A ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL MUNICIPAL EM TEMPOS DE PRODUÇÃO FLEXÍVEL

Cleiton de Oliveira – PPGE – UNIMEP – cleolive@unimep.br

A oferta do ensino público brasileiro se dá por três redes/sistemas de ensino: federal, estadual e municipal. A primeira atua preponderantemente no ensino superior, a segunda no ensino fundamental e médio e a terceira no ensino fundamental e na educação infantil.

A atuação de diferentes esferas administrativas no oferecimento do ensino remonta ao Ato Adicional de 1834. A interpretação que prevaleceu deste instrumento legal foi a de que caberia ao governo central o ensino superior, a normatização do ensino secundário a oferta em todos os níveis no município da corte (Rio de Janeiro); já, os governos provinciais se incumbiriam do ensino das primeiras letras e do profissional. Devido à falta de recursos as Províncias passaram a solicitar o auxílio dos municípios para fazer frente ao desafio de ofertar o ensino inicial bem como a formação de professores. Tem início, então, um trabalho de cooperação, mais ou menos intenso e nem sempre com regras definidas claramente, conforme a época, entre as duas esferas de governo nas questões do ensino (OLIVEIRA, 1999).

O envolvimento do município nas questões do ensino se deu de forma variada, conforme a província e, depois da proclamação da República, o estado. Umas das formas foi a oferta de ensino, registrando em 1991 "35% das matrículas públicas do ensino fundamental (um patamar que remonta à década de 1950)" (PINTO, 2007, p. 878).

A atuação municipal no ensino fundamental sofreu grande mudança a partir de meados da década de 1990. Assim, em 1996 as redes estaduais registraram cerca de 18 milhões de alunos e as municipais atendiam a 11 milhões. Em 2006 a situação se altera substancialmente, ou seja, a esfera

estadual atendeu a cerca de 12 milhões de alunos, neste nível de ensino, enquanto que a esfera municipal registrou cerca de 18 milhões de alunos matriculados (Arelaro, 2007, p. 910).

Esta inversão se explica pela Emenda Constitucional 14/96, a qual entrou em vigor em 1997 no Estado do Pará e 1998 nos demais estados. Sobre esta Emenda e sobre a Emenda Constitucional 53/06 que a sucedeu, trataremos no próximo item.

Diante das novas responsabilidades representadas pela condição de redes/sistemas de ensino, municípios valem-se da terceirização, no caso a compra de vagas na educação infantil e a assessoria pedagógica para dar cabo de suas incumbências constitucionais. Em publicação anterior (OLIVEIRA, 2008) analisamos a questão da terceirização em seus aspectos administrativos. O presente texto analisa as implicações desta terceirização na precarização do trabalho docente.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: EMENDAS CONSTITUCIONAIS 14/96 E 53/06

Várias são as razões que levaram à edição da Emenda Constitucional 14/96. Desde os anos de 1980 havia propostas de agências externas para a descentralização do ensino, a partir do final desta década as influências se deram também no sentido da focalização do ensino fundamental. Em 1995 o MARE (BRASIL, 1995) propôs uma Reforma do Estado, visando sua governança apresentando as atividades que devem ser consideradas como exclusivas do Estado e as que, embora responsável pelo seu financiamento, são consideradas não-exclusivas, como deveria ser o caso da saúde e da educação. Outro fator decisivo foi a constatação de que deveria haver um disciplinamento nos gastos das instâncias estaduais e municipais em relação ao ensino, atendendo aos percentuais determinados constitucionalmente – 18% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Emenda Constitucional 14/96 estabeleceu o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Este fundo é natureza contábil, constituído a partir de percentuais sobre determinados impostos e redistribuído, conforme um "per-capita", entre o estado e cada município que tenha matrículas no ensino fundamental; deste fundo deve ser destinado 60% para o ensino fundamental; igual percentual deve ser destinado ao pagamento dos docentes; sua duração foi estabelecida em 10 anos.

Tendo em vista a possibilidade de recursos orçamentários serem "perdidos" para o FUNDEF, municípios passaram a criar ou ampliar suas redes de ensino fundamental. Daí a explicação para a inversão das responsabilidades no oferecimento do ensino fundamental, conforme números anteriormente apresentados, exercendo os municípios um protagonismo cada vez maior.

