

PARCERIAS ENTRE MUNICÍPIOS PAULISTAS E A ESFERA PRIVADA PARA A AQUISIÇÃO DE SISTEMAS DE ENSINO APOSTILADOS VOLTADOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Denise Pinheiro - UNESP, Rio Claro
denise_cva@hotmail.com

Resumo: Este artigo analisa as parcerias entre municípios paulistas e a iniciativa privada para a aquisição de sistema de ensino via contrato para escolas de educação Infantil. Toma-se como base desta análise os dados levantados durante a pesquisa “Estratégias Municipais para a Oferta da Educação Básica: Análise de Parcerias Público-Privado no Estado de São Paulo”, financiada pela Fapesp. Os resultados mostram que a adesão a este tipo de parceria acentuou-se a partir de 2006 e tende a virar uma tendência na educação paulista, mesmo em uma etapa de escolaridade em que se questiona a padronização do material pedagógico.

Palavras-chave: Parcerias Público-privado; Sistema de Ensino; Educação Infantil.

APRESENTAÇÃO

Este trabalho busca analisar as parcerias entre municípios paulistas e a iniciativa privada para a oferta da educação básica, especificamente na etapa da educação infantil. Para tanto, toma-se como base dessa análise os dados levantados por pesquisadores vinculados ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (GREPPE) por meio de pesquisa nos sites do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e os dados coletados via contato telefônico com cada um dos 645 municípios paulistas.

Entendemos que essas parcerias vêm sendo induzida pelos processos de descentralização da educação pública paulista (ADRIÃO; BORGHI, 2008). Inúmeros autores têm apresentado e discutido esta temática cuja principal medida foi a municipalização do ensino fundamental introduzida no Estado de São Paulo mais enfaticamente a partir de 1996, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). (Gentili, 1995; Oliveira, 1999; Peroni, 2003; Krawczyk, 2005; Arelaro, 2007), segundo estes autores este novo sistema acabou incentivando um processo sumário de municipalização do ensino fundamental, em especial o das suas séries iniciais. Atualmente o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o qual possibilitou abranger com esses recursos a manutenção da educação infantil.

Para Pinto (2007) a mudança desencadeada pelo FUNDEF no padrão de divisão de responsabilidades pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino. A preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização.

O tema aqui abordado é parte integrante da pesquisa em andamento “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: uma análise das parcerias público privadas para a oferta da educação básica”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)[1].

INTRODUÇÃO

O processo de municipalização da educação paulista acentuou-se com a aprovação do Fundef na gestão de Mario Covas Junior, embora autores como Anísio Teixeira já apresentassem propostas de municipalização para o ensino fundamental brasileiro desde 1957.

Com a municipalização do ensino fundamental, o governo do Estado deixa de ser o responsável prioritário pelo financiamento e manutenção desta etapa de escolaridade passando a exercer a função de gestor ou regulador dessa mesma educação (ADRIÃO, 2006). Podemos identificar esta transferência ao analisar a tabela a baixo.

Tabela1: Matrícula no Ensino Fundamental público por dependência administrativa no estado de São Paulo.

Dependência Administrativa	1996	1997	1998	1999	2002	2004	2005	2006
Estadual	5.078.539	4.634.560	4.436.407	4.042.972	3.106.812.	3.001.513	2.954.426	2.945.895
Municipal	726.704	1.075.850	1.194.814	1.511.184	1.935.101	2.075.869	2.127.994	2.249.262
Total	5.805.243	5.710.410	5.631.226	5.564.156	5.564.156	5.077.382	5.082.420	5.195.247

Fonte: <http://www.inep.gov.br/básica/censo/escolar/sinopse/sinopse.asp>. acesso em 16/07/2009

Diante dos dados apresentados podemos identificar que em 1996, 12,5 % das matrículas do Ensino Fundamental eram atendidas em escolas na rede municipal. No entanto, em 2006 , esse índice chegou a 43,3% , o que indica a tendência de transferência inter-governamental. Frente a

essa nova situação, julgamos que muitos municípios recorreram às parcerias com instituições privadas para com elas dividir a responsabilidade de atender à demanda educacional (Adrião coord., 2007)

