauta:

- I – Conjuntura
- II – Organização sindical cutista
- III – Transformações no mundo do trabalho e a profissionalização dos funcionários da educação
- IV – Gênero e raça
- V – A unificação e o papel do funcionário da educação na escola pública

De caráter organizativo e formativo, o II Encontro realizou-se “num momento em que a conjuntura nacional destaca o descaso do governo FHC com a educação e o serviço público, claramente expresso nas propostas de emenda constitucional - PEC 233 (reforma da educação), PEC 33 (reforma da previdência) e PEC (reforma administrativa)”<sup>20</sup>. Nesse sentido, o Encontro teve como eixo: a) avaliar o processo de organização dos funcionários da educação desde a criação do departamento nacional pela CNTE e; b) discutir e deliberar sobre o plano de lutas do DEFE/CNTE, para fortalecer a luta dos trabalhadores em educação, contra o projeto neoconservador assumido pelo governo brasileiro.

O II Encontro também identificou três problemas para a organização dos funcionários da educação:

- a) a não consolidação do processo de unificação;
- b) pouca organização dos funcionários da educação;
- c) falta de identidade profissional dos funcionários da educação.

Com o objetivo de encontrar saída para estas questões o encontro propôs:

- a) Unificação – Unificação das pautas de reivindicação dos trabalhadores em educação; garantia da participação de funcionários nas instâncias e eventos da CNTE; piso salarial profissional nacional e plano de carreira único na base da categoria; aprofundar a discussão sobre sindicato orgânico na base.
- b) Organização dos funcionários da educação – Estruturar e fortalecer o DEFE por meio de: investimento financeiro no DEFE com previsão no orçamento da CNTE; visita do DEFE aos Estados com dificuldade de organização; realização de encontros estaduais e nacional; reunião semestral dos coordenadores estaduais; campanha de sindicalização e de participação nas instâncias nacionais; preparar os trabalhadores em educação para o processo de gestão democrática no local de trabalho.
- c) Identidade profissional – discutir e concretizar o projeto de profissionalização dos funcionários da educação nos Estados e Municípios; elaborar junto à CNTE uma política de alfabetização dos funcionários da educação; deflagrar campanha de valorização profissional e pelo emprego dos funcionários.

---

<sup>20</sup>Relatório do II encontro, p. 4

O Encontro também construiu um plano de lutas composto por 45 pontos, entre os quais se destacam:

- Lutar para que as delegações dos Estados ao XXVI da CNTE em janeiro de 1997 contemplem a representação de funcionários da educação, ampliando assim a participação deste segmento em relação ao XXV Congresso.
- Realizar, em novembro de 1996, encontro nacional dos coordenadores com o objetivo de organizar a plenária dos funcionários durante o XXVI Congresso da CNTE – sistematizar antecipadamente as contribuições à tese do congresso.
- Implementar campanha de sindicalização e de participação dos funcionários da educação nas instâncias diretivas nacionais, estaduais e municipais.
- Desenvolver campanha pela valorização dos funcionários da educação e pelo emprego, contra o processo de terceirização dos serviços educacionais.
- Lutar pela participação efetiva dos funcionários da educação nos conselhos escolares.
- Criação de um grupo técnico sobre plano de carreira no DEFE/CNTE.
- Incorporar discussões de gênero e etnia na elaboração de todas as políticas da CNTE.
- Mover processos jurídicos sempre que houver discriminação de gênero e etnia nas escolas.
- Implementar nas entidades estaduais, coletivos de funcionários.
- Realizar um estudo de âmbito nacional, para elaborar um perfil dos funcionários da educação do Brasil, levando em consideração a escolaridade, poder aquisitivo familiar e perspectivas profissionais.
- Realizar estudos por meio das entidades estaduais com o objetivo de aferir a diversidade de cargos/funções existentes em cada estado como forma de se obter subsídios para a elaboração do projeto de profissionalização que contemple as realidades específicas de cada rede de ensino existente no país.

### **O Terceiro Encontro Nacional do Departamento Nacional dos Funcionário da Educação - DEFE**

Em relação ao III Encontro Nacional do DEFE, na pesquisa realizada, não foram encontrados documentos oficiais que expressassem, no conjunto, o momento histórico em que ele foi realizado. Porém, o planejamento estratégico realizado pelo DEFE para o período de 1997/1998 oferece elementos que indicam um reforço e continuidade das questões levantadas no II Encontro, expressas nos seguintes pontos:

1. A concretização da unificação orgânica e política dos trabalhadores em educação.
2. Estruturação e fortalecimento do DEFE.
3. Discutir e concretizar o projeto de profissionalização nos Estados e Municípios.
4. Elaborar junto com a CNTE uma política de alfabetização dos funcionários da educação.

Deliberou também, o III Encontro Nacional dos Funcionários da Educação, que, em preparação ao IV encontro, fossem realizados no ano de 2000, em todas as regiões do país, encontros regionais, para, por meio deles, efetivamente identificar a organização, as lutas e os principais problemas das entidades. O panorama decorrente dos encontros realizados no ano de 2000 será apresentado em um item à parte, em seguida ao IV Encontro Nacional.

### **O Quarto Encontro Nacional do Departamento Nacional dos Funcionários da Educação - DEFE**

O IV Encontro Nacional do DEFE foi realizado em Aracaju/SE, nos dias 15, 16 e 17 de março de 2001. Contando com a presença de representantes de 20 Estados da federação, em um total de 255 delegados e 9 observadores, teve como temática: a conjuntura, a organização e a profissionalização dos funcionários da educação.

Os debates e as reflexões promovidos pelos participantes apontaram, entre outros problemas, no contexto da reforma do Estado brasileiro, a privatização do espaço público da escola, as limitações à participação social, as limitações dos recursos do FUNDEF, que não contemplam os funcionários, e principalmente um afastamento do governo de suas responsabilidades na implementação das políticas educacionais, criando mecanismos que incentivam a terceirização. Vivemos um processo de terceirização constante deste segmento, chegando hoje até a quarteirização. (CNTE, RELATÓRIO DO IV ENCONTRO DO DEFE, 2001).

O momento histórico em que foi realizado o encontro foi expresso da seguinte forma:

Como discussão central, chega-se à conclusão de que essa política desconhece o funcionário da educação como sujeito do processo educativo. Diluem o funcionário da educação no quadro amplo dos servidores públicos, atacando a identidade profissional unificada de trabalhadores em educação, aprofundam as políticas de terceirização e contratação temporária, negando, por sua vez, a profissionalização como direito. (CNTE, RELATÓRIO FINAL DO IV ENCONTRO, 2001, p. 05).

Esta avaliação do congresso aponta como desafios a serem superados os seguintes itens:

1. Afirmar a identidade dos trabalhadores da educação, unificando um perfil que contemple todos os segmentos.
2. Ampliar a implementação do projeto de profissionalização da CNTE para atingir todos os Estados (como afirmação de identidade).
3. Lutar contra a terceirização.
4. Unificar todos os trabalhadores em educação nos Planos de Cargos e Carreira.

5. Derrotar os vetos do PNE.
6. Lutar pela aprovação do FUNDEB.
7. Contextualizar a profissionalização nas políticas educacionais com destaque para o FUNDEF (a proposta de FUNDEB)<sup>21</sup> e o PNE<sup>22</sup> (e do CONED e o governo).

Neste II Encontro, a profissionalização dos funcionários da educação ganhou centralidade como uma das formas mais relevantes para, na sua efetivação, promoverem-se os enfrentamentos às políticas governamentais, apontando as ações:

1. Relacionar a discussão do projeto de profissionalização com a transformação das funções administrativas em cargos técnicos com identidade escolar.
2. Inserção dos técnicos de nível superior nos planos de cargos e salários.
3. Trabalho em conjunto com a CNTE, coordenadores do DEFE e conselho nacional de entidades para que o projeto de profissionalização dos funcionários de escola seja reconhecido pelo Conselho Nacional de Educação.
4. Ampliar a discussão do projeto de profissionalização, como curso profissionalizante, podendo ser implantado nas escolas públicas.
5. Divulgar o projeto de profissionalização em âmbito nacional, destacando o benefício à qualidade da educação.
6. Enviar para os Estados o modelo de profissionalização do Estado de Mato Grosso.

Ao promover um balanço dos cinco anos da existência do DEFE, as avaliações foram bastante positivas, destacando que houve um crescimento substantivo na participação nos funcionários nas suas organizações; um crescimento da politização deste segmento; e uma afirmação dos funcionários da educação como categoria funcional, com um DEFE positivo, participativo e consolidado. Contudo, no tocante à construção de uma identidade profissional, por meio da efetivação de cursos profissionalizante, embora com experiências localizadas vitoriosas, as dificuldades estão postas e precisam ser superadas.

### **3.3.2 Organização nacional dos funcionários: principais problemas e lutas**

Por deliberação do III Encontro Nacional dos Funcionários da Educação e em preparação ao IV encontro, foram realizados no ano de 2000, em todas as regiões do país, encontros regionais, para, por meio deles, efetivamente identificar a organização, as lutas e os principais problemas das entidades.

---

<sup>21</sup>)A proposta do DEFE para o FUNDEB, entre outros pontos, altera o seu artigo 7º - que define: "Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados pelo menos 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público" -, propondo também que estes recursos sejam destinados aos funcionários da educação.

<sup>22</sup>- A proposta do PNE da sociedade (II CONED) prevê a criação de cursos de profissionalização para os funcionários da educação.

Com o objetivo de compreender, em um momento histórico definido, como os funcionários se encontram como categoria organizada nacionalmente, serão apresentados em seguida, por cinco regiões e Estados da federação, as suas organizações, os principais problemas e as principais lutas:

**Quadro número 4 – Funcionários da Educação: Organizações, Problemas e Lutas na Região Sudeste.**

Estado e Entidade	Principais problemas	Principais lutas	Observações
São Paulo AFUSE	. Terceirização. . Ausência de concurso público. . Categoria composta por dois quadros: 01 exclusivo da educação e outro que faz parte também dos funcionários de outras secretarias.	. Combate à terceirização. . Concurso público. . Construção de uma carreira única . Incluir no plano de carreira aprovado, àqueles que não foram contemplados.	Sindicato exclusivo de funcionários.
Minas Gerais SIND-UTE/ MG	. Terceirização. . Ausência de concurso público. . Ausência de um quadro funcional exclusivo dos funcionários. . Ausência de cursos de qualificação voltados para as questões pedagógicas.	. Concurso público. . Construção de uma carreira exclusiva de funcionários da educação. . Pauta reivindicatória combinando questões salariais e questões pedagógicas, funcionais e de saúde.	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Rio de Janeiro SEPE/RJ	. Terceirização. Carência de funcionários advindos de aposentadorias e pedidos de exoneração decorrentes dos baixos salários e sobrecarga de trabalho. . Ausência de concurso público. . Implantação do modelo de gerenciamento pautado na qualidade total.	. Curso de formação sindical para dirigentes e núcleos regionais. . Campanha de denúncias sobre a falta de saúde dos funcionários. . Cursos de extensão – convênio com o SEPE/UFF.	Sindicato unificado com os professores e especialistas.

**Fonte: CNTE/SPS – Relatório dos Encontros regionais do DEFE, 2000.**

A Região Sudeste tem em São Paulo a AFUSE como entidade que representa os funcionários da educação; em Minas Gerais, o SIND-UTE; e no Rio de Janeiro, o SEPE-RJ.

No Estado do Espírito Santo, os funcionários da educação não têm representação própria em um sindicato. O SINDIUPES - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo não congrega funcionários à entidade. Os funcionários da educação são filiados ao SISEADES, que é o Sindicato dos Funcionários Públicos da Administração Direta no Estado.

No aspecto organizacional, é na Região Sudeste que os funcionários da educação apresentam situações mais diferenciadas. Tem um sindicato exclusivo de funcionários (AFUSE); dois sindicatos unificados com os professores (SIND-UTE e SEPE); e um Estado sem representação dos funcionários em uma Instituição da educação (ES).

Os maiores problemas da região, indistintamente, localizam-se na falta de funcionários e na ausência de concurso público para suprir as carências. Percebe-se que uma das formas que os governos utiliza para resolver a questão é a terceirização dos

serviços. A necessidade de plano de carreira também é objeto da luta dos funcionários.

As questões voltadas à qualificação profissional como instrumento de luta da categoria também estará presente nas pautas de reivindicação de alguns Estados, no caso, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

### **Quadro número 5 – Funcionários da Educação: Organizações, Problemas e Lutas na Região Centro-Oeste**

<b>Estado e Entidade</b>	<b>Principais problemas</b>	<b>Principais lutas</b>	<b>Observações</b>
Tocantins SINTET/TO	.Frente de trabalho: contratação de funcionários temporários. .Ausência de concurso público. .Gestão escolar compartilhada. .Carga horária e salários diferentes entre os concursados e os contratos temporários. .Municipalização.	.Combate a precarização dos trabalhadores. .Abertura de concurso público. .Luta pela participação efetiva dos funcionários na gestão da escola. .Realização de seminários de formação para os funcionários.	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Mato Grosso SINTEP/MT	Os dados constantes nos relatórios não apresentam os problemas dos funcionários da educação no Estado.	Apresenta como atividades realizadas: .seminários por região sobre formação profissional; .campanha permanente de sindicalização; .curso de formação sindical em 15 regiões para os profissionais da educação; .incentivo ao projeto Arara-azul (nome dado ao projeto de profissionalização dos funcionários) em todos os municípios.	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Goiás SINTEGO/GO	.Ausência de concurso público. . Contratos temporários. . Ausência de um plano de carreira unificado. . Condições de trabalho precárias; .Ausência de uma identidade profissional.	.Abertura de concurso público. .Criação de cursos de profissionalização. .Criação de um plano de carreira unificado. .Luta por melhores condições de trabalho. .Campanha permanente pela sindicalização dos funcionários da educação.	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Distrito Federal SAE/DF	.Ausência de concurso público. .Terceirização. .Fim da gestão democrática.	.Abertura de concurso público. .Aprovação pelo CEDF do curso de profissionalização e continuidade dos mesmos. .Retorno da gestão democrática nas escolas.	Sindicato exclusivo de funcionários
Mato Grosso do Sul FETEMS	Não enviou representantes ao encontro.	-	Sindicato unificado com os professores e especialistas.

**Fonte: CNTE/SPS – Relatório dos Encontros regionais do DEFE, 2000.**

A Região Centro-Oeste tem no Estado de Goiás o SINTEGO/GO como representante da categoria; em Tocantins, o SINTET-TO; em Mato Grosso, o SINTEP-MT; em Mato Grosso do Sul, a FETEMS; e no Distrito Federal, o SAE-DF.

No aspecto organizacional, à exceção do Distrito Federal, que tem sindicato exclusivo da categoria, nos outros Estados os funcionários da educação se organizam com os outros trabalhadores em educação em um sindicato único.

Os funcionários da educação na Região Centro-Oeste têm em comum como seus



maiores problemas a falta de pessoal decorrente da ausência de concurso público. Percebe-se também que os mecanismos utilizados pelos governos para resolver a questão são a terceirização dos serviços e os contratos temporários, como nova modalidade de ingresso ao serviço público pela via clientelística.

Os debates e embates sobre a gestão democrática estarão presentes em alguns Estados. Verifica-se também uma preocupação dos sindicatos em profissionalizar os funcionários, oferecendo cursos técnicos, como forma de constituir na categoria uma identidade profissional.

Mato Grosso informa que o projeto de profissionalização da categoria já está consolidado como política pública no Estado. E o Distrito Federal já tem experiências realizadas no mesmo sentido.

A Região Centro-Oeste apresenta-se com proposições mais avançadas nas suas lutas, ao lançar-se para além dos aspectos de ordem financeira, apontando a necessidade dos funcionários também se constituírem como educadores.

#### **Quadro número 6 – Funcionários da Educação: Organizações, Problemas e Lutas na Região Sul**

<b>Estado e Entidade</b>	<b>Principais problemas</b>	<b>Principais lutas</b>	<b>Observações</b>
Rio Grande do Sul CPERS - Sindicato	.Baixos salários. .Ausência de plano de carreira.	.Luta por aumento de salário; .Aprovação do plano de carreira exclusivo da categoria.	Sindicato unificado com professores e especialistas.
Santa Catarina SINTE - SC	.Número pequeno de funcionários efetivos na base. A maioria dos funcionários é contratada pelas Associações de Pais e Professores. .Atraso de salários. .Ausência de plano de carreira. .Concurso público. .Condições precárias de trabalho.	.Abertura de concurso público. .Luta pelo fim da contratação de funcionários via APPs. .Luta por melhores condições de trabalho. .Luta por melhores salários com pagamento em dia.	Sindicato unificado com professores e especialistas.
Paraná APP - Sindicato	.Terceirização. .Carência de funcionários. .Funcionários contratados pelo regime celetista e estatutários. .Ausência de plano de carreira. .Falta de profissionalização.	.Abertura de concurso público. .Aprovação do plano de carreira. .Carreira única para os funcionários. .Implantação do curso de profissionalização já protocolado na Secretaria de Educação.	Sindicato unificado com professores e especialistas.

**Fonte: CNTE/SPS – Relatório dos Encontros regionais do DEFE, 2000.**

A Região Sul tem no Estado do Rio Grande do Sul o CPERS-Sindicato como o representante da categoria; em Santa Catarina, o SINTE-SC; e no Paraná, o APP-Sindicato. Os funcionários da educação organizam-se com os outros trabalhadores em educação em um sindicato único.

A falta de funcionários decorrente da ausência de concurso público também é comum na região. De modo idêntico às outras regiões, os governos também se utilizam da terceirização como instrumento para suprir tais carências. O Estado de Santa Catarina introduz um dado novo, que é a utilização das associações de pais, alunos e mestres das escolas para a contratação de pessoal, que evidencia a intervenção direta da privatização de setores da escola pública, pela via de instituições ligadas diretamente à escola pública.

A falta de um plano de carreira para a categoria está presente como uma necessidade de superação dos vários problemas enfrentados. Verificam-se também movimentos no sentido de se construir mecanismos que permitam a profissionalização dos funcionários da educação.

**Quadro n. 7 – Funcionários da Educação: Organizações, Problemas e Lutas na Região Norte**

Estado e Entidade	Principais problemas	Principais lutas	Observações
Acre SINTEAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>.Terceirização de algumas funções.</li> <li>.Funções de apoio técnico-administrativo em grande parte ocupado por funcionários do ex-território e pessoal sem vínculo com o Estado.</li> <li>.O plano de carreira aprovado só reconhece os orientadores, supervisores, secretários e assistentes de alunos como funções da educação.</li> <li>.Ausência de concurso público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Combate à terceirização;</li> <li>. Abertura de concurso público;</li> <li>.Luta por uma carreira única de funcionários;</li> <li>.Plano de carreira extensivo a toda a categoria.</li> <li>.Implementação do projeto de profissionalização.</li> </ul>	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Amazonas SINTEAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>.Falta de articulação entre o DEFE e o sindicato (é a primeira vez que um funcionário participa de um encontro do DEFE).</li> <li>.Políticas voltadas apenas para os professores.</li> <li>.Desconfiança com o sindicato.</li> <li>.Baixo índice de sindicalização dos funcionários.</li> <li>.Inexistência de plano de carreira.</li> <li>.Baixos salários.</li> <li>.Movimentação dos funcionários no sentido de construir um sindicato somente da categoria.</li> <li>.Falta de funcionário nas escolas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.O relatório não apresenta relato das lutas do sindicato.</li> </ul>	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Rondônia SINTERO	<ul style="list-style-type: none"> <li>.Demissão de 5-200 funcionários da educação.</li> <li>.Elevação da jornada de trabalho.</li> <li>.Ausência de plano de carreira.</li> <li>.Projeto de profissionalização apresentado ao governo não foi encaminhado.</li> <li>Ausência de concurso público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.Readmissão dos funcionários.</li> <li>.Melhores condições de trabalho.</li> <li>.Implantação do plano de carreira.</li> <li>Abertura de concurso público.</li> <li>.Implementação do projeto de profissionalização.</li> </ul>	Sindicato unificado com professores e especialistas.
Roraima SINTER	<ul style="list-style-type: none"> <li>.Ausência de políticas no sindicato voltadas para os funcionários da educação;</li> <li>.Inexistência de representantes de funcionários no DEFE;</li> <li>.Baixo nível de sindicalização dos funcionários;</li> <li>.Falta de informação das lutas dos funcionários no Brasil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.O relatório não apresenta as principais lutas dos funcionários.</li> </ul>	Sindicato unificado com professores e especialistas.

**Fonte: CNTE/SPS – Relatório dos Encontros regionais do DEFE, 2000.**

A Região Norte tem no Estado do Acre o SINTEAC/AC como representante da categoria; no Amazonas, o SINSTEAM/AM; em Rondônia, o SINTERO/RO; e Roraima, o SINTER/RR. Os funcionários da educação organizam-se junto com outros

trabalhadores em um sindicato único. Porém, apresentam graus diferentes de participação nos sindicatos e também, de certa forma, indicam que o DEFE ainda não se consolidou como representante nacional da categoria, em alguns Estados.

Estão presentes nas lutas dos funcionários também o combate a terceirização, a necessidade da abertura de concurso público e o plano de carreira. A profissionalização da categoria é vista como forma de efetivamente, os funcionários tornarem-se também educadores.

Exceção feita ao Estado de Rondônia, que independente das demissões ocorridas no Estado já apresenta a profissionalização dos funcionários como estratégia política de afirmação da categoria com identidade profissional, os outros Estados se apresentam em um estágio ainda de preparação de instrumentos de luta para intra-segmentos da educação, a fim de se afirmarem como categoria.

