

Adoção de “Sistema Privado De Ensino”: análise de dois municípios paulistas

Rosilene Rodrigues da Silva Souza

Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP – Brasil.

leni_silva@ig.com.br

Frederico Rodrigues Póvoa Leal

Departamento de Metodologia do Ensino da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas,

Campinas, SP – Brasil.

frpl@hotmail.com



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

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

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar o processo de adoção do *sistema privado de ensino* em dois municípios paulistas, tendo em vista a autonomia pedagógica frente à padronização curricular. Nos estudos de dois casos, intencionalmente selecionados, utiliza-se a metodologia qualitativa constituída pela pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Inicialmente, discute-se o cenário político nacional que contribuiu para a ampliação das parcerias entre esferas públicas e privadas no campo educacional. Na sequência, apresenta-se, brevemente, a caracterização e a experiência dos municípios no processo de municipalização e de aquisição do material didático, e, por fim, discute-se a padronização curricular *versus* a autonomia pedagógica. Verifica-se que, por mais que, as Secretarias da Educação dos municípios analisado tenham contado com a participação de alguns professores na elaboração do material didático, a autonomia deles no projeto constitui-se numa *autonomia regulada* tanto pelas gestões públicas quanto pelas instituições privadas.

Palavras-chave: Sistemas privados de ensino. Padronização e autonomia.

Adoption of "Private Education System": analysis of two of São Paulo' municipalities

Abstract

This article aims to analyze the process of adopting the "private system of education" in two counties, with a view to teaching autonomy against the curriculum standards. In two case studies purposively selected using the methodology established by qualitative semi-structured interviews and documentary research. Initially, we discuss the national political scene contributed to the expansion of partnerships between public and private sectors in education. Following, we present briefly the characterization and the experience of municipalities in the municipalization process and acquisition of teaching materials, and finally, discusses the standardization versus curricular pedagogical autonomy. It appears that, much as the Departments of Education of the municipalities analyzed have relied on the participation of some teachers in the preparation of teaching materials, their autonomy in the project constitutes a self regulated both by public administrations and the private institutions.

Keywords: Private educational systems. Standardization and autonomy.

1 Introdução

O presente artigo analisa o processo de adoção de *sistemas privados de ensino* de dois municípios do interior paulista, tendo em vista analisar a autonomia pedagógica frente à padronização curricular.

A metodologia adotada é a qualitativa, constituída pela pesquisa documental e pelas entrevistas semiestruturadas com representantes das Secretarias Municipais de Educação dos dois municípios. Considerou-se pertinente preservar o nome dos municípios, dos entrevistados e das empresas contratadas, ao passo que se trata de pesquisas em andamento. Dessa forma, utiliza-se a terminologia município I e município II, empresa A, empresa B e empresa C.

O trabalho está organizado em quatro seções. Na primeira parte, analisa-se a ampliação das parcerias entre o setor público e privado, a partir da Reforma do Estado, nos anos 1990.

Na sequência, apresenta-se a caracterização dos municípios, com base em informações adquiridas junto aos *sites* dos municípios, da fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e do banco de dados *Parceria Público-Privadas*¹, desenvolvido pelo Greppe, além de livros que descrevem a história das cidades e de entrevistas com representantes das Secretarias Municipais da Educação.

¹ Disponível em: <http://www.fae.unicamp.br/greppe/bd/pesquisas/pesqdados.php>

Na terceira seção, discute-se o impacto da adoção dos *sistemas privados de ensino* para a educação pública, enfatizando a padronização curricular que compromete a autonomia escolar dos dois municípios selecionados. Para tanto, discutem-se, também, os conceitos de *autonomia regulada* e *autonomia gestonária*, com base nos estudos de Clementina Marques Cardoso (2004).

Por fim, verifica-se que apesar das Secretarias Municipais de Educação terem garantido a participação de alguns professores na elaboração dos materiais didáticos para as redes municipais, a autonomia desses professores configura-se numa *autonomia regulada*, tanto pelo poder público quanto pelas empresas privadas contratadas.

2 A privatização na Gestão Educacional

As parcerias entre a esfera pública e privada não são novidades, principalmente, se considerarmos a coexistência, desde o início da história do país, da oferta pública e privada em todas as etapas de escolaridade. Entretanto, com a reforma do Estado brasileiro, a partir da década de 1990, a qual como resposta a uma suposta crise de eficácia da administração pública, fundamentadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, que propõe a adoção da administração gerencial, essas parcerias se alteraram, significativamente, em quantidade e qualidade (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

No citado Plano são apresentadas três estratégias para alterar o *modus operandi* do Estado:

[...] privatização: [...] transferência, para o setor privado, da propriedade de dado setor público com vistas a transformá-lo em uma instituição de e para o mercado; [...] terceirização: [...] processo de transferência, para o setor privado, de serviços considerados como auxiliares ou de apoio às necessidades desenvolvidas pelo Estado; [...] publicização: [...] transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta (ADRIÃO; BORGHI, 2008, p. 101).

