

Adoção de Sistema de Ensino Apostilado em Ipeúna, SP

Alessandra Aparecida Cain

Universidade Estadual Paulista, Campous de Araraquara, Araraquara, SP, Brasil

alessandra.cain@ig.com.br



Educação: teoria e prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Resumo

Este trabalho investigou e analisou a implantação e as consequências da parceria público-privada no município de Ipeúna, estado de São Paulo, quanto à adoção de sistema de ensino apostilado. Partindo do pressuposto de que a política do governo estadual de Mário Covas, ratificada nacionalmente pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), induziu a municipalização do ensino fundamental e, em decorrência disso, houve a ampliação de parcerias público-privadas. Considerou-se neste trabalho o levantamento de dados demográficos, financeiros e educacionais, realização de entrevistas semiestruturadas, consultas aos *sites* governamentais. No estudo de caso verificou-se que houve alterações na política educacional municipal, sendo transferido o loco decisório quanto à seleção e organização dos conteúdos curriculares e quanto à formação de professores para o "sistema de ensino".

Palavras-chave: Municipalização do Ensino. Parceria público-privada. Sistema de ensino apostilado.

Adoption of a Photocopied Course Packet Teaching System in Ipeuna, Sao Paulo, Brazil

Abstract

This work investigated and analyzed the adoption the consequences of the public-private partnership the town of Ipeuna, in the state of Sao Paulo, with regard to the adoption of a photocopied course packet teaching system. Based on the assumption that the Mário Covas state government policy, ratified nationally by the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of the Teaching Practice (Fundef), induced to the municipalization of elementary school and, as consequence, there was an increase in the number of public-private partnerships. This work considered the survey of demographic, financial, and educational data, the obtaining of semi-structured interviews, and searches in government sites. In the case study, it was possible to note there were changes in municipal educational policy, the decision locus with regard to the syllabus selection and organization and teachers' training was transferred to the "teaching system".

Key words: Municipalization of educational. Public-private partnership. Photocopied course packet teaching system.

Introdução

Este trabalho decorreu das reflexões produzidas na dissertação de mestrado em educação pela Unesp/Rio Claro, o qual partiu das hipóteses de que a reforma da educação pública ocorrida no estado de São Paulo, a partir da política do governo estadual introduzido no primeiro governo de Mário Covas (1995-1998) e ratificada nacionalmente pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), induziu à municipalização da oferta educacional do ensino fundamental nos municípios paulistas e estimulou a ampliação de parcerias público-privadas entre a administração local e o setor privado (CAIN, 2009).

A pesquisa teve por objetivo investigar e analisar a implantação e as consequências das parcerias público-privadas estabelecidas entre a administração pública municipal e a iniciativa privada, no estudo de caso intencionalmente selecionado: o município de Ipeúna, no estado de São Paulo, na adoção de sistema de ensino apostilado.

O período selecionado para estudo correspondeu aos anos de 1997 a 2006, período em que no Brasil, e especificamente no estado de São Paulo, foi consolidado o

processo de descentralização da educação com a implementação do Fundef que redimensionou recursos para o atendimento do ensino fundamental.

O estudo considerou um ano anterior e um ano posterior à implantação da parceria público-privada até o ano de 2006. No município de Ipeúna, a investigação se concentrou sobre o período de 2004 a 2006; nos anos de 2005 e 2006 a esfera pública firmou parceria com a instituição privada Sistema Objetivo Municipal de Ensino (Some) na aquisição de sistema de ensino apostilado.

O procedimento teórico-metodológico compreendeu a análise bibliográfica referente à temática da pesquisa; a identificação do perfil do município estudado, via levantamento de dados, informações e documentos oficiais sobre a população e o atendimento educacional — pesquisa empírica; entrevistas semiestruturadas com representante da Secretaria Municipal de Educação, da direção e da coordenação pedagógica das escolas de ensino fundamental e da empresa privada; apresentação e análise da composição dos gastos municipais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

No trabalho, o termo parceria foi utilizado para representar a relação entre administração pública e setor privado que vai além de um simples “contrato” de compra e venda, visto que se trata da transferência para o setor privado da função de elaboração e operacionalização de política pública, até então oferecida pelo Estado, com vistas à concretização de objetivos de interesse público, e pelo conjunto de ações oferecidas pela iniciativa privada, a qual passa a manter uma relação constante com a administração pública parceira (BEZERRA, 2008).

