

## A implantação de sistema apostilado de ensino e o trabalho docente: os problemas e as decisões de uma rede escolar pública municipal

Amadeu Moura Bego<sup>I, II</sup>

<http://dx.doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.98i250.2695>

### Resumo

Como decorrência da Reforma Gerencial do Estado brasileiro e do vertiginoso processo de municipalização do ensino fundamental, muitos municípios passaram a estabelecer parcerias com o setor privado. Objetiva-se abordar as motivações para a implantação de um sistema apostilado de ensino (SAE) por uma rede escolar pública municipal (REPM) e suas implicações no trabalho docente. Realizou-se pesquisa com abordagem qualitativa do tipo estudo de caso em uma REPM do interior do estado de São Paulo. Identificou-se que as motivações dos gestores giravam em torno da possibilidade de melhoria de aspectos estrutural-organizacionais que possibilitariam a superação de problemas de recursos humanos e que contribuiriam para a padronização do trabalho escolar da rede e para a melhoria dos índices em avaliações externas. A implantação se caracterizou como processo verticalizado, ferindo o princípio legal da gestão democrática nas escolas.

Palavras-chave: sistemas apostilados de ensino; parcerias público-privadas; trabalho docente.

<sup>I</sup> Universidade Estadual Paulista (Unesp), Araraquara, São Paulo, Brasil. *E-mail:* amadeubego@hotmail.com; <<http://orcid.org/0000-0001-9182-1987>>.

<sup>II</sup> Doutor em Educação para a Ciência pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), Bauru, São Paulo, Brasil.

## **Abstract**

### ***The implementation of a handout teaching system and the teacher's work: problems and decisions of a municipal public school network***

*As a result of the Managerial Reform of the Brazilian State and the staggering process of elementary school municipalization, several towns established partnerships with the private sector. This paper addresses the motivations behind the implementation of a handout teaching system (sistema apostilado de ensino – SAE) in the municipal public school network (rede escolar pública municipal – REPM) and its implications for the teachers' work. The research was a qualitative case study carried in a REPM in São Paulo's countryside. It was verified that managers were motivated by the possibility of improving structural-organizational aspects that could provide a solution to human resource problems as well as contribute to the standardization of the municipal public school system and to the improvement of external evaluation scores. The implementation has been seen as an autocratic process, violating the legal principle of democratic management in schools.*

*Keywords: handout teaching system; public-private partnership; teachers' work.*

---

## **Introdução**

O embate entre os defensores de políticas educacionais mais centralizadoras e os que advogam medidas descentralizadoras não é novo na história do Brasil. Do longínquo debate entre partidários de medidas que propiciassem maior controle do governo central sobre a educação e adeptos de ampla autonomia para as províncias no Brasil Império às atuais divergências entre os contrários à municipalização do ensino e os defensores dessa, as discussões são permeadas por questões históricas, econômicas, políticas e sociais (Cunha, 2006).

No Brasil, o processo de descentralização da gestão do ensino esteve associado à municipalização, que, embora viesse ocorrendo em diferentes níveis de escolarização, se acentuou no ensino fundamental (EF) no final do século 20. A Lei Federal nº 9.424, de 1996 (Brasil, 1996b), que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), embora não tenha tornado a municipalização do EF compulsória, é apontada como indutora de um processo agudo de municipalização desse nível de ensino da educação básica (EB). Sobre a relação Fundef-municipalização, Pinto (2007, p. 879) é taxativo ao afirmar que "ao atrelar parcela dos recursos vinculados à educação à matrícula no ensino fundamental regular, este fundo [Fundef]

introduziu um processo de municipalização sem precedentes no Brasil". De acordo com o autor, antes do período de vigência do Fundef, as matrículas em estabelecimentos municipais representavam menos de 40% do total. Depois de 2004, o número de matrículas em escolas municipais ultrapassou o número de matrículas em escolas estaduais, mostrando o processo vertiginoso de municipalização do EF brasileiro ocorrido nos derradeiros anos da década de 1990 e consolidado nos anos 2000. Acerca da rapidez do processo de municipalização, Araujo (2005, p. 306-307) afirma que "em menos de uma década, a tendência estadualista da oferta da instrução elementar, com mais de um século de vigência, foi invertida".

Arelaro (2007) analisa 10 anos de implantação do Fundef considerando o confronto entre os pressupostos anunciados quando da criação do fundo e os números obtidos quando de sua vigência. Segundo a autora, um dos pressupostos seria a universalização do EF, uma vez que se esperava que a indexação do financiamento à relação valor-aluno/ano estimularia a ampliação de vagas. Porém, como mostra a autora, durante o período de vigência do Fundef, o número de matrículas no EF praticamente não sofreu alterações substanciais, ocorrendo apenas a migração da gestão dos estados para os municípios. Por isso, a autora afirma que a implementação do fundo não fomentou a expansão do número de matrículas no EF, apenas induziu a descentralização de sua gestão por meio da municipalização.

Outro pressuposto, segundo Arelaro (2007), seria o aumento da qualidade da educação advinda com a municipalização do ensino. Entretanto, a lógica de distribuição de verbas do Fundef, que aumentava a verba de acordo com o aumento do número de alunos matriculados, acabou contribuindo para o aumento de alunos por sala, para casos de matrículas de alunos "fantasmas" e, em alguns casos, para o subfinanciamento de escolas de pequeno porte devido a seu reduzido número de alunos. Além disso, o valor *per capita* aluno/ano destinado por decreto ao longo dos anos foi consideravelmente menor do que deveria ser efetivamente praticado de acordo com o estabelecido em lei. A título de ilustração, em 2006, enquanto o valor decretado fora de R\$ 682, o valor estabelecido pela Lei nº 9.424/96 deveria ser de R\$ 1.200.