Essas estratégias foram consolidadas no marco legal brasileiro através de algumas leis: Lei nº 101/2000, conhecida como *Lei de Responsabilidade Fiscal*, que limita os gastos com pessoal na administração pública direta em, no máximo, 60% do orçamento, possibilitando e até incentivando novas formas de contratação e parcerias com o setor privado (BRASIL, 2000); Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais de licitação e contratação das parcerias público-privada no âmbito da gestão pública, que, ao mesmo

tempo em que garante a transparência dos contratos entre os setores públicos e privados, legitima esse tipo de parceria (BRASIL, 2004).

A Reforma do Estado prevê, também, a descentralização dos serviços públicos. No âmbito, especificamente, da descentralização na educação, cuja principal medida consiste na municipalização do Ensino Fundamental intensificada com a legislação de 1996, trouxe importantes transformações na organização do sistema educacional brasileiro (OLIVEIRA, 1999).

A Emenda Constitucional (14/96), dentre algumas alterações, determinou a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF. A Lei 9.424/96 regulamentou o fundo e o convênio entre os Estados e Municípios, para transferência de alunos, sendo repassados automaticamente os recursos do Fundo, de acordo com o número de matrículas (OLIVEIRA, 1999).

Já nos primeiros anos de vigência desse Fundo houve alteração significativa de matrículas da esfera administrativa do Estado para o Município, na ordem de cinco milhões, sendo estabilizada após os primeiros quatro anos. (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

Segundo Adrião e Borghi (2008, p. 101) essa “pulverização da oferta educacional básica”, transferindo a gestão da educação para as pontas da esfera governamental, induziu os municípios a buscarem parcerias com a área privada, principalmente pela falta de pessoal técnico qualificado.

No Estado de São Paulo a municipalização foi antecipada por uma política do governo em exercício (Gestão Mário Covas), através do Decreto nº 40.473/95, que reorganizou as escolas estaduais, separando as séries iniciais das séries finais do Ensino Fundamental, o que facilitou a transferência da responsabilidade do governo estadual para o municipal, que, na maioria dos casos, assumiu as séries iniciais (SÃO PAULO, 1995).

De acordo com dados da Secretaria de Estado da Educação, citados por Adrião e Borghi (2008), de 72 municípios, contando com escolas municipais, em 1995, saltou para 543 (de um total de 645), em 2002.

Dessa forma, a tendência à ampliação da parceria entre a esfera pública e privada para a garantia da educação básica pode ser vista como resultado direto da reforma de cunho gerencial. (ADRIÃO, 2009b).

É importante ressaltar que, o presente artigo entende pelo termo parceria “[...] capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade” (BEZERRA, 2008, p 68-63).

As parcerias são formalizadas mediante contratos ou convênios. A principal diferença entre os dois refere-se aos interesses, enquanto os contratos exigem licitação porque os interesses são considerados opostos e contraditórios entre contratado e contratante, para os convênios a licitação não se faz necessária, uma vez que os interesses institucionais são entendidos como comuns, e verifica-se a recíproca colaboração (BORGHI; ADRIÃO; GARCIA, 2011).

A pesquisa - *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*² - coordenada pelas pesquisadoras Theresa Adrião, Teise Garcia, Raquel Borchini e Lisete Arelaro (2009), constatou que essas parcerias se configuram em três modalidades: a oferta de vagas, a gestão do sistema de ensino e das unidades escolares, sendo que um mesmo município ou estado pode adotar uma ou mais dessas modalidades para a rede educacional.

A oferta de vagas diz respeito à destinação de recursos públicos para instituições privadas com ou sem fins lucrativos para a ampliação do atendimento à educação infantil. Essa prática não é nova na educação brasileira, mas foi reorientada pelo FUNDEF e reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e, posteriormente, pelo FUNDEB (ADRIÃO, 2009b).

Para Adrião (2009b), o FUNDEF, por ter focado a destinação dos recursos para o Ensino Fundamental, induziu as prefeituras a criarem outras estratégias para garantirem a educação infantil, que também era da competência municipal. A LRF, por limitar o gasto com a folha de pagamento em, no máximo, 60% do orçamento, contribuiu para o aumento das parcerias, mediante o subsídio público pago para instituições privadas, que ofertam vagas para a Educação Infantil.

