



# 13<sup>a</sup> REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E  
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2073 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)  
GT 05 - Estado e Política Educacional

Utilização de sistema privado de ensino na educação infantil municipal na perspectiva da destruição de direitos.  
Arthemisa Freitas Guimarães Costa - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FEUSP  
Agência e/ou Instituição Financiadora: Não possui

### **Utilização de Sistema Privado de Ensino na Educação Infantil na perspectiva da destruição de direitos.**

Este trabalho apresenta os primeiros achados da pesquisa de mestrado em educação, em desenvolvimento no período de 2016 a 2019, na Universidade de São Paulo, sobre a compra de Sistema Privado de Ensino para a rede pública municipal de educação infantil de um município no interior de Minas Gerais. Pauta-se em pesquisa bibliográfica, documental e coleta de dados empíricos por meio de entrevistas. Aborda aspectos históricos e contextuais do papel do Estado na afirmação e garantia dos direitos sociais e fundamenta-se na tese de que as políticas nacionais e locais estão associadas a tendências econômicas e políticas globais.

**Palavras-chave:** Direito à Educação. Sistema Privado de Ensino. Políticas Educacionais.

### **Utilização de Sistema Privado de Ensino na Educação Infantil na perspectiva da destruição de direitos.**

Este trabalho apresenta os primeiros achados da pesquisa de mestrado em educação, em desenvolvimento no período de 2016 a 2019, na Universidade de São Paulo, sobre a compra de Sistema Privado de Ensino (SPE) para a rede pública municipal de educação infantil de um município no interior de Minas Gerais. Pauta-se em pesquisa bibliográfica, documental e coleta de dados empíricos por meio de entrevistas. Aborda aspectos históricos e contextuais do papel do Estado na afirmação e garantia dos direitos sociais e fundamenta-se na tese de que as políticas nacionais e locais estão associadas a tendências econômicas e políticas globais.

### **Estado e Constituição Social no Brasil**

Nos anos de 1930, tem-se o início da estruturação e institucionalização do Estado social no Brasil e a implementação das políticas públicas na perspectiva da construção de direitos sociais (BERCOVICI, 2009). A Constituição Federal (CF) de 1934 afasta-se do ideário liberal e aproxima-se dos princípios da constituição de Weimar<sup>[1]</sup> (Constituição Alemã de 1919), que traz disposições relativas aos direitos sociais. Como diz Cury:

Weimar representa um momento significativo. [...] Várias vezes citada no Brasil dos anos 20 e 30, ela teve importância na construção do capítulo sobre educação na Constituição de 1934. [...] A importância de Weimar para a educação, portanto, se põe desde o nível da obrigatoriedade/gratuidade até as discussões em torno de competências administrativas dos Estados federados, passando certamente pelas polêmicas questões da presença do Estado em face da liberdade de ensino, da laicidade e da cidadania. Rejeitando muitas teses do liberalismo clássico [...] [afirma que] a presença do Estado é importante para a efetivação dos direitos sociais. (1998, p. 83-104).

Pela primeira vez, na CF/1934, a educação tem um capítulo dedicado a ela. Tornando-a, portanto, referência fundamental, apesar de reduzida a mera recomendação legal, pois não há nenhuma sanção prevista pelo seu descumprimento (BERCOVICI, 2009). Nela aflorou o embate entre o público e o privado, tema central nos debates

educacionais (OLIVEIRA, 2001).

A CF/1937 retrocede ao prever que a educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais, ficando o Estado com papel subsidiário (OLIVEIRA, 2001).

A CF/1946 retoma os direitos sociais instituídos em 1934, e, em sua vigência, é criada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1961, considerada, por muitos, como um golpe ao direito educacional, por ter propiciado a formação de sistemas estaduais de educação, em que empresários do ensino e grupos confessionais assumiram, muitas vezes, o controle do sistema educacional, encastelados nos conselhos de educação (CUNHA 1991).

Com o golpe militar em 1964, a gratuidade do ensino continua ameaçada pelo abandono da ideia progressiva de extensão da gratuidade ao ensino ulterior ao primário, presente em 1934, sendo substituída pela gratuidade para os que provarem insuficiência de recurso e a introdução do mecanismo das bolsas de estudo restituíveis (OLIVEIRA, 2001).

No contexto da redemocratização brasileira, a CF/1988 apresenta uma diferença fundamental em relação às constituições anteriores, pois vai além da norma programática para a consolidação de uma constituição dirigente, com linhas mais precisas para atuação do Estado. No entanto, Constituição e Estado continuam se estranhando mutuamente. As tentativas de mudança no papel do Estado, levadas a cabo pelos governos conservadores eleitos a partir de 1989, muitas vezes optaram pelo caminho das reformas constitucionais, com o intuito deliberado de "blindar" as alterações, impedindo uma mudança de política (BERCOVICI, 2009, p. 733-734).

