

ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DO INTERIOR PAULISTA COM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA A OFERTA EDUCACIONAL.

Vitor Mizuki (Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – Rio Claro)¹; Jaqueline dos Santos Oliveira(Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – Rio Claro)²
Políticas e Gestão Educacional

INTRODUÇÃO

Apesar das reivindicações históricas dos profissionais da educação para a melhora da qualidade do ensino prestado nos estabelecimentos públicos, os sucessivos governos, em seus diferentes níveis, vêm adotando políticas diversas daquelas exigidas, através da introdução da lógica neoliberal na oferta da educação pública (ADRIÃO, 2006).

A mais recente política já findada ocorreu com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) instituído pela Emenda Constitucional 14/96 e por sua regulamentação através da lei nº. 9.424/96. Este fundo teve como período de vigência os anos entre 1997 a 2006 e indicou mudanças substanciais com relação às responsabilidades dos entes federados e, nesse sentido, teve papel ativo na indução da municipalização das matrículas do ensino fundamental, antes amplamente ofertadas pelas redes estaduais (OLIVEIRA, 1999; ARELARO, 2002; BORGHI, 2000).

Concomitantemente a este processo de reestruturação das responsabilidades dos entes federados para com a oferta do ensino público, ocorre a implantação e o incremento de parcerias entre instituições públicas e privadas. Adrião e Borghi (2008) ao tratarem do assunto, evidenciam dados constatando a influência da municipalização para a implantação e ampliação das parcerias público-privado na oferta educacional paulista.

De outra forma, possivelmente o rápido processo paulista de municipalização das matrículas do ensino fundamental impulsionou a adesão de convênios por parte dos Executivos municipais, seja pela falta de recursos financeiros, seja pelo despreparo técnico (ADRIÃO; BORGHI,

2008).

Dados apresentados pela pesquisa interinstitucional, ainda em andamento, “Estratégias Municipais para a oferta da educação básica: uma análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo”, financiada pela Fapesp e desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), evidenciam que, dos 645 municípios paulistas, 299 firmaram alguma parceria para a oferta da educação pública.

Para aprofundamento empírico, a pesquisa supracitada vem realizando estudos de casos com amostra de municípios com diferentes tamanhos de redes de ensino, enfocando aqueles que firmaram parcerias para sistemas apostilados, sistemas de gestão e oferta de vagas.

Assim, com os dados levantados no desenvolvimento daquela pesquisa, este artigo, especificamente, objetiva indicar as mudanças organizativas dos sistemas municipais de ensino, com relação às Secretarias Municipais de Educação e ao trabalho escolar, que estas parcerias vêm acarretando.

Desta forma, trabalharemos aqui as informações decorrentes de 9 estudos de caso que analisam parcerias firmadas para *oferta de vagas*: Altinópolis, Hortolândia, Pirassununga, Piracicaba e Ribeirão Preto; e para *sistemas de gestão*: Cosmorama, Guariba, Limeira e São José dos Campos.

Para este trabalho, utiliza-se a definição jurídica de instituição privada, tal qual desenvolvida por Romualdo Portela de Oliveira (2005), segundo a qual, as escolas privadas dividem-se entre “sem fins lucrativos” e “com fins lucrativos”. Na primeira categoria estariam enquadradas as escolas e instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias. Já na segunda categoria enquadram-se aquelas escolas e instituições que obedecem à lógica do mercado e, portanto, objetivam a obtenção do lucro e de capital.

MUNICÍPIOS QUE FIRMARAM PARCERIAS PARA OFERTA DE VAGAS

A oferta de vagas em instituições privadas conveniadas com o Poder Público possui raízes históricas na educação brasileira, principalmente, na modalidade creche. Com o cenário político-educacional atual, esta etapa da educação infantil continua sendo ofertada por estas instituições, apesar da garantia de sua prestação pública desde a Constituição Federal de 1988. Entretanto, encontramos modificações expressivas neste cenário. Trata-se

da inserção das escolas privadas *strictu-sensu*, no conjunto de instituições subsidiadas pelo poder público. Ou seja, o Estado passa a financiar as diferentes instituições privadas, com e sem fins lucrativos, através de parcerias, para que estas ofertem vagas públicas. De outro modo, o atendimento em creche que, historicamente foi ofertado por instituições privadas, continua sendo ofertado por estas, entretanto, adota feições políticas atuais, delineadas pela lógica neoliberal (ARELARO, 2008).

Dos cinco municípios pesquisados que firmaram convênios para a oferta de vagas em creche, três o fizeram com instituições privadas sem fins lucrativos, quais sejam, Altinópolis, Pirassununga e Ribeirão Preto e outros dois municípios com instituições privadas *strictu-sensu*, através do “Programa Bolsa Creche”, quais sejam, Hortolândia e Piracicaba.

O município de Altinópolis, considerado de pequeno porte tendo uma população de 15.139 mil habitantes, estabeleceu parceria com instituição filantrópica no início dos anos 90 que vigorou até o ano de 2005, de acordo com entrevista dada pela Supervisora de Ensino A, à pesquisadora da Universidade de São Paulo de Ribeirão Preto (USP-RP) Teise de Oliveira Guaranha. A partir de 2005, o município passou a oferecer matrículas em creche de forma direta, ou seja, rompeu com a parceria para então ofertar matrículas em estabelecimento público (entrevista concedida a Teise de Oliveira Guaranha Garcia, em fevereiro de 2009). De acordo com a entrevistada, a supervisão e fiscalização da parceria eram realizadas pelas duas Supervisoras de Ensino e mais a Coordenadora de creches, que formavam equipe suficiente para tal atividade já que o município contava com apenas oito estabelecimentos escolares. Portanto, a parceria não teve implicação na organização da Secretaria Municipal de Educação.

Também no caso de Ribeirão Preto, pudemos constatar que as parcerias com instituições privadas sem fins lucrativos para oferta de vagas em creche, também vêm sendo estabelecidas há muito tempo. A Secretaria Municipal de Ensino de Ribeirão Preto, conforme previsto pela Lei Complementar nº. 826 de 22 de janeiro de 1999, conta com uma Divisão de Creches, ou Centro Educacional Infantil (CEI), vinculado ao Departamento de Educação.

O Sistema de ensino municipal de Ribeirão Preto foi criado pela Lei Complementar 1229, de 18 de julho de 2001, quando já estava instalado o Conselho Municipal de Educação (CME) criado em 1993, pela Lei

complementar 310, de 31 de dezembro de 1993. O CME foi criado com funções consultivas, deliberativas e normativas, sendo responsável pela emissão de pareceres sobre a assistência do município às instituições de ensino filantrópicas, comunitária e confessionais (Art. 2º, Inciso VIII).

Todos os convênios com creches, como informado pela Técnica A, são apreciados pelo Conselho Municipal de Educação (entrevista concedida à Teise de Oliveira Guaranha Garcia, em fevereiro de 2009). Dessa maneira, podemos afirmar que o município, ao criar seu Sistema de Ensino, já tinha a prática de gerir e fiscalizar os convênios para a oferta de vagas em creche, através do Conselho Municipal de Educação que foi criado em 1993. Dessa forma, podemos considerar que a parceria não impactou na organização da Secretaria Municipal de Educação já que os convênios precedem a própria criação da Secretaria.

Já Pirassununga, município considerado de médio porte com 67.787 mil habitantes, firmou convênio com instituição filantrópica durante o ano de 2003. Constatou-se que o convênio firmado pela municipalidade foi resultado direto de uma ação do Ministério Público que instaurou ação jurídica contra o Executivo municipal, na qual se exigia a imediata matrícula de duzentas crianças em creche. Para resolução desta Ação determinou-se a obrigação municipal de matricular a demanda exigida, sob pena de multa diária caso não fosse atendida. Portanto, sob pressão judicial, a Prefeitura Municipal de Pirassununga e a Fundação Educativa e Cultural El Shammah (FECES) firmaram convênio para oferta de vagas visando o atendimento da demanda exigida (BEZERRA, 2008).

Ainda de acordo com Bezerra (2008), a parceria entre as instituições teve a duração de apenas um ano devido a diversas denúncias sobre descumprimento da finalidade do contrato que estaria levando a gastos com a FECES para além do estipulado inicialmente.

