

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

PARTIDOS POLÍTICOS E TRAJETÓRIAS DA POLÍTICA EDUCACIONAL
MUNICIPAL: UM ESTUDO SOBRE UMA ADMINISTRAÇÃO DO PFL EM CURITIBA
E DO PT EM LONDRINA (2001-2004).

Tese de doutorado apresentada ao Programa de
Pós-graduação da Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo para obtenção do
título de doutor em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e
Educação, Doutorado.

Orientador: Prof. Dr. Rubens Barbosa de
Camargo.

2008

São Paulo

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E DE PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

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

379.5(81.62) Gouveia, Andréa Barbosa

G719p

Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004) / Andréa Barbosa Gouveia; orientação Rubens Barbosa de Camargo. São Paulo: s.n., 2008.

270 p. : il. , tabs., siglas + anexos

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Política educacional – Curitiba, Londrina 2. Financiamento da educação 3. Educação- Paraná 4. Partidos políticos I. Camargo, Rubens Barbosa de, orient.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Andréa Barbosa Gouveia

Partidos Políticos e Trajetórias da Política Educacional Municipal:

Um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina.

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de doutor.

Área de concentração: Educação, Estado e Sociedade.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo

Universidade de São Paulo Assinatura _____

Profa. Dra. Lisete Regina Arelaro

Universidade de São Paulo Assinatura _____

Profa. Dra. Nalú Farenzena

Universidade Federal do Rio Grande do Sul Assinatura _____

Prof. Dr Romualdo Portela de Oliveira

Universidade de São Paulo Assinatura _____

Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

Universidade Federal do Paraná. Assinatura _____

Para Minero, companheiro de vida e
cada dia mais cúmplice.
Para meus pais, sempre presentes.

Agradecimentos

Há muitos tipos de agradecimentos a serem feitos no final de uma caminhada longa como a do doutorado. Primeiro há os agradecimentos institucionais, entre estes, agradecimentos àqueles que contribuíram com o trabalho abrindo espaços na administração pública para que a pesquisa fosse possível, e os especiais para os amigos que acompanharam a jornada.

Os agradecimentos institucionais:

Ao Departamento de Planejamento e Administração Escolar do Setor de Educação da UFPR, pela possibilidade de afastar-me das atividades integralmente por três anos e meio.

À CAPES pela bolsa do Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica.

Aos professores do Curso de Metodologia Quantitativa em Ciências Humanas, do Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFMG, pela oportunidade de mergulhar nesta seara. À Fundação Ford pelo financiamento para o curso na UFMG.

À Secretaria Municipal de Educação de Londrina e à Secretaria Municipal de Educação de Curitiba pela autorização para realizar a pesquisa. Especialmente à equipe da Gerência de Gestão Escolar da Secretaria Municipal de Educação de Londrina pela ajuda intensa e às direções das escolas municipais de Curitiba que me receberam cordialmente.

Os agradecimentos especiais:

Ao meu orientador, desde o mestrado, sempre rigoroso e solidário.

Aos professores da banca de qualificação, Romualdo e Nalú, pelos desafios propostos.

Aos meus irmãos Junior e Rodrigo, pela solidariedade; ao meu sobrinho Henrique pela alegre presença na nossa vida. Aos meus entes “mineiros”, especialmente aos meus sogros, Carlos e Iraci, pelo carinho mesmo a distância.

Ao meu tio José Gouveia, com quem compartilho a paixão por aprender e à minha Tia Edite pela acolhida sempre amorosa em Londrina.

Aos amigos do NUPE pela possibilidade de trabalhar junto, especialmente à Tais e ao Ângelo pela experiência cotidiana do trabalho coletivo. Aos colegas da Rede de Financiamento pelas diversas oportunidades de aprendizagem. Aos amigos que mesmo indiretamente ajudaram nesta caminhada Gladys, Ana Lorena, Marcinha, Rose.

Às companheiras de grupo de orientação (GERUB), nossos encontros mensais certamente tornaram a caminhada mais interessante e prazerosa. Especialmente à Rosana Cruz e à Márcia Jacomini grandes amigas com quem espero continuar trabalhando.

...em volta dessa mesa
velhos e moços lembrando
o que já foi
em volta dessa mesa
existem outros falando
tão igual
em volta dessas mesas
existe a rua
vivendo seu normal
em volta dessa rua
uma cidade sonhando
seus metais

Conversando no Bar

(Milton Nascimento e Fernando Brant)

Resumo

A questão principal desta tese é a análise da política educacional municipal em gestões de partidos políticos de perfil divergente no espectro político brasileiro. As gestões municipais analisadas foram do PFL em Curitiba e do PT em Londrina, cidades do Paraná, no período de 2001-2004. A metodologia de pesquisa foi documental e incluiu tanto dados diretos das administrações municipais (relatórios, orçamento, legislação etc.) quanto dados indiretos, em especial do INEP/ MEC. Para a análise, construiu-se uma matriz de comparação entre projetos de esquerda e de direita na administração municipal e no debate educacional. A matriz sustenta-se em alguns pressupostos teóricos: concepção de Estado como espaço de disputa entre classes e frações de classes (POULANTZAS, 1985); o reconhecimento de que tais disputas implicam processos em que o poder público parece desnecessário pela despolitização das explicações acerca da ação do Estado (OLIVEIRA, F. 1999; BORON, 2001) e o reconhecimento de que em tais disputas há inovações que repolitizam este debate (AVRITZER, 2000). No campo da educação o pressuposto é de que a política pública incorpora uma perspectiva de justiça social e sobre o papel do Estado (FIGUEIREDO, 1997) e que, em especial a política educacional expressa uma concepção de sociedade (GRAMSCI, 1978; FREIRE, 2000). A matriz de comparação de projetos educacionais procurou ser resultado da experiência brasileira nas administrações públicas pós-ditadura e do diálogo com a literatura especializada. Tal matriz busca radicalizar os projetos educacionais em disputa na realidade brasileira em diferentes âmbitos da política educacional: condições de acesso, proposta pedagógica, gestão do sistema e da escola, financiamento da educação e as condições dos trabalhadores. Esta radicalização permitiu definir que, para esta tese, um projeto de esquerda tende a afastar-se das soluções de mercado enfatizando a realização do direito à educação como tarefa pública, enquanto um projeto de direita tende a buscar no próprio mercado soluções para o atendimento da população; assim como um projeto de esquerda pressupõe participação institucionalizada nos processos decisórios, enquanto à direita, ainda que haja estratégias de participação, esta se faz numa perspectiva subordinada. Na análise dos casos optou-se por aprofundar a comparação nos âmbitos do acesso à escola; da gestão do sistema e das escolas em cada cidade e do financiamento da educação municipal. Se para construir a matriz que definiu o que seria um projeto de esquerda e de direita a opção foi por radicalizar os extremos, a análise dos casos buscou o oposto: captar os movimentos contraditórios da administração pública que dialoga com os extremos e constrói soluções possíveis para responder aos diferentes projetos. Que respostas e que perspectivas são mais fortes em cada gestão dependerá das forças presentes em cada contexto, tais forças foram aqui sintetizadas em termos partidários. Quanto aos resultados, em geral, pode-se afirmar que a pesquisa permite identificar no âmbito da gestão da escola e da rede diferenças significativas entre as administrações do PFL e do PT; em termos de acesso as diferenças são pouco significativas e em termos de financiamento foi possível identificar nuances que diferenciam a ação das administrações.

Palavras chave: educação; partidos políticos; política educacional municipal; financiamento da educação.

Abstract

The main issue in this thesis is the analysis of the municipal education policies in the management of different political parties of divergent profiles according to the Brazilian political specter. The municipal administration analyzed was the PFL in Curitiba and PT in Londrina, cities in Paraná, during the period of 2001-2004. The research methodology was documented and involved the direct basis of the municipal administrations (reports, revenue, legislation,...) as well as the indirect basis, specially of the INEP/ MEC. For the analysis the author specifically built a matrix of comparison between projects of left and right in the municipal administration and in the educational context. The matrix is supporting in some concept: conceit of State how space of dispute between class and class fraction (POULANTZAS, 1985); in recognizing of this dispute implicate process which the public power looking unnecessary due to absence of politicize in the interpretation about the State action (OLIVEIRA, F. 1999; BORON, 2001) and the recognizing of innovations in the disputes that re-politicize the discussion (AVRITZER, 2000). In the education context the supporting is that public police is embodying a perspective about social justice and State responsibility (FIGUEIREDO, 1997), and in special the education police express a concept about the society (GRAMSCI, 1978; FREIRE, 2000). The comparison matrix for educational projects tried to be a result of the Brazilian experience in the post-military public management and the result of the dialogue with specialized literature. This matrix tries to radicalize the educational projects in the dispute in the Brazilian context in different scopes of the educational policies: access conditions, pedagogical proposals, management of the school and the education system, education financing and the conditions for the education workers. This radicalization allowed to define that, for this thesis a left project tends to get away from the market solutions to emphasize the accomplishment of the right to the education as a task of the public power. On the other hand, a right project tends to look for solutions in the market itself, for the population assistance. Thus, a left project implies in the participation of the people in the institutional decisive processes while in the right one, even having participation strategies, this process goes on in a subordinate perspective. In the concrete analysis of the municipal cases, the decision was to get a deep comparison in the scopes of the school access, the management of the schools and the municipal education net, and the financing of the municipal education. If in the building of the matrix which defined what would be a left or a right project, the option was to radicalize the extremities, the analysis of the cases searched exactly the opposite: catch the contradictory movements of the public administration which mediate the extremities and build possible solutions to answer different projects. Which answers and perspective are the strongest in each management will depend on the allied forces present in each context. These allied forces were here characterized as parties. About the results, in general terms, it can be affirmed that the research allows to identify, mainly in the scope of the school management and of the nets administration, that there is a significant difference between PT and PFL. In terms of access to the schools, the differences are not significant and in terms of the education financing it was possible to identify shades that show differences between the administration of PT and PFL.

Key words: education; politic parties; municipal politic education; education financing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras:

Gráfico 1: Percentual de participação de redes estaduais e municipais na oferta de ensino fundamental – Brasil e Paraná	43
Figura 2.1: Direita – esquerda	79
Figura 2.2: Distribuição dos partidos no Brasil (1999-2004)	87
Figura 3.1: Direita – esquerda	127

Lista de Quadros:

Quadro 1.1: Distribuição de competências na área social	42
Quadro 3.1: Características da política educacional em dois eixos: direita e a esquerda	123
Quadro 4.1: Evolução dos estabelecimentos na rede municipal de ensino de Curitiba	188
Quadro 4.2: Tipologia das escolas para repasse de recursos Curitiba	202
Quadro 5.1: Educação em disputa – questões para política municipal	208

Lista de Tabelas

Tabela 1: Desenho da amostra de escolas em Londrina e Curitiba	24
Tabela 1.1: Acesso à educação básica no Brasil durante o século XX	28
Tabela 1.2: Matrícula no ensino obrigatório por dependência administrativa – Brasil	28
Tabela 1.3: Matrícula no ensino obrigatório – Paraná 1978-1988	37
Tabela 1.4: Despesas com educação em 1983 por esfera de governo	38
Tabela 1.5: Percentual de participação das matrículas na educação básica por etapa e modalidade na rede pública paranaense	44
Tabela 1.6: Recursos do FUNDEF no Paraná – 2001-2006	45
Tabela 1.7: Despesas em MDE na rede estadual de ensino e nas redes municipais do PR (2001-2005)	45
Tabela 2.1: Percepção sobre posicionamento de partidos no Brasil	89
Tabela 4.1: Produto Interno Bruto (PIB) Municípios do Paraná – 2000-2003	152
Tabela 4.2: Resumo de receitas de impostos inclusive transferências – Londrina 2000-2004.....	155
Tabela 4.3: Resumo receita e despesa – Londrina 2000-2004	156
Tabela 4.4: Despesas por função Londrina 2001-2004.....	156
Tabela 4.5: Receita para educação Londrina 2001-2004	157
Tabela 4.6: Evolução da Rede Municipal de Ensino de Londrina – 1942-1970.....	159
Tabela 4.7: Matrícula inicial por dependência administrativa em Londrina.....	160
Tabela 4.8: Movimento da matrícula na rede municipal de ensino de Londrina 2000-2004	160
Tabela 4.9: Condições dos estabelecimentos de ensino fundamental – Londrina 2003.....	161
Tabela 4.10: Condições dos estabelecimentos de educação infantil – Londrina 2003.....	162
Tabela 4.11: Quadro de servidores da SME de Londrina.....	162
Tabela 4.12: Despesas por Categoria Econômica SMEL- 2001-2003.....	163
Tabela 4.13: Recursos do Programa de Subvenção Social as APMs e APFs – Londrina 2001-2004.....	175
Tabela 4.14: Recursos do Programa de Subvenção Social as APMs – Londrina – dados da amostra (nominais).....	175
Tabela 4.15: Recursos administrados pelas escolas da amostra – Londrina 2003.....	177

