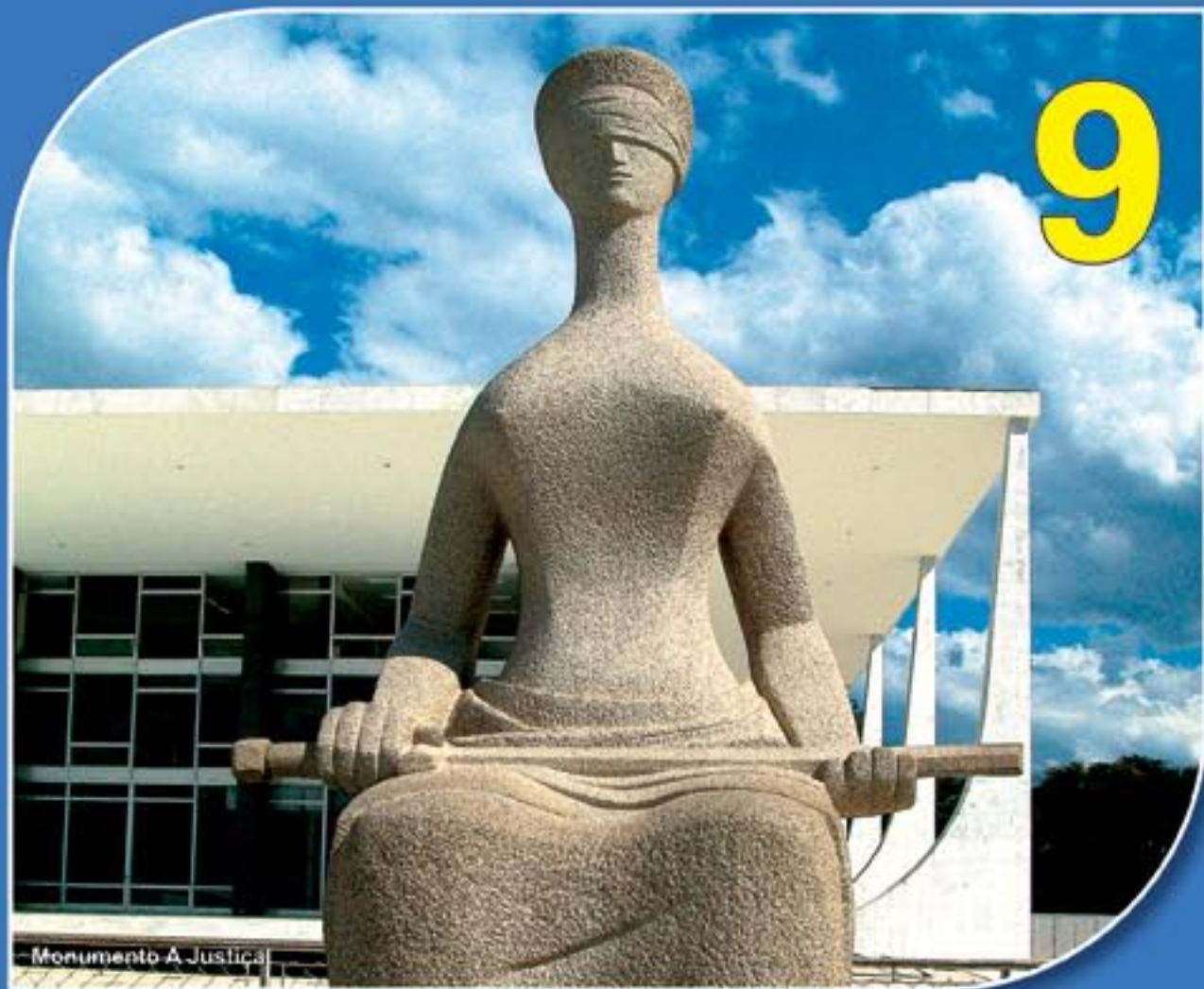




**pro**funcionário

Curso Técnico de Formação para  
os Funcionários da Educação

# Direito Administrativo e do Trabalho



FORMAÇÃO TÉCNICA





**pro**funcionário

Curso Técnico de Formação para  
os Funcionários da Educação

# Direito Administrativo e do Trabalho

FORMAÇÃO TÉCNICA

Brasília - 2006

**Presidência da República**

**Ministério da Educação**

**Secretaria Executiva**

**Secretaria de Educação Básica**



# *pro*funcionário

Curso Técnico de Formação para  
os Funcionários da Educação

**Departamento de Articulação e Desenvolvimento  
dos Sistemas de Ensino**

**Coordenação Geral do Programa Nacional de Valorização  
dos Trabalhadores em Educação**

**Coordenação Técnica do Profuncionário**

Eva Socorro da Silva

**Apoio Técnico**

Adriana Cardozo Lopes

**Coordenação Pedagógica**

Bernardo Kípnis - CEAD/FE/UnB

Dante Diniz Bessa - CEA/UnB

Francisco das Chagas Firmino do Nascimento - FE/UnB

João Antônio Cabral de Monlevade - FE/UnB

Maria Abádia da Silva - FE/UnB

Tânia Mara Piccinini Soares - MEC

**Equipe de Produção - CEAD/UnB**

Coordenação Pedagógica - Maria de Fátima Guerra de  
Souza

Gestão Pedagógica - Maria Célia Cardoso Lima

Coordenação de Produção - Bruno Silveira Duarte

Designer Educacional - Ticyana Fujiwara

Revisão - Daniele Santos

Capa e Editoração - Evaldo Gomes e Télyo Nunes

Ilustração - Ico Oliveira

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação  
Básica.

B823 Direito Administrativo e do Trabalho / Walter Candido  
Borsato de Moraes. – Brasília : Universidade de Brasília,  
Centro de Educação a Distância, 2006.

112 p. – (Curso técnico de formação para os funcionários da  
educação. Profuncionário ; 9)

ISBN 85-86290-59-9

1. Direito administrativo. 2. Direito trabalhista. 3. Direito  
constitucional. 4. Formação profissional. 5. Docentes.  
I. Moraes, Walter Candido Borsato de. II. Título. III.  
Série.

CDU 37:34

# Apresentação

Colega funcionário e funcionária da educação. Neste módulo, vamos estudar alguns conteúdos essenciais para a compreensão da ciência do Direito, importantes para nossa formação profissional. Para isso, vamos trabalhar alguns de seus ramos: o Administrativo, o Trabalhista e o Constitucional. Neste último, ressaltaremos a Constituição Federal, instrumento de garantia dos direitos fundamentais do trabalhador e de consolidação da cidadania. Também refletiremos sobre o mundo do trabalho contemporâneo e sua relação com a vida na escola. Finalizaremos esse exercício de estudo e reflexão com uma breve abordagem histórica da evolução política dos funcionários que atuam nas escolas.

O Direito não é assunto que deva interessar apenas a advogados e juízes. Assim como a política, que de tão importante não pode ficar apenas nas mãos dos políticos, o Direito não pode ser espaço exclusivo de seus profissionais. Não deveríamos poder acompanhar nossos representantes no parlamento e no executivo? Da mesma forma, uma participação social mais efetiva dependerá de que compreendamos algumas normas jurídicas.

Todos nós, diariamente, somos colocados à frente de diversas questões relacionadas ao Direito: o aluguel da casa, o contrato de compra do imóvel, o pagamento de impostos, a legislação trabalhista, as leis que regem a educação, etc. A vida em sociedade é permeada pela existência de normas jurídicas e exige que estejamos sempre atentos. Afinal, como diz um antigo ditado, “o Direito não socorre os que dormem”.

A partir das reflexões deste texto, estudaremos conceitos relevantes para o exercício da cidadania e para a melhoria de nossa atuação como educadores não-docentes.

Os textos deste módulo estão distribuídos em cinco unidades:

**Unidade 1** – Conceitos fundamentais de Direito;

**Unidade 2** – O mundo do trabalho;

**Unidade 3** – A Constituição Federal e a conquista da cidadania – os direitos do trabalhador brasileiro;

**Unidade 4** – Elementos de Direito Administrativo;

**Unidade 5** – Os funcionários da educação como sujeitos de sua própria história.

Cada uma dessas unidades trará, além de informações e perguntas, sugestões de atividades de reflexão, escrita e leitura, que deverão contribuir para a compreensão crítica dos assuntos estudados.

### **Objetivos do Módulo**

Possibilitar a compreensão dos problemas relacionados à vida na escola, a partir da apropriação reflexiva dos conceitos fundamentais de Direito, Legislação e Cidadania, relacionando-os a aspectos atuais do mundo do trabalho e suas marcantes transformações.

### **Ementa**

Conceitos Fundamentais de Direito. O Mundo do Trabalho. A Constituição Federal e a conquista da cidadania. Os Direitos do trabalhador brasileiro. Elementos de Direito Administrativo. Os funcionários da educação como sujeitos de sua própria história.



# Mensagem do Autor



Nesta altura da conversa, já é hora de me apresentar. Sendo natural do Estado do Rio de Janeiro, resido em Brasília, Distrito Federal, há 37 anos, dos 40 que tenho de idade. Sou filho de servidores públicos que vieram para Brasília com a mudança da capital e aqui reconstruíram suas vidas. Longe das praias cariocas, fizeram do céu de Brasília, “traço do arquiteto”, o seu mar. Sou casado com uma moça baiana e pai de dois rapazes com 5 e 8 anos de pura travessura.

No início de nosso diálogo, eu os chamei de colegas. Não foi para fazer média. Como vocês, também sou funcionário da educação. Trabalho atualmente no Centro Educacional 01 do Cruzeiro, escola pública daqui de Brasília, e percebi que tenho um papel importante como educador, responsável, juntamente com toda a comunidade escolar, pelo processo de ensino-aprendizagem.

Antes de ser funcionário da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal, fui servidor público federal e bancário. Sou formado em Administração e Licenciado em Disciplinas do Ensino Profissionalizante pela Universidade de Brasília.

Ao me tornar funcionário da educação há 17 anos, pude perceber certas diferenças em relação ao trabalho que executava em minhas atividades anteriores. Passei a ter consciência da importância de meu papel enquanto educador, papel que antes entendia ser somente “coisa” para professores. Entendi que uma boa conduta, um bom exemplo, pode educar muito mais efetivamente que as palavras. Considerando as diferenças em relação ao espaço de atuação, é um cuidado muito parecido com o que procuro dedicar no relacionamento com meus filhos. Dessa forma, entendo que o ato de educar extrapola em muito a ação de instruir, ensinar “os conteúdos historicamente acumulados pela humanidade”. No processo de educar, aprendo com meus filhos, da mesma forma que posso ensinar e aprender com os alunos e os demais membros da comunidade escolar. O processo educativo é, antes de tudo, uma importante troca de experiências.

Após ter-me descoberto como educador, percebi a necessidade de aprender um pouco mais sobre os temas da educação. Passei a assinar revistas especializadas e a ler as obras de autores da área. Todavia, não se tratava de um estudo sistematizado, assim como vocês têm oportunidade de fazer neste curso. Posteriormente, conclui minha licenciatura e me formei professor. Preferi, no entanto, continuar atuando como funcionário da educação.

Tenho a feliz expectativa de que os temas tratados neste módulo sejam úteis para vocês no exercício suas atividades como educadores não docentes.

Bom estudo!

**Walter Candido Borsato de Moraes**

# Sumário

---

## **UNIDADE I – Conceitos**

### **fundamentais de Direito 11**

- 1.1 O Direito e as normas sociais
- 1.2 A norma jurídica
- 1.3 As fontes do Direito
- 1.4 O Direito e suas vertentes
- 1.5 Direito e ideologia

## **UNIDADE II – O mundo do trabalho 25**

- 2.1 As necessidades humanas e os fatores de produção
- 2.2 Os modos de produção e a transformação da sociedade
- 2.3 Trabalho e alienação

## **UNIDADE III – A Constituição Federal e a conquista da cidadania – os direitos do trabalhador brasileiro 35**

- 3.1 Aspectos jurídicos, sociológicos e éticos da cidadania
- 3.2 As garantias constitucionais e a soberania popular
- 3.3 Os direitos sociais na Constituição Federal: contradições e perspectivas
- 3.4 Fundamentos de legislação trabalhista brasileira

## **UNIDADE IV – Elementos de Direito Administrativo 55**

- 4.1 Conceitos de Direito Administrativo
- 4.2 Autonomia
- 4.3 Fontes
- 4.4 Princípios do Direito Administrativo
  - 4.4.1 Administração pública
  - 4.4.2 Agentes públicos
  - 4.4.3 Serviço público
  - 4.4.4 Poderes administrativos
  - 4.4.5 Poderes e deveres do administrador público
  - 4.4.6 Atos administrativos
- 4.5 Licitações e contratos
- 4.6 Controle da administração pública
- 4.7 O servidor público na Constituição Federal
- 4.8 Breve história da administração pública no Brasil

## **UNIDADE V – Os funcionários da educação como sujeitos de sua própria história 97**



**1**

**Conceitos  
fundamentais  
de Direito**

## 1.1 O Direito e as normas sociais

Nós, seres humanos, nunca adotamos a solidão como forma habitual de vida. Ao longo de séculos, sempre procuramos viver próximos a nossos semelhantes, sendo a **sociabilidade** característica fundamental de nossa espécie.

Com certeza, a união entre os grupos humanos foi essencial para que sobrevivêssemos diante dos desafios colocados pela natureza. E a evolução científica e cultural deriva da ampliação da sociabilidade.

*Como ser social, o homem interfere na sociedade, na vida de outros homens, provocando, como consequência, a reação de seus semelhantes. Muitas vezes, essas relações entre os homens acabavam gerando conflitos, os quais levaram à criação de regras para disciplinar o convívio entre os indivíduos.*

Dessa forma, surgiu o **Direito, ou seja** da necessidade de se estabelecer um conjunto de regras que dessem certa ordem à vida em sociedade.

As regras adotadas por um determinado grupo humano ou eram fruto do consenso da maioria ou eram impostas por aquele ou aqueles com poder suficiente para obrigar todos a respeitá-las.

O Direito se coloca, então, como um conjunto de regras impostas ou acordadas, com o objetivo de disciplinar o convívio entre as pessoas.

O fato de ser o convívio social fundamental para a existência humana nos leva a concluir, também, que nenhuma sociedade poderia existir sem a adoção de regras de Direito. Contudo, o inverso também é verdadeiro: **onde houver o Direito, existirá sociedade.**

A palavra Direito se origina na palavra latina *directum*, que quer dizer aquilo que é **legítimo, reto e justo**. A partir deste ponto, podemos de forma simples e resumida construir a seguinte conceituação do Direito:

*Direito é o conjunto de regras de caráter obrigatório que disciplinam a convivência social humana.*

---

---

---

---

---

---

---

---

IMPORTANTE

*Refletir e Responder – No cotidiano de nossas vidas nos deparamos com a existência de diversas normas, escritas ou não. Reflita, relacionando em seu memorial qual desses tipos de normas são para você mais importantes. Justifique.*



## 1.2 A norma jurídica

As tais normas obrigatórias que regulam as relações sociais são também conhecidas como **normas jurídicas**, fundamentais para a constituição e a existência do Direito.

Sendo o homem um ser social e só existindo Direito onde há sociedade, as normas jurídicas são naturalmente regras de caráter social. Todavia, não são as únicas: existem outras regras que disciplinam a vida social.

Vejamos algumas:

*Normas técnicas: são regras que indicam a maneira correta de realizar determinadas tarefas.*

No ambiente escolar observamos a existência de diversos procedimentos de conduta. Na secretaria da escola, por exemplo, são seguidas certas rotinas para efetivação das matrículas dos alunos. Por outro lado, nas cantinas, locais onde são preparadas as refeições dos alunos, é essencial a observação de regras de conservação, acondicionamento dos alimentos e higienização dos equipamentos.

*Normas religiosas: são baseadas na revelação de princípios de fé, no culto ao sobrenatural.*



Saiba mais sobre normas técnicas no site: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8535&p=2a>

As pessoas procuram no misticismo algo que lhes transmita paz de espírito e segurança, diante das incertezas de suas existências. Por isso, a religião sempre desempenhou uma função social destacada.

*Normas morais: conjunto de regras de conduta admitidas em determinada época por um grupo de homens. As normas morais fundamentam-se na consciência de cada um.*

Neste ponto, é necessário que façamos uma distinção entre as **normas jurídicas** e as **outras normas sociais**. Tal distinção pode ser sintetizada a partir de algumas características relevantes:



a) **Coercibilidade:** as normas jurídicas contam com a força coercitiva do Estado para impor-se sobre as pessoas. O mesmo não é comum acontecer com as normas não-jurídicas. Por exemplo, quando um católico não vai à missa aos domingos ou um evangélico pentecostal ingere bebida alcoólica, suas condutas ofenderiam apenas aos ensinamentos de suas confissões religiosas. De forma contrária, quando uma pessoa comete um assassinato, sua conduta, além de contrariar normas morais e religiosas, fere norma prevista no Código Penal, provocando a ação punitiva do Estado. O sentido coercitivo da norma existe de modo potencial, tornando-

se efetiva e caracterizando-se em sanções nos casos de transgressões do dever. Ao tomarmos conhecimento de uma norma, tornamo-nos cientes das conseqüências decorrentes de seu não-cumprimento.

b) **Bilateralidade atributiva:** é a capacidade de atribuir à outra parte ou pessoa o direito de exigir o cumprimento do dever



imposto pela norma, ou seja, o direito de um é o dever do outro.

Se o diretor de uma escola aluga um ônibus, por exemplo, para uma determinada excursão com os alunos, ele contraiu junto à empresa de transporte uma obrigação de pagamento por serviços prestados. Ao mesmo tempo, a empresa de ônibus é obrigada, por força de contrato, a responsabilizar-se junto ao contratante, o diretor da escola, pelas condições de segurança do veículo e pelo cumprimento de um tempo máximo para fazer o trajeto. Os dois, o diretor e a empresa de transporte, têm deveres de caráter bilateral e atributivo um com o outro.

c) **Heteronímia:** as normas jurídicas nos sujeitam à vontade alheia, à vontade dos que têm o poder de regular nossa conduta.

**Heterônomo é contrário de autônomo**, as normas morais, desse ponto de vista, seriam autônomas, uma vez que dizem respeito à consciência de cada um. O juízo moral tem a ver com a consciência do próprio indivíduo. As normas morais colocam para o próprio sujeito uma escolha entre as ações que pode praticar, nos limites de si próprio.



Dessa forma, mesmo um homem solitário, que vive em uma ilha e convive apenas com sua própria consciência, com seus temores e mitos, viveria sob normas, ou seja, sob o juízo moral, mas não aconteceria o surgimento do Direito, enquanto norma social.

Tradicionalmente, costuma-se reconhecer que as normas jurídicas visam realizar os ideais de justiça. Seria, então, a justiça o rumo que dá sentido à existência na norma jurídica.

Na prática, sabemos que a norma jurídica, bem como o processo judicial, ainda está longe de implementar de forma satisfatória os ideais de justiça. Isso acontece porque as leis não exprimem de forma plena o consentimento da maioria; ao contrário, a minoria que detém o poder econômico é quase sempre a favorecida no teor das leis.



*O homem sozinho, vivendo em uma ilha deserta, pode ser sujeito do Direito? Você conhece normas jurídicas que considera injustas?*

A partir das reflexões que acabamos de fazer a respeito das normas jurídicas, podemos defini-las da seguinte forma:



*Para Miguel Reale, a doutrina não é uma fonte do direito, mas, sim, um instrumento adicional que junto com os Modelos Jurídicos complementam as fontes do Direito. Ele reorganizou as fontes do direito com base na sua Teoria Tridimensional do Direito da seguinte forma: lei, jurisprudência, costumes e ato negocial.*

*Normas jurídicas são normas sociais, garantidas pelo poder de coerção do Estado, cujo objetivo formal é a promoção da justiça.*

### 3.3 As fontes do Direito

Fonte é, em sentido amplo, o local onde nasce ou brota algo. Quais são as fontes do Direito e das normas jurídicas?

Ao ter um direito violado, ameaçado, ou quando deseja que lhe seja declarado um determinado direito, uma pessoa vai ao juiz, por meio de ação apropriada, para que seja resolvido o seu problema. Essa ação pode ser inclusive contra o próprio Estado.

Quando o Estado não garante vagas nas escolas para os alunos de uma determinada comunidade, os cidadãos poderão acionar o Ministério Público, que intervirá junto ao poder judiciário no intuito de que a reivindicação seja atendida. O juiz, para solucionar os conflitos e as divergências, usa **a lei que é a fonte principal e imediata do Direito**. A lei, presente na legislação, é a norma jurídica elaborada pelo **poder legislativo**. Dessa forma, as leis distinguem-se, em sua origem, dos decretos, regulamentos e portarias expedidos pelo poder executivo.

O Direito possui também fontes mediatas ou secundárias. Vejamos:

**a) Analogia:** quando uma norma jurídica omite sobre determinada situação, o juiz se valerá de outras normas que se apliquem a situações similares para promover a legalidade e a justiça.

*Por exemplo: se as leis que regem as carreiras dos servidores públicos de um Estado são omissas em relação a uma determinada questão, o juiz poderá considerar em sua decisão o estabelecido no Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União ou, até mesmo, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), no que tange à mesma questão.*

---

---

---

---

---

---

---

---

**b) O costume jurídico: é a norma jurídica que não faz parte da legislação, ou seja, são normas aceitas por todos, criadas de forma espontânea pela sociedade, e que se consolidam com o tempo, tornando-se obrigatórias. Nas comunidades primitivas, o costume era a principal fonte do Direito. Não existiam leis escritas, as normas se fixavam pelo uso repetitivo de regras que se transmitiam oralmente, de geração em geração.**



Atualmente, com exceção de algumas sociedades, o costume deixou de ser a principal fonte do Direito, mantendo seu valor como fonte alternativa ou complementar, nos casos em que a lei não existir. Um costume muito aplicado em nossos dias é o uso do cheque pré-datado, que ainda não possui regulamentação legal.

