UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

GUSTAVO JOSÉ PRADO

**Formação continuada de professores e a municipalização do
ensino: o processo de parceria entre municípios e sistemas
privados de ensino no Polo 20 da UNCME-SP**

SÃO PAULO

2013

GUSTAVO JOSÉ PRADO

Formação continuada de professores e a municipalização do ensino: o processo de parceria entre municípios e sistemas privados de ensino no Polo 20 da UNCME-SP

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Didática, Teorias de Ensino e Práticas Escolares.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Nídia Nacib Pontuschka

SÃO PAULO

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

371.13
P896f

Prado, Gustavo José

Formação continuada de professores e a municipalização do ensino : o processo de parceria entre municípios e sistemas privados de ensino no Polo 20 da UNCME-SP / Gustavo José Prado ; orientação Nídia Nacib Pontuschka. São Paulo : s.n., 2013.

130 p. : il., grafs. tabs. mapas.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração : Didática, Teorias de Ensino e Práticas Escolares) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo)

1. Formação continuada do professor 2. Educação escolar básica 3. Municipalização do ensino 4. Parceria público-privada I. Pontuschka, Nídia Nacib, orient.

Nome: PRADO, Gustavo José

Título: Formação continuada de professores e a municipalização do ensino: o processo de parceria entre municípios e sistemas privados de ensino no Polo 20 da UNCME-SP

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

À Isadora, minha filha linda, com todo o meu amor.

AGRADECIMENTOS

Na simplicidade destas palavras, gostaria de agradecer de todo o coração:

À minha esposa Priscila e à minha filha Isadora por serem os alicerces da minha vida e as fontes inesgotáveis de carinho e força;

Aos meus pais Aldo e Nanci, por tudo o que vocês fizeram e fazem por mim em todos os momentos da minha vida;

Aos meus irmãos Renata e João, aos meus cunhados Graham e Marta e ao meu sobrinho João Vítor, pela presença de vocês na minha vida;

À minha orientadora Prof^a. Dr^a. Nídia Nacib Pontuschka, pela sua dedicação, confiança e sabedoria acadêmica e de vida, que me proporcionou excelentes momentos de reflexão e conhecimento;

Aos meus companheiros do Grupo de Estudo da FEUSP, liderado pela professora Nídia, pela preciosa colaboração na elaboração da minha pesquisa;

Aos professores da FEUSP, Prof. Dr. Marcos Garcia Neira e Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, pelas orientações e pela oportunidade de compartilhar um pouco do muito que sabem;

RESUMO

PRADO, Gustavo José. Formação continuada de professores e a municipalização do ensino: o processo de parceria entre municípios e sistemas privados de ensino no Polo 20 da UNCME-SP. 2013. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

O objetivo desta pesquisa é conhecer e analisar as ações de formação continuada de professores em municípios que compraram materiais apostilados de sistemas de ensino privados, a partir das percepções desenvolvidas pelos gestores das secretarias municipais de educação e pelos professores. A pesquisa se dividiu em dois momentos: 1) levantamento de dados educacionais dos municípios investigados, nos bancos de dados de vários órgãos governamentais que utilizam metodologias quantitativas de coleta e análise de dados; 2) o emprego de abordagem metodológica de natureza qualitativa, com entrevistas semiestruturadas para a coleta de informações sobre as percepções de gestores e professores das ações de formação continuada realizadas pelas empresas privadas de materiais educacionais via apostilas. As ideias dos agentes de educação foram interpretadas a partir de um referencial teórico pautado em estudos que tentam compreender os fenômenos que se inter-relacionam com o objeto desta pesquisa, tais como: o neoliberalismo, a autonomia, descentralização e municipalização do ensino, pressupostos teóricos relativos à formação continuada de professores. A partir da Constituição Federal de 1988 e da ideia de compartilhamento de poder e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394/09), com os conceitos de sistema único da Educação Básica foram construídas as condições necessárias para a colaboração entre os entes federados. A municipalização abriu espaço para que os municípios criassem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo - lhes autonomia na formulação de políticas educacionais para a educação básica. As redes municipais se tornaram as maiores responsáveis pelo acolhimento de matrículas na educação básica em todo o país, o que despertou grande interesse do setor privado para oferecer suporte técnico-pedagógico às secretarias de educação no fornecimento de material apostilado, mantendo assim “parceria” entre município e sistemas privados de ensino. Mediante um contexto de parceria público-privada, os grupos empresariais do setor educacional apresentam um sistema de ensino alinhado com os seus ideais de sociedade e assim tudo o que se liga à escola se torna campo simbólico de lutas e interesses, como também as ações de formação continuada do professor. A região do Polo 20 da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de São Paulo (UNCME-SP) e o município de Avaré constituíram o campo para as entrevistas com professores da rede e com os gestores. Esses depoimentos permitiram entender as ações de formação continuada de docentes promovidas pelas empresas que se centram num modelo de formação individual do professor e na transmissão de conteúdos preestabelecidos, constituindo-se em ação basicamente instrumental. Dessa maneira, torna-se clara a necessidade de que a formação continuada não seja vista como um amontoado de cursos esporádicos e fragmentados, derivados de experiências alheias, cujos fins não atendem as necessidades da prática pedagógica dos professores e da aprendizagem reflexiva dos alunos.

Palavras-chave: Educação básica. Formação continuada de professores. Municipalização. Parceria público-privada.

ABSTRACT

PRADO, Gustavo José. Continuing education for teachers and the municipalization of education: the process of partnership between municipalities and private systems of education in the Polo 20 of UNCME-SP. 2013. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

The objective of this research is to understand and analyze the results of continuing education for teachers in municipalities that have purchased textbooks from the private education sector, through perceptions developed by managers of municipal secretaries of education and by teachers. This research was divided into two parts: 1) educational data survey of investigated municipalities, in the databases of several government agencies that use quantitative methodologies of collection and analysis. 2) use of methodological approach in qualitative research, adopting semi-structured interviews to collect information on managers' and teachers' perceptions about the results of continued training carried out by private companies that provide educational materials via textbooks. The educational agents' ideas were interpreted by a theoretical framework based on studies that attempt to understand the phenomena that are interrelated with the object of this research, such as: neoliberalism, autonomy, decentralization and municipalization of education, theoretical assumptions concerning the continuing education for teachers. Since the Federal Constitution enacted in October 1988, and the idea of power sharing, and the National Education Guidelines and Framework Law (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -- LDBEN no. 9,394 / 09), with the concepts of unified system of Basic Education were built the necessary conditions for collaboration between the federated entities. The municipalization of education opened the opportunity for municipalities to create their own education systems, assigning to them autonomy in the formulation of educational policies for the basic education. The public municipal education authorities have become mainly responsible for acceptance of enrollment in basic education in the entire country. This aroused great interest from the private sector in offering techno-pedagogical support to the municipal secretaries of education for the provision of textbooks, thus maintaining "partnership" between municipality and private systems of education. Through public-private partnership, the business groups in the educational sector show an aligned education system with their ideals of society and thus everything that connects to the school becomes symbolic battlefield and interests, as also the actions of continuing education for teachers. The Polo 20 region of the National Union of the Municipal Education Councils of the State of São Paulo (UNCME-SP) and Avaré municipality defined the field for the interviews with the public municipal education's teachers and with the managers. These testimonies helped to explain the results of continuing education for teachers supported by companies that focus on a model of individual teacher training and in the transmission of prearranged contents, forming mainly an instrumental result. In this way, it becomes clear that the need for the continuing education should not be a collection of sporadic and fragmented courses, derived from irrelevant experiences, whose purposes do not meet the needs of the pedagogical practice of teachers and thoughtful learning of the students.

Keywords: Basic education. Continuing education for teachers. Municipalization. Public-private partnership.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 –	Região Administrativa de Sorocaba – SP	27
Mapa 2 –	Polo 20 da UNCME-SP – Região de Avaré	28

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Municípios - Polo da UNCME-SP e a quantidade de municípios representados	25
Tabela 2 –	Municípios do Polo 20 – Região de Avaré-SP e a população total	29
Tabela 3 –	Número de Matrículas na Educação Infantil (Creche e Pré-escola) no Brasil e no Estado de São Paulo e Dependência Administrativa – 2011.	30
Tabela 4 –	Número de Matrículas na Educação Infantil por Localização e Dependência Administrativa, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011	32
Tabela 5 –	Número de Matrículas do Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de São Paulo e Dependências Administrativas – 2011	33
Tabela 6 –	Número de Matrículas do Ensino Fundamental por Localização e Dependência Administrativa, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011	35
Tabela 7 –	Número de Matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de São Paulo e Dependências Administrativas – 2011	36
Tabela 8 –	Número de Matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental por Localização e Dependências Administrativas, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011	38
Tabela 9 –	Número de Matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de São Paulo e Dependências Administrativas – 2011	40
Tabela 10 –	Número de Matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental por Localização e Dependência Administrativa, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011	41
Tabela 11 –	Avaré – atendimento Educacional – Educação Básica – 2012	43
Tabela 12 –	Rede Municipal de Avaré – Atendimento Educacional – 2012	44
Tabela 13 –	Número Total de Matrículas da Rede Municipal (Educação Infantil e Ensino Fundamental – Etapa I e Educação de Jovens e Adultos I e II) – Período de 1998 a 2012	46
Tabela 14 –	Rede Municipal – Atendimento na Educação Infantil – 2012	46

Tabela 15 –	Número de Matrículas Educação Infantil – Rede Municipal de Avaré – Período de 2001 a 2012	47
Tabela 16 –	Número de Matrículas no Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) – Rede de Ensino de Avaré – Período 1999 a 2012	48
Tabela 17 –	Rede de Ensino de Avaré – Estrutura Física – 2012	49
Tabela 18 –	Número de Professores da Secretaria Municipal da Educação – 2012 ...	50
Tabela 19 –	IDEB Observado e Metas Projetadas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental do Município de Avaré	50
Tabela 20 –	Número de Matrículas na Educação Básica por Etapas e Modalidades de Ensino, segundo a Dependência Administrativa – Brasil 2010	74
Tabela 21 –	Número de Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa – Brasil 2002 – 2010	75
Tabela 22 –	Ocorrência ou não de contrato com sistema de ensino privado em municípios do Polo 20 da UNCME-SP	101
Tabela 23 –	Municípios do Polo 20 da UNCME-SP que contrataram sistema de ensino apostilado privado e os respectivos sistemas contratados	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas da Educação Infantil no Brasil – 2011	31
Gráfico 2 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas da Educação Infantil no Estado de São Paulo – 2011	31
Gráfico 3 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas da Educação Infantil, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011	33
Gráfico 4 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas do Ensino Fundamental no Brasil – 2011	34
Gráfico 5 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo – 2011	34
Gráfico 6 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas do Ensino Fundamental, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011	36
Gráfico 7 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Brasil – 2011	37
Gráfico 8 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo – 2011	37
Gráfico 9 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, segundo o Polo 20 da UNCME-SP - 2011	39
Gráfico 10 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental no Brasil – 2011.	40
Gráfico 11 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo – 2011	40
Gráfico 12 –	Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011	42

Gráfico 13 –	Composição das Redes de Ensino – Avaré – 2012	44
Gráfico14 –	Distribuição dos alunos por Nível/Modalidade de Ensino – 2012	45
Gráfico 15 –	Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa – Brasil – 2010	75
Gráfico 16 –	Evolução do número de matrículas na Educação Básica Brasileira nas Redes Pública e Privada de Ensino entre os anos de 2002 a 2010	76
Gráfico 17 –	Relação de municípios que contrataram sistemas privados de ensino e municípios que não contrataram	102
Gráfico 18 –	Abrangência dos sistemas privados no Polo 20 da UNCME-SP	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Descrição dos procedimentos metodológicos	22
Quadro 2 –	Presença das Redes de Ensino nas etapas/modalidades de Ensino – Município de Avaré – 2012	43
Quadro 3 –	Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal da Educação – Avaré – 2012	49
Quadro 4 –	Recursos investidos na Educação Municipal – Período 2001 a 2013	51
Quadro 5 –	Formas de combinação público/privado no campo educacional (alguns exemplos)	70
Quadro 6 –	Valor do contrato da Empresa Unibrasil com o Município de Avaré – período de 2011 a 2013	108

LISTA DE SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF/88	Constituição Federal de 1988
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
COC-NAME	Cursinho “Oswaldo Cruz”-Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FEUSP	Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GREPPE	Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional
HTPC	Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo
HTPI	Horário de Trabalho Pedagógico Individual
IAS	Instituto Ayrton Senna
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
LDBEN/96	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000)
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores de Educação Básica

PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEB – I	Professor de Educação Básica – I
PEB – II	Professor de Educação Básica – II
PNLD	Programa nacional do Livro Didático
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar
RA	Região Administrativa
RG	Região de Governo
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEED	Secretaria de Educação à Distância
SEESP	Secretaria de Educação do Estado de São Paulo
SESI	Serviço Social da Indústria
SME	Secretaria Municipal de Educação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNCME-SP	União dos Conselhos Municipais da Educação-Estado de São Paulo
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
SEÇÃO I – A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA	18
1.1 A delimitação da região da pesquisa	24
1.2 Configuração educacional do Polo 20 da UNCME-SP	29
1.3 Configuração educacional do município de Avaré	42
SEÇÃO II – REFORMA DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO	52
2.1 Neoliberalismo, reforma gerencial e a descentralização do Poder Estatal: percurso histórico	53
2.2 Descentralização e municipalização do ensino no Estado de São Paulo	58
2.3 Descentralização e democratização e a contribuição dos Conselhos Municipais de Educação para a gestão democrática do ensino	63
SEÇÃO III – OS CONTORNOS DO PÚBLICO E PRIVADO NA EDUCAÇÃO ...	69
3.1 O sentido de “público” e “privado” e a privatização no campo da educação pública .	69
3.2 Os números de matrículas nas Redes Pública e Privada de Ensino	73
SEÇÃO IV – FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES	78
4.1 A formação continuada de professores: uma reflexão necessária	80
4.2 Política de formação continuada de professores no Brasil	91
4.3 Afinal, por que as empresas fornecedoras de materiais apostilados se interessam pela formação continuada de professores?	96
SEÇÃO V – ANÁLISE DOS DADOS	100
5.1 A relação do setor privado com os sistemas municipais de ensino no Polo 20 da UNCME-SP	100
5.2 A formação continuada de professores no Polo 20 da UNCME-SP: a percepção dos gestores	109
5.3 A formação continuada de professores no município de Avaré: a percepção dos professores	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS	127
APÊNDICES	141

INTRODUÇÃO

Iniciamos o trabalho apresentando os pontos marcantes da trajetória profissional do autor que culminou com esta pesquisa. É oportuno esclarecer que, nesta parte, o texto será redigido na primeira pessoa do singular, pois a narrativa descreve exclusivamente a vida profissional do autor. Passada essa descrição, o texto voltará a ser redigido na primeira pessoa do plural, denotando a cumplicidade e o vínculo de ideias entre orientando e orientador.

A minha trajetória na área educacional começou em 2003, quando fui aprovado no concurso público para professor de Educação Básica II (PEB-II) de Educação Física na rede municipal de ensino de Avaré, interior de São Paulo.

Em 2005 fui eleito pelos pares para assumir a função de professor-coordenador de Educação Física, função esta lotada na sede da Secretaria Municipal da Educação (SME), cuja responsabilidade, dentre várias, é a elaboração da formação continuada dos professores de Educação Física da rede, principalmente nos momentos dos horários de trabalho pedagógico coletivo (HTPC), que são encontros semanais entre os professores da área.

Devido ao fato da função ser lotada na sede da Secretaria Municipal da Educação, comecei a ter contato com toda a equipe administrativa e pedagógica da secretaria, o que proporcionou uma maior interação, conhecimento e participação nas decisões das políticas educacionais do município.

Ainda em 2005, fui convidado para compor, como representante do ensino fundamental, o Conselho Municipal da Educação (CME), que é o órgão colegiado que normatiza e delibera sobre assuntos educacionais municipais, auxiliando e orientando as decisões da SME, resguardando sempre o princípio constitucional da gestão democrática. As políticas públicas educacionais do município são discutidas dentro do órgão de modo profundo, num primeiro momento nas câmaras temáticas e depois em plenário.

Em 2007, um fato importante aconteceu: a Secretaria Municipal da Educação, através de decisões unilaterais, sem discussões com professores, alunos, gestores e com o próprio Conselho Municipal de Educação, contratou e adotou as apostilas do Sistema Educacional Seta para o ensino fundamental, com a justificativa de se dar melhor qualidade à educação do município, através da instituição de um currículo único para toda a rede de ensino constituído pelo material elaborado pela empresa. Tal decisão afetou diretamente os professores da rede municipal, que passaram a frequentar cursos de “capacitação”, fornecidos pela Seta, para aprenderem a trabalhar com o material comprado.

Aliás, frequentar cursos de “capacitação” para trabalhar com material apostilado privado passou a ser comum no município, já que em 2008 e 2009 com o Sistema Anglo, 2010 com o Sistema Pueri Domus e em 2011 e 2012 com o Sistema Unibrasil, os professores tiveram que participar de oficinas organizadas por tais empresas com o objetivo de conhecer e aprimorar técnicas para se trabalhar devidamente os materiais.

Com tantas mudanças de empresas fornecedoras de apostilas num curto espaço de tempo (entre 2007 a 2012 foram quatro empresas diferentes), a formação continuada dos professores acabava se resumindo, nesse período, a treinamentos para se ajustarem às condutas de trabalho ditadas pelo material.

Concomitantemente, no Conselho Municipal de Educação, ocupei a função de coordenador de Polo, entre os anos de 2007 a 2009, cuja tarefa era representar os vinte e dois municípios do Polo 20 (região de Avaré) nas reuniões da Diretoria Estadual da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME-SP), bem como integrar todos os conselhos de educação dos municípios do referido Polo numa rede de contato para troca de informações e conhecimentos.

Nessa função, tive contato direto com os municípios desse Polo e percebi que não era somente Avaré que utilizava materiais comprados de empresas conhecidas no setor da educação privada, mas que essa situação estava presente em boa parte dos municípios da região.

As possibilidades que se abriram com os trabalhos realizados dentro da Secretaria Municipal da Educação e do Conselho Municipal da Educação de Avaré foram importantes para levantar a questão da inserção de empresas privadas na educação municipal e a maneira como era feita a formação continuada dos professores municipais. Interessado em pesquisar essa questão, em 2010, ingressei no Programa de Pós-Graduação (mestrado) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, com intuito de contribuir com essa discussão através das experiências vividas no meu trabalho, pois como afirma Gatti (2011a), é preciso considerar também que, o pesquisador trabalhando em geral, em áreas afins aos seus estudos pós-graduados, empresta a estes uma nova qualidade que advém da experiência do trabalho e do seu trato cotidiano com variados e concretos tipos de problemas, gerando outras possibilidades de aprendizagens.

Inserido na pós-graduação, pude ter a orientação e o contato com a literatura específica para a construção da pesquisa, onde dois temas básicos se constituíram: a formação continuada de professores e a parceria público-privada.

Neste trabalho, o *público* se refere às redes municipais de ensino e o *privado* às empresas (sistemas privados de ensino) que vendem material apostilado, que juntamente com a formação continuada de professores, são temas discutidos em vários grupos de pesquisa e em inúmeros trabalhos, porém de forma separada, sendo poucos os estudos que procuram relacionar os dois temas.

Com o crescente aumento do número de parcerias público-privadas no âmbito dos municípios na esfera educacional (Arelaro, 2007; Adrião, 2008; Adrião e Borghi, 2008; Adrião, Garcia, Borghi e Arelaro, 2009; Peroni et Al. 2009), mais especificamente no fornecimento de material apostilado, começa a se descortinar o impacto que tais parcerias têm na formulação de políticas para a formação continuada do professor, colocando-a num campo simbólico de lutas e interesse.

Lippi (2009) afirma que, apesar de várias pessoas e estruturas da educação escolar serem alvos de políticas, a formação inicial e continuada dos professores também não ocorrem no campo da neutralidade política, existindo disputas ideológicas, simbólicas e econômicas pela determinação do perfil e das características dos docentes que se quer formar. Mediante um contexto de parceria público-privada, os grupos empresariais do setor educacional querem a construção de um sistema de ensino alinhado com os seus ideais de sociedade e tudo aquilo que se liga à escola (organização escolar, currículo, sistema de avaliação), inclusive o professor, são alvos de políticas produzidas por esses grupos.

Os municípios são instâncias dotadas de personalidade jurídica, que possuem certa autonomia administrativa e está organizada em órgãos políticos e administrativos. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), os municípios passaram a ter autonomia para criar os seus próprios sistemas municipais de ensino, o que, segundo Gadotti (2000, p.175), situa o município “como espaço real de poder [...] que não é mais tratado como mero executor de decisões tomadas em outras instâncias de poder”. Desta maneira, os municípios devem funcionar em regime de colaboração com o Estado e o Governo Federal.

Mas, de acordo com Arelaro (2002), temos a apresentação de uma política de descentralização e municipalização do ensino apoiada em ideais neoliberais¹, o que significa dizer que, em relação às ações de formação continuada de professores dentro desse contexto, há uma produção de sentidos que está sendo desenvolvida e que precisa ser compreendida e questionada, tanto por professores, quanto por gestores.

¹ Concepção neoliberal está sendo utilizada neste texto sob a perspectiva indicada por Saviani (1997): o significado correntemente atribuído ao conceito neoliberal implica em: valorização dos mecanismos de mercado, apelo à iniciativa privada e às organizações não-governamentais em detrimento do lugar e do papel do Estado e das iniciativas do setor público, com a consequente redução das ações e dos movimentos públicos.

Gatti (2008) ressalta que a preocupação com a formação continuada de professores entrou, na última década, na pauta mundial pela união de dois movimentos: 1) pressões do mundo do trabalho, agora estruturado num modelo informatizado e com valor adquirido pelo conhecimento, e 2) extensão dos precários desempenhos escolares de grande parcela da população constada pelos sistemas avaliativos do governo.

Se a questão da formação continuada do professor já era posta em debate, como ficaria numa situação de “parceria” entre empresas privadas que fornecem material apostilado e as secretarias municipais de educação?

O objetivo desta pesquisa foi conhecer e analisar as ações de formação continuada de professores em municípios que compraram materiais apostilados de sistemas de ensino privados, a partir das percepções desenvolvidas pelos gestores das secretarias municipais de educação e pelos professores municipais.

Sem entrarmos no campo da Filosofia e da Psicologia, segundo o dicionário Houaiss (2001) a percepção pode ser entendida por “consciência de alguma coisa ou pessoa; impressão ou intuição; capacidade para discernir; juízo consciencioso de algo ou alguém”. A percepção nunca é neutra, imparcial ou pura, ela sofre influências, contágios culturais e sociais e é sempre consciência perceptiva de alguma coisa (MERLEAU-PONTY, 1994).

O pano de fundo da pesquisa é a presença de programas políticos neoliberais na área da educação pública municipal, que buscam valorizar as ações da iniciativa privada, tornando-as modelos de trabalho, diminuindo e desvalorizando as ações advindas do próprio setor público. Por isso, a análise da percepção dos gestores das secretarias municipais de educação (secretário, supervisão, coordenação) se faz necessária, pois é do órgão central que partem as decisões que atingirão toda a rede, inclusive a decisão da compra de material apostilado privado. Já a análise da percepção dos professores é importante porque são eles o principal foco das ações de formação continuada.

A pesquisa se dividiu em dois momentos: 1) levantamentos dos dados educacionais dos municípios investigados; 2) levantamento das percepções de gestores e professores das ações de formação continuada ministradas pelas empresas privadas de materiais educacionais. Para o primeiro momento, utilizamos os bancos de dados de vários órgãos governamentais que, através de suas próprias metodologias quantitativas de coleta e análise dos dados, forneceram informações importantes para a caracterização educacional dos municípios selecionados para esta pesquisa. Já no segundo momento, a abordagem metodológica empregada foi de natureza qualitativa, utilizando entrevistas semiestruturadas como instrumento de coleta de informações e seus achados foram interpretados a partir da

construção de um referencial teórico pautado em estudos e pesquisas que tentam compreender os fenômenos que se inter-relacionam com os objetos da pesquisa, entre eles: neoliberalismo, autonomia, descentralização e municipalização do ensino, pressupostos teóricos acerca da formação continuada de professores.

O campo de coleta das informações da pesquisa foi o Polo 20 da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de São Paulo (UNCME-SP), onde, após levantamento, selecionamos os municípios que utilizavam materiais apostilados privados para entrevistarmos os gestores das secretarias municipais. O município de Avaré foi o campo utilizado para as entrevistas com professores da rede municipal, além da entrevista com um gestor da rede.

Para a contextualização dos temas, estruturamos o trabalho em cinco seções, onde, após a descrição do método (seção I), analisamos a reforma do Estado (seção II) e a sua descentralização de poder sob a perspectiva neoliberal e princípios da administração pública gerencial, com o propósito de dar maior autonomia aos entes federativos. Dentro dessa perspectiva, ocorreu a descentralização e municipalização do ensino, principalmente no Estado de São Paulo, porém procuramos também ressaltar nessa seção, o importante papel dos municípios no exercício do princípio da gestão democrática do ensino público, princípio este inserido na Constituição Federal de 1988, que proporciona à população em geral, a participação nas decisões e acompanhamentos das políticas educacionais através dos conselhos municipais de educação (CMEs).

Na seção III procuramos estabelecer os contornos do público e privado na educação e para isso, analisamos o sentido de “público” e “privado” e, através de Gentili (1998), descrevemos as formas de combinação público/privado no campo educacional, destacando como forma de privatização da educação as “parcerias” firmadas entre sistemas privados de ensino e os municípios para o oferecimento de suporte técnico-pedagógico-administrativo.

A seção IV traz as discussões relativas à formação continuada de professores, destacando-se, inicialmente, como uma formação compensatória, destinada a preencher as lacunas de uma formação inicial de baixa qualidade. Hoje, tida como um dos componentes de valorização do magistério, a formação continuada toma-se como um processo que ocorre por toda a vida e deve levar em consideração a cultura dos professores, promovendo o desenvolvimento pessoal e profissional do docente. Nesta mesma seção, analisamos as políticas de formação continuada de professores através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/96) e dos programas promovidos pelo governo federal, através do Ministério da Educação (MEC) e do governo estadual paulista, principalmente os

programas voltados para professores de educação básica I (PEB-I), que constituem a grande maioria nos municípios. Finalizamos esta seção, discutindo o porquê do interesse das empresas fornecedoras de materiais apostilados para a formação continuada de professores nos municípios.

Na seção V, referente à análise dos dados, dividimos a mesma em três partes: Parte 1 – análise da relação do setor privado com os sistemas municipais de ensino no polo 20 da UNCME-SP, onde mostramos como se configura essa parceria em termos de municípios participantes e empresas fornecedoras, número de matrículas no setor privado e setor público e completamos com a demonstração de valores do contrato dessa parceria, utilizando como exemplo o município de Avaré; Parte 2 – analisamos a percepção dos gestores educacionais de alguns municípios pertencentes ao polo 20 da UNCME-SP, onde eles expuseram suas opiniões a respeito da utilização de material apostilado em suas redes e da formação continuada fornecida pelos sistemas privados. Também tiveram a oportunidade de expor sobre as ações formativas disponibilizadas pelas secretarias municipais de educação aos seus professores; Parte 3 – analisamos a percepção dos professores do município de Avaré em relação às ações formativas promovidas pelo sistema de ensino privado contratado, bem como também opinaram a respeito das formações oferecidas pela Secretaria Municipal de Educação.

Nas considerações finais, apresentamos uma síntese das nossas interpretações sobre o posicionamento de gestores municipais e professores frente às ações formativas docentes desenvolvidas pelos sistemas privados de ensino, destacando a importância da construção de um regime de colaboração clara e eficiente entre os entes federativos na proposição de ações de formação dessa natureza. Desde já, destacamos que esta não é uma interpretação acabada, e sim momentânea, parcial e temporária. Esta pesquisa faz uma interpretação e análise sobre o formato de formação continuada de sistemas privados de ensino oferecidos aos professores das redes municipais, baseada no ponto de vista dos gestores municipais e dos professores pertencentes ao polo 20 da UNCME-SP.

SEÇÃO I – A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

Após a delimitação do objeto do trabalho, construímos a pesquisa em dois momentos: 1) levantamentos dos dados educacionais dos municípios investigados; 2) levantamento das percepções de gestores e professores das ações de formação continuada ministradas pelas empresas privadas de materiais educacionais.

Para conhecermos os municípios pesquisados, principalmente o seu setor educacional, utilizamos os bancos de dados de vários órgãos governamentais que, através de suas próprias metodologias quantitativas de coleta e análise dos dados, fornecem informações importantes para a construção do cenário desta investigação científica.

Foram vários órgãos consultados como: Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (MEC/INEP); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados (SEADE) da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo; Diretoria Regional de Ensino (Região de Avaré); Secretaria Municipal de Educação e Departamento de Contabilidade da Prefeitura de Avaré; Portal da Transparência² e Semanário Oficial do Município de Avaré.

De acordo com Gatti (2011b), os dados oriundos de metodologias quantitativas podem ser muito úteis na compreensão de diversos problemas educacionais. Mais ainda, a combinação desses dados com os advindos de metodologias qualitativas podem vir a enriquecer a compreensão de eventos, fatos, processos. No entanto, as duas abordagens demandam esforço de reflexão do pesquisador para dar sentido ao material levantado e analisado.

Para entendermos a percepção por parte dos gestores e professores sobre a formação continuada nos municípios que implantaram material apostilados de empresas privadas do setor educacional, utilizamos a metodologia qualitativa, definida como uma metodologia que produz dados a partir de observações extraídas diretamente do estudo de pessoas, lugares ou processo com os quais o pesquisador procura estabelecer uma interação direta para compreender os fenômenos estudados. Geralmente, parte de questões mais amplas, que tomam forma mais definida à medida que se desenvolve o trabalho. Alves (1991), citando

² Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que alterou a redação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas, em meios eletrônicos de acesso público, sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Patton (1986), indica três categorias essenciais em estudo qualitativo: visão holística, abordagem indutiva e investigação naturalista.

A visão holística parte do princípio de que a compreensão do significado do comportamento ou evento só é possível em função das interrelações que emergem de um dado contexto. A abordagem indutiva é definida pelo mesmo autor como aquela em que o pesquisador parte de observações mais livres, deixando que as dimensões e categorias de interesse surjam progressivamente durante o processo de coleta e análise de dados. A investigação naturalista é aquela em que a intervenção do pesquisador no contexto observado é reduzida ao mínimo.

Ludke & André (1986) atribuem cinco características básicas às pesquisas qualitativas: a) a pesquisa qualitativa tem ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento; b) os dados coletados são predominantemente descritivos; c) a preocupação com o processo é muito maior do que o produto; d) o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador; e) a análise dos dados tende a seguir um processo indutivo.

Segundo Alves-Mazzotti & Gewandsznajder (1999), na pesquisa qualitativa o pesquisador é o principal instrumento de investigação e, por isso, sua interpretação dos fenômenos observados é influenciada tanto pela formação intelectual do pesquisador, quanto pelas suas experiências pessoais e profissionais relacionadas ao contexto e aos sujeitos pesquisados. Conforme recomendam os autores supracitados, é importante que o pesquisador forneça informações sobre suas experiências relacionadas ao tópico, ao contexto ou aos sujeitos da pesquisa, a fim de discutir as possíveis implicações desse duplo papel. Deste modo, já atendemos a essa recomendação quando, no início deste trabalho, narramos fatos importantes que aconteceram na vida profissional do autor da pesquisa que o levaram a investigar o tema.

Já Chizzotti (2003) diz que o pesquisador está marcado pela realidade social, toda observação está possuída por uma teoria, o texto não escapa a uma posição no contexto político e a objetividade está delimitada pelo comprometimento do sujeito com a realidade circundante.

O embasamento teórico desta pesquisa está nos autores que contribuem para analisar criticamente os contornos da formação continuada de professores (Gatti - 2003, 2008, 2009; Nóvoa – 1999, 2007; Ávalos - 2007; Marcelo - 2009; entre outros) e as relações entre o público e o privado, em um contexto de redefinições do papel do ente público para com as políticas públicas de educação, e as consequências para o sistema municipal de educação

(Peroni - 2003, 2008 e 2009; Arelaro – 2008; Adrião e Borghi – 2008; Gentili – 1998; Adrião, Garcia, Borghi e Arelaro – 2009; entre outros).

Optamos por utilizar a entrevista semiestruturada como instrumento de coleta de informações junto aos gestores e professores. Este instrumento nos oportunizou coletar informações acerca das percepções dos profissionais pesquisados sobre a configuração assumida pela parceria público-privado no processo de formação continuada de professores.

Bogdan e Biklen explicam que

Uma entrevista consiste numa conversa intencional, geralmente entre duas pessoas, embora por vezes possa envolver mais pessoas, dirigida por uma das pessoas, como o objetivo de obter informações sobre a outra. No caso do investigador qualitativo, a entrevista surge com um formato próprio. Em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas de duas formas. Podem constituir a estratégia dominante para a recolha dos dados ou podem ser utilizadas em conjunto com a observação participante, análise de documentos e outras técnicas. Em todas estas situações, a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo (BOGDAN & BIKLEN, 1994, p.134).

O foco da entrevista feita com os professores centrou-se na percepção que eles têm das ações de formação continuada ministradas pelos sistemas particulares de ensino que fornecem o material apostilado. Com os gestores, além de buscar a percepção destes, tentou-se detectar como os gestores conseguiam avaliar essas ações de formação perante aos próprios professores.

Para as entrevistas, estabelecemos critérios para a seleção dos municípios e dos entrevistados que queríamos envolver na pesquisa. Os critérios de escolha dos municípios para as entrevistas com os gestores foram: 1) pertencer ao polo 20 da UNCME-SP; 2) ter adquirido material apostilado privado para a sua rede de ensino. Como o número de municípios que adquiriram material apostilado privado foi relativamente alto e as distâncias para percorrer todos eles também era grande, utilizamos o critério de classificação do tamanho das cidades do IBGE (2010)³ para configurarmos a nossa amostra. Deste modo, a amostra se desenhou da seguinte maneira: três municípios de Pequeno Porte 1, sendo um com população menor de 10.000 habitantes e dois com população entre 10.000 e 20.000 habitantes; um município de médio porte e um município de grande porte.

³ De acordo com os dados populacionais do IBGE (2010): a) Municípios de Pequeno Porte 1: até 20.000 habitantes; b) Municípios de Pequeno Porte 2: de 20.001 até 50.000 habitantes; c) Município de Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes; d) Município de Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes.

A escolha dos municípios que compuseram a amostra foi feita baseada na distância entre eles, tomando a cidade de Avaré como ponto de partida. Desta maneira, a amostra se compôs da seguinte forma: Pratânia (município com menos de 10.000 habitantes), Cerqueira César e Paranapanema (municípios com população entre 10.000 e 20.000 habitantes), Avaré (população acima de 50.000 habitantes) e Botucatu (população acima de 100.000 habitantes).

O município de Avaré foi o escolhido também para a realização das entrevistas com os professores, devido ao fato de o pesquisador, como já explicitado anteriormente, ser professor efetivo desta rede, o que facilitou os trâmites para a obtenção de permissão para a realização da pesquisa nos locais de trabalho dos professores. Os critérios de seleção dos professores entrevistados foram: 1) ser Professor de Educação Básica I (PEB-I); 2) ter mais de três anos de exercício profissional na rede municipal de Avaré. Ser professor PEB-I era imprescindível, pois são eles que trabalham diretamente com o material comprado e passam por todas as oficinas de capacitação oferecidas pelas empresas fornecedoras do material apostilado. O critério do tempo de trabalho na rede (mais de três anos) foi estabelecido pelo fato de o município fazer uso de material apostilado privado na sua rede desde 2007 (Sistema Seta), passando pelos Sistemas Anglo (2008 e 2009), Pueri Domus (2010) e Unibrasil (2011 até o momento), então acreditamos que um professor com esse tempo de serviço na rede teria uma contribuição muito interessante, já que vivenciou vários tipos de materiais e oficinas.

No caso da equipe gestora, dependendo da organização do município pesquisado, encontramos as mais variadas nomenclaturas para designar as funções de gestão dentro da secretaria municipal de educação. Contudo, o nosso foco foi o responsável pela elaboração e/ou execução do planejamento das ações de formação continuada no município. Assim, realizamos entrevistas com secretários ou dirigentes de educação, coordenadores, supervisores e orientadores educacionais.

Estabelecida a metodologia da pesquisa, o instrumento utilizado para a coleta, e os critérios para seleção dos entrevistados, relataremos os procedimentos metodológicos adotados, pois, como sugere Duarte (2002, p. 140), “relatar procedimentos de pesquisa, mais do que cumprir uma formalidade, oferece a outros a possibilidade de refazer o caminho e, desse modo, avaliar com mais segurança as afirmações que fazemos”.

Os procedimentos metodológicos foram divididos em seis etapas, conforme o quadro 1:

Quadro 1 – Descrição dos procedimentos metodológicos

Etapa	Procedimento
1	Identificação dos municípios pertencentes ao Polo 20 - União dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de São Paulo (UNCME-SP) que fazem uso de material privado.
2	Levantamento e descrição dos dados educacionais dos municípios pesquisados, com aprofundamento da descrição do município de Avaré.
3	Formulação do roteiro de entrevista com professores e gestores.
4	Realização das entrevistas sobre formação continuada de professores com gestores nos municípios selecionados e entrevistas com professores no município de Avaré.
5	Análise dos dados educacionais levantados juntamente com as informações obtidas nas entrevistas com gestores e professores sobre a formação continuada.
6	Interpretação das percepções de gestores e professores sobre a formação continuada dentro do contexto de “parceria” público-privado.

PRADO, 2013

Na etapa 1, o objetivo foi identificar os municípios do Polo 20 da UNCME-SP que utilizavam materiais apostilados fornecidos por empresas privadas. O procedimento de coleta de dados foi, primeiramente, consulta à Base de Dados “Parcerias público-privadas”, do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional⁴ (GREPPE) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campos Rio Claro. No segundo momento, para confirmarmos as situações encontradas nesta base de dados, entramos em contato por telefone com todas as secretarias de educação dos municípios do referido Polo, pois os contratos dos municípios com as empresas podem ser feitos ou desfeitos de ano para ano.

Necessitávamos conhecer melhor a situação educacional dos municípios envolvidos na pesquisa, as características e tamanhos de suas redes de ensino para uma possível relação com o objeto “formação continuada de professores”, por isso na etapa 2, realizamos um levantamento de dados educacionais desses municípios, comparando, em alguns casos, com dados educacionais das esferas federal e estadual. O procedimento metodológico nesta etapa foi a realização de pesquisas nos bancos de dados do Ministério da Educação/Instituto

⁴ O GREPPE é formado por pesquisadores vinculados a diferentes universidades públicas do Estado de São Paulo (Unesp-RC, Unicamp e USP-RP), com o objetivo de promover o aprofundamento teórico e discussão de temas relevantes para a política educacional brasileira. Apresenta, em seu *site*, um banco de dados com informações sobre número de matrículas e municipalização e informações sobre a existência de parcerias público-privadas. Endereço: <http://www.rc.unesp.br/ib/educacao/greppe/index.php>

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (MEC/INEP) – dados do censo de 2011 –, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – dados do censo de 2010 e atualizados em 2012 – e Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados (SEADE) da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo – dados obtidos em 2011 –, gerando diversas tabelas e gráficos.

Os dados pesquisados foram: número de matrículas na educação infantil no Brasil, Estado de São Paulo e município do Polo 20 da UNCME-SP nas dependências administrativas (federal, estadual, municipal e particular); número de matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental no Brasil, Estado de São Paulo e município do Polo 20 da UNCME-SP nas suas dependências administrativas.

Para o município de Avaré, fizemos uma pesquisa mais aprofundada da sua rede de ensino, pois ali também faríamos as entrevistas com os professores municipais. O procedimento metodológico nesse momento foi, além dos levantamentos nos bancos de dados acima mencionados, também obtivemos informações mediante consulta à Diretoria Regional de Ensino (Região de Avaré), Secretaria Municipal de Educação e Departamento de Contabilidade da Prefeitura de Avaré, Portal da Transparência e Semanário Oficial do Município. Os dados pesquisados foram: composição e número total de matrículas nas redes municipal, estadual, federal e privada; número de matrículas na rede municipal por nível e modalidade de ensino; estrutura física e administrativa da rede municipal; número de professores; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) projetado e observado no município; recursos financeiros aplicados na educação municipal.

Na etapa 3, buscamos construir os roteiros de entrevistas (Apêndices A e B) para gestores e outro para professores que pudessem nortear a conversa com os entrevistados, a fim de captar o maior número de informações úteis para o trabalho.

Após a elaboração dos roteiros, iniciamos a etapa 4 com a realização das entrevistas junto aos responsáveis (secretários, supervisores ou coordenadores) das secretarias de educação dos municípios selecionados do Polo 20 e com os professores da rede municipal de Avaré.

Os professores foram entrevistados em seus locais de trabalho, no momento do Horário de Trabalho Pedagógico Individual (HTPI), mediante autorização do diretor da unidade e com autorização prévia da Secretaria Municipal da Educação. A escolha dos professores entrevistados foi aleatória, feita apenas pelo interesse e disposição do professor em estar respondendo as questões. Foi garantido o direito de anonimato do entrevistado.

A entrevista com os gestores foi realizada também no local de trabalho (Secretaria Municipal da Educação), mediante telefonema prévio para marcar a hora da entrevista. A escolha de qual gestor (secretário, supervisor ou coordenador) faria a entrevista ficou a cargo das próprias secretarias, que designavam um representante para a entrevista, desde que este tivesse contato com a formação continuada de professores. Nas secretarias de educação que não conseguimos fazer a entrevista pessoalmente, fizemos via telefone e enviamos um correio eletrônico para o entrevistado, solicitando a autorização para a realização da pesquisa e esclarecendo que a adesão implicaria no consentimento da publicação das falas, sempre resguardando o direito ao anonimato.

A etapa 5 contou com a análise dos dados educacionais obtidos em conjunto com as informações coletadas nas entrevistas com gestores e professores. Neste momento, buscamos compreender essa formação continuada à luz da teoria utilizada e das condições apresentadas pelos municípios via entrevistas e nos dados oferecidos pelos órgãos oficiais.

Consequentemente, desenhou-se a etapa 6, que foi um esforço para entender a percepção dos gestores e professores nos municípios que compraram materiais apostilados de empresas privadas do setor educacional.

1.1 A delimitação da região da pesquisa

Devido ao passado de trabalho junto à Diretoria da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de São Paulo (UNCME-SP), utilizamos as delimitações de regiões propostas por essa entidade, que divide o Estado em 21 polos, adotando como área de estudo o Polo 20 que tem Avaré como município representante.

A UNCME é uma entidade representativa dos Conselhos Municipais da Educação de todo Brasil, que tem em cada Estado da Federação sua unidade própria. No caso do Estado de São Paulo, a UNCME-SP apresenta como objetivos o apoio à criação e organização de Conselhos Municipais de Educação (CME) e articulação entre todos esses Conselhos, com o propósito do fortalecimento da gestão democrática na Educação.

A divisão em polos da UNCME-SP faz com que todos os municípios que possuam Conselhos Municipais de Educação tenham representação junto à diretoria da UNCME-SP, através das cidades-polo, formando uma grande rede de troca de informações e conhecimentos. Esta divisão não coincide com a divisão em regiões administrativas do Estado de São Paulo, pois os polos foram criados a partir da proximidade entre os municípios que já apresentavam CME instituído.

Tabela 1 – Municípios – Polo da UNCME-SP e a quantidade de municípios representados

Município - Polo	Quantidade de municípios representados
Polo 01: Rio Claro	14
Polo 02a: Mogi Mirim	19
Polo 02b: Jundiaí	25
Polo 03: Bebedouro	59
Polo 04: São José do Rio Preto	46
Polo 05: Votuporanga	43
Polo 06: Pindamonhangaba	34
Polo 07: São Roque	55
Polo 08: Dracena	21
Polo 09: Andradina	44
Polo 10: Ourinhos	23
Polo 11: Bauru	30
Polo 12: Itanhaém	25
Polo 13: Mauá	27
Polo 14: Araraquara	32
Polo 15: Suzano	21
Polo 16: Marília	29
Polo 17: Piracicaba	14
Polo 18: Presidente Prudente	34
Polo 19: Sem cidade-polo	12
Polo 20: Avaré	22
Polo 21: Franca	13
Total de municípios	642

PRADO, 2013. Elaborado a partir de informações disponíveis em: <http://www.uncmesp.org.br/index.php>. Acesso em 07 de jun. 2011.

O Estado de São Paulo é dividido em 15 mesorregiões ou Regiões Administrativas (RA), subdivididas em microrregiões ou Regiões de Governo (RG). A mesorregião é uma

subdivisão dos Estados do Brasil, composta por diversos municípios de uma determinada área geográfica com similaridades econômicas e sociais.

Essa divisão foi criada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para fins estatísticos e não constitui uma entidade política ou administrativa.

As Regiões Administrativas do Estado de São Paulo são: Araçatuba, Central, Santos, Barretos, Bauru, Campinas Franca, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Registro, São Paulo, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Sorocaba.

A Região Administrativa de Sorocaba é formada por 79 municípios, distribuídos em cinco Regiões de Governo (Avaré, Botucatu, Itapetininga, Itapeva e Sorocaba), com uma população estimada em 2,8 milhões de habitantes (6,8% do total estadual), que ocupa a maior área territorial entre as regiões paulistas: 41.077 km² ou 16,5% do território estadual (SÃO PAULO, 2012).

A Região de Governo de Avaré é composta por 17 municípios: Águas de Santa Bárbara, Arandu, Avaré, Barão de Antonina, Cerqueira César, Coronel Macedo, Fartura, Iaras, Itai, Itaporanga, Manduri, Paranapanema, Piraju, Sarutaiá, Taguaí, Taquarituba e Tejuapá.

O Mapa 1 apresenta a Região Administrativa de Sorocaba, com destaque da sua localização no Estado de São Paulo, enquanto o Mapa 2 destaca o Polo 20 da UNCME-SP.

Mapa 2 – Polo 20 da UNCME-SP – Região de Avaré

Fonte: UNCME-SP, 2013

O Polo 20, além do município de Avaré que o representa junto à UNCME-SP, integra mais 21 municípios situados na região centro-sul do Estado de São Paulo, com uma população estimada em mais de 500 000 pessoas, segundo o Censo Demográfico 2010, com dados atualizados em 2012.

Os polos da UNCME-SP não coincidem com as divisões das regiões administrativas e nem com as regiões de governo do Estado de São Paulo, sendo o Polo 20 composto por todos os municípios da Região de Governo de Avaré (com exceção de Águas de Santa Bárbara), com alguns municípios da Região de Governo de Botucatu (Botucatu, Itatinga, Pratânia e São Manuel), mais o município de Itapeva (Região de Governo de Itapeva) e o município de Timburi, que pertence à Região de Governo de Ourinhos –Região Administrativa de Marília.

Tabela 2 – Municípios do Polo 20 – Região de Avaré – SP e a população total

Município	População Total (IBGE – 2010)
Arandu	6.129
Avaré	83.871
Barão de Antonina	3.166
Botucatu	130.183
Cerqueira César	17.858
Coronel Macedo	4.962
Fartura	15.374
Iaras	6.450
Itaí	24.485
Itapeva	88.451
Itaporanga	14.568
Itatinga	18.520
Manduri	9.103
Paranapanema	18.213
Piraju	28.508
Pratânia	4.701
São Manuel	38.578
Sarutaiá	3.626
Taguaí	11.314
Taquarituba	22.485
Tejupá	4.776
Timburi	2.626

PRADO, 2013. Elaborada a partir de dados do IBGE – 2010 e de dados disponíveis em: <http://www.uncmesp.org.br/index.php>. Acesso em 28 de jan. 2013.

1.2 Configuração educacional da região do Polo 20 da UNCME-SP

Para melhor contextualizarmos a situação educacional do Polo 20 da UNCME-SP e compreender a dimensão do seu atendimento educacional, foram necessários vários levantamentos para caracterizar a referida região, dividida em suas dependências

administrativas (federal, estadual, municipal e particular), situando-a dentro da realidade do Estado de São Paulo e do Brasil.

Para isso, buscamos dados disponíveis no Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (MEC/INEP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados (SEADE) da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo.

No Brasil, o atendimento à educação infantil se dá, na grande maioria, na esfera municipal (71%), conforme determinação estabelecida na LDBEN/96 (art.11), sendo a rede privada responsável por 28% dos atendimentos.

No Estado de São Paulo, os municípios são responsáveis por 68,3% dos atendimentos, enquanto a iniciativa privada completa com outros 31,3%. Na região do Polo 20 da UNCME-SP, os municípios se fazem mais presentes no atendimento à educação infantil em relação à média do Estado de São Paulo, sendo responsáveis por 77% do atendimento, enquanto que a iniciativa privada responde por 22%. As redes federal e estadual, comparadas com as outras duas redes, apresentam taxas muito pequenas de participação na oferta de matrículas na educação infantil, daí a grande importância das redes municipais no oferecimento de matrículas nessa etapa da escolaridade.

Tabela 3 – Número de Matrículas na Educação Infantil (Creche e Pré-escola) no Brasil e no Estado de São Paulo e Dependência Administrativa – 2011

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					
UNIDADE	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Brasil	2.552	64.652	4.954.341	1.958.507	6.980.052
São Paulo	365	1.295	1.198.010	553.258	1.752.928

PRADO, 2013. Elaborada a partir de dados do MEC/Inep/Deed – 2012, disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 28 de jan. 2013.

Gráfico 1 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas da Educação Infantil no Brasil - 2011

PRADO, 2013.

Gráfico 2 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas da Educação Infantil no Estado de São Paulo – 2011

PRADO, 2013.

Tabela 4 – Número de Matrículas na Educação Infantil por Localização e Dependência Administrativa, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					
LOCALIZAÇÃO	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Arandu	-	-	201	22	223
Avaré	-	-	2.742	704	3.446
Barão de Antonina	-	02	122	-	124
Botucatu	-	104	4.019	2.100	6.223
Cerqueira César	-	-	401	309	710
Coronel Macedo	-	-	161	46	207
Fartura	-	-	605	134	739
Iaras	-	-	279	-	279
Itaí	-	-	628	313	941
Itapeva	-	-	3.995	660	4.655
Itaporanga	-	02	587	36	625
Itatinga	-	-	876	38	914
Manduri	-	-	295	-	295
Paranapanema	-	-	467	209	676
Piraju	-	-	1.088	291	1.379
Pratânia	-	-	216	-	216
São Manuel	-	-	1.201	259	1.460
Sarutaiá	-	-	169	-	169
Taguaí	-	-	650	98	748
Taquarituba	-	-	671	551	1.222
Tejupá	-	-	284	-	284
Timburi	-	-	113	-	113
TOTAL	-	108	19.770	5.770	25.648

PRADO, 2013. Elaborada a partir de dados do SEADE – 2011, disponíveis em :
<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=tabela>. Acesso em 28 de jan. 2013.

Gráfico 3 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Educação Infantil, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011

PRADO, 2013.

No Brasil, o atendimento no ensino fundamental conta com a participação das redes estadual (31,3%), municipal (55%) e privada (13,6%). A rede federal conta com menos de 1% do total de matrículas nesse nível de ensino. No Estado de São Paulo, a presença da rede estadual (43%) é maior que os níveis de Brasil, ficando os municípios responsáveis por 40% do atendimento e a rede privada por 16,3% dos atendimentos. Entretanto, no Polo 20 da UNCME-SP, os municípios passam a responder por 57,3% dos atendimentos no ensino fundamental, demonstrando a forte presença dos municípios dessa região nesta etapa da educação básica, cabendo à rede estadual 30% e à rede privada 12,2%.

Tabela 5 – Número de Matrículas do Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de São Paulo e Dependências Administrativas – 2011

UNIDADE	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA				
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Brasil	25.096	9.705.014	16.526.069	4.102.461	30.358.640
São Paulo	216	2.563.326	2.359.825	964.355	5.887.722

PRADO, 2013. Elaborada a partir de dados do MEC/Inep/Deed – 2012, disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 28 de jan. 2013.

Gráfico 4 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas do Ensino Fundamental no Brasil – 2011

PRADO, 2013.

Gráfico 5 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo – 2011

PRADO, 2013.

Tabela 6 – Número de Matrículas do Ensino Fundamental por Localização e Dependências Administrativas, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					
LOCALIZAÇÃO	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Arandu	-	442	463	-	885
Avaré	-	4.530	5.284	1.895	11.709
Barão de Antonina	-	248	249	-	497
Botucatu	-	4.619	8.343	4.117	17.079
Cerqueira César	-	1.158	1.197	338	2.693
Coronel Macedo	-	425	310	-	735
Fartura	-	1.052	1.015	218	2.285
Iaras	-	-	833	-	833
Itaí	-	1.520	1.573	188	3.281
Itapeva	-	485	12.711	1.213	14.409
Itaporanga	-	1.045	955	193	2.193
Itatinga	-	716	2.186	124	3.026
Manduri	-	545	578	-	1.123
Paranapanema	-	-	2.708	171	2.879
Piraju	-	1.781	1.664	427	3.872
Pratânia	-	387	500	-	887
São Manuel	-	2.172	2.503	648	5.323
Sarutaiá	-	254	249	-	503
Taguaí	-	761	777	-	1.538
Taquarituba	-	1.473	1.361	346	3.180
Tejupá	-	310	572	-	882
Timburi	-	195	161	-	356
TOTAL	-	24.118	46.192	9.878	80.188

PRADO, 2013. Elaborada a partir de dados do SEADE – 2011, disponíveis em :
<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=tabela>. Acesso em 28 de jan. 2013.

Gráfico 6 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Ensino Fundamental, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011

PRADO, 2013.

Porém, se dividirmos o Ensino Fundamental em Anos Iniciais (do 1º ao 5º ano) e Anos Finais (do 6º ao 9º ano), temos uma presença expressiva de municípios no atendimento nas matrículas dos Anos Iniciais, destacando o Polo 20 da UNCME-SP com 86,8% da oferta de matrículas nesta etapa do ensino fundamental, presença superior aos registrados na média de municípios brasileiros (68%) e dos municípios do Estado de São Paulo (58,2%). A rede privada nos três níveis de análise (Brasil, Estado de São Paulo e Polo 20 da UNCME-SP) apresenta percentuais semelhantes (14,3%, 17,6% e 12,6%, respectivamente) de matrículas neste nível de ensino.

Tabela 7 – Número de Matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de São Paulo e Dependências Administrativas – 2011

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					
UNIDADE	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Brasil	7.084	2.872.378	11.138.287	2.343.021	16.360.770
São Paulo	216	714.133	1.727.436	521.721	2.963.506

PRADO, 2013. Elaborada a partir de dados do MEC/Inep/Deed – 2012, disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 28 de jan. 2013.

Gráfico 7 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Brasil – 2011

PRADO, 2013.

Gráfico 8 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo – 2011

PRADO, 2013.

Tabela 8 – Número de Matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental por Localização e Dependências Administrativas, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					
LOCALIZAÇÃO	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Arandu	-	-	463	-	463
Avaré	-	-	5.284	995	6.279
Barão de Antonina	-	13	249	-	262
Botucatu	-	-	6.452	2.183	8.635
Cerqueira César	-	-	1.197	158	1.355
Coronel Macedo	-	42	310	-	352
Fartura	-	-	1.015	104	1.119
Iaras	-	-	423	-	423
Itaí	-	-	1.573	88	1.661
Itapeva	-	-	6.238	571	7.044
Itaporanga	-	57	955	108	1.120
Itatinga	-	-	1.561	81	1.642
Manduri	-	-	578	-	578
Paranapanema	-	-	1.358	106	1.464
Piraju	-	93	1.664	231	1.988
Pratânia	-	-	500	-	500
São Manuel	-	-	2.503	335	2.838
Sarutaiá	-	-	249	-	249
Taguaí	-	-	777	-	777
Taquarituba	-	31	1.361	175	1.567
Tejupá	-	-	477	-	477
Timburi	-	-	161	-	161
TOTAL	-	236	35.348	5.135	40.719

PRADO, 2013. Elaborada a partir de dados do SEADE – 2011, disponíveis em :
<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=tabela>. Acesso em 28 de jan. 2013.

Gráfico 9 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Ensino Fundamental – Anos Iniciais, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011

PRADO, 2013.

Nos Anos Finais do Ensino Fundamental, a rede estadual de São Paulo apresenta presença mais marcante na oferta de matrículas (63,3%) em comparação aos níveis estaduais conferidos em termos de Brasil (48,8%) e em termos do Polo 20 da UNCME-SP (60,9%). Todavia, os municípios também se fazem presentes na oferta de matrículas para esta etapa do Ensino Fundamental, apresentando percentuais de 38,5% na análise de Brasil, 21,6% na análise do Estado de São Paulo e 27% na Região do Polo 20.

Já a rede privada apresenta percentual de 12,5% em termos de Brasil, 15,1% referentes ao Estado de São Paulo e 12,1% na análise da região do Polo 20.

Podemos observar através da Tabela 09 que, mesmo sendo marcante a presença das redes estaduais na oferta de matrículas para os Anos Finais do Ensino Fundamental, os municípios também participam desta etapa, apresentando-se como importante colaborador para o atendimento no Ensino Fundamental.

Tabela 9 – Número de Matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de São Paulo e Dependências Administrativas – 2011

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					
UNIDADE	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Brasil	18.012	6.832.636	5.387.782	1.759.440	13.997.870
São Paulo	0	1.849.193	632.389	442.634	2.924.216

PRADO, 2013. Elaborada a partir de dados do MEC/Inep/Deed – 2012, disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 28 de jan. 2013.

Gráfico 10 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental no Brasil – 2011

PRADO, 2013.

Gráfico 11 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo – 2011

PRADO, 2013

Tabela 10 – Número de Matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental por Localização e Dependências Administrativas, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011

LOCALIZAÇÃO	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA				Total
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	
Arandu	-	422	-	-	422
Avaré	-	4.530	-	900	5.430
Barão de Antonina	-	235	-	-	235
Botucatu	-	4.619	1.891	1.934	8.444
Cerqueira César	-	1.158	-	180	1.338
Coronel Macedo	-	383	-	-	383
Fartura	-	1.052	-	114	1.166
Iaras	-	-	410	-	410
Itaí	-	1.520	-	100	1.620
Itapeva	-	485	6.238	642	7.365
Itaporanga	-	988	-	85	1.073
Itatinga	-	716	625	43	1.384
Manduri	-	545	-	-	545
Paranapanema	-	-	1.350	65	1.415
Piraju	-	1.688	-	196	1.884
Pratânia	-	387	-	-	387
São Manuel	-	2.172	-	313	2.485
Sarutaiá	-	254	-	-	254
Taguaí	-	761	-	-	761
Taquarituba	-	1.442	-	171	1.613
Tejupá	-	310	95	-	405
Timburi	-	195	-	-	195
TOTAL	-	23.862	10.609	4.743	39.214

PRADO, 2013. Elaborada a partir de dados do SEADE – 2011, disponíveis em :
<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=tabela>. Acesso em 28 de jan. 2013.

Gráfico 12 – Participação das Dependências Administrativas na oferta de Ensino Fundamental – Anos Finais, segundo o Polo 20 da UNCME-SP – 2011

PRADO, 2013

Após este levantamento, podemos visualizar a configuração educacional do Polo 20 da UNCME-SP, bem como comparar a sua configuração com as do Brasil e do Estado de São Paulo.

Percebemos o quanto os municípios são importantes para a oferta educacional na região, compreendendo a Educação Infantil (o que seria natural devido a sua prerrogativa) e o Ensino Fundamental, principalmente nos Anos Iniciais.

1.3 Configuração educacional do município de Avaré

Para o oferecimento da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos - EJA), o município de Avaré conta com a Rede Municipal, Rede Estadual, Rede Federal e Rede Particular, cada qual atendendo uma demanda específica da população escolar e atendendo nas etapas/modalidades de ensino de acordo com o quadro abaixo:

**Quadro 2 – Presença das Redes de Ensino nas etapas/modalidades de Ensino -
Município de Avaré – 2012**

Rede de Ensino	Oferecimento de Vagas nas seguintes etapas/modalidades:
Rede Municipal	Educação Infantil Ensino Fundamental I Educação Especial Educação de Jovens e Adultos (EJA) – Ensino Fundamental I e II
Rede Estadual	Ensino Fundamental II Educação Especial Ensino Médio Educação de Jovens e Adultos (EJA) – Ensino Médio
Rede Particular	Educação Infantil Ensino Fundamental I e II Ensino Médio Educação Especial
Rede Federal	Ensino Médio

Fonte: S.M.E. Avaré, 2012

O atendimento na Educação Básica do município totaliza 19.224 alunos, distribuídos nas quatro redes, sendo a Rede Municipal responsável por quase metade do atendimento (Tabela 11 e Gráfico 13).

Tabela 11 – Avaré -Atendimento Educacional – Educação Básica - 2012

Rede de Ensino	Nº de alunos	Percentual
*Rede Municipal	9.091	47%
**Rede Estadual	7.209	37,5%
**Rede Particular	2.850	15%
***Rede Federal	74	0,5%
Total de alunos	19.224	100%

Fonte: *S.M.E. Avaré, 2012;

**Diretoria Regional de Ensino – Região de Avaré, 2012

***EDUCACENSO/INEP, 2012

Gráfico 13 – Composição das Redes de Ensino – Avaré - 2012

PRADO, 2013

Não estão computadas as matrículas na Educação Profissional (nível técnico) oferecidas pelas redes Estadual, Federal e Particular, pois as mesmas não entram no âmbito da Educação Básica. Importante ressaltar que a Rede Federal no município de Avaré passou a admitir matrículas na Educação Profissional (nível técnico), a partir de 2011 e no Ensino Médio, a partir de 2012.