Tabela 4.16: Resumo de receitas de impostos inclusive transferências – Curitiba 2001-2004	184
Tabela 4.17: Resumo receita e despesa – Curitiba 2001-2004.....	184
Tabela 4.18: Despesas por função Curitiba 2001-2004.....	185
Tabela 4.19: Receita para educação Curitiba 2001-2004	186
Tabela 4.20: Rede municipal de ensino de Curitiba 2001-2004.....	188
Tabela 4.21: Perfil dos estabelecimentos de ensino fundamental em Curitiba.....	189
Tabela 4.22: Perfil dos estabelecimentos de educação infantil – Creche- em Curitiba	190
Tabela 4.23: Funções docentes na Rede Municipal de Ensino de Curitiba.....	190
Tabela 4.24: Despesa por categoria econômica na SMEC 2001-2004	191
Tabela 4.25: Resultado da eleição para diretores na rede municipal de ensino de Curitiba - 2005.....	193
Tabela 4.26: Dados do Programa de Descentralização Curitiba.....	203
Tabela 4.27: Recursos do Programa de Subvenção Social as APPFs – Curitiba – dados da amostra (nominais).....	203
Tabela 4.28: Recursos administrados pelas escolas em 2003 – Curitiba.....	205
Tabela 5.1: Acesso à educação infantil nas redes municipais de Curitiba e Londrina- 2001-2004.....	210
Tabela 5.2: Acesso ao ensino fundamental nas redes municipais de Curitiba e Londrina- 2001-2004.....	213
Tabela 5.3: Rendimento Escolar nas redes municipais de Curitiba e Londrina.....	214
Tabela 5.4: Atendimento à educação especial nas redes municipais de Curitiba e Londrina- 2001-2004.....	217
Tabela 5.5: Atendimento à EJA nas redes municipais de Curitiba e Londrina- 2001-2004.....	218
Tabela 5.6: Condições dos estabelecimentos de ensino nas redes municipais de Curitiba e Londrina – 2000-2004.....	220
Tabela 5.7: Condições de Acesso a Escola nas redes municipais de Curitiba e Londrina – 2001-2004.....	222
Tabela 5.8: Características da gestão da rede municipal de ensino e da escola em Curitiba e Londrina – 2001-2004.....	225
Tabela 5.9: Número de membros do conselho escolar em Londrina e Curitiba.....	228
Tabela 5.10: Número de representantes por seguimentos nos conselhos escolares de Curitiba.....	229
Tabela 5.11: Ano de posse informado por cidade da escola.....	230
Tabela 5.12: Segmento que preside o conselho em 2004 por cidade da escola.....	230
Tabela 5.13: Receita municipal, por habitante e por matrícula, em Curitiba e Londrina -2001-2004.....	234
Tabela 5.14: Despesa declara em MDE, por matrícula, em Curitiba e Londrina, 2001-2004.....	235
Tabela 15: Percentual de participação das despesas por categoria econômica na despesa da Secretaria Municipal de Educação; Curitiba e Londrina; 2001-2004.....	236
5.16: Recursos Descentralizados para escolas – Curitiba e Londrina, 2001-2004.....	237
Tabela 5.17: Aplicação de recursos do programa de descentralização – Curitiba e Londrina – 2003.....	239
Tabela 5.18: Faixa de arrecadação própria entra as escolas – Londrina.....	241
Tabela 5.19: Arrecadação própria declarada pelas escolas.....	241

Lista das principais abreviaturas e siglas

ABM – Associação Brasileira de Municípios
ANDE – Associação Nacional Docente
Anped – Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Educação
APF – Associação de Pais e Funcionários
APM – Associação de Pais e Mestres
APPF – Associação de Pais e Professores
Arena – Aliança Nacional Renovadora
CACs – Conselho de Acompanhamento e Controle Social
Capes – Coordenação Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.
CBE – Conferência Brasileira de Educação
CEE – Conselho Estadual de Educação
CEI – Centro de Educação Infantil
CMAE – Centro Municipal de Atendimento Especializado
CMEI- Centro Municipal de Educação Infantil
CMEL – Conselho Municipal de Educação de Londrina
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNTE – Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação
Coned – Congresso Nacional de Educação
Consed – Conselho de Secretários Estaduais de Educação.
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEM – Democratas.
EC – Emenda Constitucional
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ENPT – Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
Finbra – Finanças do Brasil
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPA – Fundação Perseu Abramo
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
Fundepar – Fundação Educacional do Paraná
Fundescola – Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação
ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
Imap _ Instituto Municipal de Administração Pública
Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
Internet – Rede Mundial de Computadores
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPI – Imposto sobre produtos industrializados
IPI-exportação – Imposto sobre produtos industrializados para exportação
Ippuc – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana

ISS – Imposto sobre Serviços
ITN – Instituto Tancredo Neves
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA – Lei do Orçamento Anual
LOM – Lei Orgânica Municipal
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
MOVA – Movimento de Alfabetização
NRE – Núcleo Regional de Ensino
NUPE – Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação
PAN – Partido dos Aposentados da Nação
PC – Partido Comunista
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PD – Plano Diretor
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDF – Programa de Descentralização Financeira
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PED – Processo de Eleição Direta
PES – Planejamento Estratégico Situacional
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Partido Liberal
PM – Prefeitura Municipal
PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PML – Prefeitura Municipal de Londrina
PNE – Plano Nacional de Educação
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN – Partido Trabalhista Nacional
QPM – Quadro Próprio do Magistério
RME – Rede Municipal de Ensino
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEEDPR – Secretaria de Educação do Estado do Paraná
SEEMG – Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais
SIE- SEED – Sistema de Informações – Secretaria Estadual de Educação.
SINDISERV – Sindicato dos Servidores do Município de Londrina
SMEC – Secretaria Municipal de Educação de Curitiba.

SMEL – Secretaria Municipal de Educação de Londrina.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

Undime – União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

URBS – Urbanização de Curitiba S.A.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
Construindo o Caminho ao Caminhar: A Metodologia da Pesquisa.....	20
CAPÍTULO 1: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E O MUNICÍPIO NO BRASIL.	26
1.1 Os municípios e a oferta escolar da segunda Constituição republicana até 1988.	29
1.2 Município e financiamento da educação pós Constituição de 1988.....	39
CAPÍTULO 2: O MUNICÍPIO COMO ESPAÇO DE AÇÃO POLÍTICA: DEMOCRACIA, PARTIDOS E DISPUTAS ENTRE PROJETOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.	50
2.1 O município como espaço de disputa por concepções de gestão pública.	51
2.2 Compreender o Estado para compreender a disputa no âmbito municipal.	64
2.3 O debate teórico acerca da questão direita-esquerda.....	76
2.3.1. Direita e Esquerda no Brasil.....	81
2.4 Partidos no Brasil: entre a direita e a esquerda.....	85
2.5 A formulação de políticas públicas: entre o mercado e o direito.	94
Capítulo 3: A DISPUTA DE PROJETOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	98
3.1 Gestão Democrática de Sistemas Estaduais de Ensino nos anos 80: primeiros passos da redemocratização no campo educacional.	102
3.2 Gestão Democrática de Redes Municipais de Ensino.....	111
3.3 O proposto no âmbito das “Reformas Educacionais”.	117
3.4 Em busca de uma síntese: olhar os extremos para construir a contraposição direita e esquerda para educação.	123
CAPÍTULO 4: LONDRINA E CURITIBA: UMA APRESENTAÇÃO DOS CASOS.	151
4.1 Características gerais do município de Londrina.	151
4.2 Características gerais da Rede Municipal de Ensino de Londrina.....	158
4.3 Mecanismos de Gestão da Rede Municipal de Ensino de Londrina.....	163
4.4 A primeira administração Nedson Micheleti.....	167
4.5 Características Gerais do Município de Curitiba.....	178
4.6 Características gerais da Rede Municipal de Ensino de Curitiba.....	186
4.7 Mecanismos de Gestão da Rede Municipal de Ensino de Curitiba.....	191
4.8 A segunda administração Cássio Taniguchi.....	196
CAPÍTULO 5: POLÍTICA EDUCACIONAL MUNICIPAL: DISPUTAS DE PROJETOS E AS TRAJETÓRIAS DE CURITIBA E LONDRINA.	206
5.1. O acesso à escola em Curitiba e Londrina: políticas, prioridades e resultados.....	209
5.1.1 O acesso à educação infantil.....	209

5.1.2 O acesso ao ensino fundamental.....	212
5.1.3 O acesso à educação especial	216
5.1.4 O acesso à educação de jovens e adultos.....	218
5.1.5 As condições do acesso	219
5.2 A gestão da rede municipal e da escola em Curitiba e Londrina: democracia, hierarquia e deliberação.	224
5.3. O financiamento da educação em Curitiba e Londrina: investimento, perfil dos gastos e política de descentralização de recursos.....	232
5.3.1 Investimento em educação em Londrina e Curitiba – 2001-2004.....	233
5.3.2 Recursos financeiros nas escolas municipais	237
CONSIDERAÇÕES FINAIS	244
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	253
ANEXOS.....	271

INTRODUÇÃO

Este é um trabalho sobre política educacional que ao tomar a execução da política o faz procurando compreendê-la à luz da conjuntura. É um trabalho sobre o âmbito municipal e pretende discutir a ação de partidos políticos à frente da administração municipal de educação. Pretende abordar a política educacional de forma a privilegiar o campo do debate político, neste sentido, partilha-se da preocupação de Marco Aurélio Nogueira (2002, p. 20-21):

Nossos problemas – e, por extensão, as soluções que viermos a conceber para eles – têm a ver com muita coisa, mas têm a ver sobretudo com política. Em primeiro lugar, têm a ver com *decisões governamentais*: dependendo de quem estiver comandando os governos, dependendo das alianças que governam e dos vínculos sociais dos governos, os problemas tenderão a se estender ou a se abreviar, as soluções serão mais generosas ou menos generosas. Em segundo lugar, têm a ver com *correlação de forças*, dependem de como as forças que disputam os espaços na sociedade se colocam umas diante das outras. Têm a ver, em terceiro lugar, com a *capacidade social* de lutar e manusear recursos de poder, dentre os quais está a capacidade de se organizar e de apresentar projetos, portanto de desenhar futuros e pressionar para viabilizá-los. Em quarto lugar, têm a ver com a *institucionalidade política*, com a maneira como as comunidades estruturam aqueles arranjos legais e normativos que fornecem parâmetros para as disputas sociais e “civilizam” os conflitos entre grupos e classes, tornando razoável o estabelecimento de algum “pacto” social, a fixação de patamares de justiça, o controle do Estado, e assim por diante [...]. (grifos no original).

Debruçar-se sobre os elementos indicados por Nogueira – decisões governamentais, correlação de forças, capacidade social e institucionalidade política – implica debruçar-se sobre elementos da conjuntura. Em um pequeno manual sobre “Como fazer análise de conjuntura” de 1984, Herbert de Souza (1984, p.7) destacava que:

No momento em que toda a sociedade brasileira acompanha ativamente o desenrolar dos acontecimentos políticos fica evidente que não basta apenas estar com a leitura dos jornais em dia para entender o que está ocorrendo. No volume de informações que é veiculado todos os dias é necessário identificar os ingredientes, os atores, os interesses em jogo. Fazer isso é fazer análise de conjuntura.

Tal afirmação poderia referir-se aos dias de hoje, visto que a complexidade da conjuntura é sempre atual; portanto, delimitar o trabalho para uma tomada específica do movimento conjuntural não pretende simplificar a análise, ainda que ela não privilegie os elementos que demonstram a permanência da estrutura.

Para dizer de outro modo, tomaremos a análise da política educacional municipal reconhecendo que há elementos estruturais, condições capitalistas de produção que não são

alteradas por este movimento específico, ainda assim, apesar do movimento da política não alterar as condições estruturais imediatamente, provoca outros efeitos que precisam ser compreendido em toda sua complexidade.

Assim, de modo inicial reconhece-se que o debate sobre a educação municipal, ou a educação nos municípios, não é novo e está inserido em largas polêmicas sobre a capacidade deste espaço geográfico, político e social realizar de forma adequada o atendimento da população (ARELARO, 1989; 1999; CUNHA, 1995; OLIVEIRA, R. 1997). Ao longo do século XX, a perspectiva municipalista foi defendida ou combatida, por diferentes setores na política educacional brasileira seja em termos idealistas, seja em busca de racionalização de recursos; pode-se dizer que é na década de noventa que a idéia de sistemas de ensino municipais, com certo grau de autonomia, se expressa de forma cabal com a Lei n.º 9394/96, certamente como decorrência da elevação dos municípios a entes federados, conforme fixado na Constituição Federal de 1988. (CURY, 2000, ARAÚJO, 2005).

Outra premissa para iniciar a discussão é que na tradição brasileira os municípios têm sido reconhecidos tanto como palco da reprodução de práticas patrimonialistas, quanto como palco de inovações institucionais, especialmente pós-ditadura militar, decorrente de governos eleitos com propostas de democratização e participação popular. Esta dualidade pode ser encontrada na análise da política em geral e, também, nas análises acerca da política educacional.

Certamente, o fato de o Brasil possuir hoje mais de cinco mil municípios torna o debate mais complexo, uma vez que é preciso considerar que eles são ocupados de forma diferenciada, com condições econômicas sociais e políticas diferenciadas, mesmo que tenham as mesmas responsabilidades constitucionalmente outorgadas.

A proposta deste trabalho é analisar a política educacional construída em dois municípios paranaenses, considerando o sentido que as políticas gerais tomam no âmbito local e as especificidades que cada local constrói no seu fazer-se autônomo. Nesta abordagem sobre o âmbito local procurou-se fazer um esforço para evitar duas armadilhas para a análise, primeiro uma tomada *localista*, ou seja, uma perspectiva em que o desenvolvimento de políticas educacionais nas cidades seja a *priori* fonte de virtude; mas também se pretende fugir, em segundo lugar, de um *determinismo do geral sobre o local*, caso em que o local, muitas vezes, é espaço a *priori* de vícios.

Delimitar o trabalho em termos de conjuntura, também, tem implicações quanto ao debate sobre o papel dos partidos políticos na efetivação da política educacional. Para este debate, construiu-se ao longo da tese uma diferenciação de projetos sociais e de projetos educacionais

à direita e à esquerda; tal diferenciação foi identificada, a partir da literatura especializada, nos partidos políticos existentes.

Dessa forma, à luz da conjuntura toma-se os pólos à esquerda e à direita do espectro político brasileiro: à esquerda está a administração do Partido dos Trabalhadores, em Londrina, e à direita está a administração do Partido da Frente Liberal¹, em Curitiba. Ainda que a construção do argumento tenha como opção a caracterização dos extremos quanto ao projeto social (capítulo 2) e ao projeto educacional (capítulo 3); a análise das experiências não pretende enquadrar as administrações em cada um dos extremos. Ao contrário, o que se pretende é demonstrar que os projetos em disputa na sociedade, nos limites do sistema capitalista, obrigam cada administração a responder demandas do extremo oposto. Ou seja, uma administração de esquerda dialoga e responde às pressões e propostas de direita, e, uma administração de direita dialoga e responde às pressões de esquerda. A forma como a disputa se faz e os resultados do diálogo dependem tanto da correlação de forças quanto da capacidade de organização dos sujeitos na disputa, e, portanto são diferentes em cada contexto. Nesse sentido, podem servir como critérios para analisar a contribuição de cada administração para a democratização das condições de acesso e de gestão dos sistemas educacionais brasileiros.

Para isso, o trabalho está dividido em cinco capítulos. No capítulo 1, apresenta-se uma reflexão breve sobre o poder municipal na história do Brasil e o financiamento da educação, com o intuito de localizar como a legislação nacional definiu esta relação. Procurou-se também, neste capítulo, indicar as consequências da política de financiamento da educação pós-1988, no Estado do Paraná, contexto imediato em que as administrações de Curitiba e Londrina se movimentam na oferta de educação básica.

