

Aquisição de sistema de ensino apostilado no município paulista de Santa Gertrudes

Alessandra Aparecida CAIN¹

Resumo: O município paulista de Santa Gertrudes adquiriu sistema de ensino apostilado como alternativa para responder às novas responsabilidades após o processo de municipalização.

Palavras-chave: Política Educacional, Municipalização, Sistema de Ensino Apostilado.

Introdução

Este trabalho decorreu das reflexões produzidas na dissertação de mestrado em educação pela Unesp/Rio Claro, o qual partiu das hipóteses 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 a 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 tem por objetivo investigar e analisar a implantação e as consequências da parceria público-privada estabelecida entre a administração pública municipal e a iniciativa privada, no estudo de caso intencionalmente selecionado: o município de Santa Gertrudes, no Estado de São Paulo, na aquisição de sistema de ensino, com adoção de um modelo pedagógico único.

¹ Doutoranda em Educação Escolar – Unesp/Araraquara. Supervisora de Ensino da Secretaria Municipal da Educação de Rio Claro.

O período selecionado para estudo corresponde 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 considera um ano anterior e um ano posterior à implantação da parceria público-privada até o ano de 2006. No município de Santa Gertrudes, a investigação se concentrou sobre o período de 2003 a 2006, nos anos de 2004 e 2005 a administração local firmou parceria com o setor privado Sistema Objetivo Municipal de Ensino 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 semi-estruturadas 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, utilizou-se o termo parceria 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 conseqüências das medidas visando à reforma do Estado implantadas no país a partir dos anos de 1990, as quais propõe 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 a 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 aquisição de sistema de ensino para o ensino fundamental, um destes municípios foi Santa Gertrudes aqui apresentado (CAIN, 2009).

Descentralização e municipalização da educação pública básica brasileira

A nova 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 n.º 14/1996, 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.

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, instituindo conceitos de eficácia, eficiência e qualidade gerencial nos serviços públicos (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.º 40.473/1995 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 através do Decreto n.º 40.673/1996 que instituiu o Programa de Ação

Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental – Municipalização. Alegava-se que a parceria consistia numa ação conjunta entre o Estado e o 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 Emenda Constitucional n.º 14/1996 (EC) e a Lei n.º 9.424/1996, 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 1.º de janeiro de 1998, com duração de dez anos, perdurando até 31 de dezembro de 2006.

Assim, pode-se inferir que 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 através do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, no âmbito nacional, à instalação do Fundef, que induziu a transferência da oferta obrigatória, inicialmente de 1.ª a 4.ª séries do ensino fundamental, para os municípios (OLIVEIRA, 2004).

Com a municipalização do ensino, os municípios passaram a assumir novas competências de gestão inéditas e a inventar formas de desempenho nas políticas educacionais, visando adquirir uma cultura burocrático-administrativa e financeira de acordo com as novas funções (ADRIÃO, 2007).

Nesse sentido, o processo de descentralização da educação pública parece ter induzido 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 pelo município paulista de Santa Gertrudes, visto no caso estudado nesse trabalho.

No estudo de caso realizado com o município paulista de Santa Gertrudes, observamos que a parceria público-privada foi firmada através de contrato entre a prefeitura municipal e a iniciativa privada: Sistema Objetivo Municipal de Ensino (Some) para aquisição 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 Santa Gertrudes

O município de Santa Gertrudes é um pólo cerâmico, localiza-se na região centro-oeste do Estado de São Paulo, distando 167 quilômetros da capital do Estado.

Estatísticas da Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados apontam que a população total é de 20.252 habitantes (SEADE, 2008); Santa Gertrudes é considerado um município de pequeno porte (10.001 a 50.000 habitantes). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) perfaz 0,782, abaixo da média do Estado de São Paulo que perfaz 0,814. O índice de escolaridade é de 0,65, pouco abaixo à média apresentada no Estado, que é de 0,67.

Aspectos gerais da política e administração municipal

Nas gestões 1997-2000 e 2001-2004 esteve à frente da administração municipal, o prefeito João Carlos Vitte, na primeira gestão vinculado ao Partido da Frente Liberal (PFL) e na segunda gestão vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A gestão 2004-2008 teve no comando da administração local, o prefeito Waltimir Ribeirão, vinculado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi seu quarto mandato como prefeito municipal no município de Santa Gertrudes.

