

Sobre a legalidade da aquisição e uso dos “sistemas de ensino privados” na educação pública

Adriana Dragone Silveira

Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil

adrianadragone@yahoo.com.br

Vitor Mizuki

Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil

vitormizuki25@gmail.com



Educação: teoria e prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Common](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Resumo

Objetiva-se refletir aquisições de “sistemas privados de ensino” por municípios paulistas, à luz das normas constantes na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e de duas ações que o Ministério Público (MP) impetrou com relação a tais aquisições, nos municípios de São Bernardo do Campo e de Barueri. A análise dos princípios normativos indica que a utilização de “sistemas privados de ensino” interfere no processo de autonomia pedagógica da instituição educacional e dos professores e, desse modo, restringe o princípio da gestão democrática e a possibilidade do ensino ser ministrado a partir de diferentes concepções pedagógicas. Entretanto, dos procedimentos analisados neste artigo instaurados pelo MP, observou-se que a fundamentação jurídica para as ações não esteve relacionada à legislação educacional vigente, atentando-se mais para questões de escopo administrativo.

Palavras-chaves: Material apostilado. Sistemas de ensino privado. Autonomia. Gestão democrática. Ministério Público.

Legality on the acquisition of "private educational systems" in public education

Abstract

This article aims to reflect upon the acquisition of "private educational systems" by cities in the state of São Paulo, under the perspectives of the standards listed in the "Constituição Federal de 1988" (CF/88), "Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional" (LDB/96) and in the "Estatuto da Criança e do Adolescente" (ECA) and the actions that the Public Prosecutors Public Ministry have impetrated regarding to such acquisitions in the cities of São Bernardo do Campo and Barueri. The analysis of the normative principles indicates that the use of "private educational systems" interferes in the process of autonomy's pedagogical educational institution and also of the teachers and, in this way, restricts the principle of democratic management and the possibility of education to be taught from different pedagogical conceptions. From the analysis of the procedures instituted by the Public Prosecutors, it was observed that the actions were mainly concerned about Public Administration issues than educational legislation.

Key words: Structured textbook. Private educational systems. Democratic management. School's autonomy. Public prosecutors.

Introdução

Na década de 90 o Brasil passou por um duplo movimento de amplo impacto para a estruturação da educação no país. O primeiro refere-se ao modo pelo qual o Estado passou a prover serviços sociais; assinalado pelo Plano de Desenvolvimento e Reestruturação do Aparelho de Estado (PDRAE) e o outro foi a municipalização das matrículas do ensino fundamental, que teve como marco indutor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previsto pela Emenda Constitucional 14/96 (EC 14/96) e instituído pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

O PDRAE, ao alterar o padrão de intervenção estatal para os serviços públicos, possibilitou uma nova gama de padrões de ação para o atendimento da população,

principalmente no que diz respeito à relação entre o público e o privado. A principal novidade nessa relação é a possibilidade do setor público repassar ao privado *stricto sensu* serviços sociais antes financiados e geridos diretamente pelo Estado, ou então, em parceria com setores privados não lucrativos como associações religiosas, Organizações não-governamentais (ONG's), por exemplo.

Já o Fundef, constituiu-se em um fundo de natureza contábil, no âmbito de cada estado e do distrito federal, responsável por redistribuir 15% de uma cesta de impostos. Ou seja, o Fundef não criou novas verbas para a educação, apenas redistribuiu parte das verbas já existentes de acordo com a quantidade de matrículas em cada ente federado (ARRETCHE; RODRIGUEZ, 1998; ARELARO, 1999; OLIVEIRA, 1999; PINTO, 2007; ADRIÃO, 2006; BORGHI, 2002).

No estado de São Paulo, onde poucos municípios possuíam redes próprias de atendimento ao ensino fundamental, já em 1995 o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), por meio do governo de Mário Covas, apontava em seu plano de metas o objetivo de municipalizar as matrículas do ensino fundamental (ADRIÃO, 2006; ARELARO, 1999).

Tal sistemática de redistribuição de verbas induziu a assunção de matrículas por parte das redes municipais de educação, pois, como entes federados com menor recurso, perceberam no Fundef a possibilidade de angariar maiores recursos para as suas redes. Entretanto, estudos indicam que os ganhos orçamentários dos municípios por meio do Fundef não foram capazes de subsidiar as novas matrículas assumidas, pois, como afirmam Adrião e Borghi (2008) ao analisar as parcerias no estado de São Paulo, os municípios apresentam um “quadro de despreparo técnico e escassez de recursos” (p. 100).