O último pressuposto relacionado à criação do Fundef, segundo Arelaro (2007), seria a valorização que o fundo iria propiciar à carreira docente. Contudo, em vez da consolidação de planos de carreira consistentes e atraentes, paradoxalmente, o que se verificou foi um quadro de precarização das condições do trabalho docente com o estabelecimento de políticas de bonificações/gratificações anuais.

Findo o período de vigência do Fundef e reconhecendo algumas de suas limitações e de seus problemas, como a exclusividade de destinação do fundo para o EF, em 2006 foi instituído um novo fundo com vigência de 2007 a 2020: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O Fundeb, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 2007, mantém, em linhas gerais, a mesma natureza de funcionamento e a lógica de distribuição de recursos do Fundef, porém se diferencia no volume de recursos envolvidos e amplia

os níveis de ensino, sendo contemplados também o ensino infantil (EI), o ensino médio (EM) e a educação de jovens e adultos (EJA).

Para Pinto (2007, p. 888), o novo fundo representou um avanço em relação a seu antecessor, uma vez que “o Fundeb resgatou o conceito de educação básica como um direito. Nele estão incluídas as diferentes etapas e modalidades da educação básica”. Porém, para o autor, apesar do avanço alcançado pelo Fundeb, a lógica de distribuição e a quantidade de recursos ainda fazem com que o novo fundo apresente os mesmos problemas do fundo anterior:

Quando se considera, inclusive, o valor médio por aluno, a tendência com o Fundeb é haver uma diminuição perante o valor propiciado pelo Fundef, mesmo levando em conta um aumento superior a 10 vezes (de R\$ 314 milhões, em 2006, para R\$ 4,5 bilhões, em 2009) e da complementação da União [...]. Isso se explica porque, mesmo considerando que o Fundeb envolverá recursos totais 43% superiores àqueles abrangidos pelo Fundef, tomando por base o ano de 2006, o número de alunos atingidos pelo novo fundo será 61% superior (Pinto, 2007, p. 886).

No tocante ao aspecto político-administrativo, muitos municípios brasileiros possuem discrepâncias agudas em termos de infraestrutura de escolas, de recursos humanos e de recursos financeiros. Souza (2004) afirma que somente 9,5% dos municípios brasileiros apresentavam receitas suficientes para conduzir adequadamente as políticas e os programas de descentralização, tendo esses municípios mais de 50 mil habitantes, ou seja, nenhum município brasileiro com uma quantidade menor de habitantes possuía autonomia financeira.

No geral, com o advento da política de fundos para a EB, o EF experimentou no final do século 20 um processo de municipalização acelerado, que se consolidou nos primeiros anos do século 21. Contudo, em um país de dimensões continentais e com desigualdades de várias ordens, muitos municípios em situação de impotência financeira, de precária infraestrutura, de insuficiente e despreparado contingente de recursos humanos, não puderam atender adequadamente à demanda. O fato é que, na maior parte dos casos, houve atendimento insuficiente (Araujo, 2005).

Para além dos aspectos acerca da problemática da verba envolvida e dos mecanismos de captação e distribuição de recursos, Martins (2003) alerta para o fato de que o estabelecimento de fundos contábeis para financiamento da educação pública tem influência direta na gestão do ensino nas escolas, pois implica a criação de uma nova organização político-administrativo-pedagógica a que essas instituições ficam submetidas.

De fato, o amplo processo de municipalização do EF realizado no Brasil ocorreu sob o pano de fundo da chamada Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, conduzida pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1997). A despeito das diferenças que podem ser apontadas entre as ações políticas neoliberais

levadas a cabo na década de 1980 em países do primeiro mundo e as ações realmente praticadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso na década de 1990, a reforma da gestão pública, conduzida por Bresser-Pereira, se pautou pela ideia do aumento da eficiência do Estado por meio da introdução de mecanismos da gestão privada na gestão pública. De acordo com Peroni, Oliveira e Fernandes (2009), a Reforma Gerencial envolveu três estratégias, quais sejam, a *privatização*, a *terceirização* e a *publicização*. A estratégia de privatização envolvia a transferência para o setor privado das atividades que podiam ser controladas pelo mercado; a estratégia de terceirização implicava a transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio; e a transformação de uma organização estatal em uma organização de direito privado estava associada à estratégia de publicização. Para as autoras, a redefinição do papel do Estado promovida pela Reforma Gerencial provocou, de um lado, a responsabilização exacerbada da sociedade civil e, de outro, a omissão do Estado no que tange à garantia de direitos sociais coletivos. Ademais, amplificou a atuação do setor privado na administração pública mediante a assunção total ou parcial de responsabilidades atribuídas historicamente ao setor público.

Segundo Saviani (2010, p. 428), nesse contexto orientado pelo pensamento neoliberal, as ideias pedagógicas sofreram grande inflexão e, por isso, passaram

[...] a assumir no próprio discurso o fracasso da escola pública, justificando sua decadência como algo inerente à incapacidade do Estado de gerir o bem comum. Com isso se advoga, também no âmbito da educação, a primazia da iniciativa privada regida pelas leis do mercado.

Para o autor, as reformas educativas levadas a efeito no Brasil, imbuídas da necessidade da redefinição do papel do Estado e das escolas, podem ser caracterizadas dentro da corrente pedagógica denominada *neotecnicista*. Saviani (2010, p. 439) apresenta algumas características dessa corrente:

Em lugar da uniformização e do rígido controle do processo, como preconizava o velho tecnicismo inspirado no taylorismo-fordismo, flexibiliza-se o processo como recomenda o toyotismo. Estamos, pois, diante de um neotecnicismo: o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados. E pela avaliação de resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade. E a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja imediatamente, pela criação das agências reguladoras, seja diretamente, como vem ocorrendo no caso da educação. Eis por que a nova LDB [...] enfeixou no âmbito da União a responsabilidade de avaliar o ensino em todos os níveis, compondo um verdadeiro sistema nacional de avaliação [...]. Trata-se de avaliar os alunos, as escolas, os professores e, a partir dos resultados obtidos, condicionar a distribuição de verbas e a alocação dos recursos conforme os critérios de eficiência e produtividade.