A Rede Municipal atende cerca de 9.091 alunos, distribuídos na Educação Infantil (Creche e Pré-escola), no Ensino Fundamental I e na Educação de Jovens e Adultos (Etapa I e II), conforme tabela abaixo:

Tabela 12 – Rede Municipal de Avaré – Atendimento Educacional - 2012

Nível e Modalidade de Ensino	Nº de alunos	Percentual
Educação Infantil (0-5 anos)	3 431	38%
Ensino Fundamental	5 280	58%
Educação de Jovens Adultos – Fundamental I	146	1,5%
Educação de Jovens Adultos – Fundamental II	234	2,5%
Total	9.091	100%

Fonte: S.M.E. Avaré, 2012

Gráfico 14 – Distribuição dos alunos por Nível/Modalidade de Ensino - 2012

PRADO, 2013

As matrículas no Ensino Fundamental correspondem a 58% do total de matrículas da Rede Municipal, seguida pela Educação Infantil com 38%. A EJA, nas suas duas etapas, contribui com 4% do total de matrículas.

No quadro e gráfico seguintes, é apresentado o total de matrículas na Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA – Etapas I e II desde o ano de 1998 até 2012. O Processo de municipalização do Ensino Fundamental I foi o responsável pelo aumento significativo de matrículas no ano de 1999, ficando o município responsável gradativamente por esta etapa do ensino e à Rede Estadual coube a oferta de matrículas no Ensino Fundamental II e Ensino Médio.

Tabela 13 – Número Total de Matrículas da Rede Municipal (Educação Infantil e Ensino Fundamental – Etapa I e Educação de Jovens e Adultos I e II)
Período de 1998 a 2012

Ano	Nº de alunos
1998	2.154
1999	6.261
2000	6.533
2001	7.544
2002	8.052
2003	8.147
2004	8.637
2005	8.941
2006	8.835
2007	8.620
2008	8.725
2009	8.508
2010	8.573
2011	8.489
2012	9.091

Fonte: EDUCACENSO/INEP, 2012

A Educação Infantil na Rede Municipal se configura da seguinte maneira:

Tabela 14 – Rede Municipal de Avaré – Atendimento na Educação Infantil - 2012

Etapa de Ensino	Nº de alunos
Creche (0 a 3 anos)	1.498
Pré-escola (04 a 05 anos)	1.933
Total	3.431

Fonte: S.M.E. Avaré, 2012

Tabela 15 – Número de Matrículas Educação Infantil – Rede Municipal de Avaré
Período de 2001 a 2012

Ano	Creche (0 a 3 anos)	Pré-escola(4 a 5 anos)	Total
2001	256	2.520	2.776
2002	394	2.652	3.052
2003	343	2.704	3.047
2004	370	2.880	3.250
2005	443	2.815	3.258
2006	459	2.728	3.187
2007	457	2.668	3.125
2008*	668	1.374	2.042
2009*	621	1.500	2.121
2010*	820	1.786	2.606
2011*	950	1.786	2.736
2012*	1.498	1.933	3.431

*Início do Ensino de 9 anos

Fonte: EDUCACENSO/INEP, 2012

A partir do ano de 2008, deu-se o início do Ensino Fundamental de 9 anos, que passou a incluir alunos de 6 anos de idade no Ensino Fundamental⁵, justificando a diminuição de alunos atendidos na pré-escola e, conseqüentemente, o aumento do número de matrículas no Ensino Fundamental (Tabela 16).

⁵ Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

Tabela 16 – Número de Matrículas no Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)
Rede de Ensino de Avaré – Período 1999 a 2012

Ano	Nº de alunos
1999	2.958
2000	3.230
2001	3.675
2002	3.940
2003	4.065
2004	4.333
2005	4.488
2006	4.510
2007	4.393
2008*	5.523
2009*	5.349
2010*	5.217
2011*	5.173
2012*	5.280

*Início do Ensino de 9 anos

Fonte: EDUCACENSO/INEP, 2012

Na sua estrutura física para o atendimento educacional (Tabela 17), o município possui os Centros de Educação Infantil (C.E.Is), que atende alunos de 0 a 3 anos (Creche) e de 4 e 5 anos (Pré-escola), as Escolas Municipais de Educação Básica (E.M.E.Bs), que atende parte dos alunos de 4 e 5 anos (Pré-escola) e a totalidade dos alunos de 6 a 10/12 anos (Ensino Fundamental – 1º ao 5º ano) e o Centro de Atendimento ao Educando, que, em convênio com a Secretaria Municipal da Saúde, recebe alunos da rede municipal para atendimento especializado com psicólogas, fonodiólogas, terapeutas ocupacionais e fisioterapeutas.

Tabela 17 – Rede de Ensino de Avaré – Estrutura Física - 2012

Nível de Ensino	Nº de escolas
Centro de Educação Infantil (C.E.I.)*	15
Escola Municipal de Educação Básica (E.M.E.B.)	24
Centro de Atendimento ao Educando	01
Total	40

*Incluídos dois Centros de Educação Infantil Filantrópicos
 Fonte: S.M.E. Avaré, 2012

Para a administração do setor educacional, atualmente a Secretaria Municipal da Educação se estrutura conforme descrição do quadro 03:

Quadro 3 – Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal da Educação – Avaré – 2012

Setores
Gabinete do Secretário e Assessor Técnico Pedagógico
Supervisão e coordenação de Educação Infantil
Supervisão e coordenação de Ensino Fundamental
Supervisão e coordenação de Educação de Jovens e Adultos
Coordenação de Professores de Educação Básica II
Coordenação de Educação Especial
Psicopedagogos
Departamento Administrativo
Departamento de Transporte Escolar
Departamento de Nutrição Escolar
Almoxarifado

Fonte: S.M.E. Avaré, 2012

O quadro de professores que atendem a educação municipal (Tabela 18) é composto de Professores de Educação Básica I (PEB-I) com campo de atuação na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos – Etapa I; Professores de Educação Básica II (PEB-II) com campo de atuação na Educação Especial, na Educação de Jovens e Adultos – Etapa II e nas disciplinas específicas de Inglês, Educação Física e Educação

Artística nas etapas da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos II (exceto professores de Educação Física); Professores Adjuntos, cuja função é substituir eventual ou temporariamente PEB-I e PEB-II, com campo de atuação na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos.

Tabela 18 – Número de Professores da Secretaria Municipal da Educação - 2012

Denominação	Nº de professores
Professor de Educação Básica I	344
Professor de Educação Básica I (Contratado)	68
Professor de Educação Básica II	80
Professor de Educação Básica II – Ed. Artística (Contratado)	06
Professor de Educação Básica II – Inglês (Contratado)	05
Professor de Educação Especial	15
Professor Adjunto⁶	08
TOTAL	526

Fonte: S.M.E. Avaré, 2012

Na avaliação educacional em larga escala, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do município sempre ultrapassou as metas projetadas, desde a sua primeira medição. Conforme tabela 19, em 2007, o IDEB projetado foi de 4.6 e o observado foi 4.9. em 2009, a meta era de 4.9, enquanto o alcançado foi 5.5. Na última observação feita em 2011, o município alcançou 5.6, numa meta projetada de 5.3.

Tabela 19 – IDEB Observado e Metas Projetadas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental para o Município de Avaré

Ideb Observado				Metas Projetadas								
Município	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
AVARE	4.5	4.9	5.5	5.6	4.6	4.9	5.3	5.6	5.8	6.1	6.3	6.6

Fonte: MEC/INEP, 2012

⁶ Professores que substituem eventualmente ou temporariamente os Professores de Educação Básica I (PEB-I) e Professores de Educação Básica II (PEB-II). Fonte: AVARÉ. Lei complementar nº 152 de 6 de setembro de 2011. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Educação Básica Municipal e dá outras providências.

Na gestão financeira, o orçamento municipal para a educação é demonstrado no quadro 04:

Quadro 4 – Recursos investidos na Educação Municipal – Período 2001 a 2013

Recursos Investidos na Educação - 2001 a 2013							
Recursos Próprios (25%)			Recursos – Fundef (até 2006) / Fundeb		Quota - Salário Educação		Orçamento do Município para a Educação
Ano	%	Total de Recursos	Ano	Total de Recursos	Ano	Total de recursos	Total Geral
2001	26,92	7.362.648,28	2001	3.342.114,73	2001	807.342,94	11.512.105,95
2002	26,83	8.789.302,27	2002	3.780.992,15	2002	930.580,00	13.500.874,42
2003	27,08	6.712.494,02	2003	4.373.919,73	2003	1.022.965,81	12.109.379,56
2004	27,35	6.906.835,05	2004	5.841.405,23	2004	1.275.669,19	14.023.909,47
2005	26,12	11.538.160,96	2005	7.216.557,87	2005	1.410.691,85	20.165.410,68
2006	30,05	15.826.614,69	2006	8.797.897,12	2006	2.285.357,79	26.909.869,60
2007	33,89	19.492.086,08	2007	10.353.225,13	2007	1.229.999,99	31.075.311,20
2008	25,32	16.641.867,36	2008	14.758.194,69	2008	1.033.370,85	32.433.432,90
2009	26,75	18.229.722,78	2009	18.167.051,57	2009	1.702.209,56	38.098.983,91
2010	27,11	20.827.578,17	2010	20.799.138,45	2010	2.058.792,48	43.685.509,10
2011	28,89	27.876.003,29	2011	24.449.318,10	2011	3.528.599,99	55.853.921,38
*2012	29,70	23.473.302,34	*2012	23.589.817,86	*2012	3.909.629,44	50.972.749,64
**2013	32,25	38.032.000,00	**2013	31.296.000,00	**2013	4.400.000,00	73.728.000,00

Valores apurados de acordo com Quadros de Aplicação do Ensino publicados, conforme determinada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

*2012 -Valores apurados até Setembro/2012

**2013 -Valores apurados conforme Orçamento Previsto.

Fonte: Departamento de Contabilidade da P.M. Avaré, 2012

O quadro 04 nos mostra os recursos públicos destinados à educação municipal que é o resultado de três fontes fixas de recursos: 25% da receita líquida de impostos e transferências; Quota Salário-educação e FUNDEB. Esta exposição nos dará parâmetro para análises posteriores sobre o orçamento municipal e os gastos com material didático privado.

SEÇÃO II – REFORMA DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO

Nesta seção, apresentaremos a fundamentação teórica para análise da reforma do Estado que contribuiu para a descentralização da oferta dos serviços públicos, em especial, no campo educacional. O processo de municipalização promoveu a descentralização na educação.

O enfoque dado à municipalização no contexto brasileiro e no do Estado de São Paulo se remete à característica do sistema de administração pública gerencial, que prega a adoção de um Estado ágil e eficiente através da delegação de sua autoridade para outros entes públicos como os municípios.

Com a criação de medidas em âmbito nacional e regional, principalmente com a criação de fundos para financiar a municipalização, a medida descentralizadora da educação começa a tomar corpo e leva os municípios a se responsabilizarem cada vez mais pelo ensino fundamental e não mais somente pela educação infantil.

Nesse âmbito, as propostas de descentralização do ensino ganham nova possibilidade, a da constituição de sistemas municipais de ensino⁷. Isto se deve a dois fatores: o primeiro se dá com a efetivação dos municípios como entes da federação a partir da Constituição Federal de 1988 e o segundo, por meio da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96), que prevê a organização de sistemas municipais de ensino.

Esse momento de redefinição dos rumos da educação municipal, abriu a possibilidade de serem criados mecanismos que viabilizassem a efetiva participação popular na definição de políticas públicas educacionais, sendo os Conselhos Municipais da Educação, órgãos de representação social, responsáveis pela implantação e execução da gestão democrática dentro dos municípios.

Assim, a relação entre descentralização e democracia não pode ser desconsiderada e nem encarada de forma linear. Esta relação depende das condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado país e tempo histórico. Trata-se, em suma, de uma construção político-institucional. Portanto, faz-se necessário analisar como a descentralização do ensino ocorreu em nosso país (em especial no Estado de São Paulo) e quais foram os mecanismos implantados para tanto. Mas, é possível, em nosso entendimento, que sejam

⁷ Segundo Bordignon (2009), os sistemas de ensino compreendem o conjunto de instituições, órgãos e normas educacionais sob a responsabilidade de cada ente federado, no âmbito de sua autonomia.

abertos espaços para que esta relação possa ser construída de modo mais participativo, num processo constante de aprendizado político e social.

2.1 Neoliberalismo, reforma gerencial e a descentralização do Poder Estatal: percurso histórico

O neoliberalismo vem sendo a forma de capitalismo construído desde os anos 70 e intensificado a partir do início dos anos 80. Nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, nas regiões capitalistas da Europa e da América do Norte. Foi uma reação teórica e política contra o estado intervencionista de bem-estar social, entendido este como a institucionalização dos direitos sociais (ANDERSON, 1995).

Toda e qualquer doutrina deve ser entendida como resultado de uma oposição. Ela estrutura-se para combater algum princípio que lhe desagrade, ao mesmo em que procura oferecer-lhe uma alternativa. Com o neoliberalismo não foi diferente. Na concepção do modelo neoliberal, o Estado de Bem-estar Social (Welfare State) passa a ser visto como uma ameaça à liberdade econômica e política. O principal objetivo do neoliberalismo é combater a era Keynesiana, através de novas políticas para preparar as bases de um novo capitalismo.

Moraes (1997) relata que as políticas do Estado de Bem-estar Social tiveram início em 1942 com a publicação, na Inglaterra, do Relatório Benveridge. Segundo este relatório, depois de vencida a guerra, a política inglesa deveria se inclinar para uma programação de aberta distribuição de renda, baseada no tripé da Lei da Educação, a lei do Seguro Nacional e a Lei do Serviço Nacional de Saúde. A defesa desse programa se tornou a bandeira com o qual o Partido Trabalhista inglês venceu as eleições de 1945, colocando em prática os princípios do Estado de Bem-estar Social.

Para Friedrich Heyek, citado por Anderson (1995), esse programa levaria o país ao retrocesso, escreveu, então, um livro inflamado que pode ser considerado como o Manifesto do Neoliberalismo – “O Caminho da Servidão” (1944), no qual expôs os princípios mais gerais da doutrina, assegurando que o crescente controle do estado levaria fatalmente à completa perda da liberdade, afirmando que os trabalhistas conduziram a Grã-Bretanha pelo mesmo caminho dirigista que os nazistas haviam imposto à Alemanha. Segundo Moraes (1997), isso serviu muito à campanha de Churchill, pelo Partido Conservador, que chegou a ponto de dizer que os trabalhistas eram iguais aos nazistas.

Ainda de acordo com Moraes (1997), a outra vertente do neoliberalismo surgiu nos Estados Unidos e concentrou-se na chamada Escola de Chicago, do Professor Milton Friedman. Combatia a política do New Deal (Estado regulador das atividades do mercado, proteção ao pequeno capital, proteção às camadas mais pobres, leis trabalhistas, seguro social, recuperação salarial, etc) do Presidente Roosevelt por ser intervencionista e pró – sindicatos. Friedman era contra qualquer regulamentação que inibisse as empresas e condenava até o salário mínimo na medida em que alterava artificialmente o valor da mão de obra pouco qualificada. Também se opunha a qualquer piso salarial fixado pelas categorias sindicais, pois, segundo ele, terminavam por adulterar os custos produtivos, gerando alta de preços e inflação.

Anderson (1995) descreve que o neoliberalismo surgiu pela primeira vez em 1947, com o célebre encontro entre um grupo de intelectuais conservadores em Monte Pélier, na Suíça (com participação de intelectuais como Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros), onde formaram uma sociedade de ativista para combater as políticas do Estado de Bem-estar Social, ou como coloca o autor, “... uma espécie de franco - maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos (ANDERSON, 1995, p. 10) ” .

O Estado de Bem-estar Social perdurou por quase 40 anos após a Segunda Guerra Mundial e teve sua decadência após a crise do petróleo (1973), seguida por uma onda inflacionária que surpreendeu os Estados de Bem-estar Social. Com isso, o neoliberalismo voltou gradativamente ao cenário mundial, acusando a política Welfare State de ser a responsável pelas crises que surgiam (queda da produção, aumento dos impostos, etc). Segundo os neoliberais, o Estado deveria ser desmontado e gradativamente desativado, com a diminuição dos tributos e a privatização das empresas estatais, enquanto os sindicatos seriam esvaziados por uma retomada da política de desemprego, contraposta à política keynesiana do pleno emprego. Enfraquecendo a classe trabalhadora e diminuindo ou neutralizando a força dos sindicatos, haveria novas perspectivas de investimento, atraindo novamente os capitalistas de volta ao mercado. Anderson (1995) expõe o pensamento de Hayek da seguinte maneira:

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter o Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas (ANDERSON, 1995, p. 10-11).

O primeiro governo ocidental democrático a inspirar-se em tais princípios foi o da Margaret Thatcher, na Inglaterra, a partir de 1979. Enfrentou os sindicatos, fez aprovar leis que lhes limitassem a atividade, privatizou empresas estatais, afrouxou a carga tributária sobre os ricos e sobre as empresas e estabilizou a moeda. O Governo conservador de Margaret Thatcher serviu de modelo para todas as políticas que se seguiram posteriormente no mesmo roteiro, como no caso de Reagan (1980) nos Estados Unidos, Kohl (1982) na Alemanha e Schluter (1983) na Dinamarca (ANDERSON, 1995).

No Brasil, de acordo com Oliveira (1995, p. 25), a ditadura militar que teve início em 1964, “começou o processo de dilapidação do Estado brasileiro, que prosseguiu sem interrupções no mandato “democrático” de José Sarney”.

Ainda segundo o autor, essa dilapidação do Estado e a hiperinflação proporcionaram o clima para que a ideologia neoliberal encontrasse terreno fértil no país e a eleição de Fernando Collor à presidência da República deu continuidade à ideia de Estado desperdiçador, “que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais” (OLIVEIRA, 1995, p. 25)

A política de desmantelamento estatal consistiu em umas das primordiais diretrizes do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Assim, como ato precursor dessa reforma, o Governo FHC promoveu a transformação da antiga e burocrática Secretaria da Presidência, responsável pela gestão do serviço público, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o qual estaria encarregado da reformulação ou reconstrução do Estado brasileiro.

O Ministro Bresser-Pereira, ao assumir a direção do MARE, propôs que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo governo FHC – fiscal, previdência social e eliminação dos monopólios estatais. Para tanto, havia a necessidade de flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos, visando a aproximação dos mercados de trabalho público e privado.

A reforma administrativa, encaminhada ao Congresso Nacional em agosto de 1995, caracterizava-se pela transformação da administração pública brasileira de burocrática para gerencial.

A administração pública gerencial surgiu na metade do século XX, com uma proposta de buscar meios capazes de enfrentar uma suposta crise fiscal do Estado; apresentava uma estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado e iam contra o pensamento da administração pública burocrática.

O enfoque gerencial da administração pública manifestou-se na Grã-Bretanha (com Margareth Thatcher, em 1979) e nos Estados Unidos (com Ronald Reagan, em 1980). O gerencialismo consiste, de acordo com seus seguidores, na administração voltada para *resultados*, orientada para os anseios do cidadão/usuário.

A implantação da administração pública, sob o prisma gerencial, consiste em descentralizar, delegar a autoridade e com a proposta de dar maior eficiência e/ou menor custo dos serviços sociais que o Estado oferece. Por eficiência, entendemos como “fazer bem determinada coisa” (CRUZ, 1999, p. 114).

Ball (2005) afirma que o gerencialismo tem sido o principal meio pelo qual a estrutura e a cultura dos serviços públicos são reformadas e, ao fazer isso, busca introduzir novas orientações, remodela as relações de poder e afeta como e onde são feitas as opções de políticas sociais. Em outras palavras, resume o autor, o gerencialismo representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder, ele é um “instrumento para se criar uma cultura empresarial competitiva”.

Com isso, abriram-se na legislação, mais precisamente no Direito Administrativo, algumas formas de descentralizar os serviços oferecidos pelo Estado (criação de organizações sociais, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs), que visam estabelecer ações/parcerias entre a sociedade civil e o governo, sendo este o responsável por formular, monitorar e avaliar as políticas públicas e aquele por fazer, através de contrato de gestão, as vezes do Estado, configurando num cenário de parceria público/privado.

Adrião aponta a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) como um estímulo à parceria público-privado:

(...) as alterações na gestão pública decorrentes da Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998 e, mais diretamente no caso dos municípios, da chamada Lei de responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº. 101/2000. Este último, ao delimitar os gastos do poder público, também induziu o aumento das parcerias entre os municípios e o setor privado, em especial, quando fixou o gasto com Pessoal em 60% dos Orçamentos Públicos; exigências que estimulam a opção pela terceirização dos serviços (ADRIÃO, 2008, p.05).

A autora ainda ressalta duas tendências, dentre outras, do impacto dessa reforma do Estado: o estado se retira da execução, mas permanece como financiador e avaliador das

políticas sociais, estas agora ofertadas por agentes privados, sendo identificado como propriedade pública não - estatal; e a outra é a atividade ou serviço que permanece sob a responsabilidade do Estado, mas passam a ser geridos pela lógica de mercado, identificadas como esfera de quase - mercado.

Na configuração do público não estatal, a natureza da propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a se constituir como uma instituição privada de direito público. Peroni e Adrião (2005) destacam dois movimentos que concretizam essa passagem na execução das políticas sociais: a) através da alteração do “status” jurídico de uma instituição estatal logo pública, que passa a ser de direito privado (como por exemplo, os casos das Organizações Sociais, Fundações, Conselhos Escolares que se transformam em Unidades Executoras, etc); b) ou por meio da instituição de parceiras entre o Estado e as instituições privadas sem fins lucrativos, genericamente identificadas como integrantes do Terceiro Setor para a execução de políticas sociais.

Com o quase - mercado, a propriedade permanece estatal, mas a lógica de mercado é que orienta sua gestão, principalmente por acreditar que o mercado é mais eficiente e produtivo que o Estado, aspecto, este, da teoria neoliberal, “chamada de nova administração pública ou administração gerencial” (PERONI, 2008, p. 115).

No modelo gerencial, portanto, a sociedade civil é representada pelo público não-estatal, pelo chamado terceiro setor (organizações não - governamentais [ONGs], instituições filantrópicas e comunitárias e outras associações similares). Estes organismos, criados com o objetivo de prover serviços sociais na área de saúde, educação, proteção contra crime, transporte público, enfim, de alívio à pobreza, têm em comum o fato de serem não-lucrativos e fazerem parte da sociedade civil (PERONI, et al, 2009, p.768).

O Terceiro Setor é a saída proposta pela Terceira Via, corrente com proposta alternativa ao Neoliberalismo e à Social - Democracia, que prega assim como os neoliberais, que a crise está no Estado, que gastou mais do que podia em políticas sociais e provocou a crise fiscal. Para a Terceira Via, a superação da crise está no repasse das tarefas para a sociedade civil sem fins lucrativos (Terceiro Setor) das políticas sociais executadas pelo Estado.

Os neoliberais também culpam o Estado pela crise fiscal, mas propõem como solução a privatização e a presença mínima do Estado (Política do Estado Mínimo), tendo como estratégia reformar o Estado ou diminuir a sua atuação através da transferência para o mercado, que é quem deverá superar as falhas do Estado (lógica do mercado), tornando-o mais eficiente e produtivo.

A Teoria Neoliberal tem outro ponto que a diferencia da Terceira Via: a concepção de democracia. Para os neoliberais, “(...) a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, pois deve atender a demanda dos eleitores para se legitimar, o que provoca o déficit fiscal” (PERONI, et al, 2009, p. 763). Em outro texto, Peroni (2008, p. 113) explica que “já que não se pode acabar com a democracia, os teóricos neoliberais pretendem, então, esvaziar as instituições públicas, por serem permeáveis à correlação de forças em período democrático”.

Na Terceira Via, a proposta é um Estado democrático, que tem como principais características a descentralização, dupla descentralização, renovação da esfera pública-transparência, eficiência administrativa, mecanismos de democracia direta e governo como administrado de riscos. Peroni (2008) critica a proposta da Terceira Via de que a sociedade civil deva ter a responsabilidade de executar políticas públicas nas mais diversas áreas, deixando de lado a sua função de controlar e fiscalizar os gastos públicos e esvaziando a democratização do Estado. A autora coloca o seguinte:

Neste contexto, reiteramos que é preciso tornar o Estado mais transparente, ajudar a definir políticas, lutar por direitos, pela transparência deste Estado, como pautamos no momento de redemocratização da década de 1980. Hoje, quando a sociedade civil é chamada a participar, é no sentido de executar as políticas. Questionamos: se a sociedade civil é executora de políticas, como fica aquele papel de controle sobre os gastos públicos, enfim todos aqueles movimentos de democratização do Estado, neste momento histórico?

(...) As lutas e conquistas dos anos 1980, de direitos universais, deram lugar à naturalização do possível, isto é, se um Estado “em crise” não pode executar políticas, repassa para a sociedade civil, que vai focalizar nos mais pobres para evitar o caos social. O Estado apenas repassa parte do financiamento, e avalia.

E, essas redefinições do papel do Estado restabelecem fronteiras entre o público e o privado, principalmente através do público não - estatal e do quase - mercado e o esvaziamento da democracia, como direitos, materializada em políticas sociais (PERONI, 2008, p.114-115).

Na Educação, o processo de descentralização das funções do Estado passa a ganhar força a partir da municipalização do ensino fundamental e o Estado de São Paulo é exemplo de como esse processo foi construído sob a ótica da administração pública gerencial.

2.2 Descentralização e municipalização do ensino no Estado de São Paulo

A descentralização pode ser entendida, segundo Oliveira (1997, p. 178), “tanto como o processo de transferência de encargos, quanto de poder”. Como visto anteriormente, a descentralização das funções do Estado é uma característica da administração pública

gerencial que tomou força no Brasil a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994) e no Estado de São Paulo, a partir do governo de Mário Covas (1995).

No Brasil, segundo Arelaro (2002), a descentralização foi implantada num contexto de “enxugar” a máquina estatal, o que é comprovado através dos dispositivos Emenda Constitucional nº19, de 4 de junho de 1998 e Lei nº 101. De maio de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal) que limita os gastos, por parte dos governos, com a folha de pagamento de pessoal dos serviços públicos, pois estes, segundo argumentava o governo federal, eram os responsáveis pelo sufoco vivido pelas economias locais.

Esse contexto vivido pelo Brasil da década de 1990 não foge do contexto internacional, pois, como afirmam Souza e Faria (2004), após o Consenso de Washington⁸ formou-se a ideia hegemônica de que o Estado deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira e seria necessária a reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento, por meio de um processo de desregulamentação da economia, da privatização das empresas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos para dar maior eficiência e agilidade na prestação de serviços pelo Estado.

Como parte da política de descentralização da influência do Estado, mais especificamente da União e dos Estados da Federação, sobre a responsabilidade das políticas sociais, temos a municipalização da educação, onde os Estados transferem a responsabilidade da oferta do ensino fundamental para os municípios.

A municipalização do ensino no Brasil já era pensada desde o início do século passado. Após um levantamento histórico sobre a municipalização do ensino fundamental, Militão (2010) coloca que a ideia de se municipalizar o ensino primário (atual ensino fundamental ciclos 1 e 2) já ocupava a atenção de educadores, políticos, especialista e administradores desde a Primeira República, nos anos de 1920, inspirada na descentralização do modelo educacional norte-americano.

Continua o autor na sua análise, que a municipalização passou a figurar, pela primeira vez na forma da lei, no governo militar, através do dispositivo no parágrafo único do artigo 58 da Lei nº 5 692/71, que propôs a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de

⁸ Conjunto de medidas, que se compõe de dez regras básicas, formuladas em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento de Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do FMI em 1990, quando passou a ser “receitada” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades (GENTILI, 1998).

encargos e serviços de educação. O incentivo à municipalização se dava através da formulação de projetos federais, implantados sobretudo nos estados do Nordeste, como, por exemplo, o Programa Pró-município que incentivava a municipalização do ensino mediante a transferência de recursos para os municípios que concordassem em assumir o ensino de 1º grau - atual ensino fundamental (MLITÃO, 2007).

De acordo com Souza e Faria (2004), a Constituição Federal de 1988, através da ideia de compartilhamento de poder e de autonomia relativa dos entes federados e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº 9.394/09), através do conceito de sistema único da Educação Básica, proporcionaram, juntamente com a aprovação da Emenda Constitucional nº14 (EC 14) e a Lei nº 9.424/96 que regulamenta a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), condições para o regime de colaboração entre os entes federados e possibilitou aos municípios criarem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo aos mesmos, autonomia relativa na formulação de políticas educacionais para a educação infantil e ensino fundamental.

No caso do Estado de São Paulo, a municipalização do ensino teve as suas ações iniciadas nos governos estaduais a partir de 1983, concentrando a atuação dos municípios paulistas na oferta da educação infantil e a atuação em programas específicos de oferta de merenda, transporte e construções escolares, desenvolvidos por intermédio de parcerias Estado-municípios (MILITÃO, 2010).

Como aponta Arelaro (2002), a partir de 1995 (Governo Mário Covas) o Estado de São Paulo começou a por em prática o processo de municipalização, através do Decreto nº 40.473 de 21 de novembro de 1995, que reorganizou a rede física das escolas estaduais, separando as quatro primeiras séries das demais e agrupando-as em prédios separados dos alunos de 5ª a 8ª séries e ensino médio, na expectativa de que os municípios assumissem as escolas de ensino fundamental de 1ª a 4ª séries. O documento oficial (São Paulo, 1995b) determina que o ensino na rede pública estadual passe a ser oferecido, a partir de 1996, nas unidades escolares organizadas em classes de 1ª a 4ª séries; 5ª a 8ª séries e ensino médio, de modo a permitir:

- I – um melhor atendimento pedagógico às necessidades específicas de aprendizagem dos alunos, com a instalação de salas-ambiente, laboratórios e equipamentos diferenciados, mais adequado ao processo de ensino e à faixa etária dos alunos;
- II – o funcionamento da maioria das escolas em dois turnos diurnos ou em dois turnos diurnos e um noturno;

- III – a composição, de forma mais adequada, da jornada de trabalho do professor, com maior fixação do corpo docente em uma escola;
- IV – a adequação dos espaços físicos e equipamentos ao nível de ensino da clientela escolar atendida;
- V – racionalização dos investimento (SÃO PAULO, 1995b, p. 01).

Segundo Militão, diversos autores entendem que a reorganização da rede física das escolas estaduais e a separação por turmas de 1ª a 4ª séries em prédios diferentes das turmas da 5ª a 8ª séries foi uma medida decisiva para facilitar o processo de municipalização em São Paulo, uma vez que a maioria dos prefeitos paulistas não manifestava disposição para assumir todo o ensino fundamental.

