

ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO QUADRO DAS IDEOLOGIAS DE CONVENIÊNCIA¹

THE EDUCATIONAL ADMINISTRATION IN BRAZIL: THE MUNICIPALIZATION OF EDUCATION IN THE CONTEXT OF THE CONVENIENCE IDEOLOGIES

Celestino Alves da SILVA JÚNIOR²

RESUMO: O objetivo deste trabalho é discutir as condições de implantação acelerada do processo de municipalização do ensino no Brasil, com destaque para a sua execução no Estado de São Paulo. A nosso ver, tal processo se insere no quadro por nós denominado das ideologias de conveniência, à luz das quais devem ser interpretados processos tais como a descentralização, a participação e a ação comunitária. O enviesamento ideológico desses processos responde a necessidades e interesses das forças políticas dominantes no país e expressa a fragilidade teórico-prática do movimento da administração educacional enquanto articuladora da política educacional.

PALAVRAS-CHAVE: municipalização, administração educacional; descentralização.

SOBRE A ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

Pensar o significado da administração educacional no Brasil obriga a uma distinção preliminar entre suas dimensões teórico-conceitual e prático-institucional. Frequentemente, apenas a segunda dessas dimensões é considerada no debate político-pedagógico. Ou seja, apenas a face visível da administração educacional institucionalizada constitui objeto da preocupação acadêmica e da preocupação social. A idéia de administração educacional é reduzida ao conjunto de atos e providências que visam assegurar a manutenção e o funcionamento dos sistemas e das unidades escolares. Nesses termos, a administração educacional é pensada como “coisa do governo”, no caso do setor público, e como “coisa das mantenedoras”, no caso do setor privado. Muito dificilmente a idéia de que a administração educacional possa contribuir em uma entidade acadêmica, um “saber estruturado com vistas à objetividade”, nos termos de Vale (1985), alcança a luz da ribalta acadêmico-científica.

É preciso, pois, reconhecer as dificuldades para a constituição da administração educacional no Brasil como um objeto e estudo. Essas dificuldades provavelmente derivam de um equívoco original na própria

¹ Este texto foi originalmente publicado na Revista Portuguesa de Educação, no ano de 2000.

² Docente da Fundação Eurípedes Soares da Rocha - Marília - SP.

proposição desses estudos. José Querino Ribeiro, pioneiro dos estudos sobre administração educacional no Brasil, considerada a administração das escolas apenas como um caso de aplicação dos princípios gerais da “ciência da administração”, justificando, assim, sua posição.

A escola é grande empresa enquanto visa atender clientela de milhões; reúne grupos de trabalhadores que somam centena de milhares; exige financiamentos astronômicos; exige ‘produção em massa’, ‘alta produtividade’ para atender às mais variadas exigências do mercado social, com o qual tem irrevogáveis compromissos de fornecimento, a tempo, à hora, em quantidades e qualidades que exigem técnicas aperfeiçoadas e complexas. (RIBEIRO, 1968, p. 27)

Como se observa, nosso pioneiro nem mesmo distinguia as unidades escolares dos sistemas escolares. Em toda sua argumentação subjaz, inequivocadamente, a idéia de sistema, ainda que a relevância nominal seja às escolas. Mas este não é o principal problema decorrente da argumentação de Ribeiro. Ainda mais problemáticas são as certezas que parecem fundamentar todos os seus estudos: a) a validade do conceito de “empresa escolar” e b) a possibilidade de uma administração que seja aplicável “à escola como a qualquer outro tipo de empresa”.

Apenas nos anos oitenta esboçar-se-ia um movimento de reação a essa vertente inicial dos estudos de administração educacional no Brasil. Dois autores e duas obras se destacam nesse esforço de contraposição: os livros “Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?”, de Maria de Fátima Costa Felix, e “Administração escolar: introdução crítica”, de Vitor Henrique Paro, aos quais se seguiria em 1990 nosso livro “A escola pública como local de trabalho”.