No que se refere ao FUNDEB, apesar dos avanços, incentiva as parcerias público-privadas em função da possibilidade de cômputo das matrículas das instituições sem fins lucrativos parceiras como matrículas da rede pública.

[...] ainda que tenha resgatado o conceito de educação básica como um direito, uma vez que nele estão incluídas todas as etapas e modalidades de ensino, [...] a Emenda Constitucional nº 53/2006 inclui as matrículas de educação infantil e da educação especial, inclusive da rede conveniada sem fins lucrativos (BORGHI; ADRIÃO; GARCIA, 2011, p. 299).

De acordo com Borghi, Adrião e Garcia (2011, apud ARELARO, 2008), o FUNDEB também tem contribuído para a ampliação das parcerias para oferta de vagas, porque o coeficiente estabelecido para creches e pré-escolas é menor do que para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Portanto, isso pressupõe que os municípios recorrem às alternativas menos custosas para a garantia dessa etapa de ensino.

Outra modalidade apresentada refere-se à assessoria na gestão educacional, que pode variar desde um projeto de formação dos professores até uma política educacional elaborada para toda rede. A ampliação dessa parceria é caracterizada pela contratação de instituições com ou sem fins lucrativos: são as chamadas fundações (definidas como Organização da Sociedade Civil de Interesse público – Oscip – desde 1999), instituições e centros.

Segundo Adrião (2009b, p. 55), dados coletados no site do Instituto Ayrton Senna indicam que esse tipo de *parceria* cresceu em estados e municípios da região norte e nordeste. “Em 2010, as redes estaduais do Piauí, Pernambuco e Roraima além de 512 municípios de 18 estados adotavam o Programa Gestão Nota 10, enquanto em 2007 eram apenas 35 municípios”.

A Fundação Pitágoras oferece serviços aos municípios brasileiros há dez anos, através de assessorias pautadas pelo Sistema de Gestão Integrado (SGI), que se apóiam em orientações provindas da Gestão de Qualidade Total (ADRIÃO, 2009b)

A Fundação Lemann, que se encontra restrita ao estado de São Paulo, ultimamente tem se declarado em defesa dos sistemas privados de ensino, como requisito para a melhoria das redes públicas.

A modalidade sistema *privado* de ensino concerne à oferta de produtos e serviços por empresas privadas com fins lucrativos.

Tais “sistemas” são compostos por um conjunto de produtos e serviços elaborados por instituições privadas de ensino que, num esforço para diversificar sua inserção no mercado educacional, criaram departamentos específicos com o objetivo de

² Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo. Processo nº 2007/54207-4 (Fapesp). 2009.

vender às prefeituras material apostilado, formação continuada para professores e gestores escolares, sistemáticas de avaliação e acompanhamento das atividades docentes por meio de portais na internet entre outros serviços. Ao que parece, buscam variar os produtos oferecidos de maneira a atender todas as etapas de escolaridade que estejam sob a responsabilidade do município-cliente (ADRIÃO, 2009a, p.59).

A pesquisa realizada por Adrião et al. (2009a) apresenta a quantidade de municípios paulistas que declararam ter parcerias para adoção dos *sistemas privados de ensino*.

Tabela 1 - Municípios paulistas que declararam ter adquirido algum sistema apostilado de ensino no período de 1994 a 2007

Município/porte	Número total de municípios: estado de São Paulo	Total de municípios que declaram adotar algum "sistema de ensino"
Municípios muito pequenos: até 10.000 habitantes	295	79
Municípios pequenos: de 10.001 a 50.000 mil habitantes	234	71
Municípios médios: de 50.001 a 100.00 habitantes	54	05
Municípios grandes: de 100.001 a 500.000 habitantes	54	06
Municípios muito grandes: mais 500.001 habitantes	8	-

Fonte: Adrião et al. Com base na pesquisa *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo* (2009a).

De acordo com a tabela 1, dos 645 municípios de São Paulo, 274 adotaram *sistemas privados de ensino*, no período de 1994 a 2007, sendo mais frequente entre os municípios com até 50 mil habitantes.

Até 2009, as empresas em destaque tinham em comum o fato de advirem de cursinhos preparatórios: o COC e o Objetivo são do interior de São Paulo, enquanto o Positivo é do Paraná (ADRIÃO, 2009a).

Adrião (2009b) destaca, também, a expansão do mercado no campo educacional por meio de fusões entre as empresas. Em 2010, o grupo Abril, proprietário do Sistema Aprender (SER), adquiriu o Anglo e, com ele, o sistema de ensino Anglo. No mesmo ano, o sistema de ensino COC foi comprado pelo grupo inglês Pearson, por R\$ 613 milhões. Outra presença nas disputas pelo mercado dos sistemas públicos é o UNO, vinculado à editora Moderna, cujo diferencial indica ser a oferta de sistema de avaliação por meio da empresa AVALIA Educacional.