Outra medida de estímulo à municipalização paulista, foi o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, que autorizava a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEESP) a celebrar convênios com os municípios para assumir total ou parcialmente o ensino fundamental da rede estadual e da gestão educacional, cujo amparo legal é o Decreto nº 40.673 de 1996. O mesmo apresentava justificativas para a implantação do programa:

Considerando a necessidade da melhoria e da equidade do ensino público fundamental, através da distribuição mais adequada de responsabilidades entre Estado e municípios;
 Considerando a necessidade de fortalecer a autonomia do Poder Municipal e o controle das atividades escolares locais;
 Considerando a necessidade de descentralização da gestão educacional com base no princípio da responsabilização, numa nova percepção do atendimento aos problemas que a sociedade apresenta;
 Considerando, finalmente, a necessidade de se dar cumprimento ao disposto no artigo 240 e nos §§ 1º e 2º do artigo 249 da Constituição do Estado, objetivando a melhoria e expansão do Ensino Público Fundamental de modo a propiciar a todas as crianças condições de real acesso à escola e que nela permaneçam e progridam, (...). (SÃO PAULO, 1996ª, s/n.).

Com relação às determinações presentes no Decreto nº. 40.673, encontramos nele a indicação de uma ação conjunta entre Estado e municípios no ensino fundamental, como podemos notar em seus três primeiros artigos:

Artigo 1º - Fica instituído o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, com o objetivo de desenvolver o ensino fundamental, através da ação conjunta dos poderes executivos estadual e municipal.
 Artigo 2º - O processo de implantação do Programa será gradativo conforme a adesão dos municípios, para a assunção total ou parcial do ensino fundamental da rede pública estadual e da gestão educacional.
 Artigo 3º - Na pactuação serão consideradas as peculiaridades locais e regionais, adequando-se à capacidade técnico-administrativo-financeira de cada município. (SÃO PAULO, 1996ª, s/n.).

Já o decreto nº. 41.055, de 29 de junho de 1996, autoriza a Secretaria da Educação a adotar providências relativas ao Programa de Ação e Parceria Educacional Estado-Município, determinando que as unidades educacionais sejam transferidas do Estado para o município dentro de um período de cinco anos:

Artigo 1º - Fica a Secretaria da Educação autorizada a transferir unidades estaduais de ensino fundamental para as redes escolares municipais, pelo prazo de 5 (cinco) anos, em cumprimento dos objetivos do Programa de Ação e Parceria Educacional Estado-Município, instituído pelo DECRETO Nº. 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. (SÃO PAULO, 1996b, s/n).

Pela determinação desse decreto, os municípios que assinaram o convênio de parceria no ano de 1996 teriam o prazo de seu vencimento em 2001. Dessa forma, uma vez que haveria o término do convênio, em tese, as escolas municipalizadas deveriam retornar à administração estadual. Tal fato não ocorreu em virtude de o governador do Estado fazer publicar o Decreto nº. 45.777, em abril de 2001:

Artigo 1º - O artigo 1º do Decreto nº. 41.054, de 29 de julho passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 1º - Fica a Secretaria da Educação autorizada a transferir unidades estaduais de ensino fundamental para as redes escolares municipais, por prazo indeterminado, em cumprimento dos objetivos do Programa de Ação e Parceria Educacional Estado-Município, instituído pelo Decreto nº. 40.673, de 16 de fevereiro de 1996.”

Artigo 2º - Fica autorizado o aditamento dos termos de permissão de uso já firmados, para constar que passam a ter vigência por prazo indeterminado.

Parágrafo Único – A Secretaria da Educação verificará quais termos necessitam de aditamento, remetendo os respectivos expedientes às Procuradorias competentes da Procuradoria Geral do Estado. (SÃO PAULO, 2001, s/n).

Nesse sentido, o decreto supracitado foi uma forma adotada pelo governo estadual para resolver a questão do término dos convênios e fixar aos municípios a responsabilidade por todo o trabalho com as escolas de ensino fundamental.

Com a criação do FUNDEF, a municipalização no Estado de São Paulo teve um forte impulso e desencadeou um grande número de transferência de matrículas das redes estaduais para as redes municipais, pois era uma maneira dos administradores municipais buscarem mais uma fonte de receita, pois, conforme salienta Nicoleti (2009), a partir do FUNDEF há a adoção de novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos estaduais e municipais, cuja partilha realizada segundo o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino. Nesse sentido, a municipalização do ensino fundamental, parcial ou integral, constitui a única forma de os municípios recuperarem os recursos retidos pelo fundo, fato esse observado por Rodriguez (2001):

(...) os maiores receptores de matrículas de ensino fundamental são os municípios de pequeno porte e, na maioria das vezes, os mais frágeis do ponto de vista financeiro e administrativo. O “efeito” Fundef, que explica em parte este movimento, é que ele representa dinheiro novo nos cofres das prefeituras, muitas delas em situação tão precária que quaisquer recursos representam uma vantagem imediata. (...) O que de fato acontece é que a fragilidade política dos pequenos municípios os deixa mais vulneráveis à pressão política do ente governamental superior; desta forma a municipalização é das mais frágeis. (RODRIGUEZ, 2001, p. 48-49).

Partindo desse cenário, Militão (2010) conclui que o movimento acelerado da municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo somente ganhou forças a partir da instalação do FUNDEF, pois representou a possibilidade de os municípios, principalmente os de pequeno porte, aumentarem o seu orçamento. Como apontam também Adrião; Borghi (2008), muitos municípios não estavam física, técnica e financeiramente preparados para assumir a responsabilidade de cuidar de maneira satisfatória da Educação dos anos iniciais, pois a decisão, por parte de muitos prefeitos, em aderir à municipalização apresentou muito mais características econômicas, com a possibilidade, principalmente de pequenos municípios, em aumentar a sua receita, do que embasadas em decisões de ordem pedagógicas e administrativas, ficando expostos a problemas de organização e gerenciamento.

2.3 Descentralização e democratização e a contribuição dos Conselhos Municipais de Educação para a gestão democrática do ensino

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou os municípios brasileiros à condição de entes federados autônomos e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN - nº 9394 de 20/12/1996), aliados ao processo de descentralização do ensino implantada pelo governo federal e governos estaduais, consolida-se a possibilidade de organização dos sistemas municipais de ensino, todos com competências próprias e incumbências definidas, a chamada municipalização do ensino.

De acordo com Bordignon (2009), os sistemas de ensino foram constituídos para dar efetividade à doutrina federativa de autonomia dos entes federados no âmbito de suas responsabilidades, adotada como estratégia de democratização do exercício de poder pelos cidadãos. A LDBEN 9.394/96 atribui aos sistemas de ensino autonomia de organização nos limites das normas nacionais, ou seja, cada sistema organiza o seu todo, articulando as partes e definindo normas de funcionamento, em vista das finalidades inerentes às suas responsabilidades.

Neste quadro, os municípios passam a ter que gerenciar parte da educação básica, mais especificamente a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental e, de certo modo, ter autonomia para direcionar e discutir formas de políticas públicas na área de Educação.

A municipalização do ensino, mesmo apoiada em ideias neoliberais, oferece aos municípios a possibilidade de formular e desenvolver políticas públicas e ações tanto na área didático-pedagógica (proximidade com a realidade e necessidades dos alunos), quanto no plano da formação continuada de professores e profissionais que trabalham na educação.

Apesar do enfoque econômico dado à municipalização do ensino pelos próprios dirigentes municipais, não podemos negar que a descentralização deu abertura para um processo de democratização da educação, ou seja, a sociedade passa a ter mecanismo para participar e fiscalizar as políticas públicas na área educacional.

Para Bobbio (1992, p. 12) uma definição mínima de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, “é o conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla e possível dos interessados”.

Arelaro (2002) relaciona a descentralização com a democratização da seguinte maneira:

Entender, em consequência, que a descentralização em si pode não ser um valor democrático, mas um instrumento que, descontextualizado, pode tanto ser usado para democratizar, como para centralizar mais poder. Daí a importância da descentralização, enquanto opção de política pública, vir acoplada a um projeto efetivo de democratização do País, em que a ampla e cada vez maior participação da população seja um projeto a ser construído e disputado, cotidianamente” (ARELARO, 2002, p.10).

A gestão democrática do ensino se tornou um princípio constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, o que foi algo inédito, como colocam Adrião e Camargo (2001), pois os princípios da gratuidade e obrigatoriedade já se encontravam em textos anteriores.

Adrião e Camargo (2001) salientam a importância da gestão democrática estar inserida na Constituição Federal de 1988 como princípio constitucional, pois o fato de se tornar um “princípio” é a garantia de que a gestão democrática na educação se torne diretriz para futuras normatizações legais que não podem ser desrespeitadas. Assim colocam os autores citados:

O termo *princípio* é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais. Geralmente, são os princípios que norteiam o detalhamento dos textos constitucionais. Ao menos formalmente, podemos dizer que sua importância reside no fato de que, por se constituírem nas diretrizes para futuras normalizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que eles derivam (ADRIÃO & CAMARGO, 2001, p. 72).

Os autores supracitados também colocam que o fato da gestão democrática do ensino ser assunto obrigatório gerou conflitos nos debates que antecederam a Constituição Federal de 1988. O setor identificado com os anseios da população relacionada ao ensino (pais, alunos e comunidade local) tinha interesse em participar das definições das políticas educacionais fossem nos estabelecimentos oficiais, quanto nas redes privadas, o que gerou atritos com o setor ligado aos interesses privados (representantes do empresariado educacional) que não queriam a formulação de propostas de participação no ensino privado.

Depois de muita discussão, o texto da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 206, inciso VI, foi incluído o adjetivo “público” (Adrião e Camargo, 2001, p.74), tendo, assim, a seguinte redação:

Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei (BRASIL, 1988).

Cury (1997) também relata o embate entre esses dois setores em outro momento da história, quando a relatora da LDB de 1996, deputada Ângela Amin, questionou qual deveria ser a gestão do ensino nas escolas particulares. Esse questionamento foi para atender aos interesses dos docentes dos sistemas público e privado que queriam a extensão do princípio da gestão democrática a qualquer modalidade de ensino, argumentando que o oposto de democracia é o autoritarismo e, logicamente, sofreu argumentações contrárias por parte dos líderes do sistema particular de ensino. O referido autor coloca que *a pergunta que se pode fazer é a seguinte: e o silêncio sobre o caráter democrático da gestão na rede privada significa o quê?* (CURY, 1997, p. 205).

O processo de gestão democrática do ensino público ganha consistência a partir da elaboração e criação dos Conselhos de Educação em todos os níveis da federação (Nacional, Estadual e Municipal).

Com a condição de ente federado, os municípios passam a organizar e a gerir seu próprio sistema de ensino. Uma vez criado o seu sistema, o município necessita criar o órgão responsável pela educação e o órgão de participação da sociedade na gestão da educação, o chamado Conselho Municipal da Educação (CME).

Conselho vem do latim *conciliam*. Esse termo, por sua vez, provém do verbo consulo/consulere e quer dizer ouvir alguém, submeter algo à deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso (CURY, 2002).

A criação de um conselho, segundo Cury (1997), deve resultar da vontade política da sociedade e do Executivo, e não do simples cumprimento de uma formalidade legal. Discutir com a comunidade e lideranças do município as razões e o perfil do Conselho Municipal de Educação (CME) a ser criado ou reestruturado, definindo sua composição, funções, atribuições e estrutura, é a forma mais indicada para mobilizar a sociedade pela educação. “A criação do CME é um caminho político pela participação que permite construir a intencionalidade coletiva”.(CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO/RJ, 1991 apud PRÓ-CONSELHO, 2004, p. 15).

Segundo Poletto (1982), a primeira tentativa de criação de um conselho na área de educação, na estrutura da administração pública, teria acontecido na Bahia, em 1842, com funções similares aos *boards*. Nos EUA os *boards of educations* são locais que têm plena autonomia para decidir sobre os destinos das escolas. A entrega da responsabilidade pelas escolas às comunidades locais é uma ideia inspirada em sistemas escolares de países com tradição diferente da nossa.

O que é uma decorrência natural das aspirações libertárias das colônias americanas, ciosas de sua autonomia, converte-se, para nós, em extraordinário esforço de transformação cultural, uma mudança radical de costumes fortemente arraigados, uma lenta e laboriosa construção de nova maneira de ser.

Para Mendes (1984), a ideia começou a circular em 1846, quando a comissão de instrução pública da câmara dos deputados propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública.

Em 1870, o ministro do Império Paulino Cícero retomou a proposta com novo nome: Conselho Superior de Instrução Pública, projeto reapresentado em 1877 pelo ministro José Bento da Cunha Figueiredo. Em 1822, Rui Barbosa leva à Comissão de Instrução Pública como relator, proposta do ministro Leônicio de Carvalho de criação do Conselho Superior de Instrução Nacional. A ideia de um conselho superior somente seria objetivada em 1911 com a criação do Conselho Superior de Ensino pelo Decreto nº 8.659, de 5/04/11. A ele seguiram-se

o Conselho Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782/A, de 13/01/25), Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11/01/31), Conselho Federal de Educação e Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024, de 20/12/61), Conselhos Municipais de Educação (Lei nº 5.692/71) e, novamente, Conselho Nacional de Educação (MP nº 661, de 18/10/94, convertida na Lei nº 9.193/95).

A tese da municipalização do ensino encontra raízes anteriores à LDB/61. Anísio Teixeira apud Azanha (2004), ainda em 1925, inspirado na experiência americana foi autor da proposta de criação dos conselhos municipais na Bahia, proposta que, embora contemplada em lei estadual, não chegou a ser implantada. Azanha (2004) observa que, para Anísio Teixeira

a municipalização do ensino primário oferecia vantagens de ordem administrativa, social, pedagógica. Quanto à primeira, as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens viriam do fato de o professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um ‘cônsul’ representante de um poder externo. Quanto à terceira, residiria principalmente na possibilidade de o currículo escolar refletir a cultura local (AZANHA, 2004, p. 48).

Embora somente a Lei nº 9.394/96 tenha estabelecido os sistemas municipais de ensino, a lei nº 5.692/71, em seu artigo 71, já tratava timidamente dos conselhos municipais de educação, atribuindo aos mesmos, funções a serem delegadas pelos conselhos estaduais.

Levantamento feito por Poletto, em 1982, indica que, até aquela data, eram poucas as experiências de conselhos municipais de educação. Poucas que não chegaram a funcionar, exceto no Rio Grande do Sul, onde havia conselhos instalados e funcionando efetivamente. O conselho estadual de educação de Pernambuco teria feito, em 1969, experiência singular, baixando resolução que aprovava um estatuto padrão para os conselhos municipais, revogada em 1981, sem notícia de seus efeitos.

Somente após a criação dos sistemas municipais de ensino pela Constituição de 1988, registrou-se um estímulo à criação dos conselhos municipais de educação, que passaram a ter funções próprias, relativas ao seu sistema de ensino, e não mais funções delegadas pelos conselhos estaduais, ocupando espaço próprio na autonomia dos municípios, inerente ao regime federativo. A instalação de conselhos municipais de educação, após a LDB, ganhou impulso significativo, especialmente com a criação de um fórum nacional próprio. A situação em cada Estado varia muito, não só quanto ao número de conselhos instalados, mas também quanto ao seu efetivo funcionamento.

De acordo com Bordinon (2009), os conselhos municipais de educação se constituem como órgãos de Estado quando representam, articulam e expressam a vontade da diversidade social; quando falam ao governo em nome da sociedade para responder às suas aspirações e, em nome dela, exercer suas funções; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos.

A consolidação da experiência dos conselhos municipais de educação se insere no processo de gestão democrática da educação e descentralização das funções do Estado preconizados pela Constituição. Processo de afirmação da cidadania a partir do lócus onde o cidadão vive e atua. Afirmação que se dá pela gradativa conquista da autonomia pelas comunidades locais na gestão de seus serviços educacionais. Autonomia que facilita a existência de escolas, exercitando a cidadania.

SEÇÃO III – OS CONTORNOS DO PÚBLICO E PRIVADO NA EDUCAÇÃO

A partir das medidas de descentralização da atuação do Estado no campo de serviços sociais e a presença forte da municipalização no ensino fundamental, os municípios adquiriram autonomia relativa para a execução de suas políticas públicas na área educacional.

Neste momento da pesquisa, buscaremos discutir os significados de “público” e “privado” na educação e as formas de privatização no setor da educação pública, mostrando a relação que se estabelece entre esses setores.

3.1 O sentido de “público” e “privado” e a privatização no campo da educação pública

Um ponto importante de se abordar é o significado de público e privado no campo educacional. Remetendo à etimologia latina, *privatus* refere-se ao “pertencente a cada indivíduo; particular, próprio, individual”, por oposição a *publicus* “relativo ao povo, Estado, público” (VIEIRA, 2010, p. 78).

A referência ao público e ao privado na educação diz respeito ao que se caracteriza como patrimônio da coletividade – o público – ou de particulares – o privado. Como coloca Vieira neste caso:

A escola pública é aquela financiada com recursos públicos, provenientes da receita de impostos, mantidas e administradas pelas diferentes instâncias do Poder Público – a União, os Estados e os Municípios. Ou seja, a escola pública é estatal. A escola privada, por sua vez, é aquela instituída por pessoas físicas e jurídicas de direito privado (VIEIRA, 2010, p. 79).

Os artigos 19 e 20 da LDBEN/96 apresentam essa diferenciação em seu texto da seguinte forma:

“Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I – públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público;

II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais,

professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III – confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas ao disposto no inciso anterior;

IV – filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

A escola pública é mantida com recursos do contribuinte e gerida pelo Estado (ensino público – gestão pública – dinheiro público) e a escola privada é mantida com recursos particulares que podem ou não ser pagas pelos serviços prestados por tais instituições (ensino privado – gestão privada – dinheiro privado).

Apesar dessa conclusão ser bem clara e precisa, o que ocorreu e está ocorrendo no Brasil pós-LDB de 1996 é uma aproximação, causada por diversos fatores, do setor privado junto ao setor público, distorcendo a relação para ensino público – gestão privada – dinheiro público (privatização do fornecimento – caso da aquisição de materiais didáticos de empresas particulares) ou ensino privado – gestão privada – dinheiro público (privatização do financiamento – caso do repasse de dinheiro às instituições privadas, comunitárias, confessionais e filantrópicas para aumentar a oferta de vagas na rede pública).

No Brasil, a partir da constatação do aumento de “parcerias” entre os municípios e o setor privado no campo educacional (Arelaro, 2007; Adrião, 2008; Adrião e Borghi, 2008; Adrião, Garcia, Borghi e Arelaro, 2009), podemos aferir que a educação pública, em especial, a oferecida pelos municípios está passando por um progressivo processo de privatização.

Como visto em capítulos anteriores, faz parte da política neoliberal dismantlar progressivamente o Estado da sua função de agente produtor de bens e serviços e de aparelho institucional orientado a garantir e promover os direitos da cidadania (GENTILI, 1998). A proposta neoliberal de Estado Mínimo atinge, através da privatização, atividades produtivas desempenhadas pelas empresas estatais, como companhias de telecomunicações, de energia elétrica, siderurgias, entre outras.

Segundo Gentili, a privatização também atinge o setor educacional, não da forma como os neoliberais se defendem ao dizer que “nenhuma escola está sendo vendida”, mas, no caso da educação, necessitamos superar as limitações de reduzir o processo privatizador a um simples mecanismo de compra e venda e entender que este processo se dá de maneira velada, com a delegação de responsabilidades do setor público para o privado, beneficiando poucos e prejudicando muitos.

Donahue (1992) citado por Gentili (1998) define “privatizar”, num sentido amplo, como sendo a delegação de responsabilidades públicas para organizações ou entidades

privadas. Um dos mecanismos mais frequentes de delegação é a venda de ativos das empresas estatais. Contudo, existem outras formas de delegação menos evidentes e derivadas da particular combinação de duas dimensões que diferenciam o público e o privado em todos os tipos de atividades: fornecimento e financiamento. Isto é, quem oferece e quem financia as atividades em questão.

Para Gentili (1998) a privatização envolve uma dinâmica onde se combinam três modalidades institucionais complementares: 1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total).

A partir das observações acima, o autor construiu um quadro (quadro 5) que apresenta algumas formas de combinação público/privado no campo educacional.

**Quadro 5 – Formas de combinação público/privado no campo educacional
(alguns exemplos)**

Quem oferece?	Quem paga?	Quem Paga?
	Pagamento coletivo	Pagamento individual
Fornecimento pelo setor público	1.1 Escola Pública	1.2 Privatização do financiamento Formas de delegação do financiamento público aos usuários do sistema, sendo seu fornecimento público
Fornecimento pelo setor privado	2.1 Privatização do fornecimento Formas de delegação do fornecimento dos serviços educacionais para indivíduos, grupos ou entidades privadas, mantendo o financiamento público	2.2 Escolas particulares Privatização Total Formas institucionais que envolvem a delegação total (ou quase total) do financiamento e fornecimento dos serviços educacionais para indivíduos, grupos ou entidades privadas

GENTILI, 1998.

Enquanto o quadrante 1.1 situa-se a escola pública, entendida como instituição educacional de gestão pública e financiamento coletivo, o quadrante 2.2 corresponde à

modalidade de escola plenamente privada (fornecimento privado e financiamento individual).

Os quadrantes 1.2 e 2.1 são as formas de privatização da educação, pois de uma forma ou de outra, o agente público está envolvido.

A modalidade mais visível de privatização educacional vincula-se à delegação da responsabilidade do financiamento estatal para entidades privadas (quadrante 1.2). o Estado vai reduzindo sua participação como agente central na alocação dos recursos destinados ao financiamento dos serviços educacionais, transferindo essa responsabilidade aos próprios indivíduos, às famílias ou às empresas.

O quadrante 2.1 revela a face mais preocupante da privatização, já que demonstra que privatizar não significa “afastamento” do Estado e sim, em alguns casos, participação decidida de um aparelho governamental, que opera em benefício dos grupos e corporações que passam a controlar verdadeiramente o campo educacional.

Adrião et al (2009) colocam como modo peculiar de privatização da educação pública, a “parceria” com sistemas de ensino privados para o oferecimento de suporte técnico-pedagógico-administrativo a municípios e relatam, nesse estudo, a tendência de crescimento dessa parceria junto a municípios paulistas.

O estabelecimento de parcerias entre municípios e empresas para fornecimento principalmente de material apostilado significa muito mais do que uma mera compra de material didático, mas uma delegação de responsabilidades do setor público para o privado na consecução de políticas para a educação pública.

Conforme colocam Adrião et al (2009) referente à aquisição de material privado:

Entendemos que essa compra representa mais do que simples aquisição de materiais didáticos, dado se tratar de estratégia por meio da qual o setor privado amplia seu mercado, ao incidir sobre o espaço público na mesma medida em que o setor público transfere parcela de suas responsabilidades para com a educação à iniciativa privada (ADRIÃO et al, 2009, p. 801).

O terreno preparado para a aproximação e facilitação dessas parcerias é reflexo de um discurso da suposta ineficiência do setor público (pressuposto neoliberal) e a suposta qualidade do setor privado, aliado ao despreparo técnico e escassez de recursos apresentados por muitos municípios (ADRIÃO, et al, 2009). Além do que a aquisição de sistema apostilado privado virou uma espécie de marketing político, como se investir em empresa privada com dinheiro público fosse algo da mais extrema competência política e sinônimo de inclusão e justiça social, pois será oferecido à criança pobre da escola pública o mesmo material da criança rica da escola particular.

Uma outra forma de relação entre público e privado na educação, apontada por Peroni et al (2009), é a parceria com o Terceiro Setor (OS - Organizações Sociais e OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), estimulada pelos ideais da Terceira Via, o que caracteriza uma parceria público não-estatal. Neste tipo de parceria também há a redução do papel do Estado na execução das políticas educacionais, pois a educação permanece sob a esfera estatal, mas passa a ter a lógica do mercado, que é considerado mais eficiente e produtivo.

Peroni et al (2009) explica essa parceria da seguinte forma:

No que se refere à Lei n. 9.790/1999, cabe destacar que podem se qualificar como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos (art. 1º), que por seu turno, têm acesso a recursos públicos para a realização de projetos, por meio da celebração de “termo de parceria”. Assim, esta Lei criou o instrumento contratual denominado “termo de parceria”, firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIP para a formação de vínculo de cooperação entre as partes no fomento de execução das atividades de interesse público, previstas no art. 3º da Lei (...)” (PERONI, et al, 2009, p.769-770).

Peroni (2008), por sua vez, investigou a parceria entre o Instituto Ayrton Senna (IAS) e duas redes municipais do Rio Grande do Sul e observou, entre outros, a consequência dessas parcerias para a gestão da escola pública, de modo específico, os prejuízos para a gestão democrática na educação. A autora relata que o IAS passou a definir as responsabilidades de todos os sujeitos envolvidos no processo educacional dos municípios estudados, o que traz sérios prejuízos à gestão democrática, pois quando, desde o secretário de Educação até os professores, as tarefas são definidas por um agente privado, a gestão democrática passa a dar lugar à gestão empresarial, pois o mercado é considerado parâmetro de qualidade.

No nosso entendimento, investir dinheiro público em empresa privada ou no terceiro setor, com o argumento de trazer avanços para a educação pública, é deixar de investir no desenvolvimento do próprio setor público, deixando-o cada vez mais dependente dos pensamentos e ações do setor privado.

3.2 Os números de matrículas nas Redes Pública e Privada de Ensino

Com relação ao número de matrículas, o Censo Escolar de 2010 realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP) apresentou a distribuição de matrículas na Educação Básica no ano de 2010 dividido segundo a dependência administrativa (rede municipal, estadual, federal e privada). Os números

apresentados demonstram claramente a importância do setor público na oferta de vagas para a Educação Básica, com importante contribuição das redes municipais de ensino.

Tabela 20 – Número de matrículas na Educação Básica por Etapas e Modalidades de Ensino, segundo a Dependência Administrativa – Brasil 2010.

Dependência Administrativa	Matrículas de Educação Básica - 2010											
	Total Geral	Creche	Pré-Escola	E. Fundamental Regular			Ensino Médio	Ed. de Jovens e Adultos		Educação Profissional	Educação Especial	
				Total	Anos Iniciais	Anos Finais		Fundamental	Médio		Classes Especiais + Escolas Exclusivas	Classes Comuns (alunos incluídos)
Total	51.549.889	2.064.653	4.692.045	31.005.341	16.755.708	14.249.633	8.357.675	2.860.230	1.427.004	924.670	218.271	484.332
Federal	235.108	1.248	1.189	25.425	7.281	18.144	101.715	1.018	14.519	89.218	776	702
Estadual	20.031.988	7.308	63.994	10.116.856	3.044.341	7.072.515	7.177.019	1.074.671	1.273.671	289.653	28.816	159.008
Municipal	23.722.411	1.345.180	3.508.581	16.921.822	11.459.246	5.462.576	91.103	1.740.776	45.778	23.379	45.792	297.526
Privada	7.560.382	710.917	1.118.281	3.941.238	2.244.840	1.696.398	987.838	43.765	93.036	522.420	142.887	27.096

Fonte: MEC/INEP, 2010.

Nos 194.939 estabelecimentos de educação básica do país estão matriculados 51.549.889 alunos, sendo que 43.989.507 (85,4%) estão em escolas públicas e 7.560.382 (14,7%) em escolas privadas. Dos estabelecimentos públicos, as redes municipais são responsáveis por quase metade das matrículas – 46% - o equivalente a 23.722.411 alunos, seguida pela estadual, que atende a 38,9% do total, o equivalente a 20.031.988. A federal, com 235.108 matrículas, participa com 0,5% do total.

Gráfico 15 – Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa – Brasil 2010

Fonte: MEC/INEP, 2010.

Neste mesmo Censo, o INEP divulgou um resumo do número de matrículas totais por Dependência Administrativa desde o ano 2002 até o ano de 2010, o que possibilitou verificar o comportamento das redes pública e privada neste quesito.

Tabela 21 – Número de matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa – Brasil 2002 – 2010

Ano	Matrícula na Educação Básica					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2002	56.203.383	49.019.486	185.981	24.661.545	24.171.960	7.183.897
2003	55.317.747	48.369.509	105.469	23.528.267	24.735.773	6.948.238
2004	56.174.997	49.196.394	96.087	24.172.326	24.927.981	6.978.603
2005	56.471.622	49.040.519	182.499	23.571.777	25.286.243	7.431.103
2006	55.942.047	48.595.844	177.121	23.175.567	25.243.156	7.346.203
2007	53.028.928	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382

Fonte: MEC/INEP, 2010.

Do total de matrículas na rede pública e privada de 2002 até 2010, notamos que houve uma queda no número de matrículas na pública (em torno de 2%, equivalendo a 1.030.563 matrículas), mas o aumento de matrículas na particular não foi substancial (cerca e 3,4% de crescimento em 8 anos), ou seja, a diminuição do número total de matrículas na pública não se deve à expansão do número de matrículas da privada, que se manteve praticamente estagnada, mas sim a outros fatores citados pelo Censo Escolar 2010, como por exemplo, aumento da aprovação dos alunos, diminuindo a retenção e, conseqüentemente, os altos índices de distorção idade-série.

No gráfico 16 temos a ideia da distribuição das matrículas entre as redes pública e particular no período de 2002 a 2010.

Gráfico 16 – Evolução do número de matrículas na Educação Básica Brasileira nas Redes Pública e Privada de Ensino entre os anos de 2002 a 2010

Fonte: MEC/ INEP, 2010.

Adrião e Borghi (2008), baseadas nos dados acessados do INEP em 2007 sobre o Censo Escolar da Região Sudeste, a mais populosa do país, mostraram que em 1996, 66,65% das matrículas do ensino fundamental estavam vinculadas às redes estaduais de ensino, enquanto 21,63% encontravam-se nas redes municipais e apenas 11,6% estavam na rede privada. Em 2006, do total de matrículas nesta etapa de escolaridade, as redes estaduais

respondiam agora por 42,6%, a esfera municipal por 44,38% e a privada apresentava 12,8%, o que demonstra o pequeno aumento que a esfera privada teve em detrimento do grande aumento das redes municipais num período de 10 anos.

Comparando com os números do Censo Escolar de 2010, mesmo que analisando toda a educação básica brasileira e não somente o ensino fundamental da Região Sudeste, percebemos que o número de matrículas do setor privado se mantém numa constante desde meados dos anos 90, o que demonstra que a rede privada de ensino, dona de menos de 15% da fatia da área da educação básica, necessitava expandir mais sua área de domínio, agora não mais administrando seu próprio sistema de ensino e mantendo suas próprias escolas, professores e funcionários, mas entrando como parceiro da rede pública que tem a maior fatia da educação básica: a rede municipal.

SEÇÃO IV – FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES

As discussões relativas ao desenvolvimento do professor e da sua profissão ganham cada vez mais espaço junto a pesquisadores acadêmicos, educadores, gestores e políticos ligados à área da educação.