Inspirados na leitura de Gramsci e sustentados na experiência com escolas públicas em diferentes regiões do Brasil, buscávamos, então, sensibilizar os pesquisadores e demais interessados no tema da Administração Educacional demonstrando a necessidade e a possibilidade do esforço de construção de uma teoria autônoma de administração escolar, resultante da pesquisa empírica e da reflexão sobre a natureza peculiar do trabalho pedagógico. Entendíamos - e continuamos a defender essa posição - que, dada sua especificidade, o trabalho pedagógico é irreduzível aos critérios da administração genérico-empresarial.

À mesma época Demerval Saviani buscava em Marx (Saviani, 1984) suas referências iniciais para a discussão sobre a natureza peculiar do trabalho pedagógico, situando-o na ordem da produção não material, onde o modo capitalista de produção se realiza em escala reduzida, estendendo-se apenas a algumas esferas. Na ordem não-material a produção é inseparável do ato de produzir, e, como tal, afirma Saviani, a aula, atividade pedagógica por

excelência, supõe a presença conjunta de aluno e professor, sendo produzida e consumida enquanto se desenvolve. Disso decorreria sua irredutibilidade ao modo capitalista de produção e, conseqüentemente - acrescentávamos nós - aos valores e critérios da administração genérico-empresarial.

Paro desenvolvia a discussão para assinalar que, em sentido amplo, o produto do trabalho pedagógico acaba por se distinguir do ato de produção, já que o conhecimento adquirido se incorpora ao patrimônio cultural do estudante, produzindo por sua vez alterações no comportamento individual. Indissociável da produção na origem, a aprendizagem efetivamente produzida dela se dissocia em sua continuidade e sua aplicação. Chegamos, assim, ao conceito de “processo de produção pedagógico”, proposto por Paro, e às suas implicações: o aluno como um “co-produtor”, além de consumidor na elaboração do produto educativo e se constituindo, ao mesmo tempo, no verdadeiro “objeto de trabalho” do processo produtivo escolar. Outra implicação refere-se à distinção entre os saberes envolvidos no processo de produção pedagógico. À semelhança da produção material em geral existe um saber utilizado como instrumento na elaboração do produto. Mas o “saber historicamente acumulado”, que se incorpora ao produto final, é, na verdade, a “matéria prima” desse processo de produção pedagógico. É ele que caracteriza a peculiaridade do processo, uma vez que, dominado pelo professor, assegura a esse trabalhador que o detém aquilo que o modo capitalista de produção retira de quase todos os demais trabalhadores: controle do processo de trabalho.

Nossa concepção da administração educacional como um *serviço dirigente* apóia-se nesse exercício conceitual. Acreditando que “educar é convencer” e que “educar responsabilmente é convencer-se a realizar a ‘humanidade’ de cada um pela construção da humanidade de todos” (SILVA JÚNIOR, 1984) buscamos evidenciar que a essência do ato educativo é incompatível com uma organização do trabalho na escola centrada na dominação. Ou seja, orientada pelo princípio da solidariedade, a educação não pode render-se a uma estrutura definida pela competitividade. Data daí a formulação que temos reiterado continuamente; “se a educação é, em seu significado mais profundo, incompatível como os valores da sociedade capitalista, ela também o é com as formas de administração que essa sociedade gerou” (SILVA JÚNIOR, 1984, 1986, 1990).

Os problemas da Administração Educacional no Brasil não se restringem, porém, a uma disputa teórico-conceitual ou filosófico-política. Não se trata de uma questão interna da dimensão teórico-conceitual. Mais gravemente, trata-se, na verdade, de uma disputa entre os que consideram necessário atentar para a dimensão teórico-conceitual dos problemas de administração educacional e aqueles, talvez a maioria, que simplesmente

preferem negar a própria possibilidade, bem como a necessidade do tratamento das questões de administração educacional com vistas à elaboração de um “corpus” teórico de referência. Para esses, problemas de administração educacional, como a municipalização, por exemplo, não passariam de problemas práticos, solucionáveis apenas à luz do bom senso e da consulta a experiências consideradas bem sucedidas em outros locais. Em suma, a administração educacional não se constituiria em um saber técnico especializado, não se considerando necessária, conseqüentemente, a consulta a especialistas para o encaminhamento das respostas aos seus problemas.