Portanto, o processo acelerado de descentralização da gestão do ensino, via municipalização do EF, realizado nas últimas décadas no Brasil, no contexto da Reforma Gerencial, vem resultando na transferência gradativa

das “funções do setor público para o setor privado lucrativo ou não lucrativo, com base na instauração de parcerias e convênios” (Martins, 2003, p. 227).

Adrião *et al.* (2009) qualificam a expressão “parceria público-privada” como os acordos firmados formalmente entre os setores governamental e privado que resultam na possibilidade de o último intervir na administração pública mediante a assunção total ou parcial de responsabilidades histórica e legalmente atribuídas ao primeiro. As autoras analisaram as parcerias público-privadas estabelecidas no âmbito educacional nos municípios paulistas no período de 1996 a 2008 e identificaram três modalidades distintas:

- *subvenção pública a vagas em instituições privadas*: nesta modalidade são firmadas parcerias entre o poder executivo municipal e instituições da sociedade civil. Mediante convênios firmados, a entidade mantenedora privada (com ou sem fins lucrativos) oferece educação gratuita a alunos do município e o poder público financia total ou parcialmente o custo dos alunos atendidos. Essa modalidade é especialmente adotada na EI;
- *contratação de assessorias para a gestão educacional*: esta modalidade de parceria é caracterizada pela contratação de instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) para assessorarem a gestão educacional dos municípios em desenvolvimento de projetos, apoio pedagógico, normalização, organização administrativa, definição de estratégias e diretrizes educacionais e formação de professores;
- *aquisição de sistema apostilado de ensino (SAE)*: nesta modalidade, os sistemas de ensino contratam empresas privadas com fins lucrativos para o fornecimento de materiais didáticos diversos, para a realização de cursos de formação continuada e para a assessoria didático-pedagógica às unidades escolares (UE) de redes escolares públicas municipais (REPM).

Quanto à primeira modalidade, as autoras verificaram que 46 municípios paulistas haviam firmado esse tipo de parceria com o setor privado. Na segunda modalidade, em que 33 municípios paulistas firmaram parcerias, estabeleceram-se, majoritariamente, parcerias com instituições do terceiro setor, representadas pelas organizações não governamentais. A última modalidade, destoando das demais, apresentou um crescimento vertiginoso no período analisado, havendo, depois de 2005, mais de cem municípios paulistas que haviam adquirido SAE para suas redes escolares.

O crescimento de parcerias entre SAE e REPM tem sido vertiginoso: enquanto em 1998 apenas um município havia contratado um SAE, em 2010 esse número saltou para 309 (Adrião, 2011).

Desse modo, considerando que o estabelecimento de parcerias entre as prefeituras e os SAEs é um fenômeno recente no cenário educacional brasileiro, e visto que cada vez mais municípios vêm adquirindo e implementando esses sistemas em suas redes escolares públicas, julgamos

que há várias nuances do fenômeno a serem exploradas, compreendidas e debatidas pela comunidade acadêmica.

O presente trabalho é parte de um projeto maior de investigação que tem como objetivo geral contribuir para a compreensão das implicações do processo de adoção e de utilização de SAE em REPM sobre o trabalho de professores da EB. Particularmente, neste texto discutiremos os principais fatores motivadores para a implantação de um SAE, bem como as implicações para o trabalho dos professores.

### Contexto de pesquisa e procedimentos metodológicos

A coleta de informações da pesquisa foi realizada entre 2011 e 2012 na REPM da cidade de Catanduva (SP). Um fator que nos despertou interesse foi que, de acordo com o levantamento de Adrião *et al.* (2009), há uma tendência de aquisição de SAE em municípios muito pequenos (até 10 mil habitantes) e pequenos (de 10 mil e um a 50 mil habitantes). Uma das hipóteses levantadas para a aquisição se refere à precária condição financeira e de recursos humanos desses pequenos municípios. Porém, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) de 2012, o município de Catanduva possuía uma população de 113.764 habitantes, sendo, portanto, considerado um município de grande porte. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2000, atingiu o valor de 0,833, estando acima da média estadual (0,82). De acordo com o Índice Paulista de Responsabilidade Social, o município foi classificado, nas edições de 2006 e 2008, no Grupo 1, que engloba os municípios com bons indicadores de riqueza, longevidade e escolaridade. Essas características fizeram com que esse contexto se mostrasse bastante peculiar em relação às pesquisas realizadas sobre a temática.

Considerando o contexto no qual se insere nossa pesquisa e os objetivos definidos, estabelecemos o seguinte problema: *quais os principais motivos para a implantação de um SAE no âmbito da REPM de Catanduva?*

Realizamos uma pesquisa empírica com abordagem qualitativa do tipo estudo de caso, uma vez que não se objetivou nem houve a manipulação de variáveis, tampouco o tratamento estatístico dos resultados obtidos, mas sim um estudo descritivo e interpretativo aprofundado da problemática em questão, objetivando compreendê-la em um situado contexto sócio-histórico (Flick, 2009).

Como fontes de informações foram utilizados os seguintes sujeitos: i) secretária municipal de Educação; ii) diretora do Departamento de Orientação Pedagógica da secretaria municipal de educação (SME); iii) todos os cinco diretores das EMEF do segundo ciclo da REPM; iv) todas as seis professoras de ciências da REPM.