De acordo com a pesquisa de 2009, anteriormente mencionada, essas parcerias significam “[...] a transferência para a esfera privada da função de elaboração e operacionalização de política pública até então exercida pela esfera pública estatal.” (ADRIÃO, 2009a, p. 130). Além disso, os municípios, ao se renderem à lógica privada, propiciam a intervenção dessas instituições não somente no que se refere aos recursos materiais, mas também à autonomia pedagógica e ao cotidiano escolar. Essa discussão será ampliada mais adiante.

3 Caracterização dos municípios

Os dois municípios, intencionalmente selecionados, localizam-se no interior de São Paulo e, de acordo com a tabela 1, enquadram-se no grupo de municípios de grande porte.

3.1 Município I

O município I abrange uma área de 148,9 Km² e está entre os municípios mais populosos da Região Metropolitana de Campinas, com 106.569 mil habitantes, apresenta uma taxa de 95,16% de urbanização, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) 0,842 (2000), conforme os dados do Seade (SÃO PAULO, 2012).

Sem data precisa de fundação, de acordo com a história no *site* oficial da prefeitura, o município foi povoado por volta de 1800; atualmente, é um pólo de desenvolvimento econômico, destinado a empresas nas múltiplas atividades nas áreas da indústria, comércio e serviço. Conta com atividades produtivas em diversas áreas de atuação, como plásticos, embalagens de papel e papelão, metalúrgica, informática, microeletrônica e logística.

No que concerne à educação, o município possui uma rede de ensino com 57 unidades escolares públicas, sendo 50 municipais e sete estaduais, além de 19 escolas particulares e entidades Assistenciais, creches particulares conveniadas com a Prefeitura, escolas técnicas e faculdade. Com base no Censo Escolar disponível no *site* do Inep, o município I, no ano de 2011, contava com 8.201 alunos matriculados no Ensino Fundamental da rede municipal, sendo 5.378 dos anos iniciais e 2.823 dos anos finais, na Educação Infantil eram 2375 alunos matriculados, sendo 559 da creche e 1.816 da Pré-escola (INEP, 2011).

A municipalização do ensino ocorreu em duas etapas, entre os anos de 1998 e 2001, ampliando significativamente a responsabilidade do município pela Educação Básica, desde a Educação Infantil, passando pelo Ensino Fundamental e chegando à Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio. Apesar de o município já contar com a estrutura e organização suficiente para se tornar uma rede de ensino, somente deixou de ser subordinada ao Estado no ano de 2011, quando se tornou sistema autônomo.

Segundo o banco de dados *Parceria Público-Privadas*, desenvolvido pelo Greppe, em 2007, o município I iniciou a parceria com a empresa A para a aquisição de material apostilado para a etapa do Ensino Fundamental, e, por decisão exclusiva da primeira gestão do governo de então, sendo comunicado aos profissionais da educação posteriormente à efetivação da parceria.

Para tanto, criou-se um grupo de apoio, contando com professores e coordenadores de diversas áreas, que acompanhou os trabalhos de elaboração da apostila. Essa medida pode ter sido uma tentativa de minimizar os efeitos negativos que, talvez, incidissem sobre a qualidade do material, e do fato de a opção pelo mesmo não ter sido definida democraticamente. A parceria com a empresa A se encerrou em 2009, segundo o banco de dados *Parcerias Público-Privadas*.

Conforme a orientação oficial da rede, permite-se a *liberdade* pedagógica de utilizar o apostilado juntamente com os livros fornecidos pelo Ministério de Educação (MEC), bem como o uso de outros materiais de apoio que os professores julguem pertinentes. Mesmo assim, segundo relatos de professores da rede, muitas críticas continuaram a ser feitas, tanto ao material adotado, como ao fato de ter se optado por essa empresa.

Em 2010, ocorreu nova licitação para a aquisição de material apostilado via parceria com empresa privada, novamente sem consulta ou discussão com os profissionais da educação do município ou mesmo no Conselho Municipal de Educação. De acordo com um dos conselheiros, o grupo sempre se posicionou contra a adoção do material apostilado.

Com base no banco de dados *Parcerias Público-Privadas*, em 2011, o município I firmou uma parceria com a empresa B, que fornece *sistema privado de ensino* para alunos do Ensino Fundamental. Segundo a avaliação de uma parte dos profissionais da educação, a apostila apresenta-se com melhor qualidade comparada à anterior.