Sintomática e paradoxalmente, essa visão foi desenvolvida e consolidada entre segmentos ditos “progressistas” do movimento docente brasileiro. O empenho na proposta de eleição dos diretores de escola e o encaminhamento da discussão a seu respeito muito mais em termos de ciência política do que de ciência pedagógica acabou por gerar uma conseqüência perversa, certamente não procurada, mas significativamente presente na organização escolar brasileira: se não é necessário saber administração educacional para dirigir uma escola, então não é necessário estudar administração educacional; se não é necessário estudar administração educacional, então não é necessário ensinar administração educacional e, finalmente, se não é necessário ensinar administração educacional, então também não é necessário pesquisar em administração educacional. Disso decorreu um quadro de estagnação no desenvolvimento dos estudos teóricos sobre administração educacional no Brasil, com sérias repercussões sobre a qualidade técnica e política das práticas desenvolvidas.

Conforme já afirmamos anteriormente (SILVA JÚNIOR, 1990), a qualidade do processo de ensino ainda não se constitui em referência para o encaminhamento das questões de administração educacional no Brasil: espera-se que ela aconteça como decorrência de uma “administração competente”, sem nunca especificar em que isso possa se constituir, ou espera-se que ela aconteça como fruto da “autonomia” de uma escola protegida das injustiças político-partidárias. Mas, em qualquer caso, a administração não se compromete, em assegurar ela própria, um ensino de qualidade e em quantidade como produto de uma ação organizada intencionalmente para esse fim.

SOBRE AS IDEOLOGIAS DE CONVENIÊNCIA

Em um território pouco povoado cientificamente, o trânsito ideológico encontraria, naturalmente, facilidade para seu movimento e sua expansão. Quando introduzimos a categoria “ideologias de conveniência” no debate acadêmico sobre administração educacional estávamos considerando

necessário aglutinar por seus pontos em comum alguns discursos recorrentes que se manifestavam muito intensamente. A primeira e mais marcante característica comum a ser observada nesses discursos era sua origem e sua disseminação a partir de organismos governamentais ou de agências que a eles se associavam. Evidentemente, ninguém, em princípio, se manifestaria contrariamente a proposta de “ação comunitária” ou de “participação” em qualquer esfera da vida social. Trata-se de doutrinas universalmente valorizadas e compatíveis com as necessidades da pessoa humana em qualquer tempo e lugar. O que chamava a atenção, no entanto, era a quase inexistência de uma ação reivindicatória a esse respeito organizada pela sociedade civil, ao mesmo tempo em que se constatava o grande incremento à discussão propiciado por documentos e eventos de iniciativa oficial.

Propostas mais “técnicas”, como as de descentralização e de municipalização, tiveram circulação semelhante no nosso corpo social - quase despercebidas pela sociedade civil e intensamente promovidas pela sociedade política - embora se deva reconhecer aqui o apelo necessariamente menor desses temas nas preocupações do cidadão comum.

De qualquer forma, o que nos levou à formulação do conceito ou categoria foi a convicção que se estabeleceu sobre a utilidade para o poder público da “venda” dessas idéias ao conjunto da população. Apropriado que estava - e ainda permanece - pelos interesses do privatismo neoliberal, convinha ao Estado brasileiro incentivar o trânsito de idéias que lhe facultavam “despublicizar” suas responsabilidades históricas no campo social, ao mesmo tempo em que podia aparentar favorecer o público com a possibilidade que lhe apresentava de vir a intervir em suas decisões (SILVA JÚNIOR, 1990). Eficazes ou não para a solução dos problemas sociais a que se reportavam, as “ideologias de conveniência” receberam esse nome porque, certamente, se revelaram eficazes no controle do processo político por parte dos detentores do poder.