Para a coleta de informações dos sujeitos foram utilizados os procedimentos da entrevista reflexiva propostos por Szymanski (2010). Nas entrevistas realizadas foram abordadas questões referentes a: i) participação

do entrevistado e/ou seu conhecimento acerca do processo de escolha e de implantação do SAE, além de sua percepção sobre a receptividade da comunidade escolar; ii) critérios, procedimentos e motivos para adoção do SAE. Todos os sujeitos foram devidamente informados sobre os objetivos da pesquisa e assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido. Depois da transcrição das entrevistas, os nomes foram codificados, sendo utilizada a letra G para os gestores e P para as professoras.

Utilizamos também como fontes de informação os documentos oficiais da SME acerca do trâmite burocrático legal sobre o processo de adoção e implantação do SAE na REPM de Catanduva. Como instrumento de coleta de informações dos documentos, utilizamos um roteiro de análise textual para levantar informações acerca do trâmite legal e dos critérios técnico-administrativos de escolha do SAE adotado na rede municipal. Foram investigados ainda os serviços previstos em contrato para o processo de implantação do SAE na rede.

Para tratamento e análise das informações coletadas, utilizamos procedimentos da análise de conteúdo (Bardin, 2011) e da triangulação (Flick, 2009). Com os dados gerados e sua triangulação, levantamos padrões e relações entre eles, que nos permitiram elaborar inferências acerca dos elementos que compuseram o processo de implantação do SAE pela REPM de Catanduva.

### **As motivações para adoção de um SAE**

Analisando as respostas dos gestores e das professoras, foi possível identificar que a REPM de Catanduva enfrentava problemas para o desenvolvimento do trabalho escolar. Os problemas foram, teoricamente, divididos em duas dimensões: *problemas organizacional-estruturais* e *problemas de recursos humanos*. Na primeira dimensão agrupamos os problemas referentes a: i) demandas associadas ao abrupto crescimento do número de unidades escolares (UE) sob jurisdição do município; ii) contingenciamento de gastos; iii) falta e inadequação dos materiais didáticos; iv) falta de unidade e continuidade no trabalho desenvolvido pelas UE da rede. Na segunda dimensão se encontram os problemas relacionados a: i) reduzido quadro de profissionais qualificados da SME; ii) má formação inicial dos professores; iii) falta de comprometimento com o desenvolvimento do trabalho pedagógico nas UE; iv) inadequação dos contratos de trabalho.

#### *Problemas organizacional-estruturais*

Por meio da análise documental, identificamos que no dia 11 de maio de 2006 o então prefeito de Catanduva e a secretária de estado da Educação de São Paulo assinaram o termo de convênio que transferia as UE sob jurisdição do Estado para o município. Até 12 de junho de 2006 a REPM de Catanduva possuía 21 UE sob sua jurisdição, entre as quais apenas 5

UE ofereciam o EF. A partir de 13 de junho de 2006, a Rede sofreu um incremento de 9 UE, passando a possuir 30 UE sob sua jurisdição, com 14 UE fornecendo o EF.

Segundo os gestores da SME, o abrupto crescimento no número das UE de EF atendidas pelo município em virtude do processo de municipalização implicou o aumento da demanda por recursos financeiros e por recursos humanos. Muitas UE municipalizadas apresentavam problemas de infraestrutura como: falta de quadras esportivas cobertas, falta ou inadequação de salas de informática, falta ou inadequação de bibliotecas etc. Por isso, grande investimento necessitou ser direcionado para a reforma de UE e a aquisição de equipamentos e utensílios.

– [...] quando eu cheguei, há pouco havia também assumido [referindo-se à REPM de Catanduva] novas escolas estaduais, com a municipalização. Então o Sistema fez “bum” [...] chegaram novas escolas para o município que também já era no âmbito de responsabilidade do município, não só da questão de formação, de atendimento. Então você imagina que foi um todo, na merenda escolar, no transporte; tudo bem que já havia um atendimento, mas agora era nosso mesmo e não do Estado. Então, foi assim: primeiro vieram as escolas, e a prefeitura fez intervenções em todas elas, qualificou-as, tornou os espaços muito mais agradáveis, fez quadras cobertas, enfim, favoreceu que a prática pedagógica acontecesse de uma forma até mais qualificada [...]. Muita coisa – e aqui fica entre aspas – nós tivemos o apoio realmente do governo municipal para nós trabalharmos, mas, em muitas coisas o breque de mão teve que ser puxado mesmo em função da forma pela qual ele [referindo-se ao prefeito] encontrou o município, de tudo que tinha que ser pago, enfim verbas que não sabia de onde tirar para fazer as coisas, entendeu? (G1).

– [...] não percebia que a secretaria da educação tinha estrutura pedagógica suficiente para dar o acompanhamento e os encontros metodológicos de formação para o professor (G2).

Os problemas com materiais didáticos enfrentados pela rede advinham, à época, do mau funcionamento do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Segundo os sujeitos, os LDs recebidos pelas UE não haviam sido a primeira opção e, além disso, a quantidade de LDs de um mesmo autor para determinada série não era suficiente para a quantidade de alunos matriculados. Esse problema acabava acarretando dificuldades para o desenvolvimento do trabalho didático cotidiano nas UE. Em uma mesma sala nem todos os alunos possuíam o mesmo LD de determinada disciplina, e salas diferentes da mesma série também acabavam tendo LDs de autores diferentes. Esse fato implicava problemas diretos para o desenvolvimento do trabalho do professor, que, muitas vezes, precisava preparar material didático extra para conseguir trabalhar determinado conteúdo, o que demandava também tempo extra na preparação das aulas.

