



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Diretoria de Fiscalização – DF-1

São Paulo, 09 de março de 2007.

Senhora Diretora Técnica:

Em consonância com a brilhante iniciativa do Ilmo. Secretário Diretor Geral, Dr. Sergio Cerqueira Rossi - durante o recentíssimo **11º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria** - de solicitar que se manifestassem os funcionários da Casa sensibilizados para o problema da adoção do ensino apostilado por redes de educação municipais, submeto o presente texto à elevada consideração de Vossa Senhoria, com pedido de posterior encaminhamento ao ilustre Secretário Diretor desta E. Corte.

Devo iniciar observando que o recente episódio dos livros do MEC descartados pela Prefeitura de Taubaté após a adoção do sistema de ensino apostilado em sua rede de ensino (Revista *Isto É*, 20.12.06) teve, pelo menos, o grande mérito de trazer para o debate público questões de âmbito nacional que, infelizmente, consomem ser tratadas apenas por especialistas em educação.

O referido episódio remete, em primeiro lugar, à discussão do papel do município na área do ensino, tema especialmente caro aos educadores porque, no Brasil, a defesa do municipalismo iniciou-se justamente pela área de ensino através do incansável trabalho do professor **Anísio Teixeira** (1900-1971). Dirigente educacional com extensa ficha de relevantes serviços prestados em diversos pontos de nosso país, dentre os quais a fundação da Universidade Nacional de Brasília na qualidade de primeiro vice-reitor.

O saudoso mestre, já nos anos 1920, defendia que o ensino primário, em todo o país, deveria tornar-se encargo das Prefeituras. Em seu modelo, as escolas trabalhariam em conformidade com orientações emanadas de Conselho Municipais de Educação. Esses conselhos eram pensados como órgãos representativos da comunidade local, e estariam encarregados de traduzir grandes diretrizes nacionais (elaboradas por um Conselho Federal de Educação) para a realidade imediata. Seriam obtidas vantagens administrativas, sociais e, principalmente, pedagógicas porque, na visão de Anísio Teixeira, era esse o desenho institucional que garantiria a elaboração de currículos afinados com as problemáticas e com as culturas locais. Outro resultado esperado era que o professor trabalhasse não mais como um representante de poderes externos (um “cônsul”), mas como um agente da promoção da comunidade. Vale ressaltar que Teixeira propunha a municipalização exclusivamente do ensino primário em razão da impossibilidade, na época, de falar realisticamente da generalização obrigatória de toda a educação básica para o conjunto dos brasileiros. A fonte inspiradora dessas propostas era a antiga e bem sucedida tradição de conselhos municipais de educação nos Estados Unidos, desdobramento prático de um modelo de democracia focado nas



instituições políticas mais próximas e acessíveis ao cidadão comum. Dessa maneira, a reforma implicaria numa profunda mudança de mentalidade perante a gestão pública.<sup>1</sup>

Existe grande afinidade dessas idéias com temas centrais do debate posteriormente ocorrido entre teóricos da educação:

1. A noção de que, no âmbito educacional, é marca típica do Estado totalitário a imposição de uma única filosofia, tendente a se desdobrar numa forma única de trabalhar. Em contraponto, a pluralidade de concepções pedagógicas, a efetiva participação da comunidade na gestão escolar, a liberdade de ensinar e de pesquisar são entendidas como marcas essenciais da educação praticada sob os signos da democracia e da defesa dos valores basilares da nossa melhor tradição civilizatória;
2. O conceito de que educação eficiente é aquela focada não no *ensino*, mas na *aprendizagem*. Ou seja, ao invés de tratar os alunos como cabeças vazias nas quais se deva introjetar conteúdos, o trabalho educacional deve partir de um diagnóstico preciso das experiências e valores culturais da clientela atendida para que sejam organizadas situações e estratégias pedagógicas compatíveis com a realidade próxima ao estudante que enfatizem seu papel criativo. Em outros termos, que transformem a experiência educacional numa ação efetiva de emancipação humana, promovendo uma compreensão da realidade mais bem fundamentada e dotando o aluno das competências necessárias à sua plena inserção cidadã no jogo democrático, no mercado de trabalho e na vida cultural e científica do país e do mundo. Uma conseqüência muito importante de tal ideário é a valorização do professor que precisará de boas condições de trabalho e constante reciclagem profissional para realimentar o processo.