É possível assinalar, como vários autores o fazem, que a idéia de municipalização remonta às origens do sistema escolar brasileiro (MONLEVADE, 1998; FONSECA, 1997). Mas, esses mesmos autores e vários outros assinalam também a revitalização ocasional da idéia sempre que ela pareceu conveniente aos diferentes planos da estrutura nacional de governo, assim como às tentativas de transferência de responsabilidade de um setor a outro dessa estrutura. Em maior ou menor escala, o mesmo raciocínio se aplica também às outras ideologias de conveniência consideradas. Transferir responsabilidades em nome da garantia de eficácia e da valorização dos movimentos a sociedade civil constitui, sem dúvida, uma engenhosa estratégia de governo. Fez-se, então, necessário nomeá-la e analisa-la.

Por sua potencialidade política e pela abrangência de seu significado, a municipalização veio a constituir a síntese e a consolidação as ideologias de conveniência. Em seu discurso e em suas formas de implantação abrigaram-se como valores as idéias de descentralização, participação e ação comunitária.

SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO EM MOVIMENTO

Existe amplo consenso sobre o momento atual da municipalização no Brasil: as resistências e as críticas são muito maiores em relação às formas de implantação do que em relação à validade da proposta. Se não desejam, todos parecem pelo menos aceitar a tese da municipalização como algo cuja hora histórica tenha chegado, estando apenas deliberar sobre a melhor maneira de materializá-la.

Resistências e adesões, por outro lado, parecem muito mais fundadas em razões economicistas que em preocupações com a contribuição efetiva da municipalização para a melhoria da qualidade do processo de ensino. Segundo José Luiz Guimarães (1998, p.1)

o debate em torno do tema, onde ele ocorreu, galvanizou paixões, contaminando-se por um improdutivo tom ideológico que mais obscureceu que iluminou e em nada contribuiu para esclarecer as dúvidas que povoaram e ainda povoam o imaginário da maioria dos educadores, políticos e pais de alunos sobre o que, efetivamente, pode significar a municipalização do ensino.

Dúvidas sobre a significação e a viabilidade da municipalização do ensino integram a história da educação brasileira desde a expulsão dos Jesuítas em 1759, quando o Marquês de Pombal instituiu o “Subsídio Literário”, imposto direto cobrado pelas Câmaras Municipais sobre a venda de carne e bebidas alcoólicas para com ele financiar a pequena demanda existente pelas “Aulas Régias”. A solução pombalina não prosperou, sendo substituída no Império pela atribuição de responsabilidade às Províncias e mais tarde, na República, aos Estados. Apenas a Constituição Federal de 1988 viria a possibilitar a figura dos sistemas municipais de ensino, circunscritos à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental. Em paralelo, instituiu-se o “regime de colaboração” entre Estados e Municípios para a cobertura de toda a Educação Básica, com a possível inclusão do Ensino Médio.

As disposições da atual Constituição foram antecedidas por um longo processo de assistência financeira aos municípios, com a criação de Fundos de Participação e medidas de vinculação de recursos tributários ao atendimento das necessidades educacionais. Em Estados como São Paulo, por exemplo, os recursos destinados aos municípios foram encaminhados à manutenção e ao

desenvolvimento da Educação Infantil. Em Estados como os do Nordeste, com menor atuação de seus governos junto ao Ensino Fundamental, este nível de ensino continuou a receber crescente atenção e responsabilidade de seus governos municipais.

Na década de 80 o processo de municipalização é acelerado pelo processo chamado de “sobrecarga” do Estado (MONLEVADE, 1998). Grandes Estados, como São Paulo e Minas Gerais, tentam transferir parte de suas escolas aos municípios, pressionados pelo desequilíbrio estrutural na arrecadação de impostos, determinado pelo crescimento vegetativo da população e pelo incremento acentuado da urbanização. Não por acaso, o Governo Montoro se instala em São Paulo em 1982 sob a égide de seu principal *slogan* eleitoral: “descentralização e participação”, formalizado, inclusive, pela criação de uma Secretaria Especial de Estado sob essa denominação.