As características de financiamento da educação aliadas ao novo padrão de intervenção estatal, parecem ter induzido um processo de parcerias entre municípios e entidades privadas como estratégia para responder às novas demandas educacionais assumidas pelos municípios, destacadamente, as parcerias público-privadas entre municípios e empresas *stricto-sensu* para a oferta de sistemas apostilados/estruturados para toda a rede municipal (ADRIÃO et al, 2009).

As ‘parcerias público-privadas’ não implicam somente em uma ação conjunta entre entes públicos e privados objetivando determinado fim, mas também “[...] na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade” (BEZERRA, 2008, p. 62-3).

Nesse contexto, nos últimos anos constata-se crescente movimento dos municípios paulistas na realização de parcerias com o setor privado para a aquisição de sistemas de ensino. De acordo com Adrião et al. (2009), no período de 1994 a 2007, aproximadamente 25% dos municípios paulistas declararam ter realizado parceria para aquisição de sistema apostilado e, de acordo com este número vem se intensificando. É notável que os municípios pequenos e muito pequenos sejam proporcionalmente, o grupo que mais têm contratado esta modalidade de parceria. Ao que tudo indica, segundo as autoras, são as dificuldade políticas e operacionais que deixam este grupo de municípios mais suscetíveis a estabelecer tais parcerias.

A aquisição de “sistemas de ensino privados” e a legislação educacional

Nesta modalidade de parceria as empresas privadas oferecem serviços e produtos que vão além do simples fornecimento de materiais didáticos apostilados para alunos e professores, pois além deste são disponibilizados formação dos professores e monitoramento do uso dos materiais, e desse modo “passam a incidir sobre o desenho da política educacional local e sobre a organização do trabalho docente e administrativo desenvolvido em cada uma das unidades de ensino da rede pública” (ADRIÃO et. al., 2009, p. 801).

Pesquisa realizada por Cain (2009), ao analisar parcerias em dois municípios paulistas, verificou que nesses casos alterou-se o “lócus” decisório quanto à seleção e à organização dos conteúdos curriculares, passando das escolas e dos professores para o “sistema de ensino”, ou seja, para a instituição privada.

As justificativas dos municípios para a aquisição dos “sistemas privados de ensino” residem na crença de que a padronização dos conteúdos trabalhados em cada série, com a definição de uma única diretriz pedagógica nas diferentes escolas municipais, contribuiria para a melhoria da qualidade do ensino (CAIN, 2009).

Há uma imagem de que a utilização do material apostilado, empregada tradicionalmente nas escolas privadas, traria a qualidade de ensino propagada por esse setor, vinculando o sucesso educacional ao material. Neste sentido, a apostila é um “*símbolo* de modernização diretamente vinculado ao ideal de progresso, eficiência e dinamismo” (MOTTA, 2001, p. 85).

Se a intenção é a organização dos conteúdos a apostila vai além, define estes e a metodologia de trabalho, com a adoção de único um modelo pedagógico, que contempla uma abordagem do processo ensino-aprendizagem, privilegiando um ou outro aspecto do fenômeno educativo. Cada abordagem está baseada em uma determinada teoria sobre o conhecimento, e cada uma traz diferenciadas concepções subjacentes do conceito de homem, de mundo, de aprendizagem, conhecimento, sociedade e cultura, com implicações e aplicações pedagógicas distintas (MIZUKAMI, 1986).

A aquisição de “sistema privado de ensino” poderia ser considerada incoerente, ou mesmo ilegal, pela adoção de um modelo pedagógico único para todas as escolas da rede?

A Constituição Federal de 1988 (CF) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB) estabelecem, como um dos princípios pelos quais do ensino deverá ser ministrado, a “pluralidade de concepções pedagógica” (CF, art. 206, inciso III; LDB, art. 3º, inciso III). Segundo Azanha (1998, p.19), a “relevância desse princípio está justamente no fato de que ele é a tradução no nível escolar do próprio fundamento da convivência democrática que é a aceitação das diferenças”.