Portanto, a adoção de um sistema de ensino apostilado em toda uma rede municipal de ensino por iniciativa do Prefeito ou do Secretário da Educação significa o retrocesso a etapas superadas da história da educação brasileira, sob a égide não de um regime político autoritário, mas de considerações puramente imediatistas. Para esse ponto, é preciso afirmar a **ilegalidade de uma decisão dessa natureza pelo titular do Poder Executivo ou pelo dirigente educacional**, pois a Lei Federal 9.394/96 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), da qual ainda falaremos, dispõe que:

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

**I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;** (...)

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

**I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;**

<sup>1</sup> Conselho Estadual de Educação de São Paulo. *Conselhos Municipais de Educação no Estado de São Paulo: São Paulo*, CEE, 1995, Série Estudos e Normas, nº. 03, pp. 10-12. Ver também Santos, Heloisa Occhiuzze dos. *O Fundef, a Municipalização do Ensino em São Paulo*, e o Ideário Pedagógico Municipalista de Anísio Teixeira, s.d., texto disponível em [abe1924.org.br/trabalhos1.htm](http://abe1924.org.br/trabalhos1.htm).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Diretoria de Fiscalização – DF-1

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo **a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino.**

Somente numa interpretação abusiva da legislação educacional brasileira - em aberto confronto com seu espírito humanista, federativo, democrático e descentralizador - é que se poderia conceber como aceitável a usurpação de atribuições fundamentais de ensino - expressamente definidas como próprias da escola e dos professores - por dirigentes do Poder Executivo Municipal.

Certamente, era em outro sentido que pensavam o professor Anísio Teixeira e outros vinte e quatro educadores, homens e mulheres, que lançaram o “Manifesto dos Pioneiros da Educação” no ano de 1932.

Desse momento em diante, ao longo do século XX, as resistências à municipalização do ensino derivaram, de um lado, da persistência de práticas políticas escoradas na concentração de recursos nas esferas superiores da administração pública, bem como da permanência de concepções autoritárias dentro e fora do campo educacional. Por outro lado, sempre existiram temores legítimos – infelizmente, bem fundamentados na história recente e pregressa de nosso país - de que a descentralização seria apenas de responsabilidades e obrigações, sem a garantia simultânea de recursos financeiros, o que tão-somente expandiria as demandas para municípios que, em geral, já estavam bastante endividados e combalidos.

Portanto, não é casual que a então nova Lei de **Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (LDB, Lei Federal **9.394**, de 1996), elaborada de acordo com os parâmetros democráticos da Constituição de 1988, tenha sido seguida, quatro dias depois de sua publicação, pela LF **9.424/96** que criou o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)**.

Atualmente, a **Emenda Constitucional nº. 53**, de 19.12.2006, e a **Medida Provisória 339**, de 28.12.2006, trouxeram aperfeiçoamentos da maior importância:

- Ao especificar, no Art. 7º da Constituição, que a assistência gratuita aos filhos e dependentes do nascimento até cinco anos de idade (prevista anteriormente para até os seis anos) ocorrerá **em creches e pré-escolas**, em consonância com a expansão do ensino fundamental de oito para nove anos;
- Ao expandir a competência do Município do ensino fundamental e da pré-escola para toda a **educação infantil**;
- Ao prever um plano de investimento de quatorze anos, o **FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)** com um conjunto de critérios mais precisos para transferência de recursos entre os diversos níveis de governo, bem como para um melhor controle e fiscalização de gastos.