A focalização do ensino fundamental, atribuição dos estados e municípios, conforme o Art. 211 da Constituição Federal, relegou a segundo plano o ensino médio sob a responsabilidade dos primeiros bem como a educação infantil sob a responsabilidade dos últimos.

Considerando os impactos do FUNDEF, o atendimento não prioritário aos níveis da educação infantil e médio, a necessidade de um aporte financeiro maior por parte do governo federal bem como o limite temporal de sua duração, de 1997 a 2006 no Senado e Câmara Federal foram propostas 33 PECs – Propostas de Emendas Constitucionais – relacionadas ao funcionamento da educação, 20 das quais referiam-se à criação/manutenção de fundos para a educação (ROSSINHOLI, 2008, pp. 99 a 102 e 108).

Em 19 de dezembro de 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional 53/06, que criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e da Valorização dos Profissionais da Educação. Trata-se igualmente de um fundo de natureza contábil, com a duração de 14 anos, sendo ampliados os percentuais e as espécies tributárias que o compõe, contempla todo o ensino básico e amplia a participação da União, dentre outras alterações. A incorporação dos demais níveis do ensino básico se dará

de maneira gradativa, compreendendo a totalidade a partir do terceiro ano. Igualmente gradativa será a complementação da União, atingindo 10% dos recursos do fundo a partir do quarto ano.

Considerando que a Emenda Constitucional 53/06 não é auto-aplicável e, levando em conta que 2006 era o último ano de vigência do FUNDEF e para garantir o princípio da anualidade o governo federal emitiu a Medida Provisória 339, em 28 de dezembro de 2007, a qual transformou-se na Lei 11494, de 20 de junho de 2007.

CONVÊNIOS/TERCEIRIZAÇÕES

Durante a vigência do FUNDEF a educação infantil foi relegada a segundo plano, conforme item anterior, considerando que cerca de 60% do orçamento municipal da educação deveria ser destinado ao ensino fundamental; os 40% restantes seriam destinados à educação infantil, educação de jovens e adultos e demais programas do órgão municipal de educação.

É de se registrar, igualmente, que embora não seja obrigatória a educação infantil passou a ser, cada vez mais, uma exigência das famílias, considerando não só seu valor educacional como também pela idéia de guarda, tendo em vista a necessidade dos pais e mães envolverem-se no mercado de trabalho.

Diante das pressões dos pais, da imprensa e de políticos pela ampliação da educação infantil e da falta de recursos para tal, municípios há que valeram-se do expediente de estabelecer convênios com escolas/entidades particulares, comprando vagas para este nível de ensino.

A compra de vagas em escolas particulares não constitui uma novidade para o poder público. De fato, uma consulta à legislação, atendo apenas após a década de 1940, revela que há referências à mesma na Reforma Capanema para o Ensino Normal, Decreto-Lei 8530/46 em seu art. 51, Na Lei 4024/01 no art. 94, na Lei 5692/71 em seus arts. 45 e 46. A atual LDBEN se refere à questão nos arts. 60 e 77, restringindo tal recurso às entidades comunitárias,

confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos, "ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede local" (art. 77, § 2º).

Na regulamentação do FUNDEB, Lei 11494/07, a questão é retomada em seu art. 8º, restringindo o convênio com escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos. O § 1º prevê esta possibilidade para as creches que atendem crianças até 3 anos. Já o § 3º refere-se à pré-escola para crianças de 4 e 5 anos, estabelecendo um prazo de 4 anos para esta possibilidade. O § 4º refere-se às escolas que oferecem educação especial. O poder público poderá ceder profissionais para estas escolas, nos níveis citados, conforme o art. 9º.

É de se registrar que os documentos analisados, atualmente em vigor, são explícitos em admitir os convênios apenas e tão somente com escolas sem fins lucrativos. No entanto, há municípios que tem "comprado vagas", na educação infantil, de escolas privadas no sentido estrito, contrariando frontalmente a legislação.

Anteriormente, citamos algumas razões que explicam os encaminhamentos dados ao oferecimento do ensino no Brasil: tradição histórica, influência de agências internacionais, a Reforma do Estado e o crônico problema de recursos aquém das necessidades. À elas acrescentamos, especificamente ao que concerne à terceirização, uma influência advinda do mundo da produção. O toyotismo ao basear-se na produção flexível, propõe que as empresas terceirizem atividades que, embora necessárias, não são essenciais às suas atividades. Assim, nada seria mais "moderno" que o poder público estabelecer convênios com escolas privadas.