A organização da educação no município de Santa Gertrudes

O município de Santa Gertrudes conta com a rede municipal de ensino, a rede estadual de ensino e a rede particular de ensino que abrangem a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e o ensino superior.

A educação infantil é atendida nas unidades escolares municipais denominadas Creches ou Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), este atendimento é oferecido em sete unidades.

O ensino fundamental, séries iniciais e finais, é ministrado nas seis unidades escolares municipais designadas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF).

O ensino médio é ministrado pela única escola mantida pelo governo estadual no município de Santa Gertrudes.

No município de Santa Gertrudes há uma única escola particular. Inaugurada em 1995, com a denominação de Escola de Educação Infantil Baby Disney; em 1998, passou a denominar-se Sistema Opção de Ensino – Soe, oferecendo o ensino infantil e fundamental, a partir de 2003 ampliou seu atendimento ao ensino médio. Desde 2007, oferece o ensino superior, constituindo um Pólo de Educação a Distância (EaD) vinculado à Universidade Luterana do Brasil - Ulbra.

Ainda, em 2007, valendo-se da mesma modalidade organizacional, foi instalado no município um Pólo Presencial de EaD da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região Pantanal – Uniderp, funcionando junto a uma escola municipal.

Todas as instituições de ensino no município de Santa Gertrudes se localizam na área urbana, não havendo nenhuma classe instalada na área rural.

Secretaria Municipal de Educação

A Secretaria Municipal de Educação de Santa Gertrudes foi instituída em 1997, na gestão do então prefeito João Carlos Vitte, na composição havia o secretário municipal de educação, um supervisor de ensino, um coordenador pedagógico, um assistente de secretaria e um servente (FREITAS, 2003).

A estrutura da Secretaria Municipal de Educação de Santa Gertrudes permaneceu a mesma na série histórica estudada, não houve alterações, nem mesmo quando foi firmada a parceria público-privada entre a administração local e o Sistema Objetivo Municipal de Ensino (Some) para aquisição de sistema de ensino apostilado.

Em Santa Gertrudes não houve, ainda, a criação do Sistema Municipal de Ensino e não há um Plano Municipal de Educação. Ressaltamos que a Constituição Federal de 1988, considerou o município como ente federado e estabeleceu em seu artigo 211 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Santa Gertrudes municipalizou o ensino fundamental (as séries iniciais em 1997 e as séries finais em 2003) através do convênio de municipalização do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental, previa-se

a ação compartilhada entre a administração estadual e municipal, com a assistência técnica da SEE para elaboração do Plano Municipal de Educação, o que não aconteceu. Existiam outras ações compartilhadas previstas no convênio como: Plano de Carreira do Magistério e instalação do Conselho Municipal de Educação, os quais foram criados respectivamente em 1997 e 1998, porém, elaborados por iniciativa do governo local de Santa Gertrudes, sem apoio técnico da SEE.

Até 1996, Santa Gertrudes possuía um Departamento de Educação com uma estrutura bem simples, e que em 1997, foi criada a Secretaria Municipal de Educação, na época, sob influência de uma nova administração local, e não por coincidência, concomitante à municipalização das séries iniciais do ensino fundamental. Acreditamos que esse evento esteja vinculado às novas funções assumidas pelos municípios, o que conseqüentemente, exigiu a reestruturação do departamento visando atender às novas competências.

A educação infantil

A rede municipal de ensino de Santa Gertrudes atende a educação infantil em duas creches e cinco pré-escolas. Ainda, no atendimento à educação infantil, há uma escola particular.