A pesquisa de mestrado foi parte constituinte do Projeto Interinstitucional intitulado “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo”, elaborado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (Greppe), que integra pesquisadores da Unesp/Rio Claro, USP/São Paulo e USP/Ribeirão Preto, cujo pressuposto encontra-se na hipótese de que a implementação de parcerias é uma das consequências das medidas visando à reforma do Estado, implantadas no país a partir dos anos de 1990, as quais propõem tanto a adoção da administração gerencial, quanto a transferência da oferta de serviços públicos para as esferas administrativas locais, e que o processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo funcionou como forte

indutor na ampliação de parcerias entre o setor público e privado nas etapas e modalidades de ensino sob responsabilidade municipal (ADRIÃO, 2007). Quanto à modalidade sistema de ensino apostilado, foi encontrado um número considerável de municípios paulistas com parceria público-privada na compra de sistema de ensino apostilado para o conjunto de suas redes de ensino na série histórica 1997-2006, no estado de São Paulo, dos 645 municípios existentes, 127 municípios declararam ter firmado parcerias para adoção de sistema de ensino apostilado para o ensino fundamental, um desses municípios foi Ipeúna aqui apresentado (CAIN, 2009).

Descentralização e municipalização da educação pública básica brasileira

Na década de 1980, com a volta à democracia, legitimada por governos eleitos pelo povo e a busca por maior participação, intensificou-se o movimento pela descentralização do Estado. Nesse cenário, os municípios poderiam, para alguns setores, se transformar em locais privilegiados dos serviços públicos básicos e atendimento às demandas, na área educacional, com certa autonomia para determinar a forma de organizar e administrar seus sistemas de ensino (OLIVEIRA, 1999; BARRETTO, 1995).

A Constituição Federal de 1988 tornou os municípios entes federados, favorecendo que exercessem maior autonomia financeira e ratificando a competência dos mesmos para elaborar leis de acordo com os interesses locais. E, após a Emenda Constitucional (EC) n. 14/96, que alterou alguns pontos na Constituição quanto à educação, foi reconhecida a competência dos municípios para desempenharem funções compartilhadas com outras instâncias do poder público, prevalecendo o regime de colaboração para organizar os sistemas e os serviços educacionais públicos, fato que culminou na municipalização do ensino (BORGHI, 2000; PINTO, 2007).

No âmbito federal, em 1995, foi criado o Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), que elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), houve a reforma administrativa, promovendo-se a mudança de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial. A reforma do aparelho do Estado foi orientada pelos valores de eficiência e qualidade gerencial na prestação de serviços públicos e pela disseminação de uma cultura

gerencial nas organizações, como modelo de uma forma moderna de gestão pública (ADRIÃO, 2006; PERONI, 2003).

Nesse mesmo ano, no estado de São Paulo, assumiu como governador o senhor Mário Covas (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), cuja plataforma governamental estava centrada na modernização da gestão do Estado. Quanto às políticas públicas para a área da educação, houve ênfase no processo de municipalização do ensino fundamental. Entre as ações desencadeadas pela Secretaria de Estado da Educação (SEE) estava o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual, instituído pelo Decreto n. 40.473/95 que reorganizou o ensino fundamental, reagrupando-o em dois ciclos de quatro anos cada um; o primeiro ciclo correspondendo aos quatro anos iniciais e o segundo aos quatro anos finais, em prédios diferentes, para cada um dos dois ciclos (ADRIÃO, 2006; MARTINS, 2001).

Em 1996, o governo estadual paulista estimulou a transferência do ensino fundamental para os municípios por meio do Decreto n. 40.673/96, que instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental – Municipalização, sob a alegação que a parceria consistia numa ação conjunta entre estado e município no atendimento do ensino fundamental e sua implantação seria gradativa na assunção parcial ou integral da rede pública estadual e da gestão educacional (ADRIÃO, 2006).

Ainda em 1996, o governo federal instituiu a EC n. 14/96 (BRASIL, 1996a) e a Lei n. 9.424/96, que criou e regulamentou o Fundef, gerando um forte estímulo à municipalização do ensino fundamental, pois os recursos eram distribuídos entre os estados e seus respectivos municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular nas redes de ensino. O Fundef vigorou no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, a partir de 1º de janeiro de 1998, perdurando até 31 de dezembro de 2006. No processo de descentralização da educação brasileira, a implementação do Fundef foi determinante, pois induziu a transferência da oferta do ensino fundamental para as instâncias locais: os municípios (ADRIÃO, 2006; 2007; ARELARO, 1999; BORGHI, 2000; OLIVEIRA, 1999; PINTO, 2007).