Outra decisão importante fora tomada em 1995, com a extinção do Conselho Federal de Educação, passando a operar em seu lugar o Conselho **Nacional** de Educação. Mudança de terminologia significativa porque, de certo modo, “Federal” pressupõe a existência de unidades *federadas* abaixo dele, com certo grau de autonomia, mas, de



alguma forma, dependentes. “Nacional”, por sua vez, pelo menos no nível conceitual, não tem necessariamente tal vínculo.<sup>2</sup> Em grande medida, foi isso que aconteceu, pois a legislação passou a prever que União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizarão os respectivos sistemas de ensino em regime de **colaboração** (LF 9.394/96, art. 8º) e que os Municípios poderão optar ou por organizar um sistema próprio de educação, ou por constituir um sistema único de ensino básico com seus Estados (Art. 12, mesma lei). Isto significou um rompimento radical com a legislação educacional anterior porque, no novo quadro, **a rede municipal só se reporta ao Conselho Estadual de Educação se seu município não organizar um sistema de educação próprio.**

O termo “colaboração” assume sentidos bastante precisos na nova ordem jurídico-educacional. Por exemplo, a relação de subordinação entre os Conselhos Estadual e Nacional, se não foi extinta por completo, foi muito atenuada. Assim, por exemplo, o Parecer nº. 007/98 da Câmara de Educação Básica - CEB - do Conselho Nacional de Educação esclarece que em nenhum dispositivo legal há previsão de que o Conselho Nacional de Educação ou alguma de suas Câmaras (duas: Educação Básica e Educação Superior) funcione como instância recursal contra decisões de Conselhos Estaduais.

O Conselho Nacional de Educação, conforme a LF 9.131/95, Art. 7º, tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação, “de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do *Plano Nacional de Educação*;<sup>3</sup>
- b) manifestar-se sobre questões que abrangem mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Note-se que Conselho Nacional de Educação não dispõe de uma rede de instituições federais de ensino sob seu controle direto, tal como previsto para os conselhos dos Estados e municípios em suas respectivas áreas de jurisdição.

<sup>2</sup> CEE, 1995, pp. 9/10, opinião citada.

<sup>3</sup> **O Plano Nacional de Educação** é um extenso texto aprovado em 2000 pelo Congresso Nacional, e terá vigência por dez anos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Diretoria de Fiscalização – DF-1

No Estado São Paulo, a implantação desse novo marco legal implicou em alterações profundas que só ocorreram efetivamente a partir da promulgação da Lei Estadual de nº. 9.143/95 e das Deliberações CEE nº. 6 e 9/95 que tratam da criação de Conselhos de Educação pelos municípios.

Assim, no ano de 1996, dentre os 625 municípios paulistas, **apenas 46 (quarenta e seis) possuíam Conselhos Municipais de Educação funcionando regularmente.** Em 91 (noventa e um) outras localidades, Conselhos tinham sido criados, sem ainda funcionar. 288 municípios manifestaram pretender criar seus Conselhos de Educação em algum momento; enquanto 115 não pretendiam constituir tais órgãos e um grupo de 72 prefeituras nada afirmou em resposta a consulta específica feita pelo Conselho Estadual de Educação. Entre as cidades que declararam ter Conselhos de Educação em funcionamento, são notórias as ausências de Campinas, Santo André, Diadema, São José do Rio Preto, Presidente Prudente, Araraquara, Jundiaí, Santos e Bauru.<sup>4</sup> A situação das redes municipais de ensino em funcionamento na época era parecida:

**Tabela 2 – Estado de São Paulo - Número de municípios paulistas com rede própria de ensino fundamental – 1996 - 1998**

Municípios	1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Com rede EF própria	121	19	411	64	442	69
Sem rede EF própria	504	81	234	36	203	31
<b>Total de municípios do Estado</b>	<b>625</b>	<b>100</b>	<b>645</b>	<b>100</b>	<b>645</b>	<b>100</b>

Fonte: Censos Escolares do MEC, 1996, 1997 E 1998.<sup>5</sup>

Entre a primeira e a quarta série, existiam, oficialmente, 422 mil crianças matriculadas em escolas municipais de ensino fundamental no Estado de São Paulo, a maior parte delas estudando na Capital e em cidades grandes como Ribeirão Preto, Campinas e Santos, as quais (como visto), não necessariamente tinham conselhos educacionais em funcionamento. Em 2003, a estatística saltara para 1.485.700 alunos na mesma faixa etária atendidas por redes municipais no Estado.<sup>6</sup>

Tal crescimento realizou-se em detrimento da participação da Secretaria de Estado da Educação junto à mesma faixa educacional:<sup>7</sup>

<sup>4</sup> CEE, 1995, pg. 14.