Tabela 01: Matrículas na educação infantil no município de Santa Gertrudes 1997-2006

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Creche Municipal	-	-	-	-	43	40	52	52	52	55
Creche Estadual	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0
Creche Particular	-	-	-	-	5	9	6	5	5	2
Pré-Escola Municipal	588	619	500	600	675	663	787	846	866	923
Pré-Escola Estadual	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Pré-Escola Particular	-	32	31	36	40	31	40	47	54	18

Fonte: A autora com base no Banco de Dados do Projeto de Pesquisa Institucional “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo”

Na modalidade creche as matrículas municipais apareceram a partir do ano de 2001, com acréscimo de 27,9% até 2006; na modalidade pré-escola as matrículas cresceram 56,9% no período de 1997 a 2006, porém observa-se que houve um decréscimo nos anos de 1999 a 2000 em relação ao ano de 1998. A rede particular de ensino apresentou matrículas na educação infantil, na modalidade creche a partir do ano de 2001 crescendo no ano de 2002 e decaindo no ano de 2003, apresentando um decréscimo de 60% para o período entre 2001 e 2006; na modalidade pré-escola apresentou um decréscimo de 43,7% para os anos de 1998 a

2006, percebe-se certa oscilação nos anos de 1999, 2002 e 2006 nos quais as matrículas decresceram em relação aos anos que os antecederam.

O ensino fundamental

A rede municipal de ensino fundamental de Santa Gertrudes, até o final do ano letivo de 2008, estava organizada e atendendo o ensino fundamental de oito anos, sendo que, duas unidades escolares atendiam da 1.^a a 4.^a séries, duas unidades atendiam da 5.^a a 8.^a série e duas unidades atendendo da 1.^a a 8.^a séries. O ensino fundamental municipal estava organizado em quatro ciclos: Ciclo I – 1.^a e 2.^a séries; Ciclo II – 3.^a e 4.^a séries; Ciclo III – 5.^a e 6.^a séries; Ciclo IV - 7.^a e 8.^a séries. O município, ainda conta, com uma escola particular que também oferece atendimento no ensino fundamental.

Tabela 02: Matrículas no ensino fundamental no município de Santa Gertrudes 1997-2006

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ensino Fundamental I Municipal	1168	1139	1215	1142	1146	1223	1275	1292	1439	1507
Ensino Fundamental I Estadual	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0
Ensino Fundamental I Particular	0	17	43	44	57	55	53	64	70	89
Ensino Fundamental II Municipal	-	-	-	220	385	580	1146	1181	1207	1274
Ensino Fundamental II Estadual	1071	1220	1101	1007	817	574	0	0	0	0
Ensino Fundamental II Particular	-	-	-	23	35	44	51	57	72	83
Educação de Jovens e Adultos Municipal	-	-	54	65	105	81	73	81	77	209
Educação de Jovens e Adultos Estadual	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Educação de Jovens e Adultos Particular	-	-	0	0	0	53	0	0	0	0
Educação Especial Municipal	-	-	0	0	0	0	0	12	23	22
Educação Especial Estadual	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Educação Especial Particular	-	-	0	0	0	0	0	0	1	1

Fonte: A autora com base no Banco de Dados do Projeto de Pesquisa Institucional “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo”

A rede estadual de ensino, no ensino fundamental I – séries iniciais, entre os anos de 1997 a 2006 não apresentou matrículas, devido à municipalização do ensino, transferindo a responsabilidade do atendimento para o município; no ensino fundamental II – séries finais, as matrículas estaduais decresceram entre 1997 e 2002 até zerar – municipalização em 2003.

A rede municipal de ensino apresentou matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental a partir de 1997, ocorreu acréscimo de 29% para o período entre 1997 a 2006; no entanto, nos anos de 1998 e 2000 houve um decréscimo em relação aos anos que os antecederam. Nas séries finais do ensino fundamental, as matrículas apareceram a partir do ano 2000, apresentando acréscimo de 479% para o período entre 2000 e 2006, devido à municipalização ocorrida em 2003.

Quanto à educação de jovens e adultos as matrículas municipais apareceram a partir dos anos de 1999 e 2006, apresentou-se um acréscimo de 287%, houve uma queda nos anos de 2002, 2003 e 2005 em relação aos anos que os antecederam. Na educação especial as matrículas surgem a partir de 2004, significando um acréscimo de 83,3% para o período entre 2004 e 2006.