3.2 Município II

O município II foi fundado em 1698, localiza-se no interior de São Paulo, na região sudoeste do estado e pertence à Região Administrativa de Sorocaba. De acordo com as informações da fundação Seade (SÃO PAULO, 2011), o município conta com 106.765 habitantes, numa área total de 133 km² e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM (2000) é de 0,809.

Devido a alguns pontos turísticos de natureza histórica, artística, religiosa e paisagística, em 1999 a cidade adquiriu o título de Estância Turística. Não obstante, apesar do perfil turístico, a fonte de renda advém, principalmente, dos setores comercial e industrial, concentrando dezenas de empresas de vários segmentos, como o metalúrgico, de mineração, cerâmico, químico, têxtil, de papel, moveleiro, entre outros, nos seus distritos industriais (LIBERALESSO, 2000).

No que concerne à educação, atualmente, o município possui dez Centros de Educação Municipal, que atendem alunos do Ensino Fundamental (regular e EJA - Educação de Jovens e Adultos), mantendo vínculo com mais 21 escolas de Educação Infantil da rede municipal.

A municipalização do Ensino Fundamental iniciou-se somente em 1999. Segundo Pedrina (1998), a Secretaria Municipal da Educação retardou o processo por razões econômicas e porque optou pela criação de uma rede própria, responsabilizando-se pela garantia (parcial) do Ensino Fundamental, além da Educação Infantil e da EJA que já eram de sua competência.

Com base na análise de dados do Inep (2011), a municipalização do Ensino Fundamental, no município II, ocorreu de forma gradativa. No que se refere ao Ensino Fundamental, em 1999 a rede estadual possuía 14.936 alunos matriculados e em 2011 esse número declinou para 9.067. A rede municipal em 1999 tinha 262 alunos matriculados e em 2011 esse número aumentou para 3.689, sendo 3.415 dos anos iniciais e 274 dos anos finais.

De acordo com o INEP, em 2011, na Educação Infantil a rede municipal possuía 3.292 alunos matriculados, sendo 876 da creche e 2.416 da pré-escola. Na Educação de Jovens e Adultos (EJA) são 625 alunos matriculados na rede.

Com base na entrevista concedida pelo secretário de educação, apesar de o município receber diversas propostas, até meados do ano de 2011 não havia firmado

nenhuma parceria com instituição privada no que diz respeito ao sistema de ensino. No entanto, no mês de junho de 2011, a Secretaria Municipal da Educação iniciou um projeto que se refere à criação e à implementação de material didático. Conforme entrevista com a assessora, o material didático tem o objetivo de enfatizar:

[...] as questões específicas sobre a cidade, história local, cultura local, a questão do turismo. Como a cidade é turística, eles querem despertar essa consciência das crianças, do potencial que uma cidade turística pode ter em termos de geração de emprego, organização cultural, enfim, de fazer com que o turismo realmente seja vivenciado e praticado, uma vez que a cidade já tem o título de Estância Turística, então eles gostariam que esse material mostrasse para as crianças a consciência ambiental, a consciência da limpeza urbana, da organização da cidade em ciclo turístico. Além da questão do turismo solicitaram a inserção de conteúdos de educação para o trânsito (Assessora de gestão educacional do município II, 2011).

Além disso, o projeto proporciona a padronização dos conteúdos por ano e área do conhecimento: Linguagem (Língua Portuguesa, Arte e Educação Física), Matemática, Ciências Naturais e Ciências Humanas (História e Geografia).

O material didático foi desenvolvido por dez professores da rede, sendo um de cada escola, o projeto conta, também, com uma assessora, contratada, por meio de licitação, para coordenar e mediar o trabalho das docentes com a editora C, que foi contratada, também mediante licitação, para editar e imprimir os livros.

As professoras se reuniam de segunda à sexta-feira, no período da manhã. Conforme a Diretora de Formação da Secretaria Municipal da Educação, elas eram responsáveis por realizar as atividades pedagógicas, articulando-as com a proposta curricular, bem como a história, a cultura e a realidade local. O material de apoio variava desde livros didáticos a documentos sobre a cidade. Após a elaboração do esboço de um volume, o material era enviado para a editora que organizava, considerando o número de páginas, inseria as imagens, sugeria alterações; em seguida, devolvia o material didático já num formato de livro para as professoras revisarem, por fim, o material era enviado novamente, com as devidas correções, quando necessário, para ser impresso.

Segundo a representante do poder público, a Secretaria da Educação do Município II optou pela criação do material didático porque o material pronto geralmente não contempla a realidade local, além disso, esse material garante a identidade da rede municipal, valorizando a proposta pedagógica do município. O uso do material didático teve início no ano letivo de 2012; nesse primeiro ano, somente os alunos dos anos iniciais do

Ensino Fundamental utilizaram o material, isso porque é o maior público da rede, porém pretende-se, futuramente, oferecer o material para os anos finais do Ensino Fundamental e para a Educação Infantil.