O extraordinário crescimento das redes/sistemas municipais de educação revelou outro problema: a falta de recursos humanos para gerir o ensino oferecido em seu território. Assim, entra em cena uma nova terceirização, a das assessorias pedagógigas, as quais se encarregam do planejamento, da elaboração do material do ensino, de cursos para os docentes utilizar o material, da avaliação do ensino etc, etc.

Várias são as empresas que vendem assessorias "para a socialização" de seus métodos de ensino com as redes públicas (Arelaro, 2007, p. 915). Estas empresas, em geral, se originam de "cursinhos" preparatórios para vestibulares, os quais, com o passar do tempo expandem suas atividades em relação ao ensino básico e não raro ao superior.

Dentre os vários grupos que atuam nesta área podemos citar: Objetivo, Anglo, SABE (Sistema Aprende Brasil de Ensino do Grupo Positivo), NAME (Núcleo de Apoio à Municipalização de Ensino-Editora COC), Editora Múltipla e outras. Estes grupos vendem suas franquias para escolas particulares bem como assessoram o setor público.

A terceirização não se limita aos casos até agora citados. Verifica-se também em relação à merenda escolar, ao pessoal administrativo, ao transporte de alunos, etc. Em escolas particulares esta terceirização tem ocorrido nas disciplinas de língua estrangeira e de educação física.

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE

A terceirização, além de outras iniciativas governamentais tem levado à precarização do trabalho docente. O preceito constitucional, que estabelece os princípios pelos quais o ensino deve ser oferecido, conforme o art. 206, vê-se seriamente comprometido uma vez que o professor tem que sujeitar-se às regras estatuídas "de fora", limitando-se a ser um mero executor do planejado e avaliado por outros. Este movimento afronta da LDBEN que, dentre outros dispositivos, estabelece em seu art. 13, as incumbências do docente, dentre estas destacam-se: "I- participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; II- elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino".

Subjaz à esta proposta de terceirização a concepção de que o trabalho docente é uma atividade meramente técnica. Basta que o docente seja treinado para a execução de atividades planejadas por "experts" em educação

para que se obtenham bons resultados. Revela-se assim seu caráter de racionalidade técnica.

A constituição do professor reflexivo tão ansiada pelos que se preocupam com a formação de formadores vê-se desta forma, totalmente tolhida. O professor pode chegar à constatação que está sendo manipulado, que suas possibilidades de iniciativa estão sendo podadas, porém, pouco ou nenhum espaço lhe sobra nesse teatro de títeres.

O docente tem consciência de que este processo não é "emancipador de nenhum grupo social o qual trabalha" uma vez que esta pretensa homogenização – conteúdos e materiais iguais, além de indicações de como trabalhá-los – não leva em consideração as especificidades da escola. Desvela-se um efeito perverso: se o aluno não aprende conteúdos testados e aprovados em escolas de "padrão sucesso", torna-se, juntamente com sua família, o responsável pelo próprio fracasso (Arelaro, 2007, p. 916). A rede ou sistema educacional vê-se livre da responsabilidade pelo insucesso, já que segundo esta concepção, o poder público procurou ofertar o que há de melhor, não podendo ser culpabilizado pelo insucesso do aluno.

A participação do professor na elaboração do projeto pedagógico da escola e de seu plano de ensino, tal como citado na LDBEN, cai por terra. Exercícios de constatação "da escola que temos" e de planos para "a escola que queremos" revela-se uma simples quimera. A escola é vista de antemão como fracassada e o desejável para recuperá-la já está planejado, basta que o professor siga rigorosamente o estabelecido.

O protagonismo dos sistemas educacionais representado pelo MEC, por secretarias estaduais e municipais de educação assumiu, igualmente um sentido invasivo, considerando a determinação de conteúdos e a avaliação externa de resultados. É evidente que os sistemas têm que conhecer a situação de aprendizagem de suas escolas e de apoiar aquelas que necessitam. Porém, caminhou-se para um afunilamento que tolhe iniciativas que poderiam concorrer para o atendimento às especificidades da escola, da turma e do aluno. Conduz-se o ensino preconcebendo o professor como possuidor de uma

formação deficiente e, por conseguinte, incapaz de exercer eficazmente a docência.