A parceria não acarretou mudanças na organização da Secretaria e/ou do Sistema de Ensino. Entretanto, foi a única firmada sob circunstâncias de pressão de ordem judicial e de necessidade de rápido atendimento.

Por fim, temos a adoção do “Programa Bolsa Creche” por parte dos municípios de Piracicaba e Hortolândia, implantados nos anos de 2001 e 2005, respectivamente. Este programa consiste na subvenção de recursos públicos à iniciativa privada, ao estabelecer pagamento *per capita* em função do número de vagas disponibilizadas ao Programa por cada escola privada

strictu-sensu conveniada (DOMICIANO, ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

Para acompanhar o Programa, em ambos os municípios criou-se setores específicos nas Secretarias de Educação.

No município de Piracicaba, considerado de grande porte com população de 358.108 mil habitantes, criou-se o Programa Bolsa Creche no ano de 2001 através da Lei Municipal nº 5.081 de 19 de dezembro do mesmo ano, como estratégia de oferta de vagas para a educação infantil (DOMICIANO, 2006).

Para tanto, criou-se o Departamento de Regularização e Supervisão das Escolas Não Governamentais no mesmo ano de implantação do “Bolsa Creche”, que tinha como função: organizar/agendar visitas de Supervisão às escolas conveniadas; conferir documentação obrigatória das escolas interessadas no convênio; fiscalizar e conferir a lista de presença dos alunos assistidos pelo Programa; e pagar as escolas.

Já no ano de 2005 foi criado o Departamento de Planejamento, Controle e Gerenciamento de Dados (DPCGD), com o objetivo de organizar, controlar e gerenciar dados educacionais, como por exemplo, número de matrículas em estabelecimentos públicos e privados, servidores em efetivo exercício e regime de trabalho, infra-estrutura educacional, etc. Com isso, a partir do ano de 2007, todo o controle e gerenciamento do Programa Bolsa Creche foram transferidos para este Departamento, ficando a cargo do Departamento de Regularização e Supervisão das Escolas Não Governamentais somente o agendamento de supervisão aos estabelecimentos conveniados (DOMICIANO, 2006).

Em Hortolândia, município de grande porte com 190.781 mil habitantes (IBGE, 2007), o Programa foi regularizado por meio da Lei Municipal nº 1506/05, de 11 de março de 2005. Nesse mesmo ano, a Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SECEL) criou um Departamento para gerir e controlar o “Programa Bolsa Creche”. Este Departamento é responsável por encaminhar crianças às escolas conveniadas, contatar os responsáveis das crianças assistidas pelo Programa, esclarecer dúvidas da comunidade sobre o Programa e controlar e conferir a lista de presença dos alunos assistidos pelo Programa para posterior pagamento das escolas privadas ofertantes de vagas.

Interessante notar que a lei que dispõe sobre a estrutura e competência da Secretaria Municipal de Ensino, o decreto nº. 1.309, de 19 de outubro de

2004, apesar de não especificar a criação de Departamento ou Divisão responsável por eventuais parcerias, previu como uma das atribuições da Secretaria Municipal de Educação e Cultura a responsabilidade por: promover articulações com órgãos públicos e entidades privadas para a realização de convênios e parcerias; planejar, acompanhar e avaliar a expansão da rede física, tendo em vista o atendimento às demandas; e planejar e controlar o repasse de verbas vinculadas e demais recursos orçamentários, exercendo controle efetivo de sua aplicação; entre outros (decreto nº. 1.309, de 19 de outubro de 2004).

Desse modo, apesar de não termos nenhuma legislação criadora de tal Departamento, a própria atribuição, definida no ano de 2004 pelo decreto nº. 1.309 já previa a possibilidade da necessidade de regularização de toda a rede educacional ofertada e gerida pelo município, que foi materializada pela criação do referido Departamento.

MUNICÍPIOS QUE FIRMARAM PARCERIAS PARA SISTEMAS DE GESTÃO

Os municípios que firmaram convênios para aquisição de Sistemas de Gestão tiveram mudanças no que diz respeito à organização de seus Sistemas de Ensino e ao trabalho escolar.