O costume, é importante ressaltar, jamais poderá se aplicado se for contrário a uma determinação legal. Somente uma nova lei pode revogar a lei antiga. Em muitas situações, no entanto, as leis não são efetivamente aplicadas por serem contrárias aos hábitos tradicionais das comunidades. A faixa de pedestres, por exemplo, apesar de estabelecida como norma legal, é pouco respeitada na maioria das cidades brasileiras.

**c) A Jurisprudência: é o conjunto de decisões repetidas pelos tribunais sobre determinada matéria.** A jurisprudência forma-se a partir de soluções adotadas pelos órgãos da justiça, ao julgar casos ou questões jurídicas semelhantes.

Ao tomarem conhecimento que um sindicato de trabalhado-



*Estado é uma comunidade organizada politicamente, ocupando um território definido, normalmente sob uma Constituição e dirigida por um governo; possui soberania reconhecida internamente e por outros países.*

res de um determinado **Estado** obteve, na justiça, vantagens ou direitos a partir de certas condições comuns, trabalhadores de outras unidades da Federação, certamente, também correrão às barras da justiça, confiantes no mecanismo da jurisprudência para tentarem obter os mesmos direitos e vantagens.

**d) A Doutrina:** esta surge como produto da reflexão e das pesquisas desenvolvidas pelos grandes juristas, constituindo-se em um conjunto sistemático de teorias sobre a ciência do Direito.

O entendimento comum sobre determinadas questões, construído por vários especialistas de notório saber jurídico, acaba por se constituir em dispositivos que orientarão os legisladores e os operadores do Direito.

## 1.4 O Direito e suas vertentes

O Direito divide-se em dois grandes ramos: **Direito Público** e o **Direito Privado**.

**O Direito Público é o ramo do Direito que trata das relações entre os Estados ou entre os Estados e os indivíduos.** O Direito Público se origina sempre no poder público, diz respeito a todos os cidadãos e deve ser obedecido por todos. Como exemplo disso, temos a cobrança de impostos, ação criminal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, questões relativas à matéria constitucional, entre outros.

**Já o Direito Privado é o ramo do Direito que trata das relações entre as pessoas.** Nas relações jurídicas de Direito Privado, o Estado pode participar como sujeito ativo ou passivo, coordenando as relações entre os partícipes. Isso ocorre, por exemplo, em casamentos, locação de bens, contratos de trabalho, cobrança de dívidas, etc.

Entre os juristas, não existe unanimidade em relação aos critérios que diferenciariam, com precisão, os limites entre Direito Público e Privado. Em uma relação contratual de trabalho, por exemplo, se uma das partes se sentir prejudicada, recorrerá às instâncias do Estado (delegacias regionais do trabalho, poder judiciário), que é fonte do Direito Público para resolver uma questão de relação entre pessoas, que seria objeto do Direito Privado.

## 1.5 Direito e Ideologia

Após conhecermos diversos conceitos relacionados ao universo jurídico, é hora de refletirmos um pouco sobre o papel do Direito enquanto regulador das relações sociais, muitas vezes atuando como instrumento de reprodução e manutenção da sociedade.

*É importante compreendermos o verdadeiro sentido das normas jurídicas. Qual a origem das leis? A quem servem? Estariam sempre a serviço da maioria?*



Quando pensamos em ideologias jurídicas, pensamos em um imenso repertório teórico, presente na história da humanidade desde os mais remotos tempos. Contudo, não sendo objetivo deste curso uma análise aprofundada, tomaremos como referência duas linhas fundamentais, o **positivismo** e o **jusnaturalismo**, adotadas pela maioria dos juristas.

O **positivismo jurídico** compreende o Direito como algo travestido em normas, quando já normatizado. Seu parâmetro é o da ordem estabelecida, que se baseia em normas sociais não jurídicas (o costume, por exemplo) ou se vincula ao Estado, órgão centralizador do poder. É por meio desse tipo de acepção do Direito que a classe dominante detém o monopólio de produzir e controlar a execução das normas jurídicas.

**Os limites para essas normas jurídicas serão estabelecidos por elas mesmas.** Dessa forma, o Direito passa a ser apenas uma técnica de organizar a força do poder. Para o positivismo, **as normas obrigatórias, as quais regulam as relações sociais, são as que constituem o próprio Direito.**

*Quando tratamos as normas jurídicas a partir da abordagem positivista, na prática, referimo-nos às normas impostas pela classe dominante, legitimando a estrutura social estabelecida.*



Conheça mais sobre o positivismo jurídico no site: [http://www.puc-rio.br/direito/pet\\_jur/c3pessan.html](http://www.puc-rio.br/direito/pet_jur/c3pessan.html)

Outras normas, elaboradas por grupos dominados ou classes subalternas, têm dificuldade de reconhecimento perante o sistema jurídico, exceto quando não confrontam o sistema.

Os positivistas deduzem todo o direito de certas normas, que supostamente o revelariam. Eles tomam as leis aqui e agora, supondo-as como imutáveis.

Por exemplo, os positivistas agem como aquele sujeito que se veste de policial e sai pelas ruas com ares de autoridade,

querendo que todos acreditem que ele é um agente da lei simplesmente por causa da farda, sendo que ele, na verdade, pode ser um médico, um professor, um funcionário da educação, ou qualquer outro profissional.

Contudo, ao se criticar o positivismo, observa-se que, da mesma forma que a roupa não faz o monge, as normas jurídicas também podem não representar sempre o que é justo.



*Onde fica, perante a visão positivista, o direito de resistência à tirania? Como defender a luta contra as leis que no Brasil Imperial legitimavam a escravidão? Como ficariam o direito à vida das mulheres ameaçadas pela “legítima defesa da honra dos homens”? E a guerra das nações mais fracas que têm sua soberania ameaçada por estados militarmente mais fortes?*



*A equidade é uma forma de aplicar o direito, mas sendo o mais próximo possível do justo, do razoável. O fim do Direito é a justiça, além de valores suplentes como a liberdade e igualdade. Mas é difícil definir o “justo”, pois pode existir na concepção de quem ganhou a causa e não existir na de quem perdeu. É necessário um ideal de justiça universal.*

Por sua vez, o **jusnaturalismo** propõe que o Direito deve ser avaliado a partir de determinados valores, princípios ou preceitos imutáveis que compõem o chamado Direito Natural. Haveria uma justiça maior, anterior e superior ao Estado, vinda da própria natureza ou de Deus. De acordo com o Direito Natural, prevaleceriam os critérios de **equidade**, não somente como elemento de adaptação da norma ao caso concreto, para atenuar seu rigor, mas também e, principalmente, como elemento de prudência e de equilíbrio que deve dirigir as decisões judiciais, promovendo os direitos humanos fundamentais e a cidadania.

*Assim, observa-se que o jusnaturalismo, como fiel da balança, estimularia a incorporação do sentimento de equidade ao cotidiano, no propósito de que se estabelecesse um critério de moderação na apreciação das questões relevantes para o mundo do Direito.*

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Nesse contexto, o direito deveria ser aplicado de uma forma mais compreensiva, atento às inconstâncias da natureza humana e baseado na ética, buscando sempre realizar **justiça, dignificando todo indivíduo.**

Ocorre, entretanto, que o **Direito Natural**, que se origina da natureza das coisas, também pôde, e ainda pode, ser invocado para justificar determinada ordem social estabelecida. Lembremos da opressão que sofrem as mulheres nos países fundamentalistas islâmicos, onde a submissão feminina e a prevalência masculina são vistas como algo “natural”, inspirado na vontade divina.

Em sociedades, cujo modo de produção econômica é baseado no escravismo, o fato de um povo submeter outro à escravidão também é visto como algo “natural”, justificado pelo fato de os escravizados não professarem a mesma religião, serem “infiéis”, ou não pertencerem à mesma etnia, serem “racialmente inferiores”.

A partir do esforço de superação do dualismo entre direito positivo e direito natural, surgiu uma maneira **histórico-crítica** de interpretar as normas jurídicas. Esta visão, de imediato, questiona a “paternidade” das leis, isto é, procura quem faz ou fez as leis, concluindo que elas são criações culturais e humanas, permitindo portanto diferenciar-se no espaço e no tempo. Fica patente que elas respondem a interesses de alguns grupos ou pessoas. Em um segundo passo, essa interpretação busca identificar quais os interesses desses grupos, transmitidos às leis.

Tomemos o exemplo de alguns itens do artigo 5º da Constituição, principalmente aqueles sobre a propriedade.

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.



*Agora você deve se perguntar: quem criou a lei que garante a propriedade? A quem favorece esta lei? Como se explica o conflito entre os incisos XXII, XXIV e o XXIII?*

Respondendo a essas perguntas, iremos compreender o que são as leis, quem as criou, a quem elas favorecem e a quem elas prejudicam.



*Quanto à propriedade da terra, será que sempre ocorreu da forma como conhecemos hoje, com alguns poucos homens se apropriando individualmente de grandes extensões, em prejuízo da imensa maioria, privada de um palmo de terra para trabalhar e sobreviver?*

Ao observarmos as sociedades ditas “primitivas”, verificamos que os homens viviam harmoniosamente, explorando de forma coletiva a terra, a qual, para esses grupos era um “patrimônio transcendental”, ou seja, pertencente não a uma geração, mas a todas as gerações do clã.



Assim, podemos perceber que, para corrigir as distorções tanto do positivismo jurídico quanto do jusnaturalismo, devemos examinar não só o que os homens pensam e falam sobre o Direito, mas refletir juridicamente sobre o que eles fazem. Chegaremos então ao que o jurista Roberto Lyra Filho chamou de **dialética do Direito**, “não como simples repercussão mental na cabeça dos ideólogos, mas como fato social, ação concreta e constante, donde brota a repercussão mental”.



*Pesquise e destaque, na Constituição Federal, outros exemplos de incoerência entre a norma escrita e a realidade do cotidiano. Veja, por exemplo, as leis que tratam do salário mínimo ou de outros direitos dos trabalhadores, dos princípios da educação, dos deveres do Estado para com a educação e com a seguridade social, etc. Registre suas conclusões em seu memorial.*

PRATIQUE





# 2

## O mundo do trabalho

## 2.1 As necessidades humanas e os fatores de produção

As pessoas, individual e coletivamente, apresentam necessidades **materiais** e **não-materiais**. Individualmente, necessitam alimentar-se, vestir-se, ter lazer, tomar remédios quando doentes, bem como receber educação, participar de eventos culturais. Muitas vezes, os recursos de cada um são insuficientes para atender a todas as suas necessidades.

As pessoas, como coletivos, também têm suas necessidades: precisam de estradas, pontes, hospitais, escolas, defesa, justiça. A sociedade, por sua vez, em função de problemas orçamentais, vê-se impossibilitada de ser atendida e de atender a todas as suas demandas.

A satisfação de necessidades **materiais (alimentos, roupas ou moradia)** e **não-materiais (educação, lazer e cultura)** força seus membros a se ocuparem de determinadas atividades produtivas, as quais produzem os bens e serviços de que precisam, para que depois sejam distribuídos entre seus membros.

No entanto, apesar de todo esforço, as **necessidades humanas serão sempre ilimitadas, porém os recursos econômicos são limitados**. Esta é uma realidade inalterável.

Os países apresentam graus diferenciados na avaliação da qualidade de vida de suas populações e essas diferenças, algumas vezes, são radicais. Em alguns, há alimentos e bens materiais abundantes, enquanto em outros, mais atrasados em termos de desenvolvimento econômico, existem milhões de pessoas vivendo na mais absoluta pobreza e muitas chegam a morrer de fome. Pode parecer estranho falar em carências em termos gerais, quando a impressão é que isso não é problema para alguns. Ocorre que a carência de bens muitas vezes não é um problema

tecnológico, mas uma **questão relativa**, uma vez que os bens e serviços são escassos em relação não apenas a necessidades reais, mas também aos desejos dos indivíduos, a seus sonhos e expectativas.

As pessoas, em geral, quanto mais têm, mais desejam. Em todas as sociedades, tanto nas ricas como nas pobres, os desejos dos indivíduos não podem ser completamente satisfeitos. Ao buscar satisfazer suas necessidades, as pessoas procuram,



normalmente, estabelecer suas preferências. Os primeiros bens desejados são os que satisfazem as necessidades básicas ou primárias, como alimentação, vestuário, moradia e saúde. Satisfeitas essas necessidades, os indivíduos tentam satisfazer outras mais refinadas, como as de turismo, de ir ao cinema e teatro, estudar mais.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Refletir e Responder – Em sua opinião, qual o papel da mídia no estímulo ao consumo? Você, hoje, sente algumas necessidades que não tinha há alguns anos? Quais? Registre-as em seu memorial.**



### Fatores de produção

Vimos que, para a satisfação das necessidades humanas, é necessário produzir bens e serviços. Para a execução desse processo, é necessário o emprego de recursos produtivos, denominados **fatores de produção**. Esses fatores são tradicionalmente classificados em três grandes categorias:

- a) **Terra:** esse termo é usado em sentido amplo, indicando não só a terra passível de cultivo e usada para ocupação urbana, mas também os recursos naturais.
- b) **Trabalho:** esse fator refere-se tanto à capacidade física quanto às faculdades intelectuais dos seres humanos, que atuam no processo produtivo. No processo de produção, o trabalho é o fator básico. Utilizando-se das matérias primas, obtidas diretamente da natureza ou com a ajuda das ferramentas e do maquinário, os seres humanos transformam essas matérias primas em bens de consumo.
- c) **Capital:** compreende não só os recursos financeiros, mas também as edificações, as fábricas, o maquinário e os equipamentos. Nas economias capitalistas geralmente são de propriedade de particulares.

Levando-se em conta esses três fatores, está claro que para que haja distribuição e consumo de bens e serviços é necessário que tenha havido produção desses bens e serviços. O que torna a **produção** a atividade mais importante de um país.



Para muitos autores, a tecnologia seria, no processo moderno de produção, o quarto fator produtivo; para outros, no entanto, ela seria apenas um suporte do capital.

*Produção é a transformação da natureza, tendo como resultante a criação de bens que vão satisfazer as necessidades humanas. Produzir é recombinar os elementos da natureza.*

## 2.2 Os modos de produção e a transformação da sociedade

As empresas combinam em seu processo produtivo os fatores trabalho, terra e capital. Esses elementos estão presentes tanto no trabalho de um marceneiro como em uma grande indústria moderna.

A combinação do fator trabalho humano com os fatores terra e capital recebe o nome de forças produtivas.



As **forças produtivas** são muito dinâmicas e alteram-se ao longo da história. Até o século XVIII, a produção utilizava ferramentas e instrumentos simples, movidos por força humana, animal ou pela energia da água ou do vento, como os moinhos do romance *Dom Quixote de La Mancha*, do escritor Miguel de Cervantes.

Com a Revolução Industrial, ocorrida no século XVIII, foram inventadas máquinas, que utilizavam o vapor e a eletricidade como fontes de energia. Isso promoveu grande mudança nas forças produtivas, uma vez que foram alteradas tanto as técnicas de trabalho, quanto os demais fatores de produção.

No processo de produção dos bens e serviços de que necessitam, as pessoas estabelecem relações entre si, dependendo umas das outras. Assim sendo, o trabalho é um ato de caráter social, sendo realizado em sociedade.

As relações estabelecidas entre as pessoas no processo produtivo, bem como na troca e distribuição de bens e serviços, são chamadas **relações de produção**. Essas relações são as relações fundamentais de toda a sociedade humana, pois revelam a maneira pela qual os homens, a partir das condições

dadas pela natureza e utilizando-se de técnicas, organizam-se. As relações de produção corresponderão também, como vimos antes, a um determinado estágio das forças produtivas.

Quando os instrumentos de pedra foram substituídos pelos de metal e, muito mais tarde, quando os sapatos começaram a ser fabricados por máquinas e não mais de forma artesanal pelas mãos humanas, presenciamos alterações das forças produtivas que, por sua vez, trouxeram mudanças nas formas pelas quais os homens se relacionavam.

Denominamos **modo de produção** a maneira pela qual a sociedade produz bens e serviços, a forma como os utiliza e como os distribui, ou seja, como se dá a organização das forças produtivas em determinadas relações de produção num certo momento da história. O modo de produção também definirá o sistema econômico vigente.

Cada sociedade tem, em um período histórico, uma forma de produção que a caracteriza e sua história estará sempre ligada ao grau de desenvolvimento de seu processo produtivo.

O surgimento dos principais modos de produção ocorre a partir das mudanças nos processos de desenvolvimento. Esses modos estarão aqui classificados como: primitivo, patriarcal, escravista, feudal, capitalista e socialista.

A **comunidade primitiva** foi a primeira forma de organização humana. Os homens se organizaram para enfrentar desafios da natureza hostil. Viviam em tribos nômades e dependiam exclusivamente dos recursos da região onde se estabeleciam. Sobreviviam graças à caça, pesca e colheita de frutos silvestres. Os meios de produção, as áreas de caça, assim como todos os recursos oferecidos pela natureza, eram de propriedade comum.

Gradualmente, a espécie humana começou a cultivar a terra, produzindo frutas, verduras, legumes e cereais, passando também a domesticar alguns tipos de animais. Surge então o **modo de produção patriarcal**. Com a transformação das forças produtivas, alteram-se também as relações sociais. Certos bens, que antes eram coletivos, agora se tornam particulares, surgindo a propriedade privada. A figura do pai passa a ser a figura central da família, o patriarca.

O modo de **produção escravista** é resultado do aumento da produção **além** do necessário para a sobrevivência do grupo, exigindo a utilização de mais força de trabalho, obtida geralmente entre prisioneiros de guerra, transformados em escravos.



*Conheça mais sobre os modos de produção no site [http://pt.wikipedia.org/wiki/Modo\\_de\\_produ%C3%A7%C3%A3o](http://pt.wikipedia.org/wiki/Modo_de_produ%C3%A7%C3%A3o)*



*A escravidão, também conhecida como **escravismo** ou **escravatura**, foi a forma de relação social de produção adotada, de uma forma geral, no Brasil desde o período colonial até o final do Império. A escravidão no Brasil é marcada principalmente pelo uso de escravos vindos do continente africano, mas é necessário ressaltar que muitos indígenas foram vítimas desse processo.*

Na **sociedade escravista**, os fatores de produção eram todos de propriedade do senhor: terras e demais recursos naturais, ferramentas, escravos e sua força de trabalho.

O modo de produção escravista predominou na Antiguidade, mas também existiu no Brasil, enquanto colônia de Portugal e no período imperial.

O **modo de produção feudal** predominou na Europa ocidental durante toda a Idade Média, permanecendo até o século XVI. A base econômica do feudalismo é a propriedade dos meios de produção pelo senhor feudal. As terras, moinhos, entretanto, não eram trabalhados por escravos de sua propriedade, mas por servos, moradores de seus domínios que cultivavam uma parte do feudo em troca de impostos, de rendas da produção e de dias livres de trabalho nos serviços comuns. Em vez de relações escravistas, vigoravam relações servis. Os conflitos e contradições de interesses entre as duas classes do feudalismo concorreram para o surgimento de um novo personagem da história, os burgueses, servos dedicados ao artesanato e ao comércio, que pouco a pouco conseguiram se desvincular do antigo senhor.

Com o desmoronamento do modo de produção feudal, surgiu o **capitalismo**. As origens do capitalismo tiveram como causas, entre outras:

- a) Crescimento populacional;*
- b) Desenvolvimento de novas técnicas de produção agrícola;*
- c) Renascimento urbano, com o crescimento da atividade comercial.*

No modo de produção capitalista, as relações de produção baseiam-se na propriedade privada dos meios de produção pelo burguês, que substituiu o senhor feudal, e na força de trabalho dos proletários, que a vendem aos proprietários a troco de salário.

A classe burguesa é dona dos bancos, das fábricas, das terras, dos meios de transporte, etc. O trabalhador assalariado não é obrigado, como o servo, a ficar na mesma propriedade. Ele é “livre” para se empregar na propriedade do capitalista que o aceitar para trabalhar.

O crescimento da produção no capitalismo é motivado pelo anseio de lucro. Com o objetivo de aumentá-lo, os patrões



procuram intensificar a produção por meio da aquisição de novas máquinas e equipamentos, implementar novas técnicas e exigir maior produtividade dos operários, por meio do processo produtivo mais racionalizado.

Ao comprar a força de trabalho, o capitalista poderá utilizá-la da forma mais intensiva possível para maximizar seus lucros. Ao vender sua força de trabalho ao capitalista, todo o valor ou todo o produto produzido pelo operário pertencerá ao capitalista.

O sistema capitalista, como o feudal e os modos de produção que o precederam, é carregado de contradições que trarão conflitos e porão em cheque sua estabilidade.

Segundo Marx\*, a classe trabalhadora deverá organizar-se em um partido operário, para destruir o Estado burguês e criar um novo Estado capaz de suprimir a propriedade privada dos meios de produção, estabelecendo um novo modo de produção: a sociedade socialista.

Contudo, o que se observou foi que, à medida que o modo de produção capitalista se superava, a classe dominante procurava atrasar sua transformação, mantendo suas **superestruturas**<sup>(\*)</sup>, camuflando suas contradições e impondo medidas reformistas, que confundiam e confundem as classes oprimidas.

A base econômica do **socialismo, sistema que se propõe a responder as contradições do capitalismo**, é a propriedade social dos meios de produção. Assim, os meios de produção seriam públicos ou coletivos, não existindo empresas privadas. A sociedade socialista tem como objetivo a satisfação completa das necessidades materiais e culturais da população: saúde, educação, habitação e emprego. Não há separação entre os proprietários do capital e os da força de trabalho. As diferenças sociais continuariam a existir, mas não seriam tão gritantes, nem ocorreriam pelo fato de alguns terem a acesso a certas oportunidades e outros não.