#### **Quadro número 8 – Funcionários da Educação: Organizações, Problemas e Lutas na Região Nordeste**

<b>Estado e Entidade</b>	<b>Principais problemas</b>	<b>Principais lutas</b>	<b>Observações</b>
Piauí SINTE/PI	.Baixos salários (complementação do salário mínimo). .Falta de pessoal. .Ausência de concurso público. .Ausência de plano de carreira..	.Garantir que os recursos do FUNDEF sejam aplicados somente na educação. .Abertura de concurso público. .Implementação do plano de carreira. .Implementação do projeto de profissionalização.	Sindicato unificado com professores e especialistas.
Rio Grande do Norte SINTE/RN	.Ausência de concurso público. .Baixos salários (complementação de salário mínimo). .Ausência de plano de carreira.	.Abertura de concurso público. .Implantação do plano de carreira. .Piso salarial da categoria.	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Paraíba SINTEP/PB	.Terceirização. .Falta de funcionários. .Ausência de concurso público. .Ausência de plano de carreira.	.Combate a terceirização. .Abertura de concurso público. .Implantação do plano de carreira	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Pernambuco SINTEP/PE	.Terceirização. .Falta de identidade profissional. .Ausência de plano de carreira.	.Abertura de concurso público como forma de combater a terceirização. .Criação de cursos profissionalizantes. .Implantação do plano de carreira.	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Alagoas SINTEAL/AL	.Ausência de plano de carreira. .Baixos salários (complemento de salário mínimo). .Ausência de programas de capacitação para os funcionários.	.Implantação do plano de carreira. .Convocação dos funcionários concursados. .Cursos de aperfeiçoamento.	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Bahia APLB/BA	.Ausência de políticas de governo voltadas para a capacitação, aperfeiçoamento e profissionalização dos funcionários da educação. .Ausência de plano de carreira. .Ausência de políticas de escolarização para os funcionários.	.Implementação de cursos de aperfeiçoamento, capacitação e do curso de profissionalização. .Implantação do plano de carreira.	Sindicato unificado com os professores e especialistas.
Ceará, Maranhão e Sergipe.	Não enviaram representantes ao encontro		

**Fonte: CNTE/SPS – Relatório dos Encontros regionais do DEFE, 2000.**

A Região Nordeste tem no Estado do Piauí o SINTE/PI como representante da categoria; no Rio Grande do Norte, o SINTE/RN; na Paraíba, o SINTEP/PA; em Pernambuco, o SINTEP/PE; em Alagoas, o SINTEAL/AL; na Bahia, o APLB/BA; no Ceará, o APEOC/CE; no Maranhão, o SIMPROESEMMA/MA; e em Sergipe, SINDIPEMA/SE. Os funcionários da educação se organizam junto com outros trabalhadores em educação em um sindicato único.

A falta de funcionários decorrente da ausência de concurso público também é comum à região. De forma idêntica às outras regiões, os governos também se utilizam da terceirização como instrumento para suprir tais carências. Os baixos salários, havendo a necessidade de complementação ao salário mínimo constitucional, também são vistos como um dos problemas da categoria.

Uma característica da Região Nordeste é o grau diferenciado da organização dos funcionários nos Estados. Enquanto uns já avançaram nas lutas, já evidenciando a necessidade da profissionalização como fator determinante para a superação do atual estágio em que se encontram, outros ainda permanecem no estágio embrionário de organização, como é o caso de Sergipe. Embora o seminário tenha sido realizado naquele Estado, com o objetivo de fortalecer a sua organização, não tiveram representantes no encontro.

No Brasil, os elementos apresentados nos encontros regionais indicam que o processo de construção da identidade dos funcionários da educação já está consolidado.

Contudo, as políticas desenvolvidas pelos governos na reforma do Estado brasileiro a partir da década de 1990, que se caracterizam pelo afastamento das suas responsabilidades com as políticas sociais, ao não promover concurso público para o ingresso de novos funcionários da educação, substituindo-os por funcionários terceirizados, põe em risco a própria existência da categoria como segmento organizado e com vínculo na escola.

As lutas dos funcionários, assim, centram-se nestas questões. O que de certa forma, indica a pouca presença na construção da gestão democrática escolar, nas pautas de reivindicação dos sindicatos no Brasil.

#### **4. CONCLUSÃO**

Procurou-se verificar e analisar neste capítulo como processualmente os funcionários da educação se constituíram, partindo da sua origem à construção de sua

identidade funcional como categoria autônoma.

Nesse sentido, inicialmente foram eleitos três períodos da história do Brasil, e neles verificou-se o seu papel, e em que condições trabalhavam e sua invisibilidade na história.

Verificou-se no período jesuítico a centralidade da atuação dos funcionários da educação, além do construir e manter as escolas. Extrapolando as funções externas à escola, propiciaram a aferição de grandes lucros à ordem jesuítica, sem, entretanto, usufruir dos benefícios deles decorrentes.

No período pombalino, as aulas régias predominam, ainda que dispersas e desarticuladas. Dada a pouca presença de espaços específicos para o ensino, a ação dos funcionários da educação passou a ser periférica e complementar a outras atividades desenvolvidas nas grandes fazendas.

No terceiro período, a República, buscou-se analisar as formas de ingresso e permanência dos funcionários da educação nas escolas. Identificaram-se três maneiras: a via clientelística, a impessoalidade burocrática e a por meio de empresas terceirizadas.

O estudo buscou a partir de fontes primárias localizadas nos primeiros sindicatos e na origem da organização nacional dos funcionários da educação analisar o percurso da construção de sua identidade como categoria autônoma.

Indicou-se, ainda, que os processos de terceirização e precarização, presentes nos últimos anos como forma de suprir as vagas abertas neste setor educacional, decorrentes da reforma do Estado brasileiro, em médio prazo, põe em risco a existência deste setor da educação como categoria constituída.

No capítulo seguinte, serão focalizados os funcionários da educação no Distrito Federal como categoria e também co-gestores da escola. Para tanto, buscar-se-á, em um dos períodos históricos definidos, apresentar os processos de gestão escolar com componentes democráticos e, nestes períodos, localizá-los e contextualizá-los na gestão. A prioridade dada aos Conselhos Escolares como o espaço do estudo, buscar-se-á por meio de entrevistas semi-estruturadas, analisando a participação dos funcionários da educação nos Conselhos Escolares, as suas percepções como co-gestores e os graus de participação por eles desenvolvidos.

## CAPÍTULO III

### OS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL: COMO CATEGORIA E COMO CO-GESTORES DA ESCOLA

#### 1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo prioriza a percepção dos funcionários da educação como co-gestores da escola no período de 1995 a 1999, no Distrito Federal, referenciando-se em dez conselheiros eleitos em dez escolas, na cidade de Ceilândia.

Para tanto, analisa a constituição da categoria dos funcionários da educação no Distrito Federal e as suas particularidades locais. Conjugando fontes primárias e de alguns estudos já elaborados sobre a temática, foram categorizados três momentos históricos em que a gestão da educação pública apresenta componentes democráticos, são eles: construção e participação na gestão escolar (1957-1960); cidadania e inovação na gestão escolar (1985-1991); gestão democrática como política pública (1995-1999).

Esses períodos históricos, de um lado, revelam elementos que caracterizam uma gestão educacional com componentes democráticos e, de outro, apresentam questões que contradizem ou dificultam a implementação desta forma de gestão.

Este capítulo procura identificar a categoria dos funcionários da educação do DF e, por meio de sua participação, analisar os graus de organização em que se encontravam nos momentos históricos delineados. Dessa forma, para localizar o cenário nas dimensões espaciais e temporais em que o estudo empírico se realizou, apresenta a formação da cidade de Ceilândia, elencando a composição das escolas, dos funcionários e dos conselheiros eleitos. E também algumas aproximações e distanciamentos presentes na lei nº 957/95 que instituiu gestão escolar como política pública no período de 1995 a 1999, com o entendimento assumido no estudo de gestão democrática escolar.

A partir das considerações desenvolvidas sobre os Conselhos Escolares, o estudo busca identificar e analisar alguns pontos relativos à participação dos funcionários conselheiros no interior das escolas, considerando os graus de participação dos funcionários neste colegiado, e os componentes patrimonialistas historicamente presentes nas relações institucionais e educacionais do país.

## **2. OS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR COM COMPONENTES DEMOCRÁTICOS NO DISTRITO FEDERAL**

No tocante à educação básica, no Distrito Federal, podem ser identificados três momentos nos quais os processos educacionais de gestão apresentaram componentes democráticos.

O primeiro momento, da *construção e participação na gestão escolar* (1957 a 1960), ocorre processualmente junto com a construção de Brasília. Foi comandado pelo governo federal, sob a coordenação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP e caracterizou-se pela forte influência escolanovista.

O segundo momento, da *cidadania e inovação* (1985-1991), inicia-se a redemocratização do Brasil, com desenvolvimento durante o período de ausência de representação política local. Caracteriza-se pelo esforço de garantir mecanismos de participação na gestão educacional e na construção de processos educativos ancorados na pedagogia crítico-social dos conteúdos.

O terceiro momento, da *gestão democrática como política pública* (1995-1999), ocorreu no Distrito Federal quando eleito um governo formado por uma ampla aliança de esquerda composta por vários partidos: PT, PPS, PCdoB, PCB, e PSB. Caracterizou-se pela implementação de mecanismos institucionais de gestão com componentes democráticos na escola. Destaca-se, entre estes componentes, a eleição direta para diretores escolares, com direito aos funcionários de escolas também concorrerem ao pleito, e a implantação de Conselhos Escolares de composição paritária e de caráter deliberativo.

### **2.1 A formação da cidade de Brasília**

A formação da cidade de Brasília carrega características diferentes da formação de outras cidades. As cidades normalmente originam-se associadas a fatores decorrentes da proximidade do mar, rios, ou pela proximidade e necessidade da exploração de matérias-primas em abundância presentes em determinada área geográfica. No processo de desenvolvimento, os habitantes das cidades estabelecem as suas bases econômicas, políticas, sociais e culturais. Em decorrência dessas bases, os fatores econômicos, culturais e as relações políticas locais se sobrepõem, até, às políticas de planejamento urbano. Assim, as cidades, de forma geral, crescem e se desenvolvem, dependendo das relações econômicas a elas subjacentes.

Brasília, entretanto, foge a esse padrão característico de origem das cidades. Construída artificialmente para acolher os corpos administrativo, legislativo e judiciário do governo

central, foi projetada a partir de uma prancheta de desenho, e teve a sua formatação definida por meio de um concurso público de abrangência planetária.<sup>23</sup> Construída sem ter sequer um núcleo populacional organizado de apoio, na sua origem e desenvolvimento, os fatores políticos e econômicos<sup>24</sup> a ela externos se sobrepuseram sobre os componentes econômicos locais, de maneira que foi possível *a priori* estabelecer, na sua formatação, um planejamento urbano. Assim, na origem e desenvolvimento de Brasília, contraditoriamente, não foram as relações econômicas locais que determinaram as relações políticas, mas as injunções de ordem política externas a cidade, que determinaram as suas relações econômicas.

Brasília, criada artificialmente, constitui-se como cidade a partir de dois segmentos sociais distintos: os peões da construção civil, denominados de candangos; e os funcionários públicos, formados pelo núcleo burocrático de sustentação e apoio ao poder central do governo, que já pertenciam ao quadro burocrático da capital federal, localizada no Rio de Janeiro. O primeiro segmento, os candangos, que na concepção dos formuladores da cidade viriam apenas para construí-la, ao chegarem ao Planalto Central, foram abrigados em acampamentos de madeira, improvisados ao lado das obras em construção. O segundo, o corpo burocrático, transferido para o Planalto Central, foi abrigado em apartamentos e casas construídos exclusivamente para este fim.

Contudo, a suposição de que os operários da construção civil, que se dirigiam ao Planalto Central vindos de várias regiões do país à procura de trabalho, ao concluírem as obras, retornariam às suas regiões de origem, não se concretizou. Eles permaneceram e trouxeram as suas famílias. A inexistência de áreas residenciais disponíveis para os operários da construção civil fez que se aglutinassem nas proximidades de Brasília e construíssem as suas moradias de forma precária e fora da “legalidade planejada”. Assim, esses trabalhadores se aglutinaram em grandes núcleos populacionais, caracterizados pela inexistência de água encanada e tratada, esgoto, energia elétrica e escolas para os seus filhos e filhas. E é a partir de um desses núcleos que, mais tarde, surge no cenário do Distrito Federal, a cidade de Ceilândia.

---

<sup>23</sup>A 11 de março de 1957, encerravam-se as inscrições. Dos 63 inscritos, apenas 26 apresentaram projetos. A 12 de março, instalou-se a comissão julgadora do concurso público, presidida pelo Dr. Israel Pinheiro. O primeiro prêmio foi conferido ao projeto de nº 22, de autoria do senhor Lúcio Costa. (SILVA, 1999, p. 150).

<sup>24</sup>A plataforma eleitoral centrada em um discurso de base econômica ancorada num modelo desenvolvimentista expresso na palavra de ordem “cinquenta anos (de progresso) em cinco (de governo)” possibilitou ao candidato a presidente da República Juscelino Kubitschek, com essa temática, ganhar as eleições em outubro de 1955, pondo um fim, provisoriamente, em um período de grande turbulência política decorrente do suicídio de Getúlio Vargas, ocorrido em agosto de 1954. Eleito pelo período de 1956 a 1960, o governo estimula o ingresso de capital externo para possibilitar o financiamento e a implementação de sua proposta, na qual “privilegia a indústria de base, alimentação, energia, transporte e educação, propondo um Plano Nacional de Desenvolvimento que se tornou conhecido como Plano de Metas” (VIEIRA, 2003, p. 107). O Plano de Metas estabelecido pelo governo orienta a sua atuação em duas direções. A primeira com o intuito de reforçar o parque industrial já instalado, particularmente na área metropolitana de São Paulo, incentiva a indústria automobilística e de eletrodomésticos. E, por meio do financiamento externo, promove grandes empreendimentos, em particular na construção de hidrelétricas e na abertura e manutenção de estradas, elementos necessários ao funcionamento e escoamento da produção do parque industrial em processo de ampliação. A segunda, busca a integração por meio da interiorização econômica, territorial e demográfica das regiões consideradas pouco desenvolvidas com as já desenvolvidas, para atender o nordeste, cria a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Para a região Centro-Oeste, sustentado no Art. 4º, das disposições transitórias da Constituição Federal promulgada em 1946, utiliza-se de estudos já elaborados por governos anteriores, para criar, no Planalto Central, a nova capital do Brasil (Lei nº 2874/56), Brasília, que é inaugurada em 21 de abril de 1960.



## 2.2 Construção e participação na gestão escolar (1957-1960)

O primeiro plano educacional de Brasília/DF, elaborado em 1957, originou-se de um esforço conjugado de Lúcio Costa, Anísio Teixeira, Paulo de Almeida Campos e Ernesto Silva. As bases filosóficas desse plano foram indicadas por Anísio Teixeira, então diretor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, do Ministério da Educação. (SILVA, 1999, p. 238).

Esse plano educacional recebeu, em suas bases filosóficas, políticas e pedagógicas, a influência dos escolanovistas,<sup>25</sup> e previa para a educação infantil e o ensino fundamental a criação de Jardins de Infância (4 a 6 anos), Escolas-Classe (7 a 12 anos) e Escolas-Parque.

As Escolas-Parque destinavam-se a complementação das atividades desenvolvidas nas Escolas-Classe, mediante ao desenvolvimento artístico, físico e recreativo da criança e sua iniciação ao trabalho, por uma rede de instituições ligadas entre si, dentro de uma mesma área.

O ensino médio seria ministrado nos Centros de Educação Média. Tais centros deveriam ser construídos na proporção de um para cada grupo populacional de 45.000 habitantes, com capacidade para abrigar 2.700 a 3.500 alunos. (SILVA, 1999, p. 239).

O Plano Educacional de Brasília, de 1957, ainda de acordo com Silva (1999), além das propostas para a infra-estrutura das instituições de ensino apresentava, também, as seguintes proposições de inovação pedagógica:

1. Distribuir eqüitativa e equidistantemente as escolas no Plano Piloto (Brasília) e Cidades Satélites (cidades construídas na periferia de Brasília, na área do Distrito Federal, porém sem autonomia política) de modo que as crianças percorressem o menor trajeto possível para chegar à escola; concentrar as crianças de todas as classes sociais na mesma escola.
2. Dia letivo integral.

---

<sup>25</sup>O foco da relação pedagógica, que na Escola Tradicional centrava-se no professor e no ensino e na Escola Nova deslocou-se para a aprendizagem e para o estudante, foi a principal mudança ocorrida no ambiente escolar nessa primeira fase do escolanovismo. Tal mudança se fez em nome do respeito à individualidade dos estudantes. Ora, se os indivíduos são, necessariamente, distintos entre si, como é possível ensinar a todos ao mesmo tempo, ministrando-lhes a mesma disciplina e o mesmo tópico? A solução desse dilema, do ponto de vista do modo de pensar burguês, apresenta apenas uma alternativa: é preciso fazer com que cada aluno aprenda a partir dos seus interesses e necessidades individuais. Assim, diante da impossibilidade de ensinar a todos ao mesmo tempo, é preciso fazer com que eles aprendam a aprender, o que os torna autônomos. É claro que, nesse contexto, autonomia quer dizer individualização. O lema “aprender a aprender” sintetiza a posição dos educadores escolanovistas sustentando que ao professor cabe apenas ensinar o estudante a aprender por meio da sua própria experiência que deve fundar-se nos seus interesses e necessidades individuais. Em outras palavras, o fundamento da aprendizagem do discente é a sua própria experiência. (VIEIRA, [www.ibilce.unesp.br](http://www.ibilce.unesp.br)).

Em relação aos processos de gestão identificam-se, em 1957, alguns componentes democráticos. Como exemplo, o Grupo Escolar nº 01 de Brasília desenvolve a primeira experiência de eleição de diretor, por meio da participação direta dos professores. Essa experiência é originada por meio de um rodízio entre os professores, sem o estabelecimento de regras, e restrita aos docentes, como nos esclarece Silva (1999).

[...] No princípio eram apenas oito e difícil de escolher a diretora. Organizamos então um rodízio: cada professora dirigia a escola durante quinze dias, e no final, elas próprias, em votação, elegiam a diretora. A escolhida foi a professora SANTAALVES SOYER, cujo nome declino sempre com o maior respeito e admiração. Realizou um trabalho sério e estafante durante toda a fase pioneira de Brasília, não só na direção do Grupo Escolar nº 01 (GE I) como, posteriormente, na organização de muitas outras escolas que construímos em Brasília.

Essa experiência, embora não considerada como uma política pública institucionalizada e, sim como uma estratégia encontrada para resolver um problema de governo em um momento histórico, e em um sistema de ensino ainda em fase embrionária, não deixa de ser uma referência de participação direta de um segmento educacional, na construção dos processos de gestão escolar.

Em abril de 1960, com a construção da prefeitura de Brasília e a criação da Fundação Educacional do DF, o ensino, que antes era vinculado à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, órgão do governo central, passou a ser de responsabilidade do governo distrital. Com isso, a proposta original do Plano Educacional de Brasília tomou outras direções, como relata Silva (1999, p. 242).

Embora atento, embora lutando, embora indicando a cada Secretário de Educação o caminho certo, tudo se foi diluindo. Não foram construídas as Escolas Parques indispensáveis à demanda (uma para cada 15.000 habitantes); os Centros de Educação Média não foram edificadas como previstos. (SILVA, 1999).

Concebido de forma ideal, o Plano Educacional de Brasília de 1957, ao ser confrontado com a realidade objetiva presente no momento histórico da construção de Brasília irá, de certo modo, denunciar as contradições existentes entre as proposições de seus idealizadores e o que efetivamente poderia ser viabilizado.

A instabilidade política, a partir de 1961, decorrente da renúncia do presidente da República eleito para o período de 1961 a 1964<sup>26</sup> e o golpe militar imposto ao povo brasileiro em março de 1964, alteram, substancialmente, o processo político de afirmação democrática em andamento. Brasília, local onde estava instalado o núcleo central dos

---

<sup>26</sup>Jânio Quadros

poderes do Estado e o centro das decisões nacionais, ressentiu-se diretamente desse obscurantismo político e administrativo, com reflexos diretos na educação.

A Universidade de Brasília foi um bom exemplo disso. Criada para ser a universidade da contradição nacional, palco de debates dos problemas brasileiros e da busca intelectual e políticas de suas soluções, a UnB viveu um processo de intervenção militar que culminou com a demissão em massa de cientistas e professores, com o sufocamento do movimento estudantil e com um processo de administração universitária marcado pelo verticalismo da decisão centrada nas autoridades constituídas. Se não é possível afirmar que o mesmo ocorreu com o ensino de 1º e 2º graus, não se pode negar que o sistema também absorveu a lógica administrativa da centralização, da rígida hierarquia e do distanciamento dos trabalhadores em educação do processo decisório. (MENDONÇA, 1995, p. 3).

Subjacente ao modelo político instalado no Brasil após 1964, a educação pública adquiriu um caráter autoritário e tecnicista, reproduzindo as relações que ocorriam na sociedade. Predominaram, então, as práticas centralizadas no tocante à tomada de decisões e ao tecnicismo nos processos pedagógicos. Esse modelo de educação teve vigência em praticamente todo o período da ditadura militar (1964 a 1985).

### **2.3 Cidadania e inovação na gestão escolar (1985-1991)**

A segunda metade da década de 1970 foi marcada, em âmbito nacional, pela reorganização da sociedade civil, na luta em defesa da democracia.

No início da década de 1980, os movimentos sociais concentravam seus esforços na eleição direta para presidente da República. Regionalmente, voltavam-se para as campanhas eleitorais dos governadores e prefeitos. Tais movimentos resultaram na eleição de governadores de oposição ao regime militar (1982), ainda em vigor, nos principais Estados brasileiros (SP, RJ e MG).

No Distrito Federal, diferentemente dos outros Estados da federação, a luta ocorreu pelo direito à representação política distrital. A população do Distrito Federal não tinha representação no Senado e na Câmara Federal, tampouco podia eleger o governador. Em torno dessa bandeira, unificou-se vários segmentos organizados da sociedade civil do Distrito Federal em um fórum denominado Comitê Pelo Voto (1983). Esse fórum, de composição heterogênea, abarcava representantes da Associação Comercial do DF, Associações de moradores, Ordem dos Advogados de Brasília, partidos políticos, Sindicatos dos Trabalhadores, dentre outros. A luta desses segmentos sociais em defesa da democracia resultou, primeiramente, na eleição de oito deputados federais e três senadores, em 1986, e em 1990, com a eleição direta para governador, foram eleitos, também, 24 deputados distritais.

O regime militar encerrou-se (1985), a partir de um pacto das diversas forças políticas brasileiras, com a eleição indireta de um civil para presidente da República, por meio do colégio eleitoral. Subjacente ao pacto, instala-se a Nova República com um governo sustentado hegemonicamente por dois partidos: PMDB e PFL. Pelo acordo, coube a esses dois partidos, predominantemente, a indicação dos ministros de Estado e do governador do Distrito Federal. Nesse caso, a composição política local seguiu o modelo de distribuição dos cargos governamentais presentes na área federal.

Em 1985, o acordo político vigente estendeu-se para o Distrito Federal, coube ao PMDB nacional indicar o governador, e aos partidos políticos PMDB e PFL indicarem parte do secretariado. Para a educação, coube ao PMDB local indicar o secretário de Educação do Distrito Federal.

Cabe ressaltar que os partidos comunistas ainda eram clandestinos e os seus militantes atuavam dentro do PMDB. No setor educacional, em particular, os membros do Partido Comunista exerciam forte influência, o que de certa forma determinou uma ascendência deles na formulação e execução das políticas educacionais do período. Essas políticas determinaram um rompimento com o modelo educacional vigente, autoritário, centralizador e tecnicista, ao garantir a eleição direta para diretores de escola e complexos escolares<sup>27</sup> e também a reorientação dos currículos escolares. Assim, com currículos voltados para uma pedagogia que despertasse o senso crítico dos alunos, em uma perspectiva de transformação social.