Neste trabalho, o uso do termo parceria justifica-se por representar uma 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 a esfera privada da função de elaboração e operacionalização de política pública até então oferecida pelo poder público (Bezerra, 2008). E designa, genericamente, os acordos formalmente firmados pelo poder público com setores da iniciativa privada. Para caracterizar os termos público e privado, adota-se a perspectiva jurídico-administrativa, de modo que, por público entende-se as entidades jurídicas de direito público e por privado as entidades jurídicas de direito privado que integram os acordos investigados (ADRIÃO coord., 2007). Segundo Dourado para compreender

(...) o embate entre o público e o privado, é necessário ressaltar que os seus desdobramentos efetivos se vinculam a determinações estruturais de uma dada realidade, indicando, assim, a configuração assumida pelo Estado, o seu alcance jurídico-político-ideológico e as instituições que o compõem (...). O embate entre o público e o privado, no campo educacional, revela a persistência de forças patrimoniais na educação, favorecendo, dessa forma, várias modalidades de privatização do público (Dourado, 2006, p. 282-283).

Neste sentido, este trabalho consiste em analisar a tendência na adoção de parcerias entre a administração pública e a esfera privada para o setor educacional, na etapa da educação infantil, nos municípios paulistas, no período de 1996 a 2007.

ANÁLISE GERAL DAS PARCERIAS FIRMADAS DE 1996 A 2007: ALGUNS RESULTADOS.

Tendo em vista a pesquisa a qual este trabalho se articula, para efeito de organização das parcerias a serem analisadas, optou-se por caracterizar quatro modalidades de parcerias existentes entre municípios paulistas e instituições privadas. Nomea-se Sistemas de Ensino como a aquisição de material didático (em geral apostilado) elaborado por instituição privada e adotado para o conjunto ou parte das escolas municipais. Outra modalidade é a oferta de vagas refere-se à subvenção pelo poder público municipal de vagas em instituições privadas. A modalidade Assessoria de Gestão refere à contratação de instituições privadas para a elaboração de políticas educacionais com impacto sobre a gestão da educação municipal, e por último, incluímos um

conjunto bastante diversificado de parcerias, cujo impacto é focalizado e restrito, denominada Outros (Adrião coord., 2007).

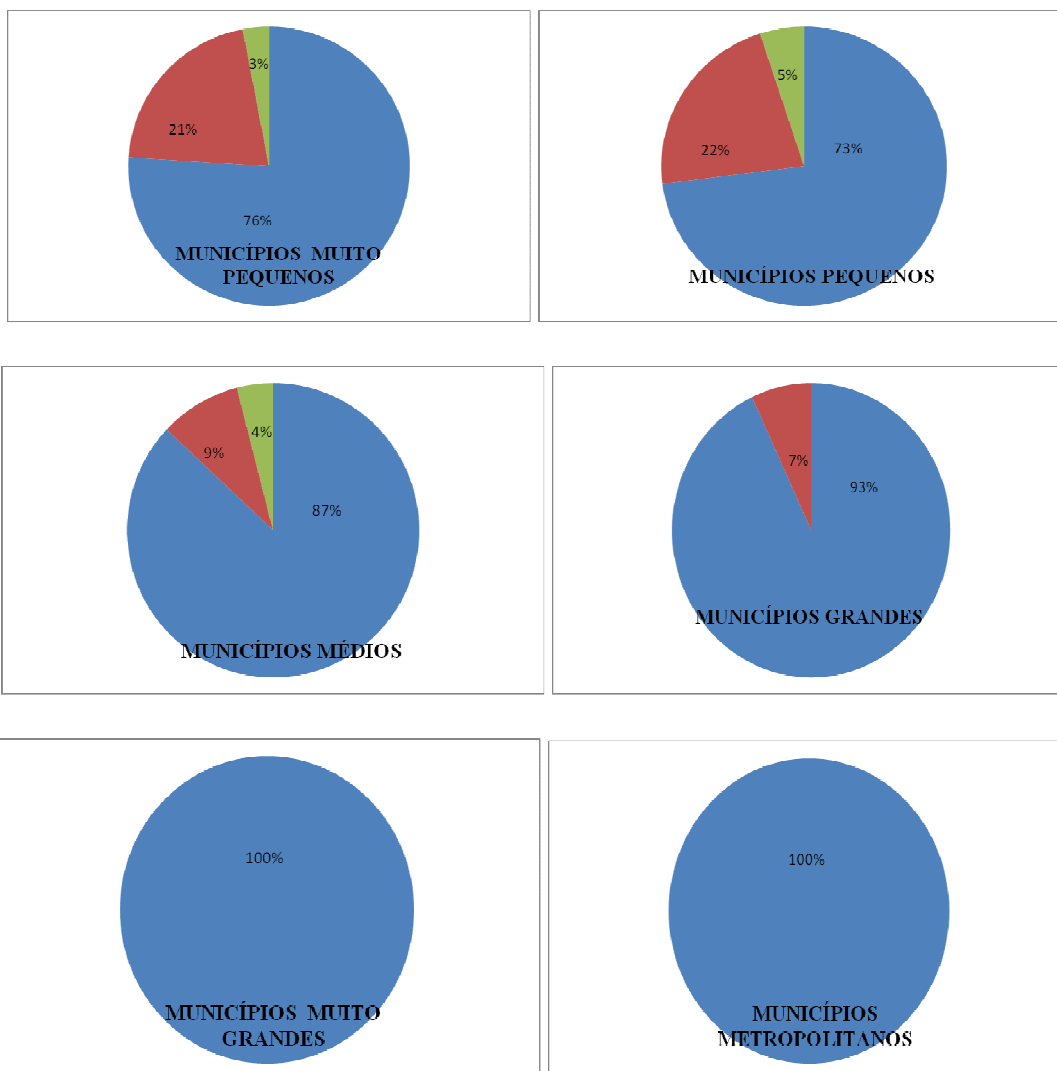
O estado de São Paulo é composto por 645 municípios, sendo 295 muito pequenos (até 10 mil habitantes), 234 pequenos (de 10.001 a 50.000 habitantes), 54 médios (com 50.001 a 100.000), 54 grandes (100.001 a 500.000), seis muito grande (500.001 a 1.000.000) e dois metropolitanos (acima de 1.000.000) [2]. Dentre esses municípios, 49.3% firmaram parcerias com instituições para oferta de vagas, assessoria de gestão, compra de sistemas de ensino apostilados e outras. Destes 239, ou seja, 75% têm parcerias que atendem a educação infantil.