**Refletir e responder – Aprendemos que as mudanças no modo de produção de uma determinada sociedade provocam alterações em todos os aspectos das relações sociais. Pesquise em livros de história e responda: que implicações a Revolução Industrial trouxe para a ampliação do acesso a educação?**

(\*)A superestrutura é constituída pelas instituições jurídicas e políticas e por determinadas formas de consciência social (ideologia). O Estado é a parte principal da superestrutura.

---

---

---

---

---

---

---

---



*Karl Heinrich Marx, intelectual alemão, considerado um dos fundadores da Sociologia. Também podemos encontrar a influência de Marx em várias outras áreas, tais como filosofia, economia e história, já que o conhecimento humano, em sua época, não estava fragmentado em diversas especialidades da forma como se encontra hoje. Teve participação como intelectual e como revolucionário no movimento operário, sendo que ambos (Marx e o movimento operário) influenciaram uns aos outros durante o período em que o autor viveu.*



## 2.3 Trabalho e alienação



O trabalho, fator de produção, é ao mesmo tempo processo físico ou mental por meio do qual o homem modifica a natureza, criando bens e serviços de que precisa, estabelecendo relações entre os homens e os grupos sociais. Além disso, também transforma o homem. Pelo trabalho, o homem produz a si mesmo, desenvolvendo habilidades e a imaginação, conhecendo e desafiando as forças da natureza, atingindo seus próprios limites. O homem, mediante o trabalho, não permanece o mesmo. O trabalho muda a visão que ele tem do mundo e de si mesmo.



*Refleta um pouco sobre as mudanças que ocorreram como você mesmo. Como era sua vida e sua visão de mundo quando estudante e, depois, como funcionário da educação? Pense nas mudanças ocorridas nesse processo e comente com seus colegas.*

O conceito de trabalho trouxe durante muito tempo à tona uma carga negativa, como se ele fosse tarefa indigna de homens livres e racionais. No Gênesis, primeiro livro bíblico, aparece como uma condenação, um castigo pelo pecado cometido por Adão e Eva.



Na Antiguidade o trabalho manual era desvalorizado por ser tarefa de escravos. Aos homens livres cabiam somente as atividades teóricas e a contemplação.

A situação começa a mudar na Idade Moderna, com o crescente interesse pelas novas técnicas de produção e pela ascensão da burguesia, classe que, como vimos, teve origem entre os antigos servos feudais, agricultores ou artesãos que emigraram dos feudos para os “burgos” ou cidades e dedicaram-se ao comércio, tendo uma outra visão a respeito do trabalho.

A busca de novos mercados estimulou o desenvolvimento das navegações, que culminou a partir do século XV na descoberta de um novo caminho para as Índias e o

encontro das terras do novo mundo, as Américas.

O capital acumulado pelas aventuras marítimas e pela dinamização do comércio permitiu tanto o investimento em máquinas, as quais apresentaram muitas inovações a partir do século XVII, como a aquisição de um maior volume de matérias-primas. Muitas famílias que desenvolviam trabalho doméstico e artesanal nas antigas corporações e manufaturas, em função da nova dinâmica da economia, foram obrigadas a dispor de seus instrumentos de trabalho para sobreviver, ou seja, tiveram de se tornar trabalhadores assalariados.

A produção cresceu substancialmente nos galpões das futuras fábricas, onde os trabalhadores eram submetidos a novas rotinas de trabalho, com ritmo e horários não mais determinados por eles. Os frutos do trabalho também não mais lhes pertenciam, sendo vendidos pelo patrão, que se apropria dos lucros. Nasce nesse momento uma nova classe: **o proletariado**.

A mecanização do setor têxtil sofreu um grande impulso na Inglaterra, no século XVIII, com o aparecimento da máquina a vapor, que levou também ao aperfeiçoamento outros setores da indústria, como a metalurgia.

A questão social, no entanto, teve sua situação agravada com o aumento da exploração do trabalho e com as condições degradantes de vida. Jornadas de até 18 horas, sem direito a férias, aposentadoria e outras garantias sociais. Em repúdio a essa situação, surgiram no século XIX os movimentos socialista e anarquista, que lutavam para mudar a situação de penúria da classe trabalhadora.

Antes, quando trabalhava nas manufaturas, corporações ou oficinas de artesanato doméstico, o trabalhador tinha conhecimento e controle de todas as etapas da produção, desde a concepção até a execução. Com as novas relações de produção, permeadas por uma maior complexidade imposta pela divisão do trabalho, isso não era mais possível.

Esse momento é marcado pela separação entre o processo de criação e execução do trabalho: um grupo reduzido de pessoas cria e projeta o que será produzido, ao passo que a outro grupo, em geral mais numeroso, cabe a simples execução do trabalho, sempre em partes, pois cada um executa repetitivamente uma fase do processo.

A idéia da divisão do trabalho se intensificou quando **Henry Ford** introduziu o sistema de linha de montagem na indústria



*Proletariado é o conjunto de trabalhadores que necessitam vender o seu trabalho a um empresário capitalista. O proletariado é a classe trabalhadora urbana, surgida na Revolução Industrial.*



*Henry Ford foi o fundador da Ford Motor Company e o primeiro a aplicar a montagem em série de forma a produzir, em massa, automóveis a um preço acessível. Esse feito não é notável apenas pelo fato de ter revolucionado a produção industrial mas, também, porque influenciou de tal forma a cultura moderna que alguns acadêmicos, sociólogos e historiadores, que identificam essa fase social e econômica da história como Fordismo, geralmente relacionado, também, com o taylorismo.*



automobilística, no século XX, reduzindo o trabalhador a uma condição quase robótica, executando gestos mecânicos e previamente calculados.

O produto do trabalho do operário é alheio à sua vontade, à sua consciência e a seu controle. Quem produz não se reconhece no que produz. O produto surge como algo separado do produtor e mais importante que ele. Esse processo foi conceituado por Marx como **fetichismo da mercadoria**.

A mercadoria deixa de ser o simples resultado do processo produtivo ou a projeção do trabalho humano, para valer por si mesma, como realidade autônoma, não mais determinada, mas determinante na vida do homem.

Nesse instante, ocorre o fenômeno da **reificação** do homem, ou seja, o ser humano passa a ser coisa, tal como seu produto. É o contrário do que ocorre no fetichismo, quando a mercadoria se “humaniza”, fazendo os homens se submeterem às leis do mercado. Esses movimentos do mercado irão levá-los a enfrentar crises, como superprodução, guerras e desemprego. O homem reificado é o homem desumanizado, alienado de si mesmo, tornado coisa (“Res, rei” – em latim, significa “coisa”).



*Pesquisar – Procure em uma locadora de vídeo de sua cidade o filme **Tempos Modernos**, de Charles Chaplin, popularmente conhecido como **Carlitos**. Esse filme mostra de forma bastante irônica a esquizofrenia da mecanização do trabalho. Assista e debata com seus colegas de curso ou de trabalho a seguinte questão: os funcionários da educação e os professores de sua escola têm tido oportunidade de participar da elaboração do projeto político pedagógico ou serão apenas meros executores de algo que não conceberam? Registre a discussão em seu memorial.*

# 3

**A Constituição Federal  
e conquista da  
cidadania do  
trabalhador brasileiro**

### 3.1 Aspectos jurídicos, sociológicos e éticos da cidadania

Nesta unidade, conversaremos sobre algo que é muito importante, a cidadania, que por definição é a qualidade ou condição de cidadão. E o que é ser “cidadão”? Podemos definir cidadão como “o indivíduo que, consciente de seus direitos e deveres, participa ativamente das questões que envolvem a sociedade”.(Herbert de Souza, o Betinho)

Vivendo em sociedade, ligamo-nos por relações sociais de vários níveis. O que ocorre na vida em sociedade sempre dirá respeito a todos nós. Bem dizia o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, talvez o maior exemplo nacional do que é ser cidadão: “tudo o que acontece no mundo, acontece comigo”.

A definição jurídica de cidadania, tal qual está no Dicionário Houaiss, mais parece uma distinção gramatical do que a descrição de uma atitude política: “condição de pessoa que, como membro de um Estado, se acha no gozo de direitos que lhe permitem participar da vida política”. Politicamente falando, cidadania representa responsabilidade e compromisso ativo com sua comunidade, com sua sociedade ou com seu país.

A idéia de cidadania ativa, ou cidadania militante, estará sempre relacionada àquele indivíduo que participa, cobra e questiona permanentemente os poderes constituídos.

Quando, por exemplo, mobilizamos nossa comunidade para que a reforma da escola do bairro em que vivemos seja incluída na proposta orçamentária do governo, para que a administração local faça a manutenção das áreas de lazer usadas por crianças e jovens, ou ainda, quando denunciemos situações de exploração do trabalho infantil, estamos exercendo nosso papel de cidadão.



**Refleta e Responda – *Em sua opinião, como a educação pode contribuir para que tenhamos uma sociedade mais cidadã? Como a escola onde você trabalha pode desenvolver em cada um dos estudantes e educadores sua responsabilidade de cidadãos? Registre sua opinião no memorial.***

Por força do **contrato social**, esperamos que o Estado produza bens e serviços sociais, como os de saúde, educação, segurança e previdência social, que devem ser distribuídos gratuitamente a toda sociedade.

*O contrato social é a passagem do estado de natureza à sociedade civil. É uma espécie de acordo pelo qual os homens abrem mão de parte de sua liberdade, concordando em transferir a um terceiro – o Estado – o poder para criar e aplicar as leis.*



*O contrato social (ou contratualismo) é um acordo entre os membros de uma sociedade, pelo qual reconhecem a autoridade, igualmente sobre todos, de um conjunto de regras, de um regime político ou de um governante. O contrato social parte do pressuposto de que os indivíduos o irão respeitar. Essa idéia está ligada com a Teoria da obediência. As teorias sobre o contrato social se difundiram nos séculos XVI e XVII como forma de explicar ou postular a origem legítima dos governos e, portanto, das obrigações políticas dos governados ou súditos.*

O bem público, sendo bem de todos, não pode ser de ninguém em particular. Ninguém pode se utilizar de bens públicos para fins particulares e os que assim procedem estão usurpando a sociedade, devendo ser condenados pelas leis do Estado.

*Um exemplo notório da utilização da coisa pública para fins particulares é a situação relatada pelos diretores mais antigos do Sindicato dos Auxiliares da Administração Escolar do Distrito Federal (SAE). Eles contam histórias de uma diretora escolar que, no tempo da ditadura militar, costumava convocar os funcionários sob sua chefia para dar “expediente” em sua residência, executando serviços particulares, para referida diretora no horário em que deveriam estar desempenhando suas funções na escola.*

**A separação entre o público e o privado na gestão do Estado é uma das maiores conquistas da sociedade contemporânea.** A partir da concordância de que todos são iguais, presume-se que o Estado deve estar a serviço de toda a sociedade e não apenas de uma minoria.

Os governantes devem exercer seus mandatos em nome do interesse geral. Mais do que ilegal, é antiético legislar em causa própria. Administrar recursos públicos no intuito de beneficiar interesses particulares é praticar abuso de poder.

Se quisermos garantir uma sociedade realmente democrática

e cidadã, devemos buscar em primeiro lugar a igualdade e a liberdade. A idéia da igualdade formal nasceu no período de formação dos Estados nacionais e se consolidou a partir da Revolução Francesa.

Alguns objetivos são essenciais para que tenhamos uma política de igualdade formal:

*a) combater todas as formas de preconceito e discriminação, seja por motivo de raça, sexo, religião, cultura, condição física ou econômica.*

*b) promover, por meio da educação, da saúde pública, da moradia, do emprego, do meio ambiente saudável e de outros benefícios sociais, a igualdade entre os desiguais.*



*Voltando aos livros de História Geral, pesquise sobre a Revolução Francesa. Discuta com os seus colegas de curso ou de trabalho as implicações políticas desse fato histórico para a consolidação do conceito de cidadania, inclusive no Brasil. Registro de Relatório de Atividades.*

### 3.2 As garantias constitucionais e a soberania popular

O Parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Isso garante a nós, brasileiros, o exercício da democracia e da soberania popular.

Em seu artigo 14, a Constituição Federal garante o exercício da soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto, secreto e com valor igual para todos, mediante:



- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

---

---

---

---

---

---

---

---

Para uma melhor compreensão, veremos a seguir o que significa cada termo acima referido.

**a) Plebiscito:** é uma forma de consulta direta ao cidadão, em que ele se manifesta sobre um assunto de extrema importância, porém, **antes** que uma lei sobre um determinado tema seja estabelecida. No Brasil, já foram realizados dois plebiscitos.

O primeiro, em 6 de janeiro de 1963, com o objetivo de ouvir os eleitores sobre a continuidade ou não do sistema parlamentarista de governo, instituído dois anos antes. Vamos recordar: depois que Jânio Quadros renunciou à presidência da república, as forças armadas, que não desejavam a posse do vice-presidente João Goulart, considerado radical e de esquerda, tentaram uma forma de conciliação. O intuito era evitar que se descumprisse a Constituição em vigor, que, como a atual, determinava a posse do vice-presidente, em caso de renúncia ou qualquer tipo de impedimento do titular. João Goulart assumiria a presidência, mas teria seus poderes limitados. No parlamentarismo, o poder de governar é do primeiro-ministro.

No plebiscito de 1963, o parlamentarismo foi rejeitado pela maioria. João Goulart conquistou seus plenos poderes, mas acabou deposto pelos militares, em 31 de março de 1964, através de um golpe de Estado.

**Dica – Busque em uma locadora os filmes “Pra frente Brasil”, de Roberto Faria e “O que é isso Companheiro”, de Bruno Barreto, este baseado em livro homônimo de Fernando Gabeira. Esses filmes retratam bem o período militar no Brasil.**



O segundo plebiscito de nossa história ocorreu em 21 de abril de 1993. Foi realizado novamente para que a população se

manifestasse sobre o sistema de governo, presidencialismo ou parlamentarismo, e ainda para decidir se o país deveria continuar sob o regime republicano ou optar pela volta à monarquia. Venceu a república presidencialista.

**b) Referendo:** é a forma de consulta popular pela qual a população em condições de exercer o direito do voto é chamada a manifestar-se sobre uma lei, de importância relevante, **após** ela ter sido elaborada e aprovada pelos órgãos competentes.

No dia 23 de outubro de 2005, os eleitores brasileiros compareceram às urnas para votar tópicos do referendo sobre o desarmamento. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, foi a maior consulta popular do mundo: 122.042.825 pessoas opinaram sobre a comercialização de armas de fogo no país, que acabou sendo aprovada pela maioria.

**c) Iniciativa Popular:** é o direito que os cidadãos brasileiros têm de apresentar projetos de lei para serem votados e eventualmente aprovados pelo Congresso Nacional. Para os cidadãos apresentarem um projeto de lei, é necessário a assinatura de 1% dos eleitores do país, distribuídos em pelo menos cinco estados brasileiros, aproximadamente 1.300.000 pessoas. Apesar de parecer um número alto, não é impossível mobilizar essas assinaturas.



*Um ótimo exemplo de projeto de iniciativa popular que obteve sucesso foi a que tratava da compra de votos de eleitores. Tramitando em tempo recorde, o projeto foi apresentado ao Congresso em 10 de agosto de 1999, aprovado em 21 de setembro pela Câmara dos Deputados e dois dias depois, 23 de setembro, pelo Senado Federal. Dessa forma, conforme o estabelecido pela Lei n. 9.840/1999, o “candidato que doar, oferecer, prometer, ou entregar ao eleitor, com o fim de obter o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição”, será punido com a cassação do mandato, além de multa.*

*A realização de plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular são o reconhecimento oficial de que o povo é um agente soberano ativo e não apenas um mero expectador da vida política. Os assuntos que dizem respeito essencialmente à vida de todos nós e ao futuro da nação brasileira não podem ser decididos apenas pelos governantes, têm de ser decididos pelo povo.*

O jurista Fabio Konder Comparato, professor de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo (USP), em entrevista à Agência Brasil, em outubro de 2005, defendia o caráter pedagógico da consulta popular. “À medida que o debate se amplia, a população começa a tomar conhecimento de toda a extensão do problema e essa é a função pedagógica dos referendos e plebiscitos”. Ou seja, os mecanismos de consulta popular podem ajudar a melhorar o nível de maturidade política da população.

**A consulta popular também pode ser um importante instrumento de segurança e ampliação dos direitos e garantias individuais. Esses direitos e garantias estão relacionadas nos artigos 5º a 7º da Constituição Federal de 1988.**

### Direitos e Deveres Individuais Gerais

Dentre os Direitos e Deveres Individuais e Gerais destacamos:

**Igualdade perante a lei** – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. São invioláveis os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações e ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da Lei.

**Liberdade de pensamento** – É livre a expressão do pensamento, vedado o anonimato. O anonimato seria a ocultação da identidade, praticada para fugir à responsabilidade civil por danos patrimoniais ou morais ou à responsabilidade penal por injúria, difamação ou calúnia.

**Liberdade de consciência** – É inviolável a liberdade de consciência e de crença. É assegurado o livre exercício dos cultos nos locais onde são praticados, observadas as disposições do direito comum quanto à ordem pública e aos bons costumes.

**Assistência religiosa** – É assegurada a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva.

**Liberdade de expressão** – É livre a expressão de atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura e licença.

**Direito à privacidade** – São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, bem como é assegurado o direito à indenização por danos materiais e morais decorrentes de sua violação.

**Inviolabilidade da casa, como asilo inviolável do indivíduo** – Ninguém pode penetrar em uma residência sem o consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito, para prestar socorro ou por autorização judicial, durante o dia.

**Sigilo de correspondência** – O cidadão tem direito ao sigilo de sua correspondência, das comunicações telegráficas, telefônicas e eletrônicas, bem como direito ao sigilo de seus dados pessoais.

**Liberdade de locomoção** – O cidadão não pode ser impedido de ir e vir no território nacional, em tempo de paz, podendo dele sair ou nele entrar com seus bens, observadas as obrigações tributárias e alfandegárias que possam prejudicar a economia nacional.

**Liberdade de reunião** – É permitida a reunião de cidadãos, pacificamente, e sem armas, em locais públicos.

**Liberdade de associação** – É plena a liberdade de associação para fins lícitos, exceto para fins paramilitares. Os cidadãos podem se associar para constituir sociedades comerciais ou civis, cooperativas, entidades esportivas, religiosas, sindicais, beneficentes e outras.

**Direito de propriedade** – É garantido na Constituição Federal o direito de propriedade, que se constitui no poder exclusivo do indivíduo sobre o que adquiriu, podendo usar esse direito da forma que melhor lhe aprouver.

**Direito de herança** – Todo cidadão tem direito de suceder os bens e direitos do falecido, nos termos da lei civil, sujeitando-se também a suceder as obrigações, seja a título universal ou testamental.

**Direito do consumidor** – O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa dos direitos do consumidor, visando proteger o adquirente no uso ou consumo de bens, mercadorias e serviços.

**Hábeas-corpus** – É uma garantia constitucional outorgada em favor de quem sofre ou está na iminência de sofrer coação, ameaça ou violência de constrangimento na sua liberdade de locomoção por ilegalidade ou abuso de poder da autoridade legítima. Além disso, serve como instrumento de controle da legalidade do processo penal.

**Hábeas-data** – É assegurado ao cidadão o direito de requerer em juízo o acesso ou a retificação de informações e de referências pessoais em registros e em bancos de dados oficiais ou particulares.

**Direito de petição** – Independentemente do pagamento de taxas, o cidadão pode representar-se perante os poderes públicos no sentido de defesa de seus direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder cometido por autoridade, pessoas físicas ou jurídicas.

**Mandato de segurança** – Instrumento jurídico que se destina a proteger o direito líquido e certo, não amparado pelo *hábeas-data* ou pelo *habeas corpus*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade de caráter público. A Constituição de 1988 também prevê o **mandato de segurança coletivo**, impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, organizações sindicais, entidades de classe ou associações.

#### A lei não prejudicará os seguintes direitos:

**Direito adquirido** – É resultante de um fato que ocorreu quando a lei que o amparava estava em vigor.

**Ato jurídico perfeito** – É o ato realizado com a observância de lei vigente à época em que se praticou e que, por isso, é válido e definitivo.

**Coisa julgada** – decorre de decisão judicial imutável, contra a qual não cabe recurso.



*Leia os artigos 5º, 6º e 7º da Constituição Federal de 1988. Destaque e debata com seus colegas a respeito dos aspectos mais relevantes para o setor da educação. Registre suas conclusões em seu memorial.*

### 3.3 Os direitos sociais na Constituição Federal: contradições e perspectivas

A Constituição Federal traz um capítulo próprio sobre os direitos sociais, o capítulo II, dos artigos 6º ao 11. Bem distanciado, mas não separado dele, está o Título VIII, sobre a ordem social. No art. 6º, enunciam-se os direitos sociais: **a educação, a saúde, o trabalho, a habitação, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, “na forma desta Constituição”**. A forma é dada precisamente no título da ordem social, que trata dos mecanismos e dos aspectos organizacionais desses direitos.

A Constituição inclui, ainda, o direito dos trabalhadores como espécie de direitos sociais e o trabalho como prioridade da ordem social (artigos 7º e 193). Os direitos sociais dizem respeito a ações de caráter benéfico, proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, tentando diminuir as desigualdades.

Os direitos sociais são classificados, perante o direito positivo e com base nos artigos 6º ao 11, em cinco classes: **a) relativos ao trabalhador; b) relativos à seguridade, compreendendo os direitos à saúde, previdência e assistência social; c) relativos à educação e cultura; d) relativos à família, criança, adolescente e idoso; e) relativos ao meio ambiente**. Outra classificação dos direitos sociais possível é aquela que considera o homem como produtor ou como consumidor.

Como pudemos observar acima, a **Constituição Federal** em vigor foi primorosa ao tutelar os direitos do cidadão brasileiro, fixando em vários de seus dispositivos garantias que compõem um belo conjunto legal que – ao menos no papel – prioriza os direitos sociais e reafirma a cidadania.

Em seu preâmbulo, demonstra a intenção de “[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a



*A mais recente Constituição brasileira (Constituição da República Federativa do Brasil) entrou em vigor em 1988. Ela define o Brasil como um Estado de Direito democrático, constituindo uma República Federativa composta por 26 Estados e um Distrito Federal.*

segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceito [...]”.

Não foi, como visto, apenas no preâmbulo que nossos constituintes se preocuparam com o cidadão. Dedicaram, também, todo o Título II aos Direitos e Garantias Fundamentais, onde se inscrevem os direitos individuais e coletivos, sociais e políticos.

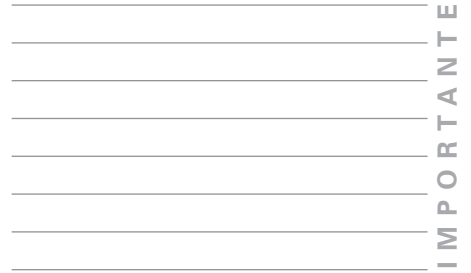
***Saúde como direito de todos (art. 196), proteção à maternidade, ao trabalhador em desemprego (art. 201, incisos II e III), assistência social a quem dela necessitar (art. 203), educação para todos (art. 205), pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional (art. 215), direito a um meio ambiente equilibrado (art. 225) e proteção à família (art. 226). Tudo isso, entre outros direitos, está garantido na Carta Magna.***

No § 2º do art. 5º, a Carta de 1988 ainda determina que os direitos e garantias expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Estaríamos no “melhor dos mundos”, como dizia um célebre personagem de Voltaire, em sua obra prima *Candido*, pois a atual Carta Magna tem tudo formalmente perfeito para nos coroar como uma das nações que mais respeitam os direitos sociais, não fosse a ineficácia dos dispositivos mencionados, que teimam, na maioria das vezes, em não sair do papel muitas vezes contribuindo para agravar essa realidade de subdesenvolvimento e desigualdade em que vivemos.

Vejamos o exemplo do salário mínimo que, conforme o art. 7º do inciso IV, deveria ser:

capaz de atender às suas necessidades (do trabalhador) vitais básicas e às de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhes preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.





*Reúna os funcionários de sua escola e com eles faça um cálculo de quantos reais por mês deveria ser o salário de um trabalhador para sustentar uma família de quatro pessoas em sua cidade escreva o relato da reunião no relatório com seu tutor.*

Segundo especialistas, o salário mínimo atual corresponde a uma quarta parte das necessidades do trabalhador no Brasil. Enquanto isso, o referido artigo, que teria um efeito prático muito apropriado como mecanismo de distribuição de renda, não sai do papel. Quando muito, vira discurso de político a cada início de ano...

*Na perspectiva de superação dessa realidade, devemos apostar na educação como processo mediador de transformação. Conscientes de que nossa função enquanto educadores é a de contribuir para a formação de agentes sociais críticos, competentes e comprometidos com a mudança, todos devemos lutar para que as leis não sejam somente letra morta.*

### 3.4 Fundamentos de legislação trabalhista brasileira

A atual Constituição assegura aos trabalhadores urbanos e rurais uma série de direitos fundamentais, além de outros que visam à melhoria de sua qualidade de vida.

*Podemos destacar: proteção contra a despedida arbitrária ou injusta do emprego; o Seguro Desemprego; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; o Salário Mínimo; o Décimo Terceiro Salário; a participação nos lucros da empresa; a remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; repouso semanal remunerado; férias anuais; Licença-Maternidade, sem prejuízo do emprego e do salário; aviso prévio; adicional de insalubridade, periculosidade e penosidade; aposentadoria e outros.*



## I – Identificação Profissional

O profissional, quando admitido ao trabalho, **deve ser obrigatoriamente identificado**. A identificação é indispensável para o controle da atividade do empregador e dos direitos do trabalhador. Essa identificação deve ser feita por meio da **Carteira de Trabalho e Previdência Social, pois este** é um documento **obrigatório**, de acordo com o art. 13 da Consolidação das Leis Trabalho (CLT), para o exercício de qualquer emprego, inclusive de natureza rural, temporária ou autônoma.

Além da identificação do empregado com seus dados pessoais, na Carteira de Trabalho, serão feitos registro de identificação do empregador e anotações relativas ao contrato de trabalho, tais como: data de admissão, salário, horário de trabalho, férias, rescisões de contrato e outros relativos ao FGTS e à previdência social.

É necessário, também, o **Registro de empregados**, que independente da atividade do empregador, será obrigatório sua manutenção, adotando livros de registros ou fichas, de acordo com as instruções expedidas pelo Ministério do Trabalho. A empresa que não registrar seus empregados incorrerá em multa igual a trinta vezes o valor de referência regional, por empregado não registrado, acrescido de igual valor em caso de reincidência.

## II – Duração da Jornada de Trabalho

A duração do trabalho normal não pode ser superior a 8 horas diárias e 44 semanais, sendo permitida a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Entre um período de duas jornadas de trabalho, deverá haver um período mínimo de onze horas consecutivas para descanso. Além disso, será assegurado um descanso semanal remunerado de 24 horas, o qual, salvo motivo de força maior, deverá coincidir com o domingo.

*O trabalhador que exercer trabalho noturno, isto é, entre às 22 horas de um dia e às cinco horas do dia seguinte, terá a contagem reduzida dessa hora, computando-se como de 52 minutos e 30 segundos, devendo sua remuneração ter um acréscimo de 20%, no mínimo, em relação à hora diurna.*



### III – Remuneração

O homem e a mulher trabalham para prover sua subsistência e a de sua família. Desta forma, o trabalho, (excluindo-se sua forma voluntária quando o indivíduo doa sua força de trabalho) não pode ser realizado gratuitamente, devendo haver sempre uma remuneração pelos serviços prestados.

Essa remuneração denomina-se mais comumente **salário** ou **ordenado**, quando realizado a partir de um vínculo empregatício. O termo **honorário** é adotado para designar a retribuição do trabalho prestado por profissional liberal.

#### a) Salário

O salário pode tanto ser estabelecido em comum acordo entre empregador e empregado ou fixado pelo empregador e aceito pelo empregado. Esta última forma mencionada é a mais comum, pois sendo a parte mais fraca na correlação de forças do mercado, o trabalhador não tem alternativa senão aceitar a oferta.

O pagamento dos serviços prestados deve se dar em dinheiro, na forma de remuneração fixa, por tarefa ou empreitada, podendo ser composta de comissões, gorjetas ou gratificações, ou ainda indiretamente por meio de transporte, moradia, alimentação, educação dos filhos, assistência médica, recreação, etc.

A quantia **mínima** devida e paga nacionalmente pelo empregador a todo empregado é destacada na Carta Magna como **salário mínimo**. Essa quantia, como já abordamos anteriormente, deveria ser, mas não é na prática, capaz de atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família (art. 7º, IV). O salário mínimo deve ser reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo.



#### b) Salário-Maternidade

O Salário maternidade compõe-se do conjunto de regras de proteção ao trabalho da mulher e consiste em lhe proporcionar o direito a 120 dias de licença, sem prejuízo do vínculo empregatício e da remuneração, em período anterior e posterior ao parto. A mulher grávida não poderá ser despedida

#### c) Salário-Família.

É devido ao trabalhador empregado, exceto o doméstico, e ao trabalhador avulso, pago diretamente

pelo empregador.

É devido também aos Aposentados por Invalidez ou por Idade, e aos demais aposentados quando completarem 65 anos, se homem ou 60 anos, se mulher, pago pela Previdência Social junto com a aposentadoria.

É pago uma cota de Salário-Família por filho até 14 (quatorze) anos de idade ou inválido de qualquer idade.

Pode ser solicitado pelo(a) empregado(a) junto à empresa, pelo trabalhador(a) avulso(a) junto ao sindicato ou órgão gestor de mão-de-obra e pelos aposentados nas Agências da Previdência Social, quando do requerimento de benefícios, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

- Requerimento de Salário-Família;
- Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS;
- Certidão de Nascimento do filho (original e cópia);
- Comprovação de invalidez, a cargo da Perícia Médica do INSS, para dependentes maiores de 14 anos.

#### Será exigida a apresentação de:

Caderneta de vacinação ou documento equivalente, quando menor de 07 anos, no mês de novembro, a partir do ano 2.000;

Comprovante de frequência à escola, a partir de 07 anos de idade, nos meses de maio e novembro a partir do ano 2.000.

Fonte: [www.mpas.gov.br/benefícios](http://www.mpas.gov.br/benefícios).

#### d) Gratificações

As gratificações são pagamentos efetuados ao empregado em decorrência da lei, acordos ou concessões.

O 13º salário é uma modalidade de gratificação legal, podendo ser feito em duas parcelas: a metade entre fevereiro a novembro, por ocasião das férias; a outra metade até o dia 20 de dezembro de cada ano, correspondente a 1/12 da remuneração devida por mês de serviço.

#### e) Férias

Todo trabalhador empregado tem, anualmente, direito ao gozo de férias, sem prejuízo de seu salário. A remuneração das férias deve corresponder a, pelo menos, **1/3 a mais do que o salário normal**.



*A gratificação de Natal, popularmente conhecida como décimo terceiro salário (13º salário, 13º mês em Portugal), é uma gratificação, instituída no Brasil, que deve ser paga ao trabalhador em duas parcelas até o final do ano (veja as regras para o pagamento). O valor da gratificação corresponde a 1/12 (um doze avos) da remuneração por mês trabalhado. Pela lei, todo empregado, incluindo o rural, o de safra, o doméstico, o avulso, tem direito à gratificação.*

Não tendo mais de cinco faltas não justificadas no trabalho, o empregado terá direito de gozar trinta dias de férias corridos. Caso tiver tido de seis a quatorze faltas não justificadas, poderá gozar vinte dias corridos de férias. Faltando de quinze a vinte e três dias, sem justificção, terá dezoito dias corridos de férias. Faltando de vinte e quatro a trinta e dois dias, sem justificção, terá apenas doze dias de férias. Faltando mais de trinta dias, sem justificção, não terá direito a férias.

Sendo do interesse do empregado, este poderá solicitar o abono pecuniário que corresponde ao direito de converter um terço do período de férias em dinheiro, recebendo dez dias em dinheiro e gozando vinte dias de férias.

Os empregados com menos de um ano de vínculo empregatício terão suas férias proporcionais pagas, quanto demitidos, se a demissão for sem justa causa. Perderão direito às férias proporcionais, os empregados que pedirem demissão sem completar um ano de casa.

**f) FGTS**(Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). Enquanto durar o contrato de trabalho, o empregado faz jus a que seja realizado pelas empresas um depósito bancário obrigatório no valor de 8% sobre seu salário, a fim de que possa, em caso de despedida sem justa causa, de término das atividades da empresa ou aposentadoria se valer desses depósitos como indenização.

#### **g) Suspensão do contrato de trabalho**

Não é considerado motivo para alteração ou rescisão do contrato de trabalho a suspensão ou interrupção do trabalho em virtude das exigências do serviço militar ou de outros encargos públicos. Dessa forma, terá também direito a retornar ao trabalho o empregado aposentado por invalidez, que, recuperado de seu problema de saúde, tenha sua aposentadoria cancelada.

A lei também permite que o empregado deixe de comparecer ao trabalho em algumas situações, sem que tenha prejuízo da perda de sua função, como por exemplo:

- falecimento de membro da família;
- casamento do próprio empregado;
- nascimento de filhos;
- alistamento eleitoral;
- convocação do serviço militar;



52

*Você pode obter maiores informações sobre o FGTS no site: [www.caixa.gov.br/cidadao/produtos/fgts/index.asp](http://www.caixa.gov.br/cidadao/produtos/fgts/index.asp)*

- doação de sangue;
- provas de vestibular.

---

---

---

---

---

---

---

---

### h) Duração do contrato de trabalho

O contrato de trabalho pode ser por tempo determinado ou indeterminado. Quando do contrato por tempo determinado, as partes envolvidas têm conhecimento de que se dará a dissolução do contrato em prazo certo e podem, se quiserem, prorrogar o contrato ou extingui-lo. No caso do contrato por tempo indeterminado, a rescisão será unilateral quando uma das partes tomar a iniciativa de dissolver o contrato. Ou o empregado pede demissão, ou o empregador despede o empregado, com ou sem justa causa.

### i) Despedida por justa causa

O contrato será rescindido pelo empregador por justa causa quando o empregado praticar ato previsto em lei, que claramente caracterize essa forma de demissão, como por exemplo:

- *ato de improbidade (desonestidade);*
  - *mau procedimento (perturbação das rotinas de trabalho);*
    - *negociação habitual;*
    - *condenação criminal;*
      - *desídia (desleixo);*
        - *embriaguez;*
    - *violação de segredo da empresa;*
    - *indisciplina e insubordinação;*
- *abandono do emprego (não comparecimento por 30 dias consecutivos);*
  - *ato lesivo à honra e boa fama do empregador;*
    - *agressão física;*
    - *prática de jogos de azar;*
- *atos que atentem contra a segurança nacional.*



Todavia, também o empregador poderá praticar atos que caracterizem justa causa e garanta ao empregado pedir a extinção do contrato de trabalho, a partir das seguintes ocorrências:

- tratamento com excessivo rigor;
- exigência de tarefas superiores às suas forças;
- imposição de atividade de risco ou perigo;
- descumprimento de cláusulas do contrato de trabalho;
- prática de atos lesivos à honra do empregado ou de sua família;
- redução da remuneração, utilizando-se da redução da carga de trabalho.

### **Assédio moral**

Nós últimos anos, uma nova questão passou a fazer parte do cotidiano das discussões trabalhistas no Brasil: o assédio moral. Não é que o problema não existisse há tempos, mas só recentemente passou-se a se preocupar com o problema, principalmente a partir de seus efeitos para a saúde do empregado. Mas, o que seria assédio moral?

O assédio moral pode ser definido como a prática de violência psicológica contra o empregado. Alguns exemplos que configuram o assédio moral são: expor o funcionário a situações humilhantes; exigir que ele cumpra metas inatingíveis; delegar cada vez menos tarefas alegando incapacidade do trabalhador; negar folgas e emendas de feriado quando outros empregados são dispensados; agir com rigor excessivo e reclamar dos problemas de saúde do funcionário.

É importante, no entanto, diferenciar ocorrências comuns nas relações de trabalho, como uma bronca eventual do chefe ou mesmo a necessidade de se trabalhar além do horário, das situações que caracterizam assédio moral. Se constantemente a pessoa sofre humilhações ou é explorada, aí sim, temos assédio moral.

### **Desligamento do empregado**

Cessando o contrato de trabalho, o empregador deve dar baixa na Carteira de Trabalho. Não ocorrendo falta grave, o empregado despedido terá direito a **aviso prévio de trinta**

**dias corridos, a contar do dia seguinte ao do recebimento do aviso, tendo duas horas livres por dia no começo ou fim do expediente, ou sete dias úteis seguidos.** O empregador pode afastar o empregado do serviço, pagando-lhe o salário durante o aviso prévio, como se ele estivesse trabalhando. O **empregado que pediu demissão** não terá direito a horas ou dias livres e, se não cumprir o aviso prévio, o empregador pode descontar, ao acerto final, o mesmo valor que pagaria se o tivesse despedido.

**O objetivo da situação de aviso prévio é o de que as partes possam efetuar uma nova contratação, seja para o empregado despedido procurar outro emprego, seja para o empregador conseguir encontrar um substituto.**

**Para cada mês trabalhado, inclusive o do aviso prévio, o empregado faz jus a um doze avos do último salário. Cabe salientar que o 13º salário não será pago quando o empregado comete falta grave.**

As férias vencidas e as proporcionais deverão ser pagas quando o empregado é demitido sem justa causa ou quando termina o prazo do contrato por tempo determinado. Em caso de demissão por justa causa ou aposentadoria por invalidez (suspensão do contrato), as férias não serão devidas. No caso de aposentadoria por velhice, as férias devem ser pagas.

### **Direito de greve**

O direito de greve é assegurado, ficando a cargo dos trabalhadores decidirem sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam defender.

A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e discorrerá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, com a finalidade de disciplinar o direito de greve, em face desses serviços e necessidades.

**Legitimidade** – O exercício de greve é amparado legalmente, com a suspensão coletiva temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação de serviços, quando o empregador ou a entidade patronal correspondente tiverem sido comunicadas com antecedência de 72 horas nas atividades essenciais e 48 horas nas demais. A greve também é lícita quando não for contra decisão judicial.



*Conheça mais sobre o direito à sindicalização no site: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3829>*

## Direito dos Grevistas



### *São direitos dos grevistas:*

- *utilização de meios pacíficos para convencer os trabalhadores a aderirem à greve;*
- *arrecadação de fundos e livre divulgação do movimento.*

*Proibições – Os meios adotados por empregados e empregadores em nenhuma hipótese poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais das partes interessadas ou mesmo de terceiros.*

O empregador não poderá adotar meios para constranger o empregado ao comparecimento ao trabalho, nem para impedir ou dificultar a divulgação do movimento.

A manifestação e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa.



*Pesquise – Os trabalhadores da educação pública de seu município já fizeram greve? Por quê? E os das escolas privadas? Produza um texto em seu memorial sobre os direitos dos trabalhadores da educação em seu Estado e município, mencionando suas lutas e vitórias. E você, como tem sido sua atitude quanto a seus direitos como funcionário(a)?*



# 4

## Elementos de Direito Administrativo



**O Direito Administrativo, como ramo autônomo, nasceu em fins do século XVIII e início do século XIX.**

## 4.1 Conceitos de Direito Administrativo

O Estado de Direito, concebido como o regime jurídico que impõe limites ao poder do Governo, obrigando-o ao cumprimento de normas a que todos os indivíduos estão subordinados tomou grande impulso a partir das idéias liberais da Revolução Francesa (1789). Dessa forma, se no Estado Absolutista o governo era absoluto e exercia o poder sem limites, acima das leis, no Estado de Direito a ação dos governantes está limitada por normas previamente estabelecidas. Não só os governados, mas também os governantes subordinam-se às leis.

À medida que a idéia de Estado de Direito vai se consolidando entre os povos, o Direito se desenvolve, ampliando-se de modo particular o Direito Administrativo. Este é um ramo relativamente novo da ciência jurídica, que irá estabelecer, de forma democrática, regras legais que se contraponham ao abuso de poder dos governantes e regulem a atividade pública do Estado, cada vez mais presente na vida socioeconômica.

Existem diversos conceitos de Direito Administrativo, propostos por inúmeros juristas, a partir de suas interpretações sobre as questões que envolvem a administração pública. Em nosso estudo, partiremos da seguinte definição:

***Direito Administrativo é o conjunto de regras que regulam harmonicamente as atividades da administração pública, tratando do funcionamento e da organização dos serviços públicos necessários à promoção do bem comum.***



***Pesquisando em livros de História Geral, enciclopédias e na internet, procure saber um pouco mais sobre a Revolução Francesa, suas idéias e ideais. Discuta com seus colegas quais foram os legados desse movimento para a conquista do Estado de Direito. Procure, ainda, em livros e manuais de Direito Administrativo outras definições desse ramo do Direito. Tente, então, construir o seu próprio conceito. Registre em seu memorial.***

## 4.2 Autonomia

O Direito Administrativo é um ramo do **Direito Público Interno** que tem como objetivo tratar das relações entre os órgãos, agentes e pessoas jurídicas que compõem a administração pública.

## 4.3 Fontes

Assim como as demais vertentes do Direito, o Direito Administrativo tem como fontes a lei, a doutrina, a jurisprudência e o costume.

A **lei**, em sentido completo, é a principal fonte do Direito Administrativo, abrangendo esta expressão desde a Constituição até os regulamentos executivos.

A **doutrina**, compondo o conjunto teórico dos princípios aplicados ao Direito, é elemento constitutivo da ciência jurídica à qual pertence o Direito Administrativo.

A **jurisprudência** considera os julgamentos semelhantes e influencia a construção e interpretação do Direito.

O **costume** é a prática administrativa consolidada que, em função das deficiências da legislação, tem completado o texto escrito e atuado como elemento reformador da doutrina.

*Além da lei, principal fonte de qualquer vertente do direito, são também consideradas normas pelos juristas: a analogia, a eqüidade, os princípios gerais, os tratados internacionais, instruções, regulamentos e circulares.*



## 4.4 Princípios do Direito Administrativo

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, afirma:

A administração pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



*Você tem conhecimento de situações na Administração Pública, seja Federal, Estadual ou Municipal, onde os princípios acima abordados não foram, ou não estejam sendo, seguidos? Relate suas observações em seu memorial.*

## Legalidade

Dentro do princípio da legalidade, o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Em decorrência desse princípio, o gerenciamento da administração pública se diferencia substancialmente do gerenciamento de uma empresa particular. Nesta, é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, porém na administração pública só se pode praticar o que a lei permite.

*Por exemplo: as compras e obras executadas pelo poder público terão sempre que estar subordinadas ao Regime Jurídico da Licitação e dos Contratos Administrativos.*



**Saiba mais sobre o Princípio da Moralidade no site:**  
<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4101>

## Impessoalidade

O princípio da impessoalidade impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. No gerenciamento público não há margem para expressão da vontade meramente pessoal do administrador. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica, expressa ou virtualmente, como objetivo do ato, de forma impessoal. Todo ato que se afastar desse objetivo sujeitar-se-á à invalidação por desvio de finalidade. Mesmo quando existe maior liberdade para o gestor público atuar (forma discricionária), esta liberdade será sempre exercida nos limites nítidos fixados pela norma legal.