No capítulo 2 construiu-se a diferenciação entre projetos sociais à esquerda e à direita do espectro político brasileiro. Para tanto, optou-se por diferenciar o perfil da gestão pública brasileira, pós-1988, a partir das experiências consideradas inovadoras na literatura sobre políticas públicas, em especial no campo da gestão. A literatura é vasta e rica em termos de análises de experiências municipais, principalmente de administrações auto-proclamadas de esquerda, e, não é tão vasta assim em experiências de direita, inclusive porque, neste caso, as próprias administrações não se apresentam sob este rótulo. De toda forma, buscou-se em

¹ O Partido da Frente Liberal mudou de nome em 2007, passando a denominar-se Democratas. Como tal mudança é posterior ao período das experiências aqui analisadas (2001-2004), optou-se por manter a denominação PFL.

estudos comparativos a tensão entre propostas de gestão municipal que pudessem resultar em indícios de diferenciação mais substantiva entre perfis de gestão pública.

Ainda neste capítulo, buscou-se situar o debate sobre inovação na gestão municipal nas discussões mais amplas acerca do papel do Estado na manutenção das políticas públicas, de forma a buscar elementos que auxiliassem a fugir de uma abordagem localista. Após este diálogo centrado na experiência brasileira sobre gestão pública, o capítulo passa a um debate teórico sobre a diferenciação entre direita e esquerda, inclusive com os desdobramentos deste debate no âmbito da ciência política brasileira. O capítulo encerra-se com a tentativa de uma síntese sobre como tal diferenciação foi construída neste trabalho, contrapondo os projetos sociais de direita e esquerda quanto à formulação da política pública. Como síntese, de forma muito geral, sustenta-se aqui que para a direita a formulação da política se curva em direção ao mercado, negando a perspectiva dos direitos universais; enquanto a perspectiva de esquerda se curva em direção à universalização de direitos, negando a perspectiva de mercado.

No capítulo 3 procurou-se caracterizar a disputa de projetos no âmbito da educação, considerando que as análises de política educacional realizadas no Brasil apresentam de diferentes formas a tensão entre aqueles projetos educacionais mais voltados à reprodução da sociedade de mercado e aqueles mais articulados a uma perspectiva de universalização da educação como direito social. No caso desta tese esta tensão foi caracterizada pelo binômio esquerda-direita. Considerou-se ainda que, tal qual em outras áreas, o campo educacional também foi marcado por experiências inovadoras decorrentes do período de redemocratização, assim como o campo foi alvo de consequência das reformas educacionais que expressam, segundo reconhecida literatura especializada (BARROSO, 2005; CASSASSUS, 2001; KRAWCZYK, 2002), a perspectiva de organismos internacionais pautados na busca da inserção da educação no âmbito da lógica de produtividade do mercado. A revisão acerca dos pressupostos para a organização da política educacional construídos nas experiências mais democráticas e no âmbito das reformas educacionais possibilitou que, ao final deste capítulo, se apresente um quadro síntese que procura caracterizar no âmbito da educação o que é, para esta tese, um projeto de direita e de esquerda em termos de acesso, gestão e financiamento da educação. Tal quadro serviu de parâmetro para a análise comparativa da política educacional nos municípios paranaenses.

Na segunda parte, dividida em 2 capítulos, está a análise da política educacional em Londrina e Curitiba. O capítulo 4 é dedicado à apresentação das redes municipais. Procurou-se em cada caso apresentar o contexto de surgimento e expansão de cada rede, as condições

de acesso, gestão e financiamento da educação municipal e o perfil das gestões no período de 2001-2004.

No capítulo 6 apresenta-se a análise comparativa propriamente; procura-se analisar a política municipal em termos de acesso, gestão e financiamento da educação nas duas cidades, buscou-se ao contraporem-se as duas trajetórias analisar em que medida as respostas construídas pelas administrações do PT e do PFL dialogam com os projetos sociais e educacionais de esquerda e de direita. Apesar de esta tese ser inteiramente construída no binômio esquerda-direita, não o faz no sentido de contrapor o bem e mal, ao contrário, insisto, a intenção é discutir como a disputa de projetos movimenta, ou não, diferentes administrações municipais em direção à realização do direito à educação.

Construindo o Caminho ao Caminhar: A Metodologia da Pesquisa

A primeira tarefa para começar a construir a pesquisa foi definir os municípios a serem estudados. A pesquisa foi delimitada para o período de 2001 a 2004 e a opção era estudar governos com perfis políticos diferentes. Uma preocupação inicial foi que a gestão eleita em 2004, para a gestão 2005-2008, não tivesse uma postura de negação de seu antecessor. Buscava-se estudar uma gestão encerrada, mas que não tivesse seus programas alterados de forma abrupta pelo sucessor.

Para a escolha de Curitiba pesou o fato de que o mesmo grupo político administrou a capital por 12 anos. No período 2001-2004, especificamente, o prefeito Cássio Taniguchi estava filiado ao PFL e o partido apresentava a capital paranaense como um exemplo de boa administração da Frente Liberal (ITN, 2007). Em 2005, apesar do partido do novo prefeito ser o PSDB, este havia sido vice-prefeito entre 2001-2004, o que indicava certa possibilidade de continuidade na política educacional. Apesar de neste trabalho a administração 2005-2008 não estar em debate, é importante destacar que esta não pode ser facilmente caracterizada como continuidade do padrão de gestão pefelista na cidade, o que importa aqui é que não houve uma relação de negação com a gestão anterior, portanto o acesso aos documentos só apresentou as dificuldades usuais da estrutura burocrática e política da capital.

No caso de Londrina, era a única grande cidade do estado administrada² pelo PT em 2005, o que garantia a continuidade da política. Neste caso não houve indicações acerca desta

² Maringá e Ponta Grossa, outras grandes cidades paranaenses foram também administrados pelo PT entre 2001-2004, porém os governos municipais não foram reeleitos, sendo eleitos partidos que se opunham à perspectiva

experiência ter algum caráter de exemplaridade dentro do PT, entretanto pesou também o fato da cidade estar na terceira administração do partido, a primeira entre 1992-1996, a segunda 2001-2004 e a terceira, reeleita para o período 2005-2008.

Uma segunda grande definição para construção da pesquisa foi de que ela seria documental. Como o objetivo era contrapor administrações de partidos divergentes, entendeu-se que seria adequado flagrar a execução da política a partir de fontes que tivessem informações produzidas pelas administrações, assim com fontes que tivessem informações padronizadas sobre as redes de ensino.

Nesse sentido pesou o fato da autora já ter realizado outros estudos nestas cidades o que poderia ampliar a capacidade de contextualização e de interpretação das informações recolhidas nas fontes documentais. Entende-se que importa o destaque de Tim May acerca do processo da pesquisa documental:

Afastando-se da idéia de que um documento independentemente relata a realidade social, ou que a sua produção é ainda outro método pelo qual as pessoas constroem a ordem social, agora utilizamos os nossos próprios entendimentos culturais para “engajar-nos” com “significados” que estão embutidos no próprio documento. Então, os pesquisadores não se desculparam por serem parte do mundo social que estudam, mas pelo contrário, utilizam este fato. (MAY, 2004, p. 213).

Quanto às informações produzidas pelas administrações, buscaram-se dados financeiros gerais: orçamento e balanços anuais. Dados de caracterização da gestão: plano de governo, relatórios anuais de gestão produzidos no caso de Curitiba pelo Instituto Municipal de Administração Pública (Imap) e em Londrina pela Secretaria de Planejamento. Dados de caracterização da política educacional: o capítulo específico da Secretaria de Educação nos relatórios anuais e outros documentos produzidos pelas Secretarias Municipais de Educação, coletados nas secretarias e (ou) disponíveis na rede mundial de computadores (Internet). Neste caso levantou-se a legislação educacional municipal (projetos de lei, leis municipais, decretos, instruções das secretarias); documentos de orientação das escolas (manuais para o Conselho Escolar, Associações de Pais e Mestres e similares) e documentos de conferências municipais ou do Conselho Municipal de Educação. Estes últimos documentos só existiam em Londrina, uma vez que Curitiba nunca fez conferência municipal de educação e não tinha conselho no período estudado.

Quanto às informações padronizadas recorreu-se aos dados produzidos e divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em

petista o que levou à visível descontinuidade das políticas; por exemplo, em Maringá com a substituição do processo de eleição de diretores de escola por um processo de indicação dos diretores pelos vereadores.

especial o Censo Escolar que possibilitou a uniformização de certos indicadores para análise comparativa das políticas. As informações das fontes diretas dos municípios, apesar de ricas em aspectos específicos de suas trajetórias, não têm um padrão de apresentação das informações, nem de um ano para outro no mesmo município, e menos ainda entre os dois municípios. A exceção são os balanços anuais que têm regulamentação nacional quanto à sua apresentação.

Uma terceira grande decisão na construção da pesquisa, que posteriormente mostrou-se equivocada, foi de aprofundar a análise acerca de um programa específico comum às duas gestões. Partiu-se do pressuposto inicial de que recortando um programa se poderia flagrar melhor as diferenças de *modus operandi* entre as gestões. Para isso, a autora optou por um programa de repasse de recursos diretamente para as escolas, existente nas duas cidades, e que na avaliação inicial tinha a riqueza de ser uma ação que articulava gestão e financiamento. Uma parte importante do tempo de pesquisa de campo foi dedicada a este programa e parte dos contatos com as Secretarias de Educação se fez tendo em vista a caracterização geral da gestão e o recorte neste programa específico.

No caso de Curitiba, foram feitas as primeiras conversas no ano de 2004 e obteve-se a autorização da Secretaria Municipal de Educação de Curitiba (SMEC) para realização da pesquisa. Com isto a pesquisadora foi encaminhada para o departamento responsável pelo programa onde obteve a regulamentação do mesmo. Após análise inicial dos documentos, optou-se por um levantamento sobre a percepção das escolas acerca do programa de descentralização por meio de um questionário a ser respondido pelos dirigentes. Este questionário foi enviado à SMEC, que por sua vez enviou às escolas e devolveu à pesquisadora em dois meses. Em Londrina, utilizou-se o mesmo procedimento, os questionários foram enviados as escolas pela Secretaria Municipal de Educação de Londrina (SMEL) e devolvidos à pesquisadora. Após tabulação bruta dos questionários e uma primeira análise da percepção do programa pelos respondentes, avaliou-se que seria pertinente levantar informações financeiras nos balanços apresentados pelas escolas após o uso dos recursos.

Para coleta de informações dos balanços das escolas, o procedimento foi mais complicado em Curitiba, pois, apesar destes documentos existirem no arquivo público municipal, não se conseguiu acesso a eles neste departamento. A SMEC autorizou que a pesquisadora consultasse as cópias existentes nas escolas, o que implicou visitas da pesquisadora a cada escola sorteada. No caso de Londrina, a SMEL solicitou que as escolas levassem os relatórios de prestação de contas ao departamento de Gestão Escolar e com este material à disposição da pesquisadora, a coleta das informações sobre a aplicação de recursos

foi realizada em três dias. Apesar do local de acesso aos documentos ter sido diferente, o tipo de documento acessado foi idêntico, prestação de contas completo, inclusive com as notas fiscais, uma vez que, mesmo em Curitiba onde o que se consultou foram as cópias, as escolas mantinham os processos completos arquivados.

Quanto à metodologia de definição da amostra de escolas, considerou-se que um plano de amostragem deve “orientar-se pelos objetivos e hipóteses da pesquisa, ajustando-os aos recursos e à realidade que será efetivamente observada”. (SILVA, 2004, p.95). Naquele momento a hipótese central do trabalho era que o perfil da administração pública poderia ser diferenciado considerando o desenho de um programa específico, a forma de gestão de tal programa e os recursos envolvidos no programa. Assim a partir do questionário que continha perguntas acerca da efetividade do programa, definiram-se critérios de escolha de escolas que teriam o balanço analisado.

O questionário enviado para as escolas (anexo 1) não exigia a identificação das unidades, apenas solicitava a identificação dos respondentes. Em Curitiba foram enviados 164 questionários e retornaram 88,53%. Em Londrina, foram enviados 70 questionários e retornaram 49,62%. Esses percentuais de retorno impedem uma análise dos resultados que sejam probabilísticos para o universo, ainda que possam ser representativos em termos qualitativos.

A primeira análise dos questionários revelou que nas duas cidades o critério de repasse dos recursos per capita era uma variável indicada como de dificuldade, visto que, tal critério não considera outras características que influenciam nas despesas com a manutenção direta de escolas com diferentes portes, tipos de clientela atendida, antiguidade dos prédios.

Dado que os “indivíduos” a serem pesquisados aqui eram escolas, o universo da pesquisa era relativamente pequeno, o que implicaria uma amostra muito grande para um pesquisador individualmente construir uma seleção probabilística para o universo. Posta a dificuldade, optou-se por desenhar uma amostra considerando conglomerados de escolas. A organização em conglomerados corresponde àquela em que os “elementos da amostra são reunidos em grupos e por sua vez, alguns destes são sorteados”. (SILVA, 2004, p.75). Em Curitiba as escolas já são divididas em nove Núcleos Regionais e em Londrina foram utilizadas as regiões da cidade, apesar de não haver neste caso unidades da SMEL descentralizadas nas regiões. Deste modo, os conglomerados atenderiam à necessidade de diversificação das escolas por região da cidade o que pode garantir a seleção de escolas com diferentes perfis socioeconômicos de usuários.

Em cada conglomerado definiu-se como critério escolas de diferentes portes, já que, apesar de receberem o mesmo per capita, as escolas tinham que responder por diferentes necessidades de manutenção do prédio. A diferenciação de porte foi tratada como estratos em cada conglomerado. A questão da antiguidade das escolas não foi incorporada à definição da amostra. Estas definições levaram ao seguinte desenho de amostras apresentado na tabela 1.

Tabela 1: Desenho da amostra de escolas em Londrina e Curitiba.

	Curitiba	Londrina
Conglomerados	8	5
Estratos (porte das escolas segundo faixa de repasse anual de recursos)	De zero até 6.050	De zero a 10.000
	De 6.051 até 11.300	De 10.001 a 20.000
	Mais de 11.300	Mais de 20.000
Tamanho da amostra calculada para sorteio	27	20
Tamanho da amostra realizada	18	17

Quanto aos conglomerados, em Curitiba optou-se por agrupar dois núcleos pequenos em que os estratos teriam a distribuição prejudicada; em Londrina as cinco regiões da cidade converteram-se em cinco conglomerados. Com estes critérios definiu-se o número de escolas a serem sorteadas. O sorteio das escolas faz com que a amostra, apesar de responder a critérios para definir seu tamanho, não seja uma amostra intencional.