A rede particular de ensino apresentou matrículas no ensino fundamental – séries iniciais nos anos de 1998 a 2006, um crescimento de 423,5% para o período, houve uma queda nos anos de 2002 e 2003 com relação aos anos que os antecederam; no ensino fundamental – séries finais, as matrículas apareceram a partir do ano 2000, o percentual de crescimento atingiu 260,8% para o período entre 2000 e 2006; a educação de jovens e adultos apresentou matrículas somente no ano de 2002 e a educação especial apresentou uma única matrícula nos anos de 2005 e 2006.

O ensino médio

Há uma única escola pública que oferece o ensino médio regular e supletivo (Eja) em Santa Gertrudes. A partir de 2003, o ensino médio também foi ofertado pela única escola particular existente.

Tabela 03: Matrículas no ensino médio no município de Santa Gertrudes 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	388	438	553	623	638	725	764	766	738	728
Ensino Médio Particular	-	-	0	0	0	0	15	34	47	52

Fontes: A autora com base no Banco de Dados do Projeto de Pesquisa Institucional “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo”, e nos dados do Instituto Nacional e Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP - dados do Ensino Médio para os anos de 1996 a 2006)

No ensino médio as matrículas atendidas pela rede estadual de ensino apresentaram um acréscimo de 87,6% para o período entre 1997 e 2006, sendo que nos anos em 2005 e

2006 houve um decréscimo nas matrículas em relação aos anos que os antecederam. A rede particular de ensino apresentou matrículas no ensino médio a partir de 2003, com acréscimo de 246,6% para o período de 2003 a 2006.

O ensino superior

O município de Santa Gertrudes possui o Pólo Presencial de Educação a Distância da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região Pantanal – Uniderp - com sede em Campo Grande no Estado do Mato Grosso, em “sociedade” com a Universidade Anhanguera. Oferece os cursos superiores de: Administração, Serviço Social, Gestão e Marketing, Logística, Pedagogia e Letras.

Também possui o Pólo de EaD da Universidade Luterana do Brasil – Ulbra que oferece o curso de Pedagogia e funciona junto ao Colégio Sistema Opção de Ensino – Soe.

Conselho Municipal de Educação de Santa Gertrudes

A Lei Municipal n.º 1.598, de 16 de junho de 1997, instituiu o Conselho Municipal de Educação (CME), sua criação antecedeu a municipalização da oferta do ensino fundamental (agosto de 1997). Nesse sentido, consideramos que a instalação do mesmo foi uma medida de adequação à legislação federal que previa sua criação - Lei n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB). Ainda, a Lei de criação do CME é anterior a parceria público-privada estabelecida entre a Prefeitura Municipal e o Some (SANTA GERTRUDES, 1997).

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

Pós-municipalização das séries iniciais do ensino fundamental no município de Santa Gertrudes, houve a criação do Conselho do Fundef através da Lei Municipal n.º 1630, de 18 de fevereiro de 1998, também em atendimento às legislações nacionais: EC n.º 14/1996 e Lei n.º 9.424/1996. A Lei de criação do Fundef é anterior à parceria entre a administração local e a iniciativa privada Some (SANTA GERTRUDES, 1998a).

A Municipalização do Ensino no município de Santa Gertrudes

Em 1996, existiam no município duas escolas estaduais, uma de 1^a a 4^a séries denominada Escola Estadual Prof.^a Maria Aparecida de Arruda e outra de 5^a a 8^a séries e de ensino médio, denominada Escola Estadual Pedro Raphael da Rocha.

Relembramos que estava governador do Estado de São Paulo o senhor Mário Covas (PSDB, 1995-1998), que em 1996, instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental – Municipalização, sob a justificativa de melhorar a qualidade e a equidade do ensino fundamental público. Concordamos com Adrião (2006) ao afirmar que o Programa visou redistribuir as responsabilidades pelo ensino fundamental entre o Estado e os municípios e sua implantação seria gradativa na assunção parcial ou integral da rede pública estadual e da gestão educacional, já que a absorção das escolas pelos municípios levaria em conta a capacidade técnico-administrativa e financeira de cada município. No município de Santa Gertrudes houve, de início, a assunção parcial da rede pública estadual, ou seja, a municipalização das séries iniciais do ensino fundamental (1997) e posteriormente, a assunção total do ensino fundamental que pertencia à rede estadual, ou seja, as séries finais desta etapa também foram municipalizadas (2003).

