

Talento e rigor científico são nutridos pelo processo de socialização no meio acadêmico. A pesquisa de Flávia Obino Corrêa Werle, que aqui apresento, é uma exceção, pois suas qualidades de investigadora emergem claramente neste trabalho inicial desenvolvido como sua tese de doutoramento e mostram uma pesquisadora nata, já madura e capaz de contribuir teoricamente para a administração e história da educação. Pesquisas de qualidade são geradoras de novos trabalhos, permitem novas compreensões sobre o fenômeno estudado e podem ser aplicadas em diferentes contextos. Os estudos realizados com prazer e busca constante do esclarecimento das questões envolvidas conseguem alcançar níveis de validade e significação; é o caso deste trabalho. Lança um olhar para o particular, partindo da cidade de São Leopoldo no Rio Grande do Sul e atinge dimensão nacional, constatando a ingerência do nível estadual e federal sobre o local.

O NACIONAL E O LOCAL

Errata de capa:

No nome da autora, onde se lê "Flábia", leia-se "Flávia".

© 2005, Editora Universitária São Francisco – EDUSF
Avenida São Francisco de Assis, 218
Jardim São José
12916-900 Bragança Paulista SP
www.saofrancisco.edu.br
edusf@saofrancisco.edu.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita da Editora Universitária São Francisco.

37.014.5
W522n
Werle, Flávia Obino Corrêa.
O nacional e o local : ingerência e permeabilidade na
educação brasileira / Flávia Obino Corrêa Werle . --
Bragança Paulista : Editora Universidade São Francisco,
2005.
302 p. (Estudos CDAPH. Série historiografia)

ISBN 85-86965-87-1

1. Política educacional. 2. Brasil. 3. Municipalização
do ensino. 3. Conselhos escolares. 4. Administração
educacional. I. Título. II. Série.

Ficha catalográfica elaborada pelas bibliotecárias do Setor de Processamento
Técnico da Universidade São Francisco.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS.....	7
APRESENTAÇÃO.....	9
INTRODUÇÃO	13
O ESTADO E O SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA EDUCAÇÃO.....	23
ESPAÇO ESCOLAR.....	43
ÓRGÃOS COLEGIADOS.....	117
POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS, MERENDA ESCOLAR E LIVRO DIDÁTICO.....	167
ESTRUTURA DAS INSTÂNCIAS.....	215
RETOMANDO AS INGERÊNCIAS ENTRE AS INSTÂNCIAS DO ESTADO.....	273
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	289

Prodeme – Programa de Municipalização do Ensino.
Prome – Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau.
Promunicípio – Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal.
Pronasec – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio Rural.
PRR – Partido Republicano Rio-grandense.
SE – Secretaria de Educação.
SEC – Secretaria de Educação e Cultura.
Sedep – Serviço de Expansão Descentralizada do Ensino Primário.
Semec/SL – Secretaria Municipal de Educação e Cultura de São Leopoldo.
Unisinos – Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
UPO – Unidade de Pesquisa e Orientação.
Usaid – Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional.
2ª DE – 2ª Delegacia de Educação.

APRESENTAÇÃO

Desde há anos que a autora desta obra, Flávia Werle, desenvolve estudos sobre a temática da administração educacional, designadamente nos aspectos organizacional, político e institucional, traçando quadros analíticos de natureza sincrônica e diacrônica, com base no cruzamento dos normativos legais com uma diversidade de fontes primárias, produzidas pelas diversas instâncias de normalização, coordenação e ensino, no cumprimento dos seus objetivos específicos e no exercício das prerrogativas de poder que lhes é conferido no contexto mais amplo dos Sistemas Educativos.

Esta obra é constituída por quatro capítulos que correspondem a distintas instâncias na sua dimensão espacial, normativa e agencial, como revelam os enunciados da autora (espaço escolar, órgãos colegiados, políticas federais, estrutura organizacional), mas cuja interação, no contexto da política educativa e da administração educacional, indica um entrelaçamento mais profundo, como desvenda o capítulo da estrutura organizacional.