*Por exemplo: no cotidiano de uma escola, o Diretor dispõe de uma margem limitada para o exercício de sua vontade. O limite é dado pela legalidade dos atos que pratica. Se ele dispõe da prerrogativa de indicar pessoas de sua confiança para ocupar outros cargos de gestão, elas só poderão ser nomeadas se atenderem às exigências legais de cada cargo, tais como escolaridade, formação técnica adequada, ser ou não do quadro permanente, etc.*

---

---

---

---

---

---

---

---

I M P O R T A N T E

## **Moralidade**

No exercício de suas funções, o agente público, além de observar a lei, deve utilizar suas faculdades humanas para distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto, ou seja, não poderá desprezar a ética em sua conduta. O bom administrador da coisa pública é aquele que se guia não só pelos preceitos legais vigentes, mas também pela moral comum, reconhecendo as fronteiras entre o lícito e o ilícito, o justo e o injusto e suas conseqüências.

## **Publicidade**

Todo ato administrativo, a princípio, deve ser oficialmente divulgado, deve ser publicado. Essa divulgação é fundamental para que o ato seja de conhecimento pela sociedade e produza seus efeitos regulares. Por exemplo os atos administrativos de um secretário escolar só terão efetividade legal se a nomeação deste para o referido cargo tiver sido publicada no Diário Oficial ou veículo com igual função. O segredo só é admitido nos casos de interesse da segurança nacional, investigações policiais ou interesse maior da administração em processo anteriormente determinado como sigiloso.

## **Eficiência**

É a execução das atribuições de uma função pública com competência, presteza, perfeição e rendimento funcional. A Emenda Constitucional nº 19/98, sugeriu a demissão ou a dispensa do servidor público comprovadamente ineficiente e negligente no exercício de suas funções.

## Finalidade

A Administração Pública só deve praticar atos que visem o interesse público. O ato que colabora com interesses particulares é nulo por desvio de finalidade ou de poder. Por exemplo: a desapropriação de um determinado terreno para doação a um particular .

## Continuidade

Uma vez que as demandas da sociedade não cessam, os serviços públicos não podem parar. Não é permitida a paralisação dos serviços de segurança pública, de saúde, funerárias, de acesso a justiça , etc.



## Indisponibilidade

O agente público é somente um gestor da coisa pública, assim como aos órgãos públicos têm apenas a função de guarda dos bens do Estado. Em função disso , há necessidade de lei e licitação

para alienar bens públicos ou outorga de concessão de serviço.

## Autotutela

Cabe a Administração Pública retirar do ordenamento jurídico os atos inconvenientes inoportunos e ilegais. No caso dos primeiros ocorre revogação e no dos últimos anulação. Dessa forma os atos e contratos públicos estarão sempre sujeitos a revisão, seja em relação ao mérito seja em função da legalidade.

## Supremacia do Interesse Público

O interesse público sempre deverá prevalecer no confronto com os interesses particulares. Por exemplo: O governo poderá desapropriar um determinado terreno particular para construção de uma escola pública. No entanto o interesse particular não será totalmente desrespeitado, uma vez que será sempre obedecido o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito.

## Igualdade

Todos têm o direito de receber da Administração Pública o mesmo tratamento, se iguais. A final a Constituição Federal , no art. 5º, afirma que todos são iguais perante a lei.

## Motivação

Os atos administrativos deverão ser motivados, ou seja, sua decisão deverá apresentar as causas e os preceitos legais que embasam sua existência.

### 4.4.1 A administração pública

O Direito Administrativo tem como **objeto** a própria administração pública. Podemos chamar de **administração pública o conjunto de atividades desempenhadas ou dirigidas pelas autoridades e órgãos do Estado, no intuito de promover o bem comum da sociedade**. Os serviços de educação pública se concentram nas ações do poder executivo da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos municípios.

### 4.4.2 Agentes Públicos

No que tange ao Direito Administrativo, os **mais de um milhão de funcionários da educação, que atuam em escolas federais, estaduais e municipais e nos órgãos do sistema de ensino, são classificados como agentes públicos**.

Usamos a expressão **agente público para designar todo aquele que se encontre no cumprimento de uma função estatal, mantendo vínculo com a administração pública, mesmo que em cargos de comissão**. Todo aquele que exerça funções estatais, enquanto nesse exercício, é um agente público.

*Isso envolve o presidente da república, governadores, prefeitos, chefes do poder executivo em suas respectivas esferas, senadores, deputados, vereadores, ocupantes de cargos ou empregos públicos da administração direta dos três poderes, servidores das autarquias, fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista e também os permissionários e concessionários de serviços públicos, como as empresas de transportes públicos, as empresas que gerenciam mediante pedágio as rodovias estaduais e federais, e outras.*



---

---

---

---

---

---

---

---

Lembrando o jurista Celso Bandeira de Melo, são exigidos dois requisitos para caracterizar o agente público: **desempenhar atividade de natureza estatal e investidura do cargo.**

Nesse imenso universo dos agentes públicos, os funcionários de escola têm com o Direito Administrativo uma “relação de intimidade” no dia-a-dia do exercício de suas funções.

### **Categorias de agentes públicos**

- **Agentes políticos** – são os componentes do governo nos primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por meio de nomeação, eleição, designação ou delegação, para o exercício de atribuições de caráter constitucional.
- **Servidores públicos** – todos aqueles que estabelecem vínculo com o Estado por relações profissionais, estando sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico da entidade na qual servem ao público.
- **Agentes honoríficos** – os cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços para o Estado. Como exemplos são o jurado, mesário eleitoral, comissário de menores.
- **Agentes Delegados** – são cidadãos que recebem a tarefa de executar determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas obedecendo os preceitos legais e sob fiscalização do órgão ou instância que lhe delegou a tarefa. Por exemplo: concessionários e permissionários de obras, serventuários de cartório, leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado, constituindo uma categoria à parte de colaboradores do poder público.

#### **4.4.3 Serviço Público**

É como se chama toda atividade que o Estado assume, direta ou indiretamente, com o intuito de satisfazer às necessidades coletivas e promover o bem comum.

Os Correios, o fornecimento de eletricidade, assistência médica, previdência social, construção de estradas, educação, entre outros, são exemplos de serviços públicos. Todos eles devem seguir as seguintes regras:



**Generalidade** – o serviço deve ser oferecido ao público em geral, sem distinção;

**Uniformidade** – o preço do serviço deve ser igual para todos;

**Continuidade** – sua prestação deve ser constante, sem interrupções, atendendo a necessidades permanentes da comunidade;

**Regularidade** – precisa manter o mesmo nível de qualidade e quantidade.

*O acesso às escolas, às vagas nas universidades, às cirurgias em hospitais públicos e a outros serviços do governo obedece a essas regras?*

REFLEXÃO



**Os serviços públicos podem ser divididos em:**

**De execução direta** – Por sua própria importância e especificidade, devem ser realizados diretamente pelos órgãos centrais do Estado. Como exemplos, temos as Forças Armadas, o serviço diplomático, emissão de moedas.

**De execução indireta** – São os que, sem prejuízo de segurança do Estado, podem ser entregues a particulares, por meio de contrato de concessão. Por exemplo: transportes, telefonia e administração de rodovias.

#### 4.4.4 Poderes Administrativos

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 menciona administração direta e indireta, como componentes da administração pública.

Dessa forma, **administração direta** é constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa do poder público, como os ministérios de estado, secretarias estaduais e municipais.

*O setor da educação é localizado quase sempre dentro da administração direta.*

REFLEXÃO





*A administração das empresas públicas no Brasil é feita por dirigentes nomeados pelo Presidente da República, sendo, via de regra, pessoas do próprio quadro funcional. A partir da Emenda Constitucional n. 19/1998, contemplou-se como princípio basilar à atuação da empresa pública o princípio da eficiência, cujo objetivo é uma maior credibilidade e celeridade dos atos praticados pelas mesmas.*

Por sua vez, a **administração indireta** compreende as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Essas entidades são caracterizadas por ter personalidade jurídica própria, são descentralizadas, mas mantêm o vínculo com o poder público.

Três tipos de pessoas jurídicas representam a forma indireta de gerenciamento público:

- a) **Autarquias:** entidades criadas por lei específica, tendo personalidade jurídica de direito público com caráter autônomo (patrimônio e receitas próprias), atividades descentralizadas, executadas pelo poder executivo em nível federal, estadual e municipal. Como exemplos temos: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Universidade de São Paulo (USP), Banco Central do Brasil (BACEN), e as antigas Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).
- b) **Empresa pública:** entidades jurídicas de direito privado, com patrimônio próprio, criadas por lei, para exploração de atividade econômica ou prestação de serviços públicos em setores onde o governo tenha de atuar por necessidade ou conveniência da sociedade. Essas entidades podem assumir quaisquer das formas societárias permitidas pelo Direito. Por exemplo a Caixa Econômica Federal e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
- c) **Sociedade de economia mista:** entidades dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado, criadas por lei para exploração de atividades econômicas. O capital que forma essas entidades é formado com recursos públicos e privados, existindo, portanto, uma conjunção de capitais que constituirão uma sociedade anônima. As ações com direito a voto devem pertencer, em sua maioria absoluta, à União, ao Estado, ao Distrito Federal, ou ao município, ou ainda à entidade da administração indireta. Os exemplos são: Petrobrás – Petróleo Brasileiro S.A., Banco do Brasil S.A., BRB – Banco de Brasília S.A., Nossa Caixa S.A.(São Paulo).etc.
- d) **Fundação pública:** entidades mantidas pelo poder público, com patrimônio próprio e finalidade assistencial, científica, artística, técnica e outras. Possuem personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, sem fins lucrativos, com registro em órgão competente e criadas em virtude de lei autorizativa. Como exemplos

temos: Fundação Padre Anchieta – Rádio e TV Educativa de São Paulo, Fundação Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

As entidades da administração indireta possuem algumas características comuns:

*Possuem autonomia administrativa e financeira, todavia com vinculação política;*

*Possuem patrimônio e personalidade próprios;*

*Submetem-se a processo licitatório (Lei 8.666/1993);*

*São pessoas administrativas, sem poder de elaborar e aprovar leis;*

*Produzem atos de administração e atos administrativos;*

*O ingresso em seus quadros só se dá por meio de concurso público. A elas também se aplica a vedação constitucional de acumulação de cargos públicos;*

*Os componentes do seu quadro de pessoal são agentes públicos;*

*Apresentam vínculo com os órgãos da administração direta.*

*Pesquise e registre em seu memorial pelo menos um exemplo de autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista, presentes em seu Estado ou município. Entreviste um funcionário de outra escola e descubra as diferenças de vínculo empregatício, deveres e direitos, entre você e ele.*



*Veja mais sobre os poderes e deveres do administrador público no site: <http://www.direitonet.com.br/textos/x/11/44/114/>*

#### 4.4.5 Poderes e deveres do administrador público

Os administradores públicos são dotados de poderes, deveres e responsabilidades, quando encarregados de gerenciar bens e interesses da comunidade. Esses poderes e deveres derivam do cargo que ocupam, do grau de competência decisória de que estão investidos.

Os poderes exercidos pelo agente público são usados normalmente como atributos do cargo ou da função, **não sendo privilégio da pessoa que o exerce**. Esses poderes emprestam autoridade ao agente público, quando recebe da lei competência para impor suas decisões aos administrados. Segundo o princípio enunciado no art. 5º da Constituição Federal de 1988, que estabelece a igualdade de todos perante a lei, quando o agente não está no exercício de suas funções, deixa de ser autoridade, igualando-se aos demais cidadãos.

O Secretário de Educação de um município ou Estado, por exemplo, só possuirá as prerrogativas que a autoridade do cargo lhe confere, quando no exercício de suas funções. Fora delas, ele, tanto como o presidente da república, são cidadãos como outros.

Passemos agora aos principais deveres do administrador público.



### **Dever de agir**

Ao contrário do cidadão comum, para o qual o direito de agir é uma escolha pessoal, para o agente público o poder agir se transforma em dever de agir, convertendo-se em uma obrigação, desde que exercida em prol da comunidade. Para o Direito Público, o poder do agente público anda junto com o dever.

### **Dever de eficiência**

Todo agente público tem o dever de realizar suas funções buscando sempre perfeição, presteza e o melhor rendimento funcional que esteja a seu alcance. Modernamente, o exercício da função administrativa busca, além do cumprimento da legalidade, a satisfação da comunidade, no atendimento de suas necessidades, sempre da melhor forma possível.

### **Dever de probidade**

Esse conceito está presente na Constituição Federal de 1988, que pune a improbidade administrativa com sanções administrativas, penais e políticas: “Os atos de improbidade adminis-

trativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (art. 37, § 4º). Dessa forma, podemos concluir que é a probidade que legitima os atos do administrador público.

### Dever de prestar contas

O dever de prestar contas e o dever de probidade andam “de mãos dadas”. A administração de bens e interesses de terceiros, ou seja, da comunidade, implica naturalmente o dever irrecusável de todo administrador público, agente político ou simples funcionário, de prestar contas de sua ação administrativa.

A prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração.



*Pense a respeito dos poderes e deveres vistos acima, e descreva em seu memorial algumas situações no ambiente escolar em que poderiam ser aplicados.*



#### 4.4.6 Atos administrativos

Os atos praticados no exercício da administração pública se chamam **atos administrativos**. Eles devem ser praticados sempre com o objetivo do bem-estar da sociedade.

*De acordo com o jurista Hely Lopes Meirelles, “ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da administração pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.*



*Você acredita que os atos cometidos pela administração pública sempre visam o bem-estar da sociedade?*

## Atos versus fatos administrativos

O fato administrativo é a consequência do ato administrativo, é sua realização material. Não pode ser revogado ou anulado. Por exemplo: uma Instrução Normativa, estabelecendo novas rotinas para as matrículas escolares, é um ato administrativo. Sua implementação nas secretarias escolares é o fato administrativo.



*Pesquisar – O conselho de sua escola tem tomado decisões administrativas? Quais foram as últimas decisões? Como elas se materializaram? Registre suas respostas em seu memorial.*

## Classificação dos atos jurídicos

Os atos administrativos podem ser classificados de acordo com diversos critérios, dentre os quais destacamos os seguintes.

### Quanto ao objeto:

- a) **Atos de Império** – Neste caso, a administração utiliza de sua autoridade para impor aos destinatários e aos administrados em geral, o seu cumprimento obrigatório. Como exemplo temos a intervenção do Governo na direção de uma escola.
- b) **Atos de gestão** – A administração pode praticar certos atos sem utilizar seu poder legal de coerção. É o que ocorre geralmente nos atos de gestão de bens e serviços, quando a administração e administrados estão no mesmo patamar, sem superioridade entre eles. Por exemplo contrato de locação ou aquisição de imóvel. Esses atos se vinculam ao direito privado, mesmo que dependam de formalidades administrativas para sua execução (autorização legislativa, licitação, avaliação, etc).
- c) **Atos de expediente** – São atos de rotina interna, geralmente praticados por servidores subalternos que não possuem competência decisória. Visam dar andamento aos processos e papéis que tramitam nas repartições públicas, preparando-os para decisão da autoridade superior. Por exemplo: a preparação de declarações e diplomas para serem assinados pelo secretário escolar e pelo diretor da escola.



## Quanto ao regramento

a) atos vinculados ou regrados – são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de realização. Neles, as imposições legais determinam, quase por completo, a liberdade do administrador; sua ação, para ser válida, fica restrita ao estabelecido pela norma legal. Desatendido qualquer requisito, é anulada a eficácia do ato praticado pela própria administração ou pelo judiciário, quando acionado. Por exemplo: um certificado ou diploma escolar só poderá ser assinado pelos agentes públicos legalmente autorizados para o ato, ou seja, pelo o titular da secretaria escolar, pela diretora do estabelecimento de ensino ou por seus substitutos imediatos, oficialmente indicados. De outra forma, os documentos citados não terão validade.



b) **Atos discricionários** – são aqueles em que o poder de atuação administrativa, conferido pela lei, permite ao administrador optar por uma ou outra solução, de acordo com critérios de oportunidade, conveniência, justiça e equidade. Mesmo nesses casos, o administrador não está livre em seu exercício, sua atuação não poderá ultrapassar os limites da lei. O ato, embora resultante de poder discricionário da administração, não pode prescindir de certos requisitos, tais como a competência legal de quem o pratica, a forma prescrita em lei ou regulamento e o fim indicado no texto legal em que o administrador se apóie. Se, por exemplo, o regimento escolar prevê diversas penalidades para uma infração cometida por um aluno, o poder discricionário dos gestores escolares se manifestará na escolha da penalidade que estará adequada ao caso em questão, entre as enumeradas no texto. Mas, se a lei indica o tipo de processo de apuração dessas infrações, não pode a autoridade usar de outro meio de verificação. Na aplicação da penalidade, sua faculdade é discricionária; no procedimento para a verificação da infração, sua atividade é vinculada ou regrada.



*A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) define e regulariza o sistema de educação brasileiro com base nos princípios presentes na Constituição. Foi citada pela primeira vez na Constituição de 1934. A primeira LDB foi criada em 1961, seguida por uma versão em 1971, que vigorou até a promulgação da mais recente em 1996.*

### Quanto à eficácia

- a) **Ato válido** – é o que se origina de autoridade competente para praticá-lo e possui todos os requisitos necessários à sua eficácia.
- b) **Ato nulo** – é afetado desde sua origem por vício insanável ou defeito substancial em seus elementos constitutivos ou no procedimento formativo. A nulidade pode ser explícita, quando a lei expressamente indica os vícios que lhe dão origem, e virtual, quando transgredir princípios específicos da administração pública.
- c) **Ato inexistente** – é o que aparentemente parece ser manifestação regular da administração, todavia, não chega a se concretizar como ato administrativo, por ser afetado desde sua origem por vício insanável ou defeito substancial em sua constituição. Geralmente, tem sua prática associada à usurpação da função pública, estando na esfera dos comportamentos que o Direito normalmente não admite, configurando-se dessa forma como crime. Como exemplo temos a instrução ou outra norma baixada por autoridade regional de ensino, permitindo castigos físicos nas escolas, como recurso de correção dos alunos.

### Quanto à espécie

Os atos administrativos se dividem em **normativos, ordinários, negociais e punitivos**.

#### Atos normativos

- a) **Decretos** – são atos administrativos de competência exclusiva dos chefes do poder executivo, destinados a prover situações gerais e individuais. Como ato administrativo, o decreto estará sempre em situação inferior à lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. O decreto geral tem, entretanto, o mesmo caráter normativo da lei, desde que não ultrapasse o nível de regulamentação de que dispõe o executivo. Por exemplo: a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que dispõe sobre o ensino médio e sobre a educação profissional. Em 1997, o presidente Fernando Henrique Cardoso editou o Decreto n. 2.208, que proibiu os cursos técnicos de nível médio com currículo integrado; já em 2004, o presidente Lula, pelo Decreto n. 5.154, voltou a admiti-los.



- b) **Regulamentos** – são atos administrativos, que passam a valer a partir da publicação de um Decreto, com intuito de especificar ou prover situações ainda não disciplinadas por lei. Os regulamentos não criam cargos, não aumentam vencimentos nem instituem tributos e qualquer outra modificação que depender da lei propriamente dita. Por outro lado, os regulamentos destinam-se à atuação externa e são publicados da mesma forma que as leis, tendo em vista que a publicação marca o início da obrigatoriedade dos atos do poder público.
- c) **Instruções normativas:** são atos administrativos expedidos pelos ministros de Estado para a execução das leis, decretos e regulamentos (CF art. 87, Parágrafo único, II), também utilizados por outros órgãos superiores da União, dos Estados e dos municípios.
- d) **Regimentos** – visam reger o funcionamento de órgãos colegiados ou de corporações legislativas. Como atos regulamentares internos, só afetam os que devem executar o serviço ou realizar a atividade funcional regimentada, sem obrigar aos particulares em geral. Antes da atual LDB, era comum que as escolas, em vez de serem guiadas por propostas pedagógicas, tivessem um regimento. Embora não haja proibição da existência de um documento normativo que abarque os direitos e deveres de educadores e educandos, quem deve ter um regimento na escola é seu conselho escolar, como órgão colegiado deliberativo e consultivo da gestão democrática.

*Leia o regimento escolar e o regimento do conselho escolar. Verifique as semelhanças e diferenças, registrando no seu memorial.*



- e) **Resoluções** – são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (mas não pelo chefe do executivo, que só deve expedir decretos) ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para disciplinar matéria de sua competência específica. Para os professores e funcionários, devem ser familiares e de uso constante as resoluções do Conselho Nacional de Educação, a que estão afetas todas as escolas do país, ou as do Conselho Estadual ou Municipal de Educação, que fixam as normas

para o respectivo sistema de ensino. Essas resoluções, em geral, são precedidas de pareceres, que expõem a doutrina que as fundamenta.

- f) **Deliberações** – são atos administrativos normativos ou decisórios, emanados de órgãos colegiados, como os conselhos escolares e os das universidades.

### **Atos Ordinatórios**

**Os atos Ordinatórios são os que disciplinam a conduta funcional dos agentes públicos, bem como o funcionamento da Administração.** Sua atuação se restringe ao âmbito interno das repartições e só abrange os servidores subordinados à chefia que os expediu. Não obrigam os particulares, nem os funcionários subordinados a outras chefias.