É preciso considerar que as escolas públicas atendem uma população estudantil diversificada de acordo com aspectos sociais, culturais e econômicos, com atores diversos (ADRIÃO et. al., 2009) e essa busca pela padronização desconsidera esse fato, podendo a escola, como afirma Azanha (1998), sentir-se não responsável pelo seu próprio trabalho:

A consequência mais óbvia e indesejável de tentativas de homogeneização daquilo que é substancialmente heterogêneo é o fato de que as escolas ficam ou sentem-se desoneradas da responsabilidade pelo êxito de seu próprio trabalho, já que ele é continuamente objeto de interferências externas, pois ainda que essas interferências sejam bem intencionadas não

levam em conta que a instituição “escola pública” é uma diversidade e não uma unidade (AZANHA, 1998, p. 19).

No processo de aquisição do “sistema de ensino privado” as empresas, na maioria, determinam os conteúdos a serem desenvolvidos com os alunos, os tempos de trabalho e metodologia de ensino, assim como o monitoramento da implementação do material adquirido (ADRIÃO et. al., 2009, p. 811). Essa ingerência interfere na autonomia da escola e dos professores?

A LDB estabelece em seu artigo 15: “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996).

Segundo Paro (2001), a autonomia pedagógica diz respeito:

[...] a um **mínimo de liberdade** que a escola precisa ter para **escolher os conteúdos e métodos de ensino**, sem o qual fica comprometido o caráter pedagógico de sua intervenção escolar. Essa autonomia é requerida, por um lado, pela própria natureza de atividade pedagógica que, por seu caráter de imprevisibilidade, não é suscetível de uma completa inflexível antecipação de suas ações, sem comprometer a **necessária criatividade** que se espera do processo pedagógico. Este processo se realiza entre sujeitos que, por definição, devem gozar de um mínimo de autonomia para exercer essa condição. Da parte do educando, trata-se da garantia de sua atuação como ser de vontade, condição imprescindível para seu aprendizado significativo. Da parte do educador (e da escola como educadora), diante da multiplicidade e riqueza dos métodos e abordagens do ensino, a imposição arbitrária de apenas um ou outros deles para todo um sistema de ensino pode significar a escolha errada para as situações particulares, além de concorrer para a estagnação e o retrocesso na busca de soluções novas e mais adequadas às questões do ensino. A esse respeito, a história da educação tem mostrado o quanto essa multiplicidade e essa riqueza de métodos se deve a uma atitude de constante abertura a novas soluções. (PARO, 2001, p. 113-4, grifos nossos).

Desta forma, para o exercício da autonomia pedagógica a escola e os professores prescindem de liberdade para escolher os conteúdos e a forma de ministrá-los. Embora seja necessária a definição de um mínimo curricular para toda a sociedade, é fundamental que a “escola possa decidir sobre conteúdos culturais que mais correspondam aos interesses e peculiaridades de seus usuários e do meio sociocultural do qual ele faz parte (PARO, 2001, p. 114).

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) cumprem essa função de estabelecer mínimo curricular para todo o ensino brasileiro, assim como as diretrizes de cada sistema de ensino. A utilização de sistemas apostilados para todo o conjunto de escolas de uma rede vai além desse mínimo, ao padronizar, além dos conteúdos, as metodologias de ensino e a formação dos professores para o trabalho com esse material estruturado. Cain (2009) destaca que em um dos municípios que realizaram a parceria, as escolas deveriam usar a apostila da “capa a contracapa”, dentro do tempo destinado para cada conteúdo, tendo os professores dificuldade em adequar a apostila à realidade dos alunos.

Neste sentido, percebe-se um movimento contrário à autonomia como um dos aspectos importantes para a melhoria da qualidade do ensino.

Segundo Motta (2001, p.85), o sistema apostilado potencializa “a '(re)produção' de indivíduos massificados, prontos à adequação social que, atualmente, tem como um de seus principais objetivos o consumo”, cumprindo a função de massificar o aluno e o professor, sendo uma mercadoria inserida no contexto da Indústria Cultural.