– [...] deu para perceber a dificuldade que na época tinha de material pedagógico na escola. Tinha em quantidade, mas não tinha em qualidade. Quando eu falo em quantidade, eu falo assim, você tinha duas quintas séries, por exemplo, numa escola, tinha quantidade de livros, mas os livros eram de autores diferentes da mesma disciplina [...]. Então, tinha livro de História ou de Geografia que você não tinha do mesmo autor

para os alunos da mesma sala e aí a dificuldade, na época, dos próprios professores estarem fazendo um trabalho [...]. Então, eu percebia que dentro da própria escola já não se tinha uma unidade de proposta pedagógica e imagina dentro do município [...]. E a dificuldade que os professores encontravam de administrar aquela quantidade de livros de autores diferentes e de não ter livros suficientes para todos os alunos (G3).

Segundo as respostas, a falta de unidade e continuidade no trabalho desenvolvido na rede estava relacionada à frequente e intensa modificação do quadro de professores das UE e à impossibilidade de ações educacionais de caráter contínuo. Os gestores disseram que seu quadro de professores sofria variações expressivas de um ano letivo para outro e, ainda, ocorriam trocas de professores durante o próprio ano letivo. A alta rotatividade no quadro de professores das UE foi atribuída à baixa remuneração da profissão quando comparada a outras funções com mesma formação acadêmica; ao mecanismo de atribuição de aulas do município, que permitia aos professores com maior pontuação escolherem as UE de sua preferência para ministrar aulas; à desistência de alguns docentes; e, ainda, aos excessivos pedidos de licença. De acordo com os depoimentos, essa modificação no quadro de professores das UE prejudicava bastante o desenvolvimento do trabalho escolar. Prejuízo percebido pela falta de unidade e de continuidade do trabalho desenvolvido e pela falta de entrosamento entre os docentes.

– Mas traz um desgaste muito grande, visto que nem sempre nós vamos ter os mesmos professores de um ano para o outro ano [...]. Então, você pode estar pegando professores aí que nunca deram aula, que é a primeira vez. E isto não é um ou outro professor, são vários, dezenas de professores [...]. Este rodízio que tem... Esse fluxo de professores diferentes na escola, isto atrapalha bastante a escola, não dá continuidade. Continuidade é muito importante. A gente percebe [...] eu, na questão da gestão, depois de sete anos na gestão, o quanto foi importante ter uma continuidade de um pensamento de gestor, um comportamento no pensamento do coordenador pedagógico. E o professor é a mesma coisa, você tem um professor esse ano, porque a educação tem que ser um processo contínuo e, se você corta aquele professor, aquele outro professor que entra, mesmo que ele tenha boas intenções, é conhecedor e tudo, mas muda a maneira de dar aula, é praticamente um aluno mudar de escola (G3).

– É muito difícil, muitos professores tiram licença, tem professor que tira licença o ano inteiro, tem professor que dá aula dois meses, para, porque pega outro lugar. Então isso daí é muito difícil, nós temos professores entrando agora no final do ano praticamente, tem professor que começou hoje [outubro de 2012] (G6).

### *Problemas de recursos humanos*

Conforme discutimos anteriormente, a transferência das UE sob jurisdição do estado para o município, incorreu no crescimento bruto da REPM de Catanduva e ainda provocou o aumento da necessidade de

profissionais qualificados para cuidar dos cursos de formação continuada, do assessoramento didático-pedagógico e do assessoramento jurídico-administrativo. Contudo, a SME, segundo os gestores, não possuía um quadro de funcionários que permitisse o adequado atendimento e a gestão de uma grande e complexa rede. Como pode ser visto no Quadro 1, até 2012, a SME não possuía profissionais contratados especificamente para cuidar da formação continuada de professores e de cursos didático-pedagógicos diversos de uma rede com 30 UE e mais de 900 funcionários.

**Quadro 1 – Relação de Funcionários da SME de Catanduva**

<b>Cargo</b>	<b>Número de profissionais</b>
Secretária municipal de Educação	1
Diretora do Departamento de Orientação Pedagógica	1
Diretora do Departamento de Educação	1
Diretora do Departamento de Assistência ao Educando	1
Diretor de divisão	1
Diretora do Departamento de Patrimônio	1
Chefe da Divisão de Merenda Escolar	1
Chefe da Seção de Controle e Acompanhamento de Programas Especiais	1
Chefe da Divisão de Orientação Pedagógica	1
Chefe da Divisão Técnico-Administrativa e de Recursos Humanos	1
Chefe da Divisão de Transporte e Manutenção da Rede Escolar	1
Chefe da Divisão de Programas Especiais	1
Supervisores educacionais	4
Recepcionista	1
Auxiliar administrativo	1
Assessor técnico	1
Auxiliar de serviços gerais	3
Nutricionista	1
Auxiliar de biblioteca	1
Encarregado de educação profissional	1
Gerente do Centro de Atenção Integral à Criança (Caic)	1
<b>Total</b>	<b>26</b>

Fonte: Elaboração própria.

Outro problema apontado se refere à situação da formação inicial dos professores. De acordo com os gestores, grande parte dos professores chegava às UE sem ter recebido formação inicial que os permitia lidar satisfatoriamente com os desafios e responsabilidades exigidos pelo cargo. A formação inicial dos professores estaria muito distante da realidade cotidiana das escolas públicas e, assim, muitos docentes não chegariam preparados adequadamente para lidar com a complexidade de uma sala de aula.

Além da má formação inicial, muitos gestores relataram o enfrentamento de grandes problemas referentes à falta de comprometimento de professores em relação ao desenvolvimento do trabalho escolar, percebido pela falta de motivação para estudos de formação continuada e pela falta de envolvimento com os resultados de aprendizagem dos alunos. Aliada a esse fato, a situação do contrato de trabalho, que concebia, reduzidamente, o trabalho do professor como o trabalho estritamente didático em sala de aula, inviabilizava ações de planejamento mais sistemáticas e consistentes ao longo do ano, ações de formação continuada e preparação didático-pedagógica, já que eram poucos os momentos que os docentes possuíam para se reunirem e refletirem coletivamente.

– [...] a qualificação de professores, que é um desafio hoje, na minha opinião, a formação que um professor hoje tá tendo é muito distante da realidade (G3).

– [...] aí como que a Secretaria da Educação teria condições de estar fazendo esta gestão desse acompanhamento e dessa ajuda? Eu acho que neste momento não teríamos condições, entendeu? [...] a pedagogia está muito distante da Rede (G2).

Os problemas enfrentados com os materiais didáticos associados à falta de contingente de profissionais qualificados, segundo os gestores, faziam com que as escolas ficassem “meio perdidas” e não houvesse unidade de proposta pedagógica na REPM de Catanduva. Somando essa falta de contingente de profissionais qualificados da SME à questão da má formação inicial de muitos docentes que atuavam nas UE e ao problema da falta de professores efetivos da rede, percebemos o grande problema enfrentado pelos gestores da SME quanto à perspectiva de melhoria da qualidade do trabalho escolar.

Devido ao pacote de serviços ofertados por um SAE, que incluía o fornecimento de apostilas didáticas, de portal na internet, de cursos de metodologia e assessoramento pedagógico, os gestores entrevistados que a contratação de uma empresa que oferecesse esses serviços fosse um meio de suprir as deficiências e defasagens da REPM de Catanduva. O pacote de serviços contratados e as características padronizadas do SAE seriam os fatores que garantiriam a uniformização e a continuidade do trabalho didático desenvolvido nas UE, já que estas passariam a utilizar um material didático padronizado e estruturado e teriam o mesmo cronograma programático para o ano letivo de toda a rede.

– [...] quando eu percebi que o sistema estruturado, além dessa unidade na Rede, que todas as escolas estão ensinando a mesma coisa, claro que aí depende de cada professor, de cada sala de aula, outras variantes entram neste momento, mas ela dá uma unidade na Rede. Quando eu percebi que os encontros, que eram encontros, já que estão estipulados dentro do contrato, onde o professor recebe uma formação metodológica, ligada diretamente ao sistema estruturado e que a secretaria da educação não tinha condições de fazer este acompanhamento, foi o que me fez continuar. Depois, nós conseguimos também fazer uma parceria em termos da avaliação, e isto também fortaleceu pra que a gente decidisse estar continuando. Portanto, foram várias variáveis, que me fizeram acreditar que era importante continuar e ficou até hoje [2012] [...]. Então, como eu acabei de dizer, o primeiro item que eu acho importante é ter uma unidade na Rede. O segundo item é que ele garantiu um pouco a educação continuada dos professores. O terceiro item, eu acredito que o material é bom, ele vem de encontro [sic] com as expectativas da gente, que é dar uma qualidade [...]. Eu penso que sim, até com as ausências dos professores que ainda percebo muito grande, eu acho que o que é público, exemplo: licença prêmio, licença saúde... A rede privada não funciona assim, você tendo um sistema estruturado, até quem vem substituir, garante uma certa continuidade, garante aprendizagem, isto é relevante [...]. Com certeza, para mim, foi isto que eu te disse, a unidade, a segurança, a garantia dos encontros, isto para mim me deu muita segurança (G2).

A aquisição de um SAE também foi motivada pela cobrança de alguns professores aos gestores devido à experiência de trabalho com SAE em escolas particulares e até em escolas de outras REPM. Pesou ainda a possibilidade de se implantar na rede um SAE reconhecido e utilizado por muitas escolas particulares. Se o ideário do senso comum considera as escolas particulares como instituições de qualidade, a prefeitura municipal estaria proporcionando essa mesma qualidade aos alunos das escolas públicas.

– Primeiro, na época, partiu dos próprios professores, porque eles viam a dificuldade que eles tinham de carregar um livro de um autor para uma série, outro livro de outro autor, tinham que tirar cópias, tinham que fazer algumas situações, porque não trabalhavam, não tinham uniformidade, nesta questão [...]. Então, primeiro partiu dos professores, de alguns deles até de experiências de escolas particulares, experiências de outras cidades que [eles] tinham, já nos cobravam a questão de a escola, de o município, ter um sistema apostilado também (G3).

– Como a gente fala que escola particular é muito melhor, o sistema é apostilado, né?, e os alunos avançam. Então a nossa expectativa era de avanço, de poder ensinar o aluno a escrever. Querendo ou não, a nossa maior dificuldade é ensinar o aluno que não quer aprender, porque ensinar quem quer é ótimo, não é?, e ensinar quem não quer é difícil. Então, a gente pensou assim: com o apostilamento os alunos que não querem vão ficar entusiasmados e eles vão querer aprender, não é? Então a nossa expectativa era de melhora na aprendizagem (G6).

Com a aquisição do SAE, as expectativas giravam em torno da possibilidade de melhoria de aspectos estrutural-organizacionais e aumento dos índices das UE em avaliações externas. A melhoria nos

aspectos estrutural-organizacionais se daria por meio da padronização, da organização e da facilitação do trabalho didático nas UE; facilitaria também a realização de avaliações externas anuais justamente em função dessa uniformização do trabalho didático na rede. Como consequência dessas melhorias, muitos gestores esperavam que ocorresse a elevação dos índices obtidos pelas UE em avaliações externas.