Desses 75%, 130 municípios, ou seja, 54% firmaram parceria para a compra de Sistemas de Ensino. Dentre esses 13% , ou seja, 17, direcionados apenas a Educação Infantil. Ressaltamos que as ações da instituição privada não se referem apenas ao fornecimento do material apostilado, mas, ao acompanhamento do corpo docente com programas e oficinas de treinamento; acesso ao portal educacional onde encontrará atividades extracurriculares e de apoio; apoio no planejamento e implantação do sistema de ensino e controle de qualidade e acompanhamento.

Para Cury

(...) o repasse de responsabilidades entre os escalões de poderes públicos sem o devido sustentáculo financeiro acaba por significar a redução na capacidade de atendimento da demanda. No âmbito da educação básica, há sérios comprometimentos no interior da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Esses comprometimentos conduzem a que os espaços que deveriam ser ocupados, por dever, pelo Poder Público, tornem-se apropriados pelo setor privado, especialmente por meio de parcerias, convênios ou terceirizações (CURY, 1992, p. 33-44).

De acordo com dados coletados até o momento, os municípios muito pequenos e pequenos são aqueles que mais optaram pela parceira com sistemas apostilados. Constatamos uma diminuição desta tendência nos municípios médios e grandes e nos municípios muito grandes metropolitanos essas parcerias não são firmadas. O que se identifica nos gráficos abaixo.



LEGENDA :

- MUNICÍPIOS SEM PARCERIA
- MUNICÍPIOS COM PARCERIA COM SISTEMAS DE ENSINO
- MUNICÍPIOS COM PARCERIA COM SISTEMAS DE ENSINO SOMENTE NA E. I.