A amostra sorteada não corresponde à amostra realizada, em Londrina porque uma das escolas da lista era, por engano de digitação, uma escola de educação infantil e apesar de os dados terem sido coletados, não foram incluídos no banco de dados final; outras duas escolas encaminharam a prestação de ano diferente ao inicialmente previsto. Em Curitiba, o procedimento de ida a cada uma das escolas implicou um tempo muito grande de trabalho de campo. Em algumas escolas houve certa resistência por parte das direções em receber a pesquisadora. Não houve negativa, mas em alguns casos as solicitações de tempo para avaliar se e quando a escola poderia receber a pesquisadora atrasaram o processo. Além disto, como já dissemos que a amostra não é probabilística, na medida em que os conglomerados e os estratos foram representados na coleta de dados e as dificuldades de campo se colocaram, optou-se pela diminuição do número de escolas da amostra.

Apesar desse esforço em relação à coleta de dados de percepção dos gestores escolares quanto ao programa e da organização dos dados relativos aos balanços dos programas municipais de descentralização de recursos; a investida em um programa específico mostrou-se insuficiente para responder à pergunta central da tese. Com isso, após o exame de qualificação, em que o texto preliminar da tese enfatizava de forma mais intensa o referido programa de repasse de recursos municipais diretamente para a escola; considerou-se que para

responder à questão proposta desde o início desta caminhada, seria mais adequado uma análise mais ampla das duas gestões.

Assim, retomou-se o conjunto de documentos e o referencial de análise construído e optou-se por tornar mais intensa a caracterização dos extremos direita e esquerda, em termos de projetos sociais e de projetos educacionais, e, a partir daí analisar os resultados das políticas empreendidas nos seguintes âmbitos, discutidos pormenorizadamente no capítulo 5:

- Acesso à escola: ampliação da matrícula, diversificação da oferta, resultados escolares; condições dos estabelecimentos de ensino.
- Gestão democrática: institucionalização de mecanismos de participação no sistema de ensino [conferências, conselhos] e na escola [conselho escolar, eleição de diretores].
- Financiamento da educação: investimento em educação, perfil do gasto em educação e programa de descentralização de recursos.

Observe-se que não se abandonou o programa de descentralização, porém ele integra um dos âmbitos de análise da política municipal para educação. Para cada um dos âmbitos optou-se por quantificar informações em busca de indicadores que pudessem subsidiar a análise comparativa. Assim o capítulo 4 faz uma abordagem mais descritiva de cada cidade a partir da apresentação de sua trajetória e da política municipal destilada dos documentos. O capítulo 5, por sua vez, ao comparar os resultados das políticas procura sustentar as análises em indicadores quantificáveis.

Esta introdução tinha como pretensão não apenas informar sobre o que se pretendeu construir nesta tese, mas também partilhar com o leitor a construção absolutamente não-linear do caminho percorrido de forma a situar o texto final em sua história de construção.

CAPÍTULO 1: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E O MUNICÍPIO NO BRASIL.

Este capítulo dedica-se em situar, mesmo que em termos gerais, a constituição do município como espaço de ação política, ao mesmo tempo em que procura re-visitar a trajetória do acesso à escola e das condições de financiamento da educação, de modo a localizar como os municípios são chamados a participar de forma mais significativa da política educacional assumindo a responsabilidade por programas específicos de merenda e transporte escolar, ou assumindo as matrículas no ensino fundamental. O debate sobre o âmbito municipal se justifica aqui pela opção por realizar a pesquisa empírica em duas redes municipais, o que decorre da preocupação em conhecer de forma mais cuidadosa o que se passa nesta esfera de governo que, pós-88, tem sua ação em política pública altamente incrementada.

O debate sobre a educação no âmbito municipal está imerso na discussão sobre as estratégias de descentralização na política educacional brasileira e, dessa forma, no debate sobre as possibilidades dos mecanismos descentralizadores articularem-se ou não à perspectiva de democratização, visto que tais conceitos não são sinônimos, como nos lembra Lisete Arelaro (1989, p.23):

A descentralização administrativa e de poder político é uma condição necessária para o processo de democratização do governo. Entretanto, a sua realização não leva necessariamente à democratização (esta entendida como ampliação do acesso da maioria da população às instâncias de decisão e aos benefícios da intervenção pública).

Apesar de ser possível, a partir da década de 1980, associar o debate sobre os municípios ao debate sobre democratização e descentralização, a emergência da organização municipal no Brasil, muito anterior a isso, se fez mais articulada à necessidade de centralização do poder da Coroa portuguesa, exatamente na contramão de tal associação.

Raimundo Faoro adverte que há certo artificialismo na criação dos municípios brasileiros, pois estes são previstos legalmente, antes mesmo de existirem de fato como forma de organização local da população. O autor situa a emergência deste espaço administrativo como estratégia da Coroa Portuguesa para garantir a dominação do território e taxação de rendas.

Da mesma maneira que a forma jurídica, que no caso das feitorias e capitanias, quer no governo geral, precederam à ação e à realidade os preceitos administrativos, as vilas antecederam ao núcleo local (...) O Município, com sua autonomia tolerada e medida, estimulada para cumprir os desígnios do soberano, transformava, com simplicidade as rendas e

tributos em moeda, ou em valores redutíveis contabilmente à moeda. (FAORO, 2000, p.166).

Com a centralização de poder no Império, os municípios são definidos como divisões territoriais e, apesar de passarem a ser responsáveis pela instrução, conforme previsto em 1828 na Lei de criação das Câmaras Municipais, não dispunham de recursos para tal empreitada.

Dotado de atribuições amplas com minúcias discriminadas – governo econômico e policial, melhoramentos urbanos, instrução e assistência –, não possuíam rendas, senão mínimas indispensáveis a manutenção de seus serviços, sujeitas, as câmaras ao desconfiado e miúdo controle dos conselhos gerais das províncias, dos presidentes provinciais e do governo geral. (FAORO, 2000, p. 345).

Com o advento da República, a nossa primeira Constituição proclama certa autonomia municipal, a ser realizada como definido em cada estado da Federação: “Os Estados se organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo o quanto respeite ao seu peculiar interesse.”(BRASIL, 1891, art.68). Tal regulamentação constitucional deixou a questão municipal sob tutela estadual o que reforçou os poderes oligárquicos regionais numa configuração conhecida como “política dos coronéis” que “consistia precisamente nesta reciprocidade: carta branca, no município, ao chefe local, em troca de apoio eleitoral aos candidatos bafejados pelo governo do Estado”. (LEAL, 1997, p.107).

No que se refere à educação, a primeira Constituição Republicana não altera o cenário de ausência de recursos para expansão do ensino, que aparece como parte dos temas a serem regulados nos estados. Carlos R Jamil Cury, analisando o processo constituinte de 1891, informa que:

O campo da educação básica, não entrando como tarefa Constitucional Federal nem da União, nem dos Estados, se inscreve na administração destes últimos que, em sua maior parte, não poderiam arcar com o ônus pesado de uma expansão quantitativa da escola, apesar mesmo do “entusiasmo pela educação”. Por isso mesmo, e por outras razões, o ensino é assumido nas Constituições estaduais como tarefa pública não obrigatória, com alguma exceção. (CURY, 2001, p.289).

Esse quadro explica o baixo acesso da população à escola na passagem do século XIX para o XX. Segundo Maria Luiza S. Ribeiro, em 1890, 85% da população brasileira não sabia ler e escrever e no início do século XX “mais da metade da população de quinze anos e mais [...] havia sido totalmente excluída da escola”. (RIBEIRO, 1995, p.81). O país levou quase que o século XX todo para reverter o quadro de baixo acesso à escola obrigatório, chegando ao limiar do século XXI sem resolver os problemas de acesso ao conjunto da educação básica

e ao ensino superior, ainda que tenha ampliado significativamente as taxas de acesso à escola como demonstram os dados da tabela 1.1.

Tabela 1.1: Acesso à educação básica no Brasil durante o século XX.

Ano	Total	População	% população
1920	1.142.702	30.635.605	4%
1930	*	*	*
1940	3.328.471	41.236.315	8%
1950	4.924.226	51.944.397	9%
1960	8.635.429	70.030.000	12%
1970	18.896.260	72.035.519	26%
1980	27.978.754	119.002.706	24%
1991	39.482.578	146.825.475	27%
2000	49.213.154	169.590.693	29%

Fonte: 1920-1970: ROMANELLI, 1996, p.64 [matrícula no primário e médio]. 1980-1991: INEP Estatísticas da Educação Básica no Brasil, 1996. 2000: INEP/MEC Censo Escolar. *Não há dados disponíveis.

Essa ampliação do atendimento se fez predominantemente a partir da matrícula em redes estaduais até a década de 1990, quando a participação das redes municipais teve um incremento significativo devido, sobretudo, às mudanças na política de financiamento da educação no país. Ainda que a oferta de vagas tenha sido predominante nas redes estaduais, importa aqui destacar o fato de que desde a década de 1940 as redes municipais são maiores, por exemplo, que a oferta privada; e que, na década de 1970, quando a matrícula total tem um incremento de 119% (tabela 1.1) as redes municipais tiveram incremento de 106% e as redes estaduais tiveram incremento de 64% (tabela 1.2).

Tabela 1.2: Matrícula no ensino obrigatório por dependência administrativa - Brasil.

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Federal	Estadual	Municipal	Privada
	Matrículas por dependência administrativa				Percentual de participação da oferta			
1932*	2.250	1.332.898	355.762	380.762	0,1	64,3	17,2	18,4
1940*	7.615	1.884.548	751.336	659.358	0,2	57,1	22,7	20,0
1950*	275	2.544.142	1.275.334	532.292	0,0	58,5	29,3	12,2
1960*	33.871	4.699.644	1.863.609	860.878	0,5	63,0	25,0	11,5
1970*	81.530	7.725.918	3.850.604	1.153.977	0,6	60,3	30,1	9,0
1980	239.927	13.318.486	5.737.891	2.852.505	1,1	60,1	25,9	12,9
1991	96.728	16.637.040	8.620.351	3.594.147	0,3	57,5	29,8	12,4
2000	27.810	15.806.728	16.694.171	3.189.241	0,1	44,3	46,7	8,9

Fonte: Dados de 1930/1991: ARAÚJO, G.(2005); Dados 2000: INEP/ MEC: Sinopse Estatística do Censo Escolar 2000. * dados relativos ao ensino primário.

Essa ampliação da participação municipal na oferta da educação obrigatória implica debates sobre como tal participação se sustenta; em outras palavras, a ampliação da oferta escolar no âmbito municipal apenas após 1988 foi acompanhada de um reconhecimento dos municípios como entes autônomos. Entretanto, ainda como entes subordinados aos estados, as

prefeituras executaram a política educacional dando à oferta escolar brasileira uma diversificação significativa quanto a elementos importante desta política, tais como: carreira de professores, estratégias de formação, condições de oferta. Importa acompanhar, com um pouco mais de cuidado, a trajetória do âmbito municipal como espaço de política pública ao longo do século XX.

1.1 Os municípios e a oferta escolar da segunda Constituição republicana até 1988.

A superação da condição subordinada dos municípios implicava tanto maior capacidade econômica quanto instrumentos de construção de autonomia política. O século XX não trouxe soluções fáceis a essas questões. As duas Constituições elaboradas em períodos democráticos da primeira metade do século, 1934 e 1946, procuraram assegurar fontes de recursos e possibilidade de eleição do Executivo de forma autônoma nos municípios. De outro lado, nos períodos de exceção o centralismo é exacerbado. A Constituição de 1937 foi claramente antimunicipalista (LEAL, 1997), e as Constituições de 1967 e de 1969 também reforçam os poderes do Executivo nacional.

A Constituição de 1934 previa a autonomia municipal reduzindo as competências dos estados (ARAÚJO, 2005, p.160) e assegurando a este nível de governo “a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; a organização dos serviços de sua competência”. (BRASIL, 1934, art. 13). Especialmente quanto à educação, esta Carta definiu-a como direito de todos e dever da família e dos poderes públicos (BRASIL, 1934, art.149). Para realizar tal direito a lei previa a constituição de sistemas de ensino no âmbito dos estados e a aplicação de recursos pelos três níveis de governo, inaugurando assim o princípio da vinculação de recursos: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dês por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. (BRASIL, 1934, art.156).

Para Maria Luiza S. Ribeiro houve um incremento do investimento em educação decorrente das preocupações naquele período com a escolarização da população e a organização do sistema de ensino:

Constata-se nos planos federal e municipal um aumento percentual em relação às despesas com a educação. A educação ocupava o sexto lugar na classificação das áreas segundo as despesas efetuadas pela União. Mas seria interessante destacar que as três primeiras áreas (Fazenda, Militar e Viação e Obras Públicas) consumiam 89,8% do orçamento em 1932 e 86,4% em

1936. Quanto aos estados, ocupava a segunda posição. (RIBEIRO, 1995, p.118)

Com o golpe de 1937 e a instalação do Estado Novo, nova Constituição Federal foi aprovada e a centralização exacerbada levou ao rompimento com o poder de oligarquias locais que se mantinham desde a colônia. Francisco de Oliveira explica que a partir da centralização tributária realizada na década de 1930 o eixo do poder passou a ter o sentido centro-periferia, diferente do que acontecia desde a colônia, quando o poder central era sustentado por poderes regionais. Para o autor, a partir de 1930, foram os recursos da União que passaram a alimentar “chefes” locais:

As antigas oligarquias foram liquidadas pela integração nacional, e ao mesmo tempo os novos grupos que se criaram obedeciam agora a um novo traçado, em que era o centro federal que criava os meios para o surgimento e manutenção dos novos poderes locais. A poderosa centralização de impostos, criados em sua maioria a partir de 1930, invertia a clássica dependência do governo federal para uma dependência dos poderes locais vis-à-vis o governo central via mecanismo das transferências de recursos federais. É isto que criará os novos grupos de poder local, que se redefinem constantemente até nossos dias, dependendo da relação com o poder federal. Na ditadura isto ficou patente, até mesmo com a criação de novos estados. (OLIVEIRA, 2003, s/p).

Especificamente na questão das competências municipais houve um recuo no sentido da autonomia prevista na lei anterior, pois os interventores estaduais passaram a ter a prerrogativa de escolher os prefeitos, ainda que a arrecadação municipal tenha se mantido (ARAÚJO, 2005). Quanto à educação, a lei restringiu o dever do Estado, afirmando a educação como “primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular”. (BRASIL, 1937, art.125). No que se refere às condições de financiamento da educação, a lei revogou a idéia de vinculação de recursos e limitou a gratuidade aos que não tiverem condições de contribuir com a escola:

O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar³ (idem, art. 130).