– Olha, a expectativa era grande, bem grande, porque o departamento é um departamento pesado. Você tem sob a sua responsabilidade todas as escolas sejam da educação infantil, ensino fundamental 1 e 2 e EJA. Então você tem que ampliar muito a sua visão de educação, os trâmites que são exigidos. Então, a expectativa era muito grande, até porque na primeira Prova Brasil, em 2005, o município ficou com 3,8 ou 3,9, coisa assim. Então, haja fôlego para a gente buscar estruturar e deixar manter um pouco a qualidade, esta busca pela qualidade (G1).

– Para o diretor... Eu acho que ele teve assim, de certa forma, tanto diretor como coordenador, eles têm uma informação pra saber em que ponto o professor está na disciplina, porque ele sabe que vai terminar aquele bimestre, e todas as salas vão estar mais ou menos no mesmo ponto da matéria do ano todo. Acho que pra eles foi bom nesse sentido [...] tem que seguir tais e tais elementos pra cada série [...]. Quer dizer, a P1 trabalha no período da manhã um tema, eu posso não estar exatamente naquele tema no período da tarde, mas eu vou trabalhar aquele tema pelo menos naquele bimestre, e em certo momento todas as séries já fizeram aquilo lá. Então, de certa forma, eu acho que foi isso que aconteceu (P2).

Por meio da análise documental, constatou-se que a REPM de Catanduva contratou o SAE Positivo por meio de licitação na modalidade “concorrência do tipo técnica e preço” no ano de 2007. Entre as 14 empresas que retiraram o edital de concorrência, apenas as empresas Editora Gráfica Opet Ltda. e Gráfica e Editora Posigraf S/A (Positivo) apresentaram a documentação necessária para participar do certame dentro do prazo estabelecido. Contudo, a Editora Gráfica OPET Ltda., por não apresentar seu cadastro de contribuinte municipal e seu registro na Associação Brasileira das Empresas de Software, foi eliminada do processo de concorrência. Segundo a ata de reunião da comissão julgadora de licitação de dezembro de 2006, depois da análise favorável da comissão especial da SME de Catanduva, o Positivo foi declarado vencedor da Concorrência nº 8/2006. Assim, desde o ano 2007, o SAE Positivo passou a fornecer apostilas, assessoria pedagógica e cursos de capacitação para o corpo docente e a equipe diretiva da rede.

No que se refere ao processo de escolha, constatou-se que esse se restringiu aos gestores da REPM de Catanduva. Alguns gestores das UE participaram apreciando os materiais de SAE e opinando sobre a qualidade dos serviços oferecidos. Segundo os depoimentos dos professores, não houve ampla consulta aos docentes e o processo nem mesmo contou com sua participação efetiva.

– Olha, nós não participamos diretamente do processo da escolha, nós analisávamos alguns dos materiais que vieram, e com a experiência de alguns professores de primeiro ano, de segundo ano, analisávamos

e eles opinavam sobre o melhor material que tinha. Nas escolas que a gente levava, chegavam alguns coordenadores, analisavam o livro do primeiro ano, o livro do segundo ano, e aí foi feita uma escolha e, acredito eu, que, no final, junto com o departamento pedagógico da secretaria, optaram por um material que acho que, além da questão do preço, que não pode ficar fora disso, mas também a questão da qualidade de trabalho em que professores e coordenadores na época deram suas opiniões e analisaram isso daí... (G3).

– Bom, não houve consulta para os professores. A gente não teve acesso ao material para escolher, para dar opinião [...]. Agora, o que aconteceu mesmo só quem tá lá dentro [referindo-se à SME] para eles falarem. Na época foi toda uma mídia, que era o Sistema do Positivo, que era um sistema ótimo [...]. Na verdade, nós nunca paramos para pensar o porquê dessa apostila, fomos investigar a fundo [...] eu lembro que a gente não teve escolha. Não foi colocado [sic] pra nós vários sistemas apostilados pra gente decidir, foi uma coisa de secretaria, uma coisa política [...]. Só sei que a gente não pôde escolher nada (P1).

### Considerações finais

O caso que investigamos, ao contrário dos casos descritos por Adrião *et al.* (2009), foi o de um município de grande porte, com bons indicadores de desenvolvimento e com autonomia financeira, mas que estabeleceu parceria com o setor privado por meio da aquisição de um SAE. De modo geral, identificamos que, diante dos amplos, complexos e multifacetados problemas enfrentados pela REPM de Catanduva, a SME, reconhecendo sua impossibilidade de, em curto prazo, atender às demandas e responsabilidades da rede, adquiriu um SAE. Essa situação se relaciona, assim como vem ocorrendo em nível nacional (Araujo, 2005; Pinto, 2007; Arelaro, 2007), ao processo de municipalização do EF em Catanduva, que ocorreu de forma abrupta com a transferência direta de grande número de UE sob jurisdição do estado para o município.

Como destacado por Saviani (2010), no contexto da corrente pedagógica neotecnista, as redes de ensino passam a ser avaliadas precipuamente por sua eficiência e produtividade travestidas em índices de avaliação externa. Esses índices são utilizados para o *ranqueamento* das redes, fato que está diretamente ligado à opinião da população acerca da qualidade do trabalho desenvolvido pelo setor público no âmbito da educação (Bonamino; Sousa, 2012). Assim, entre os fatores de influência da aquisição do SAE na REPM, estava a sensação de segurança dos gestores quanto ao desenvolvimento do trabalho escolar. Como se tratava de um contrato firmado entre a prefeitura municipal e o SAE, todas as condições estipuladas deveriam ser cumpridas; logo, isso forneceria maior segurança para a gestão da SME no tocante à garantia da formação continuada dos profissionais, ao assessoramento permanente para dúvidas e necessidades e ao fornecimento das apostilas para todos os alunos de todas as UE da rede. Além disso, parece-nos evidente o pensamento neoliberal do fracasso da escola e da gestão públicas para lidar com os problemas e desafios da rede e, conseqüentemente, do reconhecimento

do grande avanço que seria promovido por meio da aquisição de um sistema de ensino privado, renomado e, conseqüentemente, mais eficiente.