Na negociação com a SEE previu-se a construção de uma escola num dos bairros mais populosos do município, uma vez que não havia como atender à demanda e, em troca, o município municipalizaria todo o ensino fundamental de 1.^a a 4.^a séries. Nesse período, para a realização do convênio, os professores foram ouvidos em reuniões realizadas nas escolas e a população conscientizada através de publicação em jornal (FREITAS, 2003).

Em 7 de agosto de 1997, assinou-se o convênio de adesão ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental – Municipalização. Segundo Freitas (2003), durante o processo de municipalização do ensino fundamental de 1.^a a 4.^a séries, todos os professores efetivos da rede estadual que assim optaram, ficaram através do convênio ao Programa de Municipalização, à disposição do município trabalhando em sua rede de ensino, porém continuaram professores pertencentes ao Quadro do Magistério Público do Estado de São Paulo, a prefeitura municipal repassa ao governo estadual o pagamento destes professores que se vinculam à Secretaria de Estado da

Educação. Os demais professores foram admitidos através de concurso público e/ou processo seletivo.

Através do convênio, a Escola Estadual Prof.^a Maria Aparecida de Arruda tornou-se municipal e através do Decreto Municipal n.º 696, de 5 de setembro de 1997, recebeu a denominação de EMEF Santa Gertrudes, posteriormente, através do Decreto Municipal n.º 741, de 19 de junho de 1998, recebeu a denominação de EMEF Joaquim Raphael da Rocha, dando início ao processo de municipalização nesse município (FREITAS, 2003).

A municipalização em Santa Gertrudes resultou de “um acordo” entre governo estadual e o governo municipal em exercício, fundado na “comunhão” de posições diante das políticas para a educação. “Tanto assim, que a municipalização em Santa Gertrudes precedeu o movimento deflagrado após a consolidação do Fundef, em 1998” (FREITAS, 2003, p. 28).

Pós 1998, a rede municipal de ensino fundamental se expandiu, duas escolas foram construídas, atendendo o ensino fundamental I, de 1.^a a 4.^a série.

A partir de 2003, na segunda gestão do prefeito João Carlos Vitte, extinguiram-se as vagas estaduais para atendimento das séries finais do ensino fundamental – 5.^a a 8.^a séries; foi então, que o ensino fundamental no município de Santa Gertrudes tornou-se totalmente municipalizado. Para tanto, houve o desmembramento da Escola Estadual Pedro Raphael da Rocha, dividiram-se as instalações, formando duas escolas, houve a construção de um muro, separando o ensino médio (estadual) do fundamental (municipal), sendo que a parte que abrigou o ensino fundamental passou a ser uma nova escola que recebeu o nome de Escola Municipal de Ensino Fundamental Edna Teresa Fiório. Nos anos posteriores, houve ampliações de escolas já existentes e novas construções.

A municipalização do ensino fundamental em Santa Gertrudes precedeu a consolidação da parceria público-privada com o Some.

Plano de Carreira do Magistério do município de Santa Gertrudes

A Lei Municipal Complementar n.º 1.656, de 29 de junho de 1998, dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do município de Santa Gertrudes. O Plano adotou o Regime de Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

No Plano, a Carreira do Magistério Público Municipal de Santa Gertrudes foi organizada da seguinte forma: classes de docentes, que contém o Professor de Educação Básica I (PEB I) - professor de educação infantil, suplência, projetos educacionais e de ensino

fundamental I (Ciclos I e II) e o Professor de Educação Básica II (PEB II) - professor de ensino fundamental II (Ciclos III e IV). Além da classe de suporte pedagógico, composta pelo diretor de escola e o supervisor de ensino (SANTA GERTRUDES, 1998b).