O estímulo à municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo vinculou-se a dois fatores preponderantes: no âmbito estadual, às medidas tomadas pela SEE, principalmente por meio do Programa de Ação de Parceria Educacional

Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental – Municipalização, no âmbito nacional, à instalação do Fundef, que induziu a transferência da oferta obrigatória, inicialmente de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, para os municípios (OLIVEIRA, 2004).

Tais medidas resultaram na responsabilização das redes municipais sobre a oferta do ensino fundamental, houve um crescente aumento das matrículas nessa etapa de atendimento nas redes municipais de ensino no estado de São Paulo, como também, muitos municípios passaram a adotar políticas educacionais estabelecendo parcerias entre as esferas pública e privada (ADRIÃO, 2006).

Têm se tornado uma constante no país, sobretudo a partir das medidas instituídas em meados dos anos 1990, as parcerias firmadas entre o setor público e o setor privado para atendimento às demandas educacionais. Conforme diversos estudiosos analisam, configura-se uma tendência à transposição de responsabilidades sobre a educação pública para a esfera privada (ADRIÃO, 2007; ARELARO, 2007; BEZERRA, 2008; CURY, 2002; PERONI, 2003).

Nesse sentido, o processo de descentralização da educação pública induziu a consolidação de parcerias entre os municípios paulistas e a iniciativa privada para a oferta educacional, como alternativa no atendimento da nova demanda assumida com a municipalização do ensino fundamental (ADRIÃO, 2007). Como exemplo, apresenta-se a compra de sistema de ensino apostilado, visto no caso estudado neste trabalho.

No estudo de caso realizado com o município paulista de Ipeúna, observamos que a parceria público-privada foi firmada entre a prefeitura municipal e a iniciativa privada: Sistema Objetivo Municipal de Ensino (Some) para adoção de sistema de ensino apostilado. No contrato os participantes têm interesses diversos e opostos; de um lado, está a administração pública que deseja um objeto de acordo (produto) com menor preço; de outro, a iniciativa privada que deseja o melhor preço possível – o contrato é celebrado entre administração pública e pessoas físicas ou jurídicas (SILVEIRA, 2008).

O município de Ipeúna

O município de Ipeúna localiza-se na região centro-oeste do estado de São Paulo e dista 198 km da capital (MACHADO, 2000).

Estatísticas da Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados (SEADE, 2008) apontam que a população total atinge 5.698 habitantes. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) perfaz 0,786, abaixo da média do estado de São Paulo que perfaz 0,814. O índice de escolaridade iguala-se à média apresentada no estado.

Aspectos gerais da política e administração municipal

Nas gestões 1997-2000 e 2001-2004, as administrações municipais foram geridas pelo prefeito Ildebran Prata, vinculado ao Partido Progressista (PP). As decisões acerca dos assuntos referentes à educação municipal cabiam ao prefeito que, em 2004, criou o Departamento de Educação.

A gestão 2005-2008 teve à frente da administração municipal o prefeito Marcos Antonio Bueno, vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Instituiu, em 2005, a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Turismo e Meio Ambiente. A parceria público-privada para adoção de sistema de ensino apostilado para as séries iniciais do ensino fundamental municipal, objeto deste estudo, foi firmada nessa gestão, no ano de 2005, entre a Prefeitura e o Some.

A organização da educação no município de Ipeúna

Durante o período analisado, foi observado que o município de Ipeúna oferecia atendimento na educação infantil (creche e pré-escola), no ensino fundamental, no ensino médio e na educação de jovens e adultos.

A educação infantil é atendida na Escola Municipal de Educação Infantil e na Creche Municipal de Ipeúna.

O ensino fundamental – séries iniciais – é atendido na Escola Municipal de Ensino Fundamental Doutor Ulysses Guimarães; o ensino fundamental – séries finais e o ensino médio são ministrados na Escola Estadual Professor Marcelo de Mesquita.

O município de Ipeúna não possui escola privada, existe um pequeno número de crianças que frequentam a rede privada no município de Rio Claro.

Secretaria Municipal de Educação

A Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Turismo e Meio Ambiente foi instituída pela Lei Municipal n. 652, de 31 de agosto de 2005. Sua criação

aconteceu posteriormente à municipalização das séries iniciais do ensino fundamental, que ocorreu em 1999, não houve alteração em sua estrutura após a implementação da parceria público-privada na adoção de sistema de ensino apostilado.

A Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esportes, Turismo e Meio Ambiente, no tocante à Educação, tem a seu cargo a supervisão da direção de escolas de educação infantil e de ensino fundamental, que, por sua vez, dirige o trabalho da coordenação pedagógica; esta coordena todos os trabalhos dos professores da rede pública de ensino (IPEÚNA, 2005a).

Em Ipeúna não houve, ainda, a elaboração do Plano Municipal de Educação.