“Não faça o governo o que pode ser feito pela comunidade”, dizia Montoro em uma entrevista na época ao jornal Folha de São Paulo. E acrescentava: “se o poder público tiver que intervir para a solução de um problema, que atue primeiro o poder público municipal. (Folha de S. Paulo apud FONSECA)

Por sua formação de democrata cristão, Montoro apoiava-se no princípio da subsidiariedade, o que explica a crença no poder das comunidades e na eficiência da ação das instâncias mais próximas aos indivíduos. Não se poderia acusar Montoro de oportunismo político, já que toda a sua ação política é efetivamente consentânea com suas convicções, mas não há dúvida de que tais argumentos soam confortáveis aos ouvidos de autoridades governamentais federais e estaduais preocupadas em destinar recursos orçamentários prioritariamente a outros interesses que não o atendimento às necessidades sociais da população.

Ao final da década de 80 e nos anos iniciais da década de 90 o processo de municipalização, entendido como transferência de responsabilidade de governo da esfera estadual para a esfera municipal, avança significativamente em São Paulo e no Brasil. Mas é o FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela Emenda Constitucional n. 14/96 que vai provocar, a partir de sua implantação em 1998, a atual corrida dos municípios para, segundo a maioria de seus responsáveis, evitar as “perdas” determinadas aos seus cofres pela nova legislação.

SOBRE A FUNDEF, SUAS ORIGENS, SUAS IMPLICAÇÕES

Uma grande mobilização dos educandos em 1994, determinada pela discussão do Plano Decenal para Todos, proposto pelo Ministério da Educação durante a gestão do Ministro Murilo Hingel, possibilitou a compreensão da necessidade de um Fundo Nacional capaz de reequilibrar a problemática distribuição de encargos e recursos entre Estados e Municípios. Em 1996 o Fundef foi viabilizado por meio da regulamentação estabelecida pela lei n. 9424. Tal regulamentação, entretanto, não obedecia integralmente o acordo proposto em 1994, de vez que circunscrevia-se ao Ensino Fundamental e não assegurava o Piso Nacional de Salários pleiteado. A mesma Emenda Constitucional que instituiu o Fundo alterou a participação da União em manutenção e desenvolvimento do ensino, reduzindo-se de 50% para 30%, ao mesmo tempo em que elevava o dispêndio de Estados e Municípios de 50% para 60%. A redução da participação da União passou quase despercebida face à repercussão positiva das medidas determinadas, que estipulavam um “per capita” mínimo no valor arbitrado de R\$ 300,00 para gastos com aluno no plano nacional, utilizando o mesmo valor como indicação de salário mínimo profissional para o professor do Ensino Fundamental. A União comprometia-se a complementar os recursos necessários ao alcance desse valor sempre que ele não fosse obtido com a redistribuição dos recursos do próprio Fundo, compostos por uma subvinculação de 15% dos 25% que Estados e Municípios estão constitucionalmente obrigados a aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Embora bastante detalhado no texto legal que regulamenta, com a indicação dos tributos, fundos de participação e mecanismos que o constituem, o Fundef é presidido por uma lógica simples, baseada na equação per capita fixo X número de alunos = valor do convênio. Interessa, pois, quer a Estados, quer a Municípios, ampliar seus números de alunos matriculados para possibilitar um retorno financeiro maior que a contribuição destinada ao Fundo. Essa possibilidade já gerou notícias de tentativas de fraudes em três Estados da Federação.

A ocorrência de fraudes coloca em questão vários dos pressupostos utilizados como argumentos pelos defensores incondicionais da municipalização e do próprio Fundef. Fraudes não deveriam ocorrer se a “ação comunitária” e a “participação” fossem sempre e necessariamente revestidas da dimensão moral e da funcionalidade que seus adeptos parecem considerar como realidades intrínsecas aos processos.