No que se refere ao direito à educação, a CF/1988 estabelece princípios constitucionais e define as responsabilidades dos entes federados, determinando que a União, os Estados e os Municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração; os municípios atuando prioritariamente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, os estados e o Distrito Federal no Ensino Fundamental e Médio.

A LDBEN 9394/96 prevê, pela primeira vez, a organização dos municípios em sistemas próprios de ensino, com a possibilidade de optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou, ainda, compor com ele um sistema único de educação básica. Nesse contexto, os grupos privatistas passaram a dar total apoio à tese da municipalização do ensino.

O engodo referente à relação existente entre descentralização, municipalização e democratização pode ser percebido ao analisar a descentralização

tanto como o processo de transferência de encargos quanto de poder [...] a municipalização é, certamente, a transferência de encargos de uma esfera à outra, mas isso não significa, necessariamente, um processo de democratização [...] (OLIVEIRA, 2008, p. 177).

O processo de municipalização do ensino no país, em grande medida, tem revelado fragilidades. O que assistimos, em boa parte dos municípios do interior, são sistemas educacionais à mercê do grupo político vigente, integrando-se ao mercado para oferecer os serviços educacionais cuja responsabilidade é do Estado.

Assim, o enfrentamento entre os representantes de interesses privados e os defensores da escola pública permanece tensionado pela disputa em torno do fundo público.

## **O Gerencialismo na Administração Pública**

O avanço do pensamento neoliberal que propõe a redução do Estado e a economia de livre-mercado, a partir dos anos de 1980, por meio das reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos, pressupõe maior eficiência do setor privado em relação ao setor público. Nos Estados Unidos criou-se a cultura do *management* que apresenta "fórmulas infalíveis" de gestão. Essa cultura apresenta um conjunto de pressupostos compartilhados pelas organizações, quais sejam: crença numa sociedade de mercado livre; visão do homem como autoempreendedor; culto da excelência como desenvolvimento pessoal e coletivo; culto a símbolos, figuras emblemáticas e palavras de efeito (inovação, sucesso, excelência); crença em tecnologias gerenciais para racionalizar as atividades organizadas grupais. Esses elementos entrelaçam-se no tecido social, por meio da grande influência exercida pelas organizações empresariais na sociedade e invadem a cultura no ponto de vista material, intelectual e espiritual (PAULA, 2005).

O modelo gerencial apoia-se na crítica da burocracia presente na administração pública. Max Weber, em *Economia e Sociedade*, apresenta a necessidade da administração burocrática,

Pois uma vez que a administração burocrática é por toda parte – *ceteris paribus* – a mais racional do ponto de vista técnico-formal, ela é pura e simplesmente inevitável para as necessidades da administração de massas (de pessoas ou objetos). [...] Do mesmo modo que os dominados só podem defender-se normalmente contra uma dominação burocrática existente criando uma contra-organização própria, também sujeita à burocratização, o próprio aparelho burocrático é obrigado a continuar funcionando em virtude de interesses de natureza material ou puramente objetiva [...] Mas a questão é sempre: quem é que domina o aparelho burocrático existente (WEBER, 1999, p. 146, grifo nosso).

A suposta eficiência técnica proposta pelo modelo gerencial propõe uma “burocracia flexível”, a desregulamentação de leis, privatizações e terceirizações que apontam para a dominação do sistema de livre-mercado no âmbito da administração do Estado.

Na administração pública brasileira, especialmente a partir da década de 1990, tem-se a reestruturação do aparelho do Estado, por meio da reforma gerencial, inspirada nas reformas do Reino Unido e dos Estados Unidos. Nesse contexto, a nova administração pública apresenta características de descentralização administrativa, competição entre unidades administrativas, indicadores de desempenho transparentes, disciplina e parcimônia no uso de recursos, controle de resultados e ênfase no uso de práticas de gestão oriundas do setor privado. Tais características apontam uma transição para uma organização pós-burocrática, que na verdade é um mito, pois o que se tem é uma flexibilização da burocracia e uma manutenção da dominação (PAULA, 2005).

No que se refere ao direito à educação, o artigo 206 da Constituição Federal de 1988, estabelece, entre outros, o princípio da gestão democrática do ensino público. No entanto, no âmbito da administração e organização escolar, a educação passa a ser influenciada pelas teorias de administração capitalista, por meio das quais mecanismos administrativos da empresa capitalista são vistos como algo natural e legítimo para a Administração Escolar (PARO, 2012).