Alongando-se do nacional ao local, estendendo-se na longa duração e empregando categorias teórico-metodológicas de natureza política e institucional, a autora adota um marco conceitual muito preciso e não menos rigoroso: 1) como principal fator de diferenciação, faz uso do conceito de identidade fractal; 2) como conceito-chave de interação faz uso do conceito de ingerência, associado ao de permeabilidade; 3) enquanto, por fim, refere o termo municipalização para traduzir o principal conceito-produto do processo histórico, em análise.

Situando o Estado no contexto histórico das revoluções liberais e do processo de modernização e democratização das sociedades contemporâneas, a autora refere-se-lhe, no primeiro capítulo, como uma entidade abstrata que, intentando representar interesses gerais e comuns, freqüentemente contribuiu afinal para uma maior diferenciação de estruturas e de segmentos sociais. Tendo a educação e a escola como meio de poder e de construção social, as políticas de Estado, orientando-se no sentido de uma unificação, sistematização, diferenciação e especialização, não raro se saldaram numa falácia. Não apenas a ação do Estado se processa de forma não-homogênea, como

há várias instâncias de Estado. É partindo deste olhar pessimista e dubitativo que a autora enceta, no segundo capítulo, uma rigorosa análise da genealogia do processo de estadualização, a partir das últimas décadas do século XIX, a que vem associar-se, posteriormente, um reforço da política federal, a montante, e a que se contrapõe, a jusante, a instância municipal, a partir dos anos 30 do século XX. Com efeito, focalizando a sua atenção nos processos de ingerência entre as instâncias federal, estadual e municipal, a autora descreve “as relações que se estabeleceram entre as instâncias do Estado no contexto do sistema político-administrativo da educação brasileira no período da república, com referência ao município de São Leopoldo” (p. 18).

Mas curiosa e paradoxalmente, enquanto as instâncias federal e estadual atuam com órgãos especializados, a municipalização opera-se frequentemente através de um mimetismo orgânico, nomeadamente pela manutenção de órgãos colegiais, e de uma duplicação das estruturas estaduais no quadro local.

No contexto da obrigatoriedade escolar, é no relacionamento entre o poder estadual e o poder municipal que se acentuam as maiores tensões, funcionando muitas vezes o município como suplente dos condicionalismos ou das ausências da ação estadual.

Substantivando a sua análise, Flávia Werle refere vários campos de ação, cuja indexação ditou as tónicas de intervenção das diferentes instâncias de poder: a política de criação e manutenção da rede escolar; o recrutamento, a formação, inspeção e supervisão da ação dos professores; a obrigatoriedade, a subvenção e a alimentação escolares; a política do manual escolar; a saúde pública. Como agentes e fatores de transversalização, a autora refere-se, entre outros, à função e ao estatuto do professor, bem como aos programas gerais de alfabetização e de profissionalização como o Mobral e as Campanhas Agrícolas.

Encetado na década de quarenta, o processo de municipalização tornou-se decisivo para a política educativa e consolidou-se a partir da década de 70, por meio de alternativas como a cedência. Enquanto, por um lado, se rompia com a dualidade entre as instâncias estadual e federal, por outro lado, eram transferidas para as instâncias municipais, mediante uma intensa cooperação e supervisão do poder estadual, as principais responsabilidades inerentes ao Plano do Ensino Fundamental.