[...] após amplo processo de preparação da comunidade escolar, precedida, inclusive, por grandes discussões pedagógicas que levaram a mudanças significativas nas propostas curriculares do ensino de primeiro e segundo graus, imprimindo uma superação do caráter tecnicista vigente nos currículos e adotando princípios da pedagogia crítico-social dos conteúdos. Foi no contexto de um grande esforço de fazer da escola pública do DF um espaço de reflexão e questionamento sobre a realidade social e de preocupação com a construção do senso crítico do aluno, que se deram as eleições para dirigentes escolares. (MENDONÇA, 1995, p. 6).

Em novembro de 1985, foi realizada a eleição direta para diretores de escolas e de complexos escolares, envolvendo mais de 500 mil sujeitos educativos: pais, alunos, professores e funcionários. Segundo o jornal *Correio Braziliense*, na edição de 10 de novembro de 1985, o pleito constituiu-se no maior processo eleitoral já visto pela população do Distrito Federal, uma vez que, neste período, ainda não existia representação política no Distrito Federal. Cabe ressaltar, entretanto, que a eleição de diretores de escolas e complexos escolares, em decorrência da falta de uma Câmara Legislativa local que a transformasse em lei, foi fruto de um acordo coletivo entre os sindicatos e o governador do Distrito Federal.<sup>28</sup>

<sup>27</sup>Complexos Escolares eram equivalentes ao que alguns Estados brasileiros denominam de Delegacias Regionais de Ensino ou Direções Regionais de Ensino.

<sup>28</sup>O Governador do Distrito Federal na época era o jornalista José Aparecido de Oliveira.

No plano quadrienal de educação para o período de 1987 a 1990, que trata da temática democratização da escola, encontramos os elementos que nos ajudam a compreender esse momento histórico da educação no Distrito Federal. Composto de quatro projetos, voltados para promover a descentralização do planejamento educacional, a integração curricular por meio de coordenações pedagógicas, a implementação do conselho diretor de escolas e maior participação da comunidade na vida escolar, o plano de educação foi assim detalhado:

- Planejamento descentralizado – elaboração de planos anuais de trabalho, nos diversos níveis, em consonância com o Plano Quadrienal de Educação.
- Coordenação pedagógica – proposta de participação efetiva dos professores no trabalho de produção de conhecimentos didáticos, baseados na realidade de cada escola.
- Conselho diretor – sistema de administração colegiada na direção do estabelecimento de ensino oficial do Distrito Federal, envolvendo coordenadores pedagógicos, membros da direção administrativa e pedagógica, representantes dos funcionários, dos pais dos alunos e dos alunos.
- Instituições escolares – canais de participação de toda a comunidade escolar para o desenvolvimento da consciência crítica e coletiva dos que direta ou indiretamente estão envolvidos na educação escolar.<sup>29</sup>

Ainda em 1988, ocorreu a substituição do governador do Distrito Federal<sup>30</sup>. O governador, ao tomar posse, rompeu o acordo com os partidos políticos locais e com os sindicatos e demitiu o secretário de Educação.<sup>31</sup> Nomeou para o seu lugar uma Secretária de Educação<sup>32</sup> alinhada com as concepções de educação vigentes no regime militar. Os diretores escolares eleitos nesse ano de 1988, por um período de três anos, completaram os seus mandatos.

A secretária nomeada para a pasta da Educação afirmou que continuaria a implementar as políticas do secretário de Educação anterior, mas por meio de um processo sutil, paulatinamente, as políticas foram substituídas.

Entre as medidas adotadas estava a implementação do Plano de Ação da Fundação Educacional do Distrito Federal para o ano de 1990, que dizia representar, “na prática, a linha de planejamento adotada no Plano Quadrienal de Educação – PQE – 1987/90”, mas que, ao mesmo tempo, afirmava que, “diante do teste da realidade, possivelmente

---

<sup>29</sup>Dados colhidos no Plano Quadrienal de Educação para o Distrito Federal (1987 a 1990), página 66.

<sup>30</sup>Joaquim Domingos Roriz assume o governo do Distrito Federal (indicado) em 20 de novembro de 1988.

<sup>31</sup>Fábio Vieira Bruno é demitido uma semana após a posse do governador Joaquim Roriz.

<sup>32</sup>Josephina Desounet Baiocchi (1988 a 1990) assume no lugar de Fábio Bruno.

prioridades outras emergirão e estratégias alternativas serão aconselhadas, conduzindo à reformulação do planejamento” (Plano de Ação, 1990, p. 7).

O Plano de Ação de 1990 estava dividido em quatro programas: programa de modernização administrativa; programa de universalização do ensino; programa de revitalização do conteúdo e forma de ensino; e programa de valorização de recursos humanos. Do Plano de Ação, a Secretária retirou de seu texto qualquer alusão aos processos democráticos de participação e aos processos educativos com componente crítico-social em seus conteúdos. O plano, ao estabelecer outras prioridades, na prática representou a substituição do PQE 1987/90 e, sutilmente, o retorno do modelo anterior de 1985.

Contraditoriamente à conquista da autonomia política com a eleição direta do primeiro governador<sup>33</sup> no Distrito Federal em 1990, na educação pública houve um retrocesso. O provimento dos cargos para diretores de escola, depois de completado o mandato (1991), retornou a forma anterior, por indicação, e os currículos escolares são paulatinamente reformulados, retirando deles, os componentes pautados nos princípios da pedagogia crítico-social dos conteúdos.

#### **2.4 Gestão democrática como política pública (1995-1999)**

A década de 1990 inicia-se nos países periféricos sob o impacto da reconfiguração dos Estados nacionais, decorrente da onda neoconservadora que se instalou nos países centrais, na segunda metade da década anterior.

No Brasil, o primeiro presidente eleito pelo voto popular<sup>34</sup> (1989) aderiu ao modelo neoconservador instalado nos países capitalistas centrais e iniciou uma prática de políticas de privatizações, demissão de servidores públicos e até confisco da poupança das camadas populares. Provinciano, corrupto e populista, antes de completar a metade do seu mandato, sofreu o *impeachment* e foi substituído pelo vice-presidente.<sup>35</sup>

No contexto de um cenário internacional em que o capitalismo assume-se como vitorioso sob o socialismo existente nos aspectos econômicos, políticos e sociais, elegeram no Brasil, em 1994, o segundo presidente da república.<sup>36</sup> O presidente, oriundo do meio acadêmico, constituiu um governo mais eficiente e eficaz do que seu antecessor, no tocante à promoção dos ajustes propostos pela nova ordem neoconservadora mundial.

Contraditoriamente, no Distrito Federal, a população, na eleição para governador,

---

<sup>33</sup>Joaquim Roriz, governador indicado para o Distrito Federal no período de novembro de 1988 a março de 1990, foi eleito pelo voto direto em novembro de 1990.

<sup>34</sup>Fernando Collor de Melo

<sup>35</sup>Itamar Franco

<sup>36</sup>Fernando Henrique Cardoso

em 1994, escolheu outro caminho. Elegeu um governador<sup>37</sup> que também é oriundo do meio acadêmico, com um discurso fortemente voltado para as questões sociais, em particular as educacionais, ancorado em uma ampla aliança de esquerda composta por vários partidos: PT, PPS, PCdoB, PCB, e PSB. No segundo turno, somam-se a esta aliança, o PDT e o PSDB.

No tocante às questões educacionais, o governador do DF promoveu um amplo debate com os setores organizados da educação, a fim de construir neste setor um plano para sintetizar os anseios da população.

Para a gestão de 1995 a 1998, elaborou-se o Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal. Em linhas gerais, o plano indicava a situação atual de matrículas, de evasão e de reprovação e apontava para a necessidade de uma revolução na educação e na construção de uma escola cidadã.

Nessa ocasião, governo, sindicatos, associações e entidades representativas dos pais, alunos e meio acadêmico construíram o plano e estabeleceram quatro diretrizes da política educacional: a) universalização do acesso e garantia da permanência do aluno na escola; b) qualidade na educação; c) valorização permanente dos trabalhadores em educação; d) gestão democrática. (MENDONÇA, 1995, p. 11).

Assim, a gestão passou a ser concebida como uma diretriz de política educacional do governo, estruturada a partir de dois programas e seus respectivos projetos (MENDONÇA, 1995, p. 11-12). O primeiro de caráter mais geral voltado para o sistema de ensino e, o segundo, focado na escola.

1 - Programa de gestão democrática do sistema de ensino que compreendia:

- a) Fusão da Secretaria de Educação com a Fundação Educacional do Distrito Federal, para superar a duplicidade de ações desempenhadas pelas duas instâncias organizativas do sistema.
- b) Descentralização pedagógica, administrativa e financeiramente, garantindo a autonomia da escola sob essas questões, nos limites da legislação vigente.
- c) Revisão dos instrumentos legais que dificultem a autonomia da escola.
- d) Reestruturação do Conselho de Educação do Distrito Federal – CEDF, de forma que em seus membros estejam representados setores da sociedade civil.
- e) Acompanhamento e avaliação da política educacional, assegurando a participação de todos os segmentos envolvidos no processo.
- f) Ouvidoria, a fim de detectar e corrigir disfunções apresentadas pela comunidade.
- g) Garantia de provimento de profissionais da educação de modo a possibilitar e viabilizar

---

<sup>37</sup>Cristóvam Buarque

a descentralização pedagógica e administrativa.

h) Democratização das informações, implementando canais de comunicação, com uso de tecnologias avançadas, de modo a permitir uma maior transparência nas políticas públicas desenvolvidas no sistema educacional.

2. Programa de gestão democrática e autonomia da escola que estabelecia:

- a) Projeto político-pedagógico, implementando mecanismos que viabilizem a elaboração de políticas no âmbito da unidade escolar.
- b) Eleição do conselho escolar, de caráter deliberativo.
- c) Eleição de diretores escolares com a participação dos alunos, pais, professores e funcionários.
- d) Autonomia financeira, pedagógica e administrativa, garantindo a implementação de mecanismos que viabilizem a autonomia da escola.

Em 1999, o governador eleito em 1994, que instituiu a gestão com componentes democráticos como política pública na educação, tenta a reeleição e é derrotado pelo seu antecessor que, ao retornar, retoma as práticas políticas educacionais anteriores: os diretores das escolas voltam a ser indicados; há o fim da paridade entre os segmentos educacionais nos conselhos escolares; e, nos processos pedagógicos, retornam as orientações de caráter tecnicista.

### **3. OS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA GESTÃO ESCOLAR**

No tocante à participação dos funcionários da educação, percebe-se a influência dos funcionários nos enfrentamentos e mediações presentes na educação do Distrito Federal, com movimentos de avanços e retrocessos. Ao mesmo tempo, convivem manifestações de afirmação dos funcionários como categoria autônoma junto com os resquícios dos preconceitos presentes no imaginário dos segmentos educacionais, que ainda os vêem atividades meio e apoio.

#### **3.1 Os funcionários de educação ocultados: 1957 a 1960**

As professoras das primeiras escolas de Brasília foram admitidas por meio de seleção entre as esposas e filhas de funcionários públicos, portadoras de diploma de professor primário, ou oriundas da cidade de Goiânia/GO (SEE, 2001. p. 31). Para a escolha dos professores do ensino médio foi enviada uma carta circular para todo o Brasil, convidando aqueles já habilitados a virem ministrar aulas em Brasília. A seleção ocorreu por meio de



dois instrumentos: a análise dos dados fornecidos em formulário que acompanhava a carta convite aos pleiteantes ao cargo e uma entrevista (SEE, 2001, p. 45).

No tocante à investidura no cargo de diretor escolar no início de Brasília, tal como se viu anteriormente, a citação abaixo revela como uma das seleções ocorreu:

A seleção das professoras para o Grupo foi realizada inicialmente entre as esposas e filhas de funcionários, portadoras de diploma de professor primário... No princípio eram apenas oito e foi difícil escolher a diretora. Organizamos, então, um rodízio: cada professora dirigia a escola durante quinze dias e, no final, elas próprias, em votação, elegeriam a diretora. (SILVA, 1999. p. 231).

Nos estudos realizados durante essa pesquisa, não foram encontrados documentos que informassem as formas de ingresso dos funcionários da educação no ensino público de Brasília. Entretanto, existem indicações de que a parte administrativa-burocrática das escolas era assumida por professores, como esclarece o trecho abaixo:

[...] Comecei a trabalhar, então, com um grupo de professores, regendo classe, e como lecionava no turno da manhã, e aqui o regime era de tempo integral, ficava o dia inteiro na escola. Aí comecei a ajudar na biblioteca da escola, na secretaria e **aconteceu que a professora que era responsável pela secretaria** teve um problema de saúde, naquele período, e fiquei de voluntária; quando ela retornou a escola já estava crescendo. (SEE, 2001, p. 36, *grifo meu*).

Em relação aos funcionários que atuavam nos espaços escolares de alimentação, manutenção e infra-estrutura, não foram encontrados registros de ingresso. Ao que tudo indica, eram recrutados entre as esposas dos peões da construção civil - os candangos - e contratados sem necessidade de concurso. O ingresso, dessa forma, parecia ocorrer por meio de indicação feita pelas autoridades governamentais ou pelos professores que atuavam nas escolas, inaugurando um modelo de clientelismo diferente do tradicionalmente conhecido - a troca por votos - uma vez que no Distrito Federal, ainda não existia eleição.

### **3.2 O processo de consolidação dos funcionários da educação no DF como categoria: 1985 a 1991**

A Associação Profissional dos Professores do Distrito Federal – APP/DF foi criada em 1978. Na época, havia uma exigência legal de que se criasse uma associação civil para depois se transformar em sindicato. No ano seguinte (1979), é deflagrada a primeira greve dos professores do Distrito Federal, em plena vigência do regime militar. A reação do governador à greve foi imediata. Demitiu 39 professores e promoveu a intervenção na associação,

inicialmente com um representante do Ministério do Trabalho e, depois, por meio de uma junta governativa composta de professores. Essa intervenção vigorou até junho de 1980. Contudo, essa ação do governador não impediu a criação do Sindicato dos Professores nesse mesmo ano, que passou a representar, também, os professores das escolas privadas.

O Sindicato dos Auxiliares em Educação do DF – SAE/DF, instituição que congrega os funcionários da educação no Distrito Federal, foi fundado em julho de 1982. Vale destacar que os quatro anos que antecederam a criação do SAE/DF foram de uma intensa movimentação dos setores organizados da sociedade civil, na busca pelos seus direitos, em particular no setor educacional.

### **Da Associação dos Servidores da FEDF ao SAE/DF**

A criação da Associação dos Servidores da Fundação Educacional do DF, embrião para a criação do SAE/DF, ocorreu em 1979. Esse fato aconteceu no período em que ocorriam as demissões dos professores em greve, como nos esclarece Francisco Lopes de Sousa,<sup>38</sup> um dos fundadores da associação e do SAE/DF:

O embrião de todo o movimento para a criação da Associação ocorreu quando teve uma greve dos professores em 1979 e o governo, no auge da repressão, demitiu vários professores. Nessa ocasião, eu trabalhava na sede da FEDF, na parte administrativa, onde fazia o pagamento e também as demissões. Chegou um processo de demissão de uma professora gestante que estava no movimento e nós tínhamos que fazer, mesmo contra as regras da lei. Enquanto os trabalhadores estão levando pancada (greve dos professores) nas ruas e sendo demitidos, nós vamos ter que fazer a demissão deles? Nessa época, a exploração no magistério existia e, no nosso caso, era escravidão pura... A gente queria fundar uma associação para lutar contra o que estava acontecendo... Aí que começou o despertar essa coisa de tentar fazer, tentar criar, tentar crescer, para não fazer o que eles estavam dizendo. Aí nós começamos a manter certa resistência e a não fazer o que os chefes, à época, estavam mandando. Nós começamos a nos organizar e aí nós fundamos um grupo de funcionários e resolvemos criar uma associação, porque: se já existe um sindicato dos professores, por que não existir o nosso? E seria muito ruim pra gente, que estava ali idealizando a criação de uma associação, ser os camaradas que estavam fazendo a demissão dos companheiros que estavam sendo massacrados. Então foi justamente nessa época que nós saímos recolhendo assinaturas... E, nisso, o grupo foi crescendo...

Concomitante ao movimento surgido na sede da FEDF, a presença dos professores nas escolas reivindicando os seus direitos despertou nos funcionários a necessidade de também lutar pelos seus direitos. O depoimento do professor José Libério Pimentel,<sup>39</sup> um

<sup>38</sup>Entrevista com autorização para publicação concedida em 03.12.2005.

<sup>39</sup>Entrevista com autorização para publicação concedida em 15.12.2005

dos fundadores da APP/DF e o primeiro presidente eleito do Sindicato dos Professores do DF – SINPRO, é esclarecedor.

Então, aí nós assumimos o sindicato no mês de julho de 1980, na condição de presidente. Devido a esta movimentação dos professores, grito de independência, nós fizemos uma greve em plena ditadura militar, em 1979. O então presidente da República, General João Batista Figueiredo, veio à televisão dizer que nós éramos elitistas, porque estávamos fazendo uma greve. Era uma coisa assim muito dura, muito difícil fazer greve naquela época... E já havia, então, um sentimento dos auxiliares nas escolas de também fazerem um movimento igual ao nosso. Nós nos prestamos a dar o apoio à formação desse sindicato dos auxiliares, devido, principalmente, aos pedidos muito calorosos dos auxiliares. Eles pediram que nós os representássemos. No final de 1980, quando a gente percorria as escolas, foi surgindo nas pessoas (auxiliares) o desejo de que o sindicato dos professores também as representasse. Em 1981, quando nós fomos negociar, na época, com a secretária, a professora Eurides Brito, nós até chegamos a colocar a possibilidade de fazermos também um acordo coletivo de trabalho para os auxiliares, já que não tinham representação, e ela descartou totalmente. A visão era sectária de compartimento estanque. Nós tínhamos que representar unicamente os professores, não se cogitava de modo algum você ter aquela visão de educadores, de trabalhadores em educação. Então, devido a isso, nós começamos a apoiar um grupo pequeno de servidores que queriam fundar esta entidade, mas as retaliações foram muitas.

O movimento que antecede a criação do Sindicato dos Auxiliares não transcorreu de forma fácil. As retaliações impostas àqueles que queriam fundá-lo, expressas nas falas do funcionário Francisco Lopes e do professor Libério Pimentel, revelam esse momento conflituoso:

Aí, logo em seguida, o que aconteceu é que arreventaram conosco! Eles botaram, como diria, o supra-sumo da humilhação. Digamos, a pessoa que tinha uma função burocrática, eles colocavam para limpar o chão. Nós que éramos lotados na sede da Fundação, eles pegaram todos os que estavam na associação e mandaram, cada um, para um local diferenciado. Digamos, se o cara morava em Ceilândia, eles mandavam para Planaltina (quase 100 km de distância). O SINPRO então percebeu a importância do nosso papel. Foi nessa resistência que começou a nossa aproximação com o sindicato dos professores que, na época, tinha o Libério Pimentel, o Fábio Bruno. (Francisco Lopes).

Em suma, desde 1979, que já havia ali um embrião, uma associação que não atuava de forma assim desabrida, de forma totalmente aberta, porque a repressão era muito forte. As retaliações foram muitas. Eles tiveram muita ameaça... O movimento já estava crescendo bem e nós colocamos à disposição deles a estrutura do sindicato dos professores. Aí houve uma retaliação tão grande que na primeira reunião praticamente não apareceu ninguém. Na reunião foi apenas o Luiz Vieira, que depois se tornou o presidente. O restante foi ameaçado de perder o emprego ou havia sido transferidos. (Libério Pimentel).

Ao transferir os organizadores da Associação dos Servidores da FEDF para locais distantes de onde originalmente trabalhavam - a sede da FEDF -, o governo almejava dissolver a organização e os conflitos. No entanto, os funcionários transferidos continuaram a discussão sobre a criação do sindicato. Desta feita, em vários locais do Distrito Federal, aglutinando em torno da proposta outros setores da categoria.

Depois eles foram acumulando forças, perdendo o medo, e se deu a fundação do sindicato dos auxiliares, em 1982. Nós demos todo o apoio logístico. Nós apoiamos com a parte de Estatuto, nós apoiamos com a sede, locais de reunião. Depois de fundado, o sindicato dos auxiliares funcionou por algum tempo dentro do sindicato dos professores. Depois compraram uma sede e se tornaram este grande sindicato que está aí. (Libério Pimentel).

Naquela época, o grande foco de resistência eram os sindicatos dos bancários e dos professores. No sindicato dos professores já existia o auditório que existe até hoje... Nós passamos a fazer as reuniões lá... No princípio da organização, a gente ficava assim.. Alguns dos nossos pares muito calados... A gente tinha muito medo... Mas sempre tinha um mais afoito e ele ia na frente.. Aqui tem estrutura! Tem advogado!... “ Porra” nenhuma, na hora que vem a porrada, não tem advogado, não tem nada... Houve uns recuos, também aconteceram avanços. Alguns ficaram... No primeiro mandato, de 1982 a 1984, a direção foi provisória e o sindicato não fez grandes movimentos. A primeira eleição aconteceu em 1984 e já em 1985 fizemos a primeira greve. (Francisco Lopes)

## **Os Funcionários da Educação como categoria autônoma no DF**

O Sindicato dos Auxiliares em Educação do DF – SAE/DF, instituição que congrega os funcionários da educação no Distrito Federal foi fundado em julho de 1982, e, no período seguinte (1985/91), foram realizadas as suas primeiras greves.<sup>40</sup> Nesse processo de lutas, greves e consolidação, o SAE/DF desenvolveu um papel relevante como orientador e centro de aglutinação da luta dos funcionários, na construção de sua identidade como categoria autônoma.

Esses anos foram de muitos conflitos, lutas e greves. Entre as conquistas da categoria está o acordo coletivo,<sup>41</sup> realizado entre o sindicato e o governador, conforme trechos do documento de 1989.<sup>42</sup>

<sup>40</sup>A primeira greve dos Funcionários da Educação do Distrito Federal ocorre em maio de 1985 (Jornal do SAE, ano III, nº 10).

<sup>41</sup>Acordo que entre si celebram nos autos do dissídio coletivo nº 018/89 – TRT da 10ª Região, a Fundação Educacional do Distrito Federal e o Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar do Distrito Federal.

<sup>42</sup>Dos vários acordos coletivos realizados entre o SAE/DF e a FEDF no período de 1985 a 1991, optou-se por apresentar nesta pesquisa o realizado no ano de 1989, uma vez que ele traz em seu texto elementos relevantes para o estudo. Cabe ressaltar, entretanto, que dos elementos apresentados alguns já estavam presentes em acordos anteriores, ocorrendo apenas uma reafirmação destes, a cada acordo coletivo, uma vez que estes eram celebrados anualmente.