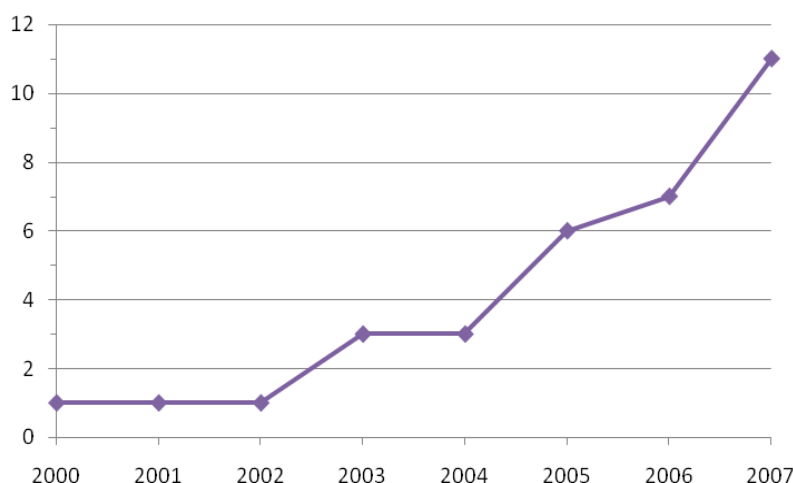
Verificamos que, enquanto nos municípios paulistas de pequeno porte a parceria adotada, na maioria das vezes, é a compra de Sistemas de Ensino, nos municípios de maior porte a parceria para oferta de vagas é mais acentuada. (Adrião, Borghi, 2007)

CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM PARCERIAS COM EMPRESA DE SISTEMAS APOSTILADOS APENAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL.

Como visto anteriormente, a compra de Sistemas de Ensino é a modalidade de parceria com maior frequência nos municípios paulistas, seja para o ensino fundamental, seja para a educação infantil. Neste trabalho optamos por caracterizar os municípios que adotam o sistema apostilado apenas para a educação infantil.

São 17 o número de municípios que firmaram tal parceria. Destes 12 declararam o ano de início da parceria. Apenas dois municípios contrataram o serviço antes de 2003, o gráfico a seguir foi organizado a partir da declaração de 12 municípios.

Gráfico 1- Apresenta o crescimento na adoção de parcerias com “Sistemas de Ensino” na educação infantil nos municípios paulistas.



Fonte: a autora com base em Banco de dados do projeto Estratégias Municipais para a oferta da educação básica: uma análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo.

Percebe-se que a adoção dessas parcerias aumentou substancialmente após 2006, o que nos faz indagar sobre uma eventual indução a partir da criação do Fundeb. Julgamos também que este tipo de parceria apresenta-se como tendência na educação paulista, pois apresenta constante crescimento na adesão dos municípios.

As empresas contratadas por esses municípios foram: Colégio Oswaldo Cruz, Positivo, Anglo, Grupo Educacional Opet, Editora Ática, Ibeb e Net Bil Educacional, cabe lembrar que três gestores omitiram tal informação.

Tabela 2: Empresas contratadas para oferta de material apostilado.

Empresas	Presença nos municípios	%
Colégio Oswaldo Cruz - COC	3	21,42
Positivo	3	21,42
Anglo	2	14,28
Ibep	2	14,28
Objetivo	1	7,15
Net Bil Educacional	1	7,15
Opet	1	7,15
Ática	1	7,15
Total	14	100

Fonte: Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais (Greppe), Banco de Dados, 2009.

As empresas mais recorrentes foram Positivo e COC. Ressaltamos que ambas criaram um sistema paralelo para atender especificamente os municípios, no caso do COC foi criado o Núcleo de Apoio a Municipalização do Ensino (NAME) e o Positivo criou o Sistema Aprende Brasil.

Todos os municípios apresentam um índice de desenvolvimento humano (IDHM) superior a 0.731, enquanto a média do Estado de São Paulo no mesmo período foi de 0,814, e Produto Interno Bruto (PIB) é baixo comparado com média estadual que é de 17.975.61.

Identificamos também que 64% desses municípios apresentam matrículas na rede particular na educação infantil, ou seja, a oferta educacional não se limita à fornecida pelo poder municipal. Verificamos que nenhum desses aderiu totalmente à municipalização do Ensino Fundamental, ao contrário, 30% não possuía escolas de Ensino Fundamental sob sua responsabilidade.

CONCLUSÕES PRELIMINARES...

Diante dos dados levantados, percebemos, ainda que provisoriamente, que a parceria com Sistema de Ensino é mais acentuada nos municípios paulistas de pequeno porte. Para ADRIÃO (2008) a adesão dos municípios de menor porte pode ser, em parte, explicado pela incapacidade técnica e política para a elaboração e gestão das políticas educacionais locais.

