

PARCERIAS ENTRE MUNICÍPIOS PAULISTAS E A ESFERA PRIVADA PARA A AQUISIÇÃO DE “SISTEMAS” DE ENSINO APOSTILADOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL¹²

Denise Pinheiro³
Theresa Adrião⁴

Resumo: Este artigo analisa as parcerias entre municípios paulistas e a iniciativa privada para a aquisição, via contrato, de “sistemas de material apostilado” para escolas de educação Infantil. Toma-se como base para esta 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, confirmando trabalhos anteriores (Adrião, 2007 e 2008) mostram que a adesão a este tipo de parceria acentuou-se a partir de 2006 e pode 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 Apostilado; Educação Infantil.

Abstract: This paper analyses the partnership among cities of São Paulo ‘state and the private sector to acquire material for elementary school. Our study was based on data gathered during the research “Municipal Strategy to the offering of the basic education: Public-Private relationship analysis in the São Paulo ‘state”, supported by FAPESP. The results, confirming previous works (Adrião, 2007 e 2008), show that the join on this kind of partnership grew from 2006 and will become a tendency in the Educational system, even on the education step where it have been discussed about the standardization of the pedagogic material.

Key words: Public-private partnership; Education System; Elementary School.

APRESENTAÇÃO

Este trabalho busca apresentar e identificar a *performance* adotada por municípios paulistas em relação á aquisição de material apostilado, especificamente, na etapa da educação infantil. Para tanto, toma-se como base os dados levantados por pesquisadores vinculados ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (GREPPE) que integram o Banco de Dados “Municípios Paulistas e Parcerias com o Setor Privado (1996 – 2007)” construído no

¹Pesquisa desenvolvida no âmbito do Projeto “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: Uma análise de parcerias público-privada no estado de São Paulo”, financiado pela FAPESP, coordenado pela Profª Dra Theresa Adrião e integrado pelas Professoras Dras. Raquel Borghi, Lisete Arelaro e Teise Garcia.

² Artigo parcialmente apresentado no XXIV Simpósio Brasileiro – III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação.

³ Licenciada em Letras e bolsista Fapesp – Mestranda em Educação – UNESP Rio Claro. *E-mail:* denise_cva@hotmail.com

⁴ Professora da FE- UNICAMP- DEPASE – *E-mail:* theadriao@gmail.com.br

âmbito da pesquisa “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: uma análise das parcerias público privadas para a oferta da educação básica”.

Entendemos que estas parcerias vêm sendo induzidas pelos processos de descentralização da educação pública paulista acentuada a partir de 1996 (ADRIÃO; BORGHI, 2008). Vários autores têm apresentado e discutido esta temática cuja principal medida foi a municipalização do ensino fundamental introduzida no estado de São Paulo com ênfase a partir de 1996, com a indução pelo governo do estado a efetivação de convênios entre este e os municípios, antecipando uma tendência que se configuraria nacionalmente apenas a partir de 1998 com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) Oliveira, 1999, Arelaro, 1999, Adrião, 2001 e 2006; Borghi 2000.

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.

INTRODUÇÃO

Desde 1957 autores como Anísio Teixeira já apresentavam propostas de municipalização para o ensino fundamental brasileiro, no entanto, foi a partir de 1995 que o processo de municipalização da educação paulista, acentuou-se com a aprovação do Fundef na gestão de Mario Covas Junior (ROSSI, 2009).

“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; BORGHI, 2008, p. 100). Podemos identificar esta transferência ao analisar a tabela 1.

Tabela 1: Matrícula no Ensino Fundamental público por dependência administrativa no estado de São Paulo.

Dependência Administrativa	1996	1997	1998	1999	2002	2004	2005	2006	2007
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	2.974.400
Municipal	726.704	1.075.850	1.194.814	1.511.184	1.935.101	2.075.869	2.127.994	2.249.262	2.313.296

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	5.187.696
-------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Fonte: <http://www.inep.gov.br/básica/censo/escolar/sinopse/sinopse.asp>. acesso em 20/01/2010

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 2007, este índice chegou a 44,59%, o que indica uma tendência de transferência inter-governamental, ou seja, da esfera estadual para a municipal. 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, 2005, 2006 e 2007, ARELARO, 2008, ADRIÃO; DOMICIANO, 2005).

Neste trabalho, o uso do termo parceria justifica-se por representar uma relação entre a administração pública e o 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 e designa, genericamente, os acordos formalmente firmados pelo poder público com setores da iniciativa privada (BEZERRA, 2008).

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 (2006, p. 282-283), 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.

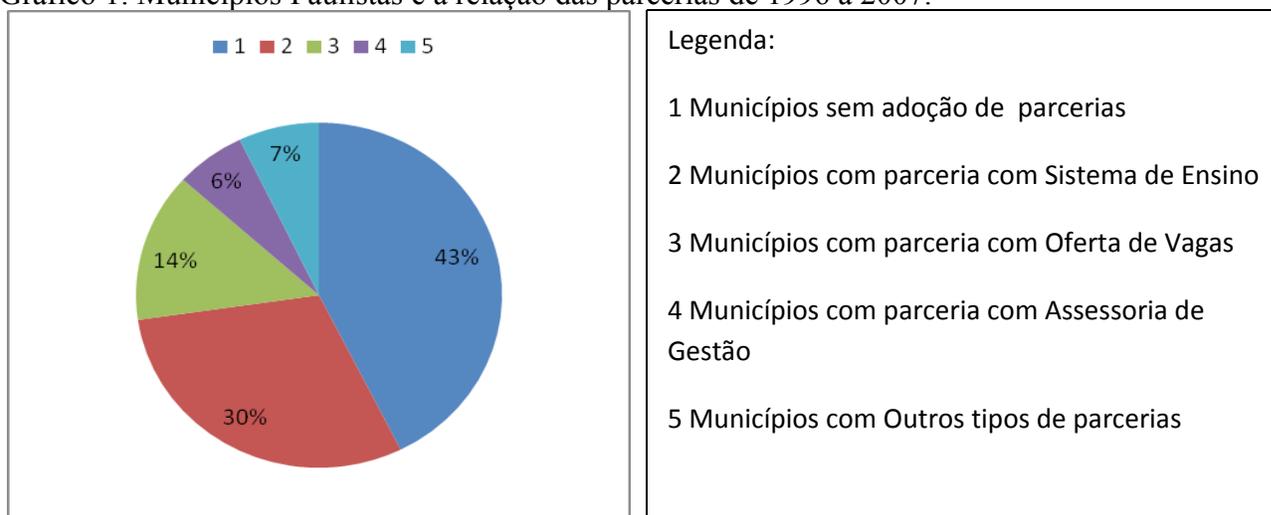
Ainda que neste artigo o caráter exploratório adotado imponha limites à análise das condições objetivas indicadas por Dourado, em nossa apreensão do movimento de privatização, não se ignora as condições de conformação demasiadamente acanhadas dos espaços institucionais que compõem as esferas dos governos municipais e mais ainda aquelas responsáveis pela gestão e política da educação local, como já observava Barreto em 1988.

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

Nomea-se “Sistemas de Ensino” o conjunto de ações articulados em torno da venda de material apostilado elaborado por instituição privada e adotado para o conjunto ou parte de escolas municipais. Ainda que o termo Sistema não se adéqüe a esta atividade, pois conforme Saviani (1997, p.206) a implicação do termo *Sistema* quando de sua adoção ao campo educacional pressupõe opção coordenada e integrada de partes em “um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade” (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009, p.801). Opta-se neste artigo pela sua adoção tendo em vista o seu uso freqüente entre os atores e as políticas em que se integram.

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)⁵. Dentre esses municípios, em 2007, 67% firmaram parcerias com instituições para oferta de vagas, assessoria de gestão, compra de sistemas de ensino apostilados e outras (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009, p.805) como indicado no gráfico 1.

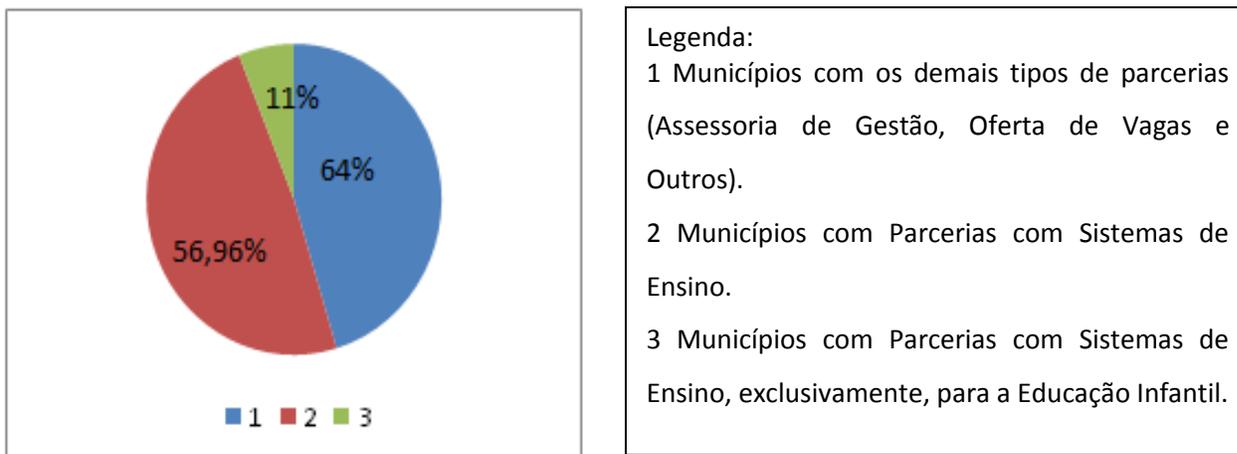
Gráfico 1: Municípios Paulistas e a relação das parcerias de 1996 a 2007.



Fonte: a autora com base no Banco de dados “Municípios Paulistas e Parcerias com o Setor Privado (1996 – 2007)”

⁵ - 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.

Gráfico 2: Municípios com Parcerias que atendem exclusivamente a Educação Infantil.



Fonte: a autora com base no Banco de dados “Municípios Paulistas e Parcerias com o Setor Privado (1996 – 2007)”

Como indicado no gráfico 2, dos 370 municípios que firmaram parcerias com instituições privadas para a oferta educacional, 237, ou seja, 64% têm parcerias que atendem a educação infantil. Desses 64%, 135 municípios, ou seja, 56,96% firmaram parceria para a compra de Sistemas de Ensino. Dentre esses 11%, ou seja, 15, direcionados **apenas** à 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.

Os quinze municípios que firmaram parcerias com “Sistemas de Ensino”, exclusivamente para a Educação Infantil, são muito pequenos e pequenos. O que confirma a hipótese, já apresentada por (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009), que estes municípios são os que encontram mais dificuldades na assunção de tal função. A tabela 2 abaixo apresenta o número de municípios que aderiram a tal parceria e o ano de sua contratação.

Tabela 2: Municípios por tamanho e a adesão a parceria com “Sistemas de Ensino” exclusivamente para a Educação Infantil.

Porte dos Municípios	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Muito Pequenos	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	1	2	8
Pequenos	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	4	7

Médios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Grandes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Metropolitanos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total												15	

Fonte: a autora com base no Banco de dados “Municípios Paulistas e Parcerias com o Setor Privado (1996 – 2007)”

Os dados indicam, como dito anteriormente, que são os municípios muito pequenos e pequenos que aderiram a tal parceria. Constatamos ainda que somente um município contratou o serviço antes de 2003, ano em que notamos um aumento no número de contratos. Já em 2005, identificamos três municípios que firmaram parceria com empresas privadas de “Sistemas de Ensino” para a Educação Infantil. No entanto, constatamos que o aumento é substancial em 2007, após o início do FUNDEB, o que nos leva a acreditar que o repasse de verbas abrangendo também a educação infantil impulsionou esta modalidade de parcerias. Como indicado na tabela 2, são 15 os municípios que aderiram a esta modalidade de parceria, dos quais seis o fizeram pós 2007, número bastante significativo, que pode indicar uma tendência de aumento pós FUNDEB, a qual não pode ser confirmada por este estudo, dada a abrangência da série histórica.