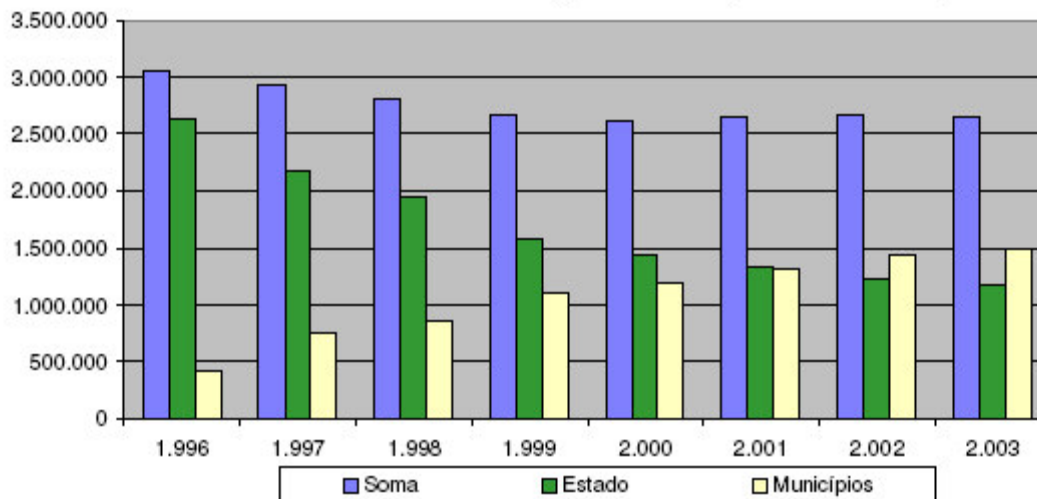
<sup>5</sup> Marcos Edgar, (coord.) e Gil, I-Juca-Pirama Camargo. *Municipalização do ensino no Estado de São Paulo: Impactos do Fundef no atendimento municipal (Relatório Final)*. São Paulo: 1999, Ação Educativa, pg. 22. Texto disponível em [www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org).

<sup>6</sup> Callegari, Cesar. *Uma nova supervisão para um novo mapa educacional paulista*, pg. 1. S. D. Texto disponível em [www.cesarcallegari.com.br/artigos](http://www.cesarcallegari.com.br/artigos).

<sup>7</sup> Idem, ibidem, pg. 2



Estado de São Paulo  
Matrícula Inicial no Ensino Fundamental Regular Público (de 1ª a 4ª Séries)



O FUNDEF, sem dúvida alguma, foi o grande impulsionador desta transformação, no qual um aspecto deve ser ressaltado: **cerca de 80% dos municípios paulistas têm redes próprias de educação há menos de doze anos.**

**Ora, conforme apontado pela revista *Isto É*, edição de 20/12/06, cento e vinte e nove (129) prefeituras de pequeno e médio porte tinham adotado o ensino apostilado em suas redes de educação (Note-se que cidades maiores permanecem distantes desta discussão). Ou seja, é justamente entre municípios com tradição educacional mais recente e mais frágil que estão prosperando as opções pelo apostilamento.**

O grande problema é que, no campo dos recursos humanos, a constituição de uma rede de educação não demanda apenas a contratação de professores, diretores e de outros funcionários porque é preciso propiciar suporte técnico-pedagógico às escolas, além de supervisionar estabelecimentos particulares. Igualmente essenciais são ações continuadas de formação de professores (“reciclagem”) que, naturalmente, devem estar em consonância com diagnósticos e com o planejamento estratégico de ações do sistema. Atividades que requerem a contratação de recursos humanos específicos e que geram uma cultura técnico-pedagógica específica, expressa em documentos, publicações e, principalmente, servidores qualificados e experientes. Um trabalho que requer anos e anos de investimentos pacientes e bem planejados.