A partir dessa perspectiva, não conseguem perceber que a empresa capitalista é precisamente o local por excelência em que se concretizam as relações de exploração do trabalho pelo capital e que, aí, a administração tem o papel político de mediadora dessa exploração [...]

A teoria da Administração Escolar, ao ignorar essa realidade, ou melhor, ao ocultá-la sob a aparência da neutralidade técnica, favorecendo ao mesmo tempo a irradiação para a escola das mesmas regras que na empresa atendem aos interesses do capital, funciona, assim, como fator de homogeneização do comando exercido pela classe burguesa, em nossa sociedade (PARO, 2012, p. 168).

### **Parceria público-privado: implantação de sistema de ensino privado na rede pública municipal de educação**

Importantes pesquisas realizadas no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, por Adrião et al. (2009a, 2009b) e por Garcia et al. (2009) têm revelado a tendência crescente dos municípios à adoção de parcerias público-privado.

Em estudo sobre as parcerias público-privado, a pesquisadora Theresa Adrião[2] concluiu que o avanço dessas parcerias na área educacional deve-se a vários fatores: incentivo às parcerias entre o público e o privado para a Reforma da Administração do Aparelho do Estado, estimulando a presença de institutos e fundações como parceiros quase imprescindíveis à melhoria do ensino público; processo de municipalização e implantação do Fundef, ampliando a responsabilidade dos municípios, num cenário de precariedade técnica, administrativa e financeira; visão da escola pública como mais um espaço de lucratividade para a iniciativa privada (GARCIA; et. al., 2009).

Nesta pesquisa, ainda em curso, sobre a compra de SPE para a rede pública municipal de educação infantil de um município no interior de Minas Gerais tem-se confirmado o distanciamento dos princípios constitucionais. Em relação à prática da gestão democrática, não foi solicitado parecer do Conselho Municipal de Educação ou debatido nas escolas da rede municipal. Foram apresentados pelo governo municipal dois argumentos decisivos para a adoção de material apostilado: a unificação do trabalho da educação infantil nas escolas e nas creches municipais e o déficit na formação dos professores e auxiliares de creche[3], os quais teriam práticas mais eficientes com a adoção das apostilas.

Na análise do processo licitatório verificou-se a decisão autoritária da Secretaria Municipal de Educação (SME),

[...] afirma-se neste documento que é do desejo da equipe técnico-pedagógica desse município que essa comunidade escolar forme parceria com um Sistema de Ensino que forneça ferramentas pedagógicas inovadoras, com as características descritas neste ofício, aos professores e alunos da Educação Infantil. (Ofício SME, 2012, grifo nosso)

As características descritas no ofício referem-se exatamente à proposta apresentada pelo SPE vencedor do processo de licitação. Observou-se, na cronologia dos documentos, que o SPE já estava em contato com a secretaria de educação antes da abertura do processo. Nas entrevistas realizadas, os profissionais afirmam que não foram consultados sobre a adoção do sistema privado e não opinaram em relação à escolha do material.

Em reunião para divulgação do material aos diretores municipais, o palestrante do SPE, apresentou argumentos que corroboram a tese de que o mercado avança em direção ao setor público e ameaça o caráter democrático da educação, quais sejam:

- a empresa faz parte de um grupo que é detentor de significativa fatia no “mercado mundial educacional” e encontra-se em plena expansão no setor público por meio de parcerias com os municípios;

- o sistema de ensino está implantado em 2.300 escolas, atendendo 520.000 alunos;

- o palestrante previne sobre a possível resistência dos professores, que sairão de sua área de conforto, pois terão que estudar o material, mas com o passar do tempo, sentir-se-ão muito dependentes do "material apostilado".[4]

A dependência do material apostilado pelos professores, anunciada pelo palestrante, remete à desmoralização do trabalho docente, ao contribuir para a dependência do professor de materiais didáticos que retiram sua autonomia no processo pedagógico, condição indispensável na especificidade do trabalho docente.

Os relatos nas entrevistas apresentam o descontentamento dos profissionais que tiveram o tempo e o espaço reduzidos na educação infantil com a obrigatoriedade do cumprimento da apostila. A supervisora pedagógica relata:

o planejamento coletivo foi muito prejudicado. Tínhamos que cumprir o conteúdo das apostilas, muito distante da realidade dos alunos. Mas houve resistência, num determinado momento, decidimos deixar a apostila para segundo plano e priorizar o nosso planejamento. Mesmo assim, tínhamos que concluir a apostila até o final do ano, então diminuía o tempo da brincadeira, do jogo e da atividade livre. (Entrevista 1: Supervisora Pedagógica em jan. 2018)