Nóvoa (2007) ressalta que quando se fala em aprendizagens, fala-se, inevitavelmente, de professores e cita o relatório “*Teachers matter*”, publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁹ (OCDE) em 2005, que apresenta como uma das grandes prioridades das políticas nacionais, as questões relacionadas com a profissão docente.

Ainda sobre a importância das questões docentes, Nóvoa diz que estamos voltando a dar visão a tais questões depois de quarenta anos de relativa invisibilidade, onde outros temas¹⁰ tiveram maior destaque, e agora no século XXI, os professores reaparecerem como elementos insubstituíveis não só na promoção da aprendizagem, mas também no desenvolvimento do processo de integração para responder aos desafios da diversidade e de métodos apropriados ao uso de novas tecnologias.

Marcelo (2009) destaca que a profissão docente é uma “profissão do conhecimento”. O “saber” tem sido o elemento legitimador da profissão e a justificação do trabalho docente tem-se baseado no compromisso em transformar esse “saber” em aprendizagens relevantes para os alunos. O autor, citando o mesmo relatório da OCDE, revela que atualmente existe um considerável volume de investigação indicando que a qualidade dos professores e a forma como ensinam é o fator mais importante para explicar os resultados dos alunos. Sendo assim, para os docentes do século XXI ensinar adequadamente seus alunos, é necessário acompanhar a velocidade com a qual o conhecimento é gerado, fazendo um esforço redobrado para continuar a aprender.

⁹ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico tem sede em Paris (França) e foi fundada em dezembro de 1961, sucedendo a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, criada em 1948. A OCDE é um órgão internacional e intergovernamental, que reúne países mais industrializados e também alguns emergentes como México, Chile e Turquia. Os países integrantes da OCDE se reúnem para trocar informações e alinhar políticas com o objetivo de potencializar o seu crescimento econômico e colaborar com o desenvolvimento de todos os demais países membros. O Brasil não é membro da OCDE, porém participa do programa *enhanced engagement* (engajamento ampliado) que lhe permite participar de Comitês da Organização. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/>. Acesso em 20 de fev. de 2013.

¹⁰ Nóvoa (2007) resume os problemas e preocupações na área educacional da seguinte maneira: Anos 70: foi o tempo da racionalização do ensino, da pedagogia por objetivos, do esforço para prever, planificar, controlar; Anos 80: a presença das grandes reformas educativas, centradas na estrutura dos sistemas escolares e, muito particularmente, na engenharia do currículo; Anos 90: dedicou-se atenção especial às organizações escolares, ao seu funcionamento, administração e gestão.

Outro relatório citado pelo autor é o da Associação Americana de Investigação Educacional (AERA), de 2005, afirmando que existe um consenso emergente em todas as nações de que os professores influem de maneira significativa na aprendizagem dos alunos e na eficácia da escola.

Esses relatórios são reflexos da preocupação com os professores em nível internacional: como tornar a docência uma profissão atrativa, como manter os melhores professores no ensino e conseguir que os professores continuem a aprender ao longo de suas carreiras.

Com relação aos pontos acima levantados, mais especificamente o da formação continuada de professores, Gatti e Barreto (2009) no estudo que coordenaram para a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) apontam para uma grande mobilização em torno do assunto, a produção teórica está crescendo e eventos oficiais e não oficiais estão sendo realizados, proporcionando debates e razoável circulação de análises e propostas, mesmo que os resultados obtidos com os alunos, do ponto de vista de seu desempenho em conhecimentos escolares, não tenham ainda se mostrados satisfatórios.

Neste mesmo estudo, as autoras observam que a formação continuada tem recebido atenção de destaque, o que é mostrado pelos indicadores nacionais, revelando o elevado número de docentes que participam de atividades ou cursos com esse objetivo. Citam o estudo de Catrib et al (2008)¹¹, que analisando dados do Censo de Profissionais do Magistério da Educação Básica de 2003, mostrou que 701.561 desses profissionais, de um universo de 1.542.878, participaram de alguma atividade ou curso (presencial, semipresencial ou à distância), nos dois anos anteriores, oferecidos quer por instituições governamentais, no âmbito dos entes federados (União, estados e municípios), quer por instituições de ensino superior de caráter público e privado, quer por Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos, ou ainda pelas próprias escolas. Destacam, ainda, que são as secretarias municipais de educação que comparecem com o maior número de profissionais atendidos na formação continuada.

Ainda sobre a importância do tema, apoiemo-nos no relatório apresentado por Davis, Nunes et Al (2011) que analisando a formação continuada de professores em estados e municípios brasileiros, destacaram os vários estudos encontrados com a preocupação sobre o

¹¹ CATRIB, A. M. F.; GOMES, S. C.; GONÇALVES, F. D. *Educação superior: formação de professores x demanda de educação básica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. (Série documental: relatos de pesquisa; 38). Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B9E42B24E-99D1-4885-8993-1F5F6588EA1B%7D_miolo_RELATOSDEPESQUISA38.pdf>.

tema, citando autores como Fusari (1998), André (2000), Mizukami (2002), Souza (2005 e Tardif (2005). É, portanto, oportuno e necessário aprofundar a discussão sobre como, e mediante quais circunstâncias, a formação continuada tem contribuído para o desenvolvimento profissional dos docentes e para a qualidade dos processos educativos do país.

4.1 A formação continuada de professores: uma reflexão necessária

Na literatura iremos encontrar termos como formação continuada, formação contínua, educação continuada, educação permanente, desenvolvimento profissional, entre outros que procuram expressar o sentido de continuidade da formação ao longo da vida profissional.

Ao analisar os últimos dez anos das políticas públicas na área de formação continuada de professores no Brasil, Gatti (2008) aponta que o referido termo apresenta vários conceitos, ora mais restrito a cursos estruturados e formalizados oferecidos após a graduação ou após o ingresso na carreira do magistério, ora mais amplo, compreendendo qualquer tipo de atividade que venha a contribuir para o desempenho profissional (horas de trabalho coletivo na escola, reuniões pedagógicas, trocas cotidianas com os pares, congressos, seminários, vídeos ou teleconferências, cursos via internet, grupos de sensibilização profissional, ou seja, qualquer situação que possa oferecer informação, reflexão, discussão e trocas que favoreçam o desenvolvimento profissional.

Neste mesmo estudo, a autora revela que, com o promulgação da LDBEN 9.394/96, as ações de formação continuada de professores apresentaram crescimento geométrico, provenientes tanto do setor público (federal, estadual ou municipal), como de organizações de natureza diversa (organizações não governamentais, fundações, instituições e consultorias privadas) e que tais ações constituem um universo extremamente heterogêneo, “numa forma de atuação que, em sua maioria, não exige credenciamento ou reconhecimento, pois são realizadas no âmbito da extensão ou da pós-graduação *lato sensu*”¹² (GATTI, 2008, p. 58).

A autora ainda expõe que o surgimento de tantos tipos de formação continuada não é por acaso. É fruto da necessidade da sociedade contemporânea nos desafios colocados aos currículos e ao ensino, na tentativa de sanar problemas encontrados no dia a dia dos sistemas de ensino. Assim conclui:

¹² Os dados produzidos pelo INEP, em 2007, indicam a concentração de cursos de pós-graduação *lato sensu* no âmbito da iniciativa privada. A distribuição da oferta de cursos por dependência administrativa se configura da seguinte maneira: iniciativa privada 89,5% (7.939), municipais 4,6% (412), estaduais 3% (269) e federais 2,8% (246). Disponível em: http://www.inep.gov.br/informativo/2007/Ed_145htm.

Criaram-se o discurso da atualização e o discurso da necessidade de renovação. Nos últimos anos do século XX, tornou-se forte, nos mais variados setores profissionais e nos setores universitários, especialmente em países desenvolvidos, a questão da imperiosidade de formação continuada como requisito para o trabalho, a ideia da atualização constante, em função das mudanças nos conhecimentos e nas tecnologias e das mudanças no mundo do trabalho. Ou seja, a educação continuada foi colocada como aprofundamento e avanço nas formações dos profissionais. Incorporou-se essa necessidade também aos setores profissionais da educação, o que exigiu o desenvolvimento de políticas nacionais ou regionais em resposta a problemas característicos de nosso sistema educacional” (GATTI, 2008, p. 58).

Nóvoa (2007), citando um texto escrito por Bertrand Schwartz há mais de quarenta anos, coloca que a educação permanente (termo utilizado por Nóvoa neste texto para se referir à formação continuada) começou por ser um direito pelo qual bateram gerações de educadores, transformou-se depois numa necessidade e agora tornou - se uma obrigação.

Continua o autor dizendo que a aprendizagem ao longo da vida justifica-se como direito da pessoa e como necessidade da profissão, mas não como obrigação ou constrangimento.

O novo cidadão é obrigado a envolver-se num trabalho incessante de formação e re formação, da aquisição e reaquisição de competências, de aumento das certificações e de preparação para uma vida de procura permanente de um emprego: a vida está a tornar-se uma capitalização contínua do “*self*” (NÓVOA, 2007, p. 27, citando NICOLAS ROSE, 1999).

Ainda segundo Nóvoa, grande parte dos programas de formação continuada tem-se revelado de grande inutilidade, servindo apenas para complicar a já exigente vida profissional do docente. Sugere que os professores recusem o consumismo de cursos, seminários e ações que caracteriza o “mercado de formação” e que alimenta um sentimento de “desatualização do professor”. Também salienta que a concepção de educação permanente obriga-nos a pensar o contrário, construindo os dispositivos de formação a partir das necessidades das pessoas e da profissão, investindo na construção de redes de trabalho coletivo que sejam o suporte de práticas de formação baseada na partilha e no diálogo profissional.

Vaillant (2007), ao pesquisar a formação continuada de professores na América Latina, diz que este tipo de formação provocou duras críticas na região nas décadas de 80 e 90 do século passado. Isso se deveu porque muitos países recorreram aos cursos de formação continuada como uma forma de compensar a formação inicial insuficiente dos professores. Buscou-se com esses cursos (ora com êxito, ora sem) melhorar os conhecimentos e as

habilidades pedagógicas dos professores e também se tentou integrar conhecimentos especializados em áreas (disciplinas) que foram diagnosticadas com claras deficiências.

Já no Brasil, Gatti (2008) confirma essa posição, porém concretamente ampliou-se o entendimento de educação continuada (termo utilizado pela autora nesse artigo para se referir à formação continuada), com muitas iniciativas, que na verdade, foram para compensar uma péssima formação inicial e nem sempre visando propriamente o aprofundamento ou ampliação de conhecimento. De acordo com a autora, isso responde a uma situação particular brasileira: a precariedade que se encontram os cursos de formação de professores em nível de graduação.

Assim, problemas concretos das redes inspiraram iniciativas chamadas de educação continuada, especialmente na área pública, pela constatação, por vários meios (pesquisas, concursos públicos, avaliação), de que os cursos de formação básica dos professores não vinham (e não vêm) propiciando adequada base para sua atuação profissional. Muitas iniciativas públicas de formação continuada no setor educacional adquiriram, então, a feição de programas compensatórios e não propriamente de atualização e aprofundamento em avanços do conhecimentos, sendo utilizados com a finalidade de suprir aspectos de má formação anterior, alterando o propósito inicial dessa educação – posto nas discussões internacionais –, que seria o aprimoramento de profissionais em avanços, renovações e inovações de suas áreas, dando sustentação à sua criatividade pessoal e a de grupos profissionais, em função dos rearranjos nas produções científicas, técnicas e culturais (GATTI, 2008, p. 58).

Com relação ao cenário da profissão docente no país, especificamente às condições de formação inicial e às situações profissionais, interessante observarmos o artigo de Scheibe (2010) que, com base no Censo Escolar de 2007 (publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP), mostra que o Brasil contava, então, com 1.882.961 professores vinculados à educação básica, dos quais 1.288.688 (68,4% do total) apresentavam nível superior completo. Destes, pelo menos 10% não possuíam curso de licenciatura e um número expressivo de professores, mesmo com licenciatura, não tinham a formação compatível com a disciplina que lecionavam.

É sabido, com base em Gatti e Barreto (2009), que 83% dos professores estão nas redes públicas de ensino, sendo os estados e municípios os maiores empregadores de professores no país,. Paralelamente, Scheibe (2010), baseado no Censo da Educação Superior de 2007, afirma que é o setor privado que responde por cerca de 74% das matrículas em cursos de graduação presenciais no Brasil, a maior parte em instituições não universitárias¹³,

¹³ De acordo com o autor, a organização da educação superior no Brasil envolve duas grandes categorias: as instituições universitárias (universidades) e as não universitárias, tais como os centros universitários, centros

sobretudo em cursos noturnos. Tais instituições, de acordo com a autora, apresentam, em geral, situação precária para a oferta dos cursos de formação de professores. Alega a autora que, devido ao menor custo de manutenção, as licenciaturas são, historicamente, preferidas por essas instituições. Ou seja, a maior parte dos professores no Brasil, é formada em instituições privadas, não universitárias e em cursos ofertados no período noturno.

Gatti e Nunes (2008) já alertavam que os indicadores resultantes de avaliação de cursos de formação e desempenho dos alunos demonstraram a insuficiência ou mesmo a inadequação da formação inicial adquirida em instituições de ensino superior, extraordinariamente expandida, sobretudo por intermédio do setor privado, a partir dos anos 1980. Gatti e Nunes (2008) afirmam que os currículos destes cursos são pouco atentos à necessidade de uma formação que forneça os instrumentos indispensáveis a um fazer docente consciente de seus fundamentos, com boa iniciação em práticas e aberto a revisões e aperfeiçoamentos constantes.

As reformas curriculares dos anos 1990, a mudança de paradigma de conhecimento nos diferentes domínios teóricos que estão na base dos conteúdos curriculares da escola básica, trouxeram desafios às instituições formadoras de professores que não foram adequadamente equacionados por estas em seus currículos nas licenciaturas. Decorreu daí, em parte, o desenvolvimento intenso de programas de educação continuada com o objetivo de prover capacitação para implantação de reformas educativas. Algumas dessas iniciativas concentraram-se na divulgação dos fundamentos e princípios da reforma, procurando legitimar-se junto ao corpo de educadores em exercício, deixando para um momento posterior ou transferindo para os próprios educadores a tarefa de encontrar caminhos de sua implantação. Outras cobriram detalhes relativos à atuação docente, em áreas específicas, como para os processos de alfabetização (GATTI; BARRETO, 2009, p. 201).

Dentro desse contexto de formação inicial de professores, a ideia de formação continuada como aprimoramento profissional foi se deslocando também para uma concepção de formação compensatória, destinada a preencher as lacunas da formação inicial.

Com relação a modelos de formação continuada, Souza (2006) relata que pesquisas na área de educação já criticaram amplamente a abordagem de formação continuada no formato de pequenos cursos, seminários, conferências, vivências pelo fato de serem limitados quanto ao impacto dessas atividades na qualidade do ensino.

Como coloca Tardif (2002), o trabalho docente não pode ser entendido como técnica, atividade instrumental, apresentando uma visão somente sobre o conteúdo, sem direção e com tarefas de acordo com o surgimento da necessidade.

Fusari (1988) também critica esse modelo de formação argumentando que a participação em cursos isolados e descontextualizados é insuficiente para mudanças consistentes nas práticas pedagógicas. O autor defende que a formação continuada deva ser um *continuum*, no qual o professor deva dar continuidade à discussão teórica da formação inicial, agora alimentada pelas experiências docentes.

Por formação continuada de professores, Candau (1996) entende como aquela dada após a formação inicial e posterior ingresso do professor na vida profissional, não sendo tratada como um processo de acumulação (de cursos, palestras, seminários, de conhecimentos ou técnicas), mas sim como um trabalho de reflexividade crítica sobre as práticas e de (re) construção permanente de uma identidade pessoal e profissional, em integração mútua.

Para Freire (1996) formação permanente implica a compreensão de que o ser humano é um ser inconclusivo e que está sempre com a perspectiva de alcançar algo mais. Nesse mesmo caminho, Ávalos (2007) entende que, hoje, a formação continuada é um processo que ocorre por toda a vida de um professor e cujas características são descritas da seguinte forma:

El desarrollo profesional docente continuo consiste en la totalidad de las experiencias naturales de aprendizaje y de aquellas actividades conscientes y planificadas dirigidas intencionalmente al beneficio de individuos, grupos o escuelas, que contribuyen a la calidad de la educación en el aula. Es el proceso mediante el cual, solo y con otros, los profesores revisan, renuevan y amplían su compromiso en cuanto agentes de cambio, con los propósitos morales de la enseñanza, y mediante el cual adquieren y desarrollan críticamente el conocimiento, las habilidades y la inteligencia emocional que son parte esencial de un estilo profesional de pensar, planificar y actuar con los niños, jóvenes y colegas en cada una de las etapas de su vida docente (ÁVALOS, 2007, p. 78).

Segundo a autora, o conteúdo desta afirmação sugere que em torno dos processos de formação continuada há dois polos de tensão. O primeiro é um elemento pessoal (interno) referente ao docente, centrado na vontade de aprender e com o compromisso moral com o ensino e seus alunos. O segundo, é um elemento externo proporcionado pelas atividades de formação organizadas e sua relação com as necessidades dos sistemas de ensino aos quais pertencem os professores. A tensão entre esses dois polos ocorre na medida em que se afirma por uma parte a “vontade pessoal” do docente, representada pela ênfase na reflexão individual ou coletiva e as ações de troca que surgem como resultado dessa reflexão e, por outra, a forma que deve tomar a “oportunidade de aprender”, representada nas atividades iniciadas e desenvolvidas por outros. A questão vital da formação continuada, de acordo com a autora, é o modo de como estabelecer um equilíbrio entre estes dois polos de tensão.

Ainda de acordo com Ávalos, o contexto de trabalho onde se desenvolve profissionalmente cada professor é um local que reúne estes dois polos de tensão e o contexto específico do local de trabalho afeta o modo como o docente assume sua formação continuada e seu desenvolvimento profissional, podendo estabelecer uma relação alienada, de oposição, ou de contradição com sua situação usual de trabalho.

Sobre o professor e seu processo de formação continuada, Nóvoa (2007) critica a grande produção discursiva sobre os professores nos últimos anos feita por outros grupos¹⁴ que não o de professores. Ou seja, os professores tiveram seu território invadido, colocando-os numa posição de reprodutor acrítico dos discursos produzidos por grupos que estão de fora da realidade profissional do professor.

Nóvoa salienta a importância de termos políticas que reforcem os professores, os seus saberes e os seus campos de atuação, que valorizem suas culturas docentes, que não transformem os professores numa profissão dominada por grupos de fora.

Diante do exposto, Nóvoa (2007) assinala três medidas para ajudar a superar problemas com a formação continuada do professor: 1) É preciso passar a formação de professores para dentro da profissão; 2) É preciso promover novos modelos de organização da profissão; 3) É preciso reforçar a presença pessoal e pública dos professores.

A primeira medida se refere à necessidade dos professores de terem lugar predominante na formação de seus pares. Segundo o autor, não haverá nenhuma mudança significativa se a “comunidade dos formadores de professores” e a “comunidade dos professores” não se tornarem mais permeáveis e imbricadas. Como exemplo dessa troca mais próxima, Nóvoa cita o caso da formação de médicos nos hospitais-escola, onde a rotina diária dos professores e do grupo de alunos é estudar cada caso dos doentes como uma “lição”, verificando o relatório sobre o paciente, analisando a situação e a constituição de uma reflexão conjunta, um diagnóstico e uma terapia.

Neste caso, o autor advoga por um sistema semelhante para a formação continuada de professores: estudo aprofundado de cada caso, sobretudo dos casos de insucesso escolar; análise coletiva das práticas pedagógicas; obstinação e persistência profissional para responder às necessidades e anseios dos alunos; compromisso social e vontade de mudança. Ele ressalta que estas propostas não podem ser meras declarações retóricas, elas só fazem sentido se forem construídas dentro da profissão, se forem apropriadas a partir de uma

¹⁴ Os grupos os quais Nóvoa (2007) faz referência são: o grupo de professores de departamentos universitários na área de Educação; do grupo dos especialistas internacionais e do grupo das “indústria do ensino”, com seus produtos tradicionais (livros escolares, materiais didáticos) acompanhados agora de uma parafernália de tecnologias educativas.

reflexão dos professores sobre o seu próprio trabalho e adverte que, enquanto forem apenas injunções do exterior, serão bem pobres as mudanças que terão lugar no interior do campo profissional docente.

A segunda medida aponta para a necessidade de promover novos modelos de organização da profissão. De acordo com Nóvoa, grande parte dos discursos torna-se irrealizável se a profissão continuar marcada por fortes tradições individualistas ou por rígidas regulações externas, designadamente burocráticas, que se têm acentuado nos últimos anos. Isto cria um paradoxo: quanto mais se fala da autonomia dos professores, mais a sua ação é controlada por instâncias diversas, conduzindo a uma diminuição das suas margens de liberdade e de independência.

Nóvoa ressalta que a colegialidade, a partilha e as culturas colaborativas não se impõem por via administrativa ou por decisão superior e que o exemplo de outras profissões como médicos, engenheiros ou arquitetos poderiam inspirar os professores. A maneira como essas profissões construíram parcerias entre o mundo profissional e o mundo universitário, como criaram formas de integração dos mais jovens, como concederam uma grande centralidade aos profissionais mais prestigiados ou como predispuseram a prestar contas públicas do seu trabalho são exemplos para os quais pode-se olhar com mais atenção.

A terceira medida se refere ao envolvimento ativo dos professores no desenvolvimento e concretização de qualquer reforma que lhes for proposta. Segundo Nóvoa, se o professores não participarem ativamente e não sentirem que a reforma também lhes pertence é praticamente impossível que qualquer mudança venha a ter sucesso. Ou seja, se os professores não marcarem presença pessoal e pública nos momentos de decisões de sua profissão, dificilmente conquistarão seus objetivos.

Marcelo (2009)¹⁵, a partir da análise dos conceitos de formação continuada existentes entre, principalmente, pesquisadores europeus, define a formação continuada como um processo a longo prazo, que integra diferentes tipos de oportunidades e de experiências, planificadas sistematicamente, de forma a promover o crescimento e desenvolvimento profissional dos professores. Desta maneira, entende o autor que está a emergir uma nova perspectiva que entende a formação continuada docente como tendo as seguintes características:

¹⁵ Neste artigo, o autor opta pelo conceito de “desenvolvimento profissional de professores” para fazer inferência à formação permanente, formação contínua, formação em serviço, desenvolvimento de recursos humanos, aprendizagem ao longo da vida, cursos de reciclagem ou capacitação. O autor utiliza o termo “desenvolvimento profissional docente” por entender que este se adequa melhor à concepção de professor enquanto profissional do ensino e pelo fato do conceito “desenvolvimento”, no seu entendimento, ter uma conotação de evolução e continuidade que, ao seu ver, supera a justaposição entre formação inicial e formação contínua dos professores.

- 1 – Baseia-se no construtivismo, e não nos modelos transmissivos, entendendo que o professor é um sujeito que aprende de forma ativa ao estar implicado em tarefas concretas de ensino, avaliação, observação e reflexão;
- 2 – Entende-se como sendo um processo a longo prazo, que reconhece que os professores aprendem ao longo do tempo. Assim sendo, considera-se que as experiências são mais eficazes se permitirem que os professores relacionem as novas experiências com os seus conhecimentos prévios;
- 3 – Assume-se como um processo que tem lugar em contextos concretos. Ao contrário das práticas tradicionais de formação, que não relacionam as situações de formação com as práticas em sala de aula, as experiências mais eficazes para o desenvolvimento profissional docentes são aquelas que se baseiam na escola e que se relacionam com as atividades diárias realizadas pelos professores;
- 4 – O desenvolvimento profissional docente está diretamente relacionado com os processos de reforma da escola, na medida em que este é entendido como um processo que tende a reconstruir a cultura escolar e no qual se implicam os professores enquanto profissionais;
- 5 – O professor é visto como um prático reflexivo, alguém que é detentor de conhecimento prévio quando acede à profissão e que vai adquirindo mais conhecimentos a partir de uma reflexão acerca da sua experiência. Assim sendo, as atividades de formação continuada consistem em ajudar os professores a construir novas teorias e novas práticas pedagógicas;
- 6 – A formação continuada é concebida como um processo colaborativo, ainda que se assuma que possa existir espaço para o trabalho isolado e para a reflexão;
- 7 – A formação continuada pode adotar diferentes formas em diferentes contextos. Por isso mesmo, não existe uma e só um modelo de formação continuada que seja eficaz e aplicável em todas as escolas. As escolas e docentes devem avaliar as suas próprias necessidades, crenças e práticas culturais para decidirem qual o modelo de formação continuada que lhes parece mais benéfica.

Na mesma linha, entendemos como importante mencionar o trabalho de Sparks e Hirsh¹⁶, citado por Marcelo (2009), que identificaram algumas mudanças a produzir na concepção de formação continuada docente, que resumimos da seguinte forma:

- De uma formação continuada orientada para o desenvolvimento do indivíduo, para outra orientada para o desenvolvimento da organização;
- De uma formação continuada fragmentada e desconexa, para uma coerente e orientada por metas claras;
- De uma organização da formação a partir da administração, para outra centrada na escola;
- De uma focagem centrada nas necessidades dos adultos, para outra centrada nas necessidades de aprendizagem dos alunos;
- De uma formação desenvolvida fora da escola, para formas múltiplas de formação continuada realizadas na escola;
- De uma orientação baseada na transmissão aos docentes de conhecimentos e das competências feita por especialistas, ao estudo dos processos de ensino e de aprendizagem pelos professores;
- De uma formação continuada dirigida aos professores, como principais destinatários, a uma outra dirigida a todas as pessoas implicadas no processo de aprendizagem dos alunos;
- De uma formação continuada dirigida ao professor, a título individual, à criação de comunidades de aprendizagem, em que todos (professores, alunos, gestores, funcionários) se considerem, simultaneamente, professores e alunos.

Nóvoa (1999) salienta que não há necessidade de criação de mais programas de formação continuada, mas sim a necessidade de mudança de concepção, que situe o desenvolvimento pessoal e profissional dos professores, ao longo dos diferentes ciclos de sua vida profissional. Acredita o autor que há necessidade de construir lógicas de formação que valorizem a experiência como aluno, aluno-mestre, estagiário, aluno principiante, professor titular e, até, como professor aposentado.

Um aspecto importante a ser considerado nas perspectivas formativas de professores é o discurso da competência. Melo, citado por Fusari (1991), aponta várias características que

¹⁶ SPARKS, D.; HIRSH, S. *A new vision for staff development*. Alexandria: Association for Supervision and Curriculum Development and National Staff Development Council. 1997.

um docente competente deveria possuir. Estas características vão desde o domínio do saber escolar e a habilidade de organizar e transmitir em saber, passando pelo entendimento dos vários fatores que afetam a organização escolar, chegando a uma compreensão mais ampla das relações entre escola e a sociedade.

Fusari (1991) resume o conceito de competência docente em cinco aspectos essenciais:

- Clareza dos objetivos a serem seguidos;
- Domínio competente dos meios de comunicação a serem utilizados para a mediação eficaz entre aluno e os conteúdos de ensino;
- Visão articulada do funcionamento da escola como um todo;
- Percepção nítida e crítica das complexas relações entre educação escolar e sociedade.

O autor reforça importantes observações: de que a concepção de competência docente não é inata (“dom”), estática, fechada e acabada, mas sim uma busca contínua de aperfeiçoamento do seu processo de desenvolvimento pessoal e profissional; de que a competência docente não é neutra, mas sim construída e inserida num tempo e num espaço. O que significa dizer que ela varia nos diferentes momentos históricos, estando sempre comprometida com uma camada ou outra da população, dependendo do nível de consciência dos educadores.

A competência docente é, portanto, uma elaboração histórica continuada. Um eterno processo de desenvolvimento, no qual o educador, no cotidiano do seu trabalho, no exercício consciente de sua prática social pedagógica, vai revendo criticamente, analisando e reorientando sua competência (“saber fazer bem”), de acordo com as exigências do momento histórico, do trabalho pedagógico e dos seus compromissos sociais, enquanto cidadão-profissional-educador (FUSARI, 1991, p. 28).

Outro ponto importante de ser lembrado é como a formação continuada pode promover processos de mudança nas ações dos docentes dentro das salas de aula. De acordo com Marcelo (2009), muitas investigações se têm dedicado a tentar perceber como se dão estas mudanças. O que se percebe, segundo o autor, é uma relação muito íntima entre as diversas experiências da vida pessoal e profissional do professor (sua cultura, crenças e preconceitos) com a forma como ele conduz a sua formação continuada. O autor identificou três tipos de categorias de experiências que influem nas percepções que os professores têm do ensino:

- Experiências pessoais: incluem aspectos da vida que conformam determinada visão do mundo, crenças em relação a si próprio e aos outros, ideias sobre a relação entre escola e sociedade, bem como família e cultura. A origem socioeconômica, étnica, de gênero, religião pode afetar as percepções sobre como se aprende a ensinar;
- Experiência baseada em conhecimento formal: o conhecimento formal, entendido como aquele que é trabalhado na escola – as concepções sobre as matérias que se ensinam e como se devem ensinar;
- Experiência escolar e de sala de aula: inclui todas as experiências, vividas enquanto estudante, que contribuem para formar uma ideia sobre o que ensinar e qual é o trabalho do professor.

Podemos entender que o conhecimento, a cultura e as experiências que os professores trazem consigo afetam diretamente a interpretação e a valorização que os mesmos fazem dos programas de formação continuada e até mesmo apontar explicações sobre o porquê de muitas ações de formação continuada não terem um impacto real na mudança das práticas de ensino e, menos ainda, na aprendizagem dos alunos (MARCELO, 2009).

Portanto, se se quer facilitar a formação continuada dos docentes, devemos compreender os processos culturais e profissionais a que estes profissionais estão submetidos.

Vaillant (2007) afirma que não há receitas, mas os ingredientes fundamentais estão dados: atenção ao contexto social e cultural do professor, condições de trabalho, valorização profissional e gestão com acento na participação democrática e nas responsabilidades das equipes dirigentes da administração central e intermediária, aos quais se poderia acrescentar o fator de políticas integradas e sustentáveis. As questões de maior relevância, segundo a autora, quanto à formação continuada de professores estão nos desdobramentos desses ingredientes.

Com relação às condições de trabalho, Saviani (2009) chama a atenção para o fato de que a questão da formação continuada de professores não pode ser dissociada do problema das condições de trabalho que envolvem a carreira docente, em cujo âmbito devem ser equacionadas as questões do salário e da jornada de trabalho. Com efeito, as condições precárias de trabalho não apenas neutralizam a ação dos professores, mesmo que estes fossem bem formados, mas também dificultam uma boa formação continuada, pois operam como fator de desestímulo à procura por ações de formação docente e à dedicação aos estudos.