Segundo Maria Luiza S Ribeiro, apesar disso a demanda por educação era crescente e havia investimento nesta função em todo o período da ditadura Vargas. Os dados da autora informam que em 1945 a despesa realizada pela União com Educação e Saúde teve leve

³ Interessante notar já neste momento a presença da administração de recursos diretamente pelas escolas via caixa escolar.

crescimento, representavam 5% do total em 1935 e 5,6% em 1945. No caso dos estados as despesas com educação pública decresceram de 15%, em 1935, para 11,4% em 1945. E no caso dos municípios as despesas em educação pública, em 1945, eram de 9,5% do total, não havendo dados de 1935 (RIBEIRO, 1995, p.136).

Com o fim da ditadura há novo processo constituinte e nova Carta foi promulgada em 1946. Nesta retomaram-se vários dispositivos da Carta de 1934 e houve um importante debate municipalista. Para Gilda Araújo isto tem relação com a fundação da Associação Brasileira de Municípios (ABM) em março de 1946, movimento este que teve grande atuação na constituinte em favor da garantia de recursos para os municípios (ARAÚJO, 2005). A constituição aprovada naquele momento estabeleceu que a União repartisse, com estados e municípios, 70% da renda dos impostos sobre combustíveis e lubrificantes e, apenas com municípios, excetuando-se as capitais, 10% do imposto de renda. Como recursos próprios dos municípios, a Constituição estabeleceu: imposto predial e territorial urbano; de licença; de indústrias e profissões; sobre diversões públicas e sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (BRASIL, 1946, art. 29).

Quanto à educação, a lei retomou a idéia do direito à educação e do dever do Estado de provê-la, entretanto, manteve certa restrição à gratuidade que ficou garantida ao ensino primário deixando a continuidade de estudos descoberta. Quanto ao financiamento, a Constituição retomou a vinculação de impostos: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de 20 por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. (BRASIL, 1946, art. 169).

Recorremos novamente a Maria Luiza S Ribeiro para dimensionar o significado das disposições legais nas condições de oferta de ensino; segundo dados do Anuário Nacional de Estatística, utilizados pela autora, em 1955, nove anos após a promulgação da Constituição, a Função Educação e Cultura representava 13,7% dos gastos de estados e 11,4% dos gastos de municípios. Apesar de com estes dados não ser possível avaliar o cumprimento da vinculação constitucional, comparativamente às informações de gastos anteriores, observa-se um aumento do investimento. A autora destaca que as despesas com educação pública, que eram a 4ª despesa de estados em 1945, passam a 3º lugar em 1955; no caso dos municípios, eram a 5ª e passam a 3º lugar também (RIBEIRO, 1995).

A Constituição de 1946 foi a primeira a prever a regulamentação da educação por meio de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Em abril de 1947 começou a tramitar o projeto de LDEN que ficaria no Congresso Nacional até 1961. Após um

período inicial de três anos arquivado o projeto voltou à cena em 1951, e o debate foi marcado por intensas divergências acerca das relações entre público e privado, centralização e descentralização na educação brasileira (SAVIANI, 1988).

O texto final aprovado em 1961, segundo Demerval Saviani, representou uma conciliação entre diferentes grupos de poder representados no Congresso Nacional e pouco avançou nas soluções de problemas da educação para a maioria da população. Anísio Teixeira, avaliando o texto da lei aprovada em 1961, também via naquela lei uma conciliação, embora em termos diferentes dos de Saviani, e argumentava sobre a importância da descentralização do sistema como uma vitória ante ao longo processo de tramitação da lei.

Todas as autoridades do país estão sujeitas a essa lei e como tal são interpretes de sua execução, dentro dos poderes que lhes dá a nova lei. Se isso não for compreendido e se continuar a dependência dos Estados por autorização e concessões do poder federal, voltaremos à situação anterior e impediremos a diversificação e a descentralização que, de qualquer modo, se estabelece na nova lei. Este é o ponto fundamental. Que não surja nenhum regulamento a essa lei. Quem vai proceder aos atos complementares para a execução da Lei de Diretrizes e Bases são os Estados e não o poder federal (...) os Estados é que terão agora de fazer suas leis estaduais de diretrizes e bases, fundadas nas diretrizes e bases nacionais, e não federais, para a criação dos sistemas estaduais de educação. (TEIXEIRA, 1999, p. 277).

Observe-se que o autor destaca a importância de uma lei nacional para educação, ao mesmo tempo, destaca a necessidade do fortalecimento dos sistemas estaduais de ensino. A Lei n.º 4.024, portanto, não incorpora a perspectiva municipalista presente na Constituição de 1946 (ARAÚJO, 2005), ao contrário, quanto trata dos sistemas de ensino essa Lei estabeleceu como competência dos estados a autorização de funcionamento de todo o ensino primário e médio não pertencente à União (SAVIANI, 1988, p.75).

Do ponto de vista do financiamento da educação, a primeira LDB já apresentava um título dedicado ao tema, neste, além de repetir o dispositivo de vinculação de recursos, ampliava a parcela da União para 12% da receita de impostos. A referida Lei cria ainda três fundos para o financiamento da educação: Fundo do Ensino Primário, Médio e Superior que seriam aplicados conforme definido no Plano Nacional de Educação. A aplicação dos recursos de tais fundos foi regulamentada na discussão que o Conselho Nacional de Educação fez do PNE em 1962⁴. Por fim, cabe destacar que o capítulo da Lei ainda trazia a definição do que se

⁴ Segundo José Pires Azanha, o Plano elaborado naquele momento era “basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (AZANHA, 2001, p. 112), tais metas foram revisadas em 1965 em decorrência do golpe de 1964 e, sobretudo, da criação do Salário Educação (AZANHA, 2001).

compreendia como manutenção e desenvolvimento do ensino. Fazia-o ao estabelecer o que era e o que não era despesa com o ensino, nos parágrafos primeiro e segundo, do artigo 93:

§ 1º São consideradas despesas com o ensino:

- a) as de manutenção e expansão do ensino;
- b) as de concessão de bolsas de estudos;
- c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa, e realização de congressos e conferências;
- d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com atividades extra-escolares.

§ 2º Não são consideradas despesas com o ensino:

- a) as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino;
- b) as realizadas por conta das verbas previstas nos artigos 199, da Constituição Federal e 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- c) os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultural. (BRASIL, 1961).

Apesar da existência do artigo, a definição é bastante ampla, inclusive, incluindo atividades extra-escolares sem nenhuma explicação sobre o que poderiam ser tais atividades. Possibilitava a transferência de recursos para escolas privadas, via bolsas de estudos, o que foi resultado da pressão dos grupos privados no decorrer da tramitação do projeto de lei.

Com o golpe militar de 1964 aprofundou-se a centralização política e tributária. Para o jurista Hely L Meirelles, o período militar manteve ainda certa autonomia municipal.

A EC 1, de 1969, manteve a autonomia municipal pela eleição direta dos prefeitos, vice prefeitos e vereadores (art. 15, I); pela administração própria no que respeite o peculiar interesse do Município (art.15, II); pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas (art. 15, II, “a”); pela organização dos serviços públicos locais (art. 15, II, “b”). Mas tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das Capitais, das Estâncias Hidrominerais e dos municípios declarados de interesse da Segurança Nacional (art. 15, § 1º, “a”- “b”); sujeitou a remuneração dos vereadores aos limites e critérios estabelecidos em lei complementar federal (...); ampliou os casos de intervenção do Estado no Município (...); limitou o número de vereadores a 21, na proporção do eleitorado local (...); impôs a fiscalização financeira e orçamentária mediante o controle interno da Prefeitura e o controle externo da Câmara Municipal, com o auxílio do tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fosse atribuída essa incumbência (....) só admitindo a rejeição do parecer prévio do Tribunal ou órgão estadual de Contas pela maioria de dois terços dos vereadores que compunham a Edilidade (...); e , finalmente, limitou a criação de Tribunal de Contas aos Municípios com população superior a 2 milhões de habitantes e renda tributária acima de 500 milhões de cruzeiros. (MEIRELLES, 2006, p.43).

Pode-se considerar que a manutenção de certa capacidade tributária, a idéia de administração própria no que se refere aos interesses locais e a necessidade de controle orçamentário contribuía de fato para certa autonomia de organização municipal. Entretanto, por exemplo, no caso da administração de interesses peculiares, o primeiro *interesse peculiar*,

poderia ser entendido como a escolha do governo local, porém esta ficou limitada aos municípios menores⁵.

Para Gilda Araújo, as medidas tributárias do período militar representaram forte recuo na perspectiva de um federalismo que reconhecesse os municípios como entes com autonomia. A política tributária reforçava uma estratégia de “manter um nível de descentralização administrativa com um alto nível de centralização política” (ARAÚJO, 2005, p. 172), o que implicava perda de autonomia mesmo para os estados da Federação. Isso pode ser exemplificado nas disposições da Emenda Constitucional N.º 1 de 1969, quanto aos critérios para redistribuição do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e Territórios e do Fundo de Participação dos Municípios:

§ 1º A aplicação dos fundos previstos nos itens I e II será regulada por lei federal, que incumbirá o Tribunal de Contas da União de fazer o cálculo das quotas estaduais e municipais, ficando a sua entrega a depender:

a) da aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;

b) da vinculação de recursos próprios, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para execução dos programas citados na alínea a;

c) da transferência efetiva, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de encargos executivos da União; e

d) do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia. (BRASIL, 1969, artigo 25) (grifo nosso).

Também na área da educação diferentes autores identificam esse movimento de centralização das decisões no âmbito federal, acompanhado da descentralização da execução das políticas, via municipalização como estratégia de expansão precária do ensino de primeiro grau, sobretudo após a aprovação da Lei da Reforma de 1º e 2º Graus (ARELARO, 1999; ROSAR, 1999).

A Constituição de 1967⁶ e depois a Emenda de 1969⁷ estabeleceram pela primeira vez a obrigatoriedade do ensino dos 7 aos 14 anos. A vinculação constitucional de recursos para

⁵ No caso dos municípios que são objeto de estudo desta tese, as duas situações são encontradas, enquanto na capital as eleições ficaram suspensas e foram nomeados interventores, em Londrina as eleições não foram suspensas. Curiosamente, no período militar um dos indicados ao governo da capital é Jaime Lerner que deixará marcar profundas no desenho urbano da cidade e fundamentalmente na política municipal, fazendo sucessores durante toda a década de 1990. Em Londrina chama a atenção o fato de que nesse período um dos prefeitos eleitos foi José Richa que seria eleito governador pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro em 1982.

⁶ A Constituição de 1967 estabelecia no artigo 168: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de

educação foi novamente retirada da lei em 1967. Com a Emenda de 1969 a obrigação retornou apenas para os municípios, que deveriam destinar 20% da receita tributária para o ensino primário. Interessante que tal dispositivo não aparecia no capítulo em que se trata das questões de educação, mas compunha os motivos para intervenção estadual nos municípios.

Ainda que a Emenda obrigasse os municípios a investir em educação, os sistemas de ensino continuaram sendo estaduais, a partir dali com a União tendo claramente função de assistência técnica aos sistemas descentralizados:

Art. 177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino. (Brasil, 1969) (grifos nossos).

Foi com a Lei n.º 5.692 de 1971 que a questão da municipalização da matrícula, ou de programas na área educacional, se colocou com mais ênfase e a política do governo federal explicitou a priorização da descentralização por esta via.

Art. 58. A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

Art. 59. Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no artigo 15, § 3º, alínea f, da Constituição.

Parágrafo único. Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação. (BRASIL, 1971).

Esses artigos estabeleceram a possibilidade de municipalização das matrículas ou de determinados serviços relacionados à educação, ao mesmo tempo, indicavam a priorização do ensino de 1º grau, inclusive com uma subvinculação dos recursos do Fundo de Participação, especialmente para este nível de ensino. José Carlos de A. Melchior analisou o financiamento da educação durante o regime militar e demonstrou que a distribuição tributária impedia a

liberdade e de solidariedade humana”, e, a seguir, no parágrafo 3º, inciso II: “o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais”. (BRASIL, 1967).

⁷ A Emenda de 1969 alterou o disposto no inciso II para a seguinte redação: “o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais”. (BRASIL, 1969).

efetivação de tais dispositivos com alguma qualidade. Isso se dava tanto pela precariedade das contas municipais em geral quanto pela inexistência de repasse do salário educação para os municípios. Estes dependiam de repasses através dos estados, segundo o autor:

O salário educação, a mais importante fonte de financiamento do 1º. Grau, somente beneficiava os Estados e suas redes escolares e, diante do sistema de discriminação de rendas públicas, os municípios pouco poderiam fazer em prol da luta para acabar com o analfabetismo. A política de ação supletiva dos Estados, em relação aos seus municípios, praticamente inexistia. (MELCHIOR, 1987, p.17).

O governo federal desenvolveu diferentes políticas para intensificar a municipalização da matrícula e de programas específicos como o da merenda escolar. Arelaro destaca os efeitos, por exemplo, do Pró-Município que

(...) transferia recursos para as Prefeituras Municipais que concordassem em assumir o ensino de 1º grau. Esse projeto Impacto – como eram conhecidos os projetos prioritários do Governo Militar, nessa época – realizado com recursos financeiros frutos de empréstimos internacionais, acaba sendo adotado quase que exclusivamente na Região Nordeste – a mais pobre do País – que, por razões de ordem político-econômica, em geral, “concordava” mais facilmente com o Governo Federal, na esperança de conseguir alguns recursos extras para seus (pobres) municípios. Não por acaso, portanto, a região com maior percentual de municipalização do ensino fundamental e mais precária, quaisquer que sejam os critérios de avaliação considerados em matéria de Educação. (ARELARO, 1999, p.65).

Apesar de a municipalização na Região Nordeste⁸ ter sido a mais intensa, há efeitos dessa estratégia em todo o Brasil; no caso de São Paulo é, também, Arelaro (1999) quem destaca os efeitos do processo de municipalização na oferta de pré-escola, via convênios entre estado e municípios; depois na municipalização da merenda e das construções escolares. No Paraná, também houve efeitos do programa Pró-Município, especialmente, no caso da educação na zona rural que, entre 1976 e 1986, viveu um processo de consolidação das escolas unidocentes articulados ao Pró-rural, programa que também contava com recursos internacionais para melhorias no campo:

A criação do Pró-município (1975-1979) e do Pró-rural (1982-1986) tornou possível a construção de 53 escolas consolidadas no Estado do Paraná, através da Fundação Educacional do Paraná – FUNDEPAR, tendo como agente financeiro o Estado, o fundo especial – FNDE, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Banco do Brasil no caso do Pró-rural. (RAMOS apud GONÇALVES, 2003, p.79).