Em 2003, tanto Guariba como Cosmorama, adotaram parceria com o Instituto Protagonistés para formação de gestores escolares municipais por meio do “Projeto Gestão para o Sucesso Escolar”, encerrando-se em 2004, e tendo a duração de nove meses, conforme entrevista com Diretora escolar de Guariba e com a Secretária de Educação de Cosmorama (entrevista cedida a Denise Pinheiro em 04 de maio de 2009 e 30 de março de 2009, respectivamente).

A viabilização do projeto ocorreu por meio das respectivas Secretarias Municipais de Educação, em contato direto com o Instituto Protagonistés, e ofertado a todos os gestores da rede municipal.

Conforme entrevistas com a diretora da escola de Guariba, premiada por seu desempenho no projeto, e com a Secretária de Educação de Cosmorama, a parceria acarretou mudanças na organização do trabalho escolar, pois os diretores inscritos no projeto ficaram responsáveis de mudar suas práticas, tornando-se capazes de garantir aprendizagem bem-sucedida

a todos os alunos e:

Durante o curso, os gestores também receberam a visita de observadores educacionais. Eles avaliaram o impacto do curso e seu reflexo no ambiente da escola. Nas visitas, os observadores verificaram a estrutura de funcionamento da escola, aplicaram questionários em diretores e pais de alunos e, em alguns estabelecimentos participaram – como observadores – de reuniões pedagógicas coordenadas pelo diretor (INSTITUTO PROTAGONISTÉS, 2009).

Assim, podemos dizer que a implantação da lógica organizacional impactou na organização do trabalho escolar, ampliando e alterando as atribuições dos diretores.

Em São José dos Campos, município de grande porte que conta com uma população de 594.948 mil habitantes (IBGE, 2007), a parceria ocorreu de 2002 a 2004, para a adoção do Sistema de Gestão Integrado (SGI), por meio da parceria entre a Secretaria Municipal de Educação (SME), o Instituto Embraer de Educação e Pesquisa e a Fundação Pitágoras.

O SGI caracteriza-se por instituir critérios de “excelência” aplicados na gestão empresarial, à esfera educacional. O sistema inclui o conjunto dos atores e setores em exercício na Secretaria Municipal de Ensino, na escola e na sala de aula. Por isso, por envolver estes atores e setores, este sistema de gestão caracteriza-se por ser integrado (SILVA, 2008).

Este formato de parceria afetou desde o trabalho dos diretores e professores, que passaram a utilizar ferramentas de gestão empresarial (quantificação de metas, processos e resultados), até o dos alunos que passam a ser avaliados tendo em vista tais ferramentas, que incluem o estabelecimento de metas individuais (SILVA, 2008). No caso da avaliação institucional da educação municipal, o SGI implicou na implantação de um sistema de avaliação.

Ainda de acordo com SILVA (2008),

(...) a organização do sistema educacional baseada em moldes empresariais pode alterar o cotidiano escolar na busca de resultados melhores e sistematizados, incentivando a concorrência entre os alunos que são homogeneizados por metas. Além disso, o SGI pode influenciar na incumbência dos estabelecimentos de ensino em elaborar e executar a sua proposta pedagógica e autonomia pedagógica (SILVA, 2008, pgs. 58 e 59).

Além disso, após a parceria, criou-se uma equipe interna na SME, responsável por multiplicar o Sistema de Gestão Integrado, preparando

treinamento e acompanhando a implantação no cotidiano escolar.

Limeira, município de grande porte com 272.734 mil habitantes (IBGE, 2007), foi firmado convênio com a Fundação Limeira para adoção do Programa Qualidade Total na Educação (PQTE) no ano de 1997, o qual foi ofertado apenas aos diretores escolares interessados, não havendo imposição à adesão (entrevista cedida a Eliana em agosto de 2008).

Segundo a secretária municipal de educação de Limeira, em entrevista concedida a Eliana Cristina Carvalho em agosto de 2008, a rede municipal gradativamente utilizou ferramentas e conhecimentos do PQTE para elaboração do Plano da escola, Plano gestor da escola e outras atividades da secretaria. Os diretores, após cursarem programa de formação oferecido pela Fundação Limeira, adaptaram as ferramentas do PQTE ao projeto político-pedagógico e criaram o Sistema de Avaliação de Rendimento do Aluno na Rede Municipal (Entrevista concedida a Eliana em agosto de 2008). Desta forma, podemos considerar que a parceria levou a modificações na organização do trabalho escolar na medida em que altera as pretensões de planejamento escolar.