A educação infantil

A Escola Municipal de Educação Infantil e Creche Municipal de Ipeúna são dois prédios distintos, um para a creche (tempo integral) e outro para a pré-escola (período parcial).

Tabela 1 — Matrículas na educação infantil no município de Ipeúna (1997-2006)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Creche municipal	-	-	78	108	141	167	144	201	76	98
Creche estadual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pré-escola municipal	267	334	281	279	250	250	258	253	271	169
Pré-escola estadual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: adaptado do Banco de Dados do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE/UNESP-Rio Claro).

Na modalidade creche as matrículas municipais apareceram a partir do ano de 1999, com um acréscimo de 25,6% para o período de 1999 a 2006; na modalidade pré-escola as matrículas municipais decresceram 36,7%; no ano de 2006, o acentuado decréscimo relaciona-se à migração das matrículas da educação infantil para o ensino fundamental¹ devido à alteração na faixa etária.

¹ A Secretaria Municipal da Educação de Ipeúna organizou, em 2006, sua rede municipal de ensino fundamental, atendendo a Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005, que instituiu a matrícula de todos os alunos a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental.

O ensino fundamental e médio

A Escola Estadual (EE) Professor Marcelo de Mesquita atende alunos de 5ª a 8ª séries (séries finais) do ensino fundamental II de oito anos e o ensino médio.

A Escola Municipal de Ensino Fundamental (Emef) Doutor Ulysses Guimarães atende alunos de 1ª a 4ª séries (séries iniciais) do ensino fundamental I.² No ano de 2006, iniciou-se o atendimento na 1ª série aos alunos da faixa etária entre cinco e seis anos.³

A Emef Doutor Ulysses Guimarães também atende alunos portadores de necessidades educacionais especiais e, para tanto, foi criada uma sala de recursos. Além disso, oferece a educação de jovens e adultos (EJA) da 1ª à 8ª série do ensino fundamental, no período noturno.

Tabela 2 — Matrículas no ensino fundamental no município de Ipeúna (1997-2006)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ensino Fundamental I Municipal	34	56	346	360	396	393	419	442	436	567
Ensino Fundamental I Estadual	287	280	0	0	0	0	0	0	0	0
Ensino Fundamental II Municipal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ensino Fundamental II Estadual	344	354	401	364	356	366	402	407	443	444
Educação de Jovens e Adultos Municipal	-	-	73	99	187	140	130	0	0	0
Educação de Jovens e Adultos Estadual	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Educação Especial Municipal	-	-	55	30	24	30	25	26	17	21
Educação Especial Estadual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

² Até o ano de 2007 estava organizada e atendendo o ensino fundamental de oito anos – 1ª a 4ª séries.

³ Informações obtidas no Plano de Gestão da escola e em entrevista com a diretora de escola da Emef Dr. Ulysses Guimarães, em Ipeúna, em setembro de 2008.

Fonte: adaptado do Banco de Dados do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE/UNESP Rio Claro).

A rede municipal de ensino apresentou para o período de 1997 a 2006 um acréscimo de 1.567,6% no número de matrículas para o Ensino Fundamental I, devido ao processo de municipalização (1999). As matrículas estaduais para o Ensino Fundamental I aparecem nos anos de 1997 e 1998 e zeram em 1999. Quanto ao Ensino Fundamental II, as matrículas estaduais tiveram um crescimento de 29% para o período de 1997 a 2006.

Na educação de jovens e adultos, as matrículas municipais apareceram no período de 1999 a 2003 apresentando-se um acréscimo de 78% para o período. A educação especial aparece com matrículas a partir de 1999.

Tabela 3 — Matrículas no ensino médio no município de Ipeúna (1997-2006)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ensino Médio municipal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ensino Médio estadual	104	144	182	207	219	226	240	266	225	275

Fonte: adaptado do Banco de Dados do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE/UNESP Rio Claro) e dos dados do Instituto Nacional e Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep — dados do Ensino Médio para os anos de 1997 a 2006).

As matrículas no ensino médio foram atendidas pela rede estadual de ensino apresentando um acréscimo de 164,4% para o período de 1997 a 2006.

Conselho Municipal de Educação de Ipeúna

Em Ipeúna, o Conselho Municipal de Educação (CME) foi criado pela Lei Municipal n. 490, de 1º de junho de 1998 (IPEÚNA, 1998a), e antecedeu o processo de municipalização da oferta do ensino fundamental, ocorrido em 1999, e a parceria público-privada estabelecida entre o poder público municipal e o Some, que aconteceu no ano de 2005.

Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação

A instalação do Conselho do Fundef se deu por meio da Lei Municipal n. 491, de 1º de junho de 1998 (IPEÚNA, 1998b), visou atender as legislações federais: EC n. 14/96 e Lei n. 9.424/96. A criação do Conselho do Fundef antecedeu à municipalização do ensino fundamental e à parceria entre a Prefeitura Municipal e o Some. Posteriormente, em 1999, o município municipalizou as séries iniciais do ensino fundamental, um ano após a adequação à legislação nacional.

A municipalização do ensino no município de Ipeúna

Em 1º de agosto de 1999, a Prefeitura Municipal de Ipeúna aderiu ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental — Municipalização, da SEE, naquela época, havia no município duas escolas estaduais: a EE Professor Marcelo de Mesquita que atendia alunos de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e o ensino médio, e a EE Doutor Ulysses Guimarães que atendia alunos de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental.

Com a municipalização, a EE Doutor Ulysses Guimarães recebeu a denominação de Emef Doutor Ulysses Guimarães integrando-se a Rede Municipal de Ensino. Na municipalização da oferta educacional de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, o município de Ipeúna assumiu totalmente as matrículas do primeiro ciclo do ensino fundamental.

Ainda, no convênio de municipalização, o município de Ipeúna incorporou todos os professores estaduais efetivos que lecionavam nessas classes, os quais passaram a prestar serviços na rede municipal de ensino; ou seja, continuaram professores pertencentes ao Quadro do Magistério Público do estado de São Paulo, contudo, conveniados por meio do Programa ao município de Ipeúna. Desse modo, a prefeitura municipal repassa ao governo estadual o pagamento destes professores que se vinculam à Secretaria de Estado da Educação. A rede municipal de ensino completou o seu quadro de professores por meio de concurso público para cargo efetivo e/ou processo seletivo para contratação anual.

Plano de Carreira do Magistério do município de Ipeúna

Em Ipeúna, o Plano foi elaborado a partir da mobilização de um grupo de professores efetivos municipais, que se reuniram periodicamente ao longo de um ano de discussões; em 9 de dezembro de 2003 foi aprovada a Lei Municipal n. 596 e passou a vigorar o Plano de Carreira do Magistério do Município de Ipeúna – São Paulo, regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (IPEÚNA, 2003).

Vale lembrar que, até a promulgação da Constituição de 1988, prevalecia o entendimento de que a administração pública poderia adotar, para seus servidores, o regime estatutário ou o regime celetista. A partir da referida carta constitucional, foi instituído o regime jurídico único com a adoção do regime estatutário, porém muitos municípios permaneceram com o regime celetista. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96 (LDB) (BRASIL, 1996b) retomou o texto constitucional e trouxe, no artigo 67, que os sistemas de ensino devem assegurar estatutos e planos de carreira para o magistério público. A Lei n. 9.424/96, que regulamentou o Fundef, também, estabeleceu nos artigos 9º e 10 que estados, Distrito Federal e municípios devem dispor de plano de carreira e remuneração do magistério (BRASIL, 1996c). E a EC n. 19/98 (BRASIL, 1998) extinguiu do texto constitucional a referência a regime único, restabelecendo a possibilidade de optar pelo regime estatutário ou celetista ou ambos.

A elaboração do Plano de Carreira foi posterior à municipalização das séries iniciais do ensino fundamental, em Ipeúna o Plano foi elaborado após quatro anos, adotando-se o regime celetista; a parceria público-privada foi implementada posteriormente à aprovação do Plano de Carreira, não houve interferência da instituição privada. Some junto à administração local quanto a alterações no mesmo.

Em Ipeúna, há professores efetivos, titulares de cargo por meio de concurso público, e professores contratados por meio de processo seletivo anual, ambos em regime celetista. A direção da escola e a coordenação pedagógica foram sempre ocupadas por pessoas em cargo comissionado, ou seja, em cargo de confiança nomeado pelo prefeito, podendo ou não pertencer à rede municipal de ensino de Ipeúna.

Sistema Municipal de Ensino

A Lei Municipal n. 671, de 30 de dezembro de 2005, criou o Sistema Municipal de Ensino de Ipeúna e estabeleceu as normas gerais para a sua implantação. A lei destaca que os órgãos que compõem o Sistema Municipal de Ensino são: a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, as instituições de ensino fundamental e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada (IPEÚNA, 2005b). Cabe lembrar que, apesar de previsto na lei, o município de Ipeúna não possui nenhuma instituição de educação infantil privada.