É nesse sentido que o sistema de ensino apostilado contribui para a tutela e a adaptação social. Ele é mais uma mercadoria inserida no contexto da Indústria Cultural. Pela fragmentação do conhecimento, compartimentaliza o saber. O conteúdo do ensino é dividido em cadernos, que por sua vez são subdivididos em matérias, com aulas seguindo uma numeração durante o ano letivo. As aulas são esquemáticas ou com textos explicativos que não dão margem a analogias e, conseqüentemente, a uma discussão mais aprofundada. Os exercícios propostos ao final de cada aula servem apenas para testar o conhecimento “dito mais importante”, segundo a perspectiva do sistema. O mais grave é a impressão que as apostilas passam de que esta maneira de organizar o conhecimento é mais “prática”, dando a sensação de que **todo** o conhecimento a ser atingido está contido naquelas poucas páginas. (MOTTA, 2001, p. 87).

É possível o uso da apostila e o desenvolvimento de projetos elaborados pela escola? Esta seria uma forma de contemplar a autonomia da escola? Ou seria uma forma de conceder uma autonomia restrita? Se nos referirmos à autonomia da unidade escolar, nos parece que não há autonomia em nenhuma das hipóteses. Para que pudéssemos minimamente considerar uma “autonomia da escola” seria

necessário haver aceite (ou não) por parte dos atores das escolas municipais. Entretanto, de acordo com estudos realizados, a resolução pela contratação dos “sistemas de ensino privados” está partindo do Executivo municipal e, muitas vezes, exclusivas do próprio prefeito. A participação dos pais e responsáveis e profissionais da educação parecem restringir-se ao aprendizado de como lidar com o material da empresa contratada (ADRIÃO et. al., 2009; GARCIA; CORREA, 2011; MIZUKI, 2011).

A restrição à autonomia da escola e do professor pode torná-lo dependente do material. Além disso, o método pedagógico utilizado pelo “sistema de ensino privado” pode não ser a concepção pela qual o professor se identifica, tornando-o um mero executor de uma proposta, ou seja, simplesmente um objeto do processo educativo, retirando-lhe a especificidade de sua função, de ser sujeito/ator desse processo, com a capacidade de planejar e refletir sobre a sua ação.

Com relação ao direito dos alunos, há ainda mais uma complicação ao tornar o professor um mero executor de uma proposta determinada por outros. O ECA assegura à criança e ao adolescente o “direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores” (BRASIL, 1990, art. 53, inc. III). Nesse sentido, ao estabelecer-se a padronização da rede pela proposta pedagógica imbuída nos sistemas apostilados a quem o aluno recorreria caso sentisse a necessidade de contestar tais critérios avaliativos? Seria possível ao alunado demandar critérios avaliativos diferenciados? Como lidar com a padronização da proposta político-pedagógica tendo em vista este direito dos estudantes? Somente novas pesquisas poderão responder tais questões.

Sobre a dificuldade de adaptação do material à realidade dos alunos, Cain (2009) destaca o relato da diretora de uma escola municipal, de um dos municípios pesquisados, no ano de implantação do sistema: “alguns professores reclamaram que a apostila não foi elaborada para a clientela atendida, queixavam-se que o material era complexo, ‘extenso’ e estava além do adequado à clientela do município”. Esta ação diverge do que é divulgado pelo próprio “sistema de ensino privado” ao vender seu produto, que é fornecer material didático apostilado de acordo com a realidade do município parceiro. (CAIN, 2009, p. 176-7).

A elaboração de materiais pelos próprios professores e/ou técnicos das Secretarias de Educação é uma prática comum em muitas localidades sendo este um exercício de autonomia pedagógica, permitindo, como afirma Martelli (2006), inovações no trabalho docente e na gestão escolar.

A participação da escola e dos professores na elaboração da proposta pedagógica é enfatizada pela LDB, destacando-se os seguintes artigos:

Art. 12 – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as de seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;

Art. 13 – Os docentes incumbir-se-ão de:

I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II – elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; (BRASIL, 1996).

A padronização com o uso de material estruturado para toda a rede retira da escola essa autonomia de elaborar seu projeto político-pedagógico, ao centralizar para atores externos à escola as decisões sobre o currículo, retirando o envolvimento dos professores, da comunidade local e escolar no processo educativo, os quais se tornam apenas executores. “A implementação de projeto político-pedagógico próprio é condição para que se afirme (ou se construa simultaneamente) a identidade da escola, como espaço pedagógico necessário à construção do conhecimento e da cidadania” (BUSSAMANN, 1995, p. 38).