Quanto à remuneração salarial dos professores, em 1998, houve o recebimento de um “prêmio” de valorização pago trimestralmente chamado pela gestão municipal de “resíduo”, constituído na forma da Lei Complementar n.º 1.656/1998 (FREITAS, 2003). A Lei estabelecia que tanto o Quadro do Magistério Municipal, quanto o Quadro do Magistério Estadual que prestavam serviço no ensino fundamental da rede municipal de ensino de Santa Gertrudes, tinham ao final de cada trimestre, quando houvesse, direito ao repasse de 50%, e ao final do ano, o restante ao outro 50% do resíduo do Fundef, também, quando houvesse (SANTA GERTRUDES, 1998b).

A referida Lei estabelecia que o rateio do eventual resíduo seguisse os critérios de assiduidade (60%) e produtividade (40%). E que a assiduidade integral de 100% seria válida para aqueles que não se afastassem nenhum dia da sala de aula, com exceção de falta por falecimentos de familiares, licença-gestante ou participação em congresso desde que autorizado.

Pontuamos que, até a promulgação da Constituição de 1988 entendia-se que a administração pública poderia adotar o regime estatutário ou o regime celetista na contratação de servidores. A partir desta, instituiu-se o regime jurídico único, com a adoção do regime estatutário; no entanto, muitos municípios permaneceram com o regime celetista. A Lei n.º 9.394/1996 (LDB/1996) e a Lei n.º 9.424/1996 estabeleceram que os sistemas de ensino deveriam assegurar estatutos e planos de carreira para o magistério público. Posteriormente, a Emenda Constitucional n.º 19/1998 extinguiu do texto constitucional o regime único, restabelecendo a possibilidade de adoção do regime estatutário, celetista ou ambos. Podemos afirmar que o município de Santa Gertrudes atendeu à legislação nacional, criando através de legislação própria o seu Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público.

A elaboração do Plano de Carreira foi posterior à municipalização das séries iniciais do ensino fundamental, após quase um ano; a parceria público-privada foi implementada posteriormente à aprovação deste, e não houve interferência da instituição privada Some junto à administração local quanto a alteração do mesmo.

A decisão de adotar o sistema de ensino apostilado

Em Santa Gertrudes a decisão partiu da Secretaria Municipal de Educação, de comum acordo com o prefeito municipal, o contato ocorreu por intermédio da Secretaria Municipal com a empresa Some que enviou um pedagogo ao município para apresentação do material apostilado. 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, de organização sequencial de conteúdos para cada série e de melhorar a qualidade do ensino.

Deprendemos do exposto que esta foi uma alternativa encontrada pelo município de Santa Gertrudes para responder às novas responsabilidades relativas à organização do ensino fundamental após o processo de municipalização.

Sob esse ângulo, concordamos com Martins (2003) ao afirmar que as esferas executivas têm procurado responder às novas demandas com diferentes estratégias de governo que variam conforme as características históricas, políticas, econômicas e culturais dos municípios envolvidos.

Constatamos que, na municipalização, uma nova incumbência foi colocada para o município: o atendimento do ensino fundamental, trazendo para as mãos dos gestores locais 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 às novas funções e demandas assumidas. Na descentralização da educação pública, via municipalização do ensino e implantação do Fundef, ocorreu a redistribuição de responsabilidades, delegando-se aos municípios novas funções e induzindo parcerias entre municípios paulistas 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; 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).

No relato da representante do Some o sistema de ensino apostilado foi definido como moderno e atualizado, com material apostilado de qualidade e elaborado por pessoal “altamente” especializado, legitimando o privado como ‘melhor’.

Parece-nos que tal aspecto se contrapõe ao artigo 206 da Constituição Federal de 1988, a 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 idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

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 através do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), livros estes que passavam por avaliação de especialistas, em cada disciplina a que se destinavam.

As justificativas dos entrevistados quanto ao fato dos municípios optarem pelo sistema de ensino em detrimento ao livro didático distribuído gratuitamente pelo governo federal foram: a primeira opção solicitada na escolha dos títulos no Programa Nacional do Livro Didático - PNLD não era contemplada, 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.

Ainda, o livro didático não era consumível; o sistema de ensino apostilado oferece uma educação de “melhor” qualidade; a escola particular adota o sistema de ensino apostilado e “deu certo”; as escolas municipais seguem o mesmo “caminho”. Aparentemente, o discurso dos entrevistados pode levar-nos à depreensão de que a qualidade do ensino atrela-se à aquisição do material apostilado, somente. Sugerindo que esse material por si só bastasse. Salientamos que a qualidade do ensino não atrela-se à aquisição do material apostilado, somente. Sabemos que é necessário considerar a formação do professor, a dinâmica das aulas, a infra-estrutura oferecida, entre outros aspectos que favorecem o processo ensino-aprendizagem.