Verifica-se que a Lei Municipal n. 671/2005 foi elaborada pautando-se nos artigos 11 e 18 da LDB. E que, a Secretaria Municipal de Educação de Ipeúna e o Sistema Municipal de Ensino foram criados no mesmo ano (agosto e dezembro de 2005).

A decisão de adotar o sistema de ensino apostilado

Em Ipeúna, a decisão de adotar o sistema de ensino apostilado partiu da administração pública municipal, do prefeito municipal, porém houve consulta à equipe gestora e professores da rede municipal de ensino. As justificativas para tal medida presentes nos depoimentos dos representantes do poder público foram: a necessidade de estabelecer uma diretriz pedagógica para o ensino fundamental e a organização sequencial de conteúdos para cada série.

Constatamos que, na municipalização, uma nova incumbência foi colocada para o município: o atendimento do ensino fundamental, trazendo para as mãos do gestor local a responsabilização pela oferta do ensino público nesta etapa; vimos, no caso estudado, que a administração local buscou o apoio da iniciativa privada como alternativa para responder à nova demanda assumida. Na descentralização da educação pública, via municipalização do ensino e implantação do Fundef, ocorreu a redistribuição de responsabilidade, delegando-se ao município nova função e induzindo a parceria entre município paulista e o setor privado (ADRIÃO, 2007; ADRIÃO; BORGHI, 2007; ADRIÃO; BORGHI; GARCIA, 2008).

O material, a formação e os serviços oferecidos pelo sistema de ensino

Na parceria estabelecida entre a administração local e o Some, o material apostilado fornecido constava de um "kit" por aluno contendo duas apostilas organizadas por disciplinas (a disciplina de inglês vem em apostila separada), bimestralmente, e um caderno de orientação ao professor, também bimestral; ainda, traz CDs, encartes e jogos de acordo com os conteúdos trabalhados nas apostilas. Os serviços prestados se referiram à formação pedagógica periódica voltada aos docentes e gestores; à visita técnica pedagógica na escola – duas vezes ao ano: ao início do ano letivo e após recesso de julho; consulta pedagógica on-line e atendimento 0800, e-mail ou contato telefônico.

Em linhas gerais, a parceria estabelecida entre a prefeitura municipal e o Some consiste na adoção de um sistema de ensino apostilado que padroniza todo o ensino fundamental municipal (conteúdos organizados em sequência programática e cronograma bimestral).

Parece-nos que tal aspecto se contrapõe ao artigo 206 da Constituição Federal de 1988, o qual defende que o ensino será ministrado com base em princípios: liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; e pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (BRASIL, 1988). Ora, na Lei Orgânica do Município de Ipeúna, criada em 1990, as disposições acerca da política educacional, expressas no artigo 159, enunciam que os currículos escolares serão adequados às peculiaridades do município e valorizarão sua cultura e seu patrimônio histórico, artístico, cultural e ambiental (IPEÚNA, 1990). Contudo, a referida lei não estabelece princípios próprios para a educação municipal de Ipeúna e não faz qualquer menção quanto à liberdade de aprender e ensinar e pluralismo de ideias.

Sistema de ensino ou livro didático

Na década de 1990, o setor privado apontou o Estado como atrasado e apresentou-se como dotado de modernidade. Na década de 2000, o mercado de escolas privadas mostrou-se saturado, e o setor privado partiu para a conquista de um novo mercado: a escola pública. Para Lellis (2007), tal investimento foi de certa

maneira surpreendente, pois as escolas públicas já recebiam livros didáticos gratuitamente do governo federal por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), livros estes que passavam por avaliação de especialistas, em cada disciplina a que se destinavam.

Observamos que, nos relatos dos entrevistados, a opção pelo sistema de ensino apostilado foi devido ao fato de que no PNLD “havia reclamações dos professores por não vir a primeira opção solicitada quanto a escolha dos títulos”, no entanto, sabemos que no PNLD há a indicação de dois títulos para cada disciplina (primeira e segunda opção) dentro de uma lista com vários títulos, independentemente de vir a primeira ou segunda opção, os títulos indicados são de livre escolha da escola. Ora, esse fato nos leva à seguinte indagação: a segunda escolha no PNLD também não seria uma escolha da escola, dentre os vários livros didáticos disponibilizados? Em nenhum momento, nenhum dos entrevistados fez referência ao fato de que os livros do PNLD passaram por avaliação técnica.

Salientamos que a qualidade do ensino não pode ser atrelada somente à adoção do sistema de ensino apostilado. Sabemos que é necessário considerar a formação do professor, a dinâmica das aulas, a infraestrutura oferecida, entre outros aspectos que favorecem o processo ensino-aprendizagem.