É possível que a persistência da participação em Conselhos das escolas e naqueles criados para o controle social do próprio Fundef acabem

por favorecer o desenvolvimento do sentimento e do dever da cidadania nas pequenas e médias comunidades. Mas aí teríamos a contribuição da municipalização para a cidadania, ou seja, a inversão do argumento segundo o qual é a cidadania já existente que vai assegurar pela via da participação o sucesso do processo de municipalização.

Transcorridos dezoito meses desde a implantação formal do Fundef os argumentos favoráveis e contrários ao processo de municipalização do ensino são retomados à luz das primeiras avaliações disponíveis. Sem a pretensão de sermos exaustivos, examinaremos a seguir alguns dados e projeções apresentadas por autoridades governamentais e por pesquisadores da área.

O balanço do Ministério da Educação aponta uma elevação de R\$ 2 bilhões na receita de 2.703 municípios que em conjunto respondem por 10,9 milhões de estudantes. Pressupostamente esses estudantes foram melhor atendidos e seus professores tiveram seus salários reajustados. No entanto, o valor do investimento mínimo por aluno, fixado em R\$ 315,00 em 1998, permaneceu o mesmo em 1999, contrariando a expectativa de arrecadação para o ano de 2000. Para esse fato o ministro apresentou uma explicação tortuosa, segundo a qual o “espírito do Fundef” seria contrariado com a transferência de recursos para mais Estados, que resultaria da elevação do investimento mínimo. O que fica evidente é que o governo federal não pretende elevar suas despesas com o custeio indireto do Ensino Fundamental, mesmo desrespeitando sua própria legislação.

Em favor do Fundef deve-se observar que nas escolas municipais do país houve um acréscimo de 2,7 milhões de vagas contra um decréscimo de 832 mil alunos das escolas estaduais. Inegavelmente os números representam um aumento significativo no atendimento à demanda do Ensino Fundamental.

O crescimento de matrículas em escolas municipais traz à Luiz uma importante observação do pesquisador Cleiton de Oliveira. Em trabalho apresentado ao V Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores, Oliveira lembra que a expansão das redes municipais implica o trabalho de novos gestores e a adoção de novos procedimentos de gestão de caráter participativo, consentâneos com os pressupostos filosóficos-políticos da proposta de municipalização e com os argumentos que lhe oferecem suporte. Observa o pesquisador que no Estado de São Paulo os Municípios freqüentemente recorrem a profissionais oriundos da rede estadual, geralmente aposentados, e que esses profissionais tendem a repetir na nova situação os procedimentos tradicionais da burocracia e da cultura organizacional da qual procedem (OLIVEIRA, 1998).

Outros analistas destacam também a tendência a uma “estadualização” dos procedimentos nas redes municipais, dificultadores dos possíveis anseios da população por agilidade, inovação e democratização. O pressuposto da democratização, por exemplo, não estaria comprometido apenas pela importação de profissionais e critérios da rede estadual, mas por disposições do próprio Fundef, que exclui a Educação de Jovens e Adultos defasados no processo de escolarização da possibilidade de utilização de seus recursos. Também a Educação Infantil fica excluída dessa possibilidade, o que já provocou em São Paulo disputas judiciais sobre a responsabilidade do poder público para com crianças que tendo concluído a Educação Infantil ainda não atingiram a idade mínima de 7 anos, prevista para seu ingresso no Ensino Fundamental. Nesse aspecto, a disputa ideológica assume relevo especial. Cogita-se, por exemplo, de alterar a própria Lei 9424, ara delimitar a faixa de atendimento aos alunos de 7 a 14 anos de idade. Enquanto isso, o Conselho Nacional de Educação, por deliberação da Câmara de Educação Básica, já reconheceu o direito das famílias a uma escolarização mínima de nove anos para seus filhos. Por razões obviamente financeiras, Estados e Municípios se digladiam sobre a definição da esfera do poder público a quem caberá assegurar esse direito. Ainda que o fato seja lamentável, não deixa de ser curioso observar como os mais fervorosos cultores da globalização e de seus dogmas parecem, nessa hora, desconhecer uma tendência histórica e mundial.