A terceirização do pessoal administrativo, por sua vez, revela um quadro preocupante. O trabalho na escola, com alunos, tem uma especificidade que não pode ser relegada a segundo plano. Afinal o aluno aprende durante as aulas e também no recreio, nos intervalos, durante a merenda escolar... A contratação de empresas, com pessoal no mais das vezes rotativo, não contribui para o desenvolvimento deste aspecto educacional. O trabalho dos docentes e da equipe de direção é intensificado uma vez que necessita preparar o pessoal terceirizado tendo em vista a especificidade do trabalho na educação. Com a rotatividade, não rara, deste pessoal, este trabalho deve ser constantemente refeito.

A precarização tem atingido o próprio contrato de trabalho, representada pela situação dos não efetivos, substitutos dos titulares de cargo, que em alguns sistemas chega a percentuais significativos, não contribuindo para a segurança do vínculo empregatício. Neste sentido. Há ainda uma situação extremamente perversa, atingindo determinadas empresas, até agora limitadas ao nível superior, representada pela contratação do docente como pessoa jurídica, sem garantias, há longas penas conquistadas, de direitos mínimos: férias, licença-saúde, aposentadoria, etc.

Por último, porém não menos importante, há a questão salarial do pessoal docente terceirizado. As empresas terceirizadoras têm seus lucros, o que "sobra" é destinado ao pagamento do pessoal. Quando o convênio se dá com escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas o problema persiste uma vez que o trabalho docente, no mais das vezes, é visto como uma missão. A visão missionária implica em não se preocupar com a questão salarial, considerando que os fins justificam os sacrifícios.

A adoção dessas "ferramentas" do mundo da produção flexível,tem intensificado a precarização do trabalho docente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O financiamento do ensino brasileiro, a partir de meados dos anos 1990, representado inicialmente pela Emenda Constitucional 14/96 e atualmente pela Emenda Constitucional 53/06, induziu fortemente à criação/ampliação de redes/sistemas municipais de educação.

Escudando-se em constrangimentos financeiros e nem sempre contando com pessoal capacitado para gerir redes/sistemas, municípios valem-se de uma medida largamente empregada pelo mundo da produção: a terceirização. Neste texto examinamos este fenômeno em relação à compra de vagas na educação infantil e assessorias pedagógicas, fazendo menção à outras terceirizações: pessoal de apoio, merenda escolar e transporte escolar.

As terceirizações têm contribuído para a precarização do trabalho docente, considerando que este é expropriado daquilo que o qualifica: a capacidade de planejar, atender às necessidades da escola/turma/aluno, de executar as atividades e de avaliar. A racionalidade técnica, subjacente a esta concepção, não deixa espaço para a atuação/desenvolvimento do professor reflexivo. Igualmente perversa é a situação salarial dos terceirizados tendo em vista os lucros dos terceirizadores.

A temática apresentada não se esgota neste trabalho, a precarização se dá no salário dos docentes, nas condições de trabalho, na falta de uma formação continuada, impedindo-o de desenvolver-se como seria desejável, além de ser um direito, do profissional da educação. Por último, embora o analisado ocorra mais freqüentemente em redes/sistemas municipais de educação, o nível estadual, com maior ou menor intensidade, tem experienciado processo semelhante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARELARO, Lisete R. G. "Formulação e implementação das políticas públicas e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?" **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, nº. 100, p. 899-919, out. 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988, Emendas Constitucionais 14/96 e 53/06, Leis 4024/61, 5692/71, 9394/96 e 11494/07; Dec. – Lei 8530/46.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995.

OLIVEIRA, Cleiton de. "A municipalização do ensino brasileiro". In, OLIVEIRA, C. de et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.

_____. "A terceirização no ensino municipal e o trabalho docente". In, BONIN, Iara et al (orgs.). **Trajetórias e processos de ensinar e aprender: políticas e tecnologias**, livro 4, Porto Alegre, RS: EDIPUCRS, 2008.

OLIVEIRA, Dalila A. "A Política Educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano". **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, nº. 99, p. 355-376, mai/ago. 2007.

PINTO, José M. R. "A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto educativo". **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, nº. 100, p. 877-897, out. 2007.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. 2008. 160f. Tese (doutorado). Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP.