FERNANDA MARCELA DELGADO

A EDUCAÇÃO MUNICIPAL E A RELAÇÃO PÚBLICO *X* PRIVADO: UM ESTUDO DE CASO EM FERNÃO/SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Marília, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre (Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira).

Orientadora: Drª Maria Sylvia Simões Bueno

Marília

2010

FERNANDA MARCELA DELGADO

A EDUCAÇÃO MUNICIPAL E A RELAÇÃO PÚBLICO *X* PRIVADO: UM ESTUDO DE CASO EM FERNÃO/SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Marília, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre (Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira).

Orientadora: Drª Maria Sylvia Simões Bueno

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Maria Sylvia Simões Bueno (Orientadora)- UNESP/Marília

Profª Drª Graziela Zambão Abdian Maia- UNESP/Marília

Profº Drº Pedro Ganzeli- UNICAMP

Prof º Dr º Paschoal Quaglio- UNESP/Marília

Prof º Dr º Wilson Sandano- UNISO

Marília

2010

DEDICATÓRIA

A todos meus familiares e amigos que acreditaram em mim e que sempre me apoiaram.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Fátima e João, por todo afeto, amor, compreensão e por acreditarem em mim, mais do que eu mesma.

Ao meu querido irmão, Rodrigo, à minha cunhada Fernanda e às minhas sobrinhas, Laura e Alice, pela paciência e votos de confiança.

Aos meus amigos Eder e Sérgio e às minhas amigas Renata, Bianca, Roberta, Isane e Gisele pelas sábias palavras de carinho. Principalmente, ao meu amado Hugo que mesmo acompanhando apenas a finalização do meu trabalho, apoiou e confiou na minha capacidade.

Aos meus queridos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação do Campus de Marília, em especial, à Professora Graziela Zambão Abdian Maia, pelos infinitos conselhos e amizade.

À minha orientadora Professora Maria Sylvia Simões Bueno pela paciência e pelo carinho durante todos esses anos de estudo.

À Secretária Municipal da Educação de Fernão por contribuir e permitir a concretização deste trabalho.

Sobretudo a Deus, que sempre iluminou minha vida e a de meus familiares.

“A alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo da busca. E ensinar e aprender não pode dar-se fora da procura, fora da boniteza e da alegria.”

Paulo Freire

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo principal compreender os mecanismos de quase-mercado em educação a partir da parceria entre a Secretaria Municipal da Educação de Fernão e o Colégio Oswaldo Cruz (COC), via Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME), e verificar como está se apropriando das proposições dessa instituição de ensino privada. Nesse sentido, a pesquisa **"**A Educação Municipal e a Relação Público *X* Privado: um estudo de caso em Fernão/SP" apresenta uma discussão sobre a lógica de quase-mercado inserida na educação brasileira, especificamente no município de Fernão, Estado de São Paulo, bem como questiona a interferência de organizações escolares privadas em espaços públicos. Portanto, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de análise documental, contrapondo-a a materiais divulgados pela Secretaria Municipal da Educação de Fernão e a dados obtidos por meio de entrevistas realizadas com funcionários da pasta educacional fernãoense. Os dados coletados durante a realização da pesquisa apontaram que a parceria entre a Secretaria Municipal da Educação de Fernão e o Colégio Oswaldo Cruz (COC) aconteceu após uma conversa informal entre os prefeitos de Piratininga e Fernão durante uma reunião em São Paulo, demonstrando que o Poder Público preocupou-se muito mais com a sua imagem diante dos eleitores do que com a qualidade dos serviços prestados. Pensando nisso, deve-se registrar que a parceria promovida entre o Poder Público e o Poder Privado, sob o respaldo da excelência privada na gestão dos serviços educacionais, poderá acarretar grandes prejuízos às esferas municipais, uma vez que ficarão cada vez mais dependentes de assessorias privadas. Portanto, a parceria público e privado encaminha a gestão dos serviços sociais à privatização e, ainda, financia instituições privadas com o dinheiro público oriundo de impostos.

Palavras-chave: Quase-Mercado em educação; Gestão Educacional; Municipalização do Ensino.

ABSTRACT

This work had as objective main to understand the mechanisms of almost-market in education from the partnership it enters the City department of the Education of Fernão and the College Oswaldo Cruz (COC), it saw Nucleus of Support to the Municipalização of Ensino (NAME), and to verify as it is if appropriating of the proposals of this institution of private education. In this direction, the research "the Municipal Education and Private Public Relation X: a study of case in Fernão/SP" it presents a quarrel on the inserted logic of almost-market in the Brazilian education, specifically in the city of Fernão, State of São Paulo, as well as questions the interference of private pertaining to school organizations in public spaces. Therefore, one is about a qualitative research, of documentary analysis, opposing it it material divulged by the City department of the Education of Fernão and the data gotten by means of interviews carried through with employees of the fernãoense educational folder. The data collected during the accomplishment of the research had pointed that the partnership enters the City department of the Education of Fernão and the College Oswaldo Cruz (COC) happened an informal colloquy after enters the mayors of Piratininga and Fernão during a meeting in São Paulo, demonstrating that the Public Power was worried ahead much more about its image of the voters of what with the quality of the given services. Thinking about this, it must be registered that the partnership promoted between the Public Power and the Private Power, under the endorsement of the private excellency in the management of the educational services, will be able to cause great damages to the municipal spheres, a time that will be each time more dependents of private assessorships. Therefore, the public and private partnership directs the management of the social services to the privatization and, still, it finances private institutions with the deriving public money of taxes.

Word-key: Almost-Market in education; Educational management; Municipalização of Ensino.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1: Quadro comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB.....32

Quadro 2: As Unidades do Sistema COC de Ensino e os níveis e modalidades de ensino.....64

Gráfico 1: Comparação no número de municípios paulistas com assinatura de termo de convênio..... 16

Gráfico 2: Evolução do número de matrículas no Ensino Fundamental no Estado de São Paulo.....42

Mapa 1: Região Administrativa de Marília.....48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Matrículas Educação Básica – São Paulo – Modalidades de Ensino.....45

Tabela 2: IDEB observado em 2005, 2007 e Metas para o sistema Municipal de Fernão.....53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APEOESP= Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo

APMs= Associação de Pais e Mestres

CAP= Centro de Apoio ao Professor

CNPq= Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COC= Colégio Oswaldo Cruz

DIEESE= Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

EMEIEF= Escola Municipal de Educação Infantil e Fundamental

IAS= Instituto Ayrton Senna

IDEB= Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDESP= Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

FDE= Fundação de Desenvolvimento da Educação de São Paulo

FMI= Fundo Monetário Internacional

FUNDEF= Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

HTP= Horas para Trabalho Pedagógico

MARE= Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC= Ministério da Educação

NAME= Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino

NAPEP= Núcleo de Apoio Personalizado à Escola Parceira

PAC= Programa de Ação Cooperativa Estado-Município

PEC= Proposta de Emenda Constitucional

PME= Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

PROFIC= Projeto de Formação Integral da Criança

PROMDEPAR= Programa de Municipalização e Descentralização Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual

SAEB= Sistema de Avaliação da Educação Básica

SARESP= Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SEE/SP= Secretaria Estadual da Educação de São Paulo

SME= Secretaria Municipal da Educação

TCC= Trabalho de Conclusão de Curso

TCI= Termo de Cooperação Intergovernamental

USP= Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....14

CAPÍTULO 1- PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL.....23

1.1- Descentralização da Educação brasileira via Municipalização do Ensino Fundamental

1.1.1- Estado e Educação.....24

1.1.2- Analisando o conceito de descentralização educacional.....26

1.1.3- Desdobramentos da descentralização educacional: novas perspectivas de gestão financeira.....30

1.2- O processo de Municipalização no Estado de São Paulo.....34

1.3- O processo de Municipalização no município de Fernão.....47

CAPÍTULO 2- A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: O CASO DO COLÉGIO OSWALDO CRUZ (COC).....57

2.1- Iniciativas do quase-mercado educacional.....58

2.2- Colégio Oswaldo Cruz (COC): História e Proposições.....62

2.3- A parceria entre o Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME) e o município de Fernão/S.P: revolução do Ensino Público?.....69

CAPÍTULO 3- CONEXÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....81

3.1- A trajetória da Administração Escolar no Brasil.....82

3.2- Modelos de Gestão Escolar.....91

3.3- O modelo de gestão escolar no município de Fernão.....95

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....103

REFERÊNCIAS.....105

APÊNDICES.....111
APÊNDICE A: Primeira entrevista realizada com a Secretária Municipal de Educação de Fernão.....112

APÊNDICE B: Segunda entrevista realizada com a Secretária Municipal de Educação de Fernão.....115

APÊNDICE C: Entrevista realizada com a Professora A.....117

APÊNDICE D: Entrevista realizada com a Professora B.....119

ANEXOS.....121
ANEXO A: Quadro comparativo da Educação no Estado de São Paulo Município de Fernão.....122

1- INTRODUÇÃO

Apresentação da pesquisa

A pesquisa em questão tem sua origem no período em que a pesquisadora era bolsista de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e desenvolveu o subprojeto intitulado "Municipalização & Financiamento da Educação no Estado de São Paulo"[1], entre os anos 2004 e 2005, que teve como objetivo analisar a modernização da educação prometida pela municipalização do ensino, via descentralização, ocorrida no Estado de São Paulo desde os anos 90.

Para tanto, realizamos levantamento de dados baseados na legislação, documentos oficiais e pesquisas acadêmicas a respeito do processo de descentralização articulado nas Constituições Federais, em especial na Constituição Federal de 1988, e também sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e sua aplicação nos municípios paulistas conveniados.

Os resultados do levantamento evidenciaram que o processo da Municipalização vem sendo desenhado numa perspectiva que considera como maior vilã da baixa qualidade do ensino público a falta de competência no gerenciamento dos recursos financeiros constitucionais vinculados à manutenção do ensino.

No contexto da globalização capitalista Agências Internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a sugerir aos países em desenvolvimento que transferissem certas tarefas estatais às instâncias locais porque, assim, o rendimento, o lucro das atividades, seria maior, já que conhecendo suas verdadeiras necessidades as instâncias locais saberiam onde e de que maneira investir os orçamentos disponíveis em determinadas áreas de infraestrutura.

Além disso, os dados coletados apontaram, coerentemente a outros achados, que a Descentralização do Estado e a Municipalização do Ensino foram (e estão sendo) articuladas pela teoria empresarial. Com isso, tais processos "modernizadores" de cunho neoliberal são reflexos de uma política econômica que pretende aumentar a eficiência interna do sistema, e não de uma política a procura de desenvolvimento social.

[1] Este subprojeto estava vinculado ao Projeto Integrado "Desdobramentos da descentralização educativa", desenvolvido entre os anos 2004 e 2005, sob orientação da Drª Maria Sylvia Simões Bueno, cuja proposta era discutir as relações entre descentralização e financiamento educacional com ênfase especial na dinamização de fundos financeiros.

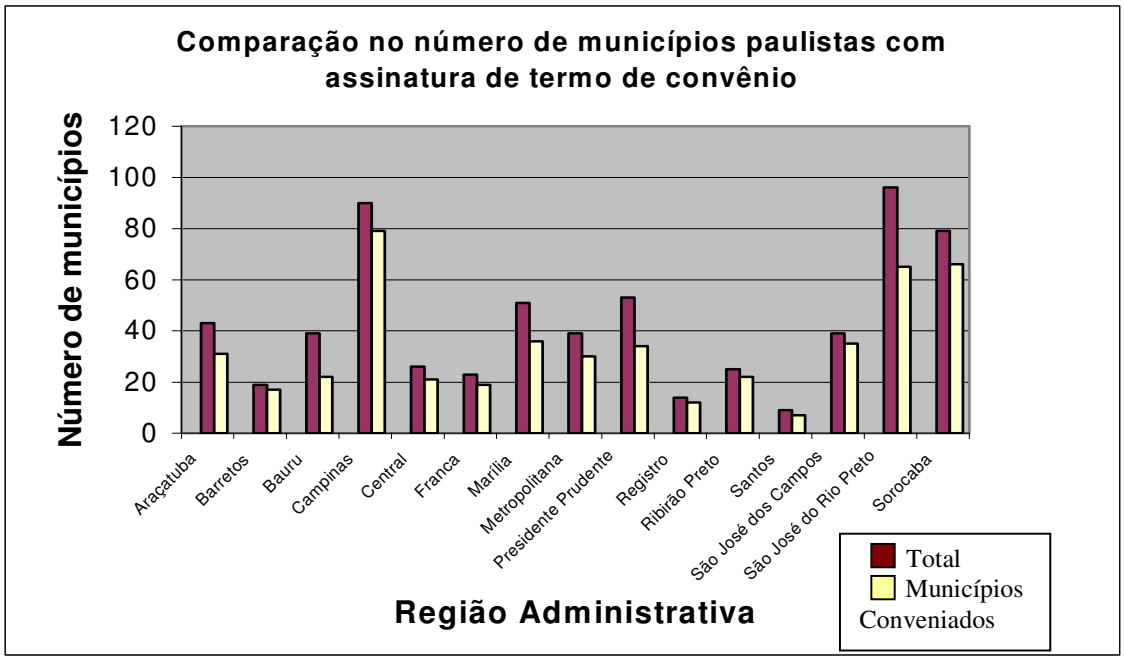
Em meio a todo esse emaranhado de interesses, muitos municípios paulistas de pequeno porte que não detinham recursos tanto humanos quanto materiais suficientes para arcar com as incumbências estabelecidas pela proposta da Municipalização do Ensino Fundamental aderiram a tais propostas, sobrecarregando-se. Diante desse contexto, criou-se o FUNDEF – Fundo de natureza contábil vigente no período de 1997 a 2006 – para auxiliar os municípios carentes.

Logo, o número de municípios que aderiu à proposta da Municipalização do Ensino cresceu vertiginosamente, como pode-se notar no gráfico 1, extrapolando os limites desse acordo, haja vista que tal Fundo representou aos municípios pobres uma oportunidade de promover grandes projetos reconhecidos futuramente nas eleições.

Sendo assim, a Municipalização do Ensino Fundamental paulista ocorreu pelo desejo desenfreado de alguns dirigentes governamentais municipais de conservar ou aumentar seus recursos para a educação, inicialmente entendidos como confiscados pelo Fundo.

Gráfico 1:

Período: 1996 a 2004



Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados da Apeoesp

Como o FUNDEF contemplava apenas o Ensino Fundamental, as demais modalidades da Educação Básica passaram a disputar as "sobras" do bolo orçamentário da Educação

enfraquecendo o propósito de colaboração entre as esferas propagado nos documentos oficiais. Esse clima de instabilidade do FUNDEF, inclusive no Estado de São Paulo, considerado o mais rico dos demais, dentro do processo de descentralização educacional, já foi levantado por vários pesquisadores: ARELARO (2002), GUIMARÃES (1995), BARRETO (1986), DAVIES (2003), entre outros.

Valendo-nos dessas ideias pudemos verificar que a Municipalização do Ensino e o FUNDEF socializaram a pobreza e perpetuaram a baixa qualidade educacional, pois os prefeitos deixaram de atender os quesitos necessários para o pleno desenvolvimento da Educação em prol de seus interesses políticos particulares. Foi por essa razão que demos continuidade ao trabalho de avaliação das políticas educacionais baseando-nos na literatura sobre política educacional e em pesquisadores que se preocupam com a temática da Municipalização e Financiamento da Educação no Estado de São Paulo.

Considerando que a temática da descentralização da gestão e do financiamento da educação ganha destaque na agenda política sob o discurso da necessidade de se maximizar recursos, consideramos relevante prosseguir seu estudo no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)[2], intitulado: "As inovações da gestão na rede municipal de Marília: Gestão Nota 10", o qual objetivou compreender a dinâmica mercadológica implantada na educação municipal de Marília que, em parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS), adotou o Programa Gestão Nota 10, integrante da Rede Vencer.

Tendo em mente que a problemática desse trabalho foi a implantação de ideais mercadológicos na educação municipal mariliense por meio de parceria com o Terceiro Setor, no caso IAS, abordamos as implicações da teoria neoliberal na educação municipal. Desse modo, descrevemos o processo de descentralização da gestão e do financiamento sob o respaldo da maximização dos recursos e seu desdobramento via municipalização, concretizado com a criação do FUNDEF, em 1996. Destacamos, sobretudo, o novo papel assumido pelo Estado devido à transferência de responsabilidades a outras entidades administrativas.

Posteriormente, apresentamos os objetivos e proposições do Instituto Ayrton Senna quanto ao desenvolvimento humano por meio do investimento na educação e, ainda, descrevemos

[2] Apresentado por Fernanda Marcela Delgado em 29/11/2006, na Faculdade de Filosofia e Ciências, da Unesp de Marília, sob orientação da Drª Maria Sylvia Simões Bueno (Docente no Programa de Pós-Graduação da Unesp de Marília e professora do Departamento de Administração e Supervisão Escolar).

os documentos: A política do Rede Vencer: Instituto Ayrton Senna; Rede Vencer; Plano Anual de Trabalho e Instrumento de Parceria, que regiam a gestão das escolas municipais de Marília.

Por fim, contemplamos brevemente alguns modelos de gestão estudados por pesquisadores da área educacional, tanto brasileiros quanto europeus, para analisarmos a entrevista realizada com o Supervisor Escolar de Marília, da qual pudemos selecionar três categorias pertinentes ao tema quase-mercado na educação, sendo elas: autonomia, gestão e avaliação.

Mediante a pesquisa do TCC foi possível concluir que os pressupostos que ditam a proposta de inovação da gestão escolar, articulados ao processo de descentralização, são de cunho neoliberal pois postulam a redução de verbas destinadas às políticas sociais, permitindo que o Terceiro Setor ganhe destaque, já que as responsabilidades do Estado passam a ser transferidas para a população de forma gradativa.

Além disso, em meio a essa inovação, mecanismos mercadológicos foram implantados na educação, sobretudo municipal, pois dentre as esferas administrativas esta é a última a receber incumbências no decorrer da descentralização.

Os autores Whitty e Power (2002, p. 17), dois dos pesquisadores que conceituam o processo de quase-mercado, apresentam os argumentos dos defensores e dos críticos do mesmo. Sendo assim, para eles, os defensores do quase-mercado afirmam que este irá proporcionar maior diversidade de financiamento, melhor e mais eficiência na administração das escolas e, também, promover os profissionais da educação devido à competitividade. Já os críticos argumentam que, se por um lado o quase-mercado incita eficiência, escolha e diversidade, por outro, aumenta a desigualdade entre as instituições escolares.

A realização dessas duas pesquisas, sucintamente descritas, possibilitou perceber que as reformas ocorridas nos serviços públicos em meados dos anos 1990 foram guiadas por uma ideia reguladora relacionada à supremacia da ideologia do privado sobre a ideologia do público, onde os espaços públicos passam a funcionar como se estivessem no mercado. (MORAES, 2002)

Vale dizer que nessas pesquisas o foco de análise foi, primeiramente, o processo de municipalização, via descentralização, atrelado à dinâmica do FUNDEF no Estado de São Paulo (subprojeto citado) e, posteriormente, à temática da lógica do quase-mercado na educação municipal (TCC), ambas baseadas na metodologia de análise de conteúdo.

Considerando que a temática do quase-mercado em educação não havia se esgotado, e que sua exploração seria relevante, propôs-se sua continuidade no mestrado, com a intenção de estudar a relação público *versus* privado *in loco*.

Dessa forma, identificamos o município de Fernão, pertencente à região administrativa de Marília, que em parceria com o Colégio Oswaldo Cruz (COC), vinculado ao Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME), objetiva oferecer ao ensino público municipal a tecnologia e inovação do ensino privado, por intermédio do material didático e da assessoria pedagógica da instituição escolar privada em questão.

Objetivos da pesquisa

Após leitura preliminar de certos documentos divulgados pela Secretaria Municipal da Educação de Fernão e pelo NAME, formulamos as seguintes questões: Quais são os interesses da Secretaria Municipal da Educação de Fernão ao firmar parceria com o COC, por meio do NAME? Qual a concepção de gestão propagada pelo COC via NAME? Como esse modelo é apresentado à Secretaria Municipal da Educação de Fernão? De que maneira a Secretaria Municipal da Educação de Fernão está se apropriando das teorias do COC, via NAME?

Com o propósito de buscar respostas a tais indagações, os seguintes objetivos foram elencados:

- Compreender de que maneira a Secretaria Municipal da Educação de Fernão está se apropriando das proposições do COC;
- Verificar quais são os objetivos e proposições do COC;
- Identificar o modelo de gestão propagado pelo COC;
- Analisar de forma contextualizada a concepção/perspectiva de gestão subjacente ao estreitamento entre público e privado neste município.

Procedimentos metodológicos

Para que os objetivos da pesquisa fossem alcançados, optou-se como referência metodológica a análise de conteúdo para que pudéssemos encontrar subsídios capazes de apreender os aspectos que envolveram a parceria entre Fernão e o Colégio Oswaldo Cruz (COC).

Bardin (1977) define o termo análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que pretende obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens.

Sendo assim, a análise de conteúdo propõe, a partir de um conjunto de técnicas, explicar e sistematizar o conteúdo da mensagem por meio de deduções lógicas pautadas no emissor da mensagem e no contexto em que esta foi emitida.

Para Oliveira (2003, p. 6-15), o pesquisador que se apropria da análise de conteúdo para interpretar os dados coletados deve percorrer certas etapas de execução, que descreveremos a seguir.

A primeira etapa do desenvolvimento, denominada "Organização do material de trabalho", consiste na reunião, seleção e organização dos dados, através de entrevistas, documentos oficiais, artigos de jornais e periódicos. No caso de grande volume do material coletado, indica-se o procedimento de amostra representativa aleatória, facilitando, assim, sua análise.

A segunda etapa, "Definição das unidades de registro", é constituída por palavras, conjunto de palavras ou temas. Além dessas unidades, os pesquisadores podem adotar como registro um personagem, um acontecimento ou até mesmo um objeto.

Após a definição da unidade de registro, o pesquisador procura situá-lo no texto por reconhecimento.

Já, "Definição de categorias", a terceira etapa, sugere a reunião de um conjunto de elementos da unidade de registro a partir da 'correspondência' entre a significação, a lógica do senso comum e o embasamento teórico do pesquisador. Tal categorização pode ser semântica, sintática, léxica ou expressiva, e é formada por um reagrupamento de categorias denominadas subcategorias, relacionadas à orientação teórica e aos objetivos da pesquisa.

O autor destaca ainda a importância da elaboração de uma grade baseada em palavras, conjunto de palavras ou tema, analisada de acordo com a frequência de vezes aparecidas no texto, a transparência da documentação e da fidedignidade da análise para garantir a qualidade na análise e a avaliação estatística multivariada das respostas obtidas.

Franco (2008) menciona que a análise de conteúdo necessita de informações teóricas relevantes para que as descobertas não sejam puramente descritivas, ou seja, sem estarem relacionadas a outros atributos do emissor, tornando-as sem valor. Para tanto, toda análise de conteúdo requer comparações contextuais multivariadas, garantindo uma concepção crítica e dinâmica da linguagem.

Ainda, tal procedimento metodológico permite uma investigação qualitativa dos fatos, pois propõe uma análise interpretativa e crítica do material coletado mantendo um movimento de "vai e vem" para contemplar todos os lados dos objetos da pesquisa. (MAIA, 2007)

Contudo, a análise de conteúdo apresenta alguns aspectos de fragilidade, como por exemplo a subjetividade inerente ao seu método, pois a intuição do pesquisador prevalece desde o início da análise e a interpretação dos dados de acordo com os critérios de frequência, e nem sempre está relacionada à verdadeira importância do tema.

Em meio às limitações da análise de conteúdo, tal método proporciona, quando bem definido, entendimento do objeto de estudo, garantindo a interpretação dos resultados de forma criativa e transparente.

Também optamos, como complemento, pelo estudo de caso, pois trata-se de um método que proporciona a possibilidade de compreender as complexas relações estabelecidas em âmbito administrativo, pedagógico e financeiro, na parceria entre a Secretaria Municipal de Educação de Fernão e o COC, via Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME).

Segundo Gil (1999, p. 72-73), o estudo de caso caracteriza-se pela análise profunda que permite explorar situações reais cujos limites não estão claramente definidos, descrever a situação do contexto em investigação e explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em circunstâncias que não permitem a utilização de levantamentos e experimentos.

Enfim, a presente pesquisa propõe um estudo relacionado ao quase-mercado na educação, especificamente no município de Fernão, pertencente ao Estado de São Paulo, com o intuito de dar continuidade aos estudos já realizados pela pesquisadora. Desse modo, utilizamos como instrumento de coleta de dados entrevistas semi-estruturadas para obtermos relatos das

experiências e proposições dos protagonistas envolvidos na educação municipal de Fernão, uma vez que nem todas as informações relevantes à pesquisa estão registradas ou disponíveis em documentos, mas sim incutidas na memória ou no pensamento das pessoas.

Organização do Trabalho

O trabalho está sendo apresentado em três capítulos.

No Capítulo 1, intitulado "O processo de municipalização no Brasil", são apresentados os pressupostos e encaminhamentos da Reforma do Estado para as políticas públicas educacionais brasileiras e seus desdobramentos no Estado de São Paulo destacando, nesse contexto, o processo de descentralização da educação às novas concepções de gestão financeira, o desenrolar da municipalização no Estado de São Paulo, bem como no município de Fernão.

No Capítulo 2, denominado "A mercantilização do Ensino Fundamental: o caso do Colégio Oswaldo Cruz (COC)", a discussão está centrada na questão do quase-mercado, inserida no cotidiano escolar municipal, especificamente de Fernão, por intermédio de instituições privadas sob a premissa de melhorar a qualidade do ensino ofertado.

No Capítulo 3, nomeado "Conexões entre o público e o privado na gestão da educação pública", é contemplada a análise de concepções de gestão educacional no contexto da educação brasileira, apontando modelos de gestão escolar e dinâmica de organização das escolas, a fim de identificar os propósitos de administração propagados pelo COC e incorporados no município de Fernão.

Por fim, seguem-se as Considerações Finais a respeito da pesquisa realizada, Referências, Apêndices e Anexos.

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 1

PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL

1.1- Descentralização da Educação brasileira via Municipalização do Ensino Fundamental

1.1.1- Estado e Educação

Compreender os pressupostos e encaminhamentos da Reforma do Estado para as políticas públicas, especificamente para a política educacional brasileira, requer a compreensão de determinados acontecimentos sociais, políticos e econômicos imbricados aos denominados processos de modernização associados a uma nova racionalidade produtiva.

Devido à crise econômica persistente, a intensificação da globalização e a grande veiculação de propostas neoliberais ocorridas no início dos anos 90 nos países periféricos, o Estado abandonou o papel idealizado de produtor de bens e serviços na periferia, já revisto nos países centrais desde os anos 90, para ser avaliado como uma entidade encarregada de regular e legitimar a produção econômica, social e cultural em novas perspectivas, afinadas aos valores do mercado.

Sob esse ângulo, responsabilidades e compromissos do Estado passaram a ser distribuídos com outras esferas sociais, emergindo a concepção de gestão eficaz, onde o Estado assume papel ativo na definição e controle das políticas e não mais na sua execução/operacionalização, e atividades reconhecidas tradicionalmente como sua obrigação deixam de ser vistas como exclusiva obrigação de oferecimento; esse é o caso da educação.

Moraes (2002) observa que a narrativa neoliberal oferece explicações para a crise oriunda do Estado de Bem-Estar Social, optando por sua desqualificação total, e sugere alternativas para superar o que entende como desastre total. Em relação à justificativa para os problemas derivados das políticas sociais, vistas ao mesmo tempo como causa e efeito das mazelas do Estado de Bem Estar, destaca três acontecimentos que se conectam:

> - os custos crescentes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento);
> - os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos sociais e empresas;

> - os resultados desastrosos, sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, da maquinaria política exigida pela implementação desses programas. (MORAES, 2002, p. 14-15)

Para o referido autor, a reforma dos serviços públicos é guiada por uma ideia reguladora, ou seja, a ideia de privatizar relacionada à concepção da supremacia da lógica do ideário privado sobre o público. A privatização tem várias formas de se manifestar, podendo ser: transferência para empresas da propriedade e gestão de entes públicos; delegação da gestão sem transferir a propriedade e também manutenção, no âmbito estatal, da gestão e da propriedade, promovendo alterações que façam funcionar os espaços públicos como se estivessem no mercado.

Souza (2005) assinala que, concomitantemente às discussões sobre a urgência em promover o desenvolvimento econômico do país, algumas alterações foram introduzidas na estrutura e nas funções dos sistemas de ensino, no currículo e na formação dos profissionais da educação. A administração deveria ser mais eficiente, para tanto necessitaria de flexibilidade e descentralização; financeiramente, os governos deveriam conter os gastos e buscar novas formas de financiamento para aumentar a receita. Esses processos estariam amparados implicitamente pela racionalidade, economia e a construção do caminho para privatização. Essas receitas foram, de certo modo, aplicadas pelos governos na administração pública.

A fim de impossibilitar possíveis resistências, concepções como gestão democrática, transparência, desconcentração do poder, fortalecimento da sociedade civil, liberdade financeira, administrativa e pedagógica, foram bem articuladas nos documentos oficiais durante o processo de reestruturação da educação, no intuito de associar medidas centradas no mercado a um discurso pretensamente progressista.

Desse modo, a teoria da descentralização se confirmou enquanto referência às políticas educacionais e, assim, as responsabilidades da esfera federal vêm sendo transferidas à estatal e, como desdobramento desta para a municipal, repassando as tarefas educacionais para níveis mais próximos dos destinatários. Segundo Faria (2000, p.31), “esse estado de coisas contribui para a desarticulação entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, provocando distorções das obrigações e responsabilidades, de forma que os governos não assumem seus compromissos com a população”.

Peroni (2008), ao discutir o processo de redefinição do papel do Estado, aponta o Projeto de Reforma do Estado apresentado pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do

Estado) em 1995, como uma das estratégias do governo brasileiro para diblar a crise do Estado. Dessa forma, o Estado deixa de ser responsável direto pela produção de bens e serviços para se fortalecer na função de promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social. Para tanto, transfere para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. (MARE, 1995)

Com a redefinição do papel do Estado, a administração pública sofre algumas alterações em prol da eficiência, da necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, sendo o cidadão o maior beneficiário. Não obstante, as práticas de administração burocráticas são substituídas pela administração pública gerencial, cuja estratégia volta-se:

> (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.
> Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. (MARE, 1995, p.16)

Assim, essa vertente da administração pública vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Logo, a ação do Estado é considerada satisfatória porque as necessidades do cidadão cliente estão sendo atendidas, e não pelo processo administrativo estar controlado e seguro como requer a administração pública burocrática.

A fim de apreendermos a proposta da descentralização, faremos, a seguir, uma análise de sua dinâmica no sistema educacional, enfatizando sua conceituação.

1.1.2- Analisando o conceito de descentralização educacional

Oliveira (1999) afirma que as discussões terminológicas sobre o conceito descentralização pautam-se no binômio centralização *versus* descentralização, tendo como elemento-chave o "centro". Dessa maneira, a centralização pressupõe a tomada de decisão em nível central, representado por um pequeno grupo, prevalecendo a relação de subordinação. No caso da educação, pelo Ministério da Educação em países unitários e Secretaria Estadual em países federados. Em contrapartida, a descentralização afasta as decisões do centro**;** em graus de

independência, essas decisões seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais, efetivando ações autônomas.

Lück (2006, p. 41-42) alude que a descentralização educacional é um movimento internacional característico de reformas de países governados de forma centralizada, principalmente por regimes autoritários. Tal movimento está relacionado a várias suposições, sendo elas:

> a) De que as escolas apresentam características diferentes, em vista do que qualquer previsão de recursos decidida centralmente deixa de atender às necessidades específicas da forma e no tempo em que são demandadas;
> b) De que a escola é uma organização social e que o processo educacional que promove é altamente dinâmico, não podendo ser adequadamente previsto, atendido e acompanhado em âmbito externo e central;
> c) Os ideais democráticos que devem orientar a educação, a fim de que contribua para a correspondente formação de seus alunos, necessitam de ambientes democrático e participativo;
> d) A aproximação entre tomada de decisão e ação não apenas garante sua maior adequação das decisões e efetividade das ações correspondentes, como também é condição para a formação de sujeitos de seu destino e a maturidade social.

E ainda, de acordo com os estudos que a autora realizou, o processo de descentralização tem três vertentes de entendimento:

> a) uma de natureza operacional, que aponta para uma solução para os grandes sistemas de ensino, que falham por não poderem diretamente gerir as condições operacionais do ensino;
> b) outra de caráter social, que reconhece a importância da dinâmica social da escola, com uma cultura própria e, portanto, demandando decisões locais e imediatas ao seu processo, a fim de promover o melhor encaminhamento do processo educacional;
> c) de caráter político, que entende o processo educacional como formativo, demandando para a formação democrática a criação de ambiente democrático. (LÜCK, 2006, p.42)

Em suma, a descentralização pode ser uma estratégia política que visa dissimular o não cumprimento de responsabilidades sociais de entes governamentais, devido à desorganização da centralização perante suas obrigações e também serve para justificar a incapacidade do Estado em oferecer seus serviços com qualidade.

Quanto ao conceito, Rondinelli e colaboradores, citado por Oliveira (1999, p.14), afirmam que a descentralização possui quatro categorias, sendo elas:

> 1- a desconcentração das responsabilidades administrativas, que são atribuídas às instâncias inferiores do governo central;
> 2- as obrigações gerenciais que são controladas por delegações ligadas indiretamente ao governo central;
> 3- o estabelecimento de financiamento às unidades que não estão sendo organizadas pelo governo central; e
> 4- o repasse das atividades governamentais para as empresas privadas.

Já de acordo com Casassus (1990, p.17), o processo de descentralização vincula-se a três modalidades:

> 1- regionalização: visa superar as desigualdades permitindo oportunidades iguais de ingresso à educação, em consonância ao contexto de cada local;
> 2- municipalização: pretende garantir a integração das prefeituras nos financiamentos educacionais, nas construções das instituições escolares e sua administração;
> 3- nuclearização: promove a aproximação das unidades escolares de um mesmo distrito com planejamentos semelhantes que servirão de modelo.

Azevedo (2002, p.55), apoiando-se em Charlot (1997), cita que o processo de descentralização tem dupla equação: quanto mais descentralização mais proximidade, quanto mais proximidade mais democracia e mais eficácia que se caracteriza como prática desconcentradora.

As ideias até aqui explanadas servem para inferir que a política de descentralização é considerada pelos governos subnacionais uma manobra mágica capaz de resolver problemas de ordem financeira e técnico-administrativa, oriundos do excesso de centralização, por meio de parcerias ou convênios.

Pensando na confusão de significado terminológico empregado, até mesmo em discursos oficiais, dos termos descentralização e desconcentração, será feita uma breve reflexão sobre o termo desconcentração.

Oliveira (1999, p. 16) entende por desconcentração a delegação de certas funções a entidades locais ou regionais que dependem diretamente do outorgante. Sendo assim, o local é a unidade administrativa responsável pela concretização das ações políticas elaboradas em nível central.

Para Casassus (1990, p. 17, grifo do autor):

> [...] a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que o outro, a descentralização, é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local. Assim, a desconcentração

> refletiria um movimento 'de cima para baixo' e a descentralização um movimento 'de baixo para cima'.

Portanto, o processo de desconcentração seria a reunião de medidas promovidas pelo Estado para atribuir competências próprias de cada região ou município, para que administrem as escolas sob sua avaliação e dependência.

É passível de compreensão que tanto o movimento de descentralização quanto o movimento de desconcentração incitam alterações nas políticas educacionais, interferindo na dinâmica de oferecimento do ensino público.

A prática desconcentradora ambiciona transferir responsabilidades relacionadas ao processo de escolarização do poder local para as escolas, bem como para os professores.

Dentre as propostas da descentralização, o ensino fundamental é prioridade na agenda das políticas educacionais e, nessa perspectiva, em meio aos desdobramentos da descentralização, temos a municipalização.

Conforme Oliveira (1999, p.16-17), a modalidade municipalizadora, no caso brasileiro, compreende três possibilidades:

> 1- o município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição;
> 2- o município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual;
> 3- o município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual.

No bojo dos questionamentos acerca da descentralização, via municipalização, surge o pressuposto de que com essa prática política haverá aproximação entre o povo e o governo, promovendo a participação popular nos processos decisórios e a autonomia municipal nos assuntos da educação. Entretanto, vale refletir sobre os desdobramentos da descentralização da educação, uma vez que incita a "compra e venda" de serviços educacionais.

1.1.3 - Desdobramentos da descentralização educacional: novas perspectivas de gestão financeira

Sob a égide da descentralização da gestão e do financiamento, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com o objetivo de disciplinar a utilização dos recursos da educação, isto é, foram instituídas novas regras para a despesa com a educação, tanto em nível municipal como estadual e também em federal, a título de complemento às instâncias mais pobres, direcionando os gastos com o ensino fundamental. Desse modo, o governo federal elaborou a Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei 9424/96 para garantir articulação entre os governos municipais e estaduais.

O FUNDEF, implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, foi um projeto de natureza contábil e caráter redistributivo, que teve o objetivo de amenizar os déficits educacionais, uma vez que quando o município não detinha o mínimo do investimento fixado por Ato do Presidente da República proposto para a Educação, o Estado e/ou a União comprometer-se-iam em complementá-lo. Nestes termos, no que diz respeito à área educacional, a União desempenharia função redistributiva e supletiva, de maneira a assegurar equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Por esse ponto de vista, o FUNDEF promoveria a equidade educacional, a descentralização e a melhoria da qualidade da Educação, e valorizaria o magistério.

Entretanto, Santagada e Winckler (2007, p. 40) observam que "os mecanismos redistributivos desencadeados pelo FUNDEF, ao concentrar seus recursos dos estados e dos municípios, não foram suficientes para reduzir as desigualdades e aprimorar o nível do ensino fundamental".

Sob a perspectiva de que o FUNDEF necessitava de ajustes e aprimoramentos, o Partido dos Trabalhadores, à época na oposição, apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 112/1999, sugerindo a ampliação da distribuição de responsabilidades e de recursos financeiros. Além disso, defendia a incorporação de toda educação básica, o que incluía as crianças de zero a três anos e os jovens e adultos que não tiveram acesso à educação em idade adequada.

Após algumas modificações feitas na proposta original, foram aprovadas a Emenda Constitucional nº 53/2006 e a Lei nº 11.494/2007. Tais documentos legais consolidam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Ainda de acordo com Santagada e Winckler (2007) supracitados, o FUNDEB pode ser compreendido como um aperfeiçoamento do FUNDEF, permanecendo seu caráter de natureza contábil, instituído no âmbito de cada estado e no Distrito Federal, sob a pretensão de promover melhorias na educação para elevar a qualidade e incentivar maior frequência em toda a educação básica.

Vale registrar que são muitas as discussões acerca da política de fundos na educação (ARELARO, 2006; BUENO, 2004; DAVIES, 1999, 2003, 2006; PINTO, 2007) e seus desdobramentos na qualidade do ensino ofertado.

Nessa ótica, Pinto (2007) apresenta alguns possíveis efeitos do FUNDEB, do ponto de vista da gestão dos sistemas de ensino, quando comparados com o FUNDEF. Para tanto, vale-se do quadro abaixo para demonstrar suas ideias**:**

Quadro 1

Quadro comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB

Características	FUNDEF	FUNDEB
Composição dos recursos	ICMS+FPE+FPM+IPI-Ex+LC 87/96	Idem+IPVA+ITR+ITCD
Alíquota	15%	20%
Complemento da União	Segundo a EC 14: garantir mínimo igual à média (o que equivaleria a cerca de R$ 5 bilhões/ano) Real: R$ 314 milhões em 2006	R$ 4,5 bi em 3 anos (depois: mínimo 10% da contribuição dos estados e municípios)
Critério de repartição dos recursos entre estados e municípios	Alunos no Ensino Fundamental Regular público	Alunos da educação básica presencial: pública + conveniadas [creche e pré (por 4 anos) e ed. especial exclusiva]
Recursos da complementação da União para projetos	Não existe	Até 10 % (para estados que recebem a complementação)
Profissionais do magistério	60%	60%
Piso Salarial Nacional	Omite	Deve ser aprovado até 31/8/2007 (só profissionais do magistério)
Custo-aluno qualidade	A ser implantado a partir de 31/12/2001 (Obs.: nunca foi)	Sem prazo para implantação

Fonte: Lei n. 11.494/2007 apud Pinto, 2007, p. 888

A partir dos dados do quadro apresentado, o referido autor constatou que com o FUNDEB renasceu a ideia de educação básica como um direito; as matrículas da educação infantil e da educação especial de instituições privadas sem fins lucrativos foram incluídas, acarretando um risco de expansão da educação infantil via convênios; foi definido um Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério, mas os demais trabalhadores da Educação – como zeladores, inspetores de alunos, merendeiras e secretários – não foram contemplados. Ainda, observa-se que até 10% da complementação da União podem ser empregados na melhoria da qualidade da educação básica.

Outro aspecto destacado por Pinto (2007) foi o enfraquecimento do princípio do custo-aluno qualidade e diferenciação nos fatores de ponderação do custo-aluno entre as diferentes etapas e modalidades de ensino.

Arelaro (2006) também discute algumas desvantagens de uma política de fundos para a educação, pois acredita que, a partir de planos municipais e estaduais de Educação elaborados com a participação da população e dos profissionais da área, seria possível criar boas propostas de políticas educacionais exequíveis e que melhor atendessem aos interesses das diferentes comunidades. Conforme seus argumentos, uma boa reforma tributária, que efetivamente exija uma contribuição mais significativa do Capital Financeiro, é o que viabiliza a ação – insubstituível – de redistribuição de renda e superação das desigualdades regionais e da pobreza pelos governos estaduais e federal, numa República verdadeiramente federativa.

Tal afirmação é pautada no fato de que não há experiência histórica na área de políticas sociais de implementação de políticas ousadas e universalizantes, depois que um custo *per capita* estadual ou nacional tenha sido estabelecido. Além disso, a autora entende que com o FUNDEB pretende-se resolver questões de ordem quantitativa e qualitativa de toda a Educação Básica, argumentando-se que a vinculação total dos recursos seria a melhor alternativa para viabilizar a escola de qualidade para todos.

Portanto, a partir do que fora explanado até aqui, é possível compreender que o FUNDEB, assim como foi o FUNDEF, é consequência direta do processo de descentralização da educação, uma vez que é um artifício contábil indutor da municipalização do ensino que interfere na dinâmica da gestão financeira de todos os Estados brasileiros. Pensando nisso, propõe-se, a seguir, uma análise sobre o desenvolvimento da municipalização do ensino no Estado de São Paulo.

1.2- O processo de Municipalização no Estado de São Paulo

Com o intuito de entender o desenrolar da municipalização do ensino ocorrida no Estado de São Paulo, serão descritos alguns aspectos de sua trajetória histórica.

De acordo com Arelaro (1999), o processo de municipalização do ensino paulista tem sua origem nas iniciativas do governo em adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade empregados pela Administração Pública, visando enxugar o aparato estatal e não o atendimento de reivindicações da sociedade civil interessada em participar ativamente das escolas e dos projetos pedagógicos desenvolvidos nelas.

A municipalização do ensino paulista, principalmente das quatro primeiras séries, teve outros antecedentes históricos, em especial a partir de 1975, quando, por pressão internacional, o Ministério de Educação criou o Projeto Pró-Município, que transferia recursos para os municípios que concordassem em assumir o ensino de primeiro grau. No entanto, São Paulo não aderiu a esse projeto, uma vez que o governador Paulo Egydio Martins (1975-1978) tinha suas atenções voltadas para o "Plano Estadual de Implantação do Ensino de 1º e 2º Graus" e para o "Planejamento Prévio", ambos elaborados no governo anterior e que expressavam a necessidade de implantar a Lei 5692/71 no âmbito do estado, já em atraso.

Sob a égide do Governo Militar, muitos projetos foram criados provocando um crescimento no número de matrículas nas escolas paulistas e desencadeando programas de construções escolares e a reorganização da rede física escolar. Vale destacar que nessa época priorizava-se o desenvolvimento tecnológico do país, contemplado nos Projetos de Desenvolvimento Econômico (Planos Decenal e Trienais).

Segundo Arelaro (1999), acredita-se que foi a partir de um processo de reestruturações administrativa e pedagógica da burocracia estadual que o ensino paulista avançou em comparação a outros Estados brasileiros.

No início dos anos de 80, com o período de distensão e abertura política, surgiram novas propostas e alternativas pedagógicas. Porém, para Martins (2004), nesse período a agenda política da educação paulista estava pautada no discurso da descentralização e da autonomia da escola enquanto viabilizadores da gestão democrática após regime militar, mas até a metade dos anos 90 o Estado optava por uma gestão centralizadora aliviada somente com a implantação de medidas

administrativas modernas relacionadas a mecanismos descentralizadores como autonomia concedida à escola para instaurar uma gestão democrática.

Durante o governo de Franco Montoro (1983-1986, na época PMDB), algumas responsabilidades e tarefas foram transferidas para os municípios, sem existir o repasse de recursos financeiros proporcionais às novas responsabilidades, deixando os prefeitos em dúvida sobre a conveniência político-econômica de assumirem mais compromissos sem garantias do governo estadual.

Dentre as incumbências transferidas aos políticos municipalistas podemos citar: o Projeto de Municipalização da Merenda escolar, onde o governo estadual se comprometia em repassar para os municípios recursos da Quota Estadual do Salário-Educação, condizentes à nova responsabilidade assumida sob a justificativa de oferecer uma alimentação mais nutritiva; o Projeto de "nucleação" das escolas rurais juntamente com o transporte escolar das crianças dessas escolas e o Projeto de Formação Integral da Criança – PROFIC – que pretendia proporcionar às crianças de 7 a 12 anos de idade, por meio de convênios com associações comunitárias, um atendimento complementar ao escolar.

Em 1987, Orestes Quércia (1987-1990, PMDB), um defensor do municipalismo[3], deu continuidade às discussões sobre a municipalização das escolas. Dessa maneira, Chopin Tavares de Lima, então nomeado por Quércia como Secretário da Educação, foi pressionado a elaborar projetos relacionados a essa prática política, dando prosseguimento aos programas de municipalização da merenda escolar e do ensino pré-escolar iniciados no governo Montoro, e ainda promovendo outros programas.

Conforme Arelaro (1999), o Secretário da Educação paulista implementou o projeto de municipalização de construções escolares, pois acreditava que dessa forma desencadearia competição entre as empreiteiras locais e assim valorizaria a mão de obra e baixaria os custos de construção devido à alta inflação da época.

Além disso, essa gestão implantou a Jornada Única do Professor com o objetivo de vinculá-los às séries iniciais do ciclo básico em uma única escola. Ainda, seguindo a concepção de desconcentrar ações, e por intermédio das Associações de Pais e Mestres (APMs) transformaram as Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa Orçamentária, a fim de prepará-

[3] *Municipalismo:* 1- Sistema político que pretende a maior autonomia possível para os municípios; 2- Sistema de administração que atende especialmente à organização e prerrogativas dos municípios.

las para se tornarem órgãos de transferência de recursos às escolas, criadas para atender as necessidades das mesmas.

O Programa de Municipalização e Descentralização Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual – PROMDEPAR –, um projeto de cunho descentralizador, autorizava e incentivava a contratação de pessoal administrativo e operacional pelas APMs, tornando-as responsáveis pelo controle do déficit de funcionários das escolas.

O PROMDEPAR, instituído pelo Decreto n. 27.265, de 05 de agosto de 1987, registrou entre os anos de 1988 e 1990, os seguintes números: "[...] foram celebrados 2536 acordos, autorizadas as contratações de 17729 funcionários, registradas 61 denúncias, com 2069 funcionários a menos, o que resultou em 2475 convênios em vigência e 15660 funcionários contratados pelo Programa". Entretanto, devido a alguns problemas apresentados, a Secretaria Estadual de Educação voltou a realizar concursos para esses cargos em 1990. (OLIVEIRA, 1992, p. 227)

Descontente com as ações municipalizadoras, o governador Quércia substituiu, em 1989, o secretário estadual Chopin Tavares de Lima, por Wagner Gonçalves Rossi, que deveria dar prosseguimento aos programas de municipalização.

Sendo assim, Rossi elaborou um novo programa de municipalização: o Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (PME), instituído pelo Decreto 30.375, de 13/09/1989, que na prática efetivou a nucleação e/ou a municipalização das escolas rurais, deixando o transporte escolar sob cuidados dos municípios, o que elevou seus encargos.

O PME objetivava estabelecer um único convênio entre os municípios e o Estado que contemplasse construções, reformas, ampliações e manutenção de prédios escolares, merenda escolar, material de apoio pedagógico, incentivo a eventos escolares, integração do currículo à realidade da escola e assistência ao aluno. (OLIVEIRA, 1992)

De acordo com Martins (2004), tal decreto aumentou a prática clientelista construída ao longo da história político-administrativa do Estado e alguns aspectos desse programa eram ambíguos quanto à transparência nas parcerias. É preciso destacar, ainda, que certos temas como: apoio a eventos escolares, assistência ao aluno e integração do currículo à realidade da escola, as atribuições da Comissão de Educação do Município e a falta de explicação quanto aos critérios de quantidade de recursos financeiros conveniados e sua aplicação na educação, facilitaram ainda mais as relações clientelistas, impossibilitando a prática das autonomias locais.

Novamente, a Secretaria Estadual da Educação ganha um novo secretário. Rossi é substituído por José Goldemberg – cuja gestão também é rápida – e este substituído, em seguida, por Carlos Estevam Martins, que encerra o mandato de Quércia.

Em sua gestão, Carlos Estevam Martins criou o último programa de municipalização de ensino no governo Quércia: o Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI) mediante o Decreto n. 32.392, de 24 de setembro de 1990.

Tal Decreto de municipalização do ensino propunha parceria entre Estado e município na construção de prédios escolares. Ao Estado caberia construir e equipar prédios escolares em terrenos cedidos pela prefeitura e ainda prestaria orientação técnico-pedagógica e administrativa através da Fundação de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (FDE). O novo prédio construído pelo Estado seria incorporado à rede municipal. Já ao município caberia providenciar o terreno e fazer funcionar uma escola, responsabilizando-se por todo ônus.

De acordo com as palavras de Oliveira (1998, p. 9), o TCI atingiu apenas 3 dos 571 municípios do interior do Estado. "Os municípios, de maneira geral, relutaram em oferecer o ensino fundamental seja por falta de tradição, por falta de recursos humanos e financeiros ou mesmo por acomodação de vez que o Estado, mesmo com falhas, supria o atendimento".

Durante o governo de Antônio Fleury Filho (1991-1994, PMDB) é criado o projeto conhecido como "Escola Padrão", onde algumas escolas da rede estadual passaram a receber orientações especiais de funcionamento, tais como: coordenador pedagógico, horas para trabalho pedagógico na jornada (HTP) cumpridas nas escolas e a realização de projetos especiais pelos professores. No entanto, após manifestações dos professores e pais de alunos, já que o projeto não se estendia a toda rede estadual de ensino, percebeu-se que seria inviável conclui-lo, e o número de "Escolas Padrão" manteve-se congelado.

Visando reduzir o investimento na área educacional, o governo aprova a Lei Complementar n. 708, de 08/01/1993, criando as Caixas de Custeio Escolar, "[...] pelas quais se pretende não só que as escolas recebam recursos públicos 'descentralizados', mas por onde legalmente se faça a captação de recursos privados para a manutenção da escola" (ARELARO, 1999, p. 79, grifo da autora). Essa estratégia governamental indica o início do processo de privatização da escola.

Por conseguinte, o governo estadual revogou o Decreto de Municipalização do Ensino Oficial e criou o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município – PAC – que consistia na

transferência de recursos aos municípios que assinassem esse Convênio para que pudessem construir, reformar e ampliar as escolas estatais.

Esse novo convênio estabelecia uma atualização monetária periódica dos recursos financeiros transferidos para os municípios que, devido à alta inflação mensal, não queriam mais continuar arcando com essas obrigações (ARELARO, 1999).

Outras medidas foram criadas para atrair adeptos à municipalização do ensino, mas na prática, até 1994, apenas o ensino da pré-escola no Estado de São Paulo se municipalizou. Desta forma, o governo Fleury termina sua gestão estabelecendo a total municipalização deste nível de ensino no Estado de São Paulo, cumprida por completo pela administração seguinte, que fechou em 1997 a última sala de educação pré-escolar da rede estadual, na cidade de São Paulo. (MILITÃO, 2007, p. 58)

Mário Covas (1995-1998, ex-PMDB e fundador do PSDB) assumiu o governo estadual em 1995 e nomeou Tereza Roserley Neubauer da Silva como Secretária da Educação. A nova titular da pasta promoveu mudanças na agenda educacional, com o propósito declarado de superar a situação caótica em que se apresentava a educação pública paulista.

Na perspectiva da Secretária Estadual da Educação, os principais entraves à educação básica no Estado seriam a ineficiência e ineficácia do sistema de ensino paulista demonstrado na baixa qualidade do ensino oferecido; nos altos índices de evasão e repetência escolar; na organização centralizadora da Secretaria da Educação; na duplicidade de instâncias de decisões; na falta de meios de controle e de avaliação sobre o sistema de ensino; e no excesso de tarefas da esfera estadual em relação à municipal no tocante à oferta do ensino fundamental e médio.

Pretendendo reverter a condição precária da educação pública paulista, a então Secretária de Estado da Educação implantou programas de descentralização e desconcentração dos serviços de responsabilidade da pasta da educação.

> Em 1995, iniciamos um processo de desconcentração administrativa, que significa, em última instância, dar maior poder às instâncias que estão mais próximas das escolas. Dentre as principais iniciativas adotadas, estão:
> 1- a extinção das Divisões Regionais de Ensino, DRE;
> 2- substituição de critérios políticos por critérios técnicos, para a seleção de Delegados de Ensino;
> 3- definição de plano diretor para as Delegacias de Ensino, DE;
> 4- descentralização do processo de capacitação de professores; e
> 5- repasse de recursos significativos para a manutenção de prédios escolares e reposição de mobiliários e equipamentos. (NEUBAUER, 1995, p. 175)

Segundo Guimarães (1995), como o Estado de São Paulo costuma ser considerado o mais promissor em oportunidades dentre os demais estados brasileiros, atraindo muitos migrantes em busca de estabilidade e melhor qualidade de vida, concomitantemente a essa situação, a procura de vagas nas escolas cresceu vertiginosamente, o que dificultou a ação do Estado que não consegue acompanhar com qualidade o aumento do número de alunos.

O mesmo ocorre com os municípios pequenos de onde esses migrantes vieram, pois sem moradores, sem trabalhadores e sem consumidores, o mercado não "gira" e a arrecadação de impostos não é suficiente para arcar com todas as responsabilidades de cunho municipal, inclusive da área educacional.

Pautando-se nas diversidades do Estado de São Paulo, mesmo sendo o mais rico da Federação, o governo estadual ampliou os convênios de cooperação entre Estados e municípios para aquelas instâncias municipais que quisessem aderir ao projeto municipalista e que, no entanto, não tivessem recursos financeiros suficientes para oferecer uma educação gratuita de qualidade à sua população. Portanto, é passível de compreensão que os convênios de cooperação entre Estado e municípios constituíram um estratagema político ansioso por transferir incumbências a outras instâncias administrativas.

Os municípios que possuíam poucos recursos dependiam fortemente do Estado e da União para realizarem seus projetos de maior porte. Foi nesse cenário de interesses e seduções que "[...] a possibilidade de 'dinheiro novo', mesmo que isso significasse um risco futuro, parece ter mobilizado um 'furor adesista' nos prefeitos dessas cidades de pequeno porte [...]". (GUIMARÃES, 1995, p.64, grifo do autor)

Apesar dos convênios entre Estado e Município existirem e estarem em vigor com o intuito de proporcionar aos educandos ensino de qualidade, a meta de diminuir as desigualdades entre os diversos municípios paulistas não foi devidamente cumprida e pode-se verificar tal negligência durante a escolha dos candidatos aos convênios, uma vez que seria necessário que condições técnicas, tais como o investimento correto dos 25% dos recursos destinados à educação e a existência de uma estrutura administrativa adequada, fossem seguidas. Desse modo:

> [...] as regiões, pela ordem, Metropolitana, de Santos e de São José dos Campos, com os maiores índices da relação aluno/sala de aula [...], receberam um número de convênios muito menor que as regiões de, pela ordem, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Campinas e Sorocaba, todas com grande número por sala de aula, porém menores do que as regiões preteridas. (GUIMARÃES, 1995, p.80)

Segundo Martins (2004), a Secretaria Estadual da Educação, baseando-se no Decreto 43072/98, criou um instrumento administrativo denominado Termo de Convênio, para viabilizar ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município atender o ensino fundamental e fortalecer o processo de municipalização do ensino iniciado já em 1989, com o Decreto 30.375/1989. Este instrumento administrativo era composto por um Plano de Trabalho do município com objetivos e metas, por um Plano de Aplicação dos Recursos e por um Cronograma de Desembolso Financeiro.

Sendo assim, os objetivos do Convênio, ou seja, a parceria educacional entre Estado e Município para o Ensino Fundamental (Municipalização), eram:

> - Cumprir a Constituição Federal (de 1988) que determina a partilha do atendimento ao ensino fundamental entre os poderes estadual e municipal; (artigo 211);
> - Fortalecer a autonomia do Poder Municipal e o controle das atividades escolares pelas comunidades locais;
> - Descentralizar a gestão educacional com base no princípio da responsabilização; (Lei nº 9.394/96- LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e dar cumprimento às disposições da Lei Federal nº 9424/96 que regulamenta o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério – FUNDEF. (SEESP, 2004)

O Termo de Convênio destacava a necessidade de se definir uma ação conjunta entre a Secretaria Estadual da Educação e os municípios para desenvolvimento, melhoria e expansão do Ensino Fundamental, bem como consolidar o processo de descentralização e democratização político-administrativo do sistema de ensino.

Conforme Martins (2004), em decorrência do convênio que transferiu professores, alunos, prédios escolares e funcionários da esfera estadual para os municípios, a política educacional paulista forma um emaranhado de interesses díspares, pois esse processo configura uma engenharia operacional de transição nos novos papéis institucionais.

A fim de justificar as mudanças políticas promovidas na pasta da educação paulista, Neubauer (1999) aponta alguns resultados que supostamente indicariam a construção de uma "escola de sucesso", a qual proporcionaria a formação de cidadãos conscientes e preparados para superar os desafios da sociedade atual. Seriam eles:

> - Queda drástica das taxas de reprovação e evasão;
> - Avanço em termos da aprendizagem dos alunos (comprovado pelos resultados obtidos pelo Saresp);

> - Aumento das vagas ofertadas no período diurno para as séries finais do ensino fundamental e para o ensino médio (em função da racionalização e da utilização do espaço);
> - Aumento significativo do número de alunos em jornada de cinco horas diárias;
> - Crescimento do ensino médio, observando-se um aumento de 11% ao ano, o que vem contribuindo para a democratização do acesso a esse nível de ensino (em função da racionalização e da municipalização do ensino fundamental). (NEUBAUER, 1999, p. 187)

Ao avaliar o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-município, a própria Secretaria Estadual da Educação ressalta:

> As parcerias que aí se iniciavam eram ainda parciais, tímidas, e sobretudo respeitosas com a capacidade financeira de cada município. Envolviam a transferência de alunos, escolas, classes, professores e recursos patrimoniais (prédios e bens móveis, materiais didáticos, equipamentos etc.). A legislação estadual admitia a 'permissão de uso dos prédios escolares' e de tudo o que estivesse dentro deles, bem como a cessão do quadro do Magistério efetivo. Assim, as prefeituras municipalizavam os alunos e levavam também a permissão de uso do prédio da escola, com todos os seus materiais, móveis e equipamentos e, por empréstimo, os professores efetivos que nela trabalhavam, sem ter de pagar seus salários, que continuavam a cargo do Governo Estadual. Começavam, sem pressa e sem ônus, a enfrentar seu novo desafio, contando com toda a ajuda de que necessitassem. (SÃO PAULO, 2002, p. 29 apud MILITÃO, 2007, p. 69)

Nesse sentido, é possível notar que o governo paulista não mediu esforços para viabilizar os convênios. Contudo, é somente a partir de 1997 que o programa acima citado progride, alavancando a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo devido à criação do FUNDEF.

Nessas circunstâncias, o processo de descentralização do ensino pós-FUNDEF, que ficou conhecido como "municipalização induzida", expandiu-se no Estado de São Paulo após a reforma do sistema tributário nacional, e marcou o compromisso das três esferas públicas com o ensino fundamental e com a erradicação do analfabetismo. Então, a municipalização se tornou mais atrativa aos olhos dos dirigentes governamentais municipais após a instituição do FUNDEF, como destaca Souza (2005, p. 65):

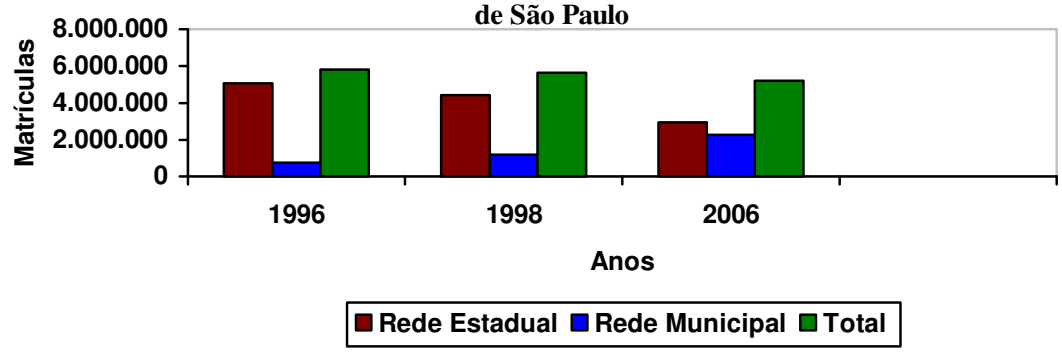
> A crescente municipalização do ensino paulista se deve ao interesse dos municípios em não 'perder' recursos para o Fundef; não nos esqueçamos, porém, que a S.E.E., a partir de 1995, tomou uma série de medidas que facilitaram e induziram este processo: cadastramento dos alunos, reorganização das escolas, incentivos aos municípios para que firmassem convênios com o

> estado, dificuldades para a existência de escolas rurais isoladas e proibição da matrícula dos menos de 6,5 anos na rede estadual. Com isso os municípios viram-se obrigados a criar/ampliar suas redes.

Apoiando-se em Callegari e Callegari (1997), Oliveira (1998, p. 10) menciona que dos 645 municípios paulistas apenas 16 receberiam recursos do Fundo, com base nas matrículas de 1996 e previsão de recursos para 2007 e que 19 municípios não conseguiriam gastar toda a verba, mesmo atendendo a todos os alunos do ensino fundamental, tendo que recolher recursos para o Fundo. "A ideia de 'perder' ou 'ganhar' recursos do Fundo tem movido prefeitos, principalmente dos Municípios que tem baixa receita própria, a municipalizarem classes e/ou escolas, pois com isto imaginam mostrar realizações".

Podemos notar no gráfico 2 a evolução do número de matrículas no ensino fundamental no Estado de São Paulo, o que corrobora e ilustra a ideia de "municipalização induzida". Optou-se para a elaboração desse gráfico para os anos de 1996, 1998 e 2006, pois eles marcam alguns artifícios tramados pelo governo estadual para seduzir munícipes indecisos. Em 1996, iniciou-se o processo de redefinição de competências entre as esferas de governo por meio da LDB 9394/1996. Dando continuidade ao processo de cunho descentralizador e de modernização do Estado em âmbito tributário, em 1998 tivemos em nível nacional a implantação do FUNDEF e em nível estadual estabelece-se o Decreto 43.072/1998. Já 2006 é o momento de transição de fundos, ou seja, o período de reflexão de FUNDEF para FUNDEB[4].

Gráfico 2
Evolução do número de matrículas no Ensino Fundamental no Estado de São Paulo



Fonte: SEEP-SP - Censo Escolar - 2005/MEC - Censo Escolar - 2006

[4] Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Seguindo as discussões sobre a política de fundos na educação, fortalecida em âmbito nacional a partir de 2005 com a apresentação da PEC n. 415/2005, que consistia na proposta de um novo fundo – ou seja, no aperfeiçoamento do FUNDEF – denominado FUNDEB, o qual financiaria toda a educação básica, a Secretaria Estadual da Educação de São Paulo elaborou e instituiu o Decreto n. 51.673, de 19 de março de 2007[5], para assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do Ensino Fundamental.

No Decreto supracitado, José Serra (2007-2011, PSDB), governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, decretou:

> Fica a Secretaria da Educação autorizada a celebrar convênios com os Municípios, visando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental, mediante a transferência de alunos e recursos materiais e o afastamento de pessoal docente, técnico e administrativo, que implicará no repasse de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, correspondentes ao número de matrículas assumidas pelo Município. (SÃO PAULO, 2007a[6])

Tal Decreto previa:

> I - estabelecer um processo de parceria técnico administrativa entre o Estado e o Município, para viabilizar a assunção integral ou parcial, pelo Município, dos serviços referentes à gestão do ensino fundamental;
> II - instituir um sistema de cooperação com os Municípios, envolvendo a transferência de recursos humanos, materiais e financeiros, para que estes assumam de forma integrada as responsabilidades pelo ensino fundamental;
> III- fortalecer a autonomia do Poder local na busca de uma escola pública de qualidade para todos;
> IV - garantir assistência técnica, pedagógica, administrativa e gerencial aos Municípios, para que estes desenvolvam o ensino fundamental em conformidade com as diretrizes constitucionais;
> V - colaborar com a capacitação das redes municipais de ensino, visando a manutenção de um padrão de qualidade de ensino para todas as escolas;
> VI - criar mecanismos de compensação que superem as desigualdades financeiras, administrativas e técnicas dos Municípios na implementação dos programas educacionais;
> VII - instituir uma sistemática de avaliação dos sistemas de ensino, visando ao seu aprimoramento. (SÃO PAULO, 2007a[7])

[5] Decreto do Governador do Estado de São Paulo, José Serra.
[6] Art. 1º, Decreto n. 51.673, 19/03/2007.
[7] Cláusula Segunda, Decreto n. 51.673, 19/03/2007.

A fim de garantir a ação compartilhada entre a Secretaria e o município, o convênio estabeleceu nas Cláusulas Terceira e Quarta do Decreto em questão, as obrigações tanto da Secretaria quanto do município.

De acordo com a análise de Davies (2006), o FUNDEB apresenta algumas fragilidades que comprometem a harmonia de seu funcionamento. Ele destaca a criação insignificante de recursos novos para o sistema educacional como um todo.

> [...] uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo [...] o FUNDEB prejudicará milhares de municípios (2185 no caso do FUNDEF em 2002) com população menor e, portanto, receita própria (IPTU, ISS, ITBI) ínfima e mais dependentes do FPM, que tenderão a perder com o FUNDEB. (DAVIES, 2006, p. 762-763)

Corroboram com essa ideia os autores Winckler e Santagada (2007), os quais afirmam que a ampliação da abrangência do FUNDEB, incorporando a educação de jovens e adultos, redistribuindo e compreendendo novas fontes de recursos, não se vincula à complementação de novos percentuais obrigatórios de investimento na educação, estabelecidos constitucionalmente para os entes federados, depreendendo-se daí a permanência da reprodução das desigualdades regionais.

No que tange aos equívocos do FUNDEB, a destinação de 60% para remuneração dos profissionais do magistério, com o propósito de valorizar o profissional e melhorar o salário, não é significativa porque não se baseia na totalidade dos recursos da educação.

> Além disso, no caso do FUNDEB, os governos podem comodamente se limitar aos 60% transformando o mínimo em máximo, e/ou incluir os aposentados da educação nos 60%, como fez impunemente o governo estadual de São Paulo em 2001 (e talvez em outros anos também), que destinou ilegalmente cerca de R$ 1,26 bilhão do FUNDEF para pagar os inativos. Embora a segunda versão do anteprojeto de regulamentação do FUNDEB preveja o não pagamento dos inativos com o Fundo num prazo de 4 anos, nada garante que os governos estaduais e municipais cumprirão a lei, caso aprovada. (DAVIES, 2006, p. 767)

O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), vinculado à APEOESP, divulgou, em maio de 2007, o documento “Financiamento da Educação no Brasil e no Estado de São Paulo: impactos do FUNDEB”, que menciona os impactos do FUNDEB no Estado de São Paulo, com base em dados do ano de 2006 e previsões para os anos

seguintes. A tabela 1 ilustra a contraposição entre FUNDEF e FUNDEB no número de matrículas na educação básica paulista.

Tabela 1: Matrículas Educação Básica – São Paulo

Modalidades de Ensino – 2006

Modalidade	Fundef	Fundeb	Fundeb	Fundeb
		1o ano	2o ano	3o ano
Creche	-	68.116	136.233	206.413
Pré-Escola	-	355.100	710.200	1.076.061
Ensino Fundamental	5.195.247	5.195.247	5.195.247	5.195.247
Ensino Médio	-	515.444	1.030.888	1.561.951
Educ. Profissional	-	29.988	59.976	90.872
Educ. Especial	23.848	23.848	23.848	23.848
EJA (1)	-	1.918.479	3.836.958	5.813.572
Total	5.219.095	8.106.222	10.993.349	13.967.964

Fonte: MEC – Censo Escolar – 2006 Elaboração: DIEESE – Subseção Apeoesp/Cepes Nota: (1) EJA – Presencial apud APEOESP, 2007.

Os dados revelam que, com a implantação do FUNDEB, pretende-se elevar o número de matrículas nas seguintes modalidades: creche, pré-escola, Ensino Médio, Educação Profissional e EJA, o que representa, a cada ano, um acréscimo aproximado de 2 milhões de novos alunos na escola pública paulista, conforme dados do Censo Escolar 2006.

Como demonstram as informações reunidas e analisadas, o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo progride significativamente, configurando-se como irreversível. Diante das novas políticas adotadas, tanto em nível estadual quanto federal, as administrações municipais alteraram o perfil de atendimento educacional prestado à população local.

Conforme defende Martins (2003, p. 237):

> [...] o convênio atinge municípios de pequeno, médio e grande porte com capacidade fiscal, administrativa, perfil político-partidário e cobertura do ensino fundamental totalmente diferentes entre si, tendo construído, ao longo de sua história, mecanismos de participação da população local também diferenciados. A engenharia operacional em curso, ao desconsiderar as peculiaridades culturais, demográficas e socioeconômicas dos municípios paulistas, desenhou um mosaico fragmentado, originando não apenas um processo de municipalização, mas vários.

Desse modo, por concordar com a autora em questão e também por entender que cada caso de municipalização ocorrida no Estado de São Paulo tem suas particularidades, analisar-se-á, a seguir, o processo de municipalização do ensino fundamental desenvolvido em Fernão, município pertencente à Região Administrativa de Marília.

1.3- O processo de Municipalização no município de Fernão

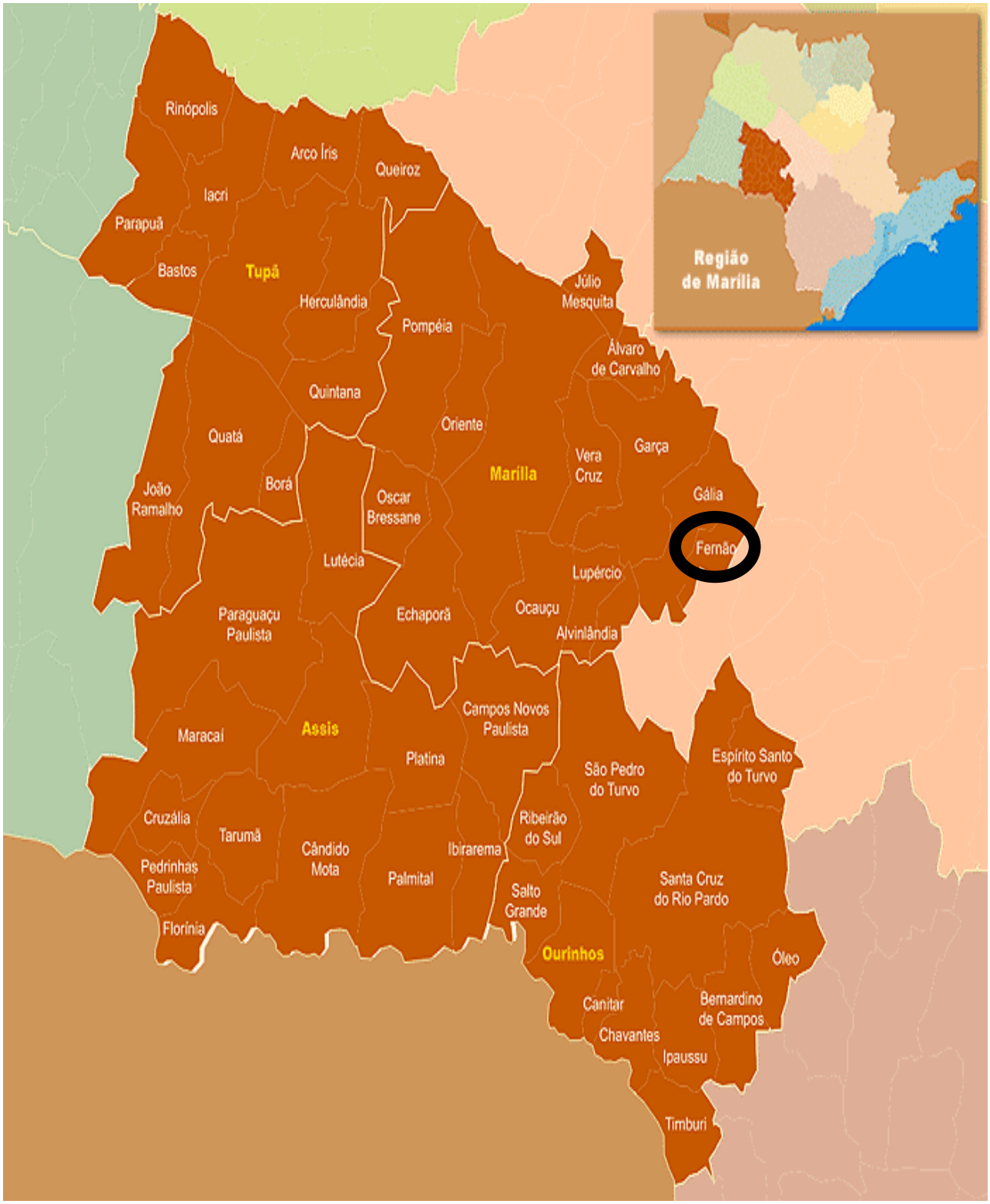
Valendo-se das ideias explanadas anteriormente sobre o processo de municipalização do ensino fundamental ocorrido no Estado de São Paulo, pode-se compreender que tal prática política advém da política de descentralização da Educação, que foi aceita a partir da criação do FUNDEF devido à sua dinâmica de distribuição de verbas.

Ressalta-se ainda que como o Ensino Fundamental paulista estava quase todo sob responsabilidade do Estado, a Secretaria Estadual da Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP) elaborou, em 1998, o Convênio de Parceria Educacional Estado-Município para conquistar aqueles municípios que quisessem implantar a proposta e, no entanto, não tivessem recursos financeiros suficientes para cumprir o que fora disposto nos documentos legais. Dessa forma, os convênios assinados pela SEE/SP e a prefeitura municipal consistiram na transferência de alunos, na contratação de pessoal e na aquisição de materiais com recursos oriundos do FUNDEF.

Com a intenção de atingir o objetivo do trabalho, que é estudar um município paulista que optou pela adesão à municipalização do ensino fundamental, e compreender os desdobramentos dessa política, será verificado o direcionamento dado à educação local. Para tanto, explicitar-se-á o processo de municipalização do ensino ocorrido em Fernão, com base em documentos obtidos via Internet, bem como em dados coletados nas entrevistas realizadas com os profissionais da pasta educacional desse município. Antes, porém, será apresentada uma caracterização geral da cidade paulista supracitada, com ênfase nos seus aspectos histórico-culturais, demográficos, socioeconômicos e educacionais.

Fernão localiza-se na região Centro-Oeste do Estado de São Paulo e faz parte da Região Administrativa de Marília, como pode-se visualizar no mapa abaixo:

Mapa 1: Região Administrativa de Marília



Fonte: http://www.cidadespaulistas.com.br

Fernão é um município com aproximadamente 1514 habitantes, conforme dados do IBGE 2008, sendo que 46% vivem na zona urbana e 54% na zona rural. Tem sua história escrita por Eduardo de Souza Porto, um engenheiro e também explorador que, em 1897, veio tomar posse das terras que havia comprado nos chamados "sertões desconhecidos". No ano de 1898, plantou a primeira lavoura de café em sua fazenda conhecida como Santana.

Considerando sua formação de engenheiro, Eduardo de Souza Porto empenhou-se em construir estradas com o objetivo de facilitar o desenvolvimento e a comunicação na região.

No início da década de 1920, o Coronel Eduardo de Souza Porto permitiu que a Companhia Paulista de Estrada de Ferro passasse por suas terras e também pelas de seu genro, que era vizinho. Nessa mesma época deram início à povoação do Patrimônio Nossa Senhora Aparecida das Antas.

Em 15 de dezembro de 1928, a Companhia Paulista de Estrada de Ferro alcançou o Patrimônio Nossa Senhora Aparecida das Antas e criou o distrito de Fernão Dias em homenagem ao bandeirante Fernão Dias Paes Leme, dando prosseguimento ao critério de ordem alfabética empregado nesta linha de ferro após a cidade de Piratininga.

Fernão Dias, antes subordinado ao município de Gália, teve seu nome abreviado em 30 de novembro de 1944, mediante a Lei 14.334/1944, para Fernão e foi nomeado município em 27 de dezembro de 1995, pela Lei 9330/1995.

Por fim, Fernão se limita com os municípios de Lucianópolis, Gália e Duartina e fica entre as regiões de Marília e Bauru. Os principais rios que passam pelo município são: Ribeirão das Antas, Ribeirão Vermelho e Córrego Eduardo de Souza Porto.

Para dar continuidade ao trabalho, será feita a descrição de alguns dados sobre a educação fernãoense divulgados pela SEE/SP, em 2007b, no documento intitulado: "Quadro Comparativo da Educação no Estado de São Paulo: município de Fernão" (ANEXO A), preenchido pelo Prefeito e pela Secretária Municipal da Educação de Fernão, disponível na página eletrônica da mesma Secretaria.

De acordo com o documento em questão, Fernão possuía, em 2007, 194 alunos matriculados no sistema de ensino próprio do município, sendo 25 na creche, 49 na pré-escola e 120 no ensino fundamental, totalizando a oferta de 55% de vagas na rede pública, enquanto que os outros 45% estavam vinculados ao sistema educacional do Estado. Isso implica em zero% de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola.

É possível notar no quadro comparativo que, com o intuito de promover a qualidade da educação local, a Secretaria Municipal da Educação de Fernão (SME) desenvolve projetos pedagógicos relacionados ao esporte, informática e artes, as salas de aula são equipadas pedagogicamente, oferece escola em período integral e, ainda, está construindo uma nova Escola Municipal de Educação Infantil e Fundamental (EMEIEF), atrelada à ação governamental pertencente ao plano plurianual da política municipal de educação.

Tal documento explicita também que, como manobra para diferenciar o trabalho desenvolvido pela prefeitura de Fernão das demais prefeituras da região, a SME oferece projetos pedagógicos tais como: oficinas pedagógicas, atividades extraclasse: passeios e excursões, transporte a todos os alunos, alimentação de qualidade e incentivo ao esporte.

Para motivar os professores, criou-se o Plano de Carreira e remuneração do magistério, institui-se a distribuição do abono do FUNDEF e a evolução funcional via acadêmica. Além disso, não há nenhuma prática de avaliação do desempenho do professorado fernãoense. (SÃO PAULO, 2007b[8])

Analisando o quadro comparativo da educação paulista, é perceptível que a SEE/SP destaca a utilização de metodologia de ensino formulada por instituição estranha ao município. No caso, a prefeitura de Fernão passou a adotar, a partir de 2007, o material apostilado da Editora do Colégio Oswaldo Cruz (COC), pois conforme a Secretária Municipal da Educação, o uso desse material facilita o trabalho do professor e proporciona melhorias na qualidade da educação oferecida aos alunos. Assim, a mesma afirma:

> [...] se eu pegar o meu aluninho hoje que tá no Pré I com esse material, quando ele chegar lá na 4ª série eu tenho certeza que o desempenho dele vai ser bem melhor do que hoje eu tenho aluno tá? Por causa (...) assim (...), tem seqüência de atividade, sequência de conteúdos e os temas abordados, todos eles têm uma sequência também como eles são atuais. (ENREVISTA 1, sic) (APÊNDICE A)

Segundo informações contidas no documento estadual supracitado, os bens e serviços da educação são recebidos por servidores ligados tanto à Educação Infantil quanto ao Ensino Fundamental e o responsável pelo órgão da Educação não autoriza a despesa do setor por meio de assinaturas de empenhos e ordens de pagamento. Entretanto, não esclarece que tipo de instrumento é utilizado para autorizar as despesas do setor da educação.

[8] Quadro Comparativo da Educação no Estado de São Paulo: município de Fernão, 2007.

Para a SEE/SP (2007b[9]), após a assinatura do convênio de Municipalização, o município passou a controlar quatro salas de aula do ensino fundamental regular com aproximadamente 27 alunos em cada uma. No decorrer do processo de Municipalização do ensino, a SME de Fernão assumiu os servidores estaduais e não optou pela autonomia de contratar novos profissionais da educação.

Essa decisão está pautada no Art. 3º do Decreto 43.072/1998, instituído pela pasta estadual de educação paulista.

> Poderão ser afastados junto ao Município conveniado, por ato da autoridade competente, sem prejuízo da remuneração e das demais vantagens, pessoal docente, técnico e administrativo, nos termos da legislação específica, mediante opção do interessado e solicitação expressa do Chefe do Executivo Municipal.
> § 1º - A cessação do afastamento do pessoal só poderá se concretizar ao final de cada ano letivo.
> § 2º - Caberá ao Município a organização técnica e administrativa e a supervisão dos recursos humanos colocados à sua disposição. (SÃO PAULO, 1998[10])

Nos termos do quadro comparativo da educação paulista, no que tange ao controle dos recursos financeiros destinados à educação, a SME de Fernão menciona que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é a instância que controla as verbas da educação e os membros desse conselho, os quais se reúnem bimestralmente.

A respeito do Conselho de Controle Social do FUNDEB, a Lei n.377, de 19 de março de 2007, aprovada pela Câmara Municipal de Fernão, declara:

> O conselho a que se refere o art. 1º é constituído por no mínimo 08 (oito) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação a seguir discriminados:
> I) um representante da Secretaria Municipal da Educação, indicado pelo Poder Executivo Municipal;
> II) um representante dos professores das escolas públicas municipais;
> III) um representante dos diretores das escolas públicas municipais;
> IV) um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais;
> V) dois representantes dos pais de alunos das escolas públicas municipais;
> VI) dois representantes dos estudantes da educação básica pública;
> VII) um representante do Conselho Municipal de Educação; e
> VIII) um representante do Conselho Tutelar. (FERNÃO, 2007[11])

[9] Quadro Comparativo da Educação no Estado de São Paulo: município de Fernão, 2007.
[10] Art. 3º, Decreto 43.072/1998.
[11] Art. 2º, Lei n. 377, de 19 de março de 2007.

Para melhor compreensão os limites da ação do Poder Público de Fernão, serão citados os Artigos 160 e 163 da Lei Orgânica do município, os quais relatam as obrigações orçamentárias do mesmo:

> O Município aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferência. (FERNÃO, 1997[12])

> A eventual assistência financeira do Município às instituições de ensino filantrópicas e comunitárias, conforme definidas em lei, não poderá incidir sobre a aplicação prevista no artigo 160, desta Lei. (FERNÃO, 1997[13])

A prefeitura municipal de Fernão ressalta que o Tribunal de Contas não deu nenhum parecer desfavorável à mesma, já que nunca deixou de aplicar os mínimos na educação estabelecidos, tanto pelo governo federal quanto pelo governo estadual.

Todavia, o mesmo município não preencheu o quesito nº 19 do levantamento de dados, incorporado ao Quadro Comparativo da Educação no Estado de São Paulo, cuja pergunta era: "No ano passado e proporcionalmente à receita de impostos, quanto se despendeu?".

Essa atitude tomada pela administração municipal em questão indica a fragilidade dos Conselhos de Controle e Acompanhamento existentes nesse âmbito governamental. Davies (1999, p.508) corrobora com essa ideia quando menciona que:

> Um outro ponto que enfraquece a representação social é a capacitação técnica para análise da documentação contábil [...] relativa à receita do Fundo e aplicação dos recursos no ensino fundamental e na valorização do magistério. Ora, para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos.

Pautando-se no quadro comparativo da SEE/SP (2007b[14]), o município de Fernão melhorou sua posição no *ranking* de escolaridade do Índice Paulista de Responsabilidade Social de 2004, onde passou da posição 58ª para a 56ª. Ainda o mesmo quadro divulga que, tendo como base o ano de 2000[15] para análise, a média de anos de estudo da população local com mais de 15 anos é de 5,56 anos, enquanto no Estado de São Paulo é de 7,64 anos, e que a taxa de

[12] ART 160, Lei Orgânica do Município de Fernão.
[13] ART 163, Lei Orgânica do Município de Fernão.
[14] Quadro Comparativo da Educação no Estado de São Paulo: município de Fernão, 2007.
[15] Dados coletados no IBGE 2008.

analfabetismo da população local com mais de 15 anos é de 13,30%, em contrapartida à média do Estado de São Paulo, que é de 6,64 anos.

Em relação aos resultados e metas traduzidos em avaliação externa, a Tabela 2 ilustra os números a serem atingidos pela rede municipal de Educação de Fernão no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Em 2009, como pode-se notar, as séries iniciais deverão alcançar 5,4 pontos, ou seja, diferença de 0,4 pontos a mais que o conquistado em 2007.

Tabela 2: IDEB observado em 2005, 2007 e Metas para o sistema Municipal de Fernão

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	-	5,0	-	5,4	5,8	6,0	6,2	6,5	6,7	6,9
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar – INEP http://www.ideb.inep.gov.br

Quanto à dinâmica da municipalização do ensino em Fernão, foram selecionadas algumas informações divulgadas nas entrevistas realizadas, tanto com a Secretária Municipal da Educação quanto com as professoras A e B, além de dados obtidos via Internet, devido à dificuldade em conseguir documentos informativos oficiais na SME de Fernão.

Conforme as palavras da Secretária que atua na SME desde 2000, o ex-prefeito da cidade pretendia municipalizar o ensino de Fernão para melhorar a qualidade da educação, uma vez que o mesmo tinha experiência no setor educacional, pois já exercera atividade no cargo de professor e de diretor, mas não contava com o apoio de um secretário. Foi assim que ele a procurou e a nomeou Secretária da Educação para, então, providenciar um estudo relativo à proposta de municipalização do ensino fundamental.

De acordo com a entrevistada, ela seguiu as orientações do ex-prefeito e montou uma equipe – assessoria particular arcada pelo município – que pudesse ajudá-la nos cálculos para verificar se a adesão seria viável ou não. Pensando na dinâmica do desenvolvimento da municipalização do ensino fundamental, o primeiro cargo citado na entrevista foi o de contador,

considerado pela mesma como a peça chave do processo, seguido por advogados que também foram contratados para avaliar a legalidade da proposta de parceria entre o município de Fernão e o governo estadual de São Paulo no oferecimento do ensino fundamental. Conforme as explanações da SME de Fernão:

> [...] Eu me sentei com o contador, com várias pessoas. Tínhamos uma assessoria também, advogados. *Ficamos todos juntos porque eu não tinha muita base, nem teoria, nem nada de conhecimento nisso.* Aí nós partimos para São Paulo para ver como seria feito isso tudo [...] (SECRETÁRIA, ENTREVISTA 1, sic, grifo nosso)

A equipe criada pela Secretária Municipal contou com o apoio da Diretoria de Ensino de Marília no esclarecimento de dúvidas e também com o auxílio da SEE/SP, concretizando a municipalização do ensino fernãoense em 2001.

Analisando o processo de municipalização do ensino segundo o porte[16] dos municípios paulistas, Martins (2004, p. 167) afirma que:

> Os municípios pequenos entraram nesse processo mais intensamente em 1997 e 1999, mas continuaram municipalizando ainda nos três anos seguintes. Ao final desse processo, em 2001, ainda existiam 32% dos municípios pequenos que não possuíam uma rede municipal de ensino fundamental.Com relação aos municípios médios, eram 10%; e com relação aos grandes, apenas 2%.

Antes da municipalização, o município de Fernão contava apenas com o atendimento da Educação Infantil – Pré III –, até mesmo a creche era atendida por entidade filantrópica e pelo Estado. Atualmente a pasta conta com o Pré I, Pré II e ensino fundamental regular, indicando a ampliação no número de alunos. A Secretária da Educação do município supracitado atribui esse aumento de número de alunos ao bom trabalho desenvolvido pelo sistema municipal e pelo espaço dado aos pais para participarem ativamente da vida escolar de seus filhos:

> Eu acho que foi pelo trabalho desenvolvido, né? Pela rede municipal, e assim, eles (os pais), vendo de perto, porque a gente deixa muito assim a escola aberta pros pais. Então, os pais trazem os alunos, eles ficam sentados até os alunos irem pras salas não é assim aquela escola que deixa lá no portão lá fora, não. Eles entram, acompanham as crianças até a classe, se no decorrer do período os pais quiserem ver o filho pra ver se ele se alimentou, se ele tá bem, porque às vezes ele sai de casa e não tá muito bem, né?, a gente dá toda essa liberdade pros pais e eles conhecem mesmo o trabalho do professor. (SECRETÁRIA, ENTREVISTA 2, sic) (APÊNDICE B)

[16] Os municípios do Estado de São Paulo foram classificados segundo o número de população: porte pequeno (até 10 mil habitantes), médio (de 10 mil a 100 mil habitantes) e grande (mais de 100 mil). Dos 645 municípios, 45% eram pequenos, 45% médios e 10% grandes. (MARTINS, 2004, p. 167)

Quanto à participação da sociedade na definição das estratégias que envolveram o processo de municipalização, a Secretária aponta que houve um contato individual e direto com os pais, sem muitas assembleias e reuniões para ponderar e votar nas melhores propostas e decidir coletivamente. Ou seja, ela indica que os profissionais da educação envolvidos nesse processo iam até as casas dos pais de alunos para lhes perguntarem se estavam satisfeitos com a educação oferecida, o que eles gostariam que mudasse e o que poderia ser proporcionado aos alunos após a municipalização, como ilustra a citação a seguir:

> Bom, a gente conversava muito com os pais porque aqui é muito pequeno, então a gente tem esse contato mais direto. A gente não fazia tantas assembleias, reuniões, como a gente vê em muitos municípios, né? Era um contato mais direto com os pais que gente conversava, né? Saía nas casas perguntando se estavam satisfeitos com a educação e o que gostariam que melhorasse, o que a gente poderia tá oferecendo se municipalizasse, então essa troca mais direta. (SECRETÁRIA, ENTREVISTA 2, sic)

Refletindo sobre o desenvolvimento da municipalização do ensino no Estado de São Paulo, Arelaro (2002) lembra que a municipalização do ensino não pode ser confundida com uma proposta de incentivo à participação popular ou de democratização do Estado, pois a política geral aponta justamente para o caminho oposto, o da centralização de poder e de recursos.

Transpondo as ideias da autora à realidade do processo de municipalização do ensino ocorrido em Fernão, é possível notar que a SME tornou-se um órgão alheio à sua verdadeira função, que é proporcionar uma educação capaz de formar cidadãos críticos e autônomos, transformando a escola num local desprovido de ações reflexivas.

Em relação às alterações ocorridas na agenda política educacional de Fernão a partir da municipalização do ensino fundamental, a Secretária menciona como principais mudanças a aproximação do trabalho entre o professor, o corpo gestor e os pais de alunos, bem como a elaboração do Plano de Carreira e do regimento da escola. Sob esta vertente, a burocracia e a dependência da escola pela Diretoria de Ensino de Marília diminuíram porque a maioria dos problemas são resolvidos pelo Conselho de Educação, pelo Conselho de Escola e por meio do diálogo promovido nas reuniões com os pais. Dessa forma, os resultados das ações educativas são percebidos mais rapidamente, podendo ser avaliados a tempo de propor mudanças que impeçam o enfraquecimento da educação fernãoense.

Portanto, diante do que fora apresentado, a SME municipalizou o ensino com o propósito de melhorar a qualidade da educação oferecida aos fernãoenses. Porém, houve a necessidade de

recorrer à assessoria particular arcada pelo próprio município, já que os membros encarregados pelo estudo dessa tarefa não conheciam o processo burocrático da municipalização.

Não obstante, Oliveira (2002, p. 77) ressalta que:

> Conhecendo a realidade dos municípios brasileiros, é de supor que parte deles, por falta de recursos humanos, venha a valer-se de assessorias pagas para gerir suas redes. Com isso, desviam-se recursos de atividades-fim para as atividades-meio além do risco que se corre com os direcionamentos, nem sempre os desejáveis, que dão às redes de ensino.

As palavras do autor em questão ilustram o que muitos municípios, ansiosos pela melhora dos índices de qualidade, têm realizado na pasta educacional, tomando medidas que encaminham à prática de terceirizações, de privatização de escolas ou de serviços educacionais estatais. Dessa forma, o próprio poder público passa a financiar a expansão da iniciativa privada.

A introdução de mecanismos de mercado na educação pública, isto é, o processo de mercantilização da educação é um dos desdobramentos do processo de municipalização do ensino. Tal fenômeno é provocado por suposições de que é preciso superar a ineficiência do Estado na gestão do ensino a partir das técnicas propagadas pela iniciativa privada.

A esse respeito, Souza (2007, p.4, grifo da autora) menciona que "muitos municípios brasileiros têm se valido da iniciativa privada na consecução de suas propostas curriculares, adotando pacotes didáticos previamente desenhados por empresas especializadas, conferindo ao ensino local uma 'grife' de decantada excelência e eficiência educacional".

Nesse sentido, Fernão é um desses municípios que têm adotado pacotes didáticos do COC, adquirindo um conjunto de serviços educacionais desenvolvidos pela própria instituição privada, financiando, com recursos públicos, sua expansão e progresso.

Para Souza (2007, p. 4), o emprego de 'kits curriculares' na educação pública municipal tem um potencial de descaracterização educacional tão grande quanto a total privatização dos serviços da área.

Concorda-se com a autora e entende-se que esse tipo de parceria não atende as necessidades educacionais locais, haja vista que os materiais didáticos, bem como a formação continuada dos docentes incluída no pacote, não são decididos de forma coletiva, com a participação efetiva de todos os protagonistas da educação municipal. Desse modo, buscando apreender os aspectos mercantis envolvidos na parceria entre a SME de Fernão e a Editora COC, serão analisadas as relações estabelecidas entre ambos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 2

A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: O CASO DO COLÉGIO OSWALDO CRUZ (COC)

2.1- Iniciativas do quase-mercado educacional

As reformas educacionais promovidas atualmente no Brasil se vinculam a questões relacionadas à descentralização, municipalização, criação de sistemas de ensino, financiamento e outras. É nesse processo reformista que novas dinâmicas são implantadas e novos fenômenos surgem nos sistemas educacionais.

Sob essa perspectiva, o papel do Estado é revisto: de prestador de serviços passa a articulador de recursos, deixando de ser considerado produtor de bens e serviços para ser uma entidade encarregada de regular e legitimar sua produção.

Souza e Bueno (2007, p.2) se valem de Camargo et al (2003, p. 727) para retratar que a identidade histórica da educação passa por transformações: de direito de cidadania vem se tornando um bem privado ou mercantil, isto é, a educação tem se tornado "[...] moeda de troca entre indivíduos e organizações comerciais nacionais ou transnacionais, e mesmo entre nações nas suas transações mercantes".

De acordo com a concepção mercantil, os direitos passam a ser conquistados por mérito, livrando o Estado da incumbência de assegurar a qualidade da educação. Consequentemente, o conceito de cidadania é reformulado, passando a ser um conjunto de propriedades adquiridas pelos indivíduos, ou seja, os direitos sociais se tornam mercadorias e o cidadão um consumidor.

Concorda com esse pensamento Tiramonti (2003, p. 78-79), ao afirmar que:

> Desde la 'ciudadanía' como consumo, la democracia puede ser pensada como sinónimo de acceso a un gran número de productos entre los cuales está la educacción. La democracia se desvincula de cualquier ideal de justicia, igualdad y derechos sociales y se transforma en esta posibilidad de elección.

Para Azevedo (2002, p. 59), a perspectiva mercantil introduz um conjunto de técnicas de gerência empresarial nas escolas públicas, as quais funcionam conforme as conjeturas da

qualidade total que propõe uma administração fundamentada em objetivos previamente definidos, baseados localmente e com características competitivas.

A despeito da incorporação de mecanismos típicos de mercado na educação, Ball (2001, p. 108, grifo do autor) assim se manifesta:

> [...] o/a estudante é cada vez mais mercantilizado. Cada estudante é posicionado/a e avaliado/a de uma forma diferente no mercado educacional, ou seja, o processo de competição institucional no mercado apela a uma 'economia do valor do/a estudante'. Nos sistemas onde o recrutamento está diretamente relacionado ao financiamento e indicadores do desempenho são publicados como 'informações do mercado', os 'custos' educacionais e da reputação do/a estudante, e não os seus interesses e necessidades, passam a ser centrais na resposta dos 'produtores' aos que exercem o seu direito de escolha.

No trabalho de Barroso e Viseu (2003) "A emergência de um mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura" [17], fica evidenciada a relação conflituosa entre a livre-escolha pelos pais da instituição escolar em que seu filho irá frequentar com a metodologia de concorrência entre as escolas públicas, resultante da teoria de financiamento por aluno matriculado.

Tais autores afirmam que o regime de concorrência gerada pela escolha dos pais em matricular seus filhos onde lhes convier permite a utilização de critérios de rentabilidade e eficácia pautados na "satisfação do consumidor", emergindo a ideia de educação como mercadoria que pode ser negociada livremente.

Nesse sentido, a implantação de estratégias de gestão privada nas instituições públicas permite o surgimento do quase-mercado, que é implantado no setor público sob a proposta de induzir melhorias, já que envolveria uma disputa no mercado, sem necessariamente integrá-lo. (ADRIÃO e PERONI, 2005)

Para Souza e Bueno (2007, p.02-03), o quase-mercado pretende esclarecer e distinguir práticas de mercado de livre concorrência das práticas mercantilistas adotadas na área da educação. "Embora nessa dinâmica o mercado assuma um papel de destaque na oferta dos serviços, na mesma medida o Estado se impõe como força determinante de controle e regulação dessa relação".

[17] Ainda que tal estudo focalize a rede escolar portuguesa, são muitas as semelhanças entre os processos alternativos de regulação das políticas educativas européias e as ações promovidas no setor educacional.

Whitty e Power (2003) destacam que a mercantilização da educação fortalece uma forma de individualismo possessivo que contradiz os discursos da responsabilidade coletiva e, para burlar essa contradição, os partidários do quase-mercado usam conceitos de comunidade subrepresentada nos sistemas democraticamente controlados para reforçar seu apelo, isto é, utilizam meios propagandísticos de cunho humanizador e democrático para defender a tese de que o mercado controla a qualidade da educação.

A respeito dessa proposta introduzida no setor educacional, Casassus (2003) retrata que com a redução do intervencionismo estatal na educação, propõe-se a parceria entre a instituição privada e o setor público, mas ele afirma que essa cooperação pode tomar diversas formas.

Para o autor, entre as escolas de propriedade e administração privadas podem ocorrer situações de apoio a escolas com ou sem fins lucrativos, congregações religiosas, sociedades de professores ou cooperativas. Já há escolas estatais que dão concessões a empresas, grêmios, cooperativas de professores ou de pais. Assim, o apoio financeiro do Estado pode assumir o papel de subsídios às famílias, incentivos por doações, isenções tributárias, programas educacionais especiais ou de créditos a estudantes.

Nesses termos, ao depreendermos a reengenharia política ditada pela lógica mercantilista, é perceptível que tais alterações promovidas na agenda educacional brasileira advêm em grande parte do processo de descentralização da educação que se concretizou por meio dos programas de municipalização.

No que tange aos desdobramentos do processo de descentralização da educação via municipalização do ensino fundamental, a mercantilização dos serviços educacionais foi um fenômeno que se destacou.

Arelaro (2007) menciona que devido ao processo desordenado da municipalização da educação, muitos secretários municipais da Educação não conseguiram organizar um cotidiano escolar que promovesse experiências pedagógicas favoráveis às suas redes públicas de ensino. Sendo assim, descrentes de que seus professores seriam capazes de elaborar ações pedagógicas eficazes para suas escolas, muitos dirigentes governamentais têm adotado “contratos” que apresentam metas de melhoria de desempenho de instituições escolares privadas alheias à história e às necessidades de sua cidade.

A autora em questão cita uma matéria do jornal Folha de São Paulo, publicada em 2006, para ilustrar as parcerias firmadas entre o Poder Público e o Poder Privado:

> [...] 145 cidades no Brasil, das quais 129 se localizavam no estado de São Paulo, haviam firmado convênios ou contratos com sistemas privados de ensino, considerados 'bem sucedidos' ou 'de sucesso' – dentre outros exemplos citados o Colégio Oswaldo Cruz (COC), o Objetivo e o Anglo – para a 'socialização' de seus métodos de ensino com as redes públicas de ensino. São escolas que atendem crianças privilegiadas do ponto de vista socioeconômico, para 'emprestarem' seus métodos de trabalho para ser 'copiados' ou adotados pelas escolas da rede pública. Estes 'pacotes' têm sido vendidos em todas estas cidades e, conforme as referidas empresas educacionais, prevêem expansão para todo o país. Os 'kits pedagógicos' são compostos por um conjunto de apostilas e cadernos de orientações para o professor e o aluno com treinamento para os professores e planejamentos pedagógicos previamente elaborados, sem nenhuma consideração às diferenças de clientela a que se dirigem. (ARELARO, 2007, p. 915-916, grifo da autora)

Como pode-se notar, dinâmica de mercantilização da educação tem sido incorporada à agenda educacional dos municípios do Estado de São Paulo sob o argumento de que promoverá maior eficiência e eficácia à educação por intermédio do setor privado, por causa da organização pedagógica e administrativa desempenhada por eles resultando na melhoria de sua qualidade.

Pensando nessas parcerias estabelecidas entre o setor público e o setor privado, identificou-se o município de Fernão e propôs-se um estudo sobre o contrato de serviços educacionais prestados pelo Colégio Oswaldo Cruz. Dessa maneira, será analisada, a seguir, a parceria supracitada, com o objetivo de compreender os aspectos que motivaram tal dinâmica.

2.2- Colégio Oswaldo Cruz (COC): História e Proposições

O Colégio Oswaldo Cruz[18] (COC) é uma instituição escolar privada que nasceu em 1963, a partir do desejo de um grupo de alunos da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP) de Ribeirão Preto em montar um curso pré-vestibular com o intuito de preparar jovens para os vestibulares do curso de medicina. Com o passar do tempo, esse grupo de amigos começou a conquistar espaço na Educação e criou também o Ensino Médio, seguido pelo Ensino Fundamental e pela Educação Infantil.

De acordo com as informações constantes na página eletrônica do COC, o empresário do setor educacional e atual mantenedor, Chaim Zaher, adquiriu o COC no ano de 1986 e promoveu um processo inovador do material didático, reformulando totalmente a proposta de ensino do colégio em questão, abolindo as tradicionais apostilas de estudo para inserir os livros didáticos elaborados pela própria instituição com base na rotina escolar dos alunos. Em seguida, ele organizou e implantou o Projeto Educação 2000, o qual incentivou o uso do computador em sala de aula enquanto ferramenta inovadora de trabalho que apoia a atuação do professor. Além disso, passou-se a empregar o argumento de que o uso do computador aproxima educadores e educandos, pois, dessa forma, os alunos poderiam tirar suas dúvidas em tempo real.

Tanto a equipe do COC quanto a equipe responsável pelo Projeto Educação 2000 observaram a importância dos recursos tecnológicos e incorporaram o computador nas aulas, considerando-o um artifício viável e necessário aos dias atuais e não o julgaram (ao menos no discurso) como uma manobra para substituir o trabalho do professor.

O COC contou ainda com os programas desenvolvidos pelo Centro de Apoio ao Professor (CAP) que, em conjunto com os livros produzidos pela Editora COC, apresentou uma nova maneira de agir em sala de aula, isto é, renovou a prática de ensino do professorado do COC por meio da utilização de *software* educativo.

Pautando-se no resultado positivo do desempenho dos alunos em avaliações externas como por exemplo, os vestibulares e nas novas metodologias de ensino aplicadas devido às inovações promovidas pelo COC na educação, muitas escolas conveniadas a essa instituição privada de ensino, bem como as demais redes de ensino, se interessaram pelo trabalho desenvolvido no COC.

[18] As informações deste Capítulo foram retiradas do site do Colégio Osvaldo Cruz (COC), em 15/12/2007.

Foi nesse contexto e aproveitando a brecha das políticas de quase-mercado incentivadas até mesmo pelos órgãos governamentais, que a Editora COC com sua equipe de autores, editores, supervisores, coordenadores e responsáveis pela elaboração dos conteúdos e pela produção de materiais didáticos, chegaram às outras instituições escolares para apresentar sua proposta pedagógica. Assim, inicia-se a expansão de uma marca consolidada por todo o Brasil, contribuindo decisivamente para a ampliação do quase-mercado brasileiro voltado para a educação básica.

Segundo informação coletada no *site* do COC[19], a Editora COC oferece aos seus parceiros vários serviços educacionais e produtos tecnológicos que abrem as portas para uma abordagem educacional inovadora. Além disso, foi a primeira instituição que introduziu em suas escolas e nas escolas parceiras o material didático estruturado em Eixos Temáticos para todo o Ensino Fundamental com o intuito de acompanhar as exigências do mundo atual que busca a interdisciplinaridade e a formação integral dos alunos. Logo, a marca COC ganhou prestígio em nome de sua excelência nos resultados e conquistou cerca de 200.000 alunos distribuídos entre as 250 unidades parceiras no Brasil, tanto as públicas quanto as privadas, e 7 unidades em 5 cidades do Japão.

Vale ressaltar que essa expansão foi de certa forma financiada pelo Poder Público a partir dos contratos assinados, os quais são compreendidos em: consultoria e assessoria, criação de instrumentos de avaliação de rendimento escolar, elaboração de diretrizes curriculares municipais e contratação de empresas especializadas de informática educacional e compra de pacotes curriculares. A contratação de tais serviços educacionais pela prefeitura municipal de Fernão ilustra a introdução de mecanismos de quase-mercado na educação pública municipal.

As Escolas Próprias do COC estão localizadas em Ribeirão Preto, Araçatuba, Belo Horizonte, Brasília, Goiânia, Maceió, Salvador, São Paulo, Vila Velha e Vitória e são tidas como escolas-modelo, pretendendo oferecer ao aluno uma preparação educacional sólida preocupada com a formação cidadã e com o desenvolvimento de habilidades relacionadas à ciência, à arte, ao esporte e à tecnologia. Cada unidade se preocupa, nos termos dos materiais de divulgação, com as necessidades específicas de cada faixa etária. Para tanto, investe na qualidade do ensino aliada à estrutura física com acomodações que possibilitem ambiente saudável e confortável e à modernização dos recursos tecnológicos educacionais. Segue abaixo o quadro 2, contendo as

[19]http: //www.coc.com.br

Unidades do Sistema COC de Ensino e os níveis e modalidades de ensino oferecido por cada uma:

Quadro 2: As Unidades do Sistema COC de Ensino e os níveis e modalidades de ensino

Unidades do Sistema COC de Ensino	Níveis e Modalidades de Ensino
COC Ribeirão Preto	*Portugal:* Educação Infantil e Ensino Fundamental *Ribeirânia:* Ensino Médio *Lafaiete:* Pré-Vestibular *Faculdades COC:* Ensino Superior
Araçatuba	Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Pré-Vestibular *Faculdades THATHI- COC:* Ensino Superior
Belo Horizonte	Ensino Médio e Pré-Vestibular
Brasília	Ensino Fundamental, Ensino Médio e Pré-Vestibular
Goiânia	Ensino Médio e Pré-Vestibular
Maceió[20]	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio
Salvador	Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Pré-Vestibular
São Paulo	Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Pré-Vestibular e Ensino Superior
Vila Velha	Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Pré-Vestibular
Vitória	Ensino Médio e Pré-Vestibular

Quadro realizado a partir de dados divulgados via internet pelo Sistema COC de Ensino.

No caso do Estado de São Paulo os órgãos governamentais municipais pressionados pela Secretaria da Educação para atingir os índices e metas estabelecidos nas avaliações externas como: SARESP[21], IDESP[22], IDEB[23], SAEB[24] e Prova Brasil, são seduzidos pelas instituições de ensino privadas quando estas apresentam, por meio de um processo inteligente (e

[20] A Unidade COC de Maceió tem parceria com a Rede Educacional Instituto de Educação Infantil (INEI), onde nasceu o Centro Integrado de Ensino Médio (CIEM).
[21] Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo.
[22] Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
[23] Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
[24] Sistema de Avaliação da Educação Básica.

propagandístico) de divulgação, toda sua estrutura educacional eficaz e acabam comprando a "fórmula do sucesso" que por si só não se consideravam capazes de criar.

A Editora COC, seguindo seu slogan: *"Editora COC: tudo que você pensou para sua escola",* divulga em diversos meios de comunicação as vantagens em se adquirir o material escolar produzido por ela. Dentre os argumentos utilizados tem-se: a garantia de crescimento em todos os segmentos – da Educação Infantil à Pós-Graduação – devido à metodologia e abordagem educacional diferenciadas e condizentes às necessidades de cada modalidade de ensino; a certeza da eficácia dos materiais pedagógicos criados e implantados de acordo com as modernas tecnologias didático-pedagógicas, já que foram testados e aprovados pelos alunos COC, e a revolução educacional promovida pela estruturação dos conteúdos por eixos temáticos, onde as estratégias da interdisciplinaridade e da contextualização são apresentadas como facilitadores para o entendimento de elementos fundamentais para a aprendizagem e a construção do conhecimento.

Valendo-se dessas propagandas, o Sistema COC de Ensino oferece às demais instituições de ensino – tanto públicas quanto privadas – duas maneiras de se tornar um Parceiro COC. A primeira estratégia divulgada é: "Parceiro - Material Didático da Editora COC", que consiste na compra do material didático-pedagógico da Editora, realizada pela própria escola, e pode ser personalizado com a marca da instituição que estiver comprando, desde que esta se responsabilize pela logomarca. A escola ainda poderá assinar a seguinte 'marca registrada': "Esta escola utiliza material didático da Editora COC", em propagandas realizadas para atrair alunos.

É perceptível que o discurso dessa instituição escolar é vinculado aos mecanismos da concorrência no mercado educacional representado pelo quase-mercado.

Já pela outra estratégia: "Parceiro - Sistema COC", além do material didático negociado, a Editora oferece assessorias pedagógica, administrativa, jurídica e de *marketing*, associadas aos quase 50 anos de experiência educacional.

Conforme as informações divulgadas, a partir do momento que uma escola se torna um parceiro COC, passa a contar com recursos variados tais como: aula digital, onde o professor poderá acessar e utilizar informações da Editora COC por meio do builder para preparar suas aulas com o apoio da DigiCOC – a lousa eletrônica do COC; aula em 3D, em que a simulação virtual facilitará e estimulará o entendimento do aluno; o programa COC em sua Casa, com

plantões de dúvidas *on-line* para professores de todo o Brasil, podendo ser com recurso de voz ou *Chat,* e livro eletrônico, contendo um acervo com acesso livre para os alunos e professores.

Além disso, o Sistema EAD-COC, certificado pela UNICOC e autorizado pelo MEC, criou o Projeto Tele Sala com a intenção de oferecer cursos preparatórios e pré-vestibulares via satélite. Assim, as escolas parceiras poderão oferecer cursos de graduação e MBA aos seus educandos, proporcionando-lhes formação em pouco tempo e com custo reduzido, de acordo com a riqueza do material de divulgação.

Seguindo a lógica financeira presente no contrato de parceria para aumentar o número de matrículas de alunos a cada ano, os parceiros do COC têm à sua disposição consultoria publicitária de comunicação, responsável pela criação de campanhas e promoções ao longo do ano. Dessa forma, os parceiros reduzem os custos com divulgação de sua escola, já que a marca COC realiza sua publicidade em vários eventos nacionais e internacionais, "sem cobrar taxas extras", por intermédio do Departamento de Marketing, porém já é sabido que o custo está embutido no valor do pacote.

Considerando que os recursos do setor educacional brasileiro advêm de um fundo de natureza contábil – FUNDEB – e que tem como critério de repasse de verbas para os órgãos governamentais municipais conveniados com o governo estadual para atendimento do ensino fundamental o número de alunos matriculados no sistema educacional, o trabalho de marketing inserido no pacote de parceria favorece na escolha do "kit escolar" a ser adotado pelas prefeituras.

Em relação ao pedagógico e à capacitação do corpo docente, o Sistema COC de Ensino oferece aos seus parceiros consultoria pedagógica, para que seus professores e coordenadores tenham as devidas orientações para o planejamento e desenvolvimento de suas aulas. Conta ainda, com encontros que visam a formação contínua e trocas de experiências entre educadores. Caso surjam dúvidas, a Editora COC dispõe de uma equipe de apoio pedagógico que auxilia no trabalho do professor via *e-mail*, telefone e plantão *on-line* e também realiza visitas às unidades parceiras para acompanhar o progresso dos alunos.

Essa tarefa pedagógica incutida no pacote dos serviços vendidos pelo COC anula o trabalho reflexivo dos professores parceiros e ainda impede o processo de formação continuada dos mesmos, pois dificulta a efetivação do exercício de ação-reflexão-ação, uma vez que o educador passará a ser mero reprodutor de teorias e proposições do COC sem questioná-las.

Seguindo essa lógica, os educandos desses professores sairão da escola parceira sem autonomia e criticidade, assumindo o papel de figurante de sua própria história.

Para garantir a integração entre o Sistema COC de Ensino e a escola parceira, criou-se o Núcleo de Apoio Personalizado à Escola Parceira (NAPEP), um instrumento que viabiliza o atendimento personalizado a cada instituição que aderir ao programa, isto é, promove ações condizentes à realidade de cada instituição pública que firmar parceria com o Colégio Oswaldo Cruz. Os professores e coordenadores das escolas parceiras contam com o Projeto *COC em sua Casa*, um meio de comunicação digital que disponibiliza informações sobre experiências de outros docentes em sala de aula, que esclarece dúvidas e divulga sugestões de avaliação. Enfim, com esse projeto o professor recebe orientação didática e sugestões sem sair de casa.

Entretanto, vale registrar que diante dessas condições facilitadoras, o papel do professor fica reduzido a mero executador de tarefas, impedido de definir suas próprias estratégias de trabalho e de criar um Projeto Pedagógico que atenda seus objetivos, que respeite as singularidades da escola.

Já a Consultoria administrativa pretende orientar com segurança, através de uma auditoria, os melhores caminhos para a redução de custos, a utilização mais eficiente dos programas de captação, ou seja, indica as formas mais adequadas de se conquistar a excelência, prevendo o custo-benefício.

Almeja-se, com essa assessoria, adequar a administração da escola pública à lógica mercadológica presente nas instituições privadas de ensino que valorizam a rentabilidade, a definição de prioridades, a racionalização dos custos e otimização dos recursos.

Lima e Maia (2006, p. 35), em análise sobre a cultura empresarial inserida no setor educacional, acreditam que a organização escolar apresenta alguns elementos específicos que a diferencia das outras organizações e assim se manifestam:

> É o caso dos objetivos quase sempre mais difíceis de definir e menos consensuais do que em outras organizações, a existência do ser humano que concede outro caráter à escola, o fato de os professores terem a mesma formação dos outros integrantes da equipe escolar, a impossibilidade de se medir com precisão os resultados obtidos como se faz nas organizações empresariais, dentre outros. Decorrente desses objetivos, o que diferencia a escola de uma empresa é o fato de que a primeira não deve trabalhar com o aluno-cliente, que será moldado e lapidado na organização educativa.

Valendo-se dos mecanismos presentes na mercantilização da educação, o COC oferece às suas escolas parceiras uma consultoria jurídica responsável pela indicação de melhores técnicas de redução de encargos em tributação, pela informação de formas de contratação cabíveis aos interesses da instituição parceira e pela sugestão de formas de se administrar a inadimplência, a fim de assegurar um ano letivo lucrativo. Sendo assim, o Sistema COC de Ensino apresenta suporte técnico e tecnológico eficazes em administração pessoal, acadêmica e financeira com custos reduzidos.

Segundo dados também coletados na página eletrônica do colégio[25], o Sistema COC de Ensino é uma instituição privada preocupada em oferecer às suas escolas parceiras uma prática de ensino inovadora, já que utiliza materiais pedagógicos modernos elaborados pela própria instituição, emprega recursos tecnológicos modernos na rotina didática do professor, com o intuito de acompanhar as mudanças que o mundo vivencia para garantir o entendimento e a consolidação da aprendizagem dos educandos, respeitando as necessidades de cada modalidade de ensino. Além de todo suporte pedagógico, o COC declara preocupar-se com a saúde financeira de suas escolas parceiras e, assim, oferece a baixos custos assessorias administrativa, jurídica e tecnológica que se responsabilizam pela escolha de ações eficazes para reduzir custos, controlar inadimplência, promover a rentabilidade durante todo o ano letivo, bem como para informar modos de se contratar o quadro de funcionários. Com essa estratégia perspicaz, o envolvimento do cliente é garantido.

Entretanto, é interessante salientar que o COC conseguiu expandir seu material didático, criado pela Editora COC, e vender assessorias às instituições públicas de ensino, devido à criação do Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME), que faz a intermediação entre o Sistema COC de Ensino e as redes de ensino municipal. Para uma melhor compreensão da prática do NAME, analisar-se-ão, a seguir, seus objetivos e intentos.

[25] http://www.coc.com.br

2.3. A parceria entre o Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME) e o município de Fernão/S.P.: revolução do Ensino Público?

Fernão municipalizou o ensino fundamental com o objetivo de proporcionar aos seus munícipes uma educação de qualidade[26], entendida pelos responsáveis pela pasta educacional como um ensino condizente à realidade da comunidade local – predominantemente moradores da Zona Rural – e, portanto, capaz de propiciar uma formação plena para o exercício da cidadania e superação dos obstáculos no mundo do trabalho.

Conforme a Secretária Municipal da Educação de Fernão, foi pensando nos resultados alcançados ano a ano, tanto em avaliações externas, como por exemplo Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e Prova Brasil, quanto nas avaliações realizadas dentro das escolas pelos professores do sistema municipal e nos gastos com materiais pedagógicos e xerox para seus alunos, que foi sentida a necessidade de promover transformações no ensino de Fernão.

Assim, após analisar vantagens e ponderar as desvantagens, a municipalidade decidiu firmar parceria com o Sistema COC de Ensino, via Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino, com o intuito de oferecer uma educação de qualidade às crianças do município, vista como usufruto gratuito pelos alunos da escola municipal fernãoense de um ensino digno, consentido pela rede particular com apostilas inovadoras, atualizadas e atrativas capazes de despertar o interesse do alunado em aprender.

De acordo com a Secretária Municipal de Educação de Fernão, a ideia de adoção do material do COC originou-se de um longo período de estudo sobre as apostilas de escolas particulares que, via de regra, apresentavam algum problema relacionado às atividades didáticas e/ou à estruturação dos conteúdos exigidos nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), o que não ocorreu na ocasião da verificação da apostila do Sistema COC de Ensino. Assim, nasceu em 2007 a parceria entre o COC e a prefeitura municipal de Fernão.

> Bem, há muito tempo que eu já vinha fazendo uma análise dessas apostilas de escolas particulares. Às vezes você achava um material dum lado, uma disciplina tava bem; do outro não e eu percebi que nessa apostila do COC os conteúdos tinham uma *sequência*. Então, seu eu pegar o meu aluninho hoje que

[26] Para elaborar este item tomou-se como base de análise dados das entrevistas realizadas com os profissionais da Educação de Fernão, bem como informações obtidas no *site* oficial do Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME) e do Colégio Oswaldo Cruz (COC).

> tá no Pré I com esse material quando ele chegar lá na 4ª série eu tenho certeza que o desempenho dele vai ser *bem melhor do que hoje* eu tenho aluno tá, por causa (...) assim (...), tem *seqüência de atividade, seqüência de conteúdos* e os temas abordados todos eles têm uma seqüência também como eles são atuais. (SECRETÁRIA, ENTREVISTA 1, grifo nosso, sic)

Como é possível observar, pela fala da Secretária Municipal de Educação de Fernão, a qualidade do material didático da instituição privada parceira – COC – é avaliada como positiva porque preparará os alunos para as avaliações externas promovidas pela Secretaria Estadual da Educação do Estado de São Paulo, as quais são responsáveis pelo ranking das escolas definido pelo desempenho dos alunos e pelo sistema de pontuação, elevando a colocação das escolas fernãoenses.

Souza e Oliveira (2003) observam que a avaliação educacional tem se tornado um mecanismo indutor de excelência que origina o fenômeno da desigualdade entre as redes públicas de ensino, já que não importa como ocorre o processo de ensino-aprendizagem, e que a qualidade da educação é certificada pelo produto da ação da escola.

Para os autores citados, o modelo de avaliação competitiva pressupõe que os pais – tidos como consumidores – podem escolher a escola pública de melhor qualidade, isto é, a que tem a possibilidade de atingir mais pontos nas avaliações externas. Essas inovações adotadas nos instrumentos avaliativos apóiam-se na noção de quase-mercado educacional que introduz mecanismos da gestão privada nas instituições públicas sem modificar a propriedade das mesmas, ou seja, cria mecanismos de controle externo de qualidade por intermédio da comunidade que observa os rankings escolares, desencadeando melhoras na qualidade do ensino, pois a saída de alunos representa menos recursos para a escola.

Não obstante, em relação aos objetivos das avaliações externas, Marchelli (2007) afirma que os indicadores de avaliação externa têm a função de promover a saúde organizacional das instituições escolares, pois estas pretendem alcançar as metas de aperfeiçoamento por meio de um sistema racional de valores quantitativos. Contudo, ressalta que os indicadores de desempenho não podem ser a única metodologia de análise porque o processo de ensino-aprendizagem é muito complexo para ser examinado por um conjunto de medidas objetivas que usam números e escores.

Com a intenção de contemplar a opinião de todos atores da educação municipal de Fernão, pretendia-se, inicialmente, participar diretamente da rotina de todos os profissionais da

educação fernãoense, incluindo as reuniões de Horário de Trabalho Coletivo (HTP), reuniões de pais e mestres, reuniões de assessoria da equipe do NAME e a observação da aplicação do material pedagógico COC durante as aulas das turmas de Educação Infantil, bem como do Ensino Fundamental. Porém, após a apresentação da pesquisa à Secretária Municipal da Educação de Fernão e seu consentimento verbal, deu-se, num segundo momento, a apresentação formal do trabalho, juntamente com os documentos necessários para a autorização da presença da pesquisadora na escola e vários entraves apareceram, os quais impossibilitaram a efetivação dessa etapa da pesquisa.

A fim de adquirir informações relacionadas à gestão da escola para a identificação do modelo a seguir, à aplicação do material pedagógico COC, sua aceitação tanto pela comunidade – pais e alunos – quanto pelos professores, às proposições do COC, dentre outras, foram realizadas entrevistas com a Secretária Municipal da Educação de Fernão e com algumas professoras.

Então, após agendamento prévio de um encontro com a Secretária da Educação, foi realizada a primeira entrevista para a coleta de dados sobre o processo de municipalização do ensino para, assim, compreender-se as complexas relações organizacionais da educação fernãoense. Nesse momento foram marcadas entrevistas com as professoras indicadas e orientadas pela própria Secretária. Depois de abordadas apenas duas aceitaram participar da entrevista, as quais serão denominadas Professora A e Professora B.

A Professora A concedeu a entrevista em sua residência e permitiu a gravação da mesma, que foi dirigida como um diálogo tranquilo e esclarecedor. Já a Professora B não aceitou que a entrevista fosse gravada e respondeu as questões por escrito, entregando-a em seguida. As demais professoras convidadas para participar da pesquisa não aceitaram o convite sob a alegação de uma futura repreensão de representantes da Secretaria da Educação.

Após a transcrição das entrevistas, foi possível elaborar um roteiro de estudo para a apreensão dos trâmites do contrato de parceria firmado entre a Secretaria Municipal da Educação de Fernão e o Colégio Oswaldo Cruz. Logo, foi realizada uma segunda entrevista com a Secretária Municipal da Educação.

A partir das informações coletadas nas entrevistas, reunião e seleção de documentos oficiais, bem como de materiais de divulgação acerca da temática do projeto, partiu-se para a análise dos dados com a preocupação de sempre visitar a teoria para que a pesquisa não perdesse seu sentido.

Segundo as professoras entrevistadas, os motivos que desencadearam a parceria entre o COC e a SME foram: "[...] pra melhorar mesmo; pra melhorar o ensino". (PROFESSORA A) (APÊNDICE C) e "[...] a busca de enriquecimento para a metodologia de ensino na escola". (PROFESSORA B) (APÊNDICE D).

No entanto, vale ressaltar que a apresentação do material didático pedagógico do COC, assim como suas assessorias administrativa, pedagógica, jurídica e tecnológica à prefeitura de Fernão, aconteceu por acaso durante uma reunião em São Paulo com os prefeitos das cidades paulistas. Conforme dados das entrevistas realizadas com a Secretária Municipal de Educação de Fernão (APÊNDICES A e B), o ex-prefeito de uma cidade próxima a Fernão comentou que conhecia a equipe do Sistema COC de Ensino e lhe perguntou se não havia interesse em compartilhar dessa parceria. Isso demonstra o tipo de intenção envolvido, quando o Poder Público de Fernão decidiu contratar os serviços dessa instituição particular de ensino, como ilustra a citação a seguir:

> Bem, é em contato, né? Uma vez que o prefeito foi para São Paulo e encontrou é (...) um ex-prefeito de Piratininga e que ele disse que conhecia o pessoal do COC que tinha assim (...) amizade com eles, conhecimento, tal, tinha visitado a prefeitura e se não gostaria de se o pessoal fizesse uma visita aqui e ele disse: _ Ah! Procura a secretária da educação! Então começou por aí. Foi por um encontro. (SECRETÁRIA, ENTREVISTA 1, sic)

Em relação aos desdobramentos do processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo, Souza e Bueno (2007), valendo-se de Camargo (2003, p.728), argumentam que tal política reformista fomentou o aparecimento de novos modelos empresariais provedores de serviços educacionais com fins lucrativos guiados pelo mercado.

Transpondo tais argumentos à realidade fernãoense, é passível de compreensão que a parceria firmada entre o Sistema COC de Ensino e a SME é consequência direta da municipalização do ensino fundamental, uma vez que a ânsia de vencer a ineficiência do Poder Público incita o sistema público municipal de ensino a empregar práticas de instituições privadas, adotando serviços educacionais privados que, por sua vez, descaracterizam a identidade da educação pública.

Ao analisar o fenômeno de parcerias entre o Poder Público e o Poder Privado para conseguir a fórmula do sucesso, Arelaro (2006, p. 916, grifo da autora) assim se manifesta:

> De agora em diante, adotado este processo de 'transferência do saber' – igual para todos, independente de suas condições de vida e desigualdades sociais –, se

> o aluno não conseguir êxito escolar, o problema e a responsabilidade poderão ser transferidos a ele e sua família: 'culpa' do aluno, porque não se dedica o suficiente às atividades e deveres escolares, e da família, porque não o estimula ou o acompanha na frequência e ritmo necessários.

A partir das entrevistas feitas com a Secretária Municipal da Educação de Fernão foi possível identificar alguns aspectos organizacionais da parceria entre o COC e a SME.

Iniciada em 2007, a parceria entre a instituição de ensino privada e o poder público fernãoense é renovada durante todo final de ano após análise dos resultados adquiridos nas avaliações elaboradas tanto pela SME e pelo Estado de São Paulo, quanto pelo Ministério da Educação (MEC). Caso o desempenho dos alunos tenha melhorado nessas avaliações, a renovação é garantida, pois demonstra que o material pedagógico da instituição privada em questão é de boa qualidade.

> Eles procuram a gente tá porque estamos fazendo um estudo com os professores, com toda a equipe daqui da escola. Já tá avaliando tanto os alunos como o material para ver se a gente vai continuar ou não. Já foi feito também um estudo em cima porque a gente aqui tira xerox, não tem esse problema de quantidade, entendeu. Acho assim, os recursos aqui são mais fáceis para gente. Então, estamos fazendo esse estudo se de repente eu fosse usar o livro didático e uma outra metodologia de ficar gastando xerox, se compensa ou não os conteúdos abordados nos livros didáticos, entendeu. O desempenho do aluno, tudo isso a gente tá avaliando. (SECRETÁRIA, ENTREVISTA 1, sic)

Segundo a Secretária Municipal da Educação de Fernão, a renovação do contrato é realizada sem muita burocracia, já que não segue a dinâmica de licitação porque a Editora COC trabalha com material que é exclusividade deles, portanto, não é preciso abrir concorrência para outras empresas e verificar a que seja mais compensatória. Ainda, assinala que a parceria entre a SME e o COC "[...] se torna mais fácil do que eu comprar um outro livro em várias bancas, entendeu? ou se eu fosse é, confeccionar essas apostilas; eu montar, eu vou ter que fazer esse cálculo em várias gráficas, se torna diferente". (SECRETÁRIA, ENTREVISTA 1, sic)

Quanto à aceitação da comunidade escolar – professores e pais de alunos – em contratar os serviços do COC, a Secretária aponta que houve participação de todos por meio de reuniões e debates realizados antes do início das aulas do ano letivo de 2007 e que consentiram a aquisição desse material com o dinheiro público.

No entanto, a equipe do NAME não participou dessas reuniões para esclarecer possíveis dúvidas. Apenas após a assinatura do Contrato de Parceria passou a visitar a escola municipal de

Fernão uma vez por mês, como relata a Secretária Municipal da Educação de Fernão, quando é indagada sobre as visitas realizadas pela equipe do NAME e sua interferência no processo de ensino-aprendizagem: "É uma vez por mês. Aí se a gente precisa, né? A gente entra em contato com eles. Mesmo assim, nós não precisamos nenhuma vez que viesse mais que uma vez. Só que a gente liga sempre pedindo material, sugestão". (SECRETÁRIA, ENTREVISTA 1, sic).

Ainda em relação à dinâmica da visita, a Secretária observa:

> Eles passam na secretaria, por exemplo, pra falar comigo porque a gente sempre tá acompanhando, percebe a *dificuldade de um aluno* ou de outro, ou *de um professor* ou de outro. Depois eles passam sala por sala conversando com o professor. Pegam a apostila daquele bimestre, daqueles últimos dias, (...) assim (...) e *faz uma avaliação com a classe*. Por exemplo, se houve naquela semana ou naquele mês que envolvesse atividade de multiplicação, eles fazem como se fosse uma avaliação com as crianças. (SECRETÁRIA, ENTREVISTA 1, sic, grifo nosso)

Vale registrar que o emprego de *kits* curriculares na educação pública municipal, além de desconsiderar as necessidades educacionais locais, desvaloriza o trabalho dos professores que não elaboram uma prática de trabalho própria, e são caracterizados como incapazes de elaborar ações pedagógicas transformadoras, uma vez que participam de capacitação docente para aprenderem a usar os materiais didáticos corretamente e assim cumprirem o projeto educacional imposto considerado modelo de sucesso e eficiência curricular.

Quando indagadas sobre a participação da comunidade e dos educandos na definição de estratégias que envolveram o processo de contrato de parceria entre o COC e a SME, as professoras responderam: "Houve. A secretária viu todo o material, passou pra gente pra vê se a gente gostava ou não, aí depois que ela contratou que nós passamos a usar mesmo".(PROFESSORA A) e, conforme a Professora B: "Foi feito de uma maneira democrática, onde todos os professores, depois de conhecido o material, acharam bom optar por esse material, por ele ser rico em informações".

Também foram questionadas sobre o agendamento de reuniões com os pais para saber a opinião deles a respeito da parceria supracitada, e a Professora A respondeu:

> [...] Olha, diretamente com os pais não, mas como é um material bom, depois de já tá sendo usado, houve a aprovação dos pais, eles gostaram. Antes não. [...] Não. Que eu me lembre, não. Só se a secretária fez com o pessoal do Conselho, né?

Já a Professora B respondeu à mesma questão de forma obscura, sem muitos detalhes, como pode-se notar: “Esse foi um ano de experiência onde os professores em todas as reuniões discutiam com os pais sobre os pontos negativos e positivos da apostila”. Tal posicionamento demonstra que os pais dos alunos foram apenas comunicados sobre a adoção do material do COC sem que a opinião deles fosse considerada.

De acordo com Arelaro (2007), adotando a política de parceria entre o setor público e o setor privado, devido à baixa qualidade da educação pública oferecida, a ideia de que a adoção dessas estratégias contribuiria para o trabalho docente e a execução dos projetos das escolas tornam a gestão democrática com participação popular e inúmeras reuniões, discussões, sugestões e cobranças, um empecilho à parceria que deve ser superado.

De certa forma pode-se notar insegurança nas respostas dos profissionais da pasta educacional fernãoense, o que sugere falta de clareza nos objetivos da SME de Fernão em assinar o Contrato de Parceria com o COC. A adoção de parceria entre o setor público e o setor privado transmite a ideia que certas estratégias incluídas no Kit escolar despertariam o interesse da comunidade a participar de reuniões, discussões, passariam a sugerir mais com o intuito de promover a gestão democrática.

Quanto aos procedimentos avaliativos empregados tanto pelo COC quanto pela SME, foi possível compreender que o primeiro envia relatórios à Secretária da Educação após as visitas da equipe do NAME, contendo avanços e retrocessos comparados sempre às demais escolas municipais de outras prefeituras paulistas parceiras. Desse modo, a Secretária menciona que a equipe do NAME envia documentos parabenizando o município de Fernão que, em contrapartida, investe na compra de equipamentos tecnológicos como DVD, televisão e computadores, os quais servem de instrumento de trabalho para os professores, o que direta ou indiretamente melhora o desempenho dos alunos.

Conforme dados obtidos nas entrevistas, para verificar o rendimento dos educandos a própria equipe de educadores de Fernão elabora os critérios a serem utilizados sem interferência do COC, a não ser que o docente queira utilizar os modelos e sugestões de avaliações que todas as escolas parceiras mandam para o Portal Net Name.

> Tá. Dos alunos eu sou assim, a gente ouve muito assim (...) Aí eu sou construtivista, não sei o quê! Não, eu não fico muito apegada nisso não. A gente vê o que dá certo com o aluno. Se de repente o professor precisa uma hora ou outra utilizar a nossa antiga cartilha eu apoio porque eu acho que tem aluninho nosso que nós só conseguimos alfabetizar através desta metodologia da cartilha.

> Quanto à avaliação com os alunos, eu acho que o professor tem que ver o que é melhor para ele verificar a aprendizagem do aluno. Chamada oral, tomar tabuada, uma avaliação escrita, oral, um questionário, uma pesquisa, tudo para mim é válido como avaliação. Só acho que não vale você usar um instrumento, uma técnica se só com aquilo você não vai conseguir dominar aquilo que você tem como objetivo, que é o rendimento do aluno. (SECRETÁRIA, ENTREVISTA 1, sic)

Sobre a avaliação[27] realizada pelo Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino com os alunos do sistema municipal de educação, Professora A relata:

> É, realmente, mas os alunos conseguem acompanhar porque não fica só nisso. Trabalhamos muito com festas, focamos a realidade deles (alunos), da cultura deles. Ficamos muito em cima mesmo do sistema da rede de Fernão. Aproveitamos, na Educação Infantil, as atividades de alfabetização que são boas, mas é preciso selecionar porque eu acho que é muita coisa, é um material muito extenso e isso foge da realidade. São duas apostilas bimestrais e uma semestral, dando um total de dez apostilas, o que provocou a sensação de que era preciso correr, afinal existe uma sequência e ficamos preocupados com o ano seguinte porque não irá voltar à matéria atrasada. Então, é uma coisa que te prende, que te deixa preocupada.

Mais uma vez é possível notar que as professoras de Fernão se preocupam com a transmissão dos conhecimentos contidos nas apostilas, isto é, elas ficam aflitas em cumprir o cronograma pedagógico proposto pela equipe do COC, pois a sequência das atividades é priorizada e não a verificação dos conteúdos de forma reflexiva.

E ainda, ao ser questionada sobre a dinâmica das visitas realizadas pela equipe do NAME para avaliar os alunos em sala de aula, a referida docente informa:

> Sim. Fazem perguntas sobre as coisas trabalhadas da apostila, quando perguntam aos alunos e não sabem a resposta eles olham direto pro professor como: _ Você não trabalhou isso? (risadas). Na Educação Infantil, normalmente eles chegam cantando, brincando e aí devagar eles vão puxando, por exemplo, formas geométricas, o que será que é isso aqui? Quando fazem pergunta individual, aí você fica: – Ai meu Deus, tomara que pergunte àquele aluno que presta atenção! Mas, assim, eu achei que eles fossem cobrar mais, porque só a questão de ter uma pessoa que montou o material que tá ali assistindo sua aula, fica uma coisa meio constrangedora, fica inibida, é bem complicado. No Fundamental eles vão um pouquinho mais além. Então, eles marcam: – Olha, quando voltarmos, a gente vai ver as tabuadas de tal número, quando voltarmos vamos ver o texto tal. Eles cobram muito mais do Fundamental do que do Infantil, até mesmo porque a faixa etária condiz com isso, né? Então, ficamos

[27] A esse respeito a Professora B nada comentou, pois preferiu enviar as respostas por escrito, não permitindo, assim, a possibilidade de especulações por parte da pesquisadora.

> naquela e acabamos cobrando deles (alunos) um pouco mais. Eu achei o material deles muito avançado, até mesmo na Educação Infantil.

A partir dessa inferência, podemos notar que a reforma educacional promovida em Fernão desvincula-se de diálogo entre os pares, fazendo com que a educação dependa apenas da capacidade política do governo, sem considerar o protagonismo dos docentes. Prioriza-se o educar para a competitividade, para a economia, em que as habilidades e competências dos estudantes são solicitadas para atender ao mundo do trabalho, omitindo valores essenciais para a educação do ser humano, enfatizando a exclusão social.

Segundo a Secretária Municipal da Educação de Fernão, a equipe do NAME oferece cursos de capacitação através da Internet, com um *link* direto com a Editora COC para esclarecer dúvidas e no início do ano de 2007 todos os professores das escolas municipais paulistas parceiras participaram de um evento realizado em Ribeirão Preto, onde está situada a unidade modelo, para discutir a atuação do professor em sala de aula. Ela relata ainda que a capacitação promovida pela equipe do COC pauta-se nos desafios surgidos no processo de aprendizagem, orientando os docentes como trabalhar as limitações do estudante, como esclarecer as dúvidas em relação aos conteúdos da apostila e como utilizar o material de apoio. Entretanto, a capacitação dos professores centra-se exclusivamente no material apostilado COC, eximindo qualquer possibilidade de formação de professores na perspectiva de uma prática pedagógica reflexiva que se efetiva de forma criativa a partir da ação refletida.

De acordo com Mendes (2005, p.38), a interligação entre o saber pedagógico e o saber da prática compromete-se com ação-reflexão-ação, que precisa compreender que "[...] a educação não é adestramento e que o professor reconheça a função social da profissão e perceba o aluno como sujeito em construção que necessita de orientações seguras para instrumentalizar-se política e tecnicamente a fim de construir-se como profissional e cidadão".

Para a autora, esse tipo de postura docente evita a fragmentação do conhecimento, o distanciamento da teoria entre a prática e a realidade dos alunos participantes desse processo educativo.

Pensando nessa ótica de prática pedagógica que luta pela ação docente criadora e reflexiva e pelo estabelecimento de uma cultura de trabalho coletivo que visa superar as dificuldades e os desafios da complexa tarefa de ensinar, as professoras de Fernão foram

indagadas sobre como é a dinâmica do Planejamento Escolar após a assinatura do contrato, considerando que é o momento em que todos os protagonistas da educação ganham voz.

As mesmas responderam que não houve muita alteração, já que há pouco tempo de experiência. Mesmo assim, a Professora A apontou que no replanejamento discutiu-se a necessidade de se utilizar outros tipos de material didático, isto é, ela afirmou que não há condições de seguir a apostila do COC à risca, pois as turmas são formadas por alunos heterogêneos; com diferentes níveis de aprendizagem e com ritmos de assimilação distintos, e ainda salientou que o material apostilado era novidade para os estudantes, por isso precisariam de um tempo para se adaptarem e, desse modo, o resultado só será percebido quando a turma do Pré I estiver frequentando os anos finais do Ensino Fundamental.

Portanto, é passível de compreensão que as professoras anseiam por uma formação continuada que enfatize a aplicabilidade do pensamento reflexivo que desperte no aluno sua autonomia no processo ensino-aprendizagem.

Refletindo nas transformações ocorridas no mundo do trabalho provocadas pelas inovações tecnológicas e suas implicações na política de formação do professor, Castro (2005) analisa dois eixos considerados essenciais para a formação docente: “formação reflexiva” e “formação por competência”.

Para ela, a reforma educacional, o setor da formação de professores, está amparada pela ideologia de mercado que propaga e procura pôr em prática conceitos de competência, habilidades, empregabilidade e competitividade, os quais são disseminados pelos documentos oficiais que pautam as ações pedagógicas.

Sob essa vertente, a autora aponta que a política de formação de professores deve ser compreendida como mecanismo de ajuste estrutural, que orientou as reformas do Estado no plano político institucional e no plano econômico-administrativo, cabendo aos docentes se adaptarem às novas exigências do sistema capitalista.

Ainda conforme Castro (2005), o discurso da reforma educacional define a “prática reflexiva” como um modelo que traz para o professor um novo perfil profissional, que deve ser mais participativo e ter mais autonomia para decidir sobre o seu desempenho no cotidiano escolar, isto é, ser capaz de tomar decisões a partir da análise e interpretação de sua própria atuação.

Valendo-se de Dewey (1967), a referida autora destaca três atitudes condizentes ao perfil de professor reflexivo, sendo elas:

> [...] 'mentalidade aberta', que se define como a ausência de preconceitos, de parcialidade, capacidade de aceitar novas ideias e reconhecer as possibilidades do erro; 'responsabilidade intelectual', assumir a coerência e a harmonia daquilo que defende; 'entusiasmo', afrontar a atividade com curiosidade, energia, lutar contra a rotina [...]. (CASTRO, 2005, p.477, grifo da autora)

Já o eixo da reforma educacional do "currículo por competência" defende uma formação mais flexível e polivalente, capaz de atuar em um mundo cada vez mais exigente. Assim, o professor se preocupará em ensinar aquilo que terá utilidade garantida, reduzindo o conhecimento a pano de fundo da educação enquanto que o saber fazer é valorizado. Nesse aspecto, a formação do indivíduo torna-se superficial e pragmática.

Transpondo as considerações de Castro (2005) à realidade estudada, pode-se mencionar que o modelo de formação continuada oferecida aos professores conveniados aproxima-se da perspectiva de formação por competência, uma vez que os educadores de Fernão, na prática, são orientados a trabalhar a matéria das apostilas de forma a assegurar o cumprimento do conteúdo programado por uma instituição alheia às necessidades locais para o ano letivo dos diferentes níveis de ensino, importando a utilidade prática do saber acumulado pelos alunos e não o conhecimento reflexivo, o desenvolvimento da autonomia e a criticidade do cidadão.

Ao refletir sobre o apoio que as instituições públicas de ensino buscam no setor privado, Arelaro (2007, p. 916, grifo da autora) salienta:

> As consequências da implantação dessa política são previsíveis: cada vez mais o Estado buscará 'parceiros' para dividir sua responsabilidade educacional, tanto com relação ao atendimento da demanda e da oferta [...] quanto com relação à qualidade, com contratos e convênios com escolas e sistemas privados de ensino para 'transferência' sumária de métodos e técnicas de ensino e de compra de materiais 'unificados' e adequados para o 'sucesso' nas provas ou nos exames nacionais [...].

Sendo assim, a parceria estabelecida entre a SME de Fernão e o COC transforma a ação pedagógica em negociatas mercadológicas direcionando a educação pública municipal à constante dependência de modelos administrativos privados.

Pensando nessas conjecturas propõe-se, a seguir, um ensaio sobre as relações estabelecidas entre o público e o privado na gestão da escola pública, a fim de verificar as

decorrências dessa lógica mercantil no plano mais geral para, depois, identificar as manifestações concretas na realidade estudada.

CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 3

CONEXÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

3.1- A trajetória da Administração Escolar no Brasil

Traçar brevemente a retrospectiva histórica da administração da educação no Brasil requer a compreensão do contexto da administração pública no âmbito da política econômica, científica e cultural do país, uma vez que a gestão da educação é um instrumento ideológico que desempenha papel político e cultural específico conforme o contexto temporal.

Pensando nisso, Sander (2007), em seu trabalho "Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento", propõe o entendimento do pensamento administrativo da educação brasileira com base nas diferentes fases da história do Brasil. A partir disso, o referido autor discute a genealogia do conhecimento da administração da educação brasileira, de acordo com três períodos históricos – Brasil Colônia com seus enfoques jurídico, escolástico e positivista; Brasil República com seus quatro modelos de gestão educacional e o Brasil contemporâneo, os quais serão descritos a seguir.

Sander (2007) aponta que a Administração da Educação brasileira no Período Colonial foi influenciada pelo esquema intelectual do direito administrativo romano, utilizando um enfoque jurídico de natureza antecipatória, dedutiva, normativa, prescritiva e regulatória e, ainda, empregou como referencial teóricos europeus, principalmente de Portugal e França. Tal trajetória do direito romano atrasou a adoção de técnicas de administração educacional fundamentadas nas ideias do direito anglo-americano de natureza experimental, empírica e dedutiva.

Dessa forma, o legalismo europeu que prioriza o enfoque dedutivo e o experimentalismo anglo-americano que se baseia no enfoque indutivo resultaram no formalismo, definido como a discrepância entre lei e realidade, entre norma prescrita e conduta concreta. (SANDER, 2007)

A educação não era considerada importante para os colonizadores, apesar de ter existido algumas ações reivindicatórias de políticos liberais. Na verdade, antes de 1930 a administração da educação brasileira era pouco sistematizada, somente com publicações referentes às memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista.

Durante o período colonial, os valores do cristianismo, da Igreja Católica Romana, por meio da introdução de reformas pedagógicas pombalinas atreladas ao iluminismo português e os ideais filosóficos do positivismo, a partir do século XIX, caracterizados pelas sociedades ideais de caráter enciclopédico ressaltados pelas noções de harmonia, equilíbrio, ordem e progresso, influenciaram a administração do ensino brasileiro.

Portanto, a administração da educação brasileira no período colonial manifesta a importação de valores políticos e sociais e de teorias administrativas "[...] que refletem a influência simultânea da filosofia escolástica, do racionalismo positivista e do formalismo legal na organização e administração da educação brasileira". (SANDER, 2007, p. 26)

Seguindo o pensamento do autor, o estudo da Administração da Educação na Era Republicana foi dividido em quatro fases: organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural, que serão detalhadas a seguir.

Para Sander (2007), a fase organizacional (começo do século XX – desde a I Guerra Mundial até a Revolução de 1930) corresponde ao modelo de gestão educacional vinculado ao critério de desempenho administrativo da eficiência. Esta fase foi marcada por movimentos reformistas preocupados com a construção e defesa de uma identidade cultural e com a promoção dos valores característicos da sociedade brasileira.

Na educação, a discussão política e intelectual da fase organizacional foram materializadas com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, e no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, no Rio de Janeiro. Todavia, na administração pública do Estado Novo empregou-se a tecnocracia como sistema de organização, com adoção de soluções racionais para resolver problemas organizacionais e administrativos.

Transferindo-se o enfoque tecnocrático para a administração da educação, os problemas enfrentados no cotidiano das instituições e sistemas de ensino passaram a ser resolvidos de forma técnica e utilitária.

Contudo, Sander (2007, p. 29) afirma que:

> Na realidade, o predomínio dos quadros técnicos e a adoção de soluções pragmáticas não conseguiu apagar as preocupações com a teoria abstrata do enfoque jurídico, que marcou o nascimento e o desenvolvimento de nossas instituições políticas e administrativas.

Os defensores do enfoque organizacional se apoiaram nos movimentos teóricos da Escola Clássica de Administração, sendo eles: a administração científica de Taylor (1911); a administração geral e industrial de Fayol (1916) e a administração burocrática de Weber (1947). Não obstante, tal fase assumiu as características de uma administração preocupada com a economia, com a produtividade e com a eficiência, sob a orientação normativa e dedutiva.

Entretanto, a importação de modelos universais incoerentes à realidade cultural e política do país e a falta de atenção à dimensão humana da administração enfatizam os entraves da gestão pública da fase organizacional.

Já a fase comportamental (começo da II Guerra Mundial), referente ao modelo de gestão da educação relacionada à eficácia enquanto desempenho administrativo, é destacada por Sander (2007) como o período do resgate da dimensão humana da administração. Desse modo, priorizou-se o estudo do comportamento administrativo no setor público e adotou-se novas práticas na administração, como dinâmicas de grupo, o desenvolvimento organizacional, a formação de líderes e a teoria dos sistemas. Contudo:

> O enfoque comportamental foi utilizado com maior frequência e melhores resultados na administração empresarial do que na administração pública, onde sua aplicação prática enfrentou dificuldades associadas à própria tradição burocrática do serviço público brasileiro. (SANDER, 2007, p. 38)

Na fase desenvolvimentista (período pós-guerra) temos o modelo de gestão da educação referente à efetividade. Neste período, a administração da educação pretendia promover a reconstrução econômica do país através dos princípios da economia da educação, como a formação de recursos humanos para o desenvolvimento, as teorias do capital humano e do investimento no ser humano e suas taxas de retorno individual e social. Portanto:

> Em termos de preparação das pessoas para a vida, a educação desenvolvia-se em função do mercado de trabalho, que requeria indivíduos mais eficientes e economicamente produtivos. Na realidade, a produtividade e a eficiência eram preocupações centrais dos adeptos do desenvolvimentismo pedagógico [...]. (SANDER, 2007, p. 47)

Por fim, a fase sociocultural, que condiz ao modelo de gestão educacional da relevância, refere-se às contribuições conceituais das ciências sociais aplicadas, representadas pelo pensamento crítico de Paulo Freire (1989) que defendia a pedagogia da libertação. Dessa forma, a administração da educação desta fase procurava responder às necessidades e particularidades econômicas, políticas e culturais do Brasil, a partir de um modelo de administração reformulado

com base no contexto de relações de interdependência internacional que caracterizou a transição para o século XXI.

Prosseguindo a idéia de Sander (2007) e finalizando a trajetória da genealogia do conhecimento no campo da administração da educação por ele proposta, tem-se a Administração da Educação na Contemporaneidade, a qual visa discutir os desafios do presente e as perspectivas do futuro com o intuito de manter um processo de (re)construção de estratégias político-pedagógicas capazes de atender às novas necessidades das instituições educacionais e da sociedade brasileira neoliberal.

Pode-se afirmar, de acordo com as ideias explanadas, que a trajetória da administração escolar brasileira fundamenta-se em referenciais que fogem à especificidade da educação, interferindo negativamente no processo pedagógico, o que inviabiliza a prática refletida que transforma e descobre novos caminhos e procedimentos administrativos. Considerando, então, que a educação tem como desafio impor-se enquanto instrumento de emancipação, Russo (2005) propõe em seu trabalho "Escola e Paradigmas de gestão" um estudo sobre a transição paradigmática da teoria da administração escolar.

O autor destaca que na esfera prática da administração escolar o paradigma dominante é o burocrático, enquanto que na esfera da teoria prevalece o movimento de transição do paradigma empresarial para o paradigma de especificidade da escola, o qual requer uma gestão escolar democrática, as quais serão esclarecidas a seguir.

Estudos e pesquisas sobre a Administração Escolar Brasileira (Félix, 1989; e numa outra perspectiva, Alonso,1978; Paro, 1986) revelam que a administração educacional tem construído sua teoria baseada nas diferentes escolas de administração empresarial vinculada à Teoria Geral da Administração (TGA) que, enquanto produto da sociedade capitalista preocupada com a exploração do trabalho, pretende transformar a administração em um meio capaz de proporcionar aumento da eficácia e da eficiência da produtividade do trabalho.

Nessa ótica, a administração escolar se assemelha à administração empresarial por não exigir nenhuma orientação especial, pois:

> [...] a administração é uma **técnica**, isto é, constitui um conjunto de princípios e métodos cuja aplicação, nas condições práticas, assegura os melhores resultados ou a superação dos problemas e entraves à sua obtenção; é **universal**, já que se aplica a qualquer tipo de organização, a qualquer situação e contexto; é **neutra**, pois foi construída de modo desinteressado e à parte dos conflitos que se manifestam nas organizações, justamente como instrumento de harmonização

> entre todos os interesses revelados nas situações organizacionais, especialmente aqueles resultantes dos interesses contraditórios entre o capital e o trabalho. (RUSSO, 2005, p.28, grifo nosso)

Em contrapartida a essa perspectiva administrativa, tem-se a teoria da Administração Escolar fundamentada na especificidade do processo pedagógico da escola que pretende aumentar a produtividade da aprendizagem dos alunos produzindo resultados contrários aos da burocracia. Para tanto, tal paradigma considera os elementos próprios e comuns da escola como instituição social e ainda se adequa à singularidade de cada escola enquanto organização.

Pensando nos objetivos da educação, Russo (2005, p.31) assim se manifesta:

> A administração escolar é uma prática social mediadora dos interesses que se manifestam em relação à educação no âmbito da sociedade e da escola. Dessa forma, vê-se que ela poderá estar a serviço tanto da manutenção da ordem instalada quanto da sua transformação, esta entendida, no seu sentido radical, como a superação da sociedade de classes.

A transposição do paradigma empresarial para a administração escolar é questionada por críticos pertencentes às correntes progressistas da pedagogia que se fundamentam na teoria organizacional do trabalho, a qual pretende contribuir para a gestão escolar proporcionando à escola a concretização dos fins da educação transformadora articulados por um projeto social, político e pedagógico eleito pelo coletivo da escola.

Desse modo, a organização do trabalho no processo pedagógico de produção do aluno educado não considera relevante a justaposição do trabalho isolado de cada docente como se o educando fosse um receptáculo com lugares próprios para cada conhecimento, os quais serão consultados quando preciso. (RUSSO, 2005)

A administração escolar pautada na organização do trabalho na escola objetiva alcançar eficácia e eficiência no processo escolar. Desse modo, a administração tem como função elaborar propostas e estratégias que assegurem que as ações empregadas na escola não ultrapassem a natureza do processo pedagógico.

A administração escolar deve basear-se na relação dialética entre a teoria e a prática porque a experiência advinda da cotidianidade oferece argumentos explicativos à gestão escolar preocupada com a elaboração de soluções para os problemas diagnosticados na escola.

Considerando a organização do trabalho na escola para atingir resultados satisfatórios no processo pedagógico, Russo (2005, p. 36) argumenta que:

> As tarefas administrativas na escola precisam ser encaradas como meios necessários para garantir a realização das finalidades educacionais e criar condições de funcionamento das ações pedagógicas. Por isso, não têm precedência sobre o pedagógico; ao contrário, devem ser executadas na perspectiva de uma gestão democrática, ou seja, sua execução deve avaliar a importância das suas consequências para os usuários e trabalhadores da escola e para o desenvolvimento do processo educativo.

Por outro lado, o referido autor menciona que a gestão educacional atual tem sofrido transformações agenciadas pelo neoliberalismo, as quais estão vinculadas a dois movimentos, sendo eles:

> a) a necessidade de melhorar a produtividade do setor educacional público diante das novas demandas dos setores produtivos, das exigências das agências internacionais de financiamento e da diminuição de recursos disponíveis em decorrência da crise fiscal do Estado; b) a introdução, no setor educacional privado, da lógica da produção capitalista com sua permanente busca de aumento da produtividade do trabalho [...]. (RUSSO, 2005, p. 38)

Para Russo (2005), esses dois movimentos justificam o interesse pela gestão educacional tanto no setor público como no setor privado orientada pela teoria da qualidade total – uma nova roupagem da TGA – encaminhando a escola à lógica da racionalidade capitalista descaracterizando-a enquanto instituição de apropriação do saber e de conscientização da realidade.

Na prática escolar é notório o crescimento da organização do trabalho e da gestão empresarial como, por exemplo, a adoção dos sistemas pedagógicos por escolas privadas bem como por redes públicas. Esses sistemas pedagógicos consistem no material didático e em uma sugestão de metodologia de ensino elaborados por empresas de cursos preparatórios para o vestibular que usam sua marca como facilitador de eficiência em ensino. (RUSSO, 2005)

Não obstante, a introdução de novas formas de organização do trabalho e de gerência empresarial na realidade educacional tem a finalidade de aumentar o rendimento desse setor. Entretanto, Russo (2005) alerta que a associação das escolas aos sistemas pedagógicos promove o controle do trabalho do professor, ou seja, transforma o trabalho intelectual criativo do docente em alienação.