João Pedro da Fonseca (1997), apoiando-se em Maria de Lourdes Manzini-Couvre (1996), introduz na discussão sobre municipalização um inusitado conceito, o de “Welfare State municipal”. Segundo os autores, a qualidade de vida no município, desde que apoiada em alterações no ordenamento jurídico da Nação e do Estado, seria aquela capaz de materializar os preceitos econômicos da social-democracia. Assinalando a perspectiva, Fonseca chama a atenção, em seguida, para a necessidade da efetiva e consciente participação comunitária para que um tal ideal se realize, reconhecendo o caminho ainda muito longo a ser percorrido nos municípios brasileiros no terreno da educação para afastarem-se das políticas clientelista e coronelistas que afetam a sua história.

Oliveira (1998) e Guimarães (1998), em trabalhos distintos, chamam a atenção para a repercussão da municipalização sobre o movimento das entidades de representação do magistério público estadual em São Paulo. Destacam dois aspectos, ambos indicativos de distorções na análise do significado da municipalização, provocados pelo choque direto com interesses e necessidades da vida profissional dos docentes. Guimarães destaca que “o clima emocional e hostil que se estabeleceu entre as partes foi potencialmente agravado pela absoluta incapacidade de intervenção da APEOESP enquanto

entidade mediadora de demandas que extrapolassem os limites das lutas salariais” (GUIMARÃES, 1998, p. 15). Já Oliveira assinala que “no caso do Estado de São Paulo as entidades de classe sofrerão um rude golpe”, uma vez que “foram organizadas tendo como base o pessoal da rede estadual, defendendo os direitos destes trabalhadores e recebendo as mensalidades baseadas em descontos na folha de pagamento” (OLIVEIRA, 1998, p. 20) Guimarães considera a fragilização das entidades como um processo irremediável, determinante do “desamparo a que a categoria se viu submetida durante todo o processo” (GUIMARÃES, 1998, p. 15).

Sentir-se desamparado, evidentemente, não ajuda ninguém a refletir com clarividência. Para os professores - não apenas para eles - o significado da municipalização ainda se constitui em um vasto ponto de interrogação, envolvido em uma áurea de ameaças e de tergiversações.

PARA CONCLUIR

Projetado para assegurar por dez anos que Estados, Municípios e o Distrito Federal apliquem no ensino fundamental 60% dos recursos constitucionalmente previstos para a educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério vê-se ameaçado, pouco mais de um ano após sua efetiva implantação, de vir a ser suspenso por medidas judiciais impetradas pelo Estado do Rio de Janeiro e pela Prefeitura do Município de Recife, capital do Estado de Pernambuco.

Temeroso de que as decisões do poder judiciário possam lhe ser desfavoráveis, o governo federal articula um processo de negociação política que busca compensar por outras vias orçamentárias as alegadas perdas de que se queixam alguns Estados e Municípios. Exercendo uma função eminentemente redistributiva, é natural que o Fundef se constitua em um fator de tensão no complicado e conservador quadro político-partidário brasileiro. Aceitar dispor de uma menor quantidade de recursos, mesmo quando a disponibilidade anterior era superior à própria possibilidade de aplicação adequada, interfere, obviamente, em projetos partidários e pessoais. Por isso, é de se destacar manifestações como a da Secretaria de Educação de Paulínia, em São Paulo, que declara concordar com a proposta do Fundef, ainda que seu município tenha sido aquele mais atingido pela redistribuição operada pelo Fundo. Nesse município, a disponibilidade para o investimento/aluno/ano antes do Fundef era de 7.169 reais, sendo hoje de 657 reais, padrão do Estado de São Paulo. “Estamos tirando água de pedra para manter o nível que havíamos atingido”, diz a Secretária. E acrescenta: “mesmo assim acho que o Fundef é uma boa iniciativa, pois tira de quem tem para redistribuir aos que não tem”.