### 1. O direito da participação dos funcionários no conselho diretor da escola.

Cláusula 25<sup>a</sup> – A Fundação Educacional do Distrito Federal admitirá a participação de 01 (um) representante dos auxiliares de administração escolar no conselho diretor das respectivas unidades de ensino onde prestam serviço, desde que eleitos. (Acordo coletivo, 89/90)

### 2. O direito a construir organizações por local de trabalho, por meio de delegados sindicais.

Cláusula 37<sup>a</sup> – A Fundação Educacional do Distrito Federal admitirá a indicação, pelo sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar do Distrito Federal, de 01 (um) delegado sindical por unidade de ensino; 01 (um) para a sede da Fundação Educacional do Distrito Federal e 01 (um) para o Setor de Indústria e Abastecimento.

[...]

Parágrafo 2º - O empregado indicado como delegado sindical gozará de estabilidade provisória durante o respectivo mandato, sem prejuízo da estabilidade prevista na cláusula vigésima terceira.

[...]

Cláusula 52<sup>a</sup> – A Fundação Educacional do Distrito Federal liberará os delegados sindicais ½ expediente, de 15 (quinze) em 15 (quinze) dias, para participarem de reuniões de interesse da categoria profissional, ficando a liberação condicionada ao não prejuízo do serviço, sem prejuízo dos salários”. (Acordo coletivo 89/90).

### 3. O direito de que os cargos comissionados da área administrativa fossem ocupados somente pelos funcionários da educação. Esse fato representou um avanço significativo na afirmação dos funcionários da educação como categoria possuidora de identidade funcional autônoma na educação, uma vez que, em geral, esses cargos eram ocupados pelos professores.

Cláusula 48<sup>a</sup> – Os cargos das secretarias das unidades de ensino, bem como de encarregados administrativos, serão preenchidos, exclusivamente, por auxiliares de administração escolar.

Parágrafo 1º - Os empregos em comissão de encarregados administrativos pertencentes à direção de material, patrimônio, serviços gerais, orçamento e contabilidade, bem como os encarregados administrativos vinculados a direções regionais de ensino, serão preenchidos, exclusivamente, por auxiliares de administração escolar.

Parágrafo 2º - Os demais empregos em comissão das áreas administrativas da FEDF serão preenchidos, preferencialmente, por auxiliares de administração. (Acordo coletivo, 89/90).

4. Das cláusulas presentes no acordo coletivo, uma destaca-se em relevância. É a que trata da possibilidade da carreira de funcionários terem, como referência para as suas ações funcionais, um plano de carreira.

Cláusula 58ª – A Fundação Educacional do Distrito Federal se compromete a diligenciar junto aos demais escalões do governo do Distrito Federal a aprovação do novo Plano de Cargos e Salários, de acordo com a proposta apresentada pela comissão paritária formada por membros da FEDF e do SAE-DF. (Acordo coletivo, 89/90).

O compromisso do governo em desenvolver esforços no sentido de aprovar, para a categoria, um plano de carreira, desta feita, por meio de uma lei, traz um elemento novo para a luta dos funcionários. Como ainda não existia a Câmara Legislativa do Distrito Federal, quem legislava para o DF era o Senado Federal. Assim, a comissão de negociação do SAE/DF, que antes fazia interlocução apenas com as autoridades locais, passou a estabelecer relações também com os senadores eleitos pelo Distrito Federal, em 1986.

Resultado da luta dos funcionários e da comissão de negociação do SAE/DF, o Senado Federal aprova uma lei que criou, para a carreira dos funcionários da educação do Distrito Federal, um plano de cargos e salários.

Remetida ao Governo do Distrito Federal, a lei foi sancionada no dia 29 de dezembro de 1989, sob o nº 083/89, e expressa da seguinte maneira: “Cria a Carreira de Assistência à Educação do Distrito Federal, seus empregos, fixa os valores de seus salários e dá outras providências”.

O primeiro plano de carreira exclusivo de funcionários da educação do Distrito Federal, que também é o primeiro da categoria na história do Brasil, cria cargos, classes e padrões e estabelece mecanismos de movimentação dos funcionários na carreira.

O Governador do Distrito Federal: faço saber que o Senado Federal decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º É criada, na tabela de pessoal da Fundação Educacional do Distrito Federal, a carreira Assistência à Educação, composta dos empregos de Analista de Assistência à Educação, Técnico de Assistência à Educação e Auxiliar de Assistência à Educação, respectivamente de níveis superior, médio e básico, conforme o Anexo I desta lei.

Parágrafo único – Os empregos integrantes da Carreira de que trata este artigo serão distribuídos, por área de competência governamental, na tabela de pessoal da Fundação Educacional do Distrito Federal, por ato do Secretário de Educação.

O plano de carreira aprovado representou, para a categoria, um relevante avanço na luta por seus direitos. Porém, esse plano também revela (Art.6º, § I), dentro da carreira, dois modos de ingresso: uma voltada para os níveis médio e superior, permitida somente

por meio de concurso público, e a outra, embora não explicitando a forma, denuncia que o ingresso do nível básico ao serviço público pode ocorrer pela via clientelística.

§ 1º - A regulamentação fixará as regras do processo seletivo, compreendendo, entre outras disposições, a obrigatoriedade de utilização de concurso público para ingresso nos empregos de Técnico de Assistência à Educação e de Analista de Assistência à Educação.

No tocante à movimentação e desenvolvimento dos funcionários na carreira por meio de progressões e promoções funcionais, o artigo 8º expressa:

Art. 8º - O desenvolvimento dos servidores na Carreira Assistência à Educação na Fundação Educacional do Distrito Federal far-se-á através da progressão entre padrões e de promoção entre classes, conforme dispuser o regulamento.

Entretanto, o anexo I da Lei, que detalha os mecanismos da promoção e da progressão, revelou um tratamento diferenciado entre os funcionários de nível médio e superior e os de nível básico. Aos dois primeiros, oportunizou, efetivamente, a possibilidade de movimentação na carreira, ao garantir a eles a promoção em quatro classes e a progressão em 24 padrões. Enquanto que, para o nível básico, estabeleceu o impedimento de promoção, por terem classe única, e em decorrência a progressão somente em cinco padrões (I a V). Isso demonstra a discriminação entre componentes de uma mesma categoria funcional, como pode ser constatado no quadro a seguir:

#### **Quadro número 9 – Cargos, Classe e Padrões da Carreira de Assistência à Educação da Fundação Educacional do DF.**

<b>Denominação</b>	<b>Classe</b>	<b>Padrão</b>
Analista de Assistência à Educação (nível superior)	Especial	I a VI
	1ª	I a VI
	2ª	I a VI
	3ª	I a VI
Técnico de Assistência à Educação (nível médio)	Especial	I a VI
	1ª	I a VI
	2ª	I a VI
	3ª	I a VI
Auxiliar de Assistência à Educação (nível básico)	Única	I a V

**Fonte: Anexo 1 da Lei nº 083/89 – Publicada no DODF de 29.12.1989**

Cabe ressaltar, que na reformulação do plano de carreira ocorrida em 1992, por meio da Lei 299/92, todos os cargos passaram a ter quatro classes e 24 padrões, corrigindo a distorção do plano anterior.

### **3.3 A participação dos funcionários da educação nos processos de elaboração das políticas de gestão da educação no Distrito Federal: 1995 a 1999**

Os funcionários da educação, organizados e tendo no sindicato o seu interlocutor privilegiado junto às autoridades, passaram a ter uma participação preponderante nos debates, nos enfrentamentos e nas mediações que permearam a construção do Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal: 1995/1998.

Compondo comissão junto ao sindicato dos professores, representantes dos pais e alunos, representantes do governo e representantes do Poder Legislativo local, os funcionários da educação passam a centrar os seus esforços no sentido de garantir, no texto da lei proposta no plano quadrienal sobre gestão educacional, duas questões: 1. Conselhos escolares de caráter deliberativo e com representação paritária; 2. Direito dos funcionários da educação a também concorrerem aos cargos de diretor e vice-diretor escolar.

De acordo com Delson Pereira Barbosa,<sup>43</sup> diretor do SAE e representante da categoria nessa comissão, os preconceitos em relação a capacidade dos funcionários de serem também gestores escolares foram evidenciados:

Nas reuniões com todos os segmentos envolvidos, percebi uma grande discriminação dos representantes do Poder Legislativo em relação a nós (funcionários). Não poucas vezes, o projeto de lei da gestão construído coletivamente correu o risco de não ter os votos necessários dos deputados distritais para a sua aprovação por conta da nossa insistência em garantir, na lei, que os funcionários também pudessem concorrer aos cargos de diretor de escola. Se não fosse a insistência nossa, o apoio dos professores, dos pais e alunos, certamente esse item não seria incluído na lei.

Esse depoimento indica que parte dos representantes do poder legislativo, contraditoriamente, os eleitos para representar o povo, mostrava-se menos sensíveis do que os demais setores da sociedade civil organizada, com relação à temática.

Resultado de intensa negociação conjugada com uma grande mobilização dos setores educacionais, no dia 8 de novembro de 1995, o projeto de lei de autoria do Poder Executivo que tratava da gestão educacional do DF foi aprovado na Câmara Legislativa e a lei sancionada pelo governador no dia 22 de novembro de 1995, sob o nº 957/95, e estabeleceu os princípios sobre a gestão democrática da escola pública.

---

<sup>43</sup>Entrevista com autorização para publicação realizada em 10 de agosto de 2005



No tocante aos Conselhos Escolares, a lei expressa-se da seguinte maneira:

Art. 4º - Em todas as unidades de ensino público do Distrito Federal e nas conveniadas funcionará um Conselho Escolar, órgão deliberativo máximo da escola, respeitada a legislação vigente, composto de, no mínimo, 5 (cinco) membros e, no máximo, 17 (dezesete) membros.

Art. 5º - O Conselho Escolar será composto paritariamente pelos segmentos que integram a comunidade escolar, da seguinte forma: 50% para pais ou responsáveis e alunos, e 50% para professores/especialistas e servidores da carreira de assistência à educação.

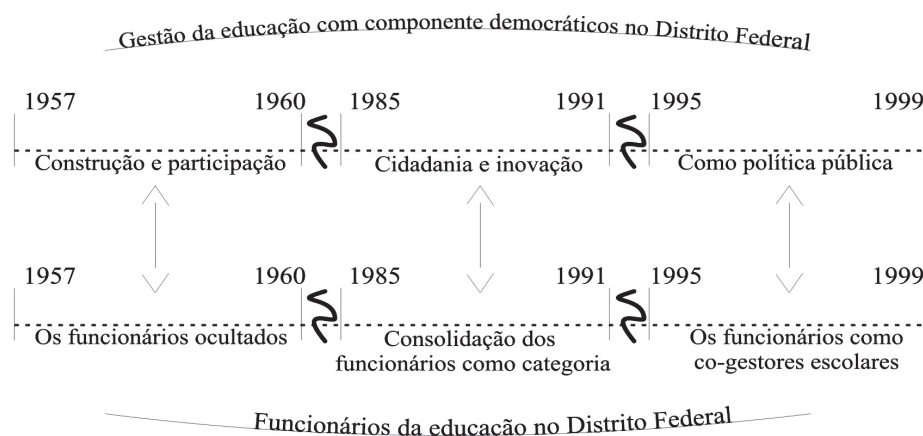
O caráter deliberativo do Conselho Escolar, associado à paridade entre os segmentos expressos na lei, eleva a gestão da escola no que se refere à possibilidade de participação na sua etapa mais avançada, que é a co-gestão.

Em relação ao provimento dos cargos de diretor e vice-diretor, o inciso I do artigo 19 da lei garante, entre outras questões, que os funcionários da educação também poderão concorrer ao cargo de diretor e vice.

Art. 19. Poderá inscrever-se para concorrer ao cargo de diretor o servidor da Secretaria de Educação/Fundação Educacional do Distrito Federal concursado, que comprove:

I - pertencer aos quadros da Carreira Magistério Público do Distrito Federal ou da Carreira Assistência à Educação Pública do Distrito Federal.

A Lei nº 957/95, aprovada no Distrito Federal, representou para os segmentos educacionais um grande avanço, no sentido de possibilitar a participação de todos os segmentos da escola na sua gestão. E aos funcionários da educação, em particular, a possibilidade de também concorrerem ao cargo de diretor. Fruto da luta dos funcionários, junta-se a este direito o reconhecimento de que na escola é possível, em todas as suas instâncias, a direção ser exercida também por funcionários escolares.



#### **4. A PARTICIPAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO NO CONSELHO ESCOLAR**

O conhecimento produzido pelas ciências sociais, seja pela lente da economia, da sociologia, da filosofia, da história, entre tantas, possibilita-nos enxergar os fenômenos sociais em seus vários aspectos. Possibilita-nos, também, interpretar um mesmo fenômeno de formas diferenciadas dependendo de onde, como, quando, e de qual lente estamos utilizando, isto é, qual corrente de pensamento está vinculada à ciência social que nos apropriamos, para fazer uma análise.

Para a interpretação do objeto em estudo procurou-se, nos capítulos anteriores, apresentar concepções de educação, políticas sociais e os seus desdobramentos materializados na gestão da educação.

Uma vez que o estudo tem por objetivo analisar a construção da identidade dos funcionários da educação e sua ação como co-gestores da escola, buscou-se em alguns momentos da história da educação brasileira verificar como os funcionários da educação, seres históricos, movimentaram-se e constituíram-se por meio das suas relações com a escola e com a sociedade, em uma categoria funcional com identidade autônoma na educação.

Contudo, um estudo que pretende imprimir uma análise dialética tem de ganhar ainda mais concretude. Ou seja, em movimento, conjugar a análise as teorias historicamente acumuladas, com a prática cotidiana dos sujeitos pesquisados. Para se realizar uma pesquisa é preciso promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento acumulado a respeito dele (LUDKE; ANDRÉ, 2003).

Assim, a análise da percepção dos funcionários-conselheiros sobre a gestão com componentes democráticos presente no Distrito Federal, no período de 1995 a 1999, tem o objetivo de trazer, por meio da mediação, o conhecimento acumulado e a percepção dos funcionários a partir das ações cotidianas, a idéia de gestão como uma prática social no âmbito da educação escolar.

Para analisar a participação dos funcionários eleitos no Conselho Escolar no período de 1995 a 1999, inicialmente, será apresentada a formação da cidade de Ceilândia, quantificando as suas escolas, funcionários da educação e os funcionários- conselheiros entrevistados. Com esses elementos de natureza quantitativa, pretende-se apresentar o cenário em que os funcionários de escola se movimentam.

Além disso, torna-se importante também, identificar neste estudo, a gestão democrática,

a co-gestão e os conselhos escolares para, em seguida, verificar as aproximações e distanciamentos presentes na gestão com componentes democráticos no Distrito Federal, no período de 1995 a 1999.

Por meio das percepções colhidas na ação dos conselheiros escolares como co-gestores da escola, em movimento, serão analisados os graus de participação no tocante às motivações que os levaram a participar dos conselhos, da organização e elaboração do projeto político-pedagógico, bem como suas reivindicações e co-gestão.

O capítulo aborda ainda, a concepção construída pelo pesquisador sobre gestão democrática com componentes democráticos, vista como instrumento de superação, assentada nas vozes dos funcionários conselheiros.

#### **4.1 A formação da cidade de Ceilândia: composição das escolas públicas, dos funcionários da educação e dos conselheiros escolares eleitos**

Na segunda metade da década de 1960, os núcleos populacionais precários do Distrito Federal atingem o ápice de sua concentração. Localizados predominantemente próximos à cidade do Núcleo Bandeirante, a dez quilômetros de Brasília e a menos de dez quilômetros do aeroporto internacional, esses núcleos populacionais, de forma natural, foram formando as vilas do IAPI, Tenório, Esperança, Placa das Mercedes, Morro do Urubu e Bernardo Sayão, que não dispunham de infra-estrutura, escolas, meios de transportes e condições de moradia.

Em 1970, a população dessas vilas já somava 80 mil habitantes. No ano seguinte, por meio de uma política de governo denominada Campanha de Erradicação de Invasões – CEI, os habitantes dessas vilas foram removidos para um local a mais de vinte e cinco quilômetros de distância de Brasília, formando a cidade de Ceilândia,<sup>44</sup> área territorial deste estudo.

A reprodução do trecho abaixo é bastante elucidativa quanto aos argumentos utilizados, pelo então governador, para justificar a remoção dos moradores das vilas:

A cidade satélite de Ceilândia surgiu da necessidade de remover as invasões situadas nas proximidades do Núcleo Bandeirante, que contava em 1970 com 80 mil habitantes, em cerca de 1,5 mil barracos. A concentração da população carente acarretava uma série de problemas, entre os quais se destacam:

---

<sup>44</sup>[...] Ceilândia foi criada em 1971 para abrigar as famílias removidas das vilas IAPI, Tenório, Esperança, Bernardo Sayão, etc. Entre março de 1971 e fevereiro de 1972, o núcleo recebeu cerca de 80 mil pessoas que se instalaram em barracos construídos sobre lotes a serem vendidos, posteriormente, a seus ocupantes. (CODEPLAN, 1984, p. 5).

- Falta de condições sanitárias adequadas, agravada pelo fato de se encontrar dentro do anel sanitário de Brasília, que corresponde à bacia de preservação do Lago Paranoá, poluindo os córregos afluentes e o próprio lago;
- Alto índice de criminalidade entre a população local (CODEPLAN, 1984, p. 20).

Contudo, uma outra leitura das razões que levaram as autoridades governamentais a promoverem a remoção das vilas, pode ser feita. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que o momento da remoção coincide com o período histórico em que o regime militar imposto ao povo brasileiro assumia a sua face mais autoritária do ponto de vista político. Do ponto de vista econômico, vivia-se a grande euforia de um crescimento sustentado nas grandes obras financiadas pelo capital externo. Esse período, expresso na palavra de ordem “Brasil, ame-o ou deixe-o”, e na máxima econômica “Brasil, uma ilha da prosperidade num mundo em crise”, tinha na presença das vilas a revelação da negação dessas palavras de ordem. A proximidade das vilas populacionais com o aeroporto internacional fazia que as autoridades de governos estrangeiros, antes de conhecerem a beleza arquitetônica de Brasília, tivessem uma visão panorâmica, de cima para baixo, do complexo de miséria que apresentavam as vilas. Certamente, este foi um dos motivadores das remoções: esconder essa faceta de Brasília, dos estrangeiros.

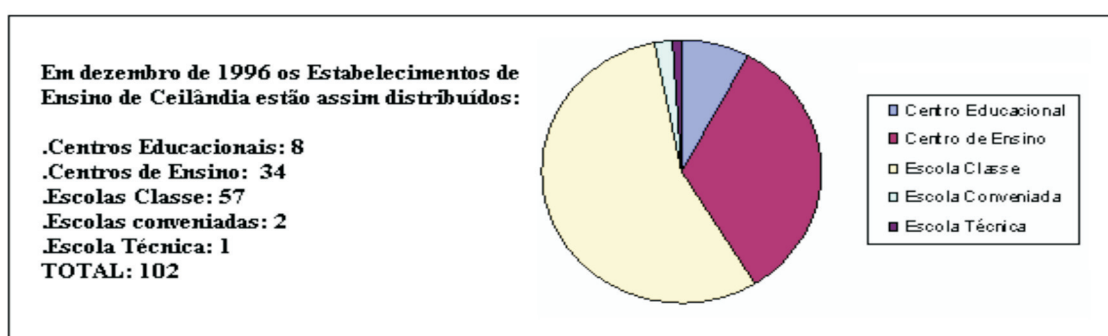
Assim, por razões políticas, arquitetônicas, econômicas e sociais, Ceilândia foi construída de forma planejada e artificial. Por decisão política, os trabalhadores das obras de construção tiveram o seu local de moradia definido pelos planejadores, que pretendiam separar geograficamente as classes sociais.

Os Gráficos a seguir, apresentam a quantidade de escolas, funcionários e conselheiros entrevistados, em Ceilândia, no período em que foi realizado o estudo.

#### a) Composição das escolas públicas de Ceilândia:

O quadro a seguir ilustra a quantidade de estabelecimentos de ensino e os seus respectivos níveis de ensino, no período que compreende a pesquisa.

**Gráfico número 1 – Composição das escolas públicas de Ceilândia**



Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Ceilândia – dez. de 1996

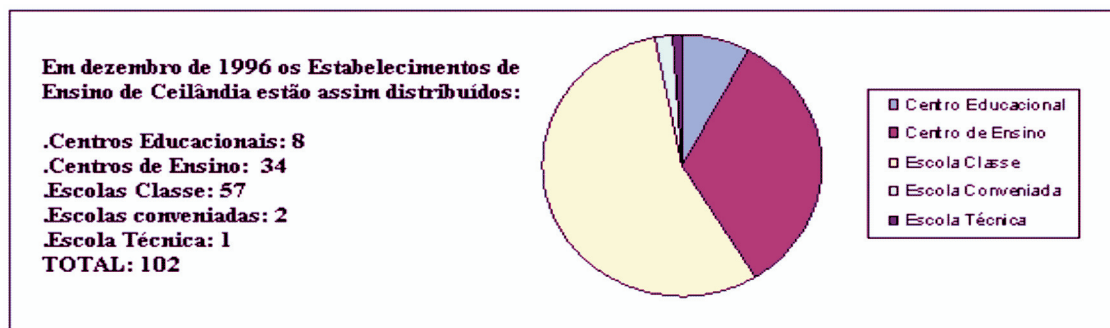
Havia na cidade de Ceilândia no ano de 1996, 8 Centros Educacionais; 34 Centros de Ensino Fundamental; 57 Escolas-Classe; 2 Escolas Conveniadas e 1 Escola Técnica, perfazendo um total de 102 escolas. Os Centros Educacionais atendiam estudantes de nível médio; os Centros de Ensino Fundamental, estudantes de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental; e as Escolas Classe, estudantes de 1ª a 4ª série do ensino fundamental. Parte das Escolas Classe também atendia alunos do pré-escolar, e as escolas conveniadas recebiam estudantes da pré-escola e de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental.

Distribuídos nas entrequadras, áreas especiais e respeitando as demandas locais, os estabelecimentos de ensino eram divididos por níveis de ensino e distribuídos de forma capilar por toda a cidade. Ou seja, não havia uma concentração de um determinado nível de ensino em apenas um local da cidade.

### **b) A composição dos funcionários da educação de Ceilândia:**

O gráfico a seguir apresenta o quantitativo de funcionários e suas respectivas funções, no período referente à pesquisa. Ressalta-se que são omitidos do quadro os motoristas e os agentes de saúde, uma vez que eram lotados na Direção Regional de Ensino,<sup>45</sup> além de ser um número pouco representativo e não fazer parte do presente estudo.