Vantagens e desvantagens na adoção do sistema de ensino

De acordo com os relatos dos entrevistados, as vantagens apontadas na adoção do sistema de ensino apostilado mostraram-se semelhantes. Os argumentos radicam: ‘sistema’ único para o conjunto de escolas municipais de ensino fundamental, material gratuito aos alunos e sem custos aos pais, padronização de conteúdos curriculares para cada série.

Como desvantagens foram apontados: o compromisso de cumprir a apostila até o final do bimestre, usar a apostila da “capa” a “contracapa”, o fato de que nenhum sistema ser totalmente eficiente, o material não trazer atividades diversificadas para se trabalhar com alunos com dificuldades de aprendizagem.

Constatamos no estudo de caso, que as vantagens estavam diretamente relacionadas à possibilidade de uniformizar os conteúdos trabalhados nas escolas municipais. Ainda, nas entrevistas, atribuiu-se à parceria com a instituição privada e ao sistema de ensino apostilado, ‘a responsabilidade pelo êxito no ensino público’.

Avaliação do processo e dos resultados da parceria

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 de educação, através de acompanhamento contínuo da implantação do sistema de ensino apostilado junto às escolas de ensino fundamental. Entretanto, verificamos que não houve uma sistemática formal de avaliação; os depoimentos informam que a equipe técnica esteve presente acompanhando o trabalho dos professores com o material didático 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 Santa Gertrudes 2004-2005

A Prefeitura Municipal de Santa Gertrudes firmou parceria com a iniciativa privada Sistema Objetivo Municipal de Ensino, no ano de 2004, e prorrogou o contrato para o ano de 2005, mantendo-se as mesmas especificações. O contrato abrangia a compra de material didático apostilado para a educação infantil (última etapa da creche e a pré-escola) e para o ensino fundamental (1.^a a 8.^a séries).

O contrato foi realizado por meio de licitação na modalidade tomada de preços, em janeiro de 2004, com prazo até 31 de dezembro deste mesmo ano. No ano de 2005, foi realizado um termo de prorrogação de prazo utilizando-se do contrato original, extinguindo-se em 31 de dezembro de 2005 (SANTA GERTRUDES, 2004, 2005).

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 Santa Gertrudes 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), foi crescente, houve uma ampliação de 149% no período de 1997 a 2006, entretanto, houve um decréscimo de 6,7% para o ano de 1999 em relação ao ano de 1998, e, de 0,7% para o ano de 2003 se comparado ao ano de 2002. Com relação ao contrato de compra de sistema de ensino apostilado, 2004 e 2005 manteve-se a mesma quantidade referente ao número de alunos e o preço do material didático anual por aluno/ano permaneceu o mesmo; em 2004, o valor do contrato correspondeu a 12,5% do total de despesa em MDE (9,3% deste percentual se referiu à compra de material apostilado para as séries iniciais e finais do ensino fundamental); em 2005, o valor do contrato correspondeu a 9,4% do total de despesa em MDE (sendo que, 7,0% se referiu à compra de material apostilado de 1.^a a 8.^a séries do ensino fundamental). Pode-se considerar, neste caso, um percentual significativo (70% a 80%) destinado à compra de sistema de ensino apostilado.

Conclusões

No estudo de caso realizado no município de Santa Gertrudes, verificamos que houve alterações nas políticas educacionais municipais em consequência da parceria público-privada estabelecida entre a administração local e a iniciativa privada Sistema Objetivo Municipal de Ensino (Some) para aquisição de sistema de ensino apostilado para o conjunto de escolas da rede municipal de ensino fundamental; alterou-se o ‘*loco*’ decisório quanto à seleção e organização curricular e quanto à formação docente; anterior a parceria, a seleção, a organização dos conteúdos curriculares eram realizadas pelos professores no interior das escolas, e a formação docente era realizada pela equipe escolar e pela Secretaria Municipal de Educação. Após implementação da parceria transferiu-se o ‘*loco*’ decisório para o ‘sistema de ensino’.