Se em períodos anteriores se pode observar alguma sobreposição de ações e alguma indefinição de espaços e de poderes, inclusive no que se refere ao papel e à ação do professor, é nas décadas de 80 e 90 que, segundo demonstra o estudo da autora, “a ingerência caracteriza as articulações entre as instâncias federal, estadual e municipal nos processos políticos e administrativos da educação” (p. 277). No capítulo final, a autora procura entretecer o tempo histórico, periodizando e definindo vetores de desenvolvimento que evoluem ao longo de mais de um século de análise. Como marcos temporais, ora se socorre do quadro político, ora faz menção das décadas, o que revela que, tomando como base uma análise elaborada a partir de fontes primárias locais, há sobreposições e transversalidades que dificultam a tarefa do investigador, mas que correspondem afinal ao desenvolvimento dos próprios processos em observação. Neste sentido, uma conclusão importante da autora é que “os dados empíricos mostraram que as estruturas administrativas criadas numa instância são dificilmente suprimidas, podendo, outrossim, ser transformadas” (p. 284). Daqui decorre uma segunda conclusão: “A ingerência e a permeabilidade são uma característica dos sistemas político-administrativos da educação que alcançaram um certo nível de complexidade” (p. 287-288). Assim, enquanto as instâncias a jusante tendem a acentuar a delimitação, a diferenciação e a especialização, as instâncias a montante (no caso vertente, a instância estadual) tendem a acentuar a unificação e a sistematização da ação educativa. E à medida que se acentuam a diferenciação e a autonomização municipal, também se acentuam a padronização e a unificação, com recurso a instrumentos como o da estatística.

Eis-nos, pois, perante um livro profusamente documentado no nível das fontes primárias e de uma atualizada bibliografia de referência, que estimula o debate, quer pela forma como polemiza os conceitos-chave, quer pela forma como aborda fenômenos e fatos ainda pouco estudados. Incidindo sobre novas instâncias de poder no interior dos Estados contemporâneos, esta obra reequaciona as esferas do público e do privado e abre novas perspectivas de leitura do património documental e arquivístico da educação, produzido no nível das instâncias de poder local e das instâncias de mediatização e de normalização.

Inscrevendo-se num registro científico de administração e política educacionais, e versando sobre uma temática tão atual como

pertinente, desenvolve uma abordagem interdisciplinar com grande enfoque na história do sistema educativo, o que lhe confere um interesse acrescido por parte dos leitores especializados, enquanto, documentando detalhadamente um processo de municipalização da educação escolar, se revela de leitura útil e enriquecedora para estudiosos e agentes de ação local.

Lisboa, agosto de 2005
Justino Magalhães
Universidade de Lisboa, Portugal

INTRODUÇÃO

São muitos os debates que têm ocorrido no final do século XX e início do XXI acerca do papel do Estado e dos conflitos a que ele está sujeito. As forças conflitantes que emergem no interior do Estado capitalista obstaculizam o funcionamento de suas instituições, levando-as, contraditoriamente, a produzir opostos. Suas contradições se evidenciam nas estruturas que engendra, espaços em que indivíduos, grupos e instituições, situados em posições diferentes, se articulam, negociam e competem pelo poder. Os lugares que tais agentes ocupam se traduzem em poderes. As práticas, lutas e representações constituem a forma material e real de exercício do poder de cada uma destas posições.

As políticas do Estado são tentativas de manejar esses dilemas e lutas e, ao mesmo tempo, produzir e reproduzir acordo e compatibilidade entre a produção privada, a dependência de impostos, a necessidade de acumulação e a legitimação democrática.

O sistema político-administrativo¹ é um conjunto de esforços de organização do Estado, um conjunto de regras e procedimentos para dominar inconsistências e harmonizar interesses, uma metodologia de assimilação de problemas para garantir a constância do sistema político. É uma metodologia concreta e institucionalizada que define

¹ Utiliza-se neste trabalho não a designação sistema educacional, mas a de sistema político-administrativo da educação, na compreensão de que política e administração são indissociáveis na dinâmica dos sistemas sociais (Miliband, 1972; Offe, 1990). As políticas incrementalistas parciais, decretos, leis, pareceres são tornadas ato por ações e procedimentos administrativos feitos por agentes que tanto pertencem ao Estado – representando os interesses de organização geral da sociedade – como representam interesses particulares dos indivíduos e grupos. Considera-se que o sistema político-administrativo da educação é um campo de conflitos e forças não totalmente abrangido por conceituações do tipo sistema educativo. As decisões e omissões políticas são preparadas e implantadas por ações e omissões administrativas, tanto no nível de cada instância e estrutura do Estado como no nível das instituições escolares, sendo impossível separar a administração da política da educação.