**Gráfico número 2 - A composição dos funcionários da educação de Ceilândia**



Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Ceilândia

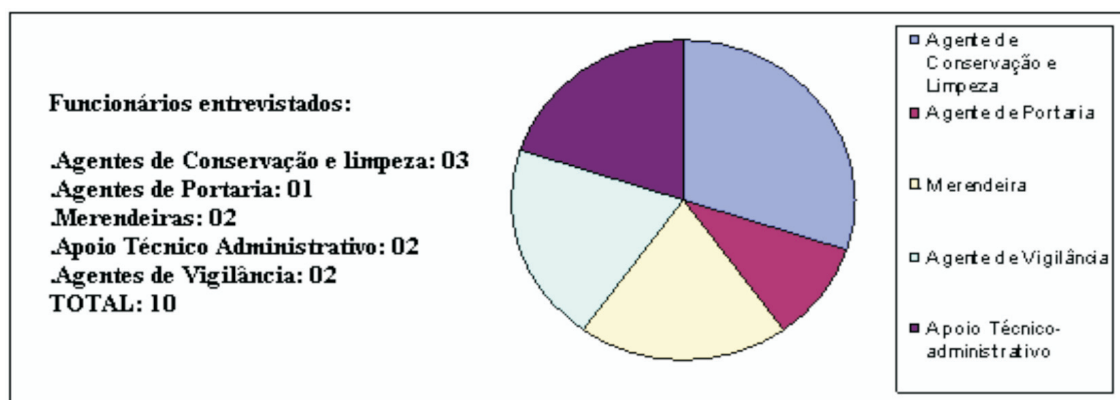
Distribuídos em todos os Estabelecimentos de Ensino, atuavam em Ceilândia 943 agentes de conservação e limpeza concursados. Este número chegava próximo a 1.100, tendo em vista que os funcionários terceirizados, perfazendo 162, na sua maioria, eram contratados para atividades de limpeza e manutenção das escolas. Atuavam nas escolas 165 agentes de portaria, 310 apoios técnicos administrativos, 299 agentes de vigilância e 208 merendeiras. Ressalta-se que nas cantinas escolares existia um número superior a 288, tendo em vista que é comum nas escolas os agentes de conservação e limpeza também ajudarem na confecção e distribuição do lanche.

<sup>45</sup>Equivalente às delegacias regionais de ensino ou diretorias regionais de ensino dos demais Estados do Brasil.

### c) A composição dos funcionários conselheiros entrevistados

O quadro a seguir visualiza a quantidade de funcionários conselheiros que participaram da pesquisa empírica,<sup>46</sup> por categoria funcional.

**Gráfico número 3 – Composição dos funcionários conselheiros entrevistados**



Fonte: dados elaborados a partir da pesquisa empírica

Dos funcionários entrevistados, três eram agentes de conservação e limpeza, um agente de Portaria, duas merendeiras, dois agentes de vigilância e dois apoios técnicos administrativos. Para a escolha dos funcionários a serem entrevistados, levou-se em conta os seguintes aspectos:

1. Cada entrevistado deveria pertencer a uma escola diferente.
2. Além dos entrevistados pertencerem a escolas diferentes, procurou-se garantir que as escolas fossem localizadas em setores diferentes da cidade.
3. Os funcionários entrevistados deveriam ter atuação em escolas em níveis e etapas diferentes. Assim, dois deles atuavam em Centros Educacionais (nível médio); três em Centros de Ensino Fundamental (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série) e cinco em Escolas Classe (1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série).

Ressalta-se que todos os entrevistados pertenciam ao quadro de pessoal da Secretaria de Educação, uma vez que, por força da lei, não podiam concorrer ao Conselho Escolar dos funcionários terceirizados.

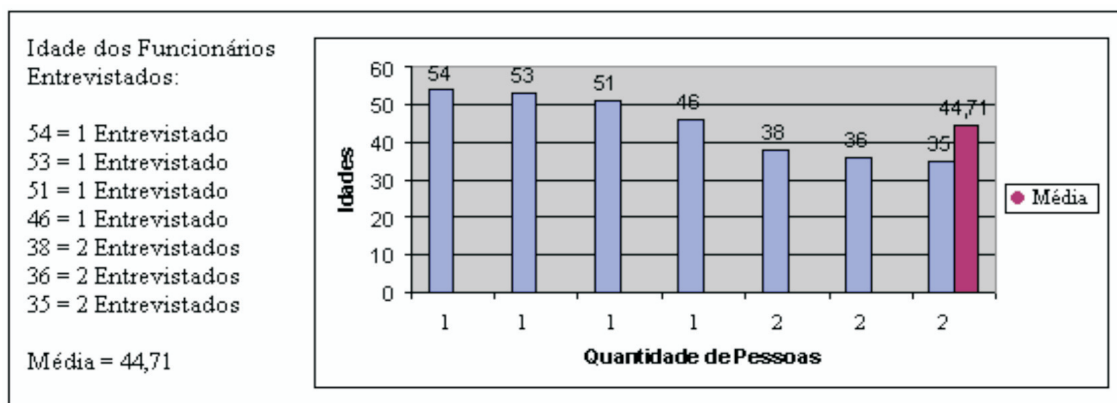
### d) Caracterização dos funcionários conselheiros entrevistados

Coerente com a natureza da pesquisa (qualitativa) que aprofunda verticalmente o fenômeno estudado, procurou-se, ao conjugar os dados de natureza quantitativa com elementos qualitativos, esclarecer por meio de algumas características quem são os

<sup>46</sup>Entrevistas realizadas nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2005.

funcionários- conselheiros. Nesse sentido, os quadros, a seguir, apresentam informações sobre os funcionários-conselheiros entrevistados, quanto à: idade; tempo que residem em Ceilândia; que trabalham na Secretaria de Educação; que trabalham na escola onde foram conselheiros; escolaridade; participação em cursos promovidos pela Secretaria de Educação; e participação nos movimentos sociais.

#### Gráfico número 4 – Idade dos funcionários conselheiros.

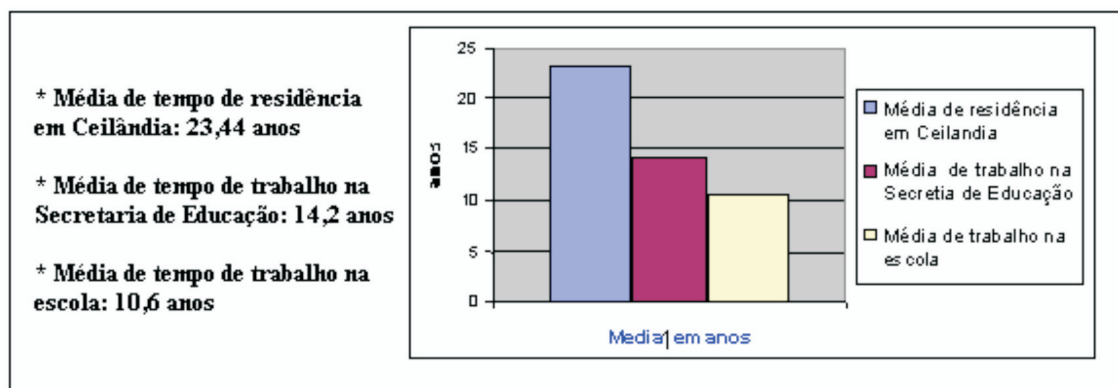


Fonte: dados elaborados a partir da pesquisa empírica

Como pode ser visto, a idade média dos entrevistados é de 44,71 anos. Dentre outros fatores, isso pode ser explicado pela ausência de concursos públicos para este setor da educação. O último concurso, segundo dados da Secretaria de Educação, ocorreu há mais de dez anos. Esse fenômeno, no entanto, não se restringe ao Distrito Federal. As resoluções dos encontros regionais do DEFE ocorridos em todo o Brasil no decorrer do ano de 2000, apresentadas no capítulo anterior, já revelavam que um dos principais problemas da categoria é a ausência de concursos públicos e a entrada de funcionários terceirizados nas escolas.

Nas escolas, processualmente, ocorrem aposentadorias, falecimentos. Decorrente desses fatores, surge a necessidade de contratação de novos funcionários, o que imporia na necessidade de abertura de concurso público, o que não ocorre. Em substituição aos concursos públicos, verifica-se um acentuado processo de terceirização nas escolas públicas, a partir da segunda metade da década de 1990. A terceirização nesse setor da educação coincide com a reforma do Estado brasileiro, que tem como meta a desresponsabilização dos governos: municipais, estaduais e federal, com as suas funções de mantenedores e executores das políticas sociais.

**Gráfico número 5 - Tempo médio de residência em Ceilândia, de trabalho na Secretaria de Educação e de trabalho na escola onde foi conselheiro:**



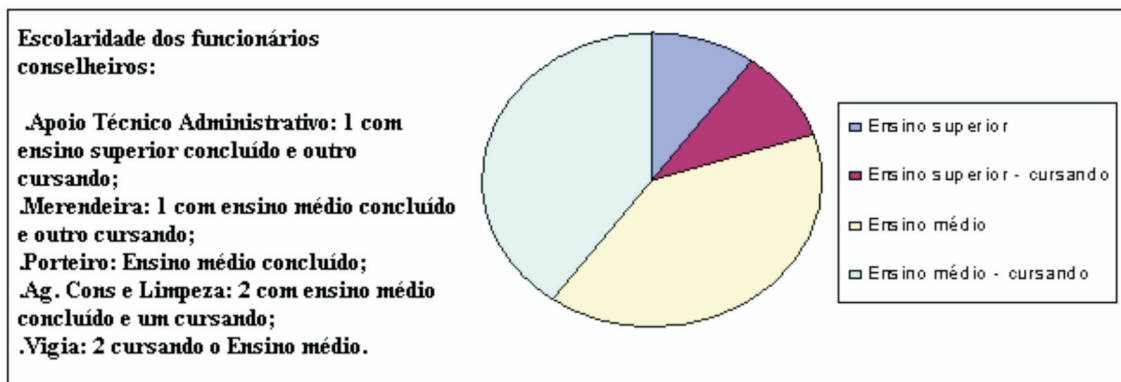
Fonte: dados elaborados a partir da pesquisa empírica

Vale notar que os funcionários da educação, em média, residem na cidade de Ceilândia há mais tempo que a metade de suas vidas (idade média 44,71 anos). Vale ressaltar que os dois funcionários que, como demonstra o gráfico, não residem atualmente em Ceilândia informaram, na entrevista, que recentemente se mudaram da cidade e, portanto, eram moradores da cidade quando atuaram nos Conselhos Escolares. Todos os funcionários entrevistados foram admitidos na Secretaria de Educação há menos de 17 anos, ou seja, depois da promulgação da Constituição de 98, o que leva a crer que sejam todos concursados. Embora não fazendo parte do estudo, a título de informação complementar, cabe ressaltar que, à exceção dos técnicos administrativos (que atuam na secretaria escolar), antes da promulgação da Constituição Federal (1988), os funcionários da educação ingressavam pela via clientelista.

Analisando o tempo que trabalham na escola onde foram conselheiros, verifica-se que estes funcionários tinham, em média, dois anos de trabalho na escola quando foram eleitos conselheiros pela primeira vez (1995). Isso pode revelar um tempo aparentemente pequeno para um funcionário se estabelecer como líder. Contudo, o tempo de residência na cidade, o fato de terem ingressado por meio de concurso público e também, como veremos no gráfico a seguir, das atividades nos movimentos sociais, podem ajudar a explicar essa afirmação de liderança, em tão curto espaço de tempo.



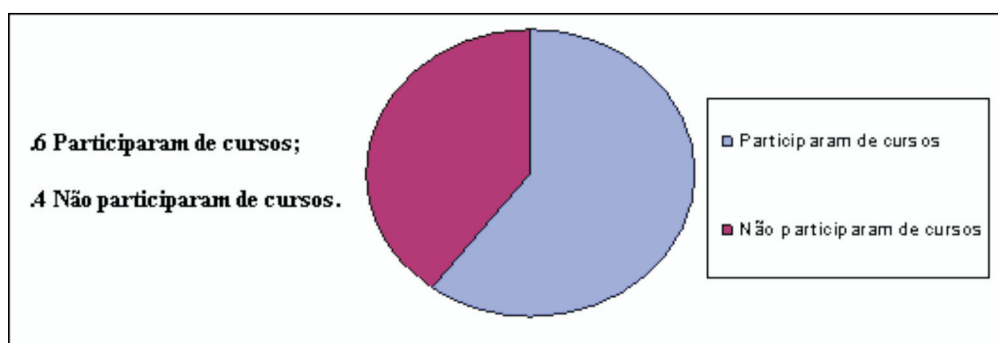
## Gráfico número 6 - Escolaridade dos funcionários conselheiros



Fonte: dados elaborados a partir da pesquisa empírica

Todos os funcionários da educação apresentaram escolaridade superior à exigida para ingresso na função. Ressalta-se que os funcionários Técnicos Administrativos, que por exigência legal necessitam apenas de certificado de Ensino Médio, concluíram ou estão cursando o Ensino superior. Os outros, cuja exigência para a função é apenas a conclusão da primeira fase do ensino fundamental (Conservação e Limpeza), e segunda fase do ensino fundamental (Vigia, Merendeira e Porteiro), concluíram ou estão cursando o ensino médio.

## Gráfico número 7 - Participação dos funcionários conselheiros em cursos promovidos pela Secretaria de Educação



Fonte: dados elaborados a partir da pesquisa empírica

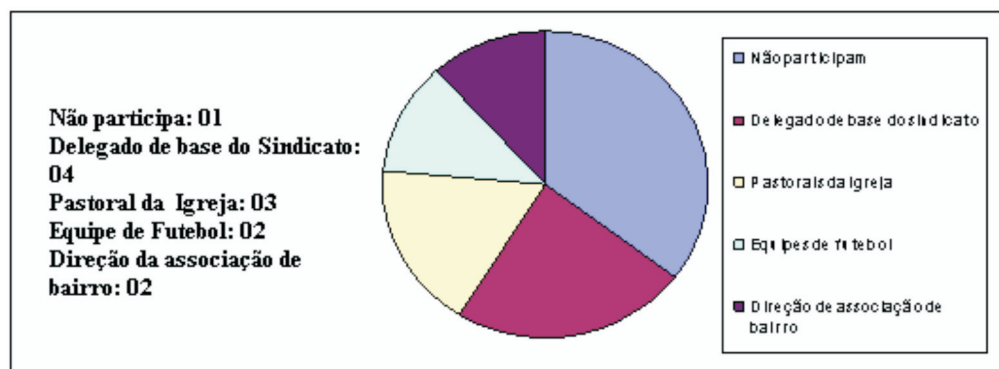
A porcentagem de funcionários entrevistados que já fizeram cursos promovidos pela Secretaria de Educação - 60% - é bastante significativa. Cabe ressaltar, contudo, que por meio das entrevistas constatou-se o fato de os cursos promovidos serem voltados exclusivamente para a função desempenhada pelo funcionário, como por exemplo: Curso oferecido ao Pessoal Técnico Administrativo – Informática; curso oferecido ao Porteiro – Relações humanas; curso oferecido ao Vigia – Segurança.

Nas entrevistas feitas, não foi constatada a oferta de nenhum curso que oferecesse

ao funcionário da educação conhecimentos voltados à função social da escola e aos fundamentos da educação. Este elemento é significativo para se analisar a participação dos funcionários no Conselho Escolar, tendo em vista que a educação escolar tem características diferentes da educação geral. Enquanto a última reside nas práticas sociais que acontecem em vários lugares, a educação escolar acontece predominantemente no espaço da escola formal, de modo sistemático, programado e intencional, tendo como resultado uma habilitação legal, por meio de histórico escolar, certificados e diplomas. Assim, os conhecimentos voltados aos fundamentos e papel social da escola, necessários à construção do projeto político pedagógico escolar, elemento fundante na elaboração, acompanhamento e execução do processo educativo escolar, não foi oferecido aos funcionários da educação.

Pode-se perceber, com isso, que os funcionários atuaram nos Conselhos Escolares sem conhecimentos sistematizados sobre o processo educativo e sobre gestão democrática, o que os deve ter obrigado a construir estes conhecimentos na prática desenvolvida na sua participação.

#### **Gráfico número 8 - participação dos funcionários conselheiros nos movimentos sociais**



**Fonte: dados elaborados a partir da pesquisa empírica**

Cabe ressaltar que o número de participantes é maior que o número de entrevistados, em decorrência de um funcionário atuar ao mesmo tempo em duas instituições. Percebe-se, pelos dados colhidos, que uma das características dos conselheiros é a de já haverem participado de outros movimentos sociais. A alta incidência de delegados de base do Sindicato (40%), e as informações reveladas nas entrevistas, parecem indicar a existência de orientação por parte dele, no reforço da ação da categoria na luta por seus direitos, por meio do conselho.

## 4.2 Os graus de participação dos funcionários no Conselho Escolar

Para analisar a ação dos funcionários da educação como co-gestores da escola, com a explicitação dos graus de participação nas questões referentes às motivações que os levaram a participar dos conselhos, na organização e elaboração do projeto político-pedagógico, e nas suas reivindicações e co-gestão, torna-se importante esclarecer o entendimento no estudo no que se refere a: 1. gestão escolar; 2. conselho escolar; 3. co-gestão; 4. participação.

1. A participação de todos os sujeitos escolares (pais, alunos, professores e funcionários) na elaboração, na tomada de decisões e na implantação das políticas na escola, com critérios iguais para todos, respeitando-se as diferenças e os espaços de atuação, torna-se elemento constituinte para a identificação de uma gestão escolar democrática. Nesse sentido, assume-se neste estudo a compreensão de Gracindo (2001, p. 147) que define a “gestão da educação como o processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada”.

2. Dentre outros mecanismos de gestão democrática, o Conselho Escolar é visto como o espaço privilegiado no qual são construídas e reconstruídas as ações necessárias ao funcionamento da escola, tanto nos seus aspectos internos, quanto na interlocução com a comunidade na qual está inserida. Assim, “a função do Conselho Escolar é fundamentalmente político-pedagógica. É político, na medida em que estabelece as transformações desejáveis na prática educativa escolar. E é pedagógica, pois indica os mecanismos necessários para que essa transformação realmente aconteça.” (NAVARRO, 2004, v. 2, p. 21). É no ambiente do Conselho Escolar, de composição paritária e de caráter deliberativo, que se movimentam os sujeitos educacionais institucionalmente indicados como co-gestores da escola (pais, estudantes, professores e funcionários) e onde há a possibilidade de se praticar a cidadania como exercício de poder.

3. Considera-se, neste estudo, a co-gestão na escola como o processo pelo qual todos os sujeitos que participam dela – pais, alunos, professores e funcionários – estabelecem as mediações necessárias para o funcionamento da escola, por meio do Conselho Escolar e de outros mecanismos de gestão democrática. Essas mediações referem-se tanto aos aspectos administrativos-operacionais, quanto aos aspectos pedagógicos, para, na mediação de ambos, o desenvolvimento de um processo educativo que considera a escola um espaço privilegiado de construção e socialização de saberes, de inclusão, de formação de novos valores e atitudes. Na co-gestão são respeitadas as diferenças individuais e, ao mesmo tempo, nos embates decorrentes das diferenças, espera-se que se promovam os avanços necessários para que a escola atue para além da reprodução dos valores e atitudes correntes.

4. Das quatro categorias acima assinaladas, a mais ampla e facetada é a participação. Esta categoria pode ser vista e analisada por meio de diversas facetas: tipos, níveis, graus, dentre outras.

De modo geral, pode-se indicar que “participar” é ser e fazer parte; é agir sobre alguma coisa; é ser parte de algo. Assim, a participação, pode ser vista como fazer, tomar e ser, ao mesmo tempo, participe na realização de alguma coisa.

As relações sociais realizam-se quando ocorre a participação dos sujeitos sociais. Essa participação pode ser de vários *formas*. De maneira *espontânea*, nas relações familiares e com amigos, nos aconselhamentos, nos embates, entre outras; de maneira *voluntária*, que ocorre quando um grupo é criado e seus próprios membros definem um objetivo, como, por exemplo, constituir uma organização não-governamental, organizar uma excursão, ou fazer uma visita a um amigo com dificuldades. Existe, no entanto, uma modalidade de participação presente no desenvolvimento das relações democráticas que, segundo Bordenave (1994, p. 29), é denominada de participação *consentida* que ocorre quando “a mesma viria a ser a parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e seus superiores”.

Segundo a sua importância ou necessidade, a participação nas decisões pode ser identificada por *níveis*. Do mais alto ao mais baixo, do mais complexo ao mais simples. Os níveis de participação mais complexos podem ser identificados na elaboração de teorias, categorias e conceitos. O nível de participação mais simples pode ser identificado na execução de tarefas rotineiras.

Para analisar a ação dos funcionários da educação como co-gestores da escola, levando em conta as motivações que os fizeram participar dos conselhos, na organização do projeto político-pedagógico, e nas suas reivindicações, enfatizou-se os graus de participação. Assim, para melhor explicitá-los, a seguir apresentaremos, inspirado em Bordenave, alguns *graus* de participação.

#### Quadro número 10 – Graus de participação

C O N T R O L E	<b>DIRIGENTES</b>						<b>MEMBROS</b>	
	Informação/reação	Consulta Facultativa	Consulta Obrigatória	Elaboração/ Recomendação	Co-gestão	Delegação		Auto- gestão
	1º grau	2º grau	3º grau	4º grau	5º grau	6º grau		7º grau

Fonte: Bordenave, 1994, p. 31

O menor grau de participação ocorre quando os subordinados têm acesso somente às informações. Os dirigentes apenas informam aos subordinados as decisões tomadas. Na consulta facultativa, ou de segundo grau, os dirigentes podem, se quiserem e quando quiserem, fazer consultas aos subordinados, enquanto que na consulta obrigatória ou de terceiro grau, os subordinados devem ser consultados, embora a decisão final ainda pertença aos dirigentes. No quarto grau da etapa da participação, os subordinados elaboram as propostas, as medidas e as recomendações aos dirigentes que aceitam ou rejeitam, mas sempre, obrigatoriamente, justificando a sua posição.

No quinto grau de etapa de participação desponta a co-gestão. Ou seja, na gestão de uma instituição ocorre o compartilhamento mediante introdução de mecanismos de co-decisão e colegialidade. Nela, os dirigentes exercem influência e são influenciados na elaboração dos planos de ação e na tomada de decisões. Criam-se os comitês, conselhos ou outras formas de coletivos para as “tomadas de decisão”.

Há ainda, um sexto grau, denominado de delegação que é um grau de participação em que os administradores têm autonomia em determinados espaços da instituição para tomada de decisões sem consultar os representados. Os subordinados delegam, aos representados, certas funções e atribuições.

E a sétima etapa dos graus de participação denominada de auto-gestão, no qual o grupo de forma coletiva discute os seus princípios filosóficos, determina os seus objetivos, escolhe os meios, as metas e os controles pertinentes. (BORDENAVE, 1994. p. 32).