Aderindo a este pensamento, Gatti, Barreto e André (2011) colocam que são múltiplos os fatores que não podem ser esquecidos, nem desconsiderados no delineamento de políticas para os professores. Como política geral de apoio aos docentes, elementos igualmente importantes não podem ser deixados de lado como a valorização social da profissão, os salários, as condições de trabalho, a infraestrutura das escolas, as formas de organização do trabalho escolar, a carreira.

Nóvoa (2007) alerta que de nada adiantará programas de formação continuada se não se alterarem as condições existentes nas escolas e as políticas públicas em relação aos professores. Para ele, é inútil apelar à reflexão se não houver uma organização das escolas que a facilite. É inútil reivindicar uma formação mútua, inter-pares, colaborativa, se a definição de carreiras docentes não for coerente com este propósito. Também será inútil propor uma qualificação baseada na investigação e parcerias entre escolas e instituições universitárias se os normativos legais persistirem em dificultar esta aproximação. Em suma, não vale a pena repetir intenções que não tenham uma tradução concreta em ações e compromissos políticos.

4.2 Política de formação continuada de professores no Brasil

Neste momento, analisaremos a formação continuada docente a partir do texto da LDBEN 9.394/96 e da concepção de alguns projetos focando esta formação viabilizados pelo Ministério da Educação (MEC), em parceria com os sistemas de ensino estaduais e municipais que focam os professores do ensino fundamental, principalmente os dos anos iniciais (1º ao 5º ano). Não iremos tratar aqui dos programas de formação que englobem professores de ensino médio por não ser o foco de atuação dos municípios.

Na LDBEN 9.394/96, a formação continuada é tratada no artigo 62, nos parágrafos 1º e 2º, que foram acrescentados pela Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009, pelo artigo 67 e pelo artigo 87, parágrafo 3º, inciso III. Na redação dos artigos citados, encontramos outros termos colocados para se referir à formação continuada: capacitação, aperfeiçoamento profissional continuado e treinamento em serviço.

No nosso entendimento, essa diversidade de termos não representa apenas uma questão semântica, mas uma concepção de formação continuada intrinsecamente relacionada com o modelo de educação tecnicista, onde, através de uma visão gerencial de formação de professores que se pauta pelo binômio eficiência-eficácia, esta formação pode ser conseguida por meio da repetição mecânica de modelos pré-estabelecidos ou de programas de treinamentos voltados, principalmente, para execução de aspectos curriculares e

metodológicos. Ou seja, a ideia dada ao professor é a de um sujeito desprovido de conhecimento ou portador de conhecimentos obsoletos, que precisa constantemente de atualização para acompanhar as inovações educacionais, assim como superar defasagens da sua formação inicial.

Outro ponto extraído do texto da LDBEN/96 é o que diz respeito ao espaço ocupado pela formação continuada. No artigo 67, a formação docente é posta como instrumento de valorização profissional, que deve ser, inclusive, assegurada nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público. Neste artigo também são definidos os princípios orientadores da valorização do magistério, o piso salarial profissional, a progressão funcional e as condições adequadas de trabalho.

Podemos observar que a LDBEN/96 significa um avanço para os profissionais da educação, pois na medida em que atribui aos sistemas de ensino responsabilidades quanto à oferta de programas de formação continuada a seus professores, conferiu-lhe o status de política pública. Por política pública, de acordo com Richit (2010), podemos entender como um conjunto de ações ou normas de iniciativa governamental, visando determinados objetivos, tem sempre caráter estatal, mesmo que sua execução (através de programas, projetos e atividades) envolva agentes privados.

Embora a LDBEN/96 ofereça amparo legal para o desenvolvimento da formação continuada, ela não se manifestou quanto aos princípios e procedimentos que esse tipo de formação deveria assumir. Além disso, a prerrogativa legal da formação continuada não é suficiente para garanti-la, pois, muitas vezes, são mínimas as condições que o professor dispõe para investir na sua própria formação. Por isso, a presença do Estado é importante, não só pelo aparato legal, mas pela garantia do oferecimento e permanência dos docentes em programas de formação continuada.

Alguns projetos focando a formação continuada de professores têm sido desenvolvidos no Brasil desde a promulgação da LDBEN/96 até os dias atuais. Dentre os programas, destacamos a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, criada em 2004 com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação dos professores.

De acordo com Richit (2010), este programa consiste em um amplo processo de articulação dos órgãos gestores da educação, dos sistemas de ensino e das instituições de formação, sobretudo as universidades públicas e comunitárias.

Ainda de acordo com a autora, a rede é composta pelo Ministério da Educação, sistemas de ensino e por universidades que se constituem em centros de pesquisa e

desenvolvimento da educação¹⁷. Cada um desses centros mantém uma equipe pedagógica que coordena a colaboração de programas voltados à formação continuada de professores de educação básica e da equipe diretiva desses estabelecimentos, em exercícios nos sistemas estaduais e municipais de educação, bem como à implementação de tecnologias no ensino.

Esse programa tem como prioridade, segundo Richit, institucionalizar o atendimento à demanda de formação continuada de professores; desenvolver uma concepção de sistema em que a autonomia se construa pela colaboração; contribuir com a qualificação da prática docente e com o desenvolvimento da autonomia intelectual e profissional dos professores; desencadear uma dinâmica de interação entre os saberes pedagógicos produzidos pelos centros de pesquisa e pelos professores dos sistemas de ensino em sua prática docente; subsidiar a reflexão permanente sobre a prática docente com o exercício da crítica do sentido e da gênese da cultura, da educação e do conhecimento; subsidiar o aprofundamento da articulação dos componentes curriculares e institucionalizar e fortalecer o trabalho coletivo como meio de reflexão teórica e construção da prática pedagógica.

Outro programa de formação continuada é o Pró-Letramento (Mobilização pela Qualidade da Educação), iniciado em 2006 pela Secretaria de Educação Básica (SEB) e pela Secretaria de Educação à Distância (SEED) do MEC em parceria com as universidades que integram a rede nacional de formação continuada, secretarias estaduais e municipais de educação.

De acordo com o Ministério da Educação¹⁸, o Pró-Letramento é um programa de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental. O programa funciona na modalidade semipresencial e, para isso, utiliza material impresso e em vídeo e conta com atividades presenciais e à distância, que são acompanhadas por professores tutores. Os cursos de formação continuada têm duração de 120 horas com encontros presenciais e atividades individuais com duração de oito meses.

Os objetivos do programa são: oferecer suporte à ação pedagógica dos professores dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, contribuindo para elevar a qualidade do ensino e

¹⁷ A rede nacional é integrada por vinte centros de formação, distribuídos em todas as regiões do país, sendo seis em alfabetização e linguagem, cinco em educação matemática e científica, três em ensino de ciências humanas e sociais, três em artes e educação física e três centros de gestão e avaliação da educação. As instituições de ensino superior públicas (federais e estaduais) que integram a rede produzem materiais de orientação para cursos à distância e semipresenciais, com carga horária de 120 horas. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=232&Itemid=459.

¹⁸ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12346:pro-letramento-apresentacao&catid=301:pro-letramento&Itemid=698resenciais

da aprendizagem da língua portuguesa e matemática; propor situações que incentivem a reflexão e a construção do conhecimento como processo contínuo de formação docente; desenvolver conhecimentos que possibilitem a compreensão da matemática e da linguagem e de seus processos de ensino e aprendizagem; contribuir para que ele desenvolva nas escolas uma cultura de formação continuada; desencadear ações de formação continuada em rede, envolvendo universidades, secretarias de educação e escolas públicas dos sistemas de ensino.

Através da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, o Ministério da Educação instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, pelo qual o MEC e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação reafirmaram e ampliaram o compromisso previsto pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

As ações do Pacto se apoiam em quatro eixo de atuação: 1) formação continuada presencial para professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; 2) materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; 3) avaliações sistemáticas; 4) gestão, mobilização e controle social.

De acordo com o MEC¹⁹, a formação se efetua em curso presencial de dois anos para professores alfabetizadores, com carga horária de 120 horas por ano, baseado no programa Pró-Letramento, cuja metodologia propõe estudos e atividades práticas. Os encontros com os Professores alfabetizadores são conduzidos por Orientadores de Estudo.

Os Orientadores de Estudo são professores das redes, que passam por um curso específico, com 200 horas de duração por ano, ministrado por universidades públicas. É recomendável que os Orientadores de Estudo sejam selecionados entre a equipe de tutores formados pelo Pró-Letramento no município ou estado.

Ainda de acordo com o MEC, no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa são desenvolvidas ações que contribuam para o debate acerca dos direitos de aprendizagem das crianças do ciclo de alfabetização; para os processos de avaliação e acompanhamento da aprendizagem das crianças; para o planejamento e avaliação das situações didáticas; para o conhecimento e uso dos materiais distribuídos pelo Ministério da Educação, voltados para a melhoria da qualidade do ensino no ciclo de alfabetização.

O Estado de São Paulo também mantém programa de formação para professores dos anos iniciais do ensino fundamental. São ações que também visam parcerias com secretarias municipais de educação, onde, através de professores tutores que participam das formações

¹⁹ Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/component/content/article/26-eixos-de-atuacao/54-formacao>

dadas pela secretaria estadual de educação nas suas diversas diretorias de ensino, formam professores municipais na área da alfabetização.

Um desses programas foi o Letra e Vida, implementado na rede de ensino do Estado de São Paulo e estendido aos municípios através do estabelecimento de parceria, no período de 2003 a 2006, com o propósito de aprimorar a prática de professores alfabetizadores na área de leitura e escrita, atuantes nos anos iniciais do ensino fundamental. A partir de 2007, o Programa Letra e Vida passou a denominar-se Ler e Escrever²⁰, embora mantendo características do programa original, sofreu alterações em seu delineamento.

Ainda no que tange à formação continuada, a LDBEN/96 define, no inciso III do artigo 63, que as instituições formativas devem manter programas de formação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis de ensino. Para tanto, o inciso II do artigo 67 estabelece “que os sistemas de ensino deverão promover aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico para esse fim” (BRASIL, 1996). Com isso, afirma Richit (2010), a formação docente passa a abranger cursos de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado, garantindo apoio financeiro para quem busca qualificação.

Em 2009, o MEC instituiu, por meio do Decreto nº 6.755, 29 de janeiro do mesmo ano, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Este documento manteve a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo fomento a programas de formação inicial e continuada no país e estabeleceu a criação dos Fóruns Estaduais de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação. Segundo Scheibe (2010), na esteira desta política foi constituído, igualmente, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR (BRASIL, 2009), com o objetivo de estabelecer ações e metas para a qualificação dos 600 mil professores brasileiros que ainda não possuem a formação considerada adequada ao trabalho que exercem²¹.

Ainda segundo a autora, o MEC previa uma oferta superior a 400 mil vagas, envolvendo cerca de 150 instituições de educação superior (federais, estaduais, comunitárias e confessionais) nos estados que aderiram à formação. A participação dos professores é feita

²⁰ Disponível em: <http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/Home.aspx>

²¹ A fim de cumprir o Decreto n. 6.755, o MEC delegou à CAPES a responsabilidade pela indução, fomento e avaliação dos cursos no Âmbito do PARFOR. Todas as licenciaturas das áreas de conhecimento da educação básica poderão ser ministradas nas modalidades presencial e à distância: cursos de primeira licenciatura para professores sem graduação, de segunda licenciatura para licenciados que atuam fora da sua área de formação, e de formação pedagógica para bacharéis que atuam no ensino (SCHEIBE, 2010).

por meio de uma pré-inscrição, cadastrando seu currículo na Plataforma Paulo Freire²². Em contrapartida aos recursos adicionais do MEC para a formação, os sistemas estaduais e municipais devem fornecer suporte aos professores cursistas em exercício, em parceria com as instituições de educação superior.

Outras iniciativas foram constituídas com a finalidade de valorizar o campo profissional, tais como a Lei do Piso Salarial (BRASIL, 2008) e as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (BRASIL/MEC/CNE, 2009). Contudo, como coloca Scheibe, é na formação docente que se encontra hoje o foco central das políticas nacionais ocorridas no cenário da educação brasileira desde a década de 1990 e o professor, tido como agente de mudança, emerge, pois, cada vez mais, como o responsável pela realização do ideário do século XXI.

4.3 Afinal, por que as empresas fornecedoras de materiais apostilados se interessam pela formação continuada de professores?

Nóvoa, em 1999, já colocava que os especialistas internacionais estavam particularmente ativos no aconselhamento e consultoria na área de educação, em especial na formação inicial e continuada de professores. O autor cita que, nos Estados Unidos, um dos grupos que mais influenciava as políticas educativas, o Holmes Group, escreveu na abertura de seu relatório *Tomorrow's Schools of Education*, de 1995:

Muitas pessoas e instituições dedicam-se à formação de professores, apenas e unicamente por se tratar de um mercado rentável. A formação de professores e de educadores é um grande negócio numa nação que emprega mais de três milhões de educadores. Os dólares cintilam nos olhos daqueles que andam à procura de boas oportunidades de mercado (NÓVOA, 1999, p. 14).

O autor prossegue relatando que na Europa, os quatro milhões de professores constituíam um “mercado” altamente cobiçado e que a luta por esse “mercado” trouxe para a formação continuada de professores um conjunto de instituições e de grupos científicos que nunca tinham demonstrado interesse por este campo. Segundo o autor, os benefícios dessa aproximação não foram muito visíveis e o resultado foi a pobreza da maioria dos programas de formação de professores nos países europeus.

²² Sistema eletrônico criado em 2009 pelo Ministério da Educação com a finalidade de realizar a gestão e acompanhamento do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR).

Segundo Ball (2004) a educação é um assunto de política regional e global, cada vez mais um assunto de comércio internacional e cada vez o mundo dos negócios enfoca os serviços de educação como uma área em expansão, na qual lucros consideráveis devem ser obtidos. O autor exemplifica a sua afirmação, citando o relatório do *The Guardian Education*, de 20/06/2000, que trouxe a análise da financeira *Capital Strategies*, sediada na City (coração financeiro de Londres – UK), dizendo que a “indústria dos serviços educacionais” como um todo está crescendo rapidamente, com taxas de 30% ao ano.

No Brasil, segundo Barreto (2011), os professores representam o terceiro grupo ocupacional mais numeroso do país, apenas precedidos pelos escriturários e empregados do setor de serviços e, entre eles, o que possui o mais alto nível de instrução (médio e superior), bem como as características mais homogêneas, em vista da forte regulamentação que cerca o exercício da profissão.

Como argumentam Tardiff e Lessard (2008) o papel dos professores nas sociedades contemporâneas é muito importante, pois eles constituem uma das categorias profissionais chave para se entender as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade brasileira, seja pelo volume de recursos que mobilizam, uma vez que são majoritariamente empregados pelo sistema público, seja pelo seu papel social, político e cultural que desempenham, porque são responsáveis pelo processo de socialização das crianças e jovens realizado crescentemente pela via escolar.

Não podemos deixar de refletir sobre a formação continuada, sem efetuar uma passagem sobre os fundamentos políticos e ideológicos que sustentam tal formação. Chaile (2007) interpreta a formação continuada de professores como o elemento estratégico em que as regulações sociais e as relações de poder se relacionam, correspondendo-se com múltiplas conexões socioeconômicas e ideológicas que mediam entre as escolas e a estrutura social geral. Segundo a autora, estas conexões estão impregnadas de significados, que permitem interpretar o professor concebido como produto histórico e o espaço de sua prática repleto de subjetivação. Em outras palavras, “as questões relacionadas com o significado e o objetivo dos programas de formação dos professores são de natureza política”(CHAILE, 2007, p. 223).

Ainda de acordo com a autora, a formação continuada de professores é carregada de comportamentos e ações que moldam o professor de acordo com os códigos culturais próprios das estruturas de poder. Transmitem a ideologia do grupo que está no poder, através de conceitos, crenças e valores, organizados em certos códigos linguísticos como as mensagens de autoridades educacionais, os planos de estudos, a seleção bibliográfica, entre outros, funcionando como fator de controle social.

A expressão “controle social” usada pela autora refere-se a elementos ativos de poder que atuam para gerar disciplina nos indivíduos (professores), interpretando que há regras e normas na prática social que podem ser lidos como texto. Há linguagem, rituais e comportamentos que ocorrem no contexto institucional que impregnam a forma de pensar, sentir e atuar do docente. Vista como um processo de regulação, a formação do professor está carregada de intencionalidade política e ideológica.

Lippi (2009) afirma que, apesar de várias pessoas e estruturas da educação escolar serem alvos de políticas, a formação inicial e continuada dos professores também não ocorrem no campo da neutralidade política, existindo disputas ideológicas e simbólicas pela determinação do perfil e das características dos docentes que se quer formar. Mediante um contexto de parceria público-privada, os grupos empresariais do setor educacional querem a construção de um sistema de ensino alinhado com os seus ideais de sociedade e tudo aquilo que se liga a escola (organização escolar, currículo, sistema de avaliação), inclusive o professor, são alvos de políticas produzidas por esses grupos.

Como aponta Peroni (2008), a relação entre sistema privado e sistemas públicos municipais de ensino, muitas vezes, ultrapassa o fornecimento de material didático apostilado, chegando à prestação de serviços de assessoria pedagógica e administrativa, como, por exemplo, a responsabilidade em ministrar cursos de formação continuada aos professores para trabalharem com o material adquirido, interferindo no processo de formação dos mesmos.

Segundo Arelaro (2007), os “kits pedagógicos” fornecidos pelas empresas do ramo educacional para os municípios são compostos por um conjunto de apostilas e cadernos de orientações para o professor e para o aluno, com treinamento para os professores e planejamentos pedagógicos previamente elaborados. A autora critica essa forma de “assessoria”, uma vez que, com o uso permanente de um material pronto, sem nenhuma adaptação aos diferentes grupos de alunos, os professores acabam se acomodando na situação, pois sabem que esse sistema não levará a qualquer processo emancipador de nenhum dos grupos sociais com que trabalham.

De acordo com Cunha (2011), com os sistemas apostilados de ensino privado, entram nas redes públicas mais do que as apostilas. As empresas vendedoras tendem a determinar não só o conteúdo a serem desenvolvidos pelos professores, mas também determinam os tempos de trabalho escolares, as rotinas e a própria metodologia do ensino. Interessante observar as palavras de Cassiano, quando fala sobre a passagem da produção dos livros didáticos aos sistemas apostilados privados de ensino, no que relaciona com os produtos oferecidos:

Contraditoriamente, no início do século XXI, quando as normas governamentais endurecem no sentido de impor às editoras de didáticos normas legais para moralizar a divulgação dos livros didáticos nas escolas, ao que tudo indica, é quando os grandes grupos estão se relacionando com as escolas de forma muito mais visceral, com investidas de marketing agressivas e com a venda de produtos que, literalmente, determinam o currículo desenvolvido na rede pública, tais como a entrada dos sistemas de ensino na rede pública, os cursos para os professores, a promoção de grandes eventos, configurando estes, entre outros, como novos elementos de disputa pelo mercado nacional dos materiais didáticos, que na atual conjuntura foi ampliado para a formação dos professores. Assim, todos esses elementos tensionam a questão dos limites entre o público e o privado e apontam para novas relações que doravante devem ser instauradas entre grandes grupos que dominam o setor dos didáticos e o Estado (CASSIANO, 2007, p. 202-203).

As ações de formação continuada de professores realizadas por empresas fornecedoras de materiais apostilados não estão livres dos interesses ideológicos de seus idealizadores. Estas ações se configuram em ótimas oportunidades de formatar o trabalho do professor de acordo com o material adquirido e o pensamento da empresa. Se constitui também num bom momento para se expandir a concepção de que o sucesso da aprendizagem do aluno ocorrerá a partir do uso correto e sistemático do material e que possíveis insucessos somente ocorrerão se o professor não tiver a capacidade de ministrar o material corretamente.

No nosso entendimento, quando se busca acentuar e incutir nos professores a necessidade e a importância do uso de um material apostilado privado dentro de uma rede pública de ensino, isso se configura numa proposta de política neoliberal, que objetiva valorizar as ações da iniciativa privada, tornado-as modelos de trabalho. Concomitantemente, desvalorizam-se as ações advindas do próprio sistema público, diminuindo sua importância, atribuindo-lhe defeitos e, conseqüentemente, tornando o professor o principal “garoto-propaganda” dos produtos das empresas.

SEÇÃO V – ANÁLISE DOS DADOS

5.1 A relação do setor privado com os sistemas municipais de ensino do Polo 20 da UNCME-SP

Diante dos dados encontrados nos estudos feitos por Adrião e Borghi (2008), que mostraram de alguma forma a presença do setor privado na educação pública de um número considerável de municípios do Estado de São Paulo, investigamos quais eram os municípios pertencentes ao Polo 20 da UNCME-SP – região de Avaré que já utilizavam sistemas privados de ensino dentro da rede municipal.

O contato inicial com as Secretarias Municipais de Educação foi feito por telefone, onde perguntamos a um dos gestores da secretaria se a referida rede fazia uso de sistema privado de ensino para fornecimento de material didático e qual era o sistema utilizado.

Conseguimos contato com os 22 municípios pertencentes ao Polo 20 da UNCME-SP, resultando nos seguintes números como mostra a Tabela 22 e o Gráfico 17: dos 22 municípios investigados, 13 afirmaram ter contrato com algum sistema privado de ensino para fornecimento de material didático, configurando-se em 59% dos municípios da referida região; 09 municípios (41% do total) afirmaram fazer uso de materiais públicos, como por exemplo livros do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e de materiais produzidos pelos programas “Ler e Escrever” e “Pró-Letramento”.

Tabela 22 – Ocorrência ou não de contrato com sistema de ensino privado em municípios do Polo 20 da UNCME-SP.

Município	Contrato com Sistema de Ensino Privado
Arandu	Sim
Avaré	Sim
Barão de Antonina	Sim
Botucatu	Sim
Cerqueira César	Sim
Coronel Macedo	Não
Fartura	Sim
Iaras	Sim
Itaí	Não
Itapeva	Sim
Itaporanga	Sim
Itatinga	Sim
Manduri	Não
Paranapanema	Sim
Piraju	Não
Pratânia	Sim
São Manuel	Não
Sarutaiá	Não
Taguaí	Não
Taquarituba	Não
Tejupá	Não
Timburi	Sim

PRADO, 2013.

Gráfico 17 – Relação de municípios que contrataram sistemas privados de ensino e municípios que não contrataram

PRADO, 2013.

Com a resposta afirmativa ao uso de material de sistema privado, perguntamos qual a empresa que prestava esse serviço. O resultado como mostra a Tabela 23 e o Gráfico 18 foi: Sistema COC-NAME (Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino) com 5 citações, representando 38% do total; Sistema Unibrasil e Sistema Uninter, ambos com 2 citações, representando, cada um, 15% do total; com 1 citação aparecem Sistema Maxi, Sistema Aprende Brasil (Positivo), Sistema FTD Editora e Sistema Gênese, representando, cada um, 8% do total.

Estes dados confirmam o que mostram os vários estudos (Arelaro 2008; Adrião e Borghi, 2008; Nicoletti, 2009) sobre a tendência de contratação de sistemas privados de ensino por parte dos municípios para oferecerem, de alguma forma, serviços na área da educação municipal.

Também confrontamos os dados obtidos com os encontrados na Base de Dados “Parcerias público-privadas”, do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (GREPPE) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campos Rio Claro, com o objetivo de confirmarmos nossas informações e possíveis discrepâncias. Apenas o município de Itaporanga não apresenta no banco de dados nenhuma parceria público-privada, mas em nossa pesquisa, em 2012, fomos informados que o município faz uso do Sistema COC-Name na Educação Infantil. Quatro municípios trocaram, em 2012, de empresas fornecedoras de materiais didáticos apostilados: Itatinga (COC-Name para Uninter), Paranapanema (COC-Name para Uninter – na Educação Infantil), Pratânia (COC-Name para

FTD Editora) e Timburi (SETA para Sistema Gênese). O município de Taquarituba, que no banco de dados do GREPPE aparece fazendo uso do Sistema COC-Name na Educação Infantil, informou, em 2012, que não apresentava nenhuma parceria com sistema apostilado privado.

Tabela 23 – Municípios do Polo 20 da UNCME-SP que contrataram sistema de ensino apostilado privado e os respectivos sistemas contratados.

Município	População Total (IBGE – 2012)	Sistema de Ensino Privado Contratado	Nível de Ensino onde o Sistema Privado atua
Arandu	6.129	Sistema COC Name	Educação Infantil e Ensino Fundamental I
Avaré	83.871	Sistema SEFE – Instituto Unibrasil	Educação Infantil e Ensino Fundamental I
Barão de Antonina	3.166	Sistema COC Name	Educação Infantil e Ensino Fundamental I
Botucatu	130.183	Sistema COC Name	Educação Infantil, Ensino Fundamental I e II
Cerqueira César	17.858	Sistema SEFE – Instituto Unibrasil	Educação Infantil e Ensino Fundamental I
Fartura	15.374	Sistema COC Name	Educação Infantil e Ensino Fundamental I
Iaras	6.450	Sistema Maxi	Educação Infantil
Itapeva	88.451	Sistema Aprende Brasil	Ensino Fundamental II
Itaporanga	14.568	Sistema COC Name	Educação Infantil
Itatinga	18.520	Sistema Uninter	Educação Infantil, Ensino Fundamental I e II
Paranapanema	18.213	Sistema Uninter	Educação Infantil
Pratânia	4.701	Sistema FTD Editora	Educação Infantil e Ensino Fundamental
Timburi	2.626	Sistema Gênese	Ed. Infantil e Ens. Fund. I

PRADO, 2013.

Gráfico 18 – Abrangência dos sistemas privados no Polo 20 da UNCME-SP

PRADO, 2013.

Incluímos na Tabela 23 o número de habitantes (IBGE, 2010) para que pudéssemos observar a tendência, como apontam Adrião e Borghi (2008) e Nicoleti (2009), de municípios com menos de 50 mil habitantes, considerados pelo IBGE de pequeno porte e municípios que têm entre 50 a 100 mil habitantes, considerados de médio porte pela mesma instituição, buscarem mais apoio no setor privado para obterem suporte pedagógico e /ou administrativo para o atendimento educacional. O fato é que na região do polo 20 da UNCME-SP, apenas os municípios de Avaré (83.871 habitantes), Itapeva (88.541 habitantes) e Botucatu (130.183 habitantes) apresentavam população acima de 50 mil habitantes e o restante dos municípios do polo (19 no total) com populações variando entre 2.626 habitantes (Município de Timburi) e 38.578 habitantes (Município de São Manuel).

Neste polo, todas as cidades com mais de 50 mil habitantes, considerados de médio porte, disseram fazer uso de sistema didático privado nas respectivas redes. Já nos municípios com menos de 50 mil habitantes, temos um equilíbrio, pois observando a Tabela 23 e retirando os municípios de Avaré, Itapeva e Botucatu, ficamos com 10 municípios que utilizam sistemas privados e 09 municípios que não utilizam nenhum sistema privado. O estudo de Adrião e Borghi (2008), que considera apenas municípios do Estado de São Paulo, mostra que das 75 parcerias informadas, 32 ocorrem em municípios de até 50 mil habitantes e 15 naqueles que têm entre 50 e 100 mil habitantes, ou seja, 62% das parcerias informadas se encontram em municípios considerados pelo IBGE de pequeno e médio porte. Os dados obtidos na região do polo 20 da UNCME-SP confrontados com os do estudo das autoras

confirmam a tendência de apoio privado no setor da educação pública municipal, já que todos os municípios de médio porte e mais de 50% dos municípios de pequeno porte afirmaram fazer uso de sistemas didáticos privados.

Outro dado interessante é quando confrontamos as Tabelas 4, 6 e 22, que mostram os números de matrículas na educação infantil, número de matrículas no ensino fundamental e a presença de parceria com empresas privadas, respectivamente. Analisando as tabelas, podemos verificar que os municípios de Barão de Antonina, Iaras, Pratânia, Timburi e o município de Arandú (com uma rede particular de apenas 22 matrículas na educação infantil), mesmo não apresentando redes particulares de ensino na educação infantil e de ensino fundamental, fazem uso de material apostilado privado, o que demonstra que as redes municipais de ensino são portas importantes para a abertura de mercado e posterior avanço da iniciativa privada no âmbito educacional, já que, conforme visto anteriormente (gráfico 16), o número de matrículas nas redes particulares de ensino não apresentaram crescimento considerável entre os anos de 2002 e 2010

Com relação aos 7 sistemas didáticos privados citados neste estudo, todos apresentam suas propostas pedagógicas em seus sítios na *internet* e, para que tenhamos a noção sobre os discursos utilizados pelas mesmas para estabelecerem parcerias para o fornecimento de algum tipo de serviço para o setor educacional público, descreveremos as propostas de 3 empresas que mais contratos possuem no Polo 20:

- Sistema COC NAME (Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino)

A Revolução do Ensino Público.

Há 10 anos, a Editora COC analisou o ensino público e constatou que ele ansiava por grandes modificações. Partindo do princípio de que a educação de qualidade é direito de toda criança e adolescente, a Editora COC elaborou uma forma de usar todo o seu sistema de Ensino para ser parceira nessas transformações. Assim, nasceu o Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino, o NAME.

O NAME é um projeto totalmente inovador que leva educação de qualidade às escolas da rede pública, com acesso à estrutura e ao conteúdo pedagógico de uma das maiores instituições de ensino do país, o COC.

O NAME cresceu e hoje é considerado modelo de mercado. Está presente em mais de 80 municípios do Estado de São Paulo, atingindo o surpreendente número de mais de 150.000 alunos que têm acesso a essa educação diferenciada.

Por que implantar o NAME?

- Porque a educação é prioridade para um futuro melhor, e a municipalização é instrumento de melhoria da qualidade de ensino.
- Porque a parceria com o Sistema COC é uma maneira de democratizar a educação, levando a mesma qualidade de ensino a todas as escolas do município.

- Porque todos os alunos merecem ter as mesmas possibilidades e condições de educação, sem distinção de classe social.
Porque é preciso promover a motivação dos professores, entusiasmo dos alunos e a satisfação dos municípios (Disponível em: <http://www.coc.com.br/name/name.asp>. Acesso em 02 de abril de 2012).

- Sistema Unibrasil

O Sistema Educacional UniBrasil foi criado com o intuito de contribuir com a melhoria do ensino público, por meio de parceria estabelecida com as secretarias municipais de Educação. Nesta parceria o sistema oferece assessoria, material didático, palestras e consultorias atendendo educadores, alunos e suas famílias. O Sistema Educacional Unibrasil apresenta uma metodologia própria que favorece a prática interdisciplinar, visando a construção do conhecimento pelo aluno em uma visão de totalidade. O Sistema atende diversos municípios. Mais de 25.000 alunos que são beneficiados com um material de qualidade que proporciona a excelência na educação (Disponível em: <http://www.institutounibrasil.com.br/>. Acesso em 02 de abril de 2012).