As informações coletadas corroboram as contribuições de Cury (2002):

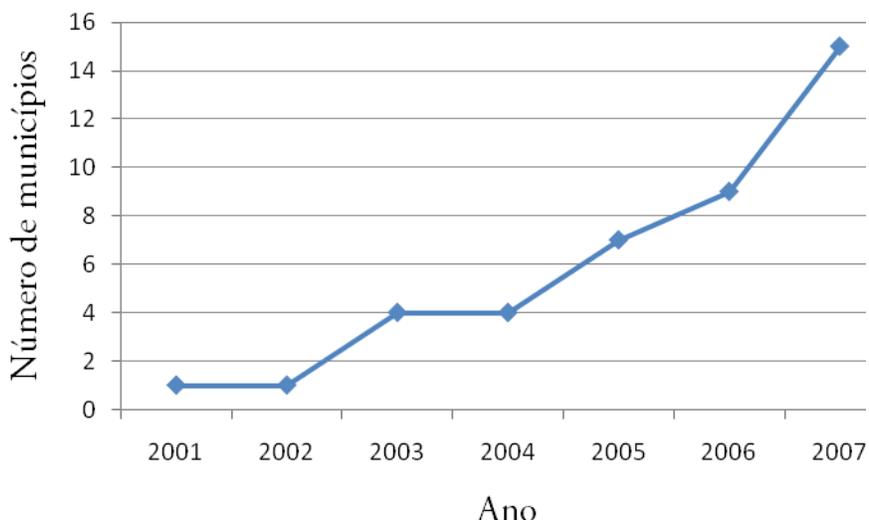
Para o autor:

(...) 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, 2002, p.196/97)

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

Como confirmado por estudos aos quais este trabalho se vincula (ADRIÃO, Coord., 2009: ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009) 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 15 o número de municípios que firmaram tal parceria. O gráfico 3 apresenta o crescimento na adoção de parcerias com “Sistemas de Ensino”.

Gráfico 3- Apresenta o crescimento na adoção de parcerias com “Sistemas de Ensino” na educação infantil nos municípios paulistas.



Fonte: a autora com base no Banco de dados “Municípios Paulistas e Parcerias com o Setor Privado (1996 – 2007)”

Percebe-se uma elevação no número de contratos firmados para a educação infantil a partir de 2003, em parte essa tendência pode ser explicada por uma estratégia de venda adotada pelas empresas privadas segunda a qual os “kits” para a educação infantil são “fornecidos” graciosamente a partir da adoção do material apostilado para o ensino fundamental, isso porque a mesma curva pode ser observada quando se analisa a tendência de adoção para o ensino fundamental (ADRIÃO (coord.) 2009).

No entanto, o salto observado a partir de 2005 parece ainda relacionar-se a fatores eleitorais tendo em vista o pleito municipal ao final de 2004 e o fato de que as “marcas” das apostilas têm se constituído como moeda eleitoral;

“ alguns dirigentes apontarem outros benefícios importantes como resultado da parceria. Estes se configurariam principalmente em ganhos eleitorais, uma vez que a população tenderia a identificar como indicador de qualidade educativa a vinculação da educação municipal a logotipos e marcas de escolas privadas. Em muitos casos, essa vinculação é associada a uma suposta democratização do acesso à educação de qualidade, uma vez que, aparentemente, são minimizadas as diferenças entre os mais ricos, que podem pagar pelos estudos, e os mais pobres, que precisam recorrer ao poder público. “ (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009, p.815)

As empresas contratadas por esses municípios foram: Colégio Oswaldo Cruz, Positivo, Anglo, Ibep, Expoente, Objetivo, Editora Ática e Net Bil Educacional. Na tabela 3, podemos visualizar o percentual de abrangência de cada uma dessas empresas, em relação aos municípios pesquisados.

Tabela 3: Empresas contratadas para oferta de material apostilado.

Empresas	Presença nos municípios	%
Colégio Oswaldo Cruz - COC	4	26,6
Positivo	2	13,3
Anglo	2	13,3
Ibep	2	13,3
Expoente	1	6,6
Objetivo	1	6,6
Net Bil Educacional	1	6,6
Maxi Print	1	6,6
Editora Ática	1	6,6
Total	15	100

Fonte: a autora com base no Banco de dados “Municípios Paulistas e Parcerias com o Setor Privado (1996 – 2007)”.

As empresas mais recorrentes foram COC, Positivo, Anglo e Ibep.⁶ Ressaltamos que as primeiras empresas citadas 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 (CAIN, 2009), com o intuito de atender a realidade financeira de cada município.