Pensando na finalidade da educação brasileira e sua administração, Singer (1995) assegura que o universo dos educadores, dos alunos e dos gestores está dividido em duas visões opostas: a civil democrática e a produtivista.

O autor supracitado aponta que a posição educacional denominada civil democrática considera a educação como um processo de formação cidadã, cuja prioridade é o exercício de direitos e deveres pertinentes à democracia, com o objetivo de proporcionar, principalmente aos educandos das classes desprivilegiadas, o envolvimento em movimentos sociais para tornar a sociedade mais livre e igualitária.

De acordo com este prisma, a gestão educacional deveria se preocupar com a autonomia do educando; com um ensino que priorizasse a formação da consciência e das habilidades do indivíduo, adequadas à vida adulta e à libertação da tutela do educador.

A visão civil democrática da educação não nota contradição entre a formação do cidadão e a formação do profissional, da futura mãe, do esportista, do intelectual, etc.

> O laço que une os procederes educativos é o respeito e a preocupação pela autonomia do educando, portanto, pela autoformação de sua consciência e pela sua gradativa capacitação para se libertar da tutela do educador e poder prosseguir, sozinho ou em companhia de seus pares, sua auto-educação. (SINGER, 1995, p. 5)

Haja vista que a perspectiva civil democrática propõe uma reforma capaz de democratizar o ensino, isto é, sugere uma gestão escolar preocupada com a formação integral do educando, com uma escola que funcione com o envolvimento de todos da comunidade, é passível de compreensão que o cotidiano escolar, juntamente com o envolvimento de seus problemas e soluções, é o instrumento de concretização da educação que forma e liberta.

Sob esse olhar, Russo (2005) defende que a Administração Escolar deve criar condições que favoreçam o processo de aprendizagem dos alunos, o qual pode acontecer com pouca ou muita eficácia e com baixa ou alta eficiência. Portanto, o trabalho escolar deve ser organizado segundo a natureza do processo de produção pedagógico.

Para atingir a finalidade da educação de cunho transformador, o projeto político-pedagógico articulado no dia-a-dia escolar cumpre o papel de mediador na gestão, pois disponibiliza "[...] ações que podem contribuir para que, com os recursos existentes e disponíveis, se 'produza' o máximo de educação possível, ou seja, que a escola atenda o maior número de alunos com a melhor (qualidade?)." (RUSSO, 2005, p.33)

Enfim, para que a gestão escolar promova ações que assegurem a qualidade do ensino se faz necessário elaborar os objetivos da educação conforme sua natureza e especificidade. Para

que não se viole a natureza do processo pedagógico e se entregue o trabalho docente à alienação oriunda dos pressupostos capitalistas.

Já a segunda perspectiva, denominada visão produtivista da educação, adverte que a educação tem a função de instruir e desenvolver habilidades no educando, capazes de integrá-lo, o mais vantajosamente possível, no mercado de trabalho em que sua individualidade se traduza em favorecimento material culminando em um ganho social, pois o bem-estar de todos é resultado da soma dos ganhos individuais. Sob essa vertente, Paul Singer (1995) esclarece que é no interior da escola que acontece a preparação dos indivíduos para o mercado de trabalho, denominada pelos economistas de acumulação de capital humano.

Conforme a visão produtivista descrita por Singer (1995), é preciso adequar a organização escolar aos pressupostos do Capital Humano para que a educação promova o aumento da produtividade, o qual eleva o produto social acabando com a pobreza.

Sendo assim, tal perspectiva de educação destaca alguns aspectos do ensino público que necessitam de reformulações. O primeiro ponto destacado pela visão produtivista é o paternalismo, ou seja, a gratuidade do ensino não incentiva o aluno a melhorar e a evitar a repetência, mas sim o torna passivo diante da má qualidade do ensino. Para reverter esse entrave sugere-se que o ensino seja pago ou competitivo pautado na livre escolha dos pais.

Outro aspecto elencado é que o ensino público não atende o mercado de trabalho. Dessa forma, acredita-se que a rede escolar deveria ser julgada pelos critérios de mercado concorrencial em que os alunos e seus pais seriam avaliados pelo êxito na vida econômica e social e a escola avaliaria seus professores pelos mesmos critérios.

Portanto, a visão produtivista defende a competição baseada na lógica mercadológica como meio para promover a eficiência, isto é, qualidade vinculada a baixo custo com liberdade de escolha de cada indivíduo. (SINGER, 1995)

De acordo com a visão produtivista de educação aludida por Singer (1995), a qualidade da educação é julgada conforme o nível competitivo de cada aluno, pois demonstra na sua individualidade o desenvolvimento de habilidades necessárias à produtividade no mercado.

Com base no que fora exposto, o debate sobre a educação brasileira e sua finalidade fundamenta-se em duas posições:

> De um lado, a posição produtivista propõe reformas que são consistentes com a concepção liberal da sociedade. Do outro, a posição civil democrática clama pela preservação da escola pública em nome do direito universal à educação e

> enfatiza a necessidade de restaurar a base material indispensável para que a escola possa cumprir sua missão. (SINGER, 1995, p. 14)

Por fim, de acordo com o que fora narrado sobre a visão produtivista da educação e a visão civil democrática, pode-se afirmar que a primeira defende reformas que valorizam a "livre escolha" da escola pelo aluno transformando-o em cliente e o ensino numa moeda de compra e venda. Diante desse panorama, a gestão escolar inserida no contexto da competição de escolas se centra na eficiência e no aumento da qualidade do ensino ofertado divulgado nas avaliações externas. Já a visão civil democrática sugere uma gestão escolar que valorize o trabalho em equipe, acolhendo toda a comunidade e a formação crítica do sujeito.

No caso específico de Fernão, nota-se que há divergências entre a teoria e a prática, pois na teoria a administração escolar é considerada a mediadora de uma educação comprometida com a transformação social, com a superação da maneira como se organiza a sociedade capitalista, ou melhor, transmite a ideia de administração escolar ansiosa por uma práxis criadora capaz de trabalhar em conjunto com todos os profissionais da educação municipal para atingir os objetivos específicos da educação, próprios da visão civil democrática.

Entretanto, na prática, o que se percebe é uma administração preocupada com a produtividade, com a conquista de dados mensuráveis que traduzem falsamente a qualidade da educação, a qual atrela-se ao cumprimento dos conteúdos pelos professores sem se importar com a relevância dos mesmos para a criticidade dos estudantes.

Dessa forma, as parcerias estabelecidas entre as instituições de ensino público e privada reforçam a importância da administração escolar que direciona o processo de ensino-aprendizagem aos preceitos da eficiência e da eficácia, à cultura da organização do trabalho concorrencial.

Portanto, a realidade estudada reflete uma administração escolar que assume a tarefa de elaborar propostas e estratégias que garantam a produtividade da educação pública, condizente à visão produtivista citada por Singer (1995) e à perspectiva de organização do trabalho na escola defendida por Russo (2005). Sendo assim, a administração escolar fernãoense exerce seu papel fundamental de controladora do trabalho docente.

Com o intuito de prosseguir a discussão sobre as diferentes administrações escolares, propõe-se, no próximo item, um ensaio sobre modelos de gestão escolar.

3.2- Modelos de Gestão Escolar

Compreender e identificar o modelo de gestão escolar que permeia a parceria entre a SME de Fernão e o COC requer uma breve discussão sobre os conceitos de gestão e administração empregados na educação brasileira com o intuito de contextualizar a introdução de elementos mercadológicos na orientação administrativa.

Ao examinar o movimento da administração educacional no Brasil, Silva Junior (2002) assinala o predomínio da noção de gestão sobre a de administração, o que acarreta o entendimento do significado de gestão como gestão empresarial, enfraquecendo a elaboração do conceito de gestão educacional. Dessa maneira:

> Identificando gestão com gestão empresarial, observa-se a crescente mercadorização dos critérios de gestão educacional, com a prevalência da lógica do mercado educacional sobre a lógica do direito à educação. Prevalecendo a lógica do mercado educacional como campo de conhecimento e de investigação. (SILVA JUNIOR, 2002, p. 199)

O debate sobre o significado e uso dos termos direção e gestão no âmbito da administração educacional marcou os movimentos da reforma educacional ocorridos no início da década de 1990.

Para explanar sobre o tema, o autor supracitado apoia-se em Barroso (1995), que ressalta a distinção entre direção e gestão, ou seja, a primeira estaria vinculada ao sentido político que estabelece valores e orientações, enquanto que na segunda prevalece o sentido técnico que requer habilidade de organização e de implementação.

Sob esse aspecto, Silva Junior (2002) declara que se faz necessário refletir sobre as consequências práticas do esquecimento do estudo da administração escolar em prol do conceito de gestão escolar que se atrela aos adjetivos democrática e participativa, sem especificar seus mecanismos.

Ainda, é preciso mencionar que os termos democrática e participativa sobrepõem-se ao conceito de Administração Pública, fortalecendo a ideia de administração segundo critérios, valores e interesses da administração privada. Logo, a introdução de princípios empresariais de gestão provoca a mercadorização da gestão educacional, o que não condiz à natureza da educação.

Ao observar criticamente as informações obtidas nas entrevistas realizadas com a Secretária da Educação e com professoras do município pesquisado, foram notadas discrepâncias que reforçam a distância de objetivos no discurso e na prática. De acordo com as explanações da Secretária, a gestão escolar baseia-se nos preceitos da democracia, da coletividade, do trabalho em equipe, em que a ação administrativa primeiramente escuta as necessidades da comunidade através de reuniões e conversas informais para depois elaborar os objetivos educacionais e, assim, satisfazer as exigências sociais. Este tipo de administração condiz ao modelo de relevância cultural, descrito por Singer (2007).

Contudo, ao considerar a opinião de outros protagonistas educacionais de Fernão notamos que a prática é contraditória, indicando uma administração que prioriza a eficiência econômica em que o administrador relaciona seu trabalho aos valores da economia e da produtividade, em outras palavras, o administrador deve ser capaz de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos materiais e humanos em prol do lucro.

A suposição sobre a contradição do discurso e prática do modelo de gestão escolar empregado pela SME de Fernão está fundamentada na fala de uma das professoras que, sobre a questão da participação da comunidade durante o processo de contrato da parceria entre a SME e o COC, respondeu: "[...] Olha, diretamente com os pais não, mas como é um material bom, depois de já estar sendo usado houve a aprovação dos pais, eles gostaram. Antes não". (PROFESSORA A)

Tem-se ainda uma observação feita pela Secretária da Educação sobre os recursos materiais disponíveis. Segundo a mesma, elaborar o próprio material didático através de xerox e compra de livros complementares requeria muito dinheiro e exigia desprendimento dos profissionais da educação e às vezes não surtia resultados pedagógicos satisfatórios para a qualidade do ensino e para a formação, tanto social quanto profissional, dos educandos. Em suma, tais justificativas para a parceria entre prefeitura e COC condizem ao modelo da eficiência; à lógica do mercado.

Ponderando a oposição entre o discurso e a prática da gestão escolar praticada no município estudado, serão discutidos conceitos relacionados ao tema, tais como: autonomia, participação, papel do diretor, tomada de decisão, etc.

Ao analisar as quatro fases da trajetória administrativa da educação brasileira durante a Era Republicana, as quais foram denominadas fase organizacional, fase comportamental, fase

desenvolvimentista e fase sociocultural, Sander (2007) caracterizou quatro modelos de gestão da educação segundo a natureza do critério de desempenho administrativo: eficiência, eficácia, efetividade e relevância, pressupostos que orientam a prática diária dos administradores educacionais e gestores escolares.

Para o autor em questão, o modelo de administração para a eficiência econômica baseia-se nos princípios gerais de organização e gestão elaborados no início do século XX, no contexto da Revolução Industrial. Desse modo, as instituições escolares eram vistas e organizadas como sistemas fechados sob fundamentação do conceito de eficiência.

O termo eficiência advém das teorias da escola clássica de administração elaboradas por Fayol, que defendeu o modelo processual de administração geral e industrial; por Taylor, que estudou o tempo e movimento na atividade industrial; e por Weber, que denominou a burocracia como modelo de eficiência funcional que significa ação, força, virtude de produzir e é o critério econômico que está relacionado aos preceitos de racionalidade econômica e produtividade operacional, sem considerar seu conteúdo humano e político e sua natureza ética.

Sob esse olhar, o indivíduo eficiente é aquele que desempenha o máximo de seu trabalho com o mínimo desperdício de recursos econômicos e materiais.

Portanto, Sander (2007) faz referência à administração educacional e à gestão escolar firmadas nas concepções da lógica econômica, da racionalidade industrial e da produtividade operacional, as quais descaracterizam a natureza ética da prática educacional.

Já a gestão da educação fundamentada no modelo de administração para a eficácia pedagógica, é oriunda da escola comportamental de administração e das práticas de enfoque psicossociológico baseado nas relações humanas. Os teóricos desta administração – Follet, Mayo, Bernard e Simons – definem a organização como um sistema orgânico que promove a integração funcional de seus elementos constitutivos, sob o conceito de eficácia.

Segundo Sander (2007), o termo eficácia significa ter a capacidade de produzir o resultado desejado, isto é, é o critério institucional que indica a habilidade administrativa para alcançar metas estabelecidas.

Transferida à educação, a eficácia da administração centra-se na execução dos objetivos educacionais elaborados de acordo com a especificidade pedagógica das escolas e sistemas de ensino e sobreleva o critério de eficiência econômica. Não obstante, a administração da educação e a gestão escolar conceituada pela eficácia como critério de desempenho pedagógico "[...]

incentivam a eficiência econômica, na medida em que ela contribuir para a consecução dos objetivos específicos das instituições educacionais". (SANDER, 2007, p.79)

Por conseguinte, o mesmo autor explica a administração para a efetividade política baseada no modelo de gestão escolar da administração para a efetividade, que significa realizar, cumprir, concretizar; deriva da ideia de administração para o desenvolvimento institucional e a organização é defendida pelos teóricos como um sistema aberto e adaptativo.

O critério político da efetividade manifesta a capacidade administrativa para realizar as demandas concretas feitas pela comunidade, ou seja, este conceito está associado ao de responsabilidade social – accountability. Sendo assim, a ação administrativa pautada na filosofia solidária e na metodologia participativa responde às necessidades elencadas pelos participantes da comunidade.

Portanto, os administradores que fundamentam sua prática na efetividade como critério de desempenho político estimulam a eficiência econômica e a eficácia pedagógica conforme satisfazem as exigências sociais da comunidade. (SANDER, 2007)

De acordo com Sander (2007), a administração para a relevância cultural origina-se de teorias interacionistas atuais preocupadas com o desenvolvimento humano sustentável e a promoção da qualidade de vida na educação e na sociedade.

O termo relevância significa levantar, salientar, valorizar e é o critério cultural que avalia o trabalho administrativo conforme sua importância para a coletividade.

Sob este aspecto, a relevância como critério de desempenho cultural direciona a prática administrativa ao "[...] desenvolvimento humano e a qualidade de vida dos participantes das instituições educacionais e da sociedade como um todo". (SANDER, 2007, p. 85)

Tendo como base as proposições de Sander (2007) sobre os modelos de gestão escolar definidos conforme o critério de desempenho administrativo, pode-se dizer que a dialética entre teoria e prática da gestão escolar da SME de Fernão oscila entre o modelo de administração para a relevância cultural que preza a participação cidadã enquanto motor propulsor do desenvolvimento humano sustentável e o incentivo da qualidade de vida na educação e na sociedade e o modelo de administração para a eficiência econômica, da racionalidade industrial, desconsiderando a natureza específica da prática educacional.

3.3 O modelo de gestão escolar no município de Fernão

A reforma educacional atual tem contemplado discussões sobre a gestão escolar, sobre a organização das escolas, sobre o envolvimento da comunidade nesse processo, bem como a atuação do governo no que tange às responsabilidades do Estado, da sociedade e dos profissionais da educação.

Sob essa vertente, Vieira (2006) discorre, com base na legislação, sobre a direção de escolas sob três perspectivas de gestão: gestão educacional, gestão escolar e gestão democrática.

Para a autora, a escola é a instituição responsável pela transmissão da informação e do conhecimento sistematizado; é o local onde crianças, jovens e adultos reúnem-se para aprender e ensinar, configurando-se como uma comunidade de aprendizes em que a gestão escolar volta-se para a aprendizagem de todos os alunos.

Vieira (2006) destaca que a gestão educacional se expressa por meio da organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais; das diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional e da oferta de educação escolar pelo setor público e privado.

A educação é tarefa compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios em regime de colaboração, cabendo a cada ente federado sua incumbência. Dessa forma, é responsabilidade da União coordenar e articular os níveis de sistemas; dos Estados e do Distrito Federal elaborar e executar políticas e planos educacionais, conforme os planos nacionais e aos Municípios organizar, manter e desenvolver o sistema de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. É oportuno salientar que, embora compartilhem obrigações, cada um dos entes federados tem atribuições próprias com relação à oferta da educação e, por isso, há diferenças entre regiões e Estados permitindo uma gestão frágil que oscila conforme a vontade do gestor em exercício.

Sendo assim, o desafio da gestão da educação nacional é criar e sustentar um plano de colaboração mútua entre as instâncias do Poder Público que garanta o direito de todos os estudantes.

Nessa perspectiva, a escola tem a função de elaborar e executar a proposta pedagógica de forma a promover o avanço escolar de todos os alunos e assegurar a gestão de seu pessoal, dos

recursos materiais e financeiros, contemplando a participação da comunidade. A gestão escolar tem o dever de proporcionar meios para tanto.

Não obstante, a gestão educacional refere-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; articula-se à política educacional; situa-se na esfera macro enquanto que a gestão escolar centra-se no âmbito da escola; atrela-se à proposta pedagógica; insere-se na esfera micro. Portanto, ambas se articulam e se justificam, pois o motivo de existir da gestão educacional é a escola e o trabalho desenvolvido nela para promover o ensino e a aprendizagem.

Para a autora, a gestão democrática é um desafio a ser superado tanto na elaboração das políticas educacionais quanto no dia-a-dia escolar, uma vez que concede aos sistemas de ensino autonomia para definirem suas prioridades e especificidades com o envolvimento de todos os profissionais da educação e a comunidade escolar. Entretanto, vale registrar que todo esse processo é construído ao longo dos anos escolares e não de maneira imediata.

Considerando a complexidade do processo, a referida autora cita, como exemplo, a maneira como o Estado do Ceará interpretou o princípio da gestão democrática divulgado nos documentos oficiais e promoveu a eleição para diretores.

O Estado do Ceará construiu e consolidou a eleição direta para diretores após cumprimento de provas de seleção técnica. Com o intuito de não ultrapassar as fronteiras escolares, o processo foi gradativamente aperfeiçoado com a elaboração de uma cartilha de orientações para a formação de integrantes de comissões eleitorais nos diversos níveis.

Essa forma de acesso ao cargo de diretor aponta aspectos positivos, tais como: a importância da eleição para a comunidade escolar; a legitimação da figura do diretor através da escolha pela comunidade; a identificação de uma escola que apesar das dificuldades caminha para uma gestão mais democrática e aberta à comunidade; a existência de recursos na escola, o que representou passo decisivo na conquista de sua autonomia e a melhoria do acesso e da permanência dos alunos na escola, da formação docente e do acompanhamento pedagógico.

No entanto, vale destacar que a metolodogia de escolha de dirigentes empregada no Estado do Ceará ainda apresenta características rançosas que não suscitaram práticas coletivas vinculadas ao sucesso da aprendizagem dos alunos, evidenciando que a gestão democrática ainda é um processo em construção.

De acordo com Luck (2006), a gestão educacional dos sistemas de ensino e de suas escolas atua e organiza a ação educacional para articular as condições estruturais, funcionais,

materiais e humanas com o intuito de promover a aprendizagem dos alunos para que se tornem capazes de superar os desafios impostos pela sociedade complexa, globalizada e da economia.

Para tanto, a gestão escolar tem adotado estratégias participativas e democráticas em que dirigentes, funcionários ou usuários firmam parcerias para vencerem os problemas e melhorarem as práticas educativas, sob respaldo do princípio de que a educação não é apenas responsabilidade do governo, mas de instituições e membros da sociedade. Contudo, tal perspectiva colaborativa cria desafios para os gestores escolares em se posicionarem de forma cooperativa com a comunidade porque os interesses se divergem.

Dessa maneira, cabe ao diretor de escola superar seu papel de cumpridor de normas, determinações e regulamentações oriundas dos órgãos centrais, isto é, deve desvencilhar-se de uma postura burocratizada e hierarquizada que consiste em controlar, supervisionar e guiar a escola conforme regras criadas pelo sistema de ensino.

Ao aceitar mudança na função, o gestor escolar promoverá uma prática de trabalho compartilhada e em equipe com ações integradas e coletivas capazes de tornar a escola um ambiente humanizado.

Sob esse paradigma, a autora em questão cita certos desdobramentos da gestão educacional, sendo: descentralização do ensino, gestão democrática e autonomia. No entanto, nesse momento do trabalho, é oportuno apresentarmos a perspectiva de autonomia na gestão escolar.

Luck (2006) ressalta que o conceito de autonomia da escola atrela-se ao processo de transformação social cobrado pela sociedade do conhecimento da escola. Sendo assim:

> A autonomia da gestão escolar evidencia-se como uma necessidade quando a sociedade pressiona as instituições para que promovam mudanças urgentes e consistentes, em vista de que aqueles responsáveis pelas ações devem, do ponto de vista operacional, tomar decisões rápidas para que as mudanças ocorram no momento certo e da forma mais efetiva, a fim de não se perder o *momentum* de transformação. (Luck, 2006, p.62)

Para a referida autora, a autonomia da gestão escolar empregada de forma política e formadora gera a responsabilidade social de todos com relação às escolas e aos processos educacionais. Entretanto, "as experiências de descentralização e concessão de autonomia à rede de ensino em alguns países têm indicado que às escolas é permitido utilizar seus próprios

recursos, ideias, projetos e valores num contexto configurado pela ausência material do próprio Estado". (MARTINS, 2002b, p.96-97 apud SOUZA, 2005, p. 45)

> A autonomia, portanto, se edifica na confluência, na negociação de várias lógicas e interesses; acontece em um campo de forças no qual se confrontam e equilibram diferentes poderes de influência, internos e externos. Por isso, a autonomia de uma escola, a gestão democrática da escola, deve ser cuidadosamente trabalhada, para não camuflar autoritarismos, nem fomentar processos de desarticulação e voluntarismos. (LUCE e MEDEIROS, 2006, p. 21)

Retomando o debate sobre a gestão escolar, Luce e Medeiros (2006), em seu ensaio sobre a gestão democrática na e da educação, questionam a dinâmica da administração das escolas e mencionam que as mesmas devem ser acompanhadas por todos os cidadãos, rompendo com as fronteiras entre aqueles que planejam as ações educativas e aqueles que executam. Dessa forma, advertem que a participação deve estar presente nos processos democráticos.

As autoras relacionam gestão democrática da educação à elaboração de ações que propiciam a participação social na formulação de políticas educacionais, no planejamento, nas tomadas de decisões, a fim de garantir a presença de todos os envolvidos nas unidades de ensino.

Então, a administração escolar pautada nos preceitos democráticos é aquela que visa o compromisso da escola pública com a comunidade a que serve, de forma que todos participem da organização.

Atrelando-se à realidade estudada, é possível identificar que a Secretária da Educação de Fernão define estratégias de participação dos pais e desenvolvimento de programas de gestão participativa na escola, como apresentação pública dos resultados de projetos pedagógicos desenvolvidos ao longo dos bimestres letivos e ainda aponta que a participação da comunidade local consiste nas visitas permitidas aos responsáveis dos estudantes para verificarem o resultado das aulas ministradas pelos professores, como pode-se notar:

> Ai eu penso assim: não é um programa específico que a gente faz um projeto, mas essa abertura a gente tem sabe, os professores aqui vierem pra creche sabe, se eles quiserem trabalhar na creche, se quem tá na creche quiser trabalhar na educação infantil aqui na escola e assim os *pais virem, os pais conhecerem, a gente faz palestra, a gente promove gincana (...) a cada bimestre, semestre, a gente faz as apresentações e a gente vê que os pais participam, que eles gostam, eu acho que isso ajuda, contribui.* (ENTREVISTA 2, SECRETÁRIA, grifo nosso)

A respeito da gestão participativa e popular, Luce e Medeiros (2006, p. 16-19) reconhecem, lidam com as diferenças para aprimorar as relações humanas e promover a ruptura com as tradições e afirmam que a gestão democrática da educação está relacionada à criação de ações que garantem o envolvimento de todos os profissionais das unidades de ensino e comunidade.

Ao analisar a definição de gestão participativa proferida pela Secretária da Educação de Fernão, sob a perspectiva de gestão apresentada pelas autoras supracitadas, compreende-se que as políticas educacionais do município em questão necessitam de reflexões, discussões entre os protagonistas da pasta educacional, haja vista que a participação de todos na educação não pode resumir-se a reuniões festivas, comemorações cívicas e trabalho voluntário dos pais em gincanas e palestras.

Lima (1996) define que um modelo de gestão escolar existe empiricamente na e pela ação, por isso é um constante processo de criação e recriação pois, quando posto em prática, assume uma nova roupagem devido ao confronto de lógicas, orientações e convicções em uso.

Ao realizar um estudo da escola enquanto organização, o referido autor ressalta a complexidade de se interpretar e compreender os elementos que norteiam os processos de decisão existentes nas organizações, destacando quatro modelos organizacionais: modelo político, modelo de sistema social, modelo racional/burocrático e modelo anárquico.

O modelo político destaca a racionalidade política, caracteriza-se pela divergência de interesses, falta de objetivos claros, comum a todos e a necessidade do conflito. Mesmo sendo difícil aplicá-lo ao estudo da escola pública por causa do controle do Estado, ele realça a conflitualidade de interesses e ações dos profissionais da educação, que possibilita intervenções e incita mudanças.

Já o modelo de sistema social, enfatiza o estudo da organização informal, dos processos de integração, de interdependência e de colaboração, afirmando a existência de consenso entre os objetivos. Esse modelo relaciona-se à cultura organizacional que privilegia o consenso, a adaptação ao ambiente e a estabilidade.

Para Lima (2003), o modelo racional está focalizado na realização de objetivos conforme a perspectiva instrumental, que é resultado de uma decisão deliberada e calculada, aproximando-se do modelo burocrático, o qual distancia erros e sentimentos.