Vantagens e desvantagens na adoção do sistema de ensino

No município de Ipeúna, os argumentos radicam na melhoria da qualidade da educação municipal, organização sequencial do trabalho em sala de aula, formação continuada aos professores, melhoria do desempenho dos alunos e o fato do sistema de ensino apostilado ser consumível. Como desvantagem apareceu apenas um relato citando que alguns professores faziam da apostila uma “bíblia escolar”.

Avaliação do processo e dos resultados da parceria

No município de Ipeúna a sistemática de avaliação do processo e dos resultados da parceria entre a administração pública e o Some foi realizada pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação, por meio de acompanhamento contínuo da implantação do sistema de ensino apostilado junto à escola de ensino fundamental. Entretanto, verificamos que não houve uma sistemática formal de avaliação; os

depoimentos revelaram que a equipe técnica esteve presente com regularidade na escola, acompanhando o trabalho dos professores com o sistema de ensino apostilado, e que observaram melhora no desempenho escolar dos alunos e na organização do trabalho docente.

O contrato de aquisição de sistema de ensino no município de Ipeúna (2005-2006)

A parceria entre a administração pública — Prefeitura Municipal de Ipeúna e o setor privado — Some⁴ para compra de sistema de ensino apostilado para a educação infantil (última etapa da creche e a pré-escola) e para o ensino fundamental (1ª a 4ª séries) teve início no ano de 2005, e se manteve em 2006, oferecendo material didático impresso e capacitação dos profissionais da educação (IPEÚNA, 2005c; 2006).

Todos os contratos foram realizados por meio de processo licitatório, as modalidades foram estabelecidas de acordo com o valor de cada contrato. No ano de 2005, na modalidade carta-convite; em 2006, na modalidade tomada de preços. Além disso, foi previsto que os custos referentes aos fretes pela entrega do material seriam custeados pela prefeitura, o que significou um custo adicional àquele previsto nos contratos.

Aspectos financeiros

A participação da União e do Estado em relação ao total das receitas municipais, de impostos próprios e transferências constitucionais, representou uma parcela significativa na composição dos recursos a serem gastos com educação, perfazendo uma média de 85,7% de 1997 a 2006. O percentual de participação de Ipeúna correspondeu a uma média de 14,3%, o que indicou baixa arrecadação municipal se comparado ao que o município recebeu de transferências.

A despesa total em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino — MDE no município de Ipeúna, foi gradativamente crescendo no período estudado, houve uma ampliação de 49,3% no período de 1997 a 2006, embora, houve um decréscimo de 5,9% para o ano de 1998 em relação ao ano de 1997 e, de 11,5% para o ano de 2002 em relação ao ano de 2001. Com relação aos contratos de compra de sistema de

⁴ A parceria entre a Prefeitura Municipal de Ipeúna e o Sistema Objetivo Municipal de Ensino (Some) teve início no ano de 2005 e se mantém em vigor até o ano de 2009, atendendo a educação infantil e o ensino fundamental.

ensino apostilado, em 2005, o valor deste correspondeu a 2,9% do total de despesa em MDE (1,7% desse percentual se referiu à compra de sistema de ensino apostilado para as séries iniciais do ensino fundamental); em 2006, correspondeu a 3,8% (2,6% deste percentual foi para compra de sistema de ensino apostilado para as séries iniciais do ensino fundamental); os contratos contemplaram a compra de sistema de ensino apostilado para a educação infantil e o ensino fundamental. Pode-se considerar, nesse caso, baixos percentuais destinados à compra de sistema de ensino apostilado.

Conclusões

No estudo de caso realizado no município de Ipeúna, verificamos que, houve alterações na política educacional municipal em consequência da parceria público-privada firmada entre a Prefeitura Municipal e o Sistema Objetivo Municipal de Ensino (Some) na adoção de sistema de ensino apostilado para a escola municipal de ensino fundamental; alterou-se o "loco" decisório quanto à seleção e organização dos conteúdos curriculares e quanto à formação de professores; anterior à parceria, a seleção e organização dos conteúdos curriculares era realizada pelos professores no interior da escola, e a formação docente ocorria por conta da Secretaria Municipal de Educação. Após a implementação da parceria houve a transferência do "loco" decisório para o Some.

Podemos concluir que a municipalização da oferta educacional no ensino fundamental, levou o município de Ipeúna à assunção de nova responsabilidade referente ao ensino fundamental. Ainda, como alternativa para atender à demanda ocasionada por essa responsabilidade, o gestor local buscou o apoio na iniciativa privada.