⁸ Para discussão do processo de municipalização na Região Nordeste, ver CRUZ (2005), e na Região Norte, ver ROSAR (1999).

No caso paranaense a política indutora a municipalização do governo militar resultou que, em 1978, as redes municipais participassem já com 38% da oferta de vagas na escola obrigatória, enquanto no contexto nacional as redes municipais participavam com menos de 30% das matrículas. Ao longo da década de 1980 a participação municipal paranaense teve um decréscimo de 16%, porém manteve-se sempre com participação maior que a nacional. Com tais dados é possível inferir que, ainda que a política de municipalização do período militar tenha sido mais efetiva no Nordeste brasileiro, no caso paranaense os efeitos não podem ser secundarizados.

Tabela 1.3: Matrícula no ensino obrigatório – Paraná 1978-1988.

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1978	484	837.518	592.606	97.563	0,0	54,8	38,8	6,9
1983	988	854.928	515.767	148.876	0,1	56,2	33,9	9,8
1985	1.096	909.361	501.462	148.351	0,1	58,3	32,1	9,5
1988	779	975.870	500.585	153.656	0,1	59,8	30,7	9,4

Fonte: SIE-SEED/PR-FUNDEPAR; INEP/MEC - Censo Escolar

Melchior apresenta outras estratégias que o governo federal usou, especialmente, no início da década de 1980, para interferir no repasse de recursos dos estados e municípios. A regulamentação da carreira do magistério pelo Decreto n.º 91.781 de 1985 que “estabeleceu que os municípios somente receberiam os recursos do salário educação se aprovassem, por lei, o Estatuto do Magistério Municipal até dezembro de 1986” (MELCHIOR, 1987, p.18) foi um mecanismo importante, dado que, a organização dos profissionais na escola é fundamental na constituição de qualquer rede de ensino⁹.

O balanço que Melchior fez das condições de financiamento da educação durante o regime militar revelou a precária condição de financiamento apesar da rápida expansão da oferta, especialmente do primeiro grau, e de certa forma, explicava a precariedade das condições de oferta e da qualidade da escola pública ao final do período militar. Em relação aos gastos da União, o autor destacava “uma forte vontade política em mistificar o investimento em educação, aumentando o seu montante pela agregação de despesas que nada tinham a ver com educação e cultura.” (MELCHIOR, 1987, p.70). Com esse expediente, a média de recursos destinados à função educação e cultura pela União entre 1965 e 1982 foi de 11,55%, ficando esta função em 4º lugar na ordem de despesas realizadas. No caso dos Estados e Distrito Federal a média anual de despesas com Educação e Cultura foi de 20,32%, o que fazia da educação a segunda prioridade dos estados e, no caso dos municípios, a média

⁹ Não parece ser por acaso que as duas redes de ensino aqui em estudo aprovam nesse período seus Estatutos do Magistério; em Curitiba a lei municipal foi aprovada em 8 de novembro de 1985 e em Londrina em 19 de maio de 1987.

anual da despesa, foi de 16,88% (idem, p.99), terceira prioridade entre as despesas municipais. Segundo o autor, também nas unidades subnacionais a estratégia da mistificação das despesas se apresenta durante todo o período.

A abertura lenta e gradual do regime militar trouxe à tona, entre outros debates, a rediscussão da vinculação de impostos para educação. Em 1 de dezembro de 1983 foi aprovada a Emenda Constitucional N°. 24, conhecida como Emenda João Calmon. Melchior, ao analisar os efeitos desta Emenda sobre as condições de financiamento da educação, argumenta que a grande questão passava pela sua regulamentação para que o problema crônico da mistificação dos gastos fosse enfrentado, caso contrário os efeitos da Emenda seriam muito pequenos. Mediante uma cuidadosa análise de balanços da União, Estados e Municípios, referentes ao ano de 1983, em comparação com o disposto na Lei n.º 7.348 de 1985, que regulamentou a EC 24, o autor apresentou os dados acerca dos gastos efetivamente realizados com educação e o potencial de aumento de recursos com a vinculação constitucional. Procurou-se sintetizar os dados do autor na tabela 1.4 abaixo:

Tabela 1.4: Despesas com educação em 1983 por esfera de governo.

Esfera	Receita de impostos	Vinculação segundo EC 24	Gastos com educação em 1983	Diferença
União	7.238.140.008.981	13%	4,41%	-8,58%
Estados e DF	4.978.974.770.631	25%	31,32%	+6,32%
Municípios (capital)	892.312.000.000	25%	25,28%	+0,28%
Municípios (interior)	650.677.808.000	25%	11,82%	-13,18%

Fonte: MELCHIOR, José Carlos Araújo, 1987, p. 117-122.

O autor destaca que estados e capitais eram as esferas que maiores esforços faziam, naquele momento, para oferta de educação, e que a Emenda Calmon só teria resultados se a União assumisse sua responsabilidade com o financiamento da educação. O autor destaca o papel da União, pois apesar de os municípios do interior também precisarem incrementar seus gastos, como estes gastos eram sobre o percentual de impostos, e os municípios do interior são os que apresentavam menor capacidade financeira, tal esforço não resultaria em acréscimo suficiente de recursos. Isto fica patente quando se comparam os dados da coluna “receita de impostos” na tabela 1.4: o total da receita do conjunto de municípios do interior equivalia à apenas 8,98% da receita da União. A falta de compromisso da União com o investimento em educação não é, portanto, uma questão nova.

Esse percurso da definição do município como esfera autônoma ou não na Federação brasileira, certamente, tem relação com o contexto geral de organização da sociedade

brasileira que se fez, desde o período colonial ao século XX, de forma privatizada e elitista. Nos termos de Florestan Fernandes o desenvolvimento capitalista brasileiro se fez sob a direção de frações de classes dominantes que souberam aliar os interesses das oligarquias tradicionais, ligadas à grande propriedade rural no Brasil, aos interesses de modernização associada ao capital internacional ao longo do século XX. Isso o autor descreve como um duplo movimento que articula o novo e o velho: “1) internamente, através da articulação do setor arcaico ao setor moderno, ou urbano comercial (na época considerada transformando-se, lentamente, em um setor urbano-industrial); 2) externamente, através da articulação do complexo econômico agrário-exportador às economias capitalistas centrais.” (FERNANDES, 1987, p. 241). Esses tipos de aliança marcam a “revolução burguesa no Brasil” como um processo altamente conservador e que terá no Estado nacional um ponto de apoio fundamental, o que resulta num predomínio de interesses privados nas definições da vida pública continuamente. Ao descrever a relação das classes ou frações de classe da burguesia com o Estado brasileiro, ele afirma:

[esta relação] visa preservar, alargar e unificar os controles diretos e indiretos da máquina do Estado pelas classes burguesas, de maneira a elevar ao máximo a fluidez entre o poder político estatal e a própria dominação burguesa, bem como infundir ao poder burguês a máxima eficácia política, dando-lhe uma base institucional de auto afirmação, de auto defesa e de auto-irradiação de natureza coativa e de alcance nacional”. (FERNANDES, 1987, p.304).

Certamente, a organização das esferas estatais locais não ficou imune a este movimento geral, de forma que os recuos e avanços em termos das trajetórias municipais dialogam com os movimentos da conjuntura nacional, o que fica patente na comparação da legislação em momentos de abertura política e momentos de ditadura. Importa agora discutir os desdobramentos da trajetória municipal pós-1988, num novo período democrático da história republicana brasileira.

1.2 Município e financiamento da educação pós Constituição de 1988.

A partir de 1988 o Município brasileiro foi definido como ente federado e constituiu-se legalmente como “pessoa jurídica de direito público interno” (MEIRELLES, 2006, p.126). A Constituição de 1988 restabeleceu a eleição direta de prefeito e de vereadores para todas as cidades, assim como a possibilidade de cassação dos respectivos mandatos, quando isso se fizer necessário; instituiu-se a necessidade de elaboração de lei orgânica própria; estabeleceram-se fontes de recursos regulares, asseguradas, inclusive com participação na

receita do Estado e da União com base em critérios ligados à renda e à população; além disso, os municípios passaram a constituir-se em espaços políticos de organização de partidos. O artigo 30 da Constituição de 1988 prevê que compete aos municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental¹⁰;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988) (grifos nossos).

O conceito de autonomia municipal está envolto em polêmicas jurídicas e políticas que implicam o próprio conceito de Federação. Não parece adequado aqui aprofundar as diferentes posições quanto a isso, apenas ressaltar que há, a partir da Constituição de 1988, uma lógica diferenciada de tratamento à esfera municipal que decorre do tipo de autonomia determinada pela legislação nacional, assim como indicar elementos gerais da compreensão de federalismo aqui pressuposta.

A condição municipal de ente federado não é algo trivial, ao contrário, como informa Gilda Araújo, o formato de federação brasileiro é um “caso único entre as 16 federações que existiam no mundo” (ARAUJO, 2005, p.228). Marta Arretche explicita a diferença entre estados federados e unitários nos seguintes termos:

A distinção entre Estados federativos e unitários diz respeito às *formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais*. Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (Lijphart, 1999). Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (Riker, 1987), pois cada governo local — cuja jurisdição pode variar, conforme assim o definir a Constituição — está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores

¹⁰ Em 2006 o inciso foi alterado para: “VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

políticos autônomos com capacidade para implementar (pelo menos, algumas de) suas próprias políticas (Pierson & Leibfried, 1995, p. 20). (ARRETCHÉ, 2002, p.27-28) (grifo no original).

Essa distinção ajuda a compreensão do sentido da autonomia municipal brasileira. Ainda que o município seja um ente com menor poder no arranjo político institucional pós-88, as características do arranjo federalista estão presentes. Pode-se completar tal compreensão considerando o que Alfred Stepan argumenta acerca dos critérios para que um sistema político democrático seja considerado também como federativo:

Primeiro, o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disto, a Constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas. Segundo, deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um poder legislativo eleito por toda a população do Estado, e à qual, caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias. (STEPAN, 1999, p.4).

A passagem reitera os destaques no artigo 30 da Constituição Federal e explicita a inviabilidade da Federação durante o regime de exceção brasileiro, quando parte dos governos subnacionais eram indicados pelo poder central.

A delimitação conceitual implica diferenciar federalismo de sistema democrático, tanto quanto implica diferenciação entre federalismo e descentralização.

O conjunto de medidas de transferência de responsabilidade de políticas setoriais para a esfera municipal implementadas pelo governo federal ao longo dos anos 90, especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, se relaciona com essa possibilidade de os municípios assumirem como entes autônomos a execução das políticas, entretanto, isto não é um processo automático, uma vez que, federalismo não é sinônimo de descentralização. A retomada de um “federalismo tripartite” (ARAÚJO, 2005) coincide na década de 1990 com a capacidade indutora do governo federal na transferência de responsabilidades por políticas sociais para os entes subnacionais, inclusive, gerando no caso da educação debates sobre a interferência indevida do governo federal no pacto federativo quando da aprovação da Emenda Constitucional n.º14. Novamente é Arretche quem explica isso analisando não apenas as políticas de descentralização na educação, mas também estes movimentos na habitação e na saúde:

No Governo Fernando Henrique Cardoso, a estabilidade e coesão das burocracias da área social permitiram que a agenda de descentralização fosse implementada, por meio de programas diversos de indução das decisões dos governos locais. Aprovação de emendas à Constituição, portarias ministeriais, estabelecimento de exigências para a efetivação das transferências federais, desfinanciamento das empresas públicas são

expressão de diferentes recursos e estratégias empregados pelo governo federal. (ARRETCHE, 2002, p.46).

Em outras palavras, pós-88 tem-se ao mesmo tempo um movimento resultante da retomada do conceito de Federação e um movimento de descentralização das políticas sociais decorrentes de mais uma proposta de reforma do Estado. Isto significa que, em diversas áreas, a elaboração e a execução das políticas sociais implica, a partir dos anos de 1990, ações compartilhadas, o quadro elaborado por Celina Souza (2004) sintetiza bem o resultado do movimento de descentralização pós-88.

Quadro 1.1: Distribuição de competências na área social

SERVIÇO ATIVIDADE	ESFERA DE GOVERNO
Saúde e assistência pública	Federal- estadual-municipal
Assistência aos portadores de deficiência	
Preservação patrimônio histórico/artístico/ cultural	
Proteção do meio ambiente/ recursos naturais	
Cultura, educação e ciência	
Preservação de florestas/fauna/flora	
Agricultura e abastecimento alimentar	
Habitação e saneamento	
Combate a pobreza e marginalização social	
Exploração das atividades hídricas/ minerais	
Segurança no trânsito	
Políticas para pequenas empresas	
Turismo e lazer	
Ensino Médio e modalidades	Predominante estadual
Ensino Fundamental e modalidades	Predominante estadual - municipal
Educação Infantil e modalidades	Predominante municipal
Preservação histórica	Local
Transporte coletivo	
Uso do solo	

Fonte: SOUZA, C (2004, p. 30). ** a área de educação foi desdobrada pela autora desta tese.

Esse movimento de descentralização levou a uma constitucionalização da agenda política do Congresso Nacional, visto que muitas das ações de indução da política junto aos entes subnacionais dependiam de reformas infraconstitucionais (FARENZENA, 2006).