[...] Projeto Político-Pedagógico delinea de forma coletiva a competência principal esperada do educador e de sua atuação na escola. Ao delinear essa competência, o projeto político-pedagógico consolida a escola como lugar central da educação básica, numa visão descentralizada do sistema. Ao ser discutido, elaborado e assumido coletivamente, oferece garantia visível e aperfeiçoável da qualidade esperada no processo educativo e, assim, sinaliza o processo educativo como construção coletiva dos professores envolvidos (BUSSAMANN, 1995, p. 38).

Nos dois municípios pesquisados por Cain (2009), as propostas pedagógicas elaboradas coletivamente pelas escolas “contemplando as realidades locais, ficaram ‘amaradas, considerando que o ‘sistema de ensino’ padronizou todo o currículo

escolar, ditando o que deveria ser ensinado e em que tempo deveria isto ocorrer” (CAIN, 2009, p. 225).

A restrição à elaboração autônoma das unidades escolares de seu próprio projeto político-pedagógico, dada pela aquisição de sistemas apostilados, pode ainda incorrer no risco de não contemplar o princípio da gestão democrática, mesmo que este tenha tido, segundo Paro (2007), fraca regulamentação.

A LDB declara que

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Ou seja, se de acordo com Cain (2009), é verdade que o *lócus* decisório transfere-se para uma instituição privada e de que, como exposto, a autonomia dos professores restringe-se devido à aquisição de “sistemas de ensino privados”, então a própria participação dos profissionais da educação e das comunidades escolar e local também é limitada, debilitando a gestão democrática; pelo menos nos moldes daquela reivindicada pela sociedade quando de sua materialização no corpo da legislação brasileira (ADRIÃO; CAMARGO, 2007; PARO, 2007). Especificamente, a garantia dada pelo ECA, de que o aluno pode recorrer às instâncias escolares superiores quando da contestação de critérios avaliativos, também pode ser comprometida. Ou seja, a gestão democrática, entendida como modo de ampliar o poder de decisão da sociedade em órgãos da administração pública, se enfraquece ao delegarmos a organização e seleção dos conteúdos curriculares às instituições privadas.

No ECA também há menção à necessidade de participação dos pais na definição da proposta político-pedagógica:

Art. 53 – A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

(...)

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (BRASIL, 1990).

Assim, a aquisição de “sistemas apostilados” para toda a rede do modo como explicitado por Cain (2009), pode interferir em mais uma garantia legal ao excluir os pais e/ou responsáveis da elaboração do projeto político-pedagógico.

Ou seja, como afirma Azanha (1998, p.19), a “autonomia da escola apenas ganha importância se significar autonomia da tarefa educativa. Se não for assim, o assunto se reduz a uma mera questão regimental”.

Ações judiciais questionando a aquisição dos “sistemas de ensino privados”

Neste artigo analisam-se dois procedimentos instaurados pelo MP relacionados à aquisição dos “sistemas de ensino privados” pelos municípios de Barueri e São Bernardo do Campo.

No município de Barueri foi instaurado Inquérito Civil pela falta de licitação para compra do material, questionando também falta de qualidade do material comprado ao comparar com o material gratuito fornecido pelo MEC. O município justificou a inexigibilidade de licitação, segundo o art. 25, inciso I, da Lei 8.666/93: “para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo [...]” (BRASIL, 1993).

Para a questão da qualidade, a Secretaria Municipal de Educação (SME) alegou que a empresa “Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Educativos Ltda” mostrou-se a única que oferecia serviço personalizado levando em conta a realidade municipal e a pedagogia norteadora dos professores da rede que, desde 2002, já vinham tendo cursos para formação continuada oferecidos pela própria municipalidade, para elaboração e produção de material próprio.

O Promotor de Justiça concluiu pelo arquivamento do Inquérito Cível, pois entendeu que a inexigibilidade de licitação procedia (sendo questão controversa inclusive para o Tribunal de Contas), tendo em vista tanto o material como também o serviço prestado. O MP também não constatou qualquer má fé na realização da

parceria. Com relação à qualidade do material, afirmou que as análises realizadas por especialistas sobre o material não configuraram como análises objetivas, sendo uma questão de opção pedagógica e subjetiva. Também justificou o arquivamento com o argumento do crescimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) municipal de 2003 para 2004.