4 Sistema privado de ensino: padronização versus autonomia - análise dos dois municípios

Nesta parte do artigo, apresentam-se, com base nas análises de Adrião et al. (2009), os cinco aspectos da aquisição dos *sistemas privados de ensino*, constatados a partir da pesquisa *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*, tendo em vista discutir, mais profundamente, a autonomia escolar frente à padronização do trabalho pedagógico dos dois municípios selecionados.

A adoção do *sistema de ensino* para a educação pública configura-se em conjunto de cinco aspectos: falta de controle social, fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços adquiridos pelos municípios, duplo pagamento pelo mesmo serviço, submissão do direito à qualidade do ensino à lógica do lucro, a padronização de conteúdos e currículos escolares como parâmetro de qualidade. O conjunto desses aspectos concretiza-se, geralmente, de forma combinada (ADRIÃO et al., 2009)

A pesquisa mencionada revelou a falta de controle social, na parceria entre os municípios e as empresas privadas para a aquisição do *sistema de ensino*, na maioria dos casos, a decisão é exclusiva do poder executivo, poucos são os Conselhos Municipais de Educação que participam e se posicionam sobre a decisão. Os Conselhos do FUNDEB, quando muito, são envolvidos depois da decisão já tomada (ADRIÃO et al., 2009).

De acordo com as pesquisas em andamento, o mesmo ocorreu nos dois municípios em questão, ainda que alguns professores tenham sido envolvidos na elaboração dos materiais para as duas redes municipais, a grande maioria dos profissionais da educação, assim os pais, os alunos, os Conselhos Municipais e os Conselhos do FUNDEB não foram consultados antes da implementação dos projetos. Conforme Adrião et al (2009a), essa medida fere a própria Constituição Federal de 1988, prevê o controle social sobre a implementação de políticas públicas.

A Comissão Parlamentar de Inquérito de Câmaras Municipais, os especialistas da educação e/ou o Ministério público têm questionado, constantemente, a qualidade e a

pertinência do material comprado por distintas prefeituras. A fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços comprados pelos municípios pode estar relacionada ao fato de as empresas oferecerem um material de menor custo; também, à falta de concorrência intrasserviços oferecidos pela mesma empresa (ADRIÃO et al., 2009).

No município II, conforme mencionado anteriormente, o material didático começou a ser utilizado no ano letivo de 2012, dessa forma, não temos condições de analisar a qualidade pedagógica do material. No município I, a parceria para aquisição de *sistema de ensino* ocorre desde 2007, sendo a parceria com a empresa A objeto de diversas críticas em relação à qualidade do material. Segundo parte dos profissionais da educação, a empresa B fornece apostilas com mais qualidade confrontada à empresa anterior.

O duplo pagamento pelo mesmo serviço é outro aspecto questionado pelas autoras. O governo federal executa três programas relacionados à distribuição de livros didáticos: O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), iniciado em 1929, o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), implementado em 2004 e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovem e Adulto (PNLA), iniciado em 2007 (ADRIÃO et al., 2009).

De acordo com a Diretora de Formação, o município II utiliza o material didático da rede em conjunto com os livros fornecidos pelo PNLD:

[...] nós não vamos dispensar a utilização dos livros do MEC, até porque quando nós pensamos no material didático, ele tem um número de páginas que podem ser impressas, não pode ultrapassar, digamos 200 páginas, e dentro desse material tem todas as áreas de conhecimento, linguagem, arte, matemática, então a quantidade de página, ela é pequena, não dá para dispensar o livro do MEC (Diretora de formação do município II, 2011).

O município I mantém a utilização dos livros do PNLD ao longo de todos esses anos de parceria com instituições privadas, acrescentando, ainda, outros materiais provenientes de parcerias com a Rede Estadual, como *Caderno do aluno* e *Caderno do professor*, do currículo *São Paulo Faz Escola*.

No que concerne à submissão do direito à qualidade do ensino à lógica do lucro, a pesquisa *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo* revelou uma tendência estratégica, por parte das empresas privadas, para ampliação do capital no campo educacional, que não depende mais

da expansão de seu patrimônio físico, podendo ser garantida por meio da parceria com as redes municipais para o fornecimento de *sistema de ensino* (ADRIÃO et al., 2009).

Nos dois municípios em questão, ainda que a parceria seja com empresas com pouca representatividade no mercado educacional, ambas são instituições com fins lucrativos.