Vejamos, por exemplo, o caso de Porto Feliz, cidade citada pela edição de 20.12.2006 da revista *Isto É* como destinadora de R\$ 600.000,00 anuais para a empresa COC por conta de contrato de fornecimento de apostilas para a rede municipal de ensino. No site oficial do IBGE, consta, para 2006, a estimativa oficial de **51.854 habitantes** no município. Os dados relativos à educação são os do próximo quadro.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

7

1ª Diretoria de Fiscalização – DF-1

## Município de Porto Feliz/SP Estatísticas Educacionais - 2005

<b>Ensino Pré-escolar</b>	nº. de Matrículas	nº. de docentes	nº. de escolas
Escola pública estadual	0	0	0
Escola pública federal	0	0	0
<b>Escola pública municipal</b>	<b>1.253</b>	<b>59</b>	<b>7</b>
Escola privada	100	9	3
Total	<b>1.353</b>	<b>68</b>	<b>10</b>

<b>Ensino Fundamental</b>	nº. de Matrículas	nº. de docentes	nº. de escolas
Escola pública estadual	3.014	193	6
Escola pública federal	0	0	0
<b>Escola pública municipal</b>	<b>2.995</b>	<b>168</b>	<b>12</b>
Escola privada	663	61	3
Total	<b>6.672</b>	<b>422</b>	<b>21</b>

<b>Ensino Médio</b>	nº. de Matrículas	nº. de docentes	nº. de escolas
Escola pública estadual	2.031	149	6
Escola pública federal	0	0	0
<b>Escola pública municipal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Escola privada	175	32	2
Total	<b>2.206</b>	<b>181</b>	<b>8</b>

Fonte: cidade@, página do site do IBGE dedicada aos municípios.

É preciso tomar alguns cuidados com esses dados, pois é comum que professores trabalhem em mais de uma rede e em mais de um nível de ensino. Por outro lado, a recente **Medida Provisória 339/06** definiu o FUNDEB como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos **Profissionais da Educação**, expressão diferente da definição genérica adotada pela LF 9.424/96, do antigo FUNDEF. Estão agora contemplados pela referida Medida Provisória, expressamente, os docentes e os “profissionais que ofereçam suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica” em efetivo exercício (MP 339/06, Art. 22, parágrafo único, inciso II).

Portanto, para o caso concreto de Porto Feliz, o número de profissionais de educação a considerar é diferente da bruta dos professores de pré-escola com os do ensino fundamental contratados pelo Município. Suporemos, apenas para efeito de cálculo (de forma provavelmente exagerada) que os diretores, coordenadores pedagógicos, supervisores, etc. elevem o total de profissionais do magistério (nos termos adotados pelo FUNDEB) para 300 (trezentos) educadores.

Além disso, supondo que o número publicado pela revista *Isto É* esteja correto (**R\$ 600.000,00** de gastos com apostilas do COC por ano) e que não haja informações



relevantes não consideradas, é difícil não pensar que se trata de um caso clássico de política pública equivocada.

Afinal, dividindo os **R\$ 600.000,00** por trezentos educadores, teríamos **R\$ 2.000,00** para cada profissional do ensino, verba suficiente para:

- Promover oficinas de formação para o conjunto dos educadores, dentro de um planejamento adequado;
- Realizar um **programa de formação em nível de pós-graduação para um grupo restrito de especialistas de educação e professores escolhidos nas escolas** que, paralelamente, poderiam trabalhar como multiplicadores do que lhes fosse ensinado junto ao conjunto do magistério municipal. A base para tal sugestão é um convênio já em curso entre a Secretaria de Estado da Educação e a Universidade Estadual de Campinas que propicia especialização “*latu sensu*” a docentes escolhidos nas Diretorias de Ensino por meio de concursos internos.

Na verdade, no caso em consideração, o ônus da prova inverte-se: se realmente existe a disponibilidade de recursos financeiros ora considerada, por que seria mais interessante para o Município de Porto Feliz gastar todo ano **R\$ 600.000,00** com apostilamento, ao invés de adotar um programa de trabalho nos moldes acima sugerido? Para que gastar se o Ministério da Educação oferece livros gratuitamente?