CONCLUSÃO

Podemos constatar que os municípios que firmaram parcerias com instituições privadas para oferta de vagas, quando sofreram mudanças em sua organização, estas limitaram-se à estrutura organizativa de suas respectiva Secretarias de Ensino. Já nos municípios que firmaram parcerias para aquisição de Sistemas de Gestão, as principais mudanças incidiram sobre a organização do trabalho na escola, como demonstra a tabela a seguir:

MODALIDADE DA PARCERIA	MUNICÍPIOS	ANO DE INÍCIO DA PARCERIA	MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS	
			Organograma das Secretarias	Do trabalho escolar
SISTEMA DE GESTÃO	Cosmorama	2003	NÃO	SIM
	Guariba	2003	NÃO	SIM
	Limeira	1997	NÃO	SIM
	São José dos Campos	2002	NÃO	SIM
OFERTA DE VAGAS	Altinópolis	Início dos anos 1990	NÃO	NÃO

	Hortolândia	2005	SIM	NÃO
	Piracicaba	2001	SIM	NÃO
	Pirassununga	2003	NÃO	NÃO
	Ribeirão Preto	Início dos anos 1990	NÃO	NÃO

Tabela elaborada pelos pesquisadores

Como evidenciado acima, somente as parcerias para Oferta de Vagas firmadas com instituições privadas strictu-sensu estão acarretando mudanças na organização das Secretarias de Ensino com a criação de órgãos fiscalizadores, como é o caso de Piracicaba e Hortolândia. Já as parcerias firmadas para Sistemas de Gestão, estão acarretando em mudanças na organização do trabalho escolar e na organização do trabalho das Secretarias Municipais de Educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado.** São Paulo: Xamã, 2006. 192 p.

ADRIÃO, T; BORGHI, R. F. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T; PERONI, V. **Público e privado na educação: novos elementos para o debate.** São Paulo: Xamã, 2008. p. 99-110.

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

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

BORGHI, R. F. **A municipalização do ensino fundamental em processo: um estudo de caso em três municípios do interior paulista.** Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2000.

CARVALHO, E. C. **A implantação da Qualidade Total no município paulista de Limeira e suas implicações para oferta educacional.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) - Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

DIRETORA DE ESCOLA A. **Diretora de escola A:** depoimento [mai. 2009]. Entrevistadora: PINHEIRO, D. Guariba: 2009. MP4.

DOMICIANO, C. A. **A Implantação da Lei municipal nº 5.081, de 19 de dezembro de 2001, no município de Piracicaba: uma análise do 'Programa**

Bolsa Creche'. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.

DOMICIANO, C. A; ADRIÃO, T. O Programa 'Bolsa Creche': solução para falta de vagas na educação infantil?, Trabalho apresentado no IV Congresso Internacional, Minas Gerais, 2008.

FIGUEIREDO, D. M. L. **Dione Maribel Lissoni Figueiredo**: depoimento [mar. 2009]. Entrevistadora: PINHEIRO, D. Cosmorama: 2009. MP4.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades@**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>
Acesso em: 15 abr. 2009.

INSTITUTO PROTAGONISTÉS. **Cursos. Gestão para o sucesso Escolar**. Disponível em: http://www.protagonistes.org.br/ver_curso.asp?id=5. Acesso em: 17 jun. 2009.

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

OLIVEIRA, R. P. de. Educação Pública e Privada na Constituição de 1988 In: ADRIÃO, T; PERONI, V. **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 155-166.

SILVA, I. I. **Estratégias Municipais para Oferta da Educação Básica: análise da parceria público – privado no município de São José dos Campos**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Biológicas) - Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

SUPERVISORA DE ENSINO A. **Supervisora de ensino A**: depoimento [fev. 2009]. Entrevistadora: GUARANHA, T. de O. Ribeirão Preto: 2009. MP4.

TÉCNICA A. **Técnica A**: depoimento [fev. 2009]. Entrevistadora: GUARANHA, T. de O. Ribeirão Preto: 2009. MP4.

NOTAS

¹ Bolsista Fapesp TT1

² Bolsista PIBIC/ Cnpq/ UNESP