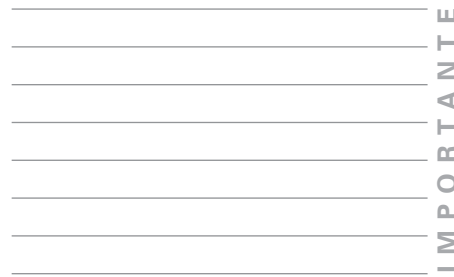
Os atos ordinatórios de maior frequência e utilização prática são as instruções, as circulares, os avisos, as portarias, as ordens de serviços, os ofícios e os despachos.

- a) **Instruções** – são ordens expedidas pelo superior hierárquico a respeito do modo e da forma de execução de um determinado serviço.
- b) **Circulares** – trata-se de ordem escrita, expedida a determinados funcionários responsáveis de certos serviços. São atos de menor generalidade que as instruções, embora possuam o mesmo objetivo de ordenamento do serviço.
- c) **Avisos** – são atos emanados dos ministros de Estado a respeito de assuntos afetos aos seus ministérios.
- d) **Portarias** – são atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários. Por portaria, também se iniciam sindicâncias e processos administrativos. Em tais casos, a portaria tem função assemelhada à da denúncia do processo penal.
- e) **Ordens de serviço** – configuram-se como determinações especiais dirigidas aos responsáveis por obras ou serviços públicos autorizando seu início, ou contendo imposições de caráter administrativo, ou especificações

técnicas sobre o modo e forma de sua realização. Podem, também, conter autorização para a admissão de operários ou artífices (pessoal de obra), a título precário, desde que haja verba votada para tal fim. Tais ordens comumente são dadas em simples memorando da administração para início de obra ou, mesmo, para pequenas contratações.

**f) Ofícios** – são comunicações escritas que as autoridades fazem entre si, entre subalternos e superiores e entre administração e particulares, em caráter oficial. Os ofícios tanto podem conter matéria administrativa como social. Diferem os ofícios dos requerimentos e petições, por conterem aqueles uma comunicação ou um convite, ao passo que estes encerram sempre uma pretensão do particular formulada à administração.

**g) Despachos administrativos:** decisões que as autoridades executivas (ou legislativas e judiciárias, em funções administrativas) proferem em papéis, requerimentos e processos sujeitos à sua apreciação. Tais despachos não se confundem com as decisões judiciais, que são as que os juízes e tribunais do poder judiciário proferem no exercício da jurisdição que lhes é conferida pela soberania nacional. O despacho administrativo, embora tenha forma e conteúdo jurisdicional, é também ato administrativo, como qualquer outro emanado do executivo.



### Atos negociais

São os que contêm uma declaração de vontade do poder público em acordo com o interesse do requerente particular, visando à concretização de negócios jurídicos públicos ou à atribuição de certos direitos ou vantagens ao interessado.

Por exemplo: licenças, autorizações, aprovações, admissões, homologações, vistos, declarações escolares, etc.

### Atos Enunciativos

Por meio dos atos administrativos enunciativos, a administração certifica ou atesta um fato, emite opinião sobre determinado assunto, não estabelecendo vínculo com o enunciado.

Como exemplos temos: certidões, atestados e pareceres administrativos.

## Atos Punitivos

*São os que impõem sanções àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens ou serviços públicos. Visam punir e reprimir as infrações administrativas ou a conduta irregular dos servidores ou dos particulares perante a administração. Podem ter atuação interna e externa.*

Na primeira, cabe à Administração punir disciplinarmente seus servidores e corrigir os serviços defeituosos por meio de sanções; externamente, incumbe-lhe velar pela correta observância das normas administrativas. Em ambos os casos, as infrações ensejam punição, após a apuração da falta em processo administrativo regular ou pelos meios sumários facultados ao poder público.

Os atos punitivos de maior relevância **são a multa, a interdição de atividades, embargos de obras e a suspensão.**

## Invalidação dos atos administrativos



*Administração pública tem objetivo de proporcionar o bem comum e a justiça, todavia não poderá agir em desrespeito às normas jurídicas e a moral administrativa.*

Se, por culpa, dolo e interesses não morais de seus agentes, o poder público desviar-se da lei e a da busca do bem comum, é dever da administração invalidar o próprio ato. Não o fazendo, restará ao interessado recorrer à Justiça. Garantem-se, assim, duas formas de controle dos atos administrativos: uma, interna, da própria administração; outra, externa, do poder judiciário.

A invalidação dos atos administrativos nos leva a distinguir também os modos de seu desfazimento, ou seja, a **revogação** e a **anulação**.

*A revogação é a extinção de um ato administrativo, legítimo e eficaz, portanto válido, respeitando-se os efeitos já produzidos pelo ato. A revogação não retroage. Seus efeitos serão considerados a partir do próprio ato revogatório. Fundamenta-se no poder discricionário, sendo a revogação privativa da administração, que julgará sua conveniência ou não. No pressuposto de que toda revogação atinge ato legal e perfeito, só poderá ser executada pelo poder público, após julgá-lo inconveniente.*



Toda revogação pressupõe, portanto, um ato anterior legal e perfeito. Se o ato for ilegal ou ilegítimo, não ensejará revogação, mas, sim, **anulação**, pelo executivo ou pelo judiciário.

Quando a administração reconhece que praticou um ato contrário ao Direito vigente, nada lhe resta a fazer senão anulá-lo, o mais rápido possível, para restabelecer sua validade. Não o fazendo, poderá o cidadão interessado pedir ao poder judiciário que analise a legalidade ou não do ato e declare sua invalidade, por meio da anulação.

#### 4.5 Licitações e contratos

O artigo 175 da Constituição de 1988 estabelece o seguinte:

Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos .

Parágrafo único - A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária; IV - a obrigação de manter dequado.



**Veja mais sobre licitação no site: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=431>**

A Constituição Federal de 1988 fixa os fundamentos legais que norteiam os atos que comandam a administração pública. Eles deverão ser pautados de forma permanente nos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, como vimos no início desta unidade. Para atender às demandas colocadas por nossa Constituição, o Congresso Nacional tem aperfeiçoado a legislação no âmbito da intervenção e atuação do poder público. Dessa forma, surgiram diversas leis, como a Lei n. 8.666/1995, que regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição de 1988, instituindo normas para licitações e contratos da administração pública.

Todo contrato administrativo exige licitação prévia, a qual só é dispensada, inexigível ou proibida nos casos expressamente previstos em lei.

*Licitação é o conjunto de procedimentos administrativos que visam selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública. Como processo, desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.*

*É importante que todo cidadão esteja atento às licitações e que os funcionários de escola se familiarizem com seus principais procedimentos, principalmente com a leitura dos editais.*



*Pratique – Procure saber como foi a licitação para a construção do prédio de sua escola ou de alguma reforma ou ampliação nele executado. Haveria alguma forma de burlar as regras das licitações? A imprensa local e nacional tem noticiado fraudes, favorecimentos e superfaturamento em licitações para compras e construções de obras? Como evitar a corrupção? Registre suas idéias e de seus colegas no memorial.*

**Contratos** – consiste no acordo entre duas ou mais pessoas sobre um mesmo objeto ou com um mesmo objetivo. É o ajuste que a administração pública firma com o particular ou outro ente público na busca do interesse coletivo.

*O contrato é uma importante fonte de obrigações jurídicas. Configura-se como uma espécie de lei entre as partes interessadas, com normas a serem cumpridas pelos contratantes.*



Da mesma forma que os atos jurídicos em geral, os contratos dependem de certos requisitos para sua eficácia:

- a) **Capacidade entre as partes** – qualquer pessoa com capacidade civil pode celebrar um contrato;
- b) **Objeto lícito** – o objeto do contrato deve ser juridicamente legal e não atentar contra a moral e os bons costumes. Não seriam válidos perante a lei contratos cujos objetos fossem definidos como crimes ou proibidos por lei civil;
- c) **Forma juridicamente legal** – os contratos devem obedecer ao formato estabelecido pela lei, definidos como **solenes** (contratos de casamento, testamento, fiança e outros), ou **não-solenes**, como contratos de compra e venda de bens móveis e imóveis.

**As características do contrato administrativo são:**

**Consensual** – define um acordo entre as partes, sem imposição da administração;

**Formal** – manifesta-se por escrito e com exigências legais;

**Oneroso** – gera ônus financeiro que será pago na forma estabelecida no contrato;

**Comutativo** – as partes terão obrigações recíprocas e equivalentes;

**Intuitu personae** – o contrato deve ser executado pelo próprio contratado, sendo proibida, a princípio, sua substituição ou a transferência do que foi estabelecido no contrato a terceiros;

É estabelecido no interesse maior da coisa pública;

Exige prévia licitação, só dispensável nos casos especiais determinados pela lei.



Veja mais sobre contratos no site [http://www.portaldoscontratos.com.br/index\\_new.html](http://www.portaldoscontratos.com.br/index_new.html)

### Modalidades de contratos administrativos:

- I – Contrato de obra pública – destinado à construção, reforma ou ampliação de certa obra pública.
- II – Contrato de serviço – constituído para serviços de demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, manutenção, transporte e outros.
- II – Contrato de fornecimento – serve para a aquisição de bens destinados à realização de obras e manutenção de serviços públicos. Por exemplo: materiais de consumo, produtos industrializados, gêneros alimentícios, etc.
- III – Contrato de gestão – é aquele celebrado pelo poder público ou entidades da administração direta, indireta, entidades privadas definidas como ONG's.
- IV – Contrato de concessão – constitui-se em acordo legal, oneroso ou gratuito, pelo qual a administração, titular de determinados direitos ou bens públicos, transfere a terceiros certas faculdades relativas a esses bens ou direitos. Em função das faculdades transferidas as concessões são classificadas em :

*a) Concessão de serviço público: é aquela pelo qual o poder público competente concede a um particular, o concessionário, a execução de determinado serviço público, submetido à sua fiscalização, e com o pagamento de taxas pelos usuários.*

*b) Concessão de serviço público precedido de execução de obra pública: neste caso o poder público estabelece ajuste com particular para a construção de uma obra pública, dando-lhe o direito de, futuramente, explorar o serviço dela oriundo, durante determinado tempo. Como exemplo temos: construção e exploração da Ponte Rio-Niterói.*

*c) Concessão de uso de bem público: ocorre quando o poder público transfere a utilização e exploração de um determinado bem público por um particular. Por exemplo: em Brasília, a exploração do Autódromo Nelson Piquet foi facultada ao famoso piloto.*





## 4.6 Controle da administração pública

O Congresso Nacional, exercendo controle externo e os sistemas de controle interno de cada poder, é o ente responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública federal.

O poder legislativo exerce o controle da administração pública mediante a constituição de comissões parlamentares de inquérito (CPI) e pelo **Tribunal de Contas da União (TCU)**.

O Tribunal de Contas da União aprecia as contas dos órgãos e entidades da administração pública federal, como também a prestação de contas do presidente da república e dos demais responsáveis, por bens, valores e recursos públicos.

No âmbito do poder executivo, as atividades de controle interno são efetuadas, sobretudo, pelo Sistema de Controle Interno, com apoio dos demais sistemas de atividades auxiliares nele presentes.

O Sistema de Controle do Poder Executivo está concentrado na Controladoria-Geral da União. Cada ministério, autarquia e fundação pública possui sistema setorial de controle.

Nos Estados e municípios os esquemas de controle da administração pública ocorrem de forma semelhante e, quase sempre, interligada com o Sistema de Controle da Administração Pública Federal.

O Ministério Público, atuando nos níveis Federal, estadual e de cada comarca, que reúne vários municípios, também exerce importante papel no controle das contas públicas.

## 4.7 O servidor público na Constituição Federal

**Servidores Públicos** são todos os indivíduos que mantêm relação de trabalho com a administração pública, constituem uma espécie de agente público.

**Agentes Públicos** são indivíduos incumbidos de uma função estatal, que poderá ser transitória ou definitiva, com ou sem remuneração. Esse conceito abrange desde os titulares dos poderes do Estado até pessoas que se vinculam contratualmente com a administração pública, como é o caso dos concessionários.



*Conheça melhor a função do TCU no site: <http://www.tcu.gov.br>*

Os cidadãos que são convidados a se integrar em conselhos, como seus membros efetivos, detentores de mandatos, são agentes públicos e não servidores públicos, a não ser que tenham vínculo anterior.



*Visite o conselho municipal de educação de sua cidade e entreviste um(a) conselheiro(a) servidor(a) e outro(a) somente agente público e formule questões sobre seu papel no colegiado.*

Os servidores públicos podem ser:

- a) **Estatutários:** possuem **cargos**, que são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressas por um agente público. Esses cargos existem em número certo, com determinação estatutária própria, sendo criados somente por lei.
- b) **Empregados públicos:** possuem **empregos**, que são exercidos por agentes contratados por relação trabalhista, regida pela CLT.
- c) **Servidores temporários:** possuem **função**, que pode ser definida como atribuição ou conjunto de atribuições a respeito da execução de serviços de caráter eventual ou temporário.

As disposições constitucionais aplicadas aos servidores públicos estão concentradas quase na sua totalidade nos artigos 37 ao 41 da Carta Magna. Devem-se destacar:

#### **I - Condições de ingresso**

**A investidura em cargo ou emprego público dependerá de aprovação prévia em concurso público, o que implica classificação dos candidatos e nomeação na sua ordem.**

Não basta estar aprovado em concurso para ter direito à investidura, é também necessário que se esteja classificado e na posição correspondente às vagas existentes, durante o período de validade do concurso, que é de até 2(dois) anos, prorrogável uma vez por igual período (art. 37, III). Independem de concurso as nomeações para cargos em comissão (art. 37, II).

## II – Acesso à função administrativa

A Constituição Federal de 1988 determina que os cargos, empregos e funções são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei (art. 37, I).

## III – Contratação de pessoal temporário

A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).

## IV – Portadores de deficiências

A lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão (art.37, VIII), mantida a exigência de concurso público.

*Como foram admitidos os funcionários de sua escola? Se houve concurso público, foi de provas ou de provas e títulos? As provas aplicadas corresponderam às competências e habilidades do cargo? Que títulos foram exigidos? Compare o concurso para funcionários com os de professor. Escreva suas conclusões em seu memorial.*



## V – Sindicalização e greve dos servidores públicos

O direito de sindicalização e de greve é expressamente proibido aos militares, sendo cabível somente aos servidores civis. Estes não têm restrições quanto à livre associação sindical (art. 37, VI). No que diz respeito à greve, os direitos dos servidores serão exercidos nos termos e nos limites definidos em lei específica. Passados dezoito anos da promulgação da Constituição de 1988, esta lei ainda não foi aprovada. Para alguns, isso ocorre porque é quase impossível limitar um direito tão fundamental. Entretanto, as greves, em especial as prolongadas e que atingem serviços essenciais, incorrem em prejuízo

de outros direitos tão ou mais universais. Na área da saúde, os sindicatos cuidam para que nenhuma vida de cidadão em risco seja ameaçada. Na área da educação, os estudantes têm direito à oferta regular do ensino, o que inclui 200 dias letivos anuais e integralização dos programas.



*Responda, em seu memorial: você conhece educadores que não colocam os filhos em escolas públicas com o argumento que nas particulares as greves são mais raras e mais curtas? O que você acha dessa atitude? Nas greves que afetaram a escola onde você trabalha, houve prejuízo para os alunos? A greve pode ser usada como elemento de conscientização da cidadania dos estudantes? Como?*

## VI – Sistema remuneratório

A Emenda Constitucional n. 19, de 1998, alterou o sistema remuneratório dos servidores, com a criação do subsídio, como forma de remunerar agentes políticos e certas categorias de agentes administrativos civis e militares. A expressão “espécie remuneratória” é usada como gênero, que compreende o subsídio, o vencimento e a remuneração.

- a) **Subsídio:** espécie de remuneração que proíbe o acréscimo de qualquer gratificação, adicionais, prêmios, abonos, verbas de representação ou outra espécie remuneratória;
- b) **Vencimento:** é a retribuição pelo exercício do cargo público;
- c) **Remuneração:** é a soma do vencimento e das vantagens pecuniárias.

## VII – Limite remuneratório

A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, não poderá exceder o subsídio mensal, em espécie, dos

ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite nos municípios, o subsídio do prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do governador (art. 37, XI).

Os vencimentos dos cargos do poder legislativo e do poder judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo poder executivo (Art.37, XII).

### **VIII – Irredutibilidade de vencimentos e subsídios**

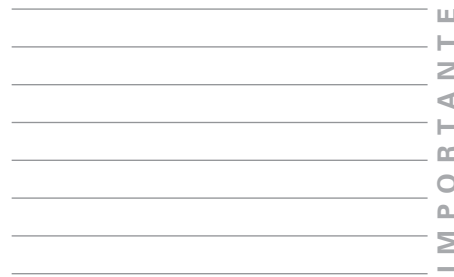
O subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis (art. 37, XV), observando-se a vedação do efeito cascata, o teto remuneratório e o princípio da igualdade tributária e incidência do imposto de renda O efeito cascata se constitui na aplicação de um benefício sobre o outro, no que diz respeito as gratificações recebidas pelos servidores.

### **IX – Vedação de acumulações remuneradas**

Ressalvadas as exceções expressas, não é permitido a um mesmo servidor acumular dois ou mais cargos, funções ou empregos, seja da administração direta ou indireta (art. 37, XVI e XXVII). As exceções são as de ocupante de dois cargos de professor; ocupante de um cargo de professor com outro técnico ou científico; ocupante de dois cargos privativos de médico ou profissional da saúde.

### **X – Aposentadoria, pensão e seus proventos**

A aposentadoria dos servidores abrangidos pelo regime previdenciário de caráter contributivo (art. 40) se dará por invalidez permanente, compulsoriamente aos 70 anos com proventos proporcionais ao tempo de contribuição e voluntariamente. Sobre a pensão, é determinado que os benefícios da pensão por morte serão iguais ao valor dos proventos do falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º do art. 40.



### Modalidades de aposentadoria (art. 40, § 1º):

Por invalidez permanente	Acidente de serviço, moléstia profissional ou por doença grave, contagiosa ou incurável.
Compulsória	Aos setenta anos, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.
Voluntária	Quando cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria ou que serviu de referência para concessão da pensão, observadas as seguintes condições:  a) Sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;  b) Sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

*Os professores de educação infantil, ensino fundamental e médio, para efeito de pedido de aposentadoria, devem reduzir em cinco anos os limites estabelecidos para as demais categorias (art. 40, §5º).*

No caso das atividades sob condições que prejudiquem a saúde ou integridade física, serão adotados requisitos e critérios diferenciados para concessão de aposentadoria (art. 40, §4º).

**Pensões:** pagamento efetuado à família do servidor em virtude de seu falecimento:

- a) Será igual ao valor dos proventos ou do valor dos proventos a que teria o servidor em atividade, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social (art. 40, § 7º, II);
- b) A revisão da pensão ocorrerá na mesma data e na mesma proporção em que for modificada a remuneração dos servidores em atividade (art. 40, §8º);

- c) Quaisquer vantagens ou benefícios posteriormente concedidos aos servidores em atividade serão concedidos aos pensionistas.

---

---

---

---

---

---

---

---

## XI – Efetividade e estabilidade

O artigo 41 da Constituição Federal de 1998 diz que são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. Cargo de provimento efetivo é aquele que deve ser preenchido em caráter definitivo.

## XII – Isonomia, paridade, vinculação e equiparação de vencimentos

*Isonomia é igualdade de espécies remuneratórias entre cargos de atribuições iguais ou assemelhadas; paridade é um tipo especial de isonomia, é igualdade de vencimentos em cargos de atribuições iguais ou assemelhadas pertencentes a quadros de diferentes poderes; equiparação é a comparação de cargos de denominação e atribuições diversas, considerando-os iguais para fins de lhes serem conferidos os mesmos vencimentos; vinculação é a relação de comparação vertical, vincula-se um cargo inferior a um superior, para efeito de retribuição, mantendo-se certa diferença, possibilitando que ao aumentar a remuneração de um, aumentará também do outro.*



Quanto à fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, serão observados os seguintes aspectos:

- I – A natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II – Os requisitos para investidura;
- III – As peculiaridades dos cargos.



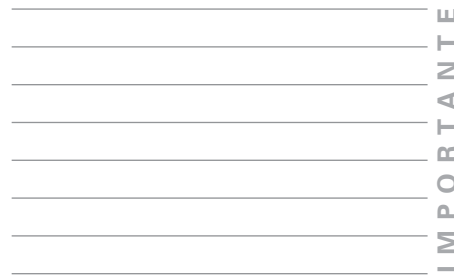
*Consulte os dados da CNTE - Confederação dos Trabalhadores em Educação a respeito de salários dos professores e funcionários de escolas públicas nos diversos estados do país. Compare com os seus vencimentos e discuta com os colegas o porquê de tantas diferenças. Registre as opiniões no memorial.*

**Direitos sociais garantidos aos servidores ocupantes de cargos públicos, no artigo 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX:**

- Proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;
- Redução dos riscos no trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;
- Proteção no mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
- Licença-paternidade, nos termos fixados em lei.
- Licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias;
- Férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais que o salário normal;
- Remuneração de serviço extraordinário, no mínimo cinquenta por cento superior ao que for pago no período normal;
- Repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;
- Tempo de duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e a quarenta e quatro semanais, facultadas a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;
- Salário família, pago ao trabalhador de baixa renda, por dependente, nos termos da lei;
- Décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;
- Remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- Garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para aqueles que possuem remuneração variável;
- Salário mínimo, fixado em lei, com reajustes periódicos



que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.



### **Responsabilidades dos servidores públicos (art. 37, §§ 4º, 5º e 6º)**

Os atos de improbidade administrativa levarão à suspensão dos direitos políticos, bem como a perda da função pública, à indisponibilidade dos bens e ao ressarcimento ao erário, na forma e na proporcionalidade prevista em lei, não sendo prejudicada ao mesmo tempo a ação penal cabível.