Em Barueri, segundo informações dos autos do Inquérito Cível, os profissionais do município influíram bastante na elaboração e execução dos sistemas apostilados, tendo em vista o argumento da Prefeitura de que alguns professores, indicados pela SME, discutiram a educação municipal dois anos antes, elaborando material próprio, e também discutiram para a elaboração das próprias apostilas da Filosofart antes da elaboração do material.

Em São Bernardo do Campo tivemos acesso à ação judicial de “Ação Cautelar de Arresto e de exibição de documentos preparatória com pedido de liminar” ingressada pelo MP, também em face das empresas Filosofart.

Município de São Bernardo do Campo por iniciativa da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) iniciou as negociações em 18 de novembro de 2002 para aquisição dos livros da Coleção Criança Cidadã, para toda a rede pública municipal.

A coleção é composta por um livro consumível para cada um dos quatro bimestres dos anos do ciclo I e II do ensino fundamental, que segundo o Promotor de Justiça, eram “insuscetíveis de reaproveitamento após o uso inaugural, circunstância que contraria orientação do MEC, visto implicar em desperdício de recursos públicos”.

O Promotor de Justiça argumentou na ação que foram elaborados pareceres por técnicos da própria Secretaria de Educação contrários à aquisição do material pela “deficiente qualidade gráfica e pedagógica e inadequação metodológica”.

Nesta compra foi dispensada a licitação para a contratação da Filosofart, considerando, segundo a municipalidade, a “exclusividade da regionalização” e a “excelência da Coleção Criança Cidadã”.

A justificativa de compra pela SMEC foi embasada na exclusividade da Filosofart e satisfação ao “princípio da economicidade”. Sobre este último argumento destaca o espanto do membro do MP: “em que pese o Município empenhar R\$5.704.282,00 em referida compra ao invés de obter livros gratuitos através do PNLD!!!”.

Segundo o Promotor de Justiça, os responsáveis pela SMEC não juntaram aos autos do processo de compra os pareceres contrários elaborados pelos próprios técnicos da Secretaria e os elaborados durante o ano, apontando a existência de vícios, erros e má qualidade do material para a renovação do contrato.

Em informações prestadas ao MP, a Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas da Secretaria de Estado da Educação do Governo de São Paulo argumentou entre outros itens:

[...] não é recomendável a padronização, levada a cabo pelo Município de São Bernardo do Campo no ano de 2003, para a integralidade da rede pública de ensino, mediante a adoção de um livro único para todos os alunos. Ao contrário, quanto ao PNLD São Paulo 2003 esclarecemos que as escolas do Município de São Bernardo do Campo escolheram uma grande diversidade de títulos de livros... Essa escolha diversificada é muito bem vista pela SEE/SP, pelo MEC e até por organismos internacionais, pois considera as peculiaridades de cada escola e seus respectivos projetos pedagógicos. Assim sendo, só a Secretaria Municipal de São Bernardo do Campo será capaz de esclarecer como articular a diversidade de títulos do PNLD, com o livro único da FilosofArt. São dois princípios pedagógicos diferentes, cuja aplicabilidade só a Secretaria Municipal poderá responder (AÇÃO CAUTELAR ..., p.509).

O MP pediu a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico e o arresto dos bens imóveis e bloqueio das aplicações bancárias e/ou financeiras para constatar o ilícito desvio de recursos públicos.

Não foi possível, até o momento da escrita deste artigo, encontrar informações sobre o resultado da ação judicial envolvendo essa parceria.

Os municípios analisados (Barueri e São Bernardo do Campo) escolheram a empresa Filosofart para aquisição dos “sistemas privados de ensino” sem o devido processo licitatório, com base no art. 25, da Lei nº 8.666/93, considerando a exclusividade do material oferecido. Tanto em São Bernardo do Campo como em Barueri, as prefeituras alegaram que não havia produto de conteúdo didático semelhante no mercado, impossibilitando a comparação de preços. O argumento foi o de que a empresa era a única no mercado que disponibilizava material didático ajustado à realidade dos municípios e dos professores das respectivas redes municipais.

Como já abordado em trabalho anterior (SILVEIRA, 2009), para resolver o impasse de um alguns municípios a compra ser efetuada por meio da licitação e em outros utilizando para a sua dispensa, o Tribunal de Contas (TC) em alguns casos aceitar e em outros não, como em Barueri, editou em 2007 uma deliberação sobre a necessidade de contratação do material mediante processo licitatório, preferencialmente do tipo técnica e preço.