- Sistema Uninter

Sistema Educacional Uninter: Preparando o educando para conhecer a si mesmo e capacitar-se para participar ativamente na construção de um mundo melhor. Essa é a tarefa essencial do professor e, portanto, da escola. Para que esse propósito se efetive, é necessário que a escola faça uso de um material didático que a ajude a gerar mudanças nas formas de ensinar, redefinindo o seu papel na sociedade brasileira e objetivos que devem ser alcançados ao longo da educação básica. É permeado por esse pensamento que o Material Didático UNINTER foi produzido. Sua proposta é a construção de uma educação básica voltada para a cidadania que garanta a crianças, adolescentes, jovens e adultos, o direito de acesso aos conhecimentos indispensáveis à construção de seus valores. O projeto pedagógico das coleções de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio têm como princípio o desenvolvimento humano, primando por difundir os conceitos de CULTURA, CIÊNCIA e CIDADANIA, os quais exigem a apresentação, para cada etapa da Educação Básica, de situações didáticas, processos metodológicos e organizacionais de apropriação e de transmissão do saber e do agir diferenciados. Essa proposta educacional visa a uma resposta concreta na postura do aluno da Educação Básica, no decorrer da aprendizagem de leitura, escrita, expressão oral, cálculo, resolução de problemas, vivência, atitudes e valores éticos. Significa dizer que cada coleção assegura o desenvolvimento e a apropriação de conhecimentos culturais e sociais, associando processos simultâneos de educação formal e social com ações didáticas integradas que promovam o trabalho coletivo (Disponível em: <http://www.grupouninter.com.br/sistemaeducacional/index.php>. Acesso em 02 de abril de 2012).

É importante observar nas propostas descritas acima que o discurso das empresas fornecedoras de material didático sempre é o de prestar auxílio à esfera pública, já que esta apresenta problemas e dificuldades e aquelas são as que trarão a solução para os problemas educacionais dos municípios.

O discurso dessas empresas procura sempre destacar a capacidade técnico-pedagógica que elas apresentam na educação pelo fato de desenvolverem trabalhos em escolas particulares e que estes podem ser desenvolvidos nos sistemas públicos de ensino com o mesmo suposto “padrão de qualidade” desenvolvido nas escolas particulares.

Como coloca Ball (2004), na base deste pensamento está o “mito político eficiente”²³ que celebra a “superioridade” da gestão do setor privado em “parceria” com o Estado, sobre e contra a modalidade conservadora, burocrática e apática de administração do setor público. Este mito, de acordo com o autor, realça o contraste entre termos que retratam o passado estereotipado e demonizado e outros que oferecem um futuro visionário e idealizado, apaga as falhas da gestão do setor privado e, ao mesmo tempo, romantiza e purifica as práticas deste setor.

A participação crescente do setor privado na gestão, nas prestações de serviços na área educacional é evidente (ADRIÃO et al, 2009) e, infelizmente, devido a alguns fatos já relatados neste trabalho (despreparo técnico, escassez de recursos, *marketing* político, etc), o discurso das empresas é visto com bons olhos, e a aceitação tem sido grande por boa parte dos pais, alunos, gestores e professores (CUNHA, 2011), pois é a possibilidade, reforçada pela propaganda, da escola pública de ter o mesmo material de “qualidade” da escola particular e, conseqüentemente, obter o sucesso das escolas privadas que usam a mesma marca (ADRIÃO et al, 2009).

Para completarmos a análise da relação dos sistemas privados de ensino com o setor público municipal, não poderíamos deixar de mencionar o cunho econômico dessa relação. Utilizamos como parâmetro o município de Avaré, onde obtivemos, através do Portal da Transparência e do Semanário Oficial do município²⁴, os valores dos contratos com a empresa Unibrasil para o fornecimento de material apostilado para os anos de 2011, 2012 e 2013.

O quadro a seguir foi elaborado através do cruzamento dos dados fornecidos pelo quadro 04 e pelas tabelas 15, 16 e 23, juntamente com os valores levantados dos contratos para o fornecimento de material apostilado pela empresa Unibrasil e o município de Avaré.

²³ Segundo Ball (2004), o “mito político eficiente” é parte da “destruição criativa” do capitalismo, na qual os incentivos ao lucro e os valores dos negócios atuam para destruir os valores dos serviços e a ética profissional. Está relacionado com os conceitos de performatividade e da responsabilidade (accountability).

²⁴ Semanário Oficial da Estância Turística de Avaré, de 23 de fevereiro de 2013, nº 604, página05. Disponível em: www.avare.sp.gov.br.

**Quadro 6 – Valores dos contratos da Empresa Unibrasil com o Município de Avaré –
período de 2011 a 2013**

Ano	Recursos investidos pelo município na Educação	Valor do contrato (R\$)	Nível de Ensino atendido	Número de alunos
2011	R\$ 55.853.921,38	2.028.742,80*	Educação Infantil (Etapas I e II) Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)	7.909
2012	R\$ 50.972.749,64	1.523.986,00*	Educação Infantil (Etapas I e II) Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)	8.711
2013	R\$ 73.728.000,00	1.303.169,57**	Educação Infantil (Etapas I e II) Ensino Fundamental (somente 4º e 5º anos)	2.296

PRADO, 2013

*Valores obtidos através do Portal da Transparência

**Valores obtidos através do Semanário Oficial do município

No ano de 2013, há uma queda no número de alunos atendidos. Isso se deve ao fato de o município ter aderido ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que atende aos alunos do 1º ao 3º ano do ensino fundamental, o que levou à dispensa de compra de materiais da empresa Unibrasil para estes anos do ensino.

Mesmo com esse decréscimo, se somarmos os valores dos contratos de 2011, 2012 e 2013, teremos R\$ 4.855.847,00 gastos com compra de material apostilado privado, o que nos permite dizer, no mínimo, que é um ótimo negócio para as empresas, já que, como observado em outros levantamentos e estudos, existe uma gama grande de municípios que se utilizam de materiais apostilados privados em suas redes de ensino.

Outro dado encontrado na pesquisa feita no Portal da Transparência do município foi a aquisição, no ano de 2011, de um programa de ensino sistematizado de ciências, junto à empresa BR Tecnologias de Serviços e Produtos, no valor de R\$ 1.185.408,00. Este programa consiste no fornecimento de lousas digitais (no caso, o município adquiriu 22 lousas),

acompanhadas de aulas elaboradas e de um laboratório (contendo peças em plástico para ilustrar algumas aulas prontas) para cada ano do ensino fundamental (1º ao 5º ano). Ou seja, para o ano de 2011 podemos contabilizar, além dos R\$ 2.028.742,80 da compra do material da empresa Unibrasil, mais R\$ 1.185.408,00 pela compra de material de ciências junto à empresa BR Tecnologias de Serviços e Produtos, totalizando, assim, R\$ 3.214.150,80 em compras de materiais privados.

5.2 A formação continuada de professores no polo 20 da UNCME-SP: a percepção dos gestores

As entrevistas foram realizadas com os gestores dos municípios de Pratânia (rede municipal com aproximadamente 34 professores), Cerqueira César (rede municipal com aproximadamente 130 professores), Paranapanema (rede municipal com aproximadamente 150 professores), Avaré (rede municipal com aproximadamente 530 professores) e Botucatu (rede municipal com aproximadamente 600 professores). Somando-se todos os professores das redes municipais da amostra, temos aproximadamente 1.450 professores, responsáveis por ministrarem aulas na educação infantil (etapas I e II) e ensino fundamental (anos iniciais – 1º ao 5º ano).

Como procedimento para não haver constrangimentos, quando for feita a citação da fala do gestor, este será identificado apenas pelo nome do município.

Na percepção da importância da utilização do material apostilado privado, todos os entrevistados colocaram como importante essa utilização, porém quatro gestores fizeram ressalvas, como por exemplo “...essa já era uma cultura adquirida pelo município quando assumimos” (gestor de Avaré), ou como citou o gestor de Paranapanema “...mas o material era tradicional e continha alguns erros”. Porém, o gestor do município de Paranapanema informou que, para o ano de 2013, a secretaria de educação não iria fazer uso de material apostilado privado, mas para o ano de 2014, o gestor colocou: “... nós não queremos, nós iremos contratar outro sistema de ensino para fornecer material”. Apenas o gestor de Pratânia justificou sem ressalvas e elencou como importante o fato do material “...homogeneizar a metodologia de ensino no município”.

Prosseguindo com a resposta, todos os entrevistados disseram estar satisfeitos, de modo geral, com o material apresentado pelas empresas e alguns gestores (dois) salientaram o

empenho dos representantes dessas empresas em estar atendendo aos pedidos dos municípios com relação à assessoria pedagógica.

Perguntado aos gestores se a secretaria municipal de educação tinha algum retorno quanto a satisfação dos professores sobre a utilização do material, todos responderam afirmativamente, utilizando desde questionários como devolutiva (resposta do gestor de Avaré), como o acompanhamento periódico feito nas reuniões de horário de trabalho pedagógico coletivo (HTPC) dentro das escolas. Todos os gestores indicaram estas reuniões como um dos caminhos para se detectar o grau de satisfação entre os professores.

Já a decisão em se adquirir material apostilado privado, dois gestores colocaram como decisão exclusiva de prefeito e secretário de educação, não cabendo consulta aos professores; dois gestores alegaram que a iniciativa foi do prefeito e/ou secretário e os professores foram consultados e aprovaram a contratação; e um gestor relatou que a iniciativa partiu dos professores, já que muitos trabalhavam na rede particular e já tinham conhecimento do uso do material apostilado.

É preciso ressaltar o depoimento do gestor de Avaré que declarou: “...no ano de 2007, a decisão foi somente do prefeito e da secretária de educação, depois a cultura adquirida pelos professores através do uso constante de material apostilado tornou difícil a mudança de uma hora para outra”.

O gestor de Avaré na continuação de seu relato afirmou que, a partir do ano de 2013, as apostilas do sistema privado foram retiradas dos três primeiros anos do ensino fundamental (1º, 2º e 3º ano) para dar lugar ao material utilizado pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, ficando o material privado somente para os alunos do 4º e 5º anos e para a pré-escola (Etapa I e II da educação infantil). Ressalta, ainda, que para o ano de 2014, já foi assinado o convênio com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para atender os alunos do 4º e 5º anos, de forma a retirar totalmente o material apostilado do ensino fundamental. Esta decisão se pauta na percepção de que os materiais oriundos desses programas governamentais estão atendendo adequadamente as propostas educacionais da Secretaria Municipal da Educação de Avaré.

Quanto à formação continuada disponibilizada pelas empresas fornecedoras do material, a formação se destina a todos os professores envolvidos com o material e também contempla formação para os gestores, conforme a necessidade do município.

As formações são diversificadas: dois gestores relataram que as ações ocorrem duas vezes por ano (uma a cada semestre), na forma de “oficina”, que consiste em trabalhar o conteúdo do próprio material; dois gestores informaram que há presença periódica de

representantes das empresas (gerente pedagógico e/ou equipe pedagógica) junto aos professores nas salas de aula e em HTPCs para orientá-los no desenvolvimento dos conteúdos propostos pelo material; um gestor declarou que a assessoria pedagógica e as ações de formação da empresa eram poucas ou quase inexistentes e se concentravam em palestras de motivação. O formato de palestras como recurso de formação continuada também é relatado pelos outros quatro gestores, sendo que três gestores destacaram a formação dada pelas empresas via internet (plataforma de Educação à Distância – EaD), onde são fornecidos cursos de aproximadamente 80 horas para professores e gestores.

O grau de satisfação das secretarias municipais de educação para com as ações de formação continuada fornecidas pelas empresas se mostra em dois polos: os que estão descontentes (dois gestores) e os que estão satisfeitos (dois gestores). A insatisfação está ligada à forma como as empresas ministram esses cursos (oficinas) sempre de maneira repetitiva e com ênfase no seu próprio material. Um gestor apontou que está satisfeito, porém somente o que é oferecido pela empresa não é suficiente.

Com relação à satisfação dos professores, os gestores avaliam através de depoimentos nos encontros semanais (HTPCs), sendo que três gestores disseram que os professores estão satisfeitos; um gestor descreveu que não são todos os professores que se satisfazem com essas formações e um gestor apontou que os professores não estavam satisfeitos devido à repetição dos temas (conteúdo das oficinas).

Na formação disponibilizada pelas secretarias municipais de educação, os formatos também são diversificados, sendo o HTPC apontado por três gestores como um horário bastante utilizado para a formação continuada; dois gestores apontaram que são oferecidos horários diferentes dos de HTPC para o desenvolvimento da formação docente, ou seja, além dos encontros semanais de trabalho pedagógico coletivo, os professores frequentam outros horários destinados a cursos de formação específica. A fala do gestor de Botucatu é diferenciada, pois colocou que a própria Secretaria Municipal de Educação elabora alguns cursos de formação continuada (aproximadamente 40 horas) e os disponibiliza para os professores, de acordo com as necessidades apontadas pelos mesmos. O gestor coloca que as vagas são oferecidas aos professores, que decidem se querem fazer ou não. Estes cursos são ministrados pelo pessoal da própria secretaria ou são trazidos profissionais de fora.

Os principais cursos de formação específica relatados pelos gestores são os elaborados pelos governos federal e estadual, dentre eles: Formação pela Escola²⁵ (Avaré), ProInfo

²⁵ Programa oferecido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinado a todos os profissionais da educação, inclusive vereadores, conselheiros de educação, pais de alunos, com a finalidade de

Integrado²⁶ (Avaré), Pró-Letramento (Avaré), Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Avaré, Botucatu, Cerqueira e Paranapanema) e Programa Ler e Escrever (Avaré e Cerqueira), ressaltando que um mesmo município pode oferecer vários programas de formação continuada ao mesmo tempo em sua rede. O gestor de Avaré também relatou o curso de Libras e o de Botucatu mencionou o curso de Psicomotricidade. Apenas o gestor de Pratânia declarou que as formações são elaboradas pela própria Secretaria de Educação, não utilizando programas federais ou estaduais.

Observamos que as ações de formação proporcionadas principalmente pelo governo federal são bastante absorvidas pelos municípios, em especial, a formação dada pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

A decisão de quais ações de formação serão utilizadas é apontada por todos os gestores como sendo exclusiva da secretaria municipal da educação, através das necessidades detectadas pelo próprio órgão ou quando são ações estruturadas pelos governos federal e estadual.

Salientamos a fala do gestor de Pratânia quando este afirma que a decisão de qual formação será dada e o seu conteúdo são decisões estritamente suas, baseadas, principalmente, na baixa qualificação que os professores trazem da formação inicial. “... *a formação que faço é para subsidiar um buraco teórico que os professores têm que vem de trás, da formação inicial deles*”.

Consideramos pertinente questionar aos gestores, mais especificamente, quando do momento da planificação dos programas de formação, quais seriam as ações formativas (tanto as das empresas, quanto as de cunho governamental) que estes julgavam ser mais efetivas, ou seja, que obtinham melhores resultados dentro da sala de aula. As respostas pautaram na descrição do formato de formação como: quando as ações são buscadas pelos professores e não simplesmente impostas a eles pela secretaria de educação; quando a formação tem proximidade com a realidade vivida pelo professor e é voltada para as reais necessidades do professor.

Cabe ressaltar a colocação feita pelo gestor de Avaré, quando o mesmo aponta as ações ligadas ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e aos Programas “Letra e

conhecer e, conseqüentemente, aumentar o controle social sobre os programas de apoio desenvolvidos pelo FNDE, como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), entre outros.

²⁶ Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional, oferecido pelo MEC, com a finalidade de qualificar professores e gestores das escolas de educação básica no uso pedagógico das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

Vida” e “Ler e Escrever” como sendo as ideais e porque promovem mudanças significativas para a prática docente, pois são ações que contemplam vários momentos importantes como: momento de estudo, momento de aplicação na prática e o momento de devolutiva para o tutor (formador) de como ocorreu essa aplicação em sala de aula.

Por fim, solicitamos que os gestores apontassem as maiores dificuldades encontradas pelas secretarias municipais de educação para implantar ações de formação continuada. Um gestor assinalou a falta de espaço físico apropriado (como um centro de formação docente); três gestores apontaram a resistência dos professores aos cursos de formação continuada, porém o gestor de Avaré colocou como uma das soluções, a que foi implementada em seu município, ou seja, a valorização dessa formação dentro do plano de cargos e salários do magistério local.

Através dos depoimentos dos gestores, pudemos detectar que as ações de formação continuada dos docentes promovidas pelas empresas fornecedoras de material apostilado se apresentam num modelo de oferta centrado no professor individual e na transmissão de conteúdos do seu material.

Do ponto de vista de tipo de oferta de cursos, estes se apresentam pulverizados tematicamente e desarticulados curricularmente. Esse modelo individualizado, transmissivo, pulverizado e desarticulado tem sido objeto de pesadas críticas pelos especialistas em formação continuada. Imbernón (2009) aponta esse modelo como o principal responsável pelo insucesso dos investimentos em formação de professores nas últimas reformas educacionais.

O MEC está presente com programas de formação continuada de professores na maioria dos depoimentos dos gestores pesquisados. De forma evidente, trata-se do sistema federado mais atuante na formação continuada. A sua presença nos municípios é marcante sobretudo nos programas de alfabetização (letramento) e ensino de Português e Matemática.

Souza (2006b), ao analisar as políticas de formação continuada desenvolvidas nas últimas décadas, fez referência à presença de uma tendência de terceirização da formação por parte das secretarias de educação, que contrataram serviços de instituições públicas ou privadas para a execução de cursos para os profissionais da rede.

Ao nosso ver, essa tendência traz implicações para a formação continuada, dentre elas: a não valorização das secretarias de educação como instituições que elaboram e implementam políticas de formação docente, limitando-se a práticas meramente aplicacionistas; a não participação dos professores nas decisões de políticas públicas voltadas à sua própria formação, bem como uma concepção de formação que, na maioria das vezes, tem-se ocupado

simplesmente em certificação e/ou preencher lacunas de uma formação inicial considerada insuficiente.

Percebemos, também, que as secretarias de educação de municípios maiores apresentam melhor estrutura para oferecer cursos de formação continuada diversificados e não podemos deixar de ressaltar que as secretarias municipais de educação de município menores, em muitos casos, não apresentam na sua estrutura corpo técnico em quantidade e/ou qualidade suficiente na área de formação continuada, até porque, muitas delas sofrem uma mudança geral quando há troca de governo municipal, como é o caso relatado pelo gestor de Paranapanema, ao afirmar que houve a troca de todos os integrantes da secretaria de educação do seu município com a mudança de governo proporcionada pelas eleições municipais de 2012.

Na atual circunstância política e administrativa em que vivem os municípios brasileiros, os programas de formação docente provenientes dos governos federal e estadual são importantes para que se garantam formas diversificadas de formação profissional, mesmo que esses programas não sejam uma unanimidade entre pesquisadores e educadores e esperamos que, com a formulação do novo Plano Nacional de Educação (PNE – 2010 a 2020) e com os movimentos dos setores da sociedade civil proporcionados pela II Conferência Nacional de Educação (CONAE - 2014), possa ocorrer o fortalecimento dos municípios na constituição de suas políticas públicas na área educacional.

5.3 A formação continuada de professores no município de Avaré: a percepção dos professores

Foram entrevistadas oito professoras de Educação Básica I (PEB-I) da rede municipal de ensino de Avaré, escolhidas aleatoriamente nos momentos de visita às escolas do município. Inicialmente, era feito o pedido de permissão junto à direção da escola para se realizar a entrevista com as professoras que se encontravam em horário de trabalho pedagógico individual (HPTI).

Como procedimento para não haver constrangimentos, quando citarmos trechos das falas das professoras, identificaremos estas por números de 1 a 8.

Dentre as entrevistadas, quatro lecionavam apenas na rede municipal de ensino, sendo que três trabalhavam em dois períodos (manhã e tarde) e somente uma ministrava aulas no período da tarde; duas acumulavam aulas nas redes municipal e estadual e duas delas nas

redes municipal e particular. Na nossa visão, mesmo a amostra sendo aleatória, o fato de termos englobados profissionais com experiência tanto nas redes públicas municipal e estadual, como também na rede particular, possibilitou-nos ter um comparativo, expressado pelas próprias professoras, de suas percepções da área de formação continuada de todas as redes.

O tempo de magistério na rede municipal das entrevistadas variou da seguinte forma: três apresentavam entre 3 a 5 anos de exercício profissional; três apresentavam entre 12 a 15 anos e duas entre 18 e 19 anos. Ou seja, a amostra abrangeu tanto profissionais em início de carreira, como aquelas com um tempo considerável de tempo de serviço, registrando a presença das três primeiras fases relatadas por Huberman (1995) no estudo acerca do ciclo de vida profissional dos professores: entrada na carreira, a fase de estabilização e a fase de diversificação²⁷.

Quanto às turmas com as quais as professoras trabalhavam dentro da rede municipal, a amostra também se configurou de maneira diversificada, sendo que a mesma professora pode dar aula para uma turma no período da manhã e para uma turma de ano/série diferente à tarde.

Desta maneira, temos a seguinte configuração: uma professora que ministra aula para o 1º ano; duas professoras para o 2º ano; duas para o 3º ano; uma para o 4º ano e três para o 5º ano. Ou seja, a amostra contemplou os cinco anos da etapa inicial do ensino fundamental.

Com relação à opinião sobre a utilização de material apostilado privado na rede municipal de ensino, seis entrevistadas responderam que acham importante a presença de material apostilado privado, uma entrevistada apontou um lado positivo e outro negativo e uma disse não ser boa a utilização. A justificativa de todas para o uso do material apostilado se enquadra nos mesmo pontos: o fato de todos os professores terem uma direção para seguir e todos os alunos estarem usando o mesmo material (o que facilita quando a criança muda de sala, período ou escola) e o estabelecimento de um currículo único. O aspecto negativo levantado por uma professora é a questão do tempo para se trabalhar as dificuldades apresentadas pelos alunos. Segundo ela, a apostila não reserva tempo, ou o tempo não é suficiente, para a retomada de pontos que deixaram dúvidas entre os alunos.

²⁷ No livro organizado por Nóvoa (1995), Huberman descreveu sete fases da carreira docente: entrada na carreira, fase de estabilização, de diversificação, pôr-se em questão, da serenidade e distanciamento afetivo, conservadorismo e lamentações, e do desinvestimento. Afirma que a fase “entrada na carreira” compreende aproximadamente os três primeiros anos de atuação docente e caracteriza-se pelos sentimentos de sobrevivência, relacionado ao “choque do real” e descoberta. A fase de estabilização compreende o período de 5 a 8/10 anos de carreira e caracteriza-se por um sentimento de competência pedagógica crescente, maior autoconfiança, satisfação profissional e gosto pelo ensino. A fase de diversificação envolve um período acima de 10 a 15 anos de atuação docente e caracteriza-se por ser uma etapa em que sentimentos profissionais divergem, positiva ou negativamente, de acordo com o percurso vividos por cada docente.

Tenho duas salas na rede municipal, uma é um 3º ano e utilizo o livro (referência ao material do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa), outra é um 5º ano e utilizo a apostila. O livro acompanha bem porque ele retoma muito. A apostila você tem que parar, retomar os pontos, para depois partir para os próximos conteúdos. Já o livro não. Primeiro ele faz toda a retomada do conteúdo, para depois entrar no conteúdo novo. É todo capítulo estruturado assim. Quando termina, tem uma conclusão, o aluno faz uma provinha. Na apostila, algumas coisas acabam ficando meio que de lado, porque não dá tempo para voltar, tem que iniciar um conteúdo novo (Professora 6).

A professora que se colocou contra o material, considera-o somente como apoio, pois o mesmo apresenta problemas, principalmente na parte de alfabetização, porém a professora salientou a importância do currículo único na rede advindo com o uso do material.

Quando perguntado sobre a satisfação dos professores especificamente sobre o uso do material da empresa contratada, todas disseram que o material é bom e todas colocaram a ressalva que o mesmo precisa de complementação que necessita ser feita pelos próprios professores e, em alguns casos, tem que ser feita a adequação do material à realidade dos alunos da rede.

Identificamos um ponto em comum na fala de duas professoras que apontaram o problema da falta de continuidade com qualquer que seja o material utilizado (alusão ao fato do município ter trocado quatro vezes de empresa fornecedora de material em cinco anos), pois argumentaram que, quando professores e alunos começam a pegar familiaridade com o material, o mesmo é retirado e colocado outro no lugar. Uma outra professora apontou que, independente do material, o problema é a quantidade de alunos na sala de aula na rede pública, já que ela trabalha com o mesmo ano (2º ano) na rede particular e o número de alunos na sala é menor, o que proporciona maior empenho de sua parte para com os alunos.

Na questão seguinte, pedimos a opinião das entrevistadas sobre a possibilidade de o município tomar a decisão de não mais fazer uso de material apostilado privado. Cinco professoras se posicionaram contra a decisão, justificando das mais variadas formas: a qualidade iria cair porque algumas escolas não teriam condições de manter o nível de ensino; porque o livro didático não permite que o aluno escreva nele (pelo fato do livro ter que ser usado durante três anos por outros alunos) e com isso a resolução dos exercícios ficam descontextualizados no caderno; porque o material traz um norte, uma direção. Três professoras se posicionaram favoráveis à decisão, porém ressaltaram que o município teria que ter alguma coisa (outro material) para que todos tivessem a mesma direção de trabalho.

Partindo da justificativa dada pelas entrevistadas no item anterior, perguntamos, caso a secretaria municipal da educação criasse o seu próprio material, como elas se posicionariam

diante disso. Sete professoras se colocaram favoráveis à ideia, desde que o material fosse bem estruturado, com a formação de uma equipe com pessoas capacitadas e que estivessem envolvidas com a rede e conhecessem a realidade (dificuldades e necessidades) da sala de aula. Destacamos a fala da professora 6, que assim expôs: *“Seria excelente, porque poderíamos colocar aquilo que nós achamos importante e teríamos oportunidade de colocar nossos anseios”*.

Apenas uma professora se posicionou desfavorável à ideia, justificando que o *“sistema apostilado é superior ao material produzido pelo município, porque as editoras têm pessoas preparadas para escreverem o material”* (Professora 3).

Após conhecermos um pouco os pensamentos das professoras acerca do uso de material privado, entramos na discussão sobre a formação continuada. A primeira questão dizia respeito às ações formativas promovidas pela empresa fornecedora do material apostilado. Todas as professoras afirmaram que as ações formativas (oficinas) oferecidas pela empresa tinham foco no material, eram fragmentadas e concentravam-se na aprendizagem dos conteúdos e nas práticas das atividades presentes na apostila. Destacamos a entrevista da professora 7: *“... pouco aproveitável, não traz nada de novo. Foca-se no material e as atividades trazidas são incoerentes com a quantidade de alunos que temos na sala de aula”*.

Na nossa análise, as formações do sistema privado se assemelha às ações formativas de origem neoliberal, conforme definido por Brzezinski (2008):

O preparo do professor centra-se no desenvolvimento de competências para o exercício técnico-profissional, consistindo, pois, em um preparo prático, simplista e prescritivo, baseado na aprendizagem “imediate” do que vai ensinar, a fim de resolver problemas do cotidiano da escola (BRZEZINSKI, 2008, p. 1153).

Esta análise feita por Brzezinski encaixa-se com o relato da professora 6: *“... as formadoras são boas, porém fogem dos temas. O foco é dado no material, abre-se a apostila e faz o estudo dela e são dadas sugestões de atividades em cima do conteúdo”*. A professora 3 vai além: *“... são horríveis, acrescenta muito pouco. Não trazem atualizações, novidades. Fazem os professores executarem as atividades da apostila. Dividem os professores em grupos e cada grupo faz uma atividade”*.

Assim, questionamos as professoras se as mesmas frequentavam ou haviam frequentado outras ações formativas. Todas responderam que frequentaram ou ainda estavam frequentando as ações formativas promovidas pela secretaria municipal da educação, que oferecia cursos em parceria com o governo federal (Pacto, Pró-Letramento de Linguagens e

Matemática e ProInfo) e em parceria com o governo estadual (“Letra e Vida” e “Ler e Escrever”). Duas professoras disseram ter frequentado cursos de pós-graduação via Plataforma Freire.

Quando indagadas sobre quais ações formativas elas sentiram que haviam proporcionado mudanças em sala de aula com os alunos, três responderam o programa “Letra e Vida” e “Ler e Escrever”, onde puderam sentir muita diferença na maneira de trabalhar com o aluno. Esta colocação também foi verificada na fala do gestor de Avaré, que apontou esses programas como os que mais produziam avanços no trabalho em sala de aula. Duas professoras citaram o curso do Pacto, pois também conseguiram perceber mudanças no seu trabalho com os alunos.

Para finalizarmos, perguntamos se havia a necessidade de outras ações formativas e como estas poderiam ser estruturadas. Sete professoras responderam que sim, onde três sugeriram que os cursos viessem para acrescentar coisas novas (novas visões sobre educação, novos métodos de ensino, novos conteúdos); uma sugeriu que trabalhasse temas como indisciplina e psicologia da educação; outra sugeriu que tivesse como foco a família; duas achavam que deveria tratar de assuntos voltados para a realidade do professor. Apenas a professora 1 colocou que não havia a necessidade de mais ações, pois, segundo ela: *“... não estão faltando ações, estamos sobrecarregados com o número de formações. O que está faltando é priorizar alguma coisa para se levar para frente, manter um foco”*.

Na análise dos depoimentos das professoras, sobressai uma espécie de “consenso discursivo”²⁸ em relação à utilização de material apostilado privado na rede municipal. Dessa maneira, aspectos mencionados com frequência pelas professoras para apoiar as suas opiniões foram: o fato de todos os professores terem uma direção para seguir, de todos os alunos acessarem o mesmo material e o estabelecimento de um currículo único na rede municipal. Porém, manifestam a sua insatisfação com as ações de formação continuada da empresa fornecedora de material apostilado, apontando justamente o material como a causa desse descontentamento, pois a formação se foca no material, constituindo-se numa ação basicamente instrumental.

Paralelamente, os programas de formação continuada ofertados pela secretaria municipal da educação em parceria com os governos federal e estadual, principalmente os programas ligados ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, “Letra e Vida” e “Ler e Escrever”, são muito elogiados pelos professores e pelo gestor de Avaré, por sua

²⁸ Expressão usada por Nóvoa (2007).

metodologia e por serem bem aceitos pela maioria dos professores da rede. O método adotado pelos referidos programas destaca-se, na visão do gestor e das professoras entrevistadas, por atender às expectativas dos professores de aprimorar os conhecimentos teóricos sobre o processo de ensino-aprendizagem e, ao mesmo tempo, desenvolver estratégias pedagógicas que possam ser utilizadas no cotidiano da sala de aula.

Não é nosso objetivo qualificar as respostas das professoras, mas, através de depoimentos, buscar compreender como os profissionais envolvidos diariamente com a prática pedagógica dentro das escolas sentem o impacto das proposições de formação continuada advindas das empresas fornecedoras de material apostilado, principalmente quando os professores são expostos constantemente à ideia de eficiência e eficácia do setor privado e de inoperância do setor público, pois como coloca Gatti (2011 d):

... o professor não é uma entidade abstrata, um protótipo idealizado como muitas vezes o vemos tratado nas pesquisas, em textos reflexivos em educação ou em documentos de políticas e intervenções educacionais. Ele é uma pessoa de um certo tempo e lugar. Datado e situado, fruto das relações vividas, de uma dada ambiência que o expõe ou não a saberes, que podem ou não ser importantes para a sua ação profissional. E é assim que precisa ser compreendido (GATTI, 2011d, p. 167).