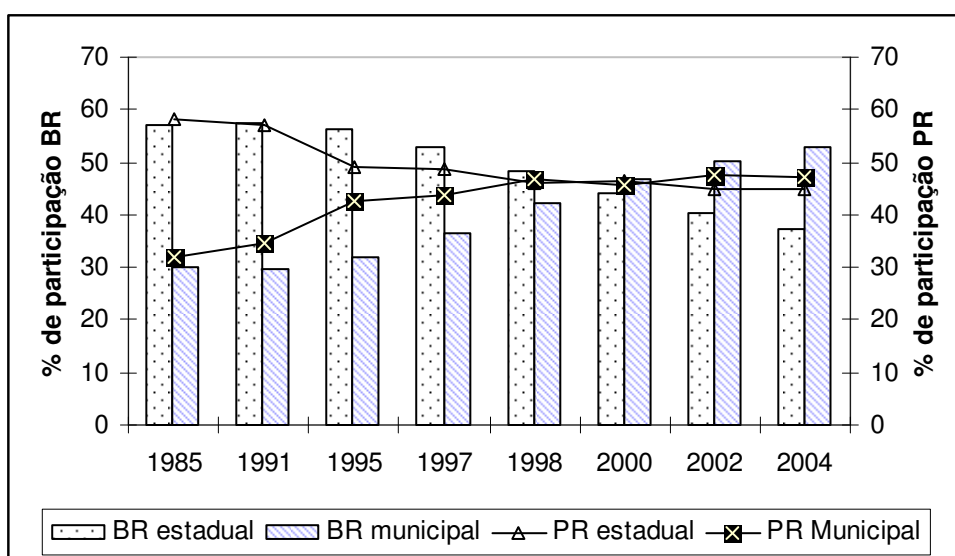
No caso da educação e de suas condições de financiamento, isso tem alto impacto, pois, como já se anunciou, parte do incremento das matrículas no ensino fundamental municipal é decorrente das alterações nas regras de distribuição de recursos derivadas da EC n.º 14 que criou uma subvinculação de recursos para o ensino fundamental e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério¹¹ (Fundef), fundo de natureza contábil que agrega recursos provenientes de determinados

¹¹ O Fundef foi substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

impostos que são redistribuídos segundo o número de matrículas no ensino fundamental regular, presencial de redes de ensino municipais e estadual, em cada estado brasileiro.

No caso paranaense o impacto da criação do Fundef precisa ser compreendido na história de municipalização do estado, uma vez que, ainda que se encontre uma última onda de transferência de responsabilidade sobre as matrículas do ensino fundamental da rede estadual para as redes municipais pós Fundef, essa transferência já havia vinha sendo feita desde o início da década de 1990. O gráfico 1 ilustra a diferença entre o processo nacional e estadual de municipalização.

Gráfico 1: Percentual de participação de redes estaduais e municipais na oferta de ensino fundamental – Brasil e Paraná.



Fonte: SIE-SEED/PR-FUNDEPAR; INEP/ MEC - Censo Escolar (gráfico construído pela autora).

Observe que a curva de incremento de matrículas em redes municipais é mais acentuada entre 1991 e 1997 no caso paranaense (linhas do gráfico), enquanto no país (barras no gráfico) a curva é mais acentuada entre 1997 e 2000. Após 1998, a curva paranaense tem mudança mais sutil, ainda que a rede municipal continue em expansão.

Quando se considera o conjunto da oferta de educação básica, observa-se que a divisão de responsabilidades indicada no quadro 1.1 se confirma. A rede estadual paranaense em 2006 era responsável por 48% da oferta total de educação básica, enquanto as redes municipais eram responsáveis por 38%. Neste caso, pesa em favor da rede estadual, a oferta do ensino médio e da educação de jovens e adultos, sobretudo, semipresencial. Nas redes municipais predomina a matrícula na educação infantil, educação especial e há um crescimento, entre

1998 e 2006, da participação na oferta de EJA. O ensino fundamental é compartilhado pelas duas redes, com incremento de 3 pontos percentuais em favor da rede municipal.

Tabela 1.5: Percentual de participação das matrículas na educação básica por etapa e modalidade na rede pública paranaense.

	Dependência	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial	EJA
1998	Estadual	3,9	52,3	97,3	26,7	90,4
2000	Estadual	2,0	50,4	97,8	21,8	93,2
2006	Estadual	0,3	49,9	99,3	7,9	79,9
1998	Federal	-	0,0	2,7	-	-
2000	Federal	0,0	0,0	2,2	-	-
2006	Federal	0,1	-	0,7	-	-
1998	Municipal	96,1	47,7	-	73,3	9,6
2000	Municipal	98,0	49,6	0,0	78,2	6,8
2006	Municipal	99,7	50,1	0,0	92,1	20,1

Fonte: INEP/MEC. Censo Escolar: Sinopse Estatística 1998; 2000; 2006.

Com a mudança nas regras de financiamento em 2007, especialmente a aprovação do Fundeb, que passa a redistribuir recursos no âmbito do estado considerando toda a matrícula na educação básica, tal quadro pode sofrer alterações, principalmente porque a educação infantil tem tido crescimento constante, enquanto o crescimento do ensino médio no estado é inconstante. Para o que interessa neste trabalho, cabe o destaque de que, apesar de haver um refluxo da participação estadual na oferta do ensino obrigatório, este ente continua sendo responsável pelo atendimento de parte significativa das matrículas totais; está presente em todos os municípios compartilhando a oferta de ensino fundamental e oferecendo o ensino médio.

Em termos de recursos disponíveis no estado para o financiamento da educação, considerando a vinculação orçamentária em vigor, conforme delimitado na Constituição Federal de 1988, e o efeito da redistribuição de recursos resultante do mecanismo Fundef, importa destacar que durante a vigência desse fundo o estado não teve complementação de recursos¹², pois o per capita realizado no Paraná esteve sempre acima do mínimo definido nacionalmente, como demonstram os dados da tabela 1.6. Portanto, a redistribuição de recursos do fundo foi consequência da capacidade tributária do próprio estado.

¹² O mecanismo Fundef pressupunha que quando os recursos do estado subvinculados ao fundo (15% da receita de FPM, FPE, ICMS, Recursos da Lei n.º 87/96 e IPI- exportação) dividido pela matrícula no ensino fundamental presencial não chegasse ao custo aluno mínimo fixado por decreto do Presidente da República, a União complementaria os recursos do fundo até chegar ao valor anual mínimo por aluno.

Tabela 1.6: Recursos do Fundef no Paraná – 2001-2006

Recursos do Fundef		Total de Recursos do Fundef no Estado		Custo aluno Fundef PR	Custo aluno mínimo nacional
Ano	Estado	Municípios	total		
2001	882.985.201	531.257.749	1.414.242.950	906,61	363
2002	946.436.014	828.729.802	1.775.165.816	1.135,74	418
2003	915.389.937	857.262.271	1.772.652.208	1.137,01	446
2004	944.223.003	885.026.482	1.829.249.485	1.182,30	537
2005	1.008.588.861	900.578.293	1.909.167.155	1.259,95	620
Cresc.%	14,2	69,5	35	39,0	

Fonte: STN/ Finbra. (dados calculados pela autora)

O crescimento de recursos provenientes do Fundef deve-se, sobretudo, ao aumento na arrecadação, dado que no período 2001-2005 a matrícula no ensino fundamental decresceu no estado em 3%, o custo aluno Fundef/PR, em consequência, cresceu percentualmente mais que a receita do fundo.

Quando se considera o total de investimento da rede estadual e redes municipais em MDE, podemos observar que, apesar de haver um crescimento real de recursos aplicados nas duas esferas, o gasto por aluno-ano realizado cresceu mais na rede estadual que no conjunto das redes municipais, certamente como resultado do movimento da matrícula nas diferentes redes. Os dados das colunas 2 e 3 da tabela 1.7 demonstram, entretanto, que o investimento municipal em educação é muito próximo do investimento estadual.

Tabela 1.7: Despesas em MDE na rede estadual de ensino e nas redes municipais do PR (2001-2005).

Ano	Despesas com Educação ¹³			Gasto aluno ano		
	Estado	Municípios	Total	Estado	Municípios	PR
2001	2.409.757.077	2.168.339.746	4.578.096.822	1.699	2.133	1.880
2002	2.376.999.788	2.186.833.124	4.563.832.913	1.848	2.054	1.941
2003	2.390.201.183	2.193.859.235	4.584.060.418	1.832	2.050	1.930
2004	2.357.361.560	2.284.825.209	4.642.186.769	1.902	2.128	2.007
2005	2.592.565.014	2.292.571.550	4.885.136.563	1.937	2.148	2.031
Cresc.	7,6	5,7	6,7	14,0	0,7	8,0

Fonte: Banco de dados do NUPE/UFPR.

A análise do gasto aluno médio nas redes municipais deve considerar que as redes dos municípios com melhor arrecadação e as redes que investem mais em MDE elevam a média geral no estado. No caso paranaense importa destacar que a média do conjunto dos municípios

¹³ Valores obtidos por meio do Finbra (municípios) e Balanço do Estado (estado); atualizados pelo INPC/IBGE de: 1,614609 (2001); 1,4753134 (2002); 1,2857881 (2003); 1,164833 (2004) e 1,0975198 (2005).

esconde a concentração de arrecadação nos grandes centros. Em 2001, por exemplo, 27% da população paranaense vivia em municípios de até 20.000 habitantes, estes municípios ficavam com 27% da receita pública estadual; enquanto na capital viviam 16% da população, sendo que, neste caso, a participação na receita pública do estado era de quase 26%. A pior situação era dos municípios médios onde, em 2001, viviam 30% da população e estes ficavam com 25% da receita pública do estado¹⁴. Na análise dos casos a ser realizada nesta tese, os dois municípios em questão são a capital e Londrina, município com uma das três maiores arrecadações do estado, depois da capital; neste caso, portanto, se trabalhará com municípios que, se supõem, contribuem para elevar a média estadual.

Essa digressão sobre as condições no Paraná, apesar de um pouco longa, parece necessária para construir o panorama geral em que as redes municipais de Curitiba e Londrina estão inseridas; ainda que interesse aqui o que tais redes têm de peculiar em sua trajetória, principalmente, tomando decisões como ente autônomo da Federação; as trajetórias estarão influenciadas pelas relações no âmbito do estado, principalmente tendo em conta que são dois municípios beneficiados pela redistribuição de recursos do Fundef, pois, apesar de serem municípios ricos no contexto paranaense, são municípios com grandes redes de ensino.

Como último elemento sobre condições em que municípios exercem sua política para educação, parece necessário enfocar a idéia de controle sobre a aplicação dos recursos públicos. Tal idéia tanto ganhou força ao longo dos anos 1990, por um lado na discussão do controle social sobre a ação do poder público, neste caso os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef e os conselhos de acompanhamento da merenda escolar, ainda que, tenham sido criados por iniciativa federal e apresentem limites em sua atuação, relacionam-se com uma perspectiva de democratização de acesso às informações sobre as ações do poder público¹⁵. De outro lado, a questão do controle sobre os gastos públicos também se apresentou de forma mais constrangedora dos investimentos em políticas sociais, e isso se expressou na instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000.

Cabem aqui algumas indicações acerca da LRF. Este dispositivo, aprovado em maio de 2000, visa disciplinar os orçamentos públicos dando transparência à execução orçamentária, mas, sobretudo, regulando a gestão fiscal dos entes federados com vistas a

¹⁴ Dados preliminares da pesquisa “Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino” em desenvolvimento no NUPE/UFPR, vinculada ao Observatório da Educação/ CAPES/INEP

¹⁵ Para uma discussão mais pormenorizada da questão do controle social ver, por exemplo: SOUZA, D. (2006); GIL, J. (2007); CAMARGO e BASSI (2007). A discussão da constituição de conselhos para acompanhamento de políticas públicas será aprofundada no capítulo 2 desta tese.

conter o endividamento e a ampliação de gastos com pessoal. Assim é apresentado, em termos gerais, o objetivo no corpo da lei:

[Art. 1º] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõem a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. (BRASIL, 2000).

Segundo Sulamis Dain, a aprovação da referida lei deu-se no contexto de ajuste fiscal do final da década de 1990, tendo em vista o enfrentamento da dívida interna brasileira, em especial, o caso do endividamento dos entes estaduais. A autora problematiza a eficiência social de tal mecanismo tendo em vista o processo de descentralização das políticas públicas realizado no mesmo período, para DAIN (2001, p.123):

À dificuldade de se estabelecerem limites verossímeis em acordo com as premissas da lei soma-se o sacrifício da capacidade de gasto fiscal e de concretização de políticas públicas de cunho descentralizado que implicam transferência de recursos federais, mas também mobilização de contrapartidas locais. Assim, o impacto mais imediato da renegociação da dívida estadual é o de tornar compulsória a adesão desta esfera de governo ao ajuste fiscal e à geração de superávits primários para cumprimento dos acordos internacionais, sem protegê-la de consequências das políticas monetária, financeira e cambial, definidas de forma exógena.

Especialmente o estabelecimento de limites com gastos com pessoal previsto na lei têm uma relação direta com a execução das políticas sociais. O artigo 19 da LRF estabelece que a despesa com pessoal total não poderá ser maior que 50% no caso da União e 60% nos casos de Estados e Municípios¹⁶; no artigo imediatamente anterior a lei descreve o que são despesas com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirizados de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados em “outras despesas de pessoal”. (BRASIL, 2000).

¹⁶ Na prática esse percentual para o Executivo é um pouco menor, pois, se desconta os recursos destinados ao pagamento de pessoal no legislativo.

A descrição acerca do que são gastos com pessoal incorpora, inclusive, uma coibição à substituição da contratação de pessoal diretamente pelo poder público pela contratação de terceirizados (disposição do parágrafo 1º) como possível forma de burla do limite de gastos. Entretanto, tal prática ainda que não seja aparentemente incentivada, visto que, terceirizados que substituam servidores devem ser contabilizados em pessoal, ainda assim pode ser considerada vantajosa quando se considera que servidores terceirizados não têm impacto nas despesas previdenciárias dos entes. Assim, a forma do provimento dos serviços públicos após 2000 sofreu alterações decorrentes deste disciplinamento do orçamento público.

No caso da educação, tal limite tem desdobramentos imediatos, na medida em que o maior elemento de despesa e, por outro lado, o principal elemento de garantia da realização do direito à educação, é pessoal – professores e demais trabalhadores em educação. Nos casos estudados nesta tese, como se discutirá no capítulo 5, houve uma mudança sensível do perfil de gastos das Secretarias de Educação, não por acaso, com redução de custos de pessoal. Outro mecanismo que poderia dimensionar o impacto da LRF seria a relação da ampliação da oferta de educação infantil pela via do estabelecimento de convênios com entidades privadas com a contenção de despesas com pessoal; tal expediente também é comum nos municípios aqui estudados e pode contribuir para a diminuição do impacto do custo de expansão deste atendimento à população.

Tendo em vista, ainda, o processo de descentralização como uma característica central das políticas sociais na década de 1990, e em especial da política educacional, importa ainda considerar as indicações presentes na LDB 9.394, quanto à gestão municipal da educação. No capítulo da organização da educação nacional, a lei regula a possibilidade de os municípios constituírem-se como um sistema de ensino próprio, ou se articularem com o estado para constituir sistema de ensino único de educação básica. Segundo o Parecer n.º 30/2000 do CNE, de autoria do Prof. Jamil Cury, os municípios são sistemas de ensino a partir da Constituição de 1988 que lhes reconheceu a condição de ente federado sem precisar *a priori* de regulamentação. Entretanto, o conselheiro pondera que “a lei maior constitui os sistemas municipais, mas não os institui em seus *modus operandi*” (CNE, 2000); para instituir sua forma de funcionamento os municípios têm aprovado, no âmbito dos legislativos municipais, leis de criação do sistema de ensino, e tal expediente independe da vontade do ente estadual¹⁷.