⁶ Colégio Oswaldo Cruz e Instituto Brasileiro de Edições Pedagógicas

Todos os 15 municípios apresentam um índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) inferior à média do Estado de São Paulo que foi de 0,814, o mesmo ocorrendo em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Estes dados indicam que tais municípios possuem baixa qualidade educacional, uma vez que o IDHM envolve taxas de alfabetização e frequência à escola. Sendo assim, os governos municipais optam por gastar uma parte dos recursos destinados à educação com estas aquisições.

Identificamos também que 44% 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, 33% não possuía escolas de Ensino Fundamental sob sua responsabilidade.

CONCLUSÕES PRELIMINARES...

Diante dos dados levantados, percebemos que a parceria com “Sistemas de Ensino” privado é mais acentuada nos municípios paulistas de pequeno porte. Tal 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 (ADRIÃO, 2008).

Tal consideração corrobora com a perspectiva proposta por Barreto (1992), segundo a qual afirma que “as localidades não dispunham de recursos e de capacidade gerencial para assumir encargos da monta dos necessários para a criação e manutenção do atendimento educacional a toda a população em idade escolar” (BARRETO, 1992, p.16).

Diante dos dados apresentados, acreditamos também que a compra de “Sistema Apostilado” apresenta-se como tendência de mercantilização, pois, as empresas privadas viram na rede pública um espaço lucrativo, haja visto o aumento no número de parcerias após 2006, mesmo em uma etapa de escolaridade em que se questiona com mais veemência a padronização do material pedagógico, cuja qualidade sequer é objeto de controle por parte da gestão pública. Acreditamos aqui, com Arelaro (2007) que

“ao afirmar que 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 ensurdecidora, 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”. (ARELARO, 2007, p.916)

Enfim, evidenciamos que a opção pela aquisição do material é uma tentativa de “sanar” vários problemas que permeiam a educação brasileira. No entanto, acreditamos que esta escolha não resolve estes problemas, ao contrário, prejudica cada vez mais, pois transforma professores e alunos em meros coadjuvantes no processo de ensino.

REFERÊNCIAS:

ADRIÃO, T. **Autonomia monitorada como eixo de mudança:** padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998). São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

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

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

ADRIÃO, T. **Considerações sobre a privatização da educação pública paulista:** notas sobre o aumento das parcerias entre governos municipais e iniciativa privada. In: SOUZA, C.G.; RIBEIRO, P.R.M. (Org.). *Política, gestão educacional e formação de educadores:* contribuições iberoamericanas para a educação. Araraquara: Cultura Acadêmica; UNESP; Instituto de Estudios Latinoamericanos da Universidad de Alcalá y He, 2008. v. 10, p. 32-45.

ADRIÃO, T. (coord.) **Estratégias municipais para a oferta da educação pública no estado de São Paulo.** Projeto de pesquisa (Fapesp), 2009. Mimeografado.

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.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L.R.G. **Uma modalidade peculiar de privatização de educação pública:** a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. *Educ. Soc.*, Out 2009, Vol. 30, no 108, p. 799-818.

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

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.

ARELARO, L.R.G. **A não-transparência nas relações público-privadas:** o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). *Público e privado na educação:* novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66

AZANHA, J.M.P. Melhoria do ensino e autonomia da escola. **Educação: temas polêmicos.** São Paulo: Martins Fontes, 1995. p.19-30.

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. 1992.

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

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

CAIN, A. A. **O atendimento ao ensino fundamental: análise de parcerias de dois municípios paulistas e o setor privado na aquisição de “sistemas de ensino”.**2009. Dissertação (Mestrado em Educação), UNESP, Rio Claro, 2009.

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

DOMICIANO, Cassia Alessandra; ADRIÃO, Theresa. Uma análise do Programa ‘Bolsa Creche’ no município de Piracicaba. In: **Educação: Teoria e Prática**, v.13, nº 24, jan-jun.2005 e nº 25, jul-dez 2005. p.97-109.

DOURADO, L.F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006.

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.

ROSSI, L. **Oferta educacional e parceria com o setor privado**: um perfil dos municípios paulistas com até 10.000 habitantes. 2009.183f. Dissertação de Mestrado . UNESP, Rio Claro.

SAVIANI, D. **Educação brasileira**: estrutura e sistema. 12ed. Campinas: Autores Associados, 1997.