O quinto aspecto, constatado na pesquisa de 2009, consiste na padronização ou homogeneização de conteúdos e currículos escolares como parâmetro de qualidade justificada, por parte dos municípios, pela baixa qualidade na formação docente, como uma forma de evitar *desigualdades* entre as escolas e de garantir a identidade à rede municipal, além de possibilitar às famílias maior controle sobre o trabalho docente (ADRIÃO et al., 2009).

Contudo, essa padronização fere um princípio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que prevê a autonomia dos docentes na organização do trabalho pedagógico de acordo com as necessidades locais ou iniciativas próprias (ADRIÃO et al., 2009).

Ainda que a experiência do município II tenha a participação do corpo docente na elaboração do material didático, e que um dos objetivos consista em desenvolver as atividades pedagógicas a partir da realidade local, a autonomia do docente pode ser comprometida, uma vez que, ao seguirem um material padronizado, os professores, provavelmente, limitam suas iniciativas próprias.

O município I também teve a participação dos professores na criação dos materiais didáticos, durante a parceria com a empresa A, entretanto, essa padronização além de prejudicar a aprendizagem dos alunos, por não corresponder à necessidade local, compromete a autonomia escolar, inibindo a criatividade dos alunos e dos profissionais da educação.

Clementina Marques Cardoso (2004), ao analisar políticas sobre o desenvolvimento da autonomia nas escolas de educação secundária de Portugal e da Inglaterra, durante um período de várias mudanças significativas nos programas dos governos português (1987-1991) e britânico (1980-1993), ressalta que a autonomia permitida às escolas é influenciada pelos mecanismos de mercado, que, por sua vez, comprometem a democracia local, ou seja,

as relações escolares, a relação governo local e a escola, a participação dos professores e a posição dos alunos quanto ao conhecimento e à aprendizagem.

As mudanças propostas para o campo da educação se baseiam em alianças entre entidades públicas e privadas, como já existia em outras áreas políticas. Essas mudanças na política educacional, que têm sido propostas por mecanismos internacionais, estabelecem modos de gestão e governança sem considerar o conhecimento e a pesquisa educacional, bem como a experiência dos profissionais. A maior parte da autonomia escolar, atualmente, baseia-se na combinação de princípios e métodos adaptados da literatura de gestão empresarial para o âmbito escolar. Essa importação de estratégias e práticas empresariais implica numa grande mudança no financiamento cultural e institucional e de prestação de ensino público (CARDOSO, 2004).

Cardoso (2004) destaca, a partir do estudo sobre a educação portuguesa e inglesa, dois tipos de autonomia escolar: autonomia reguladora e autonomia gestionária. Para a autora, quando a autonomia local se exerce para cumprir com as normas, estamos diante da presença de uma *autonomia reguladora*, que se produz a nível central através de mandatos diretos. Esse tipo de autonomia é comum na direção da educação e de outros serviços públicos.

Em Portugal, por exemplo, as professoras são solicitadas a criarem projetos para toda a escola, desde planos de estudos a programas de avaliação para crianças com dificuldades. Apesar do entusiasmo dos professores para fazer os projetos, a natureza reguladora do Ministério da Educação cria restrições severas ao exercício da autonomia profissional, sendo possível somente uma autonomia muito limitada (CARDOSO, 2004).

A *autonomia gestionária*, por sua vez, tem o papel central na recomendação de formas de controle a nível local. As alterações específicas se configuram na liderança individual e no empreendedorismo. Esta autonomia influencia na conduta que se exige dos intercâmbios de mercado, facilitando, mas não sem conflitos, tipos e níveis de autonomia determinada, que permitem a penetração das relações privadas no ambiente público (CARDOSO, 2004).

Com a Reforma da Educação na Inglaterra, em 1988, as escolas passaram a receber diretamente os recursos financeiros de acordo com o número de alunos matriculados. No entanto, nem todas as responsabilidades foram transferidas do governo municipal para as

escolas, muitas dessas responsabilidades são compartilhadas com o setor privado com fins lucrativos ou com entidades filantrópicas (CARDOSO, 2004).

Nessa perspectiva, a gestão pública da educação submete-se aos preceitos de organização e funcionamento da área privada, deixando em segundo plano os princípios democráticos. A introdução da gestão empresarial na escola ocorre em detrimento da gestão participativa, que se demonstra, aparentemente, mais eficaz, ao mesmo tempo em que legitima mecanismos de seleção e diferenciação.