A partir da reflexão teórica construída por Bordenave, a análise que se segue identifica que a percepção dos funcionários conselheiros,<sup>47</sup> sobre sua ação nos Conselhos Escolares, aproxima-se da idéia de co-gestores:

Eu achei bom, na época, sobre o conselho escolar, é porque o diretor não toma a iniciativa de tudo sozinho... É que tem sempre uma espécie de oposição, tanto de um lado como de outro. Quando a diretora acha que não está certo ela se opõe, e o conselho também se opõe, e o bom de tudo isso é que evita gastos que não tem necessidade. E também evita desvios, tem que prestar conta mesmo. O conselho é como se fosse uma corregedoria em cima de todos os segmentos (C1).

No cotidiano... Mudou muito nas relações afetivas, distribuição de responsabilidades, atividades, porque quando se administra muito centrado parece que o “carrêgo” pesa mais. Distribuindo tarefas se torna mais fácil. Se achar alguma coisa errada numa decisão coletiva não adianta atribuir a direção a assistente ou a vice a responsabilidade sobre aquilo. Não tem como as pessoas fazerem por conta própria (C7).

---

<sup>47</sup>Os conselheiros eleitos serão assim identificados: C1, C2 e C3: Conservação e limpeza; C4 e C5: Merendeiras; C6: Porteiro; C7 e C8: Vigias; C9 e C10: Apoios técnicos-administrativos (secretaria).

Contudo, vale perguntar: esta aparente co-gestão ocorreu em todo o processo educativo escolar? Com o objetivo de compreender o movimento originado a partir da implantação dos conselhos escolares de caráter deliberativo e como os funcionários conselheiros neles se movimentaram, procurou-se identificar os graus de participação e as situações em que eles efetivamente atuaram como co-gestores. Para tanto, elegeu-se para análise, três momentos da participação: a) momento da motivação à participação; b) momento da participação na organização e elaboração do projeto político-pedagógico escolar; c) momento de reivindicação.

### a) o momento da motivação à participação

No primeiro momento, as vozes dos conselheiros eleitos indicam os aspectos motivadores que os levaram a disputar, na escola, o seu direito à participação como representante do seu segmento no Conselho Escolar. Com o objetivo de apresentar a percepção de todos os funcionários conselheiros entrevistados, intencionalmente, optou-se por trazer as suas vozes organizadas no quadro a seguir:

#### Quadro número 11 – O momento da motivação à participação

<p><b>Defender os interesses da categoria</b></p>	<p>“Particpei junto com o SAE, né. Tive várias reuniões... Inclusive era uma coisa que a gente não tinha certeza se seria bom ou não com a escola. Particpei de muitas reuniões na escola e no sindicato” (C1)</p> <p>“Olha, eu me candidatei na expectativa de conseguir a melhoria para nós servidores, para nós auxiliares de conservação e limpeza, e até conseguimos avanços” (C2).</p> <p>“Eu me candidatei por incentivo das minhas colegas... Como eu estava sempre cobrando da direção, eles acharam que eu deveria ter um papel melhor. No caso, representar os auxiliares no Conselho Escolar” (C3).</p> <p>“Sempre briguei pelos direitos, então, aí, foi quando houve eleição e foi onde me fizeram. Acharam que eu era a pessoa ideal... Eu sempre tive boa representatividade... Sempre gostei de batalhar, até pelo fato de já participar do movimento sindical” (C5).</p>
<p><b>Aprender como funciona a escola</b></p>	<p>“Um primeiro motivo é que a gente fica sabendo como funciona uma escola tanto na parte pedagógica como na parte administrativa, né. Assim a gente fica sabendo como que funciona, como que é feita a distribuição da carga horária, do lanche...” (C4).</p> <p>“Eu sempre gostei da parte administrativa da escola, foi o que mais me incentivou. A minha participação no Conselho ajudou bastante a saber como era a gestão na escola, como que seria a direção da escola” (C10).</p>
<p><b>Melhorar a instituição</b></p>	<p>“Candidatar não era nem muito pretensão minha... O pessoal acabou me incentivando... Sempre fui um defensor da categoria; todas as reivindicações, reclamações, eles sempre passavam pra mim... Eu sempre trabalhei sério, visando à instituição onde estou trabalhando. Pra mim, ali é minha casa, faz parte da minha vida. ..” (C6).</p> <p>“Fundamentalmente porque a gente acreditava na proposta do Conselho. De ter uma porta aberta pra gente discutir as questões da escola, o que acontecia. Toda a gestão da escola era muito centrada na mão da direção, que recebia orientação da Regional de Ensino. E a partir do momento do Conselho, a gente viu a possibilidade de ter um espaço para discutir as questões internas da escola... E como conselheiros nós também tínhamos os nossos pleitos” (C7).</p> <p>“Basicamente para ter uma melhora para os alunos e até para a comunidade e os servidores. Também você tem que acompanhar. Cada um tem que fazer uma partezinha. Cada um fazendo um pouquinho a gente chega lá” (C8)..</p>
<p><b>Pedido do diretor</b></p>	<p>“Foi um pedido do diretor que estava concorrendo, que não tinha uma pessoa específica para trabalhar. O diretor achava que eu tinha uma consciência política boa. Então eu me empolguei. Entrei na empolgação para fazer parte do Conselho” (C9).</p>

Fonte: Dados colhidos na pesquisa empírica

No quadro acima, estão identificadas as posições de todos os funcionários conselheiros, que revelam as diferentes motivações que os levaram a participar dos Conselhos Escolares. Pode-se perceber que quatro deles foram motivados pela necessidade de obter mais um espaço que possibilitassem a luta por seus direitos. Dois outros se mobilizaram a participar dos Conselhos Escolares pela possibilidade de compreenderem como funciona a escola nas suas várias dimensões. Três deles tiveram as motivações originadas no desejo de melhorar a escola, percebendo o espaço do Conselho Escolar como propício. Apenas um deles não indicou motivação especial para sua participação no Conselho Escolar, exceto a solicitação do candidato à direção, respondendo a uma solicitação externa.

Embora haja a indicação de que apenas quatro conselheiros têm como motivação a defesa da categoria, percebe-se, nas vozes dos entrevistados, que eles têm, na melhoria da instituição e na possibilidade de aprender como funciona a escola, também a possibilidade de, na sua participação no Conselho, fazer a defesa dos direitos do segmento que representa.

Ressalta-se que, comparando o gráfico nº 8, que trata da atuação dos conselheiros escolares nos movimentos sociais, com as motivações que os levaram a participar dos Conselhos, de forma geral, há uma coerência entre as suas atuações nos movimentos sociais, em particular no movimento sindical, e as motivações que os levaram a participar nos Conselhos Escolares.

Assim, no que concerne às suas motivações iniciais, a grande maioria vê na participação do Conselho Escolar a possibilidade de ocupar mais um espaço na luta pelos seus direitos, o que é coerente com o momento histórico por eles vivenciado, que é o da afirmação dos funcionários como categoria autônoma na educação.

Ainda sem pretender criar tipologias rígidas e estanques, porém avançando na oportunidade de melhor compreender sincreticamente as informações prestadas, o quadro possibilita indicar, dentro da categoria, três tipos de conselheiros:

- a) os corporativos – que vêem no Conselho a possibilidade de melhorar as condições de trabalho do seu segmento na escola, sem, entretanto, promover nos espaços do Conselho a defesa dos interesses da educação escolar como um todo.
- b) os emancipadores – que vêem no Conselho a possibilidade de por meio da sua participação promover mediações com os outros segmentos para avançar no sentido de tornar a escola mais democrática, promovendo as mudanças necessárias para torná-la efetivamente instrumento de transformação sem, no entanto, abrir mão da luta pelos seus direitos.
- c) os mantenedores – que ingressaram no Conselho para cumprir orientação institucional, corporificada na solicitação do chefe imediato.

## **b) o momento da participação na organização e elaboração do projeto político-pedagógico escolar**

No segundo momento de participação apreciado, as vozes dos conselheiros indicam suas ações no que concerne à organização e elaboração das políticas para a escola. Procurou-se privilegiar a sua atuação na construção do projeto político-pedagógico da escola, por entender que ele “exige uma profunda reflexão sobre as finalidades da escola, assim como a explicitação de seu papel social e a clara definição dos caminhos a serem seguidos, dos mecanismos operacionais a serem acionados e das ações a serem desencadeadas por todos os envolvidos no processo educativo”. (VEIGA, 2004, p. 77).

Na parte do projeto político-pedagógico, pouquíssimas vezes a gente era convocado para fazer esta discussão... Não lembro de ter participado na elaboração. Não lembro de ter feito nada no projeto. (C5).

[...]No projeto político-pedagógico no segmento dos auxiliares, pelo menos eu nunca fui convidado para dar sugestões não. Eu nunca fui convidado, não posso falar pelos outros ... Não lembro que merendeira, porteiro, pessoal da limpeza tenha dado sugestões. Era mais no âmbito do professor. (C7).

Olha... quando tive conhecimento dele, foi um projeto fininho.. um folderzinho que tinha o que ele pretendia fazer na escola, mas o que ele pretendia, não a participação de todo mundo da escola, como realmente deve ser feito um projeto político-pedagógico.(C9)

De modo geral, percebe-se, nos depoimentos destacados, que a participação dos funcionários conselheiros na etapa da organização e elaboração das políticas para a escola para o qual foi eleito co-gestor ou não ocorreu, ou quando ocorreu foi na condição de expectador e de mero receptor de informações: “A gente tava participando, né, mais a gente não se metia não” (C1); “Os professores passavam pra gente, pra gente ficar inteirada. Afinal de contas a gente está na escola” (C4).

Vale lembrar que para Bordenave (1994, p.31), “o menor grau de participação é o da *informação*”. Nesta etapa da participação, portanto, os dirigentes apenas comunicam aos membros da organização sobre as decisões já tomadas. Os funcionários localizam-se assim, no tocante à organização e elaboração do projeto político-pedagógico escolar, no menor grau de participação.

No interior das escolas, salvo exceções, as questões denominadas “pedagógicas” são normalmente associadas às relações de ensino-aprendizagem e, na maioria das vezes, interpretadas como um binômio professor-aluno. Assim, o núcleo central em que os processos educativos ocorrem, de certa forma, reduz-se ao espaço da sala de aula.



Os outros espaços da escola - o espaço alimentar, o espaço administrativo, o espaço de infra-estrutura e meio-ambiente e o espaço tecnológico -, onde atuam os funcionários da educação, são vistos somente como áreas periféricas e de apoio ao núcleo central.

Ao serem secundarizados, como espaços do fazer pedagógico, o espaço alimentar, o espaço administrativo, o espaço de infra-estrutura e o espaço tecnológico, evidenciando a sala de aula como núcleo central do ensino, ocorre uma redução ainda maior da escola como espaço privilegiado de construção, transmissão e socialização de conhecimentos sistematizados.

Desse preconceito, decorre a ausência de políticas voltadas para a integração de conhecimentos e saberes que tratam dos fundamentos do ensino e neles os elementos da formação educacional, capazes de tornar os funcionários da educação educadores nos “outros espaços da escola”. E, como consequência, até o aperfeiçoamento a eles endereçado volta-se para o seu “espaço próprio de atuação”. Este entendimento equivocado elucidada o que anteriormente já havia sido referenciado no presente estudo sobre os Cursos oferecidos pela Secretaria de Educação.

A ausência desses conhecimentos e a falta de um maior esclarecimento de suas atribuições como sujeitos do processo educativo dentro de suas especificidades, retiram dos funcionários da educação as possibilidades de uma maior reflexão e compreensão do papel da escola, que tem a função de produzir e socializar o conhecimento, valores, atitudes e princípios acumulados historicamente de modo sistematizado.

Essas questões levam os funcionários da educação, não poucas vezes, nas atribuições funcionais, a se perceberem apenas como “meio” e “apoio” às atividades “nobres” da escola: o ensino da sala de aula. “Nas reuniões, as coisas às vezes eram até meio enojadas, às vezes eram chatas. O servidor sabe mesmo é limpar, cuidar. São poucos os que entendem lá da montagem pedagógica, mas nunca ficamos de fora”. (C1).

### **c) o momento da reivindicação**

O Conselho Escolar é visto como o espaço em que são promovidas ações escolares tanto nos seus aspectos internos, quanto na interlocução com a comunidade na qual a escola está inserida. O Conselho Escolar, assim, cumpre funções políticas e pedagógicas realizadas por meio de mediações entre os sujeitos educacionais institucionalmente constituídos como co-gestores da escola (pais, estudantes, professores e funcionários). Tais questões nos levam a fazer algumas reflexões a partir das falas dos conselheiros abaixo:

[...] Onde vocês tão achando que precisa melhorar? O que deve ser melhorado? O que é que

ta certo e está errado? Aí a gente escrevia tudo e na hora do Conselho a gente dibuiava (sic) isso...Primeiramente e o bom material (limpeza), depois nós reivindicamos uma sala melhor com fogão, sofá, geladeira e televisão [...] (C1).

Eu sempre discutia com o pessoal, era discutido antes. Eu sempre reunia antes com o pessoal e pedia para passarem pra mim o que era importante para ser levado à reunião... Na época, não tinha um armário pra colocar nossas bolsas. aí eu comecei a cobrar. Se a gente vai usar o dinheiro para alguma coisa, vamos tentar ajeitar uma salinha pra nós, a gente precisa de luvas [...](C5).

Os anseios dos auxiliares chegavam até mim, como por exemplo: a cantineira sempre pedia um carrinho para puxar o lanche, aí chegava. Ó C10, tô precisando disso; vai ajudar bastante; leva isso pro Conselho; eu ia lá e defendia... A gente tem que fazer dessa forma. O professor via a classe deles. Os pais... Aí, na reunião, a gente debatia e tentava chegar a um consenso do que era prioridade. È lógico visando primeiro o aluno. (C10).

Percebe-se nas vozes dos funcionários conselheiros no presente estudo, que o exercício da co-gestão, por meio dos mecanismos participativos presentes no conselho escolar, não alcançaram todas as dimensões, uma vez que o espaço do conselho tornou-se mais um espaço para a luta por melhores condições de trabalho, o que é coerente com a etapa de organização dos funcionários da educação.

Importante situar que a escola do presente e sua organização, por seu caráter autoritário, “não permite uma transformação abrupta em sua concepção administrativa; por outro lado, mudança organizacional nenhuma se introduz como se fosse um corpo estranho que viesse desalojar as condições anteriores e ocupar plenamente o seu lugar” (PARO, 1998, p. 165). Portanto, esta escola, para sofrer alterações que possibilitem a construção de um novo paradigma, um paradigma que vá além do já construído e instituído no imaginário dos seus sujeitos, requer processualmente acumulação de força organizativa de todos e a compreensão de que a escola é um bem público, do público. E essa acumulação não ocorre no curto prazo; ela ocorre na prática cotidiana. Os funcionários conselheiros, durante o seu mandato, vivenciaram a experiência de co-gestão. Entretanto, não romperam com a estrutura piramidal da gestão da escola. Na prática, tem-se observado que os funcionários conselheiros ocupam o conselho escolar para defenderem os seus direitos como categoria. Com isso, estão acumulando força organizativa, afirmando-se como sujeitos. Não apenas como atores, mas também como autores de uma proposta para a educação, que não pode ser silenciada.

Vale ressaltar a relevância de como ocorreu a relação entre os representantes eleitos e os representados: “Nós levávamos as questões ao Conselho. O Conselho apontava algumas metas. Como vai ser feito. Aí nós levávamos de novo para os auxiliares... Olha,

conseguimos isso. Isso nós não conseguimos..”(C6). Estabeleceu-se por meio do Conselho uma comunicação direta entre o conselheiro e o segmento. Um tipo de representação que supera o modelo de democracia representativa presente não apenas no parlamento, mas também nos nossos sindicatos. Subjacente a esse tipo de participação-representação outro componente importante é a de em um mesmo movimento apresentar a reivindicação (ocorrida no momento da consulta feita ao segmento) e a viabilização da política (ocorrida no momento em que o conselheiro retorna com o resultado da reunião). Este movimento: levantamento das demandas => apresentação das demandas ao Conselho => retorno com os resultados positivos ou negativos, implicitamente indica que se o pleito foi acatado, a discussão foi superada. Se não, o próprio segmento vai discutir outros mecanismos para que ele se realize.

### **4.3 A ressonância dos componentes de ordem patrimonial na gestão escolar**

Os funcionários da educação, antes ocultados, no período do estudo alcançaram o *status* de serem reconhecidos institucionalmente com identidade funcional autônoma e, também, como co-gestores em alguns dos componentes da gestão escolar. Essa participação predomina nos espaços administrativos-operacionais expressos, em grande parte, nas reivindicações por melhores condições de trabalho, enquanto que nos processos pedagógicos a sua participação é pouco expressiva.

Já se identificou anteriormente a pouca expressão dos funcionários da educação na elaboração e viabilização dos processos pedagógicos escolares ocorre pela ausência de políticas voltadas para a formação do funcionário como educador escolar e também em decorrência de hiatos nas leis que instituem os princípios da gestão escolar com componentes democráticos. No caso do Distrito Federal, esse hiato pode ser expresso na manutenção das atribuições funcionais rígidas, em que a atuação dos funcionários, se alterada, configura-se como desvio de função. Esses dois componentes dificultadores da gestão democrática originam-se de ações externas ao interior da escola.

Nas relações estabelecidas no interior da escola e nos embates, percebe-se também a presença de outros componentes que, de certa forma, inibem a ação dos funcionários como co-gestores escolares. As vozes dos conselheiros escolares entrevistados trazem à superfície um destes componentes, que é a cultura patrimonialista impregnada nas relações institucionais da história do Brasil que ressoa no cotidiano escolar.

De elaborar, aí a gente não participava não, porque a elaboração em geral é mais do professor. Eles discutiam entre si e junto com a direção. A gente participava, mas não se metia não (C1).

Não sei se é pela tradição, o segmento professor queria ter a voz mais alta. ter direitos maiores; queria sempre se sobressair nas questões de prioridades. Eu sempre dizia que a prioridade na

escola não é o professor nem o auxiliar: a prioridade na escola é o aluno. O que vamos decidir aqui é para o bem do que é peça fundamental no processo da escola. Mas em qualquer lugar que você vai o professor quer sempre se sobressair. Eu luto muito contra isso. (C6)

No cotidiano escolar, quando ocorrem embates, em particular no Conselho Escolar, em que institucionalmente o direito à defesa de uma posição é igual para todos, o componente patrimonialista se manifesta de modo mais evidente e pode ser assim evidenciado: “Não sei se é pela tradição, o segmento professor queria ter a voz mais alta, ter direitos maiores. Queria sempre se sobressair nas questões de prioridades”. (C6). Essa supremacia do corpo docente em relação aos outros segmentos escolares tem a sua origem na cultura patrimonialista, herdada pelos docentes e em parte não superada.

Mendonça (2000, p. 139), estudando democracia e patrimonialismo na educação brasileira, refere-se a essa primazia docente lembrando que: “Se é verdade que a organização docente, em seu espaço sindical, possibilitou a supremacia deste segmento sobre os demais grupos da comunidade escolar, não é menos verdadeiro que as raízes patrimoniais do Estado brasileiro ofereceram um campo fértil para este desfecho”.

Ao mesmo tempo, a existência da supremacia dos docentes sobre os demais segmentos da escola pode ocorrer com o consentimento de parte dos funcionários da educação. Citando Luiz Pereira, Mendonça apresenta:

A pesquisa de Luiz Pereira demonstrou, ainda, que a hegemonia dos docentes não se dá, apenas, na relação com os alunos, mas também se manifesta na relação com os funcionários... Com os funcionários, a relação que se estabelece é de subalternidade destes em relação ao professor, que os trata como domésticos, permitindo-se admoestá-los diretamente, utilizando-se de seus serviços para fins particulares como comprar lanche ou dar recados. (Mendonça, 2000, p.142).

A citação confirma como historicamente, no cotidiano escolar, as relações estabelecidas nos mecanismos das instituições do Estado brasileiro, em suas várias instâncias, são permeadas por componentes patrimonialistas. A escola, parte integrante do conjunto dessas várias instituições, também é permeada por estes componentes, identificados nas atitudes de supremacias e subalternidades, de consentimentos e de resistências entre docentes e funcionários da educação, sobretudo no que diz respeito à direção da escola.

Identifica-se também que no Conselho Escolar, os funcionários da educação, consentindo ou resistindo à supremacia docente na escola, vão processualmente aos embates garantir melhores condições de trabalho para o seu segmento, baseam-se naquilo que têm mais domínio, que são os aspectos administrativo-operacionais;

#### **4.4 A gestão escolar no DF: aproximações e distanciamentos com a gestão democrática**

A gestão democrática na educação, bandeira histórica dos setores educacionais de caráter progressista, no Distrito Federal, no período de 1995 a 1999, teve a adesão do governo. Nesse processo de adesão, ainda que incompleto, o governo institucionalizou componentes democráticos na gestão escolar e os transformou em política pública, dentre os quais destacamos o Inciso I do Artigo 19 da Lei nº 957/95, que possibilitava aos funcionários da educação também concorrerem aos cargos de diretor e vice-diretor das escolas. E, também, apresenta a garantia em lei do caráter deliberativo e paritário do Conselho Escolar. Portanto, criou-se a possibilidade de co-gestão na escola.

No tocante aos Conselhos Escolares, a lei expressa-se da seguinte forma:

Art. 4º. Em todas as unidades de ensino público do Distrito Federal e nas conveniadas funcionará um Conselho Escolar, órgão deliberativo máximo da escola, respeitada a legislação vigente, composto de, no mínimo, cinco membros e, no máximo, 17 (dezesete) membros.

Art. 5º. O Conselho Escolar será composto paritariamente pelos segmentos que integram a comunidade escolar, da seguinte forma: 50% para pais ou responsáveis e alunos, e 50% para professores/especialistas e servidores da carreira de assistência à educação.

Art. 16. Dentre as atribuições do Conselho, além das definidas pelo sistema educacional de ensino, devem constar as seguintes:

III - criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do projeto político-administrativo-financeiro e pedagógico da unidade de ensino;

VIII - propor e coordenar a discussão junto aos segmentos e votar as alterações metodológicas, didáticas e administrativas da unidade de ensino, respeitada a legislação vigente.

Contudo, no local de trabalho, as relações cotidianas normalmente são reguladas por meio de normas derivadas de regulamentos que perpassam o horário de entrada e saída, remuneração, horário de descanso e principalmente a definição das atribuições funcionais. Aprovar, portanto, uma lei que tem o propósito de, por meio da participação, alterar as relações presentes no interior da escola sem prever uma reestruturação nas atribuições funcionais dos sujeitos que nela atuam, configura-se como uma contradição e torna-se um elemento dificultador da sua realização.