## CONCLUSÕES

(1) Portanto, uma objeção fundamental contra a adoção de ensino apostilado em **toda uma rede escolar** (não numa escola isolada, por conta de seu debate interno) é que **uma única filosofia e um único padrão** de material didático reduzem o debate pedagógico drasticamente: o trabalho de pensar a educação restringe-se à empresa fornecedora de material; os professores tornam-se simples reprodutores de coisas elaboradas previamente por profissionais fora da realidade concreta de suas escolas.

(2) A empresa fornecedora das apostilas poderia, em tese, promover atividades de formação de professores ou até mesmo realizar acompanhamento e supervisão das escolas, se houver disposição do governo municipal para gastar recursos dessa forma. Mas, que sentido haveria em tais atividades de formação já que o material de sala de aula já chega pronto?

(3) O mais provável, nesse contexto, é que esgotada a vigência de contrato, muitas das insuficiências de formação e atualização profissional dos professores não tenham sido superadas.

(4) O **Plano Nacional do Livro Didático** é uma experiência vitoriosa nacionalmente, iniciada no longínquo ano de 1929 com a criação do Instituto Nacional do Livro (INL). Conforme dados oficiais do MEC, somente em 2006, foram distribuídos **72.655.906** livros e periódicos - incluídos 40.030 livros em Braille para 3.443 alunos - com previsão de superar a marca dos 120 milhões em 2007. Um acervo de comprovada qualidade pedagógica, submetido ao crivo de eminentes professores das nossas universidades, distribuído sem custos para os municípios, no qual são oferecidas inúmeras opções em cada área. Assim, torna-se impossível não perguntar: **o que poderia existir de tão particular nos municípios que optaram por sistemas de apostilas de empresas de ensino** – apostilas, aliás, não submetidas à fiscalização do MEC - **que justificasse a rejeição do “apostilamento” com os livros do Ministério da Educação?** Por que não gastar o dinheiro das apostilas com a formação de professores? Por que a pretensão de oferecer um produto supostamente mais sofisticado – numa área em que ainda urge realizar tarefas as mais básicas e elementares - se o “bom e barato” é de qualidade garantida?

(5) Não é redundante insistir que a forma de contratação dessas apostilas merece os devidos esclarecimentos. **Houve licitação? Editais e contratos de fornecimento foram enviados a esta E. Corte?** Aproveito para apresentar minha própria opinião contrária a quaisquer alegações de “singularidade de objeto” nessas contratações. Primeiro, porque seria preciso proceder a uma criteriosa comparação com as opções oferecidas pelo MEC. Segundo e mais importante, porque **qualidade de ensino não é um “produto” que possa ser vendido separadamente de bons professores e boas condições de trabalho para o docente**. As alegações de que os sistemas de ensino apostilado preparariam melhor os alunos para o vestibular devem, em meu entender, ser igualmente rejeitadas pela razão primária de que a educação é algo que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Diretoria de Fiscalização – DF-1

visa à formação integral do ser humano, não um momento particular de sua vida. Em todo caso, não é demais assinalar que argumentações desse tipo não são válidas para os municípios – focados no ensino infantil e fundamental. De qualquer forma, se as autoridades educacionais entenderem que a escola pública é mesmo deficiente na preparação dos estudantes para o vestibular, por que não enfrentar o problema como um desafio da rede pública?

**(6)** Por último, devo reafirmar que **materiais didáticos de qualidade eventualmente superior só terão eficácia se estiverem a serviço de professores capacitados e motivados**, com adequadas condições de trabalho, sob pena dos pacotes de apostilas transformarem-se em novos candidatos para remessa para a reciclagem de papéis.

O FUNDEB foi amplamente discutido na sociedade brasileira. É um plano de trabalho para os próximos quatorze anos que ambiciona aprofundar os muitos avanços que o FUNDEF propiciou anteriormente. Coisa de estadistas!

Eram essas as considerações que tinha a apresentar.

Saudações fraternas e cordiais.

**Elcio Siqueira**

Auxiliar de Fiscalização, Doutorando em História pela UNICAMP

DF-1