De modo geral, nosso estudo de caso identificou que as motivações da maior segurança dos gestores da rede para a aquisição do SAE foram relacionadas à possibilidade de melhoria de aspectos estrutural-organizacionais, que permitiria a superação, ao menos parcial, de problemas de recursos humanos e que contribuiria para o aumento dos índices das UE em avaliações externas. Essa melhoria nos aspectos estrutural-organizacionais se daria por meio da padronização, da organização e da facilitação do trabalho didático nas UE em função da utilização de materiais apostilados estruturados.

A aquisição de um SAE para toda a rede, a fim de promover a padronização do trabalho dos professores, como um modo efetivo de resolver os problemas identificados de má-formação inicial e de condições precárias de contrato de trabalho, revela uma concepção de trabalho docente pautado no modelo de racionalidade técnica (Montero, 2005), uma vez que, nesse contexto, a principal função do professor é a aplicação controlada, utilizando os melhores meios técnico-didáticos, daquilo que foi concebido e estipulado externamente por especialistas. A imposição das apostilas rigidamente estruturadas e moduladas acaba por se configurar como um processo de terceirização didática (Bego, 2013; Bego; Terrazzan; Oliveira, 2015), em que os professores da rede são alienados de parte de seu trabalho didático, que, sendo autônomo, deveria envolver delimitação de objetivos pedagógicos, definição, seleção e sequenciamento de conteúdos de ensino, bem como definição dos mecanismos e instrumentos de avaliação.

Identificamos que os gestores enfrentavam diversos problemas vivenciados na rede e que não vislumbravam possibilidades objetivas de dirimi-los. Todavia, a decisão pela aquisição de um SAE na REPM de Catanduva foi tomada essencialmente pelos dirigentes ligados à prefeitura municipal e à SME e, por isso, podemos afirmar que a escolha do SAE se deu na esfera da SME e, parcialmente, na esfera da gestão das UE. Os professores da rede não participaram efetivamente com direito à opinião e, sobretudo, com direito à interferência. É possível afirmar que os problemas da rede foram tratados de modo imediato e meramente técnico e apenas mediatamente público e democrático. Desse modo, o processo de aquisição e de implantação do SAE no âmbito da REPM de Catanduva se caracterizou como um processo verticalizado e autoritário. Essa característica demonstra a ausência de espaços de decisão coletiva e exercício da democracia participativa, conforme designa o princípio da gestão democrática presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Brasil, 1996a), o qual, ironicamente, seria potencializado e fortalecido pela descentralização, pois a gerência e a administração locais encurtariam a distância entre as instâncias de poder decisório e os profissionais da educação, diminuindo a burocratização e propiciando mudanças de forma mais acelerada (Azanha, 1991).

Nesse sentido, a instituição escolar assume a condição de executora de prescrições verticalizadas em detrimento da condição de *locus* de exercício da gestão democrática, segundo a qual deveria haver a participação de seus

profissionais no processo politizado de formação da vontade legitimada pela coletividade. Dessa forma, a inserção de um sistema estranho que concebe e oferece mecanismos de controle para o desenvolvimento do trabalho escolar acaba ocorrendo sem maiores reflexões ou, até mesmo, sem resistência.

Em síntese, em um contexto de pensamento neoliberal e de corrente neotecnicista na educação, vivenciamos em nosso País, no campo educacional, a supressão cada vez mais aguda do setor público estatal e de seus espaços democráticos de decisão coletiva, a transferência das obrigações legais próprias do setor público para o setor privado e, paradoxalmente, a subvenção desse último pelo erário do Estado.

---

### Referências bibliográficas

- ADRIÃO, T. *Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local*. Campinas: Ed. da Unicamp, 2011. Relatório Técnico do Projeto de Pesquisa Fapesp. Disponível em: <[www.fe.unicamp.br/lage/grepp/Relat-Tec-sistemas2012.pdf](http://www.fe.unicamp.br/lage/grepp/Relat-Tec-sistemas2012.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2016.
- ADRIÃO, T. et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.
- ARAÚJO, G. C. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ARELARO, L. R. G. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPEd, 2007.
- AZANHA, J. M. P. Uma ideia sobre a municipalização do ensino. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 12, n. 5, p. 61-67, maio/ago. 1991.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEGO, A. M.; TERRAZZAN, E. A.; OLIVEIRA, L. A. A. *Trabalho docente e sistemas apostilados de ensino: crítica à luz da Teoria Habermasiana*. Revista Comunicações, Piracicaba, v. 22, n. 2, p. 101-110, jul./dez. 2015.
- BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996a. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério na forma prevista no art. 60, § 7, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 1996b. Seção 1, p. 28442.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

CUNHA, M. C. A descentralização da gestão da educação e a municipalização do ensino, como temas de estudos recentemente produzidos no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPEd, 2006.

FLICK, U. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

MARTINS, A. M. Uma análise da municipalização do ensino no estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 120, p. 221-238, nov. 2003.

MONTERO, L. *A construção do conhecimento profissional docente*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e Terceiro Setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2010.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, jun. 2004.

SZYMANSKI, H. (Org.) *A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva*. 3. ed. Brasília: LiberLivro, 2010.

---

Recebido em 3 de maio de 2016.

Aprovado em 10 de julho de 2017.