Isso quer dizer que o agente público que cometer ato de improbidade se tornará inelegível, terá de devolver aos cofres públicos o valor do prejuízo gerado, ficará com seus bens congelados pela justiça e ainda não estará livre de sanções penais.

O servidor responderá civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas funções, responderá civilmente por ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo.

*a) Ato omissivo – quando o agente deixa de agir quando tinha o dever de agir.*

*b) Ato comissivo – resulta do ato de agir, de uma ação positiva por parte do agente.*

*c) Ato doloso – é o ato praticado pelo agente de forma plenamente consciente das conseqüências decorrentes de seu ato.*

*d) Ato culposo – ocorre quando o agente não tem a intenção clara de causar o dano, o que se manifesta pela falta do dever de cuidado.*



As pessoas de direito público e privado, prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, atuando nessa qualidade, causarem a terceiros, estando assegurado o direito de regresso contra o servidor responsável nos casos de dolo e culpa.

A responsabilização civil de servidor por danos causados a terceiros no exercício de suas atividades funcionais depende da comprovação de sua culpa em ação regressiva proposta pela pessoa jurídica de direito público depois de condenada à reparação.



*O que isto quer dizer? Quer dizer, por exemplo, que uma pessoa, vítima de erro médico num hospital público, poderá processar o Estado, pedindo indenização? O Estado, depois de condenado a pagar a indenização, poderá transferir, regressivamente, esse ônus ao médico que atendeu ao paciente, autor do processo.*



*Identifique na folha de pagamento de sua escola os componentes remuneratórios dos seus servidores, de acordo com os direitos constitucionais. Verifique se alguém está privado de algum valor devido. Registre em seu memorial.*

## 4.8 Uma breve história da administração pública no Brasil



*Os funcionários da educação são classificados, na perspectiva do Direito Administrativo como agentes públicos. Agente público é todo aquele que cumpre uma função do Estado. Mas quando e como tem início a presença do Estado e da administração pública no Brasil?*

O Estado e a administração pública têm início quando Portugal, em 1530, criou aqui uma colônia, com o objetivo de explorar recursos naturais, em favor do comércio europeu.

A primeira expedição colonizadora ao Brasil foi comandada por Martin Afonso de Souza, tendo como objetivos fundar vilas, com-

bater os invasores franceses, distribuir grandes lotes de terra chamados de sesmarias, procurar ouro e implantar a cultura da cana-de-açúcar.

Em 1549, chegava ao Brasil o primeiro governador-geral, Tomé de Souza. Ao delegar ao governo-geral o poder de fixar e exercer as ações da colonização, o governo português deu ao Estado supremacia sobre a sociedade. O povo da nova colônia já nasce subordinado a normas administrativas vindas de fora. A organização política das primeiras vilas antecede a organização social. Assim, o povo tem de obedecer a normas que não foram criadas por ele.



*Povos indígenas brasileiros*

Ao contrário da sociedade americana, que surgiu como fruto da consciência das pessoas, no caso brasileiro, antes da nação, surge o Estado, com organização administrativa e política sem a marca da vontade própria. Isso concorre contra a formação da nacionalidade.

A estrutura administrativa autoritária, enlaçada na dependência econômica do período de dominação portuguesa, permanece quase intacta, mesmo com a independência política, após 7 de setembro de 1822, representando um fardo difícil de suportar e remover.

Nesse período que vai até a implantação do “Estado Novo”, de 1822 a 1930, as ações da administração pública no Brasil eram em geral de baixa complexidade. O Brasil não tinha um mercado interno desenvolvido e o sistema produtivo era muito fraco, empregando pouca mão-de-obra, o que se refletia numa organização rudimentar do Estado.

Esse período é marcado pela forma de administração pública patrimonialista. Nela, o aparelho de Estado existe como uma extensão do poder do governante.

Os cargos são considerados **prebendas, o interesse público se mistura com os interesses particulares do governante e do grupo que com este ocupa o poder, tendo como consêquência nepotismo e corrupção.** Assim, a administração pública empregava muito mais gente do que precisava, o que era facilitado pelo fato de os servidores públicos não precisarem ser muito qualificados, sendo suficiente o conhecimento e a obediência a leis e regulamentos.



*O patrimonialismo é a característica de um Estado que não possui distinções entre os limites do público e os limites do privado. Foi comum em praticamente todos os absolutismos.*

A tentativa de implantação de um modelo burocrático de administração emerge a partir dos anos de 1930, no quadro da aceleração da industrialização brasileira, tendo o Estado um papel decisivo, intervindo fortemente no setor produtivo de bens e serviços. Essa aceleração da produção industrial foi impulsionada pela crise econômica mundial de 1929. O Brasil dependia principalmente das exportações de café, produto que teve queda acentuada de preços no mercado internacional, gerando grandes perdas para a economia do país.

Por outro lado, como a importação de muitos produtos foi dificultada pela crise econômica, passou-se a um processo de substituição de importações. Os setores internos da economia passaram a produzir parte dos suprimentos que antes vinham de fora.

As transformações ocorridas no cenário internacional concorreram para as mudanças internas, resultando na ascensão de Getúlio Vargas. Nesse momento, a administração pública é levada a exercer novas funções e assumir novos encargos, em um processo de racionalização que trouxe as primeiras carreiras burocráticas e a tentativa de adoção do concurso como forma de acesso.

A implantação da administração burocrática é consequência clara de uma forma mais moderna de capitalismo no país. Assim, quanto mais capitalista era a região, tanto mais burocrática sua administração. Não admira a liderança de São Paulo nesse processo.

Para promover a modernização do Estado brasileiro, foi criado em 1936 o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que representou a tentativa de formação de uma burocracia inspirada na proposta de **Max Weber**, baseada no mérito profissional. A administração pública também sofre grande influência da **teoria da administração científica de Taylor, tendendo a racionalização mediante a simplificação, padronização e aplicação de métodos na execução de rotinas.**

Embora tenham sido valorizados instrumentos importantes para a época, como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a uma política de recursos humanos que respondesse às reais necessidades da administração. O **patrimonialismo**, contra o qual o modelo burocrático se antepunha, transforma-se e passa a ter outra cara, ora dando lugar ao **clientelismo**, ora ao **fisiologismo**.

**Clientelismo – prática eleitoreira de certos políticos que consiste em privilegiar uma clientela (conjunto de indivíduos dependentes) em troca de seus votos; troca de favores entre quem detém o poder e quem vota.**

**Fisiologismo – conduta ou prática de certos representantes e servidores públicos que visa à satisfação de interesses ou vantagens pessoais ou partidários, em detrimento do bem comum.**

**Você tem conhecimento de situações onde ocorrem ou ocorreram o clientelismo e/ou fisiologismo? Discuta com seus colegas possíveis alternativas para dar fim a essas práticas nefastas no gerenciamento do Estado. Não esqueça de relatar as conclusões em seu memorial.**



Em 1945, chega ao fim a Segunda Guerra Mundial. O Brasil, que se uniu aos aliados na vitória sobre as ditaduras que formavam o “eixo” (Alemanha, Itália e Japão), vivia internamente sob a ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, que logo seria varrida pelos ventos que traziam aspirações de tempos mais democráticos.

O novo período trouxe também a consciência de que aumentava o descompasso entre a realidade e a administração pública. Agora, o país tinha um mercado interno mais forte, em função do desenvolvimento de outras regiões fora dos antigos centros cafeicultores e da difusão maior das comunicações e dos transportes. Era necessário rever a estrutura e o funcionamento da administração pública.

A administração burocrática implantada a partir de 1930 tinha seus problemas. Sofreu sucessivas tentativas de reforma. Em alguns casos, pela extinção e criação de órgãos; em outros, por estruturas paralelas que tinham o objetivo de flexibilizar a rigidez do aparato burocrático.

O governo JK, por exemplo, criou várias comissões, visando à realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e descentralização dos serviços.

Contudo, esse período é marcado pelo ideal de **planificação**.

O entendimento da época era que devido ao crescimento e maior complexidade da economia brasileira, só teria seus problemas resolvidos quando tratados em conjunto. O objetivo foi então o ajuste conjunto de demandas, ofertas de serviços e funcionamento da máquina administrativa à nova realidade socioeconômica do país.

Nesse contexto, já fora proposto, em 1947, o Plano Salte, primeira tentativa de eliminar os chamados na época “pontos de estrangulamento” da administração pública.

Em 1964, o golpe militar afasta do poder o presidente João Goulart. Os militares, com apoio político do empresariado nacional, de setores das classes médias urbanas, de boa parte da classe política e de grupos ligados a interesses multinacionais, ficam no poder até 1985.

Os anos de 1960 foram marcados por relativa falta de crescimento da economia e inflação crescente. O discurso dos tecnocratas a serviço dos militares, em prol do desenvolvimento e da implementação de planos de alfabetização e habitação, bem como de erradicação da miséria, foram bem recebidos por amplos setores da sociedade. A propaganda do governo trazia novas propostas. Entre outras idéias, o preenchimento dos cargos públicos por burocratas de carreira no lugar dos políticos, visando acabar com a corrupção e ineficiência na gestão da coisa pública.

Em 1967, é editado o Decreto-Lei 200, considerado por muitos um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática e na implantação da administração gerencial no Estado brasileiro. Por meio dele, transferiram-se atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, buscando-se maior eficiência operacional.

No entanto, ao contrário do esperado por muitos, as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/1967 não provocaram mudanças nas instâncias da administração central, que permaneceu ineficiente, coexistindo com núcleos de eficiência e competência na administração indireta. Isso ocorreu porque os militares não desenvolveram carreiras de administradores públicos de alto nível na administração central, ao contrário do que ocorreu com as estatais.

Apesar da retórica liberal e privatista da época, o Estado expandiu-se e se tornou o grande empreendedor do período. O crescimento do Estado se deu principalmente por via indireta,

por meio de instâncias paraestatais, como empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e outras.

A criação do **Ministério da Desburocratização**, no início dos anos 80, foi mais uma tentativa de reformar a burocracia objetivando revitalizar e agilizar as organizações do Estado. Foram propostos mecanismos que visavam à melhoria e simplificação dos processos administrativos e à promoção da eficiência. Todavia, as ações rumo a uma administração pública mais racional foram interrompidas pela transição democrática de 1985.

*A transição para a democracia foi uma grande conquista do ponto de vista político, mas, no que diz respeito à administração pública, significou o surgimento de um novo populismo patrimonialista, com o loteamento de cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos.*



A alta burocracia passa a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras de ser culpada pela crise do Estado.

Em reação ao **clientelismo** que predominava em muitas situações da administração pública, a Constituinte de 1988 aprova mudanças que iriam reduzir a agilidade no gerenciamento da máquina pública. O poder executivo perde autonomia no que diz respeito à estruturação dos órgãos públicos. Com a implantação do regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados e dos municípios, retira da administração indireta sua flexibilidade operacional, atribuindo às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento semelhantes às que regem a administração direta. As empresas estatais também tiveram de agir nos aspectos mais relevantes da administração, como repartições públicas. Compras e contratações, com recursos públicos, passaram a obedecer a ritos que podem durar meses.

Na medida em que a transição democrática ocorreu no Brasil em meio à crise do Estado, essa última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar. Por outro lado, a transição democrática foi acompanhada por uma ampla campanha contra a estatização, o que gerou um aumento do controle burocrático sobre



*O Clientelismo é um sub-sistema de relação política - em geral ligado ao coronelismo, onde se reedita uma relação análoga àquela entre suserano e vassalo do Sistema Feudal, com uma pessoa recebendo de outra a proteção em troca do apoio político.*



***Fernando Affonso Collor de Mello (nascido em 10 de Agosto de 1949) foi presidente do Brasil entre 1990 e 1992. Seu governo foi marcado pelo Plano Collor (que bloqueou a poupança dos brasileiros), pela abertura do mercado nacional e a diminuição da “reserva de mercado”, e principalmente por não ter terminado o mandato, tendo sofrido um processo de impeachment fundado em acusações de corrupção massiva.***

as estatais e o estabelecimento de normas rígidas para a criação de novas empresas controladas pelo Estado.

É verdade que a aplicação de dinheiro público deve ser acompanhada de cuidados que não são necessários nas empresas privadas. Mas, para proteger o uso do dinheiro público dos maus administradores e corruptos, há outras formas de controle mais eficazes que não reduzem a agilidade das organizações modernas.

**Fernando Collor**, eleito com mais de 35 milhões de votos, representava o pensamento liberal que se propunha a modernizar o Estado por meio da redução de seu tamanho. Sua tentativa de reforma administrativa, porém, encontrou forte resistência em setores organizados da sociedade, bem como no Congresso Nacional e no poder judiciário.

Collor reestruturou a máquina pública, reduzindo ministérios, órgãos e entidades. Mas implantou essas mudanças sem um plano estratégico bem concebido, desestruturando a administração pública. Mesmo menor, continuava sendo pouco funcional.

O governo Collor tentou corrigir distorções apontadas pelo discurso liberal na nova Constituição. No entanto, sua ação se mostrou equivocada, na medida em que se preocupou em destruir, ao invés de construir.

Após a renúncia de Collor, Itamar Franco buscou essencialmente recompor os salários dos servidores que sofreram grande redução no período do governo anterior.

O discurso da reforma administrativa, sob a ótica liberal, é retomado e assume uma nova dimensão a partir de 1994, quando da eleição de Fernando Henrique Cardoso. FHC propõe aparelhar o Estado para que este assuma um papel menos executor ou prestador direto de serviços e mais regulador e provedor destes.



***Dando ênfase à privatização dos serviços públicos, no sentido de transferir sua execução para o setor privado, cria as agências reguladoras nacionais, com o intuito de fiscalizar e, como o próprio nome diz, regular os serviços de diversos setores da economia. Como exemplo temos a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional do Petróleo (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional do Cinema (ANCINE).***

Mesmo privatizado, o serviço não deixa de ser público. Embora o concessionário explore o serviço em seu nome, por sua conta e risco, a titularidade do mesmo continua a ser do poder público, que poderá retomá-lo a qualquer tempo, obedecidos os trâmites legais.

No que diz respeito à gestão de recursos humanos, o governo FHC adota a opção de enxugar a máquina estatal, mantendo-se um corpo burocrático diminuto e altamente profissionalizado para o desempenho das funções típicas de Estado, como Polícia Federal, Receita Federal, Serviço Diplomático, Forças Armadas e outros.

Propõe assim uma ruptura no tratamento uniforme nas relações de trabalho. As atividades não consideradas típicas de Estado passam ser executadas por prestadores de serviços terceirizados.

A política de terceirização de mão-de-obra vem sofrendo rias críticas, seja em relação à qualidade dos serviços prestados, ao custo orçamentário efetivo, seja também em relação a sua

legalidade, por parte do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União.

O ministro Wolton Alencar Rodrigues, do TCU, por exemplo, analisou a questão do *deficit* da Previdência, sustentando que uma das principais causas dessa deficiência foi a política de terceirização de mão-de-obra praticada por governos anteriores, sobretudo nos anos de 1990, de que resultou a redução do número de servidores e, conseqüentemente, a receita da Previdência. Ele exibiu um quadro da redução de nomeações na administração federal, que chegaram a apenas 30 em 2002.

O Governo Federal tem desenvolvido ações no sentido de diminuir a presença de terceirizados e de trabalhadores temporários na administração pública federal, principalmente promovendo concursos para prover as carências de recursos humanos em diversas áreas da máquina pública. Todavia, essas ações ainda privilegiam as chamadas carreiras de Estado.

Em 2006, foram realizados concursos para milhares de cargos de docentes e técnicos nas universidades públicas, interrompendo uma forte tendência à privatização da educação superior, vigente desde a década de 1980.

Sem dúvida, o Profuncionário, ao conferir títulos profissionais aos trabalhadores não docentes das escolas públicas, habilitando-os para concursos públicos nos Estados e Municípios, coloca-se frontalmente contra a privatização, a precarização do trabalho e a terceirização.



**Pesquise – Em seu Estado e em seu Município, tem havido contratos temporários ou terceirizados para as tarefas não docentes das escolas? Qual a posição do Sindicato? Qual a sua posição? Você conhece as posturas dos partidos políticos? Registre suas respostas em seu memorial.**

**5**

**Os funcionários da  
educação como  
sujeitos de sua  
própria história**



*A Companhia de Jesus (em latim, Societas Iesu, abreviadamente S. J.), cujos membros são conhecidos como Jesuítas, foi fundada em 1534 por um grupo de estudantes da Universidade de Paris, liderados por Íñigo López de Loyola (Santo Inácio de Loyola). É hoje conhecida principalmente por seu trabalho missionário e educacional.*

A educação, no sentido formal e sistematizado, tem início no Brasil em 1549, quando aqui aportaram os missionários da Companhia de Jesus. A educação, como processo de transmissão de conhecimentos e de troca de experiências, já ocorria por estas terras, na cultura e na tradição dos povos que aqui habitavam, antes da vinda dos europeus.

A missão dos jesuítas era disseminar o cristianismo junto aos povos indígenas. Com esse objetivo, organizaram uma estrutura educacional voltada para a manutenção das estruturas tradicionais de poder: a educação das elites e a instrução das classes subalternas.

*Na Companhia de Jesus existiam dois tipos de religiosos: os que estudavam teologia e filosofia e atuavam como professores; e os que eram considerados auxiliares, os coadjutores, que atuavam como pedreiros, pintores, carpinteiros, ferreiros, alfaiates, cozinheiros e administradores, responsáveis pela sustentação econômica das escolas.*

Em sua obra *Funcionários das escolas públicas: educadores profissionais ou servidores descartáveis*, editada pela 1ª vez em 1995, o professor João Monlevade nos revela o papel marcante desempenhado por esses “antepassados” dos atuais funcionários da educação, os tais coadjutores, figuras sempre ausentes nos livros de história usados em nossas escolas.

Os irmãos coadjutores foram os primeiros, mas não os únicos a desempenhar um papel complementar no processo de ensino-aprendizagem, nos primórdios da história do Brasil. Após a expulsão e o confisco dos bens dos jesuítas em 1759, o Marquês de Pombal adotou a estratégia de oferecer instrução gratuita, ministrada por professores assalariados, contratados para ensinar as primeiras letras e conteúdos como latim, grego e matemática. Esse novo modelo de ensino ficou conhecido como **aulas régias**.

A estrutura montada pelos jesuítas foi abandonada. As aulas régias ocorriam nas dependências das igrejas ou na própria casa dos mestres. Geralmente, os professores eram auxiliados por um escravo doméstico, que cuidava da limpeza das salas e executava outras tarefas de apoio. Aí está outro parente distante dos funcionários de escola.

Nem os irmãos coadjutores, muito menos os escravos auxiliares dos mestres régios, reconheciam em si mesmos seu papel de educadores, partícipes do processo de ensino.

Após a proclamação da independência, o império transferiu a responsabilidade de organizar as escolas primárias e secundárias para as províncias.

---

---

---

---

---

---

---

---

***Nas capitais passaram a ser construídos grandes prédios, os Liceus, os Ateneus e as Escolas Normais, que demandavam trabalhadores diferenciados dos professores, para execução de tarefas complementares ao trabalho docente (limpeza, registro de informações dos alunos e manutenção de laboratórios, bibliotecas, museus, etc.).***

***Daí surgiu a categoria dos funcionários da educação, não mais como escravos e religiosos, mas como funcionários públicos.***



Por falta de identidade da categoria, os funcionários demoraram a se organizar, pois muitas vezes pertenciam às mesmas carreiras dos funcionários públicos estaduais e municipais, com o diferenciador de estarem lotados em escolas.

***Segundo João Monlevade, os professores começaram a fundar suas associações de classe em sua maioria a partir de 1945. Já a primeira associação dos funcionários de escolas públicas foi a AFUSE, em São Paulo, fundada em agosto de 1985.***

A partir da promulgação da Constituição de 1988, que permitiu a sindicalização de todos os funcionários públicos, ocorreu crescimento e consolidação da instância de luta de todos os servidores públicos, e não foi diferente em relação aos trabalhadores em educação. Antes disso, somente o Distrito Federal havia organizado uma Associação de Auxiliares de Educação, registrada em 31 de julho de 1981.

Após esse momento, a tendência de organização dos funcionários foi de integrar-se em associações de funcionários públicos ou associar-se em entidades de professores.

Quando a opção era a unificação com os professores, os funcionários sempre tiveram muita dificuldade na busca de afirmação e reconhecimento profissional. Era grande a luta interna por espaço nas pautas de negociações de greves e nas vagas das diretorias sindicais.

A unificação em nível nacional também não foi um processo tranquilo. Ela tomou impulso com a tentativa de criação da União Nacional dos Trabalhadores em Educação, na década de 1980, época de grande efervescência sindical. A UNATE não vingou, mas a idéia de abrir a antiga Confederação de Professores do Brasil para todos os trabalhadores em educação tinha sido lançada e começou a tomar grande impulso nos estados do Pará, Rio Grande do Norte, Goiás e, principalmente, em Minas Gerais, onde foi criada a UTE-União dos Trabalhadores do Ensino, aberta à filiação dos trabalhadores da educação.

Além dos problemas de integração nos Estados que fizeram a opção pela unificação com os professores, pesava o fato de existirem associações próprias em três Estados, em São Paulo, Paraná e no Distrito Federal.

A idéia da unificação nacional dos trabalhadores em educação, todavia, continuou indo à frente, graças à tendência de não se fundarem mais sindicatos exclusivos de funcionários.

A Confederação dos Professores do Brasil se filiou à CUT, em 1988. Em janeiro de 1990, em Aracajú, foi aprovada a unificação com os funcionários, com total adesão dos professores, apesar de certa resistência dos representantes dos especialistas em educação.