Referências

- ADRIÃO, T. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado.** São Paulo: Xamã, 2006.
- ADRIÃO, T. (Coord.). **Estratégias municipais para a oferta da educação pública no Estado de São Paulo.** Projeto de Pesquisa. São Paulo: Fapesp, 2007. Mimeografado.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. F. Parcerias entre prefeituras e a esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: COLÓQUIO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 1., 2007, Porto Alegre. **Anais: Por uma escola de qualidade para todos: apresentação, programa e resumos.** Porto Alegre: Anpae/UFRGS/ Faced/PPGEDU, 2007. p. 179-180.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. F.; GARCIA, T. Iniciando o debate sobre compra de sistemas de ensino em municípios paulistas. In: _____. Projeto de pesquisa: **Estratégias municipais para a oferta da educação básica:** uma análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo. Processo n. 07/54207-4. São Paulo: Fapesp, 2008. Mimeografado.

ARELARO, L. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-89.

_____. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 899-919, out. 2007. Edição especial.

BARRETTO, E. S. S. Descentralizar e redistribuir nos sistemas de ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 95, p. 73-78, nov. 1995.

BEZERRA, E. P. **A parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga:** estratégias para a oferta de ensino? 2008. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

BORGHI, R. F. **A municipalização do ensino fundamental em processo:** um estudo de caso em três municípios do interior paulista. 2000. 175 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, Senado, 1988.

_____. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996a.

_____. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996b.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 dez. 1996c.

CAIN, A. A. **O atendimento ao ensino fundamental**: análise de parcerias de dois municípios paulistas e o setor privado na aquisição de "sistema de ensino". 2009. 271 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

GREPPE. Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais. **Banco de Dados**. Disponível em <<http://www.rc.unesp.br/ib/educacao/greppe/pesquisa.php>>. Acesso em: 12 de out. 2008.

IPEÚNA (Município). **Lei Orgânica do Município de Ipeúna**. Ipeúna: Câmara Municipal de Ipeúna, 28 mar.1990.

_____. **Lei Municipal n. 490**. Institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Ipeúna: Câmara Municipal de Ipeúna, 1º jun. 1998a.

_____. **Lei Municipal n. 491**. Dispõe sobre a criação de Conselho Municipal de Acompanhamento Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Ipeúna: Câmara Municipal de Ipeúna, 1º jun. 1998b.

_____. **Lei Municipal n. 596.** Institui o Plano de Carreira do Magistério do Município de Ipeúna-SP. Ipeúna: Câmara Municipal de Ipeúna, 9 dez. 2003.

_____. **Lei Municipal n. 652.** Cria a Organização Administrativa da Prefeitura Municipal de Ipeúna e dá outras providências. Ipeúna: Câmara Municipal de Ipeúna, 31 ago. 2005a.

_____. **Lei Municipal n. 671.** Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Ipeúna: Câmara Municipal de Ipeúna, 30 dez. 2005b.

_____. **Contrato que entre si celebram a Prefeitura Municipal de Ipeúna e a Empresa Editora Sol Soft's e Livros Ltda.** Ipeúna: Prefeitura Municipal de Ipeúna, 24 fev. 2005c.

_____. **Contrato que entre si celebram a Prefeitura Municipal de Ipeúna e a Empresa Editora Sol Soft's e Livros Ltda.** Ipeúna: Prefeitura Municipal de Ipeúna, 8 fev. 2006.

INEP. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.**

Disponível em <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2008.

LELLIS, M. **Sistemas de ensino versus livros didáticos: várias faces de um enfrentamento.** In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO: EDUCAÇÃO E HISTÓRIA, 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo, [s.n], 2007.

MACHADO, H. M. F. G. et al. **Atlas municipal escolar de Ipeúna.** Rio Claro: Fapesp, 2000.

MARTINS, Â. M. **Autonomia e gestão da escola pública: entre a teoria e a prática.** 2001. 306 f. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2001.

OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, R. P. Fundef: uma análise preliminar. **Educação: Teoria e Prática**, v. 12, n. 22, p. 5-11, jan./jun. 2004.

PERONI, V. M. V. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: PERONI, V. M. V. **Política educacional e o papel do Estado na Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003. p. 21-71.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Edição especial.

SEADE. **Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados**. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>. Acesso em: 12 de out. 2008.

SILVEIRA, A. A. D. Algumas considerações sobre as normas do processo de licitação pública, contratos e convênios. In: _____. Projeto de pesquisa: **Estratégias municipais para a oferta da educação básica**: uma análise de parcerias público–privado no Estado de São Paulo. Processo n. 07/54207-4. São Paulo: Fapesp, 2008. Mimeografado.

Enviado em Setembro/2010

Aprovado em Janeiro/2011