A Comissão de Julgamento de Licitações em São Bernardo do Campo, na contratação de empresa para fornecimento de material didático (apostilas) e prestação de serviços de capacitação para o corpo docente, justificou a necessidade de serviços que apresentassem novas alternativas com vistas à melhoria do ensino público.

Já em Barueri, o Promotor de Justiça considerou que os argumentos da municipalidade procediam, tendo em vista que administrativamente não constatou qualquer irregularidade na realização da parceria e que, com relação à qualidade, a questão mostrava-se de opção pedagógica e subjetiva. Ainda segundo o Promotor, tendo o Ideb melhorado de 2003 para 2004, o parâmetro de análise com relação à qualidade foi suficientemente contemplado pela aquisição do “sistema de ensino privado”.

O Ideb representa uma dimensão importante da qualidade da educação, relacionado aos resultados do processo educacional, todavia este instrumento tem como base apenas a medida da proficiência em linguagem e matemática, sendo necessária a medida em outros componentes curriculares, igualmente importantes (OLIVEIRA, 2010).

Um indicador de qualidade deve além dos resultados, como destaca Oliveira (2010), contemplar a definição de insumos mínimos e os processos educativos desenvolvidos no interior das escolas.

Nos dois procedimentos (Barueri e São Bernardo do Campo) o MP questionou a aquisição de material apostilado, sendo-a desnecessária, considerando os livros fornecidos pelo MEC, pelo programa PNLD, pois estes abrangem toda a grade curricular de todos os anos do ensino fundamental.

A distribuição de livros didáticos pelo governo federal data de 1929 tendo, entretanto, outra denominação e obedecendo outros moldes. É somente a partir de 1985 sob o decreto nº 91.542, de 19 de agosto deste ano que temos a conformação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) do Ministério da Educação (MEC), já então sob moldes muito próximos ao atual PNLD ¹. Atualmente, o PNLD é coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que abre edital contendo as regras para a inscrição dos livros didáticos, bem como, o prazo determinado para que as empresas apresentem suas obras. A partir de então, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) analisam se as obras se enquadram nas especificações ditadas pelo edital, quanto às exigências técnicas e físicas. A avaliação pedagógica ocorre posteriormente por especialistas definidos pela Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC). Os livros que atendem todas as especificações passam a compor o banco de livros didáticos disponibilizados pelo FNDE para a escolha dos professores².

No PNLD cada escola pode escolher dois títulos, em primeira e segunda opção, para cada disciplina do ensino fundamental e ensino médio.

Os Promotores de Justiça questionaram a qualidade das apostilas adquiridas pelos municípios em comparação ao processo de avaliação técnica dos livros do PNLD, que são avaliados por especialistas de cada disciplina antes de serem disponibilizados para a escolha dos professores nas escolas.

De acordo com Cain (2009), nos dois municípios por ela pesquisados, as justificativas para a opção do sistema de ensino em detrimento ao livro didático, fornecido gratuitamente pelo MEC, se assemelham: alegação das escolas que os livros escolhidos em primeira opção não chegavam às escolas e que o livro didático do PNLD não ser consumível.

Não cabe aprofundar neste trabalho as diferenças ou similaridades da utilização do livro didático ou das apostilas nas salas de aulas, no entanto a possibilidade de escolha do livro didático por cada escola, por meio de seus professores, possibilita um exercício da autonomia pedagógica da escola, pois os títulos indicados, para aquisição pelo FNDE, podem ser mais adequados à proposta pedagógica da escola.

¹ Fonte: <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-historico>.

² Fonte: <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-pnld-e-pnlem>

Outro argumento feito pelo membro do MP na ação de São Bernardo do Campo refere-se à economicidade do livro didático em contraposição a aquisição das apostilas, pois os primeiros têm uma duração plurianual, enquanto as apostilas são descartáveis.

Balanço do FNDE indica que 143 prefeituras paulistas - 22% do total do Estado - não aderiram ao PNLD, que distribui de graça cerca de 130 milhões de livros por ano às escolas públicas do país³.

Cain (2009) destacou que em um dos municípios investigados os livros didáticos são utilizados em apoio ao material apostilado. Essa utilização concomitante pode dificultar ainda mais o trabalho do professor.