Ao ser questionada sobre as dificuldades do trabalho com o material, se isso não era levado à Secretaria de Educação, responde:

sim, a gente falava nas reuniões, mas a resposta era que iam repassar para os responsáveis do SPE. Quando o SPE vinha fazer a capacitação, a gente também falava e eles diziam que iam levar as sugestões para a equipe responsável pela elaboração do material, mas nos quatro anos de utilização, nunca houve nenhuma alteração. (Entrevista 1: Supervisora Pedagógica em jan. 2018)

Para a diretora entrevistada,

o dinheiro investido no SPE poderia ser melhor utilizado, por exemplo, a alimentação das crianças da creche (0-3) é muito precária, o serviço é terceirizado, as crianças passam o dia todo na escola e comem mal. Para as crianças, não considero positiva a utilização do material em nenhum aspecto. Elas ficavam dentro da sala, às vezes em dias frios, para realizar atividades, quando poderiam estar no solário, em atividades livres. O ponto que eu considerava positivo era o estudo do material que as auxiliares de creches faziam, pois era uma possibilidade de formação em serviço, já que não tinham formação inicial. (Entrevista 2 – Diretora Escolar, jan. 2018)

Sobre o papel da direção no processo afirmou: "nosso papel era somente receber o material, realizar a contagem para verificar se estava faltando ou sobrando, não havia o envolvimento pedagógico". (Entrevista 2 – Diretora Escolar, jan. 2018)

Ao serem questionadas sobre o posicionamento dos pais dos alunos, tanto a diretora quanto a supervisora afirmaram que os pais no início gostaram, pelo status que o material trazia. Esse, inclusive, foi o argumento do prefeito em reunião com as famílias que receberiam educação de qualidade, como nas melhores escolas particulares do município.

A supervisora também relatou que as crianças não gostavam do material, "quando a professora propunha a atividade da apostila as crianças reclamavam: - apostila de novo". Claro era o tempo que poderia ser dedicado as atividades que realmente interessavam a elas".

## **Considerações Finais**

O texto buscou apresentar os primeiros achados da pesquisa em relação aos aspectos contextuais da construção do direito à educação e da tentativa de destruição do direito por meio das políticas neoliberais.

Em relação à construção do direito à educação, reconhece-se os avanços nas Constituições Federais. No entanto, enquanto construção teórica, antes de prática, ainda não tem servido para possibilitar educação de qualidade para a maioria da população.

O gerencialismo introduzido na administração pública com vistas à redução do Estado não cumpre a promessa da "excelência", pois atende aos interesses do mercado que caminham na perspectiva da destruição de direitos.

A adoção de SPE nas escolas públicas municipais fere os princípios constitucionais, dentre eles: a liberdade de aprender e ensinar; o pluralismo de ideias e concepções e a gestão democrática da educação. O "saber" adquirido na forma

"apostila-mercadoria" faz com que o educador, como trabalhador, seja expropriado do saber que ele precisa deter enquanto sujeito da educação, descaracterizando, assim, o próprio processo pedagógico (cf. Paro, 2012).

## Notas

[1] Carlos Roberto Jamil Cury escreve o artigo: A Constituição de Weimar: um capítulo para a educação. Referência importante para análise de um momento muito significativo da presença do Estado na afirmação e garantia dos direitos sociais.

[2] Considerações finais da pesquisa interinstitucional Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado, realizada sob a coordenação da professora Theresa Adrião, com apoio da FAPESP (2009), citada em Garcia et. al (2009, p. 20 e 21).

[3] Nomenclatura utilizada no município para profissionais que atuam na educação infantil (0 a 3 anos) sem formação de magistério.

[4] Anotações da pesquisadora, diretora escolar no período, quando da apresentação oral na primeira reunião do sistema privado de ensino realizado no final de 2012 com supervisores pedagógicos e diretores escolares de escolas que atendem a educação infantil no município pesquisado.

## REFERÊNCIAS:

ADRIÃO, Thereza. A educação pública e sua relação com o setor privado – Implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009a. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em 08 set. 2017.

ADRIÃO, Thereza. et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. **Educação & Sociedade** (Impresso), v.30, p. 799-818, 2009b.

BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In: DE SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Editora Lumen Juris, 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A constituição de Weimar: Um capítulo para a educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 63, p. 83-104, ago. 1998. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173301998000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173301998000200006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 nov. 2016.

GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha. et al. **As parcerias público-privado para a compra de "sistemas de ensino"**: análise das consequências para a organização do trabalho na escola. Relatório de Pesquisa - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, Processo 481355/2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.) **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão Democrática da Educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 2008.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Cortez, 2012.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia contemporânea. Brasília: Editora da UNB, 1999.