A Lei nº 957/95, que possibilitou a realização de eleições diretas para diretores e a existência de conselhos escolares de caráter deliberativo e paritário, não avançou em questões que tratam das atribuições funcionais. Essa lei, ao ser traduzida para o cotidiano escolar, omite elementos relevantes, no que diz respeito as atribuições funcionais dos funcionários da educação, entre as quais destacamos:

A Resolução nº 3892, de 14 de outubro de 1992 da Secretaria de Educação do DF, que definiu, para os cargos da carreira de assistência à educação, a área de competência, a especialidade, as atribuições básicas e as atribuições típicas, continuou em vigor sem sofrer qualquer alteração na vigência da Lei nº 957/95. Como exemplo, serão apresentadas, a seguir, as atribuições básicas dos seguintes funcionários da educação: agente de conservação e limpeza; merendeira; porteiro; vigia e; apoio técnico administrativo.

- Identificação do Cargo: Auxiliar de Educação

Área de competência: Limpeza

Atribuições básicas: Desenvolver atividades relacionadas à conservação e limpeza de prédios, instalações, áreas verdes e a execução de serviços de manutenção em geral.

- Identificação do Cargo: Agente de Educação

Especialidade: Serviços de cozinha

Atribuições básicas: Preparar e distribuir a merenda escolar destinada aos alunos do pré-escolar e do 1º grau da Rede Oficial de Ensino.

- Identificação do Cargo: Agente de Educação

Especialidade: Portaria

Atribuições básicas: Executar serviços de vigilância e recepção em portarias, baseando-se em regras e condutas pré-determinadas, para assegurar a ordem no prédio e a segurança dos seus ocupantes.

- Identificação do Cargo: Agente de Educação

Especialidade: Vigilância

Atribuições básicas: Exercer a vigilância dos estabelecimentos, percorrendo-os sistematicamente e inspecionando suas dependências para evitar incêndios, roubos, entrada de pessoas estranhas e outras anormalidades.

- Identificação do Cargo: Especialista de educação

Especialidade: Secretaria escolar

Atribuições básicas: Auxiliar o chefe de secretaria, sob sua supervisão, nos assuntos relacionados à movimentação e vida escolar do aluno, executando trabalhos qualificados, incluindo os de orientação, relativos à Secretaria do Estabelecimento de Ensino.

Ressalta-se que a Resolução nº 3892/1992, ao definir as atribuições básicas de cada cargo, por meio do inciso 10, esclarece que:

É vedado aos ocupantes de cargos efetivos do Quadro de Pessoal da FEDF o exercício de atividades diferentes de sua especialidade, sob pena de responsabilidade da chefia imediata.

A definição das atribuições básicas e típicas dos cargos acima identificados presente na Resolução nº 3892, é auto-explicativa, no sentido de informar que se, de um lado, a lei apresenta elementos que possibilitam a gestão democrática, por outro, mantém mecanismos dificultadores à participação dos funcionários da educação no sentido de desenvolverem outras atividades, a não ser as previstas nas suas atribuições funcionais, uma vez que outras atividades configuram desvio de função, que se permitida pelo chefe, este sofrerá sanções.

A gestão escolar, com componentes democráticos, no Distrito Federal traz aproximações com o entendimento assumido no estudo no tocante às suas linhas gerais, quando institucionaliza o Conselho Escolar paritário e deliberativo, e também a eleição direta para diretor escolar, com direito a participar do pleito os funcionários da educação. Entretanto, ao mesmo tempo, revela os distanciamentos, ao não criar internamente mecanismos que possibilitem, nas ações cotidianas, a superação do modelo de gestão tradicional, o que, de certa forma, anula em parte a possibilidade de tornar os processos administrativos-operacionais e pedagógicos construídos e mediatizados por todos os que atuam na escola, não oferecendo as condições objetivas necessárias à realização da co-gestão nos termos anteriormente propostos por Bordenave.

Contudo, este movimento distanciamentos/aproximação nos revela, na tensão entre o *já sido* e o *ainda-não*, a possibilidade do surgimento e da implantação do novo (CURY, 1989, p. 31). Assim, o tópico a seguir *gestão democrática como instrumento de superação* possibilita perceber que é nas contradições, mediações e no caráter inacabado das coisas surgidas no movimento real, que ocorrem as transformações.

#### **4.5 Gestão democrática como instrumento de superação**

Um elemento que vale ser destacado foi o esforço do pesquisador ao analisar as vozes dos conselheiros eleitos. Procurou-se desenvolver uma postura em que o pesquisador não olhasse o sujeito pesquisado à distância, mas que, ao se deparar com uma questão concreta, procurasse apreendê-la na sua singularidade, e, na singularidade, contextualizá-la como parte de um movimento complexo marcado pela pluralidade e, assim, por meio dessa mediação, procurasse trazer à tona a sua essência.

Conforme visto anteriormente, a gestão escolar como política pública no Distrito Federal, como todo processo assentado em ações concretas que sofre avanços e retrocessos, não resistiu às mudanças de governo. Decorridos oito anos da experiência, procurou-se verificar como os funcionários conselheiros eleitos na época ainda vêm este período. Nessa avaliação retrospectiva, vale destacar:

A gestão democrática foi muito boa. Foi a melhor época das escolas. Tinha troca de opiniões, tinha democracia, todo mundo participava. A escola era reformada com a participação de todo mundo. Os professores tinham prazer de ajudar, os auxiliares tinham prazer de ajudar, porque todos tinham compromisso com a comunidade. (C3).

Uma coisa importante... Eu lembro... Assim que marcou depois que eu comecei a participar do conselho. Lá tinha assim um preconceito de professor para um lado e servidor para outro. Lembro que um vez um professor falou que não gostava de servidor porque eles eram sem educação. Quando eu comecei a participar do conselho e ele também, um dia ele falou: olha eu mudei o meu conceito dentro desse pessoal, todos são inteligentes. Aquele convívio, a amizade, a relação entre a gente, ser reconhecido, isso foi uma coisa que fortaleceu, foi muito bom. O fato também de desenvolver este projeto, a democracia... Porque antes era assim: eu faço e tá feito... Olha, pra mim o que mais fortaleceu foi mais assim, o convívio, aquela história de tá sempre assim sem divisão, aluno, professor, servidor, comunidade, entendeu? Eu acho que isso ajudou muito porque quando nós estávamos ali, estávamos todos juntos, apesar de ser cada um de um segmento, todos se respeitavam cada um no seu lugar... Essa coisa é muito importante porque naquele momento quando eu me sentava na reunião eu me sentia de igual pra igual não tinha aquela discriminação de professor e servidor. (C5).

Na gestão democrática, no conselho escolar, em primeiro lugar a gente se sentia valorizado. A gente se sentia útil e participativo. A partir dessas experiências democráticas a gente passou a ser parte e responsável pelas coisas... Como conselheiro a gente não sentia que a escola era só do governo. A gente passou a perceber que era nossa também, por isso que a gente tinha participação e responsabilidade e queria cuidar daquilo ali. Se a escola vai mal a nossa comunidade vai mal. Se não tem participação tem uma ditadura dentro da escola, não adiante dizer que lá no governo tem democracia. Se tiver dentro da escola uma direção fechada, temos uma pequena ditadura que vai irradiar da escola para a nossa comunidade. Se você participa você também é responsável e pode mudar, o único meio de mudar em qualquer lugar, seja na família, no governo, na escola, no sindicato é pela participação. (C7)

Na gestão democrática com a eleição da direção, me leva sempre a colocar que, com a direção eleita o grande ganho foi diminuir um pouquinho a distância entre o professor e auxiliar. Foi o auxiliar poder se manifestar, participar. Eu acho que a participação, colocando as idéias deles, mostrando as opiniões deles, levando as suas questões ao conselho e aprovar muitas coisas, foi o grande ganho. O professor começou a enxergar o auxiliar de outra forma. Como um ajudante, um ajudante do processo ensino aprendizagem, e não só aquele que limpa. Mas



a pessoa que ajuda a educar, o professor começou a enxergar isso através da participação do conselho, este foi o grande ganho. A gestão democrática, seria você ouvir e ser ouvido. (C10).

Gestão democrática pra mim é você viver em liberdade tanto de pensamento como de palavra. Quem antes quem vivia na ditadura como eu vivi... Antes a gente não podia hastear uma bandeira que já era reprimida, não podia cantar seu hino nacional fora do momento que era presa. A gestão democrática escolar é quase como o conselho escolar que veio para salvar muito mando e desmando e para melhorar, porque hoje em dia a gente pode cobrar um bom estudo, uma qualidade de ensino melhor, veio para melhorar vários setores que estavam aí na burocracia, emperrado. (C1).

A gestão democrática eu acho que é o seguinte: uma porta aberta para todos os trabalhadores, todos os funcionários se reunir e debater alguma coisa, se tornar um todo para a gente concluir dentro da escola (C2).

Gestão democrática, a palavra já diz democracia, eu acho assim. Que a pessoa que estiver em qualquer cargo deve se sentir bem porque foi eleito pelas pessoas que a querem realmente de coração, não somente de palavra. Sinceramente não tem outro sentido, a gestão democrática é muito gratificante. Assim, pra mim particularmente, foi muito bom, a escola foi aberta, todo mundo notou isso. Antes era restrita. Houve abertura, pais alunos, professores, nós... Houve um engajamento maior, era mais transparente, foi um período que eu me senti muito alegre os meus colegas também. Até hoje na hora do intervalo a gente comenta, já não se faz escola como antigamente! (C4).

Eu acho que a gestão democrática deve ser uma direção de qualquer instituição voltada pra os anseios do povo, da comunidade. Ela não tem que ser uma administração voltada para o que ela pensa para aquilo que ela quer. Mas para aquilo que a maioria precisa e tentar realizar. Foi uma mudança. Às vezes até confundia a liberdade com libertinagem. Agora eu posso fazer tudo que eu quero. Eu botei posso tirar na hora que eu quiser. Não é bem isso. Mas houve o lado positivo, por outro lado, posso colocar uma pessoa que está preocupada com a escola. Na gestão democrática a gente podia colocar alguém da comunidade que é daqui, que pode até não resolver todos os problemas, mas sabe que existe o problema... A educação não é o governo, somos nós. Sabemos que se depender do governo nós estamos no sal. Sonho com meus filhos na escola pública. Muitos trabalham na escola pública e colocam os filhos na escola particular porque não acreditam na escola pública, não acreditam neles. (C6).

A gestão democrática não envolve só o professor, envolve todos os servidores. Imagine uma escola que tem um quadro funcional de professores e um quadro funcional de manutenção que não participa de nada e que também não tem acesso à educação. Que democracia é essa, se você e professor, eu sou auxiliar, mas sou analfabeto, tem democracia aí? Tem participação? Tem gestão? Não tem. Então, eu acho que a escola não é só o perímetro. Ela tem que ser irradiadora da educação para a comunidade. Ser referência. Tem que ser participativa, a

gestão é coletiva. Então não adianta ter uma escola gerida por um grupinho que às vezes dar aula na sala, mas não dar aula para a comunidade. Quer dizer, não dar exemplo. Não dá sentido. Não é um elo de irradiar cultura. Entendeu? Além das atividades teóricas a escola tem obrigação de dá a cultura, o esporte e o lazer e também está abertura para a comunidade usar a escola. Eu acho que gestão democrática é tudo isso. Não é só a parte teórica não. Não é só cuidar de dá matéria ao aluno. A gestão democrática não pode se restringir às paredes da escola tem que ser na comunidade, na escola e na comunidade. Eu tenho pouca escolaridade, mas o que eu falei foi o que eu vivi, que passei sem nenhuma fantasia, às vezes com um pouco de entusiasmo mas sem entusiasmo a gente também não faz. (C8).

Para mim gestão democrática pode se resumir a uma palavra: participação. Acho que participação vem dizer o que significa tudo isso. (C9).

As vozes expressas acima, permeadas de ações, percepções, sensações e sentimentos, revelam que a existência de uma lei que propicia direitos, se de um lado, é insuficiente para que se realize sem uma ação concreta dos sujeitos beneficiados, por outro, a sua retirada também não dá por finda a sua presença. Às vezes de forma velada, dependendo da correlação de forças localmente estabelecida, esse direito, que um dia existiu na lei, permanecerá como luta. O direito em essência permanece. Ele pode ficar momentaneamente submerso, porém em movimento, nunca adormecido, como foram expressas nas vozes dos conselheiros e que nos leva a identificar a gestão escolar como:

1. Promotora de ações coletivas, prazerosas e compromissadas.

“Os professores tinham prazer de ajudar, os auxiliares tinham prazer de ajudar, porque todos tinham compromisso com a comunidade”. (C3).

2. Promotora de superação de preconceitos e fortalecedora de laços de respeito entre os segmentos.

Lá tinha assim um preconceito de professor para um lado e servidor pra outro. Lembro que uma vez um professor falou que não gostava de servidor eles porque eram sem educação. Quando em comecei a participar do conselho e ele também, um dia ele falou: olha eu mudei o meu conceito dentro desse pessoal, todos são inteligentes. Aquele convívio, a amizade, a relação entre a gente, ser reconhecido, isso foi uma coisa que fortaleceu, foi muito bom. (C5).

3. Promotora de valorização entre as pessoas e definidora de uma escola vista como uma instituição pública, e não estatal (só do governo).

Na gestão democrática, no conselho escolar, em primeiro lugar a gente se sentia valorizado. A gente se sentia útil e participativo. A partir dessas experiências democráticas a gente passou a ser parte e responsável pelas coisas... Como conselheiro a gente não sentia que a escola não era só do governo. (C7).

4. Promotora de atitudes que aproximam os professores e funcionários, fazendo que

os funcionários também sejam vistos como educadores.

[...] O grande ganho foi diminuir um pouquinho a distancia entre o professor e auxiliar... O professor começou a enxergar o auxiliar de outra forma. Como um ajudante, um ajudante do processo ensino aprendizagem, e não só aquele que limpa". (C10).

5. Promotora de ações que possibilitam uma educação de qualidade social.

A gestão democrática escolar é quase como o conselho escolar que veio para salvar muito mando e desmando e para melhorar, porque hoje em dia a gente pode cobrar um bom estudo, uma qualidade de ensino melhor, veio para melhorar vários setores que estavam aí na burocracia, emperrado (C1).

6. Promotora de debates, discussões e reflexões, que mediadas, no conjunto, dão unidade à escola.

A gestão democrática eu acho que é o seguinte: uma porta aberta para todos os trabalhadores, todos os funcionários se reunir e debater alguma coisa, se tornar um todo para a gente concluir dentro da escola. (C2).

7. Promotora de ações que promovem transparência.

[...] Houve um engajamento maior, era mais transparente, foi um período que eu me senti muito alegre os meus colegas também. Até hoje na hora do intervalo a gente comenta, já não se faz escola como antigamente! (C4).

8. Promotora de ações que possibilitam a presença de dirigentes compromissados com a comunidade na qual está inserida a escola.

Na gestão democrática a gente podia colocar alguém da comunidade que é daqui, que pode até não resolver todos os problemas, mas sabe que existe o problema... (C6).

9. Promotora de atitudes que possibilitam a escola irradiar princípios democráticos, de cultura, de lazer e saberes para além da relação ensino-aprendizagem.

[...] Entendeu? Além das atividades teóricas a escola tem obrigação de dar a cultura, o esporte e o lazer e também está abertura para a comunidade usar a escola. Eu acho que gestão democrática é tudo isso. Não é só a parte teórica não. Não é só cuidar de dar matéria ao aluno. A gestão democrática não pode se restringir as paredes da escola tem que ser na comunidade, na escola e na comunidade. (C8).

10. Promotora de ações, atitudes, posições, convicções que determinam a participação na escola.

Para mim gestão democrática pode se resumir a uma palavra: participação. Acho que participação vem dizer o que significa tudo isso (C9).

No decorrer do estudo, alguns elementos e princípios da gestão da educação com componentes democráticos foram apresentados. Espera-se que estes elementos e princípios ajudem a compreender a gestão escolar na perspectiva da construção de uma teoria sobre o que seja uma gestão democrática da educação. Na escola, por meio das percepções, sensações, sentimentos e ações dos funcionários conselheiros, o estudo procurou desvelar como esses elementos e princípios foram incorporados no imaginário e nas atitudes cotidianas dos funcionários na escola.

Estabelecido o confronto entre parte dos conhecimentos já produzidos sobre a temática, com os elementos revelados na pesquisa empírica emerge, na mediação destes, a necessidade de uma atitude reflexiva e construtiva por parte do pesquisador sobre o que se entende por gestão democrática escolar.

Nesse sentido, vale perguntar: como este estudo conceitua a gestão escolar com componentes democráticos, na perspectiva de oferecer elementos para a constituição de uma gestão democrática da educação?

Com o objetivo de refletir sobre esta questão, partimos de alguns indicadores.

1. Escola vista como direito, e espaço de construção de cidadania e inclusão social, onde se realizam:
  - a) construção e socialização de conhecimentos e saberes;
  - b) construção e socialização de valores e atitudes.
2. Conselho Escolar visto como um espaço político e pedagógico onde todos os sujeitos escolares, em iguais condições promovem:
  - a) ações políticas voltadas para tornar a escola fonte irradiadora de princípios, atitudes e valores democráticos, de cultura, de lazer, de conhecimentos e saberes;
  - b) ações pedagógicas, na medida em que aponta os elementos, instrumentos e mecanismos que possibilitam a realização das ações políticas.
3. Participação, entendida como uma ação de todos os sujeitos escolares no fazer, tomar e ser, ao mesmo tempo, da organização, da orientação e da viabilização das políticas e dos atos pedagógicas da escola, referenciado no projeto político-pedagógico escolar.

Na incompletude do caráter inacabado das coisas e conceitos, as reflexões aqui desenvolvidas buscam apresentar a gestão escolar com componentes democráticos como: um processo em que na escola, por meio do conselho escolar, é articulada a participação de todos os sujeitos escolares, com critérios iguais, respeitando-se as diferenças e os seus espaços de atuação que podem se configurar: na elaboração, na tomada de decisões e na implantação das políticas, até mesmo, na dimensão pedagógica dos processos educativos.

## 5. CONCLUSÃO

Procurou-se neste capítulo, analisar a percepção dos funcionários da educação como co-gestores da escola. Para tanto, analisou-se, três momentos da história da educação do Distrito Federal, identificou-se elementos que indicaram processos de gestão escolar com componentes democráticos e analisaram como os funcionários da educação foram se constituindo como categoria funcional na educação.

Buscou-se ainda, na formação da cidade de Ceilândia, na composição das escolas, dos funcionários da educação e dos conselheiros escolares eleitos, traçar um cenário onde fosse possível localizar os funcionários conselheiros em movimento. E no movimento, focou-se a análise na percepção dos funcionários, expressa nas falas colhidas, elegendo os graus de participação no que se refere: às motivações que os levaram a fazer parte dos conselhos; à sua intervenção na elaboração e construção do projeto político-pedagógico escolar; e nas reivindicações e co-gestão, como indicações propositivas de organização, orientação e viabilização da gestão escolar democrática.

O capítulo trouxe o componente patrimonialista presente nas relações institucionais brasileiras e os seus reflexos nos embates cotidianos escolares. E também alguns elementos presentes na lei que instituiu a gestão com componentes democráticos do período em estudo, na perspectiva de identificar as aproximações e distanciamentos no que se refere a lei e com o que ocorre no cotidiano escolar.

Por fim, apresentou-se a concepção construída pelo pesquisador sobre gestão democrática com componentes democráticos, vista como instrumento de superação, assentada na ótica dos funcionários conselheiros.

Nas considerações finais deste trabalho, pretende-se trazer à baila algumas reflexões sobre a temática e indicar alguns desafios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pouca centralidade dada aos funcionários da educação nos estudos e reflexões referentes à temática educação escolar, em particular nos que tratam da sua participação nos processos de gestão, aponta a importância que um estudo dessa natureza pode representar ao trazer novos elementos a outros estudos e práticas.

Assim, de forma intencional, durante toda a pesquisa, procurou-se analisar como os funcionários da educação, sujeitos históricos, revelaram-se como partícipes dos processos educacionais na escola.

O percurso do estudo foi construído a partir de dois ângulos. O primeiro apoiado de forma predominante em fontes documentais, procurou localizar e analisar como ocorreu a constituição da identidade dos funcionários da educação no Brasil. O segundo ângulo foi ancorado em estudo empírico, e, nele, buscou-se analisar como os funcionários da educação (eleitos conselheiros) se perceberam como sujeitos envolvidos diretamente na construção da gestão da escola em que atuavam.

Com o intuito de trazer alguns elementos para a compreensão da temática, recorreu-se inicialmente a estudos já realizados, buscando identificar e analisar como a gestão da educação, as políticas educacionais e as concepções de educação se relacionam, percebendo-se uma forte ligação entre elas. Analisada a forte ligação entre as concepções de educação, as políticas educacionais e a gestão da educação, buscou-se, a partir dos fundamentos teóricos da administração empresarial clássica, analisar como as visões de mundo derivadas das concepções de educação, ao se constituírem como políticas de governo, ressoam nos processos de gestão da educação, em particular na gestão da escola.

Ainda com o objetivo de trazer alguns elementos para a compreensão da temática, o estudo traz a gestão como construção democrática, identificando-a como parte da luta dos movimentos sociais, em particular do educacional, no processo de redemocratização do Brasil. Apresenta, ainda, as bases legais, princípios, pressupostos e elementos da gestão democrática, e, neles, como ela se constitui e se afirma. Nessa perspectiva, a participação com critérios iguais para todos, respeitando-se as suas diferenças e espaços de atuação, ganha centralidade.

Para a construção do percurso que analisou a constituição da identidade dos funcionários da educação no Brasil, recorreu-se a elementos históricos a fim de localizar a origem e a trajetória dos funcionários da educação.

Inicialmente, três períodos na História do Brasil foram eleitos para identificar em que condições e como os funcionários da educação exerciam a sua participação.

Ainda na perspectiva de elucidar a constituição da identidade dos funcionários da educação no Brasil, buscou-se, em fontes documentais, na origem dos primeiros sindicatos da categoria, e na sua representação nacional como parte da CNTE, trazer ao estudo elementos originados nos embates recorrentes à sua consolidação como categoria autônoma na educação. Identificou-se, ainda, nos encontros nacionais e regionais os principais problemas e lutas dos funcionários da educação.

Para a construção do percurso que analisou como os funcionários da educação eleitos conselheiros se perceberam como sujeitos envolvidos diretamente na construção da gestão da escola onde atuavam, desenvolveu-se um estudo empírico referenciado em dez conselheiros eleitos na cidade de Ceilândia, no Distrito Federal, entre 1995 e 1999, período em que a gestão escolar em vigência, como política pública, apresentava importantes componentes democráticos.