Tal consideração corrobora com a perspectiva proposta por BARRETO (1992), embora a autora defenda a municipalização do ensino fundamental, acredita que para que esta seja implementada se faz necessário que se examine as condições técnicas dos municípios, indicando não ser “conveniente repassar para os municípios pequenos e pobres a manutenção direta das redes de ensino fundamental” (BARRETO, 1992, p. 27).

Acrescentamos ainda que com relação aos Sistemas de Ensino, a pressão sofrida pelos governos locais por uma escola de qualidade poderá forçar os municípios a tais adesões, pois como sabemos, no Brasil as instituições privadas são tidas pelo senso comum como referência em educação.

Diante desses dados, acreditamos também que este tipo de parceria apresenta-se como tendência de mercantilização, pois, as empresas viram na rede pública um espaço grande e bastante lucrativo na educação paulista. Visto que o número de parcerias aumentou substancialmente após 2006, mesmo em uma etapa de escolaridade em que se questiona a padronização do material pedagógico.

Neste trabalho evidenciamos uma perspectiva crítica em relação à adoção de Sistemas de Ensino nas escolas públicas, principalmente nesta faixa etária, pois o uso de material pedagógico idêntico não respeita os diferentes grupos. Além de considerarmos que tal parceria feriu a autonomia do trabalho do professor. Desta forma concordamos com as contribuições de Arelaro (2007) que afirma que com o uso permanente de material pedagógico idêntico, com conteúdos semelhantes, sem nenhuma adaptação aos diferentes grupos de alunos e com atividades e exercícios “padrão sucesso” já testados, os professores acabam se “acomodando” na situação, pois se de um lado, sabem que esse sistema não levará a qualquer processo emancipador de nenhum dos grupos sociais com que trabalha, por outro, ele se poupa, pois não precisará ouvir, com frequência ensurdecadora, sobre sua incompetência profissional e sua incapacidade de obter

resultados significativamente melhores, em curto prazo, com todos os alunos, sem alteração de suas condições de trabalho.

NOTAS:

[1] - Coordenada pela Prof^a. Dr^a. Theresa Adrião e desenvolvida no Departamento de Educação da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP Rio Claro.

[2] - Os termos muito pequenos, pequenos, médios, grandes, muito grandes e metropolitanos foram definidos no âmbito da pesquisa “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: uma análise das parcerias público privadas para a oferta da educação básica” levando em consideração o número de habitantes.

REFERÊNCIAS:

ADRIÃO, T. (coord.) **Estratégias municipais para a oferta da educação pública no estado de São Paulo**. Projeto de pesquisa (Fapesp), 2007. Mineo.

ADRIÃO, T. **Considerações sobre a privatização da educação pública paulista**: notas sobre o aumento das parcerias entre governos municipais e iniciativa privada. Rio Claro, 2007.

ADRIÃO, T. **Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas**: o avanço do setor privado sobre a política educacional local. Rio Claro, 2008.

ADRIÃO, T. BORGHI, R. **Parcerias entre prefeituras e esfera privada**: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? São Paulo: Xamã, 2008.

ARELARO, L.R.G. **Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas**: impasse democrático ou mistificação política?. *Educ. Soc.*, Out 2007, vol.28, no.100, p.899-919.

BARRETTO, E. S. de S. **Onde se quer chegar com a municipalização do ensino fundamental?**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.80, p. 51-55, fev. 1992a.

BEZERRA, E. P. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino.** 2008. Dissertação de Mestrado, UNESP, Rio Claro.

CURY, C. R. J. **A Educação Básica no Brasil.** *Educ. Soc.*, Set 2002, vol.23, no.80, p.168-200.

DOURADO, L. F. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas.** *Educ. Soc.*, Out 2007, vol.28, no.100, p.921-946.

GENTILI, P. (org.). **Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação.** Petrópolis: Vozes, 1995.

KRAWCZYK, N. R. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania. *Educação & Sociedade*, Campinas – São Paulo, V. 26, N.92. p.799-819, 2005.

PERONI, V. **Política educacional e o papel do Estado** – no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. de R. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** *Educ. Soc.*, Out 2007, vol.28, no.100, p.877-897.

OLIVEIRA, C. de, ET AL. **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo horizonte: Autêntico, 1999.