Considerações finais

Acreditamos que a utilização “sistema de ensino privado” com o fornecimento de materiais elaborados fora da escola, sem a anuência de todos os professores da rede, interfere no processo de autonomia pedagógica da escola e dos professores, enfraquecendo a elaboração da proposta pedagógica da escola, como princípio da gestão democrática e da possibilidade do ensino ser ministrado a partir de diferentes concepções pedagógicas, fator fundamental em uma sociedade democrática que aceita as diferenças, como destaca Azanha (1998).

Nesse sentido, nos parece que os membros do MP, especificamente nos casos analisados neste artigo, não se detiveram à legislação educacional vigente para questionar a contratação de “sistemas de ensino privados”, atentando-se mais para questões de escopo administrativo. Quando questionam acerca da qualidade, seus argumentos atentaram-se mais para as informações constantes nos materiais e menos para o conjunto de ações na rede municipal impulsionadas por esta modalidade de parceria, as quais acreditamos ser de extrema relevância para o direito à educação.

³ Cidades paulistas trocam livro didático por apostila. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/ultnot/2010/08/23/cidades-paulistas-trocam-livro-didatico-por-apostila.jhtm.23/08/2010-16h31>. Acesso em: 30 jan. 2011.

Referências

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

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre as prefeituras e a esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação básica. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org). **Público e privado**: novos elementos para o debate. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2008, v 1, p. 99-110.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007, p. 63-71.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino do 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

ARRETCHE, M; RODRIGUEZ, V. Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo. In: ARRETCHE, M; RODRIGUEZ, V. **Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP: FAPESP; Brasília: IPEA, 1998, p. 13-66

AZANHA, J. M. P. Proposta pedagógica e autonomia da escola. **Escola de cara nova**: planejamento 98. São Paulo: Secretaria da Educação, jan/1998.

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

BORGHI, R. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. De Littera et Scientia, Jaboticabal, v. 5, p. 1-7, 2002

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 14 ago. 2011.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em 15 ago. 2011.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 15 ago. 2011.

_____. **Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm >. Acesso em: 20 ago. 2011.

BUSSMANN, A. C. O projeto político-pedagógico e a gestão da escola. In: VEIGA, I. P. A. (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas, SP: Papirus, 1995.

CAIN, A. A. **O atendimento ao ensino fundamental: análise de parcerias de dois municípios paulistas e o setor privado na aquisição de 'sistema de ensino'**. Dissertação (Mestrado em Educação. Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2009.

GARCIA, T; CORREA, B. Sistemas de ensino privados em redes públicas de educação: relações com a organização do trabalho na escola. In: III Seminário de Educação Brasileira (SEB/CEDES), 2011. **Anais do Seminário**, 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

MARTELLI, A. F. Autonomia da escola – base para elaboração do projeto pedagógico. **Cadernos**. Centro Universitário São Camilo, São Paulo, v.12, n. 3, p. 11-16, jul./set. 2006.

MIZUKAMI, M. da G. N. **Ensino: as abordagens do processo**. São Paulo: EPU, 1986.

MIZUKI, V. A judicialização da educação pela garantia constitucional do princípio da gestão democrática em municípios com parcerias público-privadas para aquisição de sistemas de ensino. In: III Seminário de Educação Brasileira (SEB/CEDES), 2011. **Anais do Seminário**, 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

MOTTA, C. E. de S. Indústria Cultural e o sistema apostilado. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 54, agosto/2001.

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. L. P. de. **A qualidade do ensino como parte do direito à educação**: um debate em torno dos indicadores. Prova de concurso de professor titular Usp. São Paulo: Feusp, 2010. Mimeo.

PARO, V. H. **Educação como exercício de poder**: crítica ao senso comum em educação. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. O princípio da gestão escolar democrática do ensino da LDB. In OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007, p. 73-81.

_____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã. 2001.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, v. 28, p. 877-897, 2007.

SILVEIRA, A. A. D. Algumas considerações sobre as normas do processo de licitação pública, contratos e convênios no estabelecimento de parcerias educacionais entre a administração pública e a esfera privada. **Educação: Teoria e Prática**, v. 19, p. 143-129, 2009.

Enviado em Outubro/2011

Aprovado em Novembro/2011