O modelo burocrático pauta-se na decisão racional que preza pelo alcance de certas finalidades através de meios técnicos e de conhecimentos. Nesse sentido, a racionalidade burocrática é uma racionalidade instrumental e técnica.

Portanto, o modelo burocrático, da racionalidade, é característico do mercado que destaca o consenso, a certeza e a estabilidade.

> O modelo burocrático, quando aplicado ao estudo das escolas, acentua a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objectivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter *preditivo* das acções organizacionais. É, de resto, o modelo de análise predominante nos estudos sobre a escola, apesar das crescentes críticas que lhe vêm sendo dirigidas, e de algumas dificuldades na própria aplicação do modelo à escola. (LIMA, 2003, p. 24-25)

A escola enquanto uma organização burocrática fundamenta-se na rigidez das leis e dos regulamentos, na hierarquia, na organização formal e na especialização, isto é, em elementos mais ou menos estáveis, em papéis estruturados e tarefas especializadas.

Já o modelo anárquico apresenta objetivos pouco claros e tecnologias incertas, contrariando o modelo racional ou burocrático. Parte-se do propósito de que qualquer organização, sobretudo organizações educativas ou públicas, pode ser compreendida como uma anarquia organizada que se caracteriza por três tipos de ambiguidade:

> 1) Objectivos e preferências inconsistentes e insuficientemente definidos e uma intencionalidade organizacional problemática;
> 2) Processos e tecnologias pouco claros e pouco compreendidos pelos membros da organização;
> 3) Participação fluida, do tipo *part-time*. (LIMA, 2003, p.30)

No modelo anárquico, os objetivos são vagos, os procedimentos são de simples tentativa-erro e a participação depende do envolvimento e interesse de cada um.

Lima (2003) aponta que um dos desafios do funcionamento da escola enquanto organização burocrática, integrada num sistema de ensino, público e centralizado é o atendimento de suas reais necessidades.

O modelo de gestão adotado por Fernão, inspirado no modelo burocrático, encaminha uma prática infundada que não condiz às teorias empregadas nos documentos oficiais do município e ao discurso utilizado pelos profissionais da educação, uma vez que as principais

funções e atuação frente à SME de Fernão que a Secretária descreve encaminham a direção escolar ao centralismo das decisões, como podemos notar:

> Bem, aqui, como a escola é pequena não tem um número de aluno muito grande, então não comporta nem diretor nem vice, só coordenador pedagógico. E, pensando na secretaria municipal, é (...) eles acham que dá pra gente conciliar como secretário e como coordenador pedagógico. Então, frente à secretaria sou responsável pela merenda, pelo transporte, pelo conselho tutelar, pela creche, pelos conselhos do Acessa São Paulo, brinquedoteca, enfim, e acabo sendo responsável por tudo isso. (ENTREVISTA 2, SECRETÁRIA, sic)

Portanto, podemos observar que a Secretária da Educação de Fernão tornou-se responsável pela maioria das tarefas da pasta da educação, o que pode implicar na centralização das tomadas de decisão, enfraquecendo a participação da comunidade local, a qual conhece suas reais necessidades.

Afonso (2003, p.21) afirma que formas de gestão utilizadas nas empresas, as quais funcionam conforme a economia de mercado, ansiosa por lucros, estão sendo transplantadas para as escolas públicas.

Para o autor, essa nova gestão pública atribui ao gestor uma centralidade organizacional, já que ele é o único responsável pela concretização de metas e objetivos definidos pelos órgãos centrais. Essa concepção de gestão configura uma relação de poder e autoridade nos sistemas educacionais, enfraquecendo os preceitos de gestão democrática, autonomia e decisão coletiva.

Segundo Ball (2001), a gestão tem sido elemento importante na reengenharia cultural do setor público, pois procura reestruturar as relações de poder, transformando os regimes ético-profissionais das escolas e substituindo-os por regimes empresariais competitivos.

Desse modo:

> O ato do ensino e a subjetividade dos/as professores/as alteram-se profundamente no contexto do novo panopticismo da gestão (da qualidade e excelência) e perante as novas formas de controle empresarial (através de marketing e competição). Todavia, no seio de tudo isto, dois efeitos aparentemente conflituosos são gerados: por um lado, o aumento da individualização, que inclui a destruição das solidariedades baseadas numa identidade profissional comum, na filiação sindical e na construção de novas formas de filiação institucional e, por outro, a geração de uma "comunidade" – cultura corporativa – que envolve a reconfiguração das relações entre o compromisso individual e a ação na organização. (BALL, 2001, p.109)

Em suma, considerando que a gestão propagada, de acordo com estes moldes, funciona de dentro para fora, o gestor é a peça chave na organização das escolas. É quem impulsiona e

envolve todos os atores escolares, de forma que se sintam responsabilizados e comprometidos com o cumprimento das metas das escolas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a descrição dos dados e da análise realizada à luz do referencial teórico, é possível destacar algumas constatações com o intuito de responder às questões levantadas nesta pesquisa.

A primeira constatação a que se chega após a leitura e a interpretação dos dados levantados, é a de que a inovação da gestão escolar prometida pela descentralização, via municipalização do ensino fundamental e não de uma política preocupada com o desenvolvimento social.

Desse modo, o processo de descentralização do ensino vem sendo desenhado pela perspectiva neoliberal que prega a transparência de tarefas educacionais para níveis inferiores sob o propósito de reduzir gastos. Baseando-se em tais proposições, o papel do Estado é revisto, tornando-se regulador do desenvolvimento econômico e social e não mais promotor.

Concomitantemente às discussões acerca da gestão inovadora vinculada à descentralização, criou-se o FUNDEF, um mecanismo indutor da municipalização do ensino fundamental, pois apoiava-se na quantidade de alunos matriculados na rede pública municipal para contabilizar o montante final encaminhado à prefeitura.

No Estado de São Paulo, especificamente, o processo de municipalização do ensino se fortaleceu a partir da criação do Decreto 43.072/98, denominado Termo de Convênio, que destacava a necessidade de se estabelecer uma ação conjunta entre a Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo e os municípios paulistas para promover melhorias no ensino fundamental e consolidar o processo de descentralização.

Entretanto, vale registrar que muitos municípios paulistas não possuem condições financeiras para arcar com o ensino fundamental ou, considerando a falta de experiência para assumir essa nova tarefa, valem-se de assessorias externas para oferecerem educação de qualidade. Para tanto, buscam as fórmulas do sucesso em instituições privadas, tais como: Sistema de Ensino Objetivo, Seta, Sistema de Ensino Positivo e Sistema COC de Ensino, os quais vendem seus pacotes educativos às redes públicas municipais sob a suposição de que, dessa maneira, poderão ofertar educação digna de escola privada.

Nesse sentido, foi possível identificar, na Região Administrativa de Marília, o município de Fernão, que a partir do ano de 2007, passou a adotar os Kits escolares do Colégio Oswaldo Cruz (COC).

Os dados coletados durante a realização desta pesquisa apontaram que a parceria entre a Secretaria Municipal da Educação de Fernão e o Colégio Oswaldo Cruz (COC) se deu por acaso, demonstrando que o Poder Público preocupa-se muito mais com sua imagem diante dos eleitores do que com a qualidade dos serviços prestados. Faz-se essa observação com base nas entrevistas realizadas com a Secretária Municipal, que destacou o fato de os alunos se sentirem "chiques" por terem em mãos, e de forma gratuita, um material de excelente qualidade.

Pensando nisso, devemos registrar que a parceria promovida entre o Poder Público e o Poder Privado, sob o respaldo da excelência privada na gestão dos serviços educacionais, poderá acarretar grandes prejuízos às esferas municipais, uma vez que ficarão cada vez mais dependentes de assessorias privadas.

Portanto, a parceria dos setores públicos e privados encaminha a gestão dos serviços sociais à privatização e financia instituições privadas com o dinheiro público oriundo de impostos dos munícipes.

Ainda, o modelo de gestão adotado por Fernão baseia-se numa organização educacional típica dos moldes burocráticos, uma vez que emprega a racionalidade burocrática que focaliza os objetivos e procura atingi-los através de meios técnicos e de conhecimentos.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Educação não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: _____. **O público e o privado na educação:** interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-166.

AFONSO, A. J. Escola pública, gerencialismo e accountability. **A Página**, ano 12, n.126, p. 21, ago./set. 2003.

APEOESP. **Financiamento da Educação no Brasil e no Estado de São Paulo:** impactos do FUNDEB. Disponível em: <http//www.apeoesp.org.br>. 2007. Acesso em: 22 fev. 2009.

_____. **Estudo sobre o Fundef, a QESE e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo**. Disponível em: <http//www.apeoesp.org.br/municipalização/htm>. 2004. Acesso em: 6 jan. 2009.

ARELARO, L. R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasses democrático ou mistificação política? **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 899-919, out. 2007.

_____; GIL, J. **Política de Fundos na Educação:** Duas posições. Disponível em: <http//www. http://www.adufpa.org.br/reform_univ/artigos/Poltic_fundos_educ.htm>. 2006. Acesso em: 20 fev. 2009.

_____. Um balanço da municipalização do ensino. In: _____; VALENTE, I. **Educação e Políticas Públicas**. São Paulo: Xamã, 2002. p. 9-43.

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

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, J.; VISEU, S. A emergência de um mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 897-921, set. 2003.

BRASIL. Breve histórico. In: _____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 18-22.

BUENO, M.S.S; DOURADO, L. F. O público e o privado em educação. In: WITTMAN, L.C.; GRACINDO, R.V. (Orgs). **Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil:** 1991 a 1997. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 77-91.

CASASSUS, J. Una conversación acerca de las relaciones escuela/mercado y sus efectos en la desigualdad. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, set. 2003.

_____. Desconcentração e descentralização educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p.11-19, ago. 1990.

CASTRO, A. M. D. A. Mudanças tecnológicas e suas implicações na política de formação do professor. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 49, p. 469-486, out./dez. 2005.

COC. **Geração do conhecimento.** Disponível em: <http://www.coc.com.br>. 2008. Acesso em: 26 mar. 2009.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da Educação Básica?, **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006.

_____. **O Fundef e o orçamento da educação:** desvendando a caixa preta. São Paulo: Autores Associados, 1999. 122p.

DELGADO, F. M. **As inovações da gestão na rede municipal de Marília:** Gestão Nota 10. Marília, UNESP. TCC, 2006. 77p.

FARIA, S. M. V. Introdução. In: **Políticas educacionais paulistas da década de 90**: a reorganização da rede pública escolar – uma experiência compartilhada. Marília, UNESP, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2000.

FERNÃO (Município). **Lei n. 377, de 19 de março de 2007**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Disponível em: <http//www.fernao.gov.br>. 2007. Acesso em: 12 jan. 2009.

_____. **Lei Orgânica do Município de Fernão**. Disponível em: <http//www.fernao.gov.br>. 1997. Acesso em: 12 jan. 2009.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Série Pesquisa, 2008. 80p.

GIL, A. C. Delineamento da pesquisa. In: _____. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5 ed. São Paulo: Atlas. 1999. p. 64-74.

GUIMARÃES, J. L. **Desigualdades regionais na educação**: a municipalização do ensino em São Paulo. São Paulo: UNESP, 1995. 197 p.

LIMA, M. R. C.; MAIA, G. Z. A. Descentralização do ensino e administração da educação: perspectivas diante do cenário atual. In: QUAGLIO, P.; MAIA, G. Z. A.; MACHADO, L. M. (Org.). **Interfaces entre política e administração da educação:** algumas reflexões. Marília: Fundep, 2006. p. 28-64.

LIMA, L. C. O estudo da escola: De Organização Burocrática a Anarquia Organizada. In: _____. **A escola como organização educativa.** São Paulo: Cortez, 2003. p.15-43.

_____. Construindo modelos de gestão escolar. **Cadernos de Organização e Gestão Curricular**, n.4, p.1-18, 1996.

LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: _____. **Gestão escolar democrática:** concepções e vivências. Rio Grande do Sul: UFRGS. 2006. p. 15-25.

LÜCK, H. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. Petrópolis, R.J.: Vozes, Série: Cadernos de Gestão, p. 23-64, 2006.

MAIA, G. Z. A. Pesquisa etnográfica e estudo de caso. In: MACHADO, L. M.; MAIA, G. Z. A.; LABEGALINI, A. C. F. B. (Orgs). **Pesquisa em ação:** passo a passo. Marília: Edições M3T Tecnologia e Educação. 2007. p. 83-104.

_____. Reforma do estado, políticas públicas e administração da educação: descentralização/municipalização. Marília, 2006. Mimeografado.

MARCHELLI, P. S. O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, vol. 15, n. 56, p. 351-372, jul./set. 2007.

MARTINS, A. M. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional? In: BUENO, M. S. S.; MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C. (Orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. São Paulo: DP&A, 2004. p.151-175.

_____. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 120, p. 221-238, nov. 2003.

MENDES, B. M. M. Formação de professores reflexivos: limites, possibilidade e desafios. **Linguagens, Educação e Sociedade**, Teresina, n.13, p.37-45, jul./dez. 2005.

MILITÃO, S. C. N. Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: Restrospectiva Histórica. In: _____. **O processo de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo:** Uma análise do seu desenvolvimento na Região de Governo de Marília. Marília: UNESP, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2007. p. 48-83.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, set. 2002.

NEUBAUER, R. Descentralização da Educação no Estado de São Paulo. In: COSTA, V. L. C. **Descentralização da Educação.** São Paulo: Cortez, 1999. p. 168-202.

OLIVEIRA, C. Gestão da educação: União, Estado/Distrito Federal, município e escola. In: FERREIRA, N. S. C. MACHADO, L. M. (Orgs). **Política e Gestão da Educação:** Dois olhares. São Paulo: DP&A, 2002. p. 69-82.

_____. A municipalização do ensino brasileiro. In: _____. **Municipalização do ensino:** algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

_____. **A Emenda Constitucional 14/96 e os municípios paulistas:** algumas implicações. Disponível em:<http://www.educacaoonline.pro.br>. 1998. Acesso em: 20 jan. 2008.

OLIVEIRA, E. et al. Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba, vol. 4, n. 9, p. 11-27, maio/ago. 2003.

OLIVEIRA, R. P.; SOUZA, S. Z. L. Políticas de avaliação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p.873-895, set. 2003.

OLIVEIRA, Cleiton de. **Estado, município e educação:** análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo (1983-1990). Campinas, 1992, 337p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas.

PERONI, V. **Descentralização: racionalização de recursos ou maior controle social?** Disponível em:<http://www.ufmt.br/revista/arquivo/rev15/Peroni.html>. 2008. Acesso em: 03 fev. 2009.

PINTO, J. M. R. A Política recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus efeitos no Pacto Federativo, **Educação & Sociedade**, vol. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

RUSSO, M. H. Escola e Paradigmas de gestão. **Ecos**, São Paulo, v.6, n.1, p.25-42, 2005.

SANDER, B. Administração da Educação no Brasil. Brasília: Líber livro, 2007. 135p.

SANTAGADA, S.; WINCKLER, C. R. O Fundeb: novos horizontes para a educação básica? **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 39-46, out. 2007.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto 51.673, de 19 de março de 2007**. Estabelece a celebração de convênios objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do FUNDEB. Disponível em: <http://www.ceesp.sp.gov.br>. 2007a. Acesso em: 12 jun. 2009.

_____. **Decreto nº 43.072, de 04 de maio de 1998**. Disciplina a celebração de convênios, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. São Paulo: Diário Oficial, v.108, n.83, 05/05/1998.

_____. **Quadro comparativo da Educação no Estado de São Paulo:** Município de Fernão. Disponível em: <http//www.fiscalização/ensino/município.asp?mun=Fer>. 2007b Acesso em: 12 jan. 2009.

_____. **Governo do Estado investiu na capacitação de professores, na ampliação da rede física e em programas como a Escola da Família, que nos finais de semana movimentou quase 70 milhões de pessoas entre professores, alunos, pais e comunidades**. Disponível em:<http://www.info.edunet.sp.gov.br>. 2005. Acesso em: 22 fev. 2009.

_____. **Municipalização no Estado de São Paulo.** Disponível em:<http://www.info.edunet.sp.gov.br/municipalizacao>. 2004. Acesso em: 22 fev. 2009.

_____. **Decreto 30.375, de 13 de setembro de 1989**. Estabelece o Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.ceesp.sp.gov.br>. 1989. Acesso em: 12 jun. 2009.

SILVA JUNIOR, C. A. O espaço da administração no tempo da gestão. In: FERREIRA, N. S. C.; MACHADO, L. M. **Política e Gestão da Educação:** Dois olhares. São Paulo:DP&A. 2002. p. 199-211.

SINGER, P. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, n.1, p.5-15, jan/fev/mar/abr. 1995.

SOUZA, S. C.; BUENO, M. S. S. A mercantilização do Ensino Fundamental: experiências de quase-mercado educacional. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 2, p. 1-15, 2007.

_____ Descentralização do ensino: as políticas para o Brasil e a experiência paulista. In: **Desafios para construção da autonomía dos sistemas municipais de ensino de Catanduva, Lins e Mauá**. Marília, UNESP, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2005. p. 20-74.

SOUZA, S. Z. L.; PORTELA, R..; Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, 873-895, set. 2003.

TIRAMONTI, G. Después de los 90: agenda de cuestiones educativas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119. p. 71-83, jul. 2003.

VEIRA, S. F. Educação e Gestão: extraindo significados da base legal. In: LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. **Gestão escolar democrática:** concepções e vivências. Rio Grande do Sul: UFRGS. 2006. p. 27-42.

WHITTY, G.; POWER, S. Mercados educacionais e a comunidade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, 791-815, set. 2003.

_____. A escola, o estado e o mercado: a investigação do campo actualizado. **Currículo sem Fronteias**, v. 2, n. 1, p. 25-40, jan./jun. 2002.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Primeira entrevista realizada com a Secretária Municipal da Educação de Fernão

1- Qual é a dinâmica de funcionamento da Secretaria Municipal da Educação (SME)?

1.1- Não há coordenadora, diretora e vice-diretora?

1.2- Então não fica sob responsabilidade de uma pessoa só?

1.3- Fica nas mãos de uma única pessoa?

2- O que levou a SME de Fernão a adotar o material do COC?

3- A equipe do Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME) que procurou a escola? Por quê?

3.1- Então foi por um encontro casual?

4- Há alguma forma de contrato afirmado entre COC e SME? Tem validade? Como se renova?

4.1- Antes de renovar o contrato, o COC analisa os resultados obtidos pela SME com o propósito de averiguar se lhes é vantajoso ou é renovado automaticamente?

4.2- Os professores acreditam que compensa renovar o contrato?

5- Como foi a aceitação da comunidade escolar – professores e pais? Houve alguma reunião para serem informados sobre o programa Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME)?

5.1- A equipe do NAME participou?

5.2- Com que frequência, semanal, mensal, bimestral?

5.3- O que eles fazem quando vem na escola?

5.4- O que eles têm percebido com essas avaliações?

6- Quais são os mecanismos de avaliação que a SME adota para verificar a eficácia dessa inovação pedagógica? A partir de quais critérios?

6.1- Dos alunos e no geral dos professores.

6.2- O COC deixa para o professor escolher o tipo de avaliação ou envia modelo?

7- A qualidade da educação gerida pela SME melhorou após a adoção do material COC? Em quais aspectos?

7.1- E na matemática, houve melhora, já que alguns dados obtidos por avaliações externas ainda mostram a deficiência da matemática?

7.2- É o primeiro ano que adota o material?

8- Quais seriam os aspectos negativos da parceria com o COC?

9- Os professores recebem alguma capacitação do COC? De que maneira? Com que frequência?

9.1- Que é para a visita?

9.2- Os professores participaram de algum curso de educação à distância?

10- Essa capacitação condiz à realidade dos alunos? Respeita suas particularidades? De que maneira?

10.1- Eles disponibilizam CD-ROM como material de apoio para os alunos?

11- Com a adoção do material houve alteração no Projeto Político Pedagógico? Quais foram?

11.1- A equipe do NAME fez correções no Projeto Político Pedagógico da escola?

11.2- Não enviaram nenhum modelo de Projeto Político Pedagógico elaborado pela equipe?

12- Qual foi a dinâmica de municipalização de Fernão? Em que ano ocorreu? Você participou?

13- Que denominação é dada ao contrato entre a SME e COC?

14- Qual era a dinâmica da SME antes do COC? Como eram as aulas, o planejamento, a seleção dos conteúdos, material?

14.1- Vocês utilizavam material fornecido pelo Estado?

15- Como a senhora resumiria o NAME?

15.1- E a assessoria deles?

APÊNDICE B

Segunda entrevista realizada com a Secretária Municipal da Educação de Fernão

1- Como ocorreu o processo de municipalização do ensino fundamental de Fernão?

1.1 Partiu da vontade do prefeito de querer melhorar?

1.2- O Estado ajudou no custeio da assessoria?

2- O município já contava com atendimento ao ensino fundamental?

3- Houve participação da sociedade na definição das estratégias que envolveram o processo de municipalização? Em que medidas?

3.1- Há Conselho Municipal de Educação no município? Conselho do Fundef?

4- Após o inicio desse processo de municipalização a rede de ensino se ampliou? Número de alunos, de professores.

4.1- A que fator você atribui o aumento de número de alunos?

4.2- Então você acredita que essa conduta tenha atraído os pais a matricularem seus filhos, já que não são todos os pais que matriculam na educação infantil?

4.3- Como se fosse um depósito de alunos que não poderá dar atenção?

5- Há programas de gestão participativa na escola? Quais?

6- Quais as principais mudanças ocorridas no ensino fundamental após a municipalização?

7- Como você descreveria sua atuação frente à Secretaria Municipal de Educação? Quais suas principais funções?

7.1- Porque coordenador pedagógico e não diretor de escola?

7.2- E quantas salas de aulas seriam necessárias?

8- Há quanto tempo você é secretária da educação?

9- Qual o número de alunos matriculados na rede municipal de Fernão?

10- Quais são os níveis de ensino que a secretaria da educação atende?

10.1- Educação de Jovens e Adultos não atende?

10.2- Mas já foi aberto período de inscrição para os interessados?

11- Quais as principais mudanças na gestão após a parceria com o COC?

11.1- Na parte da administração da secretaria com a escola, quais foram as mudanças?

11.2- E o que eles mencionam nesses cursos?

11.3- Mas eles não dizem o que seria gestão para eles?

11.4- Eles conversam apenas sobre a administração pedagógica ou também retratam a administração de recursos.

11.5- Tem municípios que cobram dos alunos por esse material?

11.6- E o material apostilado dos alunos é consumível?

R: É sim. Tem assim, os anexos que eles falam que é pra recorte, colagem. Então os alunos ficaram com todo o material, levaram pra casa.

12- Como você avalia a parceria com o COC?

APÊNDICE C

Entrevista realizada com a Professora A

1- Há quanto tempo você trabalha nesta Unidade Escolar?

2- Qual foi a forma de provimento do cargo?
2.1- O processo seletivo efetiva o professor?

3- Houve participação dos professores da Unidade Escolar na definição de estratégias que envolveram o processo de contrato de parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e o COC? Em que medida?

4- Houve participação da comunidade na definição de estratégias que envolveram o processo de contrato de parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e o COC? Em que medida?
4.1- Mas não houve nenhuma reunião com os pais para saber a opinião deles?

5- Como foi a aceitação dos pais e dos alunos com a adoção do material elaborado pelo COC?

6- Quais foram os motivos que desencadearam a parceria entre o COC e a Secretaria Municipal de Educação?

7- Como você percebia a dinâmica de organização da Unidade Escolar antes de firmar parceria com o COC? E agora?
7.1- Os professores têm liberdade para escolher as atividades propostas no material de acordo com a realidade de cada turma?

8- A qualidade da educação melhorou após o contrato de parceria? E agora?
8.1- Os alunos conseguem acompanhar?

9- O COC oferece cursos de capacitação docente? De que maneira e com que freqüência?

9.1- Como foi esse curso?
9.2- E esse ano, já programaram alguma coisa?

10- De que forma o COC avalia os resultados de parceria?
10.1- O que consta no relatório?

11- Qual o modelo de gestão propagado pelo COC?
11.1- O pessoal do COC procurou conversar com os pais dos alunos para apresentar o material?
11.2- Nenhum pai pediu para participar da reunião?

12- Quais foram as mudanças ocorridas na organização, tanto pedagógica quanto administrativa, da Unidade Escolar após o contrato de parceria com o COC?
12.1- Quero dizer a parte burocrática que o professor deve cumprir como plano de ensino, plano de aula, diário, etc.

13- Quais as principais mudanças ocorridas no planejamento escolar após a parceria com o COC?
13.1- Tem aulas de reforço? É adotado o material do COC também nessas aulas?
13.2- Quando o pessoal do COC vem para a escola entram na sala de aula? Conversam com os alunos a respeito do próprio material, a fim de avaliar o rendimento deles e a prática docente em sala de aula?
13.3- O material condiz à realidade rural dos alunos?
13.4- Eles realizaram alguma avaliação com os alunos de Fernão parecida com o Saresp?

14- Como você avalia a parceria?
14.1- Se você pudesse mudar alguma coisa o que faria?
14.2- Eles participaram de algum HTPC?

APÊNDICE D

Entrevista realizada com a Professora B

1- Há quanto tempo você trabalha nesta Unidade Escolar?

2- Qual foi a forma de provimento do cargo?

3- Houve participação dos professores da Unidade Escolar na definição de estratégias que envolveram o processo de contrato de parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e o COC? Em que medida?

4- Houve participação da comunidade na definição de estratégias que envolveram o processo de contrato de parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e o COC? Em que medida?

5- Como foi a aceitação dos pais e dos alunos com a adoção do material elaborado pelo COC?

6- Quais foram os motivos que desencadearam a parceria entre o COC e a Secretaria Municipal de Educação?

7- Como você percebia a dinâmica de organização da Unidade Escolar antes de firmar parceria com o COC? E agora?

8- A qualidade da educação melhorou após o contrato de parceria? E agora?

9- O COC oferece cursos de capacitação docente? De que maneira e com que freqüência?

10- De que forma o COC avalia os resultados de parceria?

11- Qual o modelo de gestão propagado pelo COC?

12- Quais foram as mudanças ocorridas na organização, tanto pedagógica quanto administrativa, da Unidade Escolar após o contrato de parceria com o COC?

13- Quais as principais mudanças ocorridas no planejamento escolar após a parceria com o COC?

14- Como você avalia a parceria?