Gatti e Barreto (2009) afirmam que sob influências políticas, sociais e culturais diversas, o professor constrói concepções sobre o ensino, os alunos, o valor social de seu trabalho, sua prática docente e é com base nessas representações e valores que os professores se relacionam com os conhecimentos aos quais têm acesso.

Verificamos que a maioria dos professores da nossa amostra são favoráveis a parcerias com sistemas privados de ensino. Isto não significa que eles estão sendo compatíveis com o formato de política pública estabelecida, nem tão pouco estão satisfeitos com as ações de formação continuada, mas devemos entender que eles estão reproduzindo algo a que foram expostos durante vários anos, o que coloca uma responsabilidade muito grande nos atos decisórios dos gestores, pois, de acordo com as respostas de nossa amostra de gestores, são eles os responsáveis pelas decisões de implementação de parcerias público-privada.

No caso da formação continuada dos docentes, não podemos esquecer que ela está diretamente relacionado ao enfoque ou à perspectiva que os gestores têm sobre a função docente. Como explicita Imbernón (2010), quando se privilegia a visão do professor que ensina de forma isolada, a formação profissional será centrada nas atividades em sala de aula, entende-se o professor como alguém que aplica uma racionalidade técnica, a formação será orientada para a disciplina e os métodos e técnicas de ensino. Quando o enfoque se baseia em

um profissional crítico, reflexivo, a formação será orientada para o desenvolvimento de capacidades de processamento da informação, análise e reflexão crítica, diagnóstico, decisão racional, avaliação de processos e reformulação de projetos, sejam eles profissionais, sociais ou educativos.

Destacamos a importância da atuação do gestor municipal, pois, como também apontado na pesquisa, são as secretarias municipais de educação que elaboram as ações formativas, o que as coloca numa posição de sensível responsabilidade, uma vez que as formações sempre ocorrem em um contexto social e histórico determinado, o que influi na sua natureza. A título de exemplo, ressalto a relação percebida que se estabelece entre a formação dada pela empresa fornecedora de apostilas e os professores. A formação centrada no individualismo, voltada exclusivamente para o conteúdo do material e na resolução de atividades, caracteriza-se num conhecimento pedagógico apenas instrumental e obriga os professores a elaborar e a construir um sentido de cada situação, muitas vezes única e irreprodutível.

De acordo com Imbernón (2010), um profissional inserido num ambiente de formação com este formato, tem não só a sua formação, mas o seu profissionalismo atingido, já que o professor se converte em instrumento mecânico e isolado de aplicação e reprodução, dotado apenas de competência de aplicação técnica. Isso provoca uma alienação profissional, ou como coloca o autor, uma “desprofissionalização” que tem como consequência a espera de que as soluções venham de “especialistas”, cada vez mais numerosos, e uma inibição dos processos de mudança entre o coletivo, ou seja, uma perda de profissionalismo e um processo acrítico de planejamento e desenvolvimento de seu trabalho e, portanto, da formação continuada profissional.

Segundo Freire (1996), o momento fundamental na formação continuada docente é o da reflexão crítica sobre a prática. O autor ressalta que é pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática e o próprio discurso teórico, necessário à reflexão crítica, tem que ser de tal modo concreto, que quase se confunda com a prática. Freire ainda reforça que o discurso teórico não deve se distanciar da prática enquanto objeto de sua análise, mas sim dela aproximá-lo ao máximo, pois quanto melhor se faça esta operação, tanto mais inteligência ganha da prática em análise e maior comunicabilidade e exerce em torno da superação da ingenuidade pela rigorosidade²⁹.

²⁹ Para Freire (1996), a curiosidade ingênua, de que resulta indiscutivelmente um certo saber, é o que caracteriza o senso comum, que deve ser superada através do pensamento crítico, tornando a curiosidade ingênua mais e

Uma formação deve propor um processo que dote o professor de conhecimentos, habilidades e atitudes para criar profissionais reflexivos ou investigadores. O eixo fundamental da formação continuada do professor é o desenvolvimento de processos intelectuais para facilitar as capacidades reflexivas sobre a própria prática docente, e cuja meta principal é aprender a interpretar, compreender e refletir sobre a educação e a realidade social de forma comunitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da Constituição Federal de 1988, que efetivou os municípios como entes federados autônomos e promulgação da LDBEN 9.394/96, que previu a organização de sistemas municipais de ensino, os municípios passaram a ter competências próprias e incumbências definidas na gestão da educação básica.

Com a constituição dos sistemas municipais de ensino, os municípios obtiveram independência, dentro dos limites das normas nacionais, para gerir financeira, técnica e pedagogicamente a educação infantil e o ensino fundamental, principalmente os anos iniciais (1º ao 5º ano). A municipalização do ensino também deu oportunidade para os municípios de direcionar e discutir formas de políticas públicas na área de educação, conferindo-lhes autonomia e condição para desenvolver mecanismos de gestão democrática, que se tornou um princípio constitucional na Constituição Federal de 1988 (ADRIÃO & CAMARGO, 2001).

Uma vez instituído o sistema de ensino, o município necessita criar o Conselho Municipal de Educação (CME), que é o órgão responsável pela participação da sociedade na gestão da educação, representando-a, articulando e expressando a vontade da diversidade (BORDIGNON, 2009).

A descentralização da educação, através da municipalização, situa o município como espaço real de poder e não mais como mero executor de decisões tomadas em outras esferas de governo (GADOTTI, 2000).

Dar autonomia aos municípios e considerá-los capazes de gerir uma parte da educação básica, é uma proposta importante, ainda mais num país de dimensões continentais, com um número grande de municípios das mais variadas culturas. Porém, não é uma coisa simples e fácil de fazer, porque justamente no tamanho do território é que se escondem os mais diversos problemas, principalmente de ordem estrutural e administrativa dos municípios.

Outro problema se apresentou na política de descentralização e municipalização do ensino no Brasil e no Estado de São Paulo: a influência de ideais neoliberais na sua formulação e execução (ARELARO, 2002). A junção desse problema, com a falta de condições técnicas, estruturais e financeiras dos municípios em assumir a responsabilidade de cuidar de maneira satisfatória do ensino, fez com que a decisão, por parte dos prefeitos, em aderir à municipalização, apresentasse muito mais características econômicas devido à possibilidade, principalmente de pequenos municípios, em aumentar a sua receita, do que pautada em decisões pedagógicas/administrativas.

Em decorrência disso, muitos municípios foram expostos a problemas de organização e gerenciamento, o que culminou numa aproximação da iniciativa privada com a educação pública municipal.

Com autonomia relativa para decidir e dinheiro para financiar tais decisões, os municípios passam a sofrer um maior assédio de empresas do setor privado que querem vender seus produtos, sempre com o discurso de que irão promover a melhoria dos resultados educacionais. Mas essa aproximação é mais uma tentativa do setor privado em expandir as fronteiras de seus mercados já saturados, pois os sistemas municipais detêm uma grande fatia do número de matrículas, principalmente, no ensino fundamental como demonstram as tabelas e os gráficos.

A compra de materiais educacionais elaborados por empresas privadas ou mesmo a contratação de sistemas privados de ensino para “colaborar” com a organização e administração da educação municipal é a forma mais pura de confronto público estatal versus mercado e se configura num modo de privatização da educação pública, pois utiliza dinheiro público para fomentar iniciativas do setor privado ou invés de buscar promover o desenvolvimento do próprio setor público, além de absorver e inserir ideologias e práticas do setor privado na educação pública. A inserção de material apostilado privado em redes públicas contribuem para a afirmação das marcas (logotipos, mascotes ou figuras) dos sistemas privados de ensino, tornando-se uma estratégia de divulgação e expansão das fronteiras comerciais dos sistemas privados. Deste modo, as empresas dominam o mercado, impõem preços, constroem através da publicidade e do controle da mídia a visão positiva de si mesma, transformando todos os envolvidos (alunos, pais, professores, gestores, entre outros) em potenciais consumidores.

Outro ponto relativo à compra de material apostilado privado é de que o mesmo não passa pelo processo de avaliação estabelecido pelo MEC, assim como passam os livros didáticos pertencentes ao PNLD, onde o MEC estabelece convênio com as universidades federais para realizar avaliação das obras, através de uma comissão técnica formada por especialistas em educação e nas disciplinas específicas, a fim de garantir um nível de qualidade para as obras adquiridas.

A complexidade da relação entre o público e o privado no campo educacional foi o primeiro incentivo para o surgimento desta pesquisa, que teve a preocupação de mostrar, além de algumas formas de relações comerciais entre a educação pública municipal e o setor privado, a maneira como essa relação afeta parte importante da educação: a formação continuada de professores.

Nas relações estabelecidas pelos municípios do polo 20 da UNCME-SP com os sistemas de ensino privados, os gestores entrevistados apresentaram opiniões diversas sobre o usos de materiais desses sistemas, tendo aprovação por parte de alguns e desaprovação por parte de outros.

Talvez, um problema apresentado na constituição da pesquisa tenha sido a troca de gestores que incidiu nas secretarias de educação devido às eleições municipais que ocorreram no ano de 2012. Este foi um fator limitante, pois somente um dos gestores entrevistados permaneceu no cargo após o pleito eleitoral.

Mesmo sobressaindo, por parte das professoras entrevistadas, uma espécie de “consenso discursivo” (NÓVOA, 2007) em relação à utilização de material privado na rede municipal, uma boa parte das docentes apoiaram a ideia do próprio município desenvolver o seu material, pois o que mais preocupa estas professoras é a falta de uma direção para se trabalhar e a não presença de um currículo único para a rede municipal. Não é nossa intenção discutir nesse momento a questão de currículo único para uma rede inteira, mas a perspectiva levantada pelas entrevistadas sugere que as mesmas se preocupam mais com a estrutura de ensino da rede do que propriamente com o uso de material apostilado privado.

Conforme evidenciado pelos gestores e professores na pesquisa, a formação continuada é algo que preocupa ambas as partes, o que se expressa nas várias ações formativas oferecidas aos professores por parte das secretarias municipais de educação e pelas empresas fornecedoras de material apostilado..

Quanto às características das ações formativas assumidas por estas empresas, as mesmas não passam de ações prescritivas, padronizadas, com práticas intransferíveis, focadas no material fornecido, o que leva a uma alienação profissional e uma “desprofissionalização” (IMBERNÓN, 2010) do professor.

O direito à formação continuada articulada com remuneração justa, carreira e condições de trabalho são pontos chaves para se pensar em políticas de valorização docente. Para tanto, faz-se necessário o empenho efetivo dos governos federal, distrital, estaduais e municipais para que se torne realidade a melhoria de salários através de vencimentos equivalentes a de outras categorias profissionais de áreas diferentes que apresentam o mesmo nível de escolaridade, a implementação de planos de carreira que valorizem a construção da vida profissional docente, formação inicial e continuada de qualidade, inclusive em nível de pós-graduação, que favoreça o pleno exercício da docência e potencialize o seu desenvolvimento profissional.

A valorização profissional e, sobretudo, a política de formação continuada deve se efetivar a partir de uma concepção político-pedagógica ampla, que assegure a articulação entre teoria e prática e viabilize/incentive a construção da pesquisa dentro da própria escola pelos próprios professores, tornando a escola um locus de formação e desenvolvimento de pesquisa. Deste modo, torna-se clara a necessidade de que a formação continuada não seja vista simplesmente como um amontoado de cursos esporádicos e fragmentados, derivados de experiências alheias, cujos fins são alheios às necessidades da prática pedagógica dos professores e da aprendizagem reflexiva dos alunos.

Percebemos que, suficientes ou não e independentes da sua estruturação política/pedagógica, as ações formativas promovidas pela esfera pública nos diversos níveis de governo existem e são necessárias no atual momento que passa a educação brasileira. O que necessitamos com urgência é de um efetivo Plano Nacional de Educação que articule o Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração entre os entes federados, definindo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino nas suas diversas vertentes, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Constatamos que, nos últimos dez anos, quem assumiu efetivamente a educação básica no Brasil, e consequentemente no polo 20 da UNCME-SP, foram os municípios. Assim, qualquer política pública para a formação continuada de professores deverá agir necessariamente em parceria com os entes federativos. Por isso, é imprescindível a regulamentação desse regime de colaboração, em que o papel estatal utilize os recursos de poder para garantir as necessidades da população na área educacional. Neste ponto, é importante estabelecer um regime de colaboração que fortaleça os municípios no âmbito da gestão, financiamento e controle social da educação, através de ações do Ministério da Educação via FNDE e, no caso da formação continuada, via CAPES, para promover mecanismos que tornem os municípios capazes de gerir o setor educacional considerando a cultura da sua rede.

Muitos municípios contam com uma estrutura educacional fragilizada, com descontinuidade de políticas e investimentos e baixa preparação técnica-profissional, fazendo-os procurar no setor privado pacotes prontos para enfrentar seus problemas. Fortalecendo os municípios em todos os seus aspectos, estes estarão menos propensos ao estabelecimento de parcerias com os sistemas privados de ensino. Sabemos que esta lógica pode estar condicionada a outros fatores, como, por exemplo, o interesse político e econômico de prefeitos e gestores, mas o fato é que, se a capacidade de gestão educacional municipal e os

órgãos de gestão democrática, de controle e participação social estiverem fortalecidos, haverá maior fiscalização e cobrança por parte da população, criando dificuldades para a implementação dessas parcerias.

.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. & CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R & ADRIÃO, T. (orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, p.69-78, 2001.

ADRIÃO, T. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 29, n.102, p. 79-98, jan./abr. 2008.

_____. Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local. In: *Anais do V Simpósio Internacional: o estado e as políticas educacionais no tempo presente*. UFU/Uberlândia, 2008.

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

ADRIÃO, T.; PERONI, V. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. *Revista Retratos da Escola*, 2009.

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

ALVES, A. J. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. *Cad. Pesq.*, São Paulo (77): p.53-61, maio 1991.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. & GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 09-23, 1995.

ARELARO, L. R. G. Um balanço da municipalização do ensino. In: ARELARO, L. R. G.; VALENTE, I. *Educação e Políticas Públicas*. São Paulo, Xamã, p.09-43, 2002.

_____. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educação e Pesquisa*, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p.899-919, out. 2007.

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

ÁVALOS, B. El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana. *Revista Pensamiento Educativo*, Santiago del Chile, vol.41, n.2, p. 77-99, 2007.

AZANHA, J. M. P. Algumas orientações para a municipalização do ensino no Estado de São Paulo. *Cadernos de Formação*, Projeto Pedagogia Cidadã/Unesp, p. 47-52, 2004.

_____. Uma reflexão sobre a formação do professor da escola básica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.30, n.2, p. 369-378, maio/ago, 2004.

BALL, S. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BARBOSA, R. L. L.; CATANI, D. B. Formar educadores – desafio para todos os tempos. In: BARBOSA, R. L. L. (org). *Formação de educadores: desafios e perspectivas*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

BARRETO, E. S. S. Políticas e práticas de formação de professores da educação básica no Brasil: um panorama nacional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, São Bernardo do Campo, v. 27, n. 1, p. 39-52, jan/abr., 2011.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5 ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

BORDIGNON, G. *Sistema nacional articulado: o papel dos conselhos de educação*. 2009. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo_genuino.pdf

BRASIL. *Lei Federal nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)”. Brasília, 1996.

_____. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 de julho de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L11.738.htm.

_____. Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 de janeiro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm.

_____. Ministério da Educação. *Portaria Normativa n. 9*, de 30 de junho de 2009. Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. Brasília, DF: MEC, 2009.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB n. 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. *Diário Oficial da*

União, Brasília, DF, 29 de maio de 2009, seção 1, p. 41-42. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf.

BRZEZINSKI, I. Políticas contemporâneas de formação de professores para os anos iniciais do ensino fundamental. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1139-1166, set/dez, 2008.

CANDAU, V. M. F. Formação continuada de professores. In: REALI, M. A.; MIZUKAMI, M. *Formação de professores: tendências atuais*. São Carlos: EDUFSCar, 1996.

CASSIANO, C. F. *O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)*. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

CHAILO, M. O. Retos y tensiones de la formación docente en el actual proceso de transformaciones. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 215-231, maio/ago. 2007.

CHIZZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. *Revista Portuguesa de Educação*. Universidade do Ninho, Braga – Portugal, n. 02, vol. 16, p. 221-236, 2003.

CRUZ, F. (coord.) et al. Comentários à Lei 4.320/64. São Paulo, Atlas, p. 15-174, 1999.

CRUZ, C. & RIBEIRO, U. *Metodologia científica: teoria e prática*. Rio de Janeiro.: Gisella Narcisi, 2003.

CUNHA, L. A. Contribuição para a análise das interferências mercadológicas nos currículos escolares. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 48. Set./dez. 2011.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ, Vozes, p. 199-206, 1997.

_____. Gestão democrática da Educação: exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, São Bernardo do Campo, vol. 18, nº2, jul/dez., p. 163-174, 2002.

DAVIS, C. L. F.; NUNES, M. M. R. et al. Formação continuada de professores: uma análise das modalidades e das práticas em estados e municípios brasileiros. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. Fundação Vítor Civita, São Paulo, n.2, nov. 2011.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de Pesquisa*, Campinas, n. 115, p.139-154, março/2002.

ESTEVE, J. M. Mudanças sociais e função docente. In: NÓVOA, Antonio. *Profissão professor*. Porto: Porto Ed., 1995.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FUSARI, J. C. *A educação do educador em serviço: o treinamento de professores em questão*. Dissertação (mestrado em Educação). São Paulo: PUC, 1988.

_____. *A formação continuada de professores no cotidiano da escola fundamental*. 1991. Disponível em: www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf.ideas12p025-034c.pdf.

GATTI, B. A. Formação continuada de professores: a questão psicossocial. *Cadernos de Pesquisa*, Campinas: Fundação Carlos Chagas/ Autores Associados, n. 119, p. 191-204, 2003.

_____. Análise das políticas públicas para a formação continuada no Brasil, na última década. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas: ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação/Autores Associados, v.13, n.37, p.57-70, 2008.

_____. Política de ciência e tecnologia e formação do pesquisador na área da educação. In: GARCIA, W. E. (org). *Bernadete A. Gatti: educadora e pesquisadora*. Belo Horizonte: Autêntica Editora. Coleção Perfis da Educação, v. 4, p. 117-148, 2011a.

_____. Estudos quantitativos em Educação. In: GARCIA, W. E. (org). *Bernadete A. Gatti: educadora e pesquisadora*. Belo Horizonte: Autêntica Editora. Coleção Perfis da Educação, v. 4, p. 79-103, 2011b.

_____. A questão docente: formação, profissionalização, carreira e decisão política. In: GARCIA, W. E. (org). *Bernadete A. Gatti: educadora e pesquisadora*. Belo Horizonte: Autêntica Editora. Coleção Perfis da Educação, v. 4, p. 205-220, 2011c.

_____. Os professores e suas identidades: o desvelamento da heterogeneidade. In: GARCIA, W. E. (org). *Bernadete A. Gatti: educadora e pesquisadora*. Belo Horizonte: Autêntica Editora. Coleção Perfis da Educação, v. 4, p. 161-170, 2011d.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. A formação continuada em questão. In: GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. (Coord.). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília – DF: UNESCO, p. 199-237, 2009.

GATTI, B. A.; NUNES, M. (org). *Formação de professores para o ensino fundamental: estudo de currículos das licenciaturas em Pedagogia, Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Biológicas*. São Paulo: Textos Fundação Carlos Chagas, v. 29, 2009.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: UNESCO, 2011.

GENTILI, P. A complexidade do óbvio. Os significados da privatização no campo educacional. In: GENTILI, P. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis, RJ, Vozes, p.72-100, 1998.

GENTILI, P. O consenso de Washington e a crise da educação na América Latina. In: GENTILI, P. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis, RJ, Vozes, p.13-39, 1998.

GUIMARÃES, J. L. *Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

HOUAISS, A. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUBERMAN, M. O ciclo de vida profissional dos professores. In: NÓVOA, A. (org.). *Vidas de professores*. 2 ed. Porto: LDA, p. 31-59, 1995.

IMBERNÓN, F. *Formação permanente do professorado: novas tendências*. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Professores sujeitos de sua formação e com identidade docente. In: _____. *Formação continuada de professores*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2010*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Sao_paulo.pdf. Acesso em: 10 de nov.2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS “ANÍSIO TEIXEIRA”. *Censo escolar 2010*. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/divulgacao_censo2010_revisao_04022011.pdf. Acesso em: 10 de nov.2011.

LIMA, R. S. *Formação continuada e a prática docente de professores dos anos iniciais do ensino fundamental de escolas particulares de Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

LIPPI, B. G. *Formação contínua de professores de Educação Física no Estado de São Paulo: quais as políticas em jogo?* Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2009.

LUDKE, M. & ANDRÉ, M. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, Ed. Pedagógica e Universitária, 1986.

MARCELO, C. Desenvolvimento profissional docente: passado e futuro. *Sísifo. Revista de Ciência da Educação*, nº 8, p. 7-22, jan/abr 2009. Disponível em: <http://sisifo.fpce.ul.pt>

MARTINS, A. M. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional?. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M. S. S. (orgs). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, p.151-176, 2004.

MARTINS, A. M.; PEREZ, J. R. R. *O processo de municipalização no Estado de São Paulo: mudanças institucionais e atores escolares*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Fapesp, 2002. (relatório final)

MENDES, A. O papel do Conselho Federal de Educação: geração, gestação e gestão – uma tentativa de comparação externa. Brasília: *Documenta*, nº284, 1984.

MERLEAU-PONTY, M. *Fenomenologia da percepção*. São Paulo: Martins Fontes (Trad.). 1994.

MILITÃO, S. C. N. *O processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo: uma análise do seu desenvolvimento na Região de Governo de Marília*. 2007. 228 f. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2007.

_____. Municipalização do ensino fundamental em São Paulo: o Fundef como divisor de águas. In: *Anais do IV Simpósio Internacional e VII Fórum Nacional de Educação: currículo, formação docente, inclusão social, multiculturalidade e ambiente*. UNESP/Rio Claro, 2010.

MORAES, R. C. C. Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa. *Primeira Versão* n.73. Campinas: IFCH-UNICAMP, março/1997, p.01-15.

MORAIS, D. C. B. de. *A formação de professores nos municípios da região metropolitana de Campinas*. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2007.

NICOLETI, J. E. *Ensino apostilado na escola pública: tendência crescente nos municípios da região de São José do Rio Preto-SP*. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara/SP: [s/n], 2009.

NÓVOA, A. *Os professores e a sua formação*. 3. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1997.

_____. Os professores na virada do milênio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 11-20, jan/jun. 1999.

_____. O regresso dos professores. *Comunicação da Conferência: Desenvolvimento profissional de professores para a qualidade e para a equidade da aprendizagem ao longo da vida*. Portugal: Ministério da Educação – Direcção-Geral dos Recursos Humanos da Educação, 2007.

NÚCLEO DE APOIO À MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO. *Editora COC*. Ribeirão Preto – SP. Disponível em: <http://www.coc.com.br/name/name.asp>. Acesso em: 02 de abr.2012.

OLIVEIRA, C. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M. S. S. (orgs). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 129-142.

OLIVEIRA, F. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 24-28, 1995.

OLIVEIRA, R. P. A municipalização do Ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. (org). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ, Vozes, p. 174-198, 1997.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. O público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, T; PERONI, V. (orgs.) *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade*. São Paulo, Xamã, p.137-154, 2005.

PERONI, V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do estado. In: ADRIÃO, T; PERONI, V. (orgs.) *Público e privado na educação: Novos elementos para o debate*. São Paulo, Xamã, p.111-127, 2008.

PERONI, 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 e Sociedade*. Campinas, vol.30, n. 108, p.761-778, out. 2009.

PIMENTA, S. G. Formação de professores: identidade e saberes da docência. In: _____. (Org.). *Saberes pedagógicos e atividade docente*. São Paulo: Cortez, 1999.

PRÓ – CONSELHO. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação: guia de consulta / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

POLETO, I. *Papel do Conselho Municipal da Educação na ação do município*. 1982. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 1982.

RICHIT, A. Avaliação da educação e formação continuada docente: horizontes e contradições nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.26, n.1, p. 173-193, jan./abr. 2010.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, p. 42-57, nov. 2001.

SALOMÃO, M. S. A. *Desafios da gestão escolar: o diretor de escola no contexto da política educacional paulista (1995-2001)*. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara/SP: [s/n], 2004.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Decreto n. 40.673, de 16.01.96. Institui o Programa de Ação Parceria Educacional Estado/Município para atendimento ao ensino fundamental. São Paulo: SEE, 1996^a. V. XLI.

_____. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Rural. Caracterização socioeconômica das regiões do Estado de São Paulo – Região Administrativa de Sorocaba. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=43>. Acesso em 31/01/2013.

_____. Decreto n. 41.054, de 29.07.96. São Paulo, 1996b.

_____. Decreto n. 45.777, de 26.04.01. São Paulo, 2001.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Educação*, v. 14, n. 40, p. 143-155, jan./abr. 2009.

SCHEIBE, L. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul.-set. 2010.

SILVA, M. L. R. A complexidade inerente aos processos identitários docentes. *Notandum*, Livro 12. FEUSP/Universidade do Porto, Portugal, p. 45-58, 2009.

SOUZA, D. T. R. de. Formação continuada de professores e fracasso escolar: problematizando o argumento da incompetência. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 477-492, set/dez. 2006.

SOUZA, S. Z. Avaliação de cursos: um componente de políticas de formação continuada de professores. In: SILVA, A. M. M; MACEDO, F. M.T. et al (orgs.). *Políticas educacionais, tecnologias e formação do educador: repercussões sobre a didática e as práticas de ensino*. Recife: ENDIPE, 2006b.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma de Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

TARDIF, M.; RAYMOND, D. Saberes, tempo e aprendizagem do trabalho no magistério. *Educação & Sociedade*, ano XXI, n.73, dezembro 2000.

TARDIF, M. *Saberes docentes e formação profissional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

TARDIF, M.; LESSARD, C. (orgs). *O ofício de professor: história, perspectivas e desafios internacionais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *UNCME-SP*. Disponível em: <http://www.uncmesp.org.br/polos.php>. Acesso em: 07 de jun.2011.

VAILLANT, D. Mejorando la formación y el desarrollo profesional docente em latinoamerica. *Revista Pensamiento Educativo*, Santiago del Chile, vol.41, n.2, p. 207-222, 2007.

VIEIRA, S. L. O público e o privado na educação; cenários pós-LDB. In: BRZEZINSKI, I. (org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. 3 ed. São Paulo, Cortez, p. 77-98, 2010.

APÊNDICES

ROTEIRO PARA ENTREVISTA – FORMAÇÃO DE PROFESSORES SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO*

*O termo Secretaria Municipal de Educação (SME) está sendo usado de forma genérica para designar o órgão responsável pela educação no município

Município:
Nome do Entrevistado:
Cargo/Função do Entrevistado:
Telefone para contato:
e-mail para contato:

Número de professores pertencentes ao quadro municipal:

Quantidade de professores: _____

Questões relativas à formação continuada de professores:

1) O município utiliza em sua rede de ensino o material apostilado da empresa X. A Secretaria de Educação (SME), através da sua equipe gestora, acha importante esse tipo de parceria? Por quê? A SME está satisfeita com o material fornecido? Por quê?

2) E os professores, a SME tem algum retorno sobre a satisfação deles? (Se resposta afirmativa, qual o instrumento ou meio utilizado para se detectar o grau de satisfação?)

3) De quem foi a decisão de adquirir o material apostilado? (prefeito, secretário, professores...). Qual(is) o(s) motivo(s) de tal decisão?

4) Com relação à formação continuada de professores, a empresa contratada para fornecer o material apostilado oferece algum tipo de formação? Quais os tipos? Quantas vezes no ano? É destinado a quais professores (Ed. Infantil, Ensino Fundamental, etc)? Algum tem prioridade? Por quê? No que consiste essa formação (conteúdo trabalhado)?

- 5) (Se a resposta do item anterior for afirmativa) A SME está satisfeita com as ações formativas promovidas pela empresa? Por quê?
- 6) Na visão da SME, os professores estão satisfeitos com tais ações? Como a SME faz a avaliação disso (possui instrumento ou meio de aferir o nível de satisfação dos professores – comentários, consultas, etc)?
- 7) A SME disponibiliza outras ações formativas aos professores? Quais? Em que horários? São frutos de parcerias com outros órgãos governamentais ou não-governamentais (quais?). São desenvolvidos pela própria SME (se for, quem são os responsáveis por essas formações). Estas ações se dirigem a quais níveis de ensino (algum tem prioridade)?
- 8) Quem decide sobre quais as ações formativas que serão utilizadas? Baseado em quais critérios (déficit na formação inicial, dificuldades em trabalhar com certos materiais, falta de reflexão na e da prática pedagógica, etc)
- 9) Dentro das ações formativas que o município possui, quais os mais efetivos (que dão resultado diretamente na sala de aula) na opinião da SME? Por quê? A SME tem como aferir isso(instrumento ou meio)?
- 10) A SME tem alguma dificuldade ou obstáculo para implantar ações de formação continuada? Quais? Como pretende superá-las?

ROTEIRO PARA ENTREVISTA – FORMAÇÃO DE PROFESSORES

PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE AVARÉ

Trabalho atual do Entrevistado: ☐ Professor na rede pública municipal ☐ Professor na rede pública municipal e estadual ☐ Professor na rede pública municipal e particular ☐ Professor na rede pública municipal, estadual e rede particular
Tempo de magistério na rede municipal:
Turno(s): Sala(s) que leciona:

*Está garantido o direito de anonimato do entrevistado

Questões relativas à formação continuada de professores:

- 1) Fale a sua opinião sobre a utilização de material apostilado na rede municipal de ensino adquirido junto às empresas privadas do setor educacional (Acha importante esse uso? Por quê?)

- 2) O município utiliza em sua rede de ensino o material apostilado da empresa X. Você está satisfeito com o material? Por quê?

- 3) Caso o município não fizesse mais uso de material apostilado, você concordaria com tal decisão? Por quê?

- 4) Fale sobre as ações formativas promovidas pela empresa fornecedora do material apostilado (Qual a sua opinião sobre elas? Está satisfeito?) Você sentiu mudanças na sua forma de trabalhar com os alunos? Como?

- 5) Você frequenta outras ações formativas? Quais? Promovidas pela SME? Qual a sua opinião sobre elas? Você sentiu mudanças na sua forma de trabalhar com os alunos? Como?

6) Na sua opinião, há a necessidade de outras ações formativas? Quais? Por quê? O que deveriam trabalhar (descreva como seriam essas ações).