A partir da análise de Cardoso (2004) sobre a autonomia escolar frente aos mecanismos de controle do governo e do setor privado, podemos afirmar que as experiências dos dois municípios em questão retratam a *autonomia regulada*. Ainda que alguns professores tenham participado do projeto de elaboração do material didático, o trabalho deles foi regulado tanto pelo governo municipal, no caso as Secretarias Municipais de Educação, quanto pelas empresas contratadas para a publicação dos livros. No caso do município II, o trabalho dos professores também foi mediado por uma consultora educacional.

5 Considerações finais

A partir da análise desenvolvida, podemos assinalar que a Reforma do Estado de cunho gerencial, a partir de 1990, além de intensificar a política de descentralização da educação, por meio do processo de municipalização, adotou três estratégias para alterar o *modus operandi* do Estado: privatização, terceirização e publicização. Da articulação dessas orientações, resultam inúmeros arranjos político-institucionais pelos municípios para, na melhor das proposições, atenderem as demandas assumidas. Esse artifício corresponde a um conjunto de responsabilidades compartilhadas ou totalmente transferidas do setor público para o privado (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

Uma das tendências privatizantes refere-se à adoção dos *sistemas privados de ensino*, que fornecem os materiais apostilados e oferecem uma gama de serviços educacionais. A padronização curricular é um dos limites para esse tipo de parceria, que compromete diretamente a autonomia pedagógica. Para Adrião et al. (2009, p.812): “Estamos de volta ao tecnicismo dos anos de 1970, com a diferença de agora os meios mais eficazes e eficientes virem adjetivados: precisam ser privados”.

O município I faz uso de material apostilado desde 2007 e o município II começou a utilizar no ano letivo de 2012. Ainda que as Secretarias da Educação dos dois municípios tenham considerado a importância da participação de alguns professores na elaboração do material didático, a autonomia deles no projeto constitui-se numa *autonomia regulada* pelas gestões pública e pelas instituições privadas, que interferem na implementação de políticas públicas educacionais e, conseqüentemente, na organização do trabalho escolar, ao sugerir uma educação pública cada vez mais voltada para os interesses do mercado, não somente no que se refere à reprodução do seu capital, mediante as parcerias, mas também numa formação educacional, orientada conforme os modelos de gestão e administração empresarial.

Referências

ADRIÃO, T. (Coord.) et al. **Estratégias municipais para a oferta da educação básica**: uma análise das parcerias público-privado no estado de São Paulo. Relatório Final do Projeto de Pesquisa Fapesp: 2007/54207-4. 366f. Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2009a.

_____. Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil. **Revista Políticas Educativas**, Porto Alegre, Associação das Universidades Grupo Montevideo, v. 3, n. 1, p. 48-64, junho de 2009b.

_____.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e a esfera privadas: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: Theresa Adrião; Vera Peroni. (Org.). **Público e privado: novos elementos para o debate**. Público e privado: novos elementos para o debate. São Paulo, Xamã Editora, p. 99-110, 2008.

_____.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

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

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; GARCIA, T. As parcerias público-privadas para a oferta da vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. **Revista brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 92, n. 231, p.285-301, mai./ago. 2011.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 20 abr. 2012.

_____. **Lei nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 abr. 2012.

CARDOSO, C. La autonomía, los mecanismos del mercado y la democracia local: los centros educativos entre la gobernanza pública y privada. **Revista de Educación**, Madrid, n. 333, p. 59-90, jan.abr. 2004.

GREPPE. **Banco de dados parcerias público-privadas**. Disponível em: <<http://www.fae.unicamp.br/greppe/bd/pesquisas/pesqdados.php>> Acesso em: 24 abr. 2011.

INEP. **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em 24 out. 2011.

LIBERALESSO, E. **Salto**: história, vida e tradição. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

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

PEDRINA, L. **A municipalização do Ensino Fundamental**: uma questão ampla, nas especificidades do município de Salto. 89 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, 1998.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE). **Decreto Estadual n. 40.473**, de 21 de novembro de 1995. Institui o Programa de Reorganização das escolas da Rede Estadual e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 105, n. 222, 22 nov. 1995. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_infancia_juventude/legislacao_geral/leg_geral_estadual/448FF05EB8912FEBE040A8C02C013604>. Acesso em: 20 abr. 2012.

São Paulo. **Fundação Sistema Estadual de Análise de Sados**. Disponível em:
<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=consulta&action=var_list&tabs=1&aba=tabela3&redir=&busca=Condi%E7%F5es+de+Vida>. Acesso em: 20 nov.2011.

São Paulo. **Fundação Sistema Estadual de Análise de Sados**. Disponível em:
<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=consulta&action=var_list&tabs=1&aba=tabela3&redir=&busca=Condi%E7%F5es+de+Vida>. Acesso em: 22 abr.2012.

Enviado em Junho/2012

Aprovado em Novembro/2012