Hoje, integrados à diretoria da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, herdeira da Confederação dos Trabalhadores do Brasil, os funcionários da educação vêm conquistando espaço e reconhecimento como sujeitos essenciais na construção de uma educação socialmente transformadora.

Ao optarem pela unificação na CNTE, um dos principais anseios era a elaboração de um plano de carreira nacional unificado para professores, especialistas e funcionários.

## Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

Vamos aprender mais uma pouco sobre a CNTE, que é a segunda maior confederação brasileira. Filiada à CUT, soma aproximadamente 960 mil associados. A CNTE também é filiada à Internacional da Educação (I.E) e à Confederação de Educadores Americanos (CEA). Essa confederação sucedeu a Confederação dos Professores do Brasil, adotando o nome CNTE em janeiro de 1990, com a unificação de várias federações de educação.

A atuação da CNTE não se prende aos problemas específicos da educação. Procura discutir e intervir em questões polêmicas como: reforma agrária, exploração do trabalho infantil, racismo, saúde do trabalhador, dívida externa e outros temas importantes, que de uma forma ou de outra, acabam sempre tendo relação com as questões educacionais.

Hoje, a Confederação conta com 35 entidades filiadas com sede em 26 Estados, 5 municípios e no Distrito Federal. São elas: SINTEAM (Amazonas); SINTER (Roraima); SINSEPEAP (Amapá); SINTEPP (Pará); SINTERO (Rondônia), SINTEAC (Acre); SINPROESEMMA (Maranhão); SINTE (Piauí); SINDIUTE e APEOC (Ceará); SINTE (Rio Grande do Norte); SINTEP (Paraíba), SINTEM (João Pessoa); SINTEPE (Pernambuco); SINPROJA (Jaboatão dos Guararapes); SINTEAL (Alagoas); SINTESE (Sergipe); SINDIPEMA (Aracaju); APLB (Bahia); SINTET (Tocantins); SINPRO (DF); SAE (DF); SINTEGO (Goiás); FETEMS (Mato Grosso do Sul); SINTEP (Mato Grosso); SIND-UTE (Minas Gerais); SINDIUPES (Espírito Santo); SEPE (Rio de Janeiro); AFUSE (São Paulo); APP (Paraná); SISMMAC (Curitiba); SINTE (Santa Catarina); CPERS (Rio Grande do Sul); APEOESP (São Paulo) e SINPEEM (São Paulo). Por meio desses sindicatos a CNTE mostra a sua força como representação nacional.



*Para conferir sobre as formas de organização e de luta dos profissionais da educação entre no site: [www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br)*

A missão de criar um documento que abarcasse as diferentes situações legais existentes em cada ente federado e ao mesmo tempo suprisse a ausência dessas definições legais, foi um trabalho extremamente difícil, impedindo de início a criação de um plano nacional de carreira. A inteligente saída apontada pelos elaboradores, escolhidos para analisar e propor saídas para o impasse foi a proposição de um projeto de lei de diretrizes gerais, que até hoje norteia as lutas dos trabalhadores em educação filiados à CNTE. Esse projeto de Lei, publicado pela primeira vez na Revista EDUCAÇÃO da CNTE, de 1992, e apresentado ao Congresso Nacional em 2004 pelo Deputado Carlos Augusto Abicalil, garante a unificação de todos os trabalhadores em educação que se profissionalizarem, com jornada integral em sua habilitação profissional.

Uma vitória recente, que merece ser muito comemorada pelos funcionários da educação, é a criação pelo Conselho Nacional de Educação da 21ª Área Profissional – Serviços de Apoio Escolar – por meio do Parecer n. 16, de 3 de agosto de 2005 e da Resolução CEB/CNN n. 5, homologada pelo Ministro Fernando Haddad, em 22 de novembro do mesmo ano.

Concomitantemente, foi aprovado, no Senado Federal, o Projeto de Lei n. 506, de 2003, de autoria da senadora Fátima Cleide, que inclui na Lei de Diretrizes e Bases da Educação os funcionários de escola devidamente habilitados como profissionais da educação. Se for esta proposição aprovada na Câmara dos Deputados, a profissionalização dos funcionários da educação estará legalmente consolidada.

Sua valorização será garantida pela instituição do piso salarial nacional para os profissionais da educação, prevista na Emenda à Constituição que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em seu artigo 206.

Por sua importância, reproduzimos na íntegra o Parecer n. 16 e a Resolução n. 5 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Discuta seu conteúdo com os colegas e registre as conclusões no memorial.



## ENCAMINHADO PARA HOMOLOGAÇÃO



### MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica		UF: DF
ASSUNTO: Proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais para a área profissional de Serviços de Apoio Escolar		
RELATOR: Francisco Aparecido Cordão		
PROCESSO Nº: 23001.000051/2005-40		
PARECER Nº CNE/CEB nº 16/2005	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 3/8/2005

#### I – RELATÓRIO

Em 23/2/2005, o Senhor Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação, pelo Ofício GAS/SEB/MEC nº 2.727/2005, encaminhou ao Conselho Nacional de Educação proposta de cursos e de Diretrizes Curriculares Nacionais para a profissionalização técnica de nível médio para atuar na área da Educação.

A proposição da Secretaria da Educação Básica se fundamenta na crença de que a ação educativa desenvolvida na escola não se restringe à importante atuação educativa do professor, mas abrange, também, as demais relações sociais estabelecidas nas e pelas instituições educativas.

A Secretaria da Educação Básica ressalta que os profissionais não docentes constituem-se em “um segmento historicamente esquecido e não contemplado pelas políticas oficiais” e que o “o novo contexto social fez da escola um espaço de exercício de múltiplos papéis, o que requer a presença de vários profissionais da educação. Esta realidade coloca em cena os funcionários de escola”.

Nesse sentido, justifica a Secretaria da Educação Básica, a criação de uma nova área técnica de profissionalização, nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Técnico de Nível Médio, além da formação de professores para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, na modalidade Normal de nível médio e nas licenciaturas, “servirá não só para a aquisição das competências necessárias para o bom desenvolvimento das atividades educacionais, área que requer competentes e comprometidos profissionais, mas será também um instrumento importante para a construção da identidade social desses funcionários e para sua valorização profissional.”

A Secretaria da Educação Básica informa sobre a existência de aproximadamente um milhão de funcionários não docentes em variadas funções, (...) em escolas públicas federais, estaduais e municipais de Educação Básica e a necessidade de oferecer-lhes adequada formação profissional, sem o que se compromete a qualidade da educação escolar. Esta é razão primeira de sua proposição para que o Conselho Nacional de Educação estude “a

conveniência de serem oferecidos cursos técnicos de nível médio, com habilitações diferenciadas e de se incluir, nas atuais Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional de Nível Médio uma área específica de educação”.

Para tanto, a Secretaria da Educação Básica do Ministério da Educação encaminhou, como subsídio, extensa documentação contendo “alternativas de oferta de cursos profissionais como habilitação dos funcionários da Educação Básica”.

Os órgãos técnicos do Ministério da Educação observam que “o fato de uma grande parte dos funcionários ter sido recrutada por critérios clientelísticos gerou a tendência do descuido pela formação e escolarização desses funcionários, principalmente merendeiras e serventes”.

A Secretaria de Educação Básica pretende, após o ato normativo do Conselho Nacional de Educação, de inclusão de uma nova área no rol das áreas profissionais previstas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, estruturar “um programa de oferta, a partir do próprio Ministério da Educação, de cursos profissionais” para os funcionários de escola não abrangidos nas carreiras do magistério, a ser desenvolvido em regime de colaboração com os respectivos sistemas de ensino. A parte profissional desse programa teria um mínimo de 1.200 horas, as quais poderiam estar assim distribuídas: 600 horas de conteúdo técnico específico, 300 horas de conteúdo pedagógico e de psicologia do desenvolvimento e 300 horas de prática profissional supervisionada. Esses técnicos desenvolverão suas atividades em cooperação com outros profissionais, docentes e não docentes, da própria escola e de sua comunidade, bem como dos respectivos sistemas de ensino.

Esses programas de Educação Profissional Técnica de Nível Médio para funcionários que executam serviços de apoio à Educação Básica em escolas públicas e privadas serão organizados nos termos do Decreto nº 5.154/2004 ou do Decreto nº 5.478/2005, obedecendo as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação pela Resolução CNE/CEB nº 4/99, com base no Parecer CNE/CEB nº 16/99, atualizadas pela Resolução CNE/CEB nº 1/2005, com base no Parecer CNE/CEB nº 39/2004. O presente parecer não inclui a habilitação profissional de técnico de nível médio para atuar no atendimento direto a crianças em instituições de Educação Infantil, em especial, nas creches, o que será objeto de posterior manifestação por parte deste Conselho Nacional de Educação.

Em atenção à solicitação do MEC para que o Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Básica, se pronuncie sobre a qualificação profissional em nível médio para o exercício de funções não docentes, de suporte administrativo-pedagógico nas escolas de Educação Básica, tais como secretarias escolares, alimentação escolar, multimeios didáticos, infra-estrutura material e ambiental, consideramos pertinente a necessidade de tal formação se realizar em nível médio, por meio de habilitações técnicas, para o que se impõe incorporar às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio uma 21ª Área Profissional, a de Serviços de Apoio Escolar, com a respectiva caracterização e as conseqüentes competências gerais de seus técnicos, nos seguintes termos:

1. Área Profissional nº 21: Serviços de Apoio Escolar

1.1 - Caracterização da área:

Compreende atividades em nível técnico, de planejamento, execução, controle e avaliação de funções de apoio pedagógico e administrativo nas escolas públicas e privadas de Educação Básica e Superior, nas respectivas modalidades. Tradicionalmente, são funções educativas que se desenvolvem complementarmente à ação docente. Esses Serviços de Apoio Escolar são realizados em espaços como secretaria escolar, manutenção de infra-estrutura, cantinas, recreios, portarias, laboratórios, oficinas, instalações esportivas, jardins, hortas e outros ambientes requeridos pelas diversas modalidades de ensino. As funções de secretaria escolar, alimentação escolar, multimeios didáticos e infra-estrutura dão origem às habilitações profissionais mais correntes na área.

#### 1.2 - Competências profissionais gerais do técnico da área:

- identificar o papel da escola na construção da sociedade contemporânea;
- assumir uma concepção de escola inclusiva, a partir do estudo inicial e permanente da história, da vida social pública e privada, da legislação e do financiamento educação escolar;
- identificar as diversas funções educativas presentes na escola;
- reconhecer e constituir identidade profissional educativa em sua ação nas escolas e em órgãos dos sistemas de ensino;
- cooperar na elaboração, execução e avaliação da proposta pedagógica da instituição de ensino;
- formular e executar estratégias e ações no âmbito das diversas funções educativas não docentes, em articulação com as práticas docentes, conferindo-lhes maior qualidade educativa;
- dialogar e interagir com os outros segmentos da escola no âmbito dos conselhos escolares e de outros órgãos de gestão democrática da educação;
- coletar, organizar e analisar dados referentes à secretaria escolar, à alimentação escolar, à operação de multimeios didáticos e à manutenção da infra-estrutura material e ambiental;
- redigir projetos, relatórios e outros documentos pertinentes à vida escolar, inclusive em formatos legais, para as diversas funções de apoio pedagógico e administrativo.

#### 1.3 - Competências específicas de cada habilitação profissional:

A serem definidas pelos estabelecimentos de ensino, obedecidas as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação e as normas específicas dos respectivos sistemas de ensino, em planos de curso estruturados a partir dos perfis profissionais de conclusão de cada habilitação profissional, devidamente aprovados pelos órgãos próprios do respectivo sistema de ensino e inseridos no Cadastro Nacional de Cursos Técnicos de nível médio, mantido e divulgado pelo MEC.

#### 1.4 - Carga horária mínima de cada habilitação profissional da área:

Mínimo de 1.200 horas, incluindo um bloco de estudos pedagógicos, um bloco de estudos técnicos e um bloco de prática profissional supervisionada.

## II – VOTO DO RELATOR

Nos termos deste parecer, os quadros anexos à Resolução CNE/CEB nº 4/99, de 22/12/1999, devem incorporar como 21ª Área Profissional, no rol das áreas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, com carga horária mínima de 1.200 (mil e duzentas) horas, a Área Profissional de Serviços de Apoio Escolar, nos termos do Projeto de Resolução anexo.

Brasília(DF), 3 de agosto de 2005.

Conselheiro Francisco Aparecido Cordão – Relator

### **III – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto do Relator.  
Sala das Sessões, em 3 de agosto de 2005.

Conselheiro Cesar Callegari – Presidente

Conselheira Clélia Brandão Alvarenga Craveiro – Vice-Presidente

## PROJETO DE RESOLUÇÃO

*Inclui, nos quadros anexos à Resolução CNE/CEB nº 4/99, de 22/12/1999, como 21ª Área Profissional, a área de Serviços de Apoio Escolar.*

O presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais, de conformidade com o disposto na alínea "c" do Artigo 9º da Lei nº 4024/61, com a redação dada pela Lei nº 9131/95 e com fundamento nos Pareceres CNE/CEB nº 16/99, CNE/CEB nº 39/2004 e CNE/CEB.../2005, este último homologado pelo Senhor Ministro da Educação em....., resolve:

Art. 1º Fica incluída, nos quadros anexos à Resolução CNE/CEB nº 4/99, de 22/12/99, como 21ª Área Profissional, a área de Serviços de Apoio Escolar, para oferta de cursos de Técnico de nível médio.

Art. 2º A carga horária mínima de cada habilitação profissional da área de Serviços de Apoio Escolar será de 1.200 (mil e duzentas) horas.

Art. 3º A caracterização da área e as competências profissionais gerais do técnico da área são as constantes do Parecer CNE/CEB n ..../2005.

Art. 4º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

## Piso Salarial Nacional dos Profissionais da Educação

O salário é algo que nos diz respeito diretamente enquanto trabalhadores, sendo um fator que concorre diretamente na nossa qualidade de vida, podendo também ser um motivador relevante em nosso exercício profissional.

“Nas sociedades capitalistas, salário é a forma de recompensa oferecida pelo capitalista ao empregado pelo aluguel de sua força de trabalho por um período determinado (geralmente uma semana ou um mês). Os salários são comumente estipulados no contrato de trabalho, podendo ser pagos em dinheiro ou em benefícios”. (www.wikipedia.org)

Os servidores públicos, no entanto, têm uma relação diferenciada com seu patrão, que de forma diferente do que ocorre com os trabalhadores do setor privado, não é um capitalista.

O patrão dos servidores públicos é o povo, do qual fazem parte os próprios servidores públicos, e nesse caso os salários são pagos com a arrecadação de impostos pagos pela sociedade.

Existem referenciais salariais que determinam o limite mínimo de remuneração dos trabalhadores em suas jornadas típicas de trabalho. Esses referenciais são denominados pisos salariais.

O salário mínimo, por exemplo, é o piso salarial de todos os trabalhadores do Brasil, que trabalham durante uma jornada de até 44 horas semanais.

Os profissionais da educação tiveram sua proposta de piso salarial encampada pelo projeto de lei da senadora Fátima Cleide e pelas diretrizes de carreira encaminhadas pelo deputado Carlos Abicalil.

Esse piso abrange os trabalhadores tanto das escolas públicas quanto das privadas, habilitados de acordo com a lei.

Mas qual seria o valor de um piso salarial nacional para os profissionais da educação? A reivindicação da CNTE é a do “salário necessário do DIEESE”, cerca de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais).

Seria possível para os empregadores pagar esse valor?

Se houvesse a fixação de um piso salarial nacional de R\$ 1.500,00, boa parte das escolas privadas talvez fosse falir, uma vez que na iniciativa privada existe uma relação direta entre a receita do proprietário da escola (mensalidades), sua margem de lucro e seus custos. O proprietário teria de aumentar as mensalidades para bancar o aumento dos salários, de tal forma que boa parte da clientela não suportaria, retirando-se da escola.

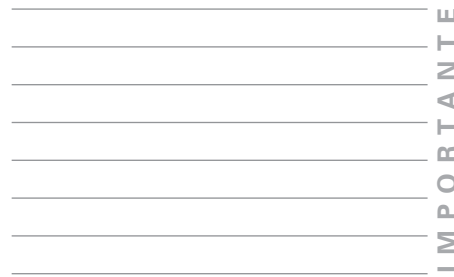
Nas redes públicas, a equação é mais complexa, porque existem mais variáveis em jogo. O ensino fundamental é obrigatório, ou seja, devem ser oferecidas vagas para todos, independentemente de haver ou não receita de impostos.

Observemos as variáveis que compõem a fixação do PSNPE no setor público:

- receita de impostos do ente federado;
- percentual de vinculação à educação no ente federado;
- receita de suplementações da União;
- número de alunos em relação ao número de profissionais;
- amplitude das remunerações dentro de cada carreira;
- “produtividade” do processo escolar;
- diferença entre receita potencial e receita realizada;
- organização do tempo curricular.

### Relação entre custo por aluno e piso salarial

A LDB e o Fundef estabeleceram dois conceitos importantes: a “capacidade de atendimento” e o “salário médio do professor”. Nos artigos 74 e 75 da LDB se estabelece a concepção de capacidade de atendimento, a qual é a razão entre a receita de impostos vinculados e o custo-aluno-qualidade em um Estado ou Município. Haveria sempre uma complementação do Estado ou da União se o município não suportasse um determinado encargo. E no custo-aluno-qualidade poder-se-ia embutir a despesa com o pagamento de um salário digno, ou seja, do PSNPE. Acontece que a União, historicamente, só sustenta uma verdadeira complementação no caso do Distrito Federal. Já o salário médio foi um conceito para operacionalizar o Fundef, que



pretendia valorizar o magistério. Fixando a subvinculação de 60% de cada fundo estadual para o pagamento dos professores em exercício, com 25 alunos por professor, poder-se-ia deduzir em cada Estado um salário médio, correspondente a 60% do custo por aluno, multiplicado por 25. Uma remuneração média equivalente à do magistério para os funcionários habilitados em nível médio seria possível utilizando-se para seu pagamento, tanto no Fundef como no Fundeb, metade dos 40% dos recursos restantes, obedecida uma razão de 75 alunos por funcionário na rede de ensino. Se a União tivesse honrado o valor mínimo, hoje o salário médio poderia ser de R\$ 1.200,00, desde que se garantisse 20 aulas por semana para 25 alunos por cada professor e um funcionário para cada 75 alunos na mesma jornada. Mas, salário médio não é piso. O valor da remuneração inicial em cada Estado dependeria da amplitude da carreira, ou seja, da diferença entre remuneração inicial e final. Tanto poderia ser R\$ 1.000,00 (com a final em R\$ 1.400,00) como R\$ 500,00 (com a final em R\$ 1.900,00). Claro que a distribuição dos salários dentro da carreira também iria influenciar o valor do piso.

### Fixação de um valor para o PSNPE

Somente estudos científicos que considerem os recursos atuais e potenciais e as matrículas atuais e potenciais poderão levar à fixação de um piso confiável, tanto para os governos como para os profissionais da educação. É uma tarefa possível, embora intrincada, principalmente porque as demandas de matrículas na educação básica (educação infantil e EJA) ainda são crescentes e existem em várias carreiras remunerações acima do que seria praticável na perspectiva da equidade. Mas, a não ser este, somente a hipótese de carreira unificada (como nos países não federativos) pode indicar outro caminho para a efetivação do PSNPE.

(Texto baseado em levantamentos feitos pelo professor João Monlevade – UNB).



**Refleta e Responda – Geralmente, quando ocorre um aumento das mensalidades das escolas privadas, as famílias com menor renda têm como saída demandar vagas no sistema público de ensino. Você acha que o retorno das classes médias para a escola pública pode melhorar o nível de participação da comunidade escolar no processo de ensino-aprendizagem, incrementando a mobilização por uma educação de qualidade? Por quê? Em sua opinião, seria viável e justo elevar os recursos para áreas essenciais como saúde e educação por meio de maior taxaçaõ fiscal das grandes fortunas nacionais, com mecanismos tributários para melhorar a distribuição de renda? Registre suas respostas em seu memorial.**

---

---

---

---

---

---

---

---



I M P O R T A N T E

## Referências Bibliográficas

### Documentos:

Constituição da República Federativa do Brasil (1988, atualizada até a Emenda Constitucional 45).

Lei nº 8666/93 e Alterações – Lei de Licitações e Contratos.

### Publicações:

ARANHA, Maria Lucia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. *Filosofando - Introdução à Filosofia*. São Paulo: Moderna, 1993.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

CAMPOS, Nelson Palaia Ribeiro de. *Noções Essenciais de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2005, 2ª ed.

COTRIM, Gilberto Vieira. *Direito e Legislação-Introdução ao Direito*. São Paulo: Saraiva, 1997, 20ª ed.

GUARESHI, Pedrinho Alcides. *Sociologia Crítica*. Porto Alegre: Mundo Jovem, 1991, 26ª ed.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. São Paulo: Brasiliense, 1989, 10ª ed.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. São Paulo: Atlas, 2006, 22ª ed.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: RT, 1989.

MONCHÓN, Francisco Morcillo; TROSTER, Roberto Luis. *Introdução à Economia*. São Paulo: Makron Books, 1994.

MONLEVADE, João. *Funcionários de Escolas Públicas: Educadores Profissionais ou Servidores Descartáveis?* Brasília: IDEA, 1996.

MORISSAWA, Mitsue. *A História da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

OLIVEIRA, Marcos Torres de. *Administração Pública para Concursos*. Brasília: Linha Gráfica Editorial, 1996.

OLIVEIRA, Pérsio Santos de. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Ática, 2000, 20ª ed.

SOUZA JUNIOR, José Geraldo de. (organizador) *O direito achado na Rua*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