Nesse cenário, o estudo buscou identificar e analisar alguns pontos relativos à participação dos funcionários conselheiros no interior das escolas. A partir dos Conselhos Escolares, considerando os graus de participação dos conselheiros, foram consideradas as motivações que os levaram a participar dos Conselhos Escolares; as suas ações na organização e elaboração do projeto político-pedagógico escolar; as suas reivindicações por melhores condições de trabalho, e a ação como co-gestores na escola. Além disso, procurou-se evidenciar a ressonância dos componentes patrimonialistas na escola, as aproximações e distanciamentos da prática desenvolvida com os elementos presentes na lei instituída e as ações cotidianas dos conselheiros.

O estudo também apresentou, pela ótica dos funcionários conselheiros, a idéia de gestão democrática como instrumento de superação ao modelo vigente. E, na mediação das suas percepções com os estudos já elaborados sobre a temática, o pesquisador pode construir sua posição sobre o que o estudo entende por gestão escolar com componentes democráticos.

A partir dessas considerações, indaga-se: em médio prazo, este setor da educação corre o risco de inexistir como categoria funcional já instituída e constituída? Ou existem condições objetivas que possibilitem aos funcionários da educação avançar para uma profissão estruturada?

As reflexões, ao longo do estudo, no que diz respeito à constituição da identidade dos funcionários da educação, permitiram avaliar que, no processo, instituíram-se e se

constituíram como categoria funcional e independente, na educação. Contudo, na medida em que uma identidade é entendida como um processo sempre em construção, outros fatores conjunturais devem ser considerados para melhor compreender em que estágio de organização essa categoria se encontra quando se desenvolverem novos estudos sobre a temática. Nesse sentido, que desafios estão postos para a superação do estágio de categoria com identidade funcional para constituir-se como identidade profissional?

Neste estudo, o conceito identidade, em geral, foi identificado como o conjunto de símbolos, linguagens, conhecimentos, fazeres e afazeres específicos e distintos, de um determinado grupo social, institucional ou individual, que, ao serem consolidados, são reconhecidos e identificados por meio de suas especificidades. Assim, a constituição de uma identidade realiza a unidade de um grupo social ou institucional e, ao mesmo tempo, o separa de outros grupos sociais ou institucionais.

O estudo demonstrou que a categoria dos funcionários da educação se estabeleceu e se tornou reconhecida socialmente por meio dos seus símbolos, linguagens, conhecimentos, fazeres e afazeres específicos e distintos, além do exercício de experiências e práticas de organização no mundo do trabalho.

A identidade emerge das práticas histórico-culturais dos grupos ou das categorias profissionais em torno de um objeto social que os unificam num todo ou que os fazem distintos e específicos numa sociedade. (SILVA, 2005, p. 90).

Além das questões postas, a organização dos funcionários da educação em sindicatos, por Estados, a sua filiação em uma confederação de trabalhadores da educação de abrangência nacional e a agitação política desenvolvida por estas entidades no sentido de encaminhar as suas reivindicações e interesses, reforçam o argumento de que os funcionários já se constituíram categoria com identidade funcional autônoma no setor da educação.

Para avançar em direção à superação do estágio da categoria com *identidade funcional* para constituir-se como categoria com *identidade profissional*, apresentamos a seguir, alguns elementos constituintes de uma profissão no setor educacional. Freitas (1993, p. 52), ao trazer à reflexão quem são profissionais da educação, buscou no pensamento de Wilensky<sup>48</sup> alguns estágios do desenvolvimento de uma profissão e listou cinco estágios ou características do que seria uma profissão mais estruturada, são eles:

- ocupação em tempo integral;
- a existência de uma agência de formação que prepara o profissional para aquela ocupação;

---

<sup>48</sup>Wilensky, H. The Professionalisation of Everyone? American Journal of Sociology, LXIX, 1964, pp. 142-146.



- a existência de uma associação em torno da qual estes profissionais se organizam;
- a agitação política desenvolvida pela associação no sentido de encaminhar as reivindicações e interesses destes profissionais;
- a adoção de um código formal para a profissão.

Considerando o espaço em que o estudo foi realizado e admitindo-se os cinco estágios de uma profissão, enumerados por Wilensky, verifica-se que duas dessas etapas necessárias à constituição dos funcionários da educação como profissionais, para além de sua constituição como categoria autônoma funcional, ainda não se realizaram. São elas:

1. a existência de uma agência de formação que prepara o profissional para aquela ocupação;
2. a adoção de um código formal para a profissão.

No que se refere à (não) existência de agência de formação para os funcionários da educação, vale considerar, como já foi visto, que a escola é o espaço de atuação da categoria e que ela guarda particularidades, se comparada com outras instituições. E por ter estas particularidades, a ausência de uma agência voltada para uma formação inicial e continuada dos funcionários, que traga os elementos, fundamentos e princípios do processo educativo escolar, ocasiona dificuldades para a categoria agir como educadores escolares, essência de sua profissão. O estudo constata que embora existam as agências formadoras não há uma política instituída para a formação inicial e continuada dirigida aos funcionários.

As evidências apresentadas no gráfico 7, que tratam da participação em cursos promovidos pela Secretaria de Educação, instituição admitida no estudo como a responsável pela formação dos funcionários em educação no Distrito Federal, mostram que não foram constatados cursos que oferecessem aos funcionários da educação conhecimentos voltados para a função social da escola e aos processos educativos escolares.

Na medida em que as instituições formadoras se ausentam de suas obrigações como instituições responsáveis pelo fornecimento de conhecimentos voltados às especificidades do trabalho escolar; na medida em que os governos não assumem políticas para formação e carreira, diminuem as possibilidades dos funcionários da educação de terem acesso aos instrumentos de reflexão e compreensão das funções sociais da escola.

No tocante à participação dos funcionários na elaboração do projeto político pedagógico, das funções da escola, seu papel social e os objetivos a serem alcançados, a fala do conselheiro eleito, como já visto, sugere que esta não se realizou:

[...]No projeto político-pedagógico no segmento dos auxiliares, pelo menos eu nunca fui convidado para dar sugestões não. Eu nunca fui convidado, não posso falar pelos outros... Não lembro que merendeira, porteiro, pessoal da limpeza tenha dado sugestões. Era mais no âmbito do professor. (C7).

Desse modo, a pouca participação dos funcionários da educação na construção do projeto político-pedagógico, nas questões referentes ao trabalho pedagógico e a função social da escola, pode ser explicada, em parte, pela ausência de políticas de governo e pela pouca sensibilidade das instituições formadoras, criando hiatos, com reflexos diretos nos graus de participação dos funcionários da escola.

De fato, a trajetória da constituição da identidade profissional dos funcionários ainda em processo, é o resultado de sua própria organização e de suas lutas. Os governos ao imprimirem políticas para a educação desconsideraram e prescindiram da formação dos funcionários para o funcionamento da escola. As instituições formadoras afirmaram a invisibilidade destes trabalhadores no seu interior. De maneira que, para o funcionamento da escola bastou, apenas, o trabalho operacional do funcionário.

No que se refere à inexistência de um código formal que regulamente as atividades funcionais dos funcionários da educação, Freitas (1993, p. 53), ainda, tratando de quem são os profissionais da educação, se referencia em Johnson<sup>49</sup> para assinalar que “uma profissão não é uma ocupação, uma profissão é uma forma de controlar uma ocupação. O profissionalismo tem por base ser uma forma de controle de uma ocupação, ocupação que se desenvolve sob determinadas condições sócio-históricas”.

O código formal para as profissões, de forma geral, pode ser entendido como um conjunto de regras, regulamentadas em leis, que estabelecem direitos e obrigações aos sujeitos que agem em uma determinada ocupação.

Das várias regras existentes e regulamentadas no código formal, uma se estabelece como pré-requisito ao exercício da ocupação: o credenciamento formal adquirido por meio de certificações e diplomas expedidos por uma instituição credenciada para tal fim. Desse modo, uma determinada instituição educacional, ao necessitar de um professor de história, por exemplo, para compor os seus quadros, não poderá contratar para esta função específica um professor de matemática. Legalmente, só poderá ocupar esta vaga aquele que dispõe de um diploma ou certificação para exercer a atividade de professor de história. Assim, o código formal criado em torno de uma ocupação é uma das formas que o profissional tem para proteger-se da interferência externa de outros na sua área de

---

<sup>49</sup>- Johnson, T. J. Professions and power. London: Macmillian Ed., 1989. 6th reprint.

atuação. Essa questão, embora não feche todas as possibilidades para a precarização do seu trabalho, é um elemento inibidor para que tais práticas aconteçam.

No que se refere ao código formal, esse estudo, nos quadros 4 a 8, traçou um panorama dos principais problemas e lutas dos funcionários, identificou por meio dos encontros regionais e nacionais que um dos principais problemas da categoria localiza-se na ausência de concursos públicos e no surgimento da terceirização como a forma encontrada pelos governos, na reforma do Estado brasileiro, para suprir as vagas abertas neste setor educacional. À medida que os funcionários da educação não dispõem de um código formal que regulamente a sua ocupação, abre possibilidades para que qualquer pessoa, desde que tenha a escolarização exigida, ocupe o seu espaço na escola.

Na direção da superação da *identidade funcional* para a *identidade profissional*, nas escolas, adquirem centralidade os processos educativos, para além da sala de aula. Outros espaços, no ambiente escolar onde atuam os funcionários, são cada vez mais solicitados, com múltiplas tarefas, onde estes mesmos funcionários passam a ser percebidos educadores escolares. Dentre esses novos espaços educativos, podem ser destacados:

1. Nas escolas existem salas de aula. Mas além de salas de aulas, as escolas também são constituídas por pátios, portarias, auditórios, áreas verdes, depósitos, entre outras áreas, que somados podem ser denominados de espaço de *meio-ambiente e infra-estrutura escolar*. Neste espaço atuam os agentes de conservação e limpeza, os porteiros e os vigias, e nele, esses funcionários, com formação adequada, podem atuar como educadores.
2. As escolas são constituídas de espaços onde os alimentos (merenda) são transformados e servidos de forma adequada às necessidades dos estudantes. Esse espaço pode ser denominado de espaço de *alimentação escolar*. Com formação adequada as merendeiras podem atuar como educadoras neste espaço.
3. As escolas possuem computadores, equipamentos de som, laboratórios de ciências, biblioteca, televisão, aparelho de som, antenas parabólicas, entre outros. Esse espaço pode ser denominado de espaço *tecnológico ou de multimeios didáticos*. Neste espaço atuam os técnicos administrativos que têm condições, com formação adequada, de atuar como educadores.
4. Nas escolas existem secretarias onde a comunidade é atendida, são feitos registros escolares e arquivos com documentos, legislação e documentos institucionais. São construídas relações de ordem administrativa, entre outras tarefas. Esses

elementos também constituem um espaço, o *espaço administrativo*. Nesse espaço atuam os técnicos administrativos que com formação adequada podem atuar como educadores.

Assim, quando é apontada uma evolução da escola de instituição de ensino para uma instituição educadora, evolui os outros espaços escolares. Eles passam a ganhar centralidade, quer-se dizer que os funcionários da educação que atuam nestes outros espaços, antes vistos como apoios e periféricos nas ações desenvolvidas nos processos educativos, também passam a ganhar centralidade ao desempenharem novas funções, como educadores escolares.

Contudo, os funcionários da educação ainda não dispõem de políticas governamentais e nem de cursos sistemáticos oferecidos pelas instituições formadoras que os preparem para o exercício profissional. Além disso, há nítida ausência de um código formal de controle para o ingresso e a permanência deles como profissionais. Esses dois fatores, elementos significativos, tornam-se limitadores da ação dos funcionários da educação como co-gestores na escola.

Nesse movimento do real, a contradição que se estabelece, também, no esforço dos governos em terceirizar esse segmento da educação para suprir as vagas abertas e não supridas por concurso público, o aproveitamento dos outros espaços no interior da escola e neles o trabalho profissional de funcionários, parece indicar outra possibilidade da categoria se firmar profissionalmente.

Resta destacar que as considerações desenvolvidas nesta etapa final da pesquisa, que indicam as contradições da prática dos funcionários, que podem vir a possibilitar um avanço na construção de sua identidade, só puderam ser percebidas a partir dos conhecimentos revelados no corpo do presente estudo, o qual apresentou a dimensão histórica da construção da identidade dos trabalhadores da educação, assim como descortinou as diversas formas de inserção dos funcionários no processo de gestão escolar. O desafio posto é a superação das lacunas ainda existentes, tanto na gestão democrática, quanto nas relações de trabalho, para que os funcionários da educação possam contribuir, cada vez mais, de forma importante na construção de uma educação democrática e de qualidade social, para toda cidadania brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: 2001, Xamã Editora, 2001.
- ALTHUSSER, L. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Lisboa: Livros Horizonte, 1974.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. *O Método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: Sader, Emir e GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?: Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AZEVEDO, Janete M. Lins. *A educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1997.
- BIANCHETTI, R.G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. S. Paulo: Cortez, 1996.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BOURDIEU, P. e PASSERON, J. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1975.
- BRASIL/MEC/SEB. *Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor*. Elaboração Ignez Pinto Navarro. et al..Brasília: MEC, SEB, 2004.
- BRASIL/MEC/SEB. *Diretrizes e Orientações Gerais do Curso Técnico de Profissionalização dos Funcionários da Educação*. Brasília: MEC/SEB, 2005
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CNTE. Caderno de Resoluções do Congresso Nacional de Unificação dos Trabalhadores em Educação. Aracajú: CNTE, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Caderno de Resoluções do XXIII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação*. Olinda: CNTE, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Caderno de Resoluções do XXIV Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação*. Rio de Janeiro: CNTE, 1993.

\_\_\_\_\_. *Caderno de Resoluções do XXV Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação*. Porto Alegre: CNTE, 1995.

\_\_\_\_\_. *Um pouco da nossa história*. Brasília: CNTE, 1999.

\_\_\_\_\_. *Funcionários da Educação: Identidade, Unificação, Profissionalização*. Brasília: CNTE, 1996.

CNTE/Secretaria de Políticas sindicais. *Avaliação do I encontro nacional dos funcionários da educação*. Brasília: mimeo, 1995.

CNTE/DEFE. *Plano de Ação do Departamento dos Funcionários da Educação*. Brasília: mimeo, 1995.

CURY, Carlos R. Jamil. *Educação e contradição*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

D'ÁVILA, José Luiz Piotto. *A crítica da escola capitalista em debate*. Petrópolis: Vozes, 1985.

DECCA, Maria Auxiliadora Guzzo de. *Indústria, trabalho e cotidiano: Brasil – 1889 a 1930*. São Paulo: Atual Editora, 1991.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. *A gestão democrática e a construção de processos coletivos de participação e decisão na escola*. Texto apresentado na Conferência do SINPRO/DF, realizado em Valparaizo/Go, 2003.

DURKHEIM, Émile. *Educação e sociologia*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1975.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas, 1977.

FREITAS, Luiz Carlos de. O profissional da educação: conceituação, formação e LDB. In: *Revista da Educação da CNTE*, Brasília. Guarany, 1993.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. *Metodologia da pesquisa educacional*. São Paulo: Cortez, 2001.

GATTI, Bernadete Angelina. *A construção da pesquisa em educação no Brasil*. Brasília: Plano Piloto Editora, 2002.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Lei nº 083 de 29 de dezembro de 1989. *Diário Oficial do Distrito Federal* de 29.12.89 (suplemento), 1989.

\_\_\_\_\_. Lei nº 957 de 22 de novembro de 1995. *Diário Oficial do Distrito Federal* de 24.11.95, 1995.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL/CODEPLAN. *Caracterização do Território e da População do Distrito Federal – Ocupação Territorial – Ceilândia*. Brasília: CODEPLAN, 1984.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL/FEDF – *Plano de ação da Fundação Educacional do Distrito Federal para o exercício de 1990*. Brasília: FEDE, 1990.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL. Resolução nº 3892 de 14 de outubro de 1992. *Diário Oficial do Distrito Federal de 05.11.1992*, 1992.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO/SEE. *40 Anos de educação em Brasília*. Brasília: Subsecretaria de Planejamento e Inspeção de Ensino, 2001.

GRACINDO, Regina Vinhaes; BORDIGNON, Genuino. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.

GRACINDO, R. V.; KENSKI, V. M. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Orgs.). *O Estado da arte em política de gestão da educação no Brasil 1991 a 1997*. Campinas: Autores Associados. 2001.

HOBBSAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

II CONED - Congresso Nacional de Educação. *Plano Nacional de Educação – proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte: CONED, 1997.

JUNIOR, Caio Prado. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

KONDER, Leandro. *O que é dialética*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

KRAWCZYC, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Félix (orgs.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

KUENZER, Acácia Zeneida. *Pedagogia da fábrica*. São Paulo: Cortez, 2002.

KUENZER, Acácia Zeneide. *Globalização e universidade: os impactos das mudanças tecnológicas sobre a educação do trabalhador*. Cadernos de Educação, ano I, nº 1. Brasília, CNTE, 1996.

LELLIS, Dalvani. *DA CONAFEP À CNTE*. Brasília: Mimeo, 1995.

LEÃO, Carneiro A. *Introdução à administração da educação*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1953.

LOURENÇO FILHO, M. B. *Organização e administração da educação*. São Paulo: Melhoramentos, 1963.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: E.P.U., 2003.

- MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. In: *Revista de Estudos Pedagógicos*. Brasília, vol. 65 (159), maio/agosto, 1984. p. 407-425.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v.I. t. 1 e 2.
- MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Thomson, 2002.
- MELO, Maria Teresa Leitão. Gestão da Educação: desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA S.C.; AGUIAR, M.A. (orgs.). *Gestão em educação: impasses, perspectivas e compromissos*. SP: Cortez, 2001.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: LaPPlanE, 2000.
- \_\_\_\_\_. A luta pela gestão democrática da educação no DF e sua conquista como diretriz de política pública. In: *Cadernos da Escola Candanga: fundamentos político-pedagógicos*. Brasília: Departamento de Pedagogia, 1995.
- MONLEVADE, João. *Funcionários das escolas públicas: educadores profissionais ou servidores descartáveis?* Ceilândia/DF: Idea, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Treze lições sobre fazer-se educador no Brasil*. Brasília: Idéa Editora, 2000.
- NASCIMENTO, Francisco das Chagas Firmito; LIMA, Manoel Cordeiro. *Terceirização na Educação: a face moderna do retrocesso*. Brasília: SAE/DF, 2002.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez, 1994.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia. A. (orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração da educação: introdução crítica*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.
- RIBEIRO, Vera Masagão e JÓIA, Orlando. *Perfil e Representação dos Delegados ao 23º Congresso da CNTE – 1991*. São Paulo: CEDI-CNTE, 1992.
- RIBEIRO, José Querino. *Ensaio de uma teoria da administração da educação*. Edição revisada, anotada e ampliada por João Gualberto e Carvalho Meneses. São Paulo: Saraiva, 1978.
- RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. São Paulo: Cortez & Moraes, 2000.
- SÁ, Virgínio. A (não) participação dos pais na escola: a eloquência das ausências. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília (orgs.). *As dimensões do projeto político-pedagógico*. Campinas/SP: Papirus, 2001.



SINDICATO DOS AUXILIARES EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO DF – SAE/DF. *Dossiê da terceirização: a destruição da escola pública no DF*. Brasília: mimeo, 2001.

\_\_\_\_\_. *Pauta de reivindicação do SAE/DF – 1996*. Brasília: Mimeo, 1996.

\_\_\_\_\_. *Acordo coletivo que entre si celebram nos autos do dissídio coletivo nº 018/89 – TRT da 10ª Região, A Fundação Educacional do Distrito Federal e o Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar do Distrito Federal*. Brasília: Mimeo, 1989.

SAVIANI, Demerval. *Escola e democracia*. São Paulo: Cortez, 1991.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Educação, ideologia e contra-ideologia*. São Paulo: EPU, 1986.

SILVA, Benedicto. *Taylor e Fayol*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

SILVA, Ernesto. *História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade*. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1999.

SILVA, Maria Abadia. *Educadores e educandos: tempos históricos*. Brasília: MEC/SEB, 2005.

SILVA, Tomaz Tadeu da. O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total. In: SILVA, T. T.; GENTILI, P. (orgs.). *Escola S/A – Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1979.

SOUSA, José Vieira. A identidade do sujeito social, ético e político e o projeto pedagógico da escola. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília (orgs.). *As dimensões do projeto político-pedagógico*. Campinas: Papirus, 2001.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios da administração científica*. São Paulo: Atlas, 1979.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto político-pedagógico: novas trilhas para a escola. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília (orgs.). *As dimensões do projeto político-pedagógico*. Campinas: Papirus, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional do Brasil*. Brasília: Plano Editora, 2003.

## ANEXO I

QUESTÕES FUNDAMENTAIS A SEREM ELUCIDADAS	ROTEIRO DA ENTREVISTA
<p>1. Identificar e analisar como ocorreu processualmente a eleição dos funcionários conselheiros na escola pública.</p> <p>2. Identificar e analisar como foram estabelecidas as relações dos conselheiros depois de eleitos com o segmento a que pertence e quais foram essas relações.</p> <p>3. Identificar e analisar de que forma os funcionários conselheiros participaram na construção do projeto político-pedagógico da escola.</p> <p>4. Analisar como ocorreu a participação dos funcionários conselheiros das escolas públicas no tocante ao planejamento, tomada de decisões e execução das questões referentes à gestão na escola.</p> <p>5. Identificar e analisar o que representou a gestão democrática para os funcionários conselheiros no tocante a divisão de poderes no interior da escola.</p>	<p><b>PRIMEIRA PARTE</b></p> <p>Nome: da Escola: _____ _____ Idade: __ Sexo: ( ) masculino: ( ) feminino: ( ) Função: _____ Há quanto tempo você mora no DF? E em Ceilândia? Há quanto tempo você trabalha na Secretaria de Educação do Distrito Federal? E nesta escola? Participa de atividades na comunidade? Quais? Você estudou até que série? Você já fez algum curso de aperfeiçoamento , capacitação nos últimos anos?</p> <p><b>SEGUNDA PARTE</b></p> <p>1. Conte-me quais as razões que levaram você a se candidatar a conselheiro-escolar? 2. Como se desenvolveu o processo eleitoral? 3. Depois de eleito, o que você fez como conselheiro? 4. A escola tinha projeto político - pedagógico? Os conselheiros - funcionários participaram de sua construção? Como? 5. Como os conselheiros-funcionários se organizaram durante o mandato? O que fizeram? 6. Como foi a participação dos funcionários no Conselho da escola? 7. Na sua escola, em quais ações os funcionários eleitos se destacaram? Na sua escola, o que defendeu os funcionários eleitos para contribuir e fortalecer com a gestão democrática? 8. No seu mandato, você percebeu mudanças nas relações cotidianas no interior da escola? O que mudou dentro da escola após a eleição dos conselheiros? 9. Para você, o que é gestão democrática?</p>