Podemos considerar que a municipalização da oferta educacional no ensino fundamental, levou o município de Santa Gertrudes à assunção de novas responsabilidades referentes ao ensino fundamental, como alternativa para atender à demanda ocasionada por essas responsabilidades, o gestor local buscou o apoio na iniciativa privada.

Ainda, um aspecto importante que inferimos apontar é a necessidade de fortalecimento da equipe técnica da secretaria municipal de educação no sentido de definir, articular, implementar e acompanhar as diretrizes educacionais para o conjunto de escolas de sua respectiva rede de ensino fundamental.

Referências bibliográficas:

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade:** a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, Theresa (Coord.) **Estratégias municipais para a oferta da educação pública no Estado de São Paulo.** Projeto de Pesquisa (Fapesp), 2007. Mimeografado.

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel Fontes. **Parcerias entre prefeituras e a esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo?** In: Simpósio Brasileiro, 23.,2007; Congresso Luso-brasileiro, 5.,2007; Colóquio Ibero-americano de Política e Administração da Educação, 1., 2007, Porto Alegre. Por uma escola de qualidade para todos. Porto Alegre: UFRGS, 2007. p. 179-180.

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel Fontes; GARCIA, Teise. Iniciando o debate sobre compra de sistemas de ensino em municípios paulistas. **Relatório técnico parcial.** Projeto de pesquisa: Estratégias municipais para a oferta da educação básica: uma análise de parcerias

público-privado no Estado de São Paulo. Processo nº 07/54207-4 (FAPESP). 2008. Mimeografado.

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

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

_____. **Emenda Constitucional n. 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 179, p. 18.109, 13 set. 1996. Seção 1.

_____. **Emenda Constitucional n. 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 106, p. 1, 05 jun. 1998. Seção 1.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. **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 República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 dez. 1996.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, nov. 1995.

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’**. Rio Claro, 2009. 271 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, SP. 2009.

FREITAS, Christina de Almeida. **A municipalização do ensino fundamental em Santa Gertrudes na fala de seus agentes**. Rio Claro, 2003. 36 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, SP. 2003.

LELLIS, Marcelo. **Sistemas de ensino versus livros didáticos: várias faces de um enfrentamento**. Simpósio Internacional do livro didático: educação e história. Anais. São Paulo, nov. 2007.

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

OLIVEIRA, Romualdo Portela. FUNDEF: uma análise preliminar. **Educação: Teoria e Prática**. Vol. 12, nº 22, jan.-jun.-2004 e nº 23, p. 5-11, jul.-dez-2004.

PERONI, Vera Maria Vidal. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e o papel do Estado na Brasil dos anos 90**. 1.ed. São Paulo: Editora Xamã, 2003, p. 21-71.

SANTA GERTRUDES. **Lei Municipal n. 1.598**. Institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Santa Gertrudes, SP, 16 jun. 1997.

_____. **Lei Municipal n. 1.630**. Institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Santa Gertrudes, SP, 18 fev. 1998a.

_____. **Lei Municipal Complementar n. 1.656**. Dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do Município de Santa Gertrudes e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Santa Gertrudes, SP, 29 jun. 1998b.

_____. **Contrato que entre si celebram a Prefeitura do Município de Santa Gertrudes e a Empresa Editora Sol Soft's e Livros Ltda**. Prefeitura Municipal de Santa Gertrudes, SP, 15 jan. 2004.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Algumas considerações sobre as normas do processo de licitação pública, contratos e convênios no estabelecimento de parcerias educacionais entre a administração pública e a esfera privada. **Educação: Teoria e Prática**, v. 19, n. 32, 2009.

UNESP. **Universidade Estadual Paulista**. Instituto de Biociências, Campus de Rio Claro. Grupo de estudos e Pesquisas em Política Educacional (Greppe). Disponível em <http://www.rc.unesp.br/ib/educacao/greppe>. Acesso em outubro de 2008.

Site consultado

<http://www.inep.gov.br>