Nas palavras dessa Secretaria Municipal talvez resida a potencialidade pedagógica e política do Fundef. Ainda que em uma escala muito reduzida, face à magnitude dos problemas nacionais, a tentativa de equalizar a distribuição de recursos para o Ensino Fundamental pode vir a se constituir em uma exemplar demonstração das potencialidades de uma política de distribuição de renda no Brasil. Estudo publicado, de autoria de técnicos do IPEA - Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculado ao Ministério da Fazenda, demonstra que seria possível erradicar toda a miséria do país com uma simples medida tributária: bastaria criar um imposto específico de transferência de renda que retirasse 8% dos rendimentos dos 10% mais ricos ou 5% dos 40% mais ricos. É sabido que 78% da população mundial vive em países com renda per capita inferior à brasileira. O país, portanto, não é pobre. Pobre é a cultura política e o grau de responsabilidade social de suas elites.

Talvez o Fundef e a municipalização possam também, a médio e a longo prazo, contribuir no interior das escolas para a construção de um novo projeto de nação. É preciso ampliar a discussão sobre esses temas, estendendo-a do plano econômico em que se iniciou para o plano pedagógico em que deverá encontrar a sua legitimação. Autonomia da escola, projeto pedagógico de unidade e trabalho coletivo são ainda hoje pouco mais do que aspirações em uma organização escolar submetida às limitações impostas pelo anacronismo e pela insensibilidade das condições e das relações de trabalho existentes. Recursos maiores e mais adequadamente distribuídos somados à participação consciente e compromisso profissional talvez possam resgatar o ideal de cidadania como objetivo do trabalho pedagógico em nossas escolas e em nossos sistemas escolares.

SILVA JÚNIOR, C. A. The educational administration in Brazil: the municipalization of education in the context of the convenience ideologies. *Revista ORG & DEMO* (Marília), n. 3, p. 63-76, 2002.

ABSTRACT: This text aims to discuss the increasing implantation of the municipalization of education in the State of São Paulo. Such process, we think, is inscribed in what we call convenience ideologies according with processes such as decentralization, participation, and communal action must be interpreted. The ideological bias of these processes answer the theoretical and practice weakness of the educational administration movement as articulator of the educational policies.

KEYWORDS: municipalization; educational administration; decentralization.

REFERÊNCIAS

- FELIX, M. F. C. *Administração escolar: problema administrativo ou empresarial?* São Paulo: Cortez, 1984.
- FONSECA, J. P. Municipalização do ensino: entre medos e esperança às vésperas do terceiro milênio. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 13, n. 2, jul/dez, 1977.
- GUIMARÃES, J. L. As vulnerabilidades do processo de municipalização do ensino fundamental do Estado de São Paulo. *V Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores*. Águas de São Pedro, 1998.
- MONLEVADE, J. A. Sobre a municipalização do ensino. *V Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores*. Águas de São Pedro, 1998.
- OLIVEIRA, C. A formação do educador e os sistemas municipais de educação. *V Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores*. Águas de São Pedro, 1998.
- PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 1986.
- RIBEIRO, J. Q. Introdução à administração escolar: In TEIXEIRA, A. S. et al. *Administração escolar*. Salvador: ANPAE, 1968.
- SILVA JÚNIOR, C. A. Supervisão da educação: especificidade. *Didática*. São Paulo, n. 20, p. 49-60, 1984.
- _____. Organização do trabalho na escola: a prática existente e a teoria necessária. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 59, p. 73-6, nov. 1984.
- _____. *A escola pública como local de trabalho*. São Paulo: Cortez, 1990.
- VALE, J. M. F. O ensino de administração e a formação de administradores escolares. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, n.3, p. 88-91, jan/jun. 1990.