No mesmo capítulo a LDB determina como funções municipais:

¹⁷ Nos casos aqui analisados a opção por regular seu sistema próprio de ensino é feita por Londrina em 2002 e por Curitiba em 2006.

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei n.º 10.709, de 31.7.2003) (BRASIL, 1996, art. 11).

Tais funções são a base a partir da qual o *modus operandi* dos sistemas municipais de ensino devem se consolidar. No artigo 15, em seguida, a LDB 9394/96 estabelece ainda como tarefa dos sistemas de ensino assegurar “às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996) o que sugere que o mecanismo de descentralização da política presente na relação União – Estados – Municípios se apresente também no âmbito na relação sistemas de ensino – escolas¹⁸.

Em síntese, os municípios são hoje responsáveis pela organização de suas redes de ensino para ofertar ensino fundamental e educação infantil, podem para isso gozar da prerrogativa legal de constituir-se como sistema próprio de ensino, o que significa, por exemplo, autonomia para aprovar os regimentos das escolas próprias e das escolas infantis privadas. Independente da opção por sistema de ensino próprio, a legislação municipal tem caráter complementar à legislação nacional, como especifica o artigo 30 da Constituição Federal. Há, portanto, uma gama de questões que o município regula no âmbito da educação; política de contratação e remuneração de professores, provimento das condições de oferta nas escolas, políticas e programas de redistribuição de recursos são alguns exemplos disto.

¹⁸ Para uma discussão mais aprofundada da temática descentralização, ver: OLIVEIRA, D. (1997); KRAWCZYK, N. (2002); SOUZA, A. (2003).

CAPÍTULO 2: O MUNICÍPIO COMO ESPAÇO DE AÇÃO POLÍTICA: DEMOCRACIA, PARTIDOS E DISPUTAS ENTRE PROJETOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.

No primeiro capítulo procurou-se situar o município como espaço da execução da política educacional, em especial como responsável por uma parte substantiva do financiamento desta política. As condições de financiamento definidas na legislação nacional conferem determinada formatação ao regime de colaboração entre os entes federados brasileiros e torna o município cenário importante das políticas sociais a partir, especialmente, da década de 1990.

Neste capítulo o objetivo é tomar a questão da gestão municipal de forma mais ampla, considerando que as ações dos governos locais articulam-se a diferentes projetos sociais. Esta articulação pressupõe disputa entre projetos, dado que o governo local, na democracia representativa brasileira, é ocupado por representantes eleitos entre diversos partidos.

Para compreender a disputa entre projetos no âmbito municipal é preciso reiterar que tal disputa se manifesta em meio a inúmeras mediações conjunturais. Para refletir sobre o tema será adequado recorrer ao debate acerca dos partidos políticos num regime democrático representativo e se tomará a existência de diferença nos pólos esquerda e direita como elemento de caracterização, em última instância, de projetos sociais divergentes. Ainda que apenas dois pólos não esgotem a questão, dado ser possível encontrar muitas polarizações intermediárias entre esquerda e direita, como se evidenciará no decorrer do debate; entende-se isto como um exercício de radicalização das diferenças com vistas à visualização de um cenário de disputas. Fixar tal cenário tem como objetivo possibilitar a análise, no capítulo 3, da disputa específica entre projetos para a educação e possibilitar a análise de dois casos paranaenses na busca de compreender como tais disputas alimentam a ação efetiva de gestões municipais de partidos diferentes.

Entre os elementos que sustentarão a diferenciação de projetos destaca-se o conceito de igualdade, articulada à possibilidade de participação, caso em que se procurará argumentar que à direita há um predomínio de formas hierárquicas e de uma participação formal, enquanto à esquerda a participação tende a construir formas mais igualitárias de tomada de decisão. Destaca-se também a própria definição do papel do Estado perante a política social, tema que à direita sustenta-se em uma lógica muitas vezes patrimonialista, mesmo quando se pretende modernizadora; e à esquerda a lógica de defesa do Estado aproxima-se da raiz

republicana. Outro elemento será a idéia de justiça social, que à direita tenderá a ser compreendida de modo mais formal – indivíduos iguais perante a lei – e à esquerda de forma mais substantiva – necessidade de a justiça incorporar a dimensão social. E a definição do que é e como se constrói cidadania, de um lado como condição de reivindicação e conquista de direitos sociais universais, e de outro lado, como condição de regulamentação das formas de consumo centrado na capacidade econômica e no esforço individual. Tais diferenciações têm desdobramentos no desenho de políticas públicas que, compreendidas como formas de intervenção do Estado na reprodução da vida cotidiana, à direita pautam-se no imaginário do mercado em termos de racionalização de custo-benefício, reduzindo muitas vezes as ações do âmbito da política àquelas próprias do âmbito do consumo individual; à esquerda os desenhos de políticas públicas tendem a ser orientados pelas idéias de direitos sociais universais.

Para apresentar de forma mais adequada cada um dos âmbitos do debate, o presente capítulo está organizado em cinco subtítulos: no primeiro busca-se situar a diferenciação do perfil municipal a partir da emergência de experiências no Brasil, especialmente, no final do século XX, de gestões municipais com inovações institucionais importantes que afirmam formas diferenciadas de gestão pública. A opção, portanto, é de iniciar o capítulo pela existência de uma prática social que provoca o debate sobre disputa de projetos sociais.

No segundo subtítulo, traz-se a concepção de Estado que sustenta a análise da política municipal; no terceiro, foca-se o debate teórico presente no campo da ciência política acerca do que diferencia esquerda e direita, buscando caracterizar os pólos extremos e intermediários deste debate, assim como certas especificidades deste debate no Brasil. No quarto ponto a análise é especificamente acerca do espectro partidário pós-ditadura militar e, finalmente, no quinto capítulo, apresenta-se o debate sobre as lógicas que sustentam a formulação da política pública em cada um dos pólos.

2.1 O município como espaço de disputa por concepções de gestão pública.

Se a Constituição Federal aprovada em 1988 demarcou um campo legal de autonomia municipal mais substantivo, isto não se fez como decorrência isolada da vontade dos constituintes; o período anterior a 1988 já havia tido nos municípios o espaço de emergência de práticas de gestão pública que coadunavam com a resistência à centralização imposta pelo regime militar, e às expectativas de democratização da sociedade brasileira.

Dessa forma as experiências de Boa Esperança (ES) no final dos anos 70 (SOUZA, 1982), Lages (SC) e Piracicaba (SP) no início dos anos 80 (LESBAUPIN, 2000), assim como

a eleição de prefeitos de oposição em muitos municípios nos pleitos de 1982 e de 1985, demarcaram a emergência do município como uma esfera relevante de disputa política.

No caso das experiências pioneiras de Boa Esperança (ES) e Lages (SC), Ivo Lesbaupin (2000, p.44-45) afirma que de comum entre elas havia:

A participação popular não apenas na execução (mutirão, por exemplo), mas também, de alguma forma, no processo decisório; a capacidade de recuperação ou desenvolvimento econômico dos municípios; os resultados sociais, em termos de saúde, de educação, de moradia; a ruptura com a cultura política tradicional de dependência em relação aos governos federal e estadual e de clientelismo. Elementos que serão inspiradores das experiências posteriores.

Curiosamente, em Boa Esperança (ES) onde o processo de organização da comunidade para reconstrução da cidade se deu a partir de 1971, o prefeito era da Arena partido de sustentação do regime militar; mas, nos anos 80 foram os partidos de oposição ao regime os responsáveis pelas inovações institucionais democráticas e populares.

Especialmente a partir de 1985, com eleições multipartidárias, voltou-se a ter no Brasil disputa entre projetos de governo à direita, no centro e à esquerda do espectro político. E é no terceiro grupo de prefeituras que as experiências com certo grau de inovação para a administração pública brasileira se apresentaram em maior quantidade.

Salienta-se que tais práticas têm um caráter altamente inovador na política brasileira mesmo que em outros países a questão da participação popular já estivesse sendo experimentada anteriormente. Elenaldo Teixeira apresenta exemplos de democratização do poder local via participação popular, na segunda metade do século XX, em diferentes países. O referido autor enfatiza a experiência espanhola em que “a participação local dá-se antes mesmo da derrubada da ditadura franquista” (TEIXEIRA, 2002, p.109). Especialmente, quanto à América Latina, o autor situa inovações no decorrer dos anos 1980:

Entre os instrumentos criados pela alteração do regime de poder local na América Latina, verificada a partir dos anos 80, destacam-se: 1) audiência pública e prestação de informações aos cidadãos sobre atos do governo (Peru, Brasil, Venezuela, El Salvador); 2) sessões especiais dos Conselhos (Câmaras), por solicitação dos cidadãos – em alguns países tais sessões são periódicas (Peru, Venezuela, El Salvador); iniciativa popular de projeto de lei, por cidadãos, individualmente (Brasil) ou associações, em alguns casos com altos percentuais de assinaturas, como na Argentina e Uruguai (10% e 15%); 4) revogação popular de lei (Venezuela), ou de mandato do prefeito ou funcionários (Panamá e Argentina); 5) direito de petição e reclamação contra atos ou omissão do poder público, com obrigatoriedade de resposta da autoridade dentro de determinado prazo (Honduras, Equador, Bolívia, Brasil); 6) consulta popular (Colômbia, Venezuela, El Salvador, Panamá, Argentina, Peru, Uruguai, Brasil, Equador); 7) Conselhos Municipais, alguns

com funções deliberativas (Brasil) e, outros apenas consultivos, geralmente vinculados ao Executivo (Argentina, México, Peru). (idem, p.107).

Tais mecanismos variam intensamente de acordo com peculiaridades de cada país e seus formatos institucionais. Não é a intenção aqui analisar tais cenários, destaca-se isso apenas para salientar que, em termos gerais, a ênfase nas potencialidades de participação na esfera municipal não é nem invenção brasileira, nem um fato isolado.

No caso brasileiro, se algumas experiências nascem nos anos de 1970, o grande momento de inovações de gestão municipal se dará ao longo dos 1980 e 1990. Há certo perfil de governo municipal que contribuiu para inovação, via de regra, gestões identificadas com um amplo campo de esquerda ou centro-esquerda. Como exemplos importantes vale destacar as experiências de governos do PMDB na década de 1980 (CUNHA, 1995) com grande importância no campo educacional; mas, sobretudo, governos compostos pelo PT nas décadas de 1980 e 1990 visto que “da ascensão do PT a algumas prefeituras vem resultando orientações para um novo estilo de gestão e canais de interlocução com a sociedade.” (TEIXEIRA, 2002, p.165).

Apesar de diversos autores constatarem isto (AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002; WAMPLER, 2005, por exemplo) na medida em que tais orientações se transformaram em práticas institucionais e que mostraram potencial de eficácia e eficiência na gestão pública, muitos dos mecanismos passaram a ser adotados por diversos partidos. Organização de conselhos, experiências de orçamento participativo, eleição de diretores de escola, conferências temáticas nas diferentes áreas de políticas públicas, enfim, passaram a ser disseminadas na forma de práticas institucionais que incorporam a participação popular em governos dos mais variados partidos.

Além de uma disseminação, que se pode atribuir ao sucesso de algumas experiências, é adequado frisar que a própria Constituição de 1988 incorporou mecanismos de participação popular. A Carta Magna ao tratar dos direitos políticos define que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (Brasil, 1988, art. 14), o que para Maria Victória Benevides significa uma possibilidade de combinação entre democracia representativa e participativa como parte da construção da cidadania ativa no mundo contemporâneo:

A experiência internacional serve para nosso país, uma vez que nossa Constituição acolheu o princípio da participação popular em plebiscitos, referendos e iniciativa popular legislativa. Já que se fala tanto em

“modernidade”, é bom lembrar que o que existe de mais moderno – no sentido da contemporaneidade com o mundo democrático e desenvolvido – é justamente a exigência de participação popular, na combinação entre a democracia representativa e as várias expressões de democracia direta. (BENEVIDES, 1995, p. 58).

A Constituição de 1988 incorpora, também, a participação popular na formulação e no acompanhamento de políticas públicas no caso, por exemplo, da saúde quando define entre as características do sistema único de saúde “a participação da comunidade” (BRASIL, 1988, art. 198); no caso da assistência social, de forma mais explícita normatiza a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (idem, art. 204); e, no caso da educação, de forma mais genérica quando prevê como princípio de organização da educação nacional a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (idem, artigo 208, VI).

A incorporação de conselhos na gestão de políticas públicas tem sido alvo de grande discussão, seja no âmbito de organizações de formação política¹⁹, seja no âmbito das ciências humanas. No debate acadêmico, Ana Maria Doimo apresenta a incorporação do movimento popular em espaços institucionais de acompanhamento das políticas como resultado da luta pela redemocratização brasileira. A autora avalia o refluxo de ações de mobilização direta na década de 1990 como uma mudança da estratégia de ação dos movimentos e não apenas como crise de toda a participação. Para DOIMO (1995, p. 217):

A guinada “conselhistas” dos movimentos de ação-direta, reunidos sob a rubrica do MP [movimento popular], significa a institucionalização da possibilidade de atendimento das demandas em bases negociadas, tendo em vista a disponibilidade de recursos orçamentários. [...] Nessa mesma trilha de estratégia conselhistas, diversas alternativas novas de participação têm sido levadas a efeito, no âmbito do poder local, através do “orçamento participativo”.

Dois elementos são importantes na citação supra, primeiro a indicação que junto à prática *conselhistas* outras estratégias de participação têm sido desenvolvidas; e em segundo lugar o destaque para o âmbito de emergência desta participação: o local. Estes dois elementos não parecem ser casuais. O processo de descentralização e de repartição das responsabilidades sob políticas sociais com ênfase na ação municipal fortalece o âmbito local como espaço de participação porque (sobre)responsabiliza o município pelo atendimento das necessidades imediatas da população quanto à saúde, assistência social, educação, entre outras.

¹⁹ Ver, por exemplo, ampla produção do Instituto Pólis que tem publicações acerca da capacitação de conselheiros de diferentes áreas de políticas públicas (www.polis.org.br).

Celina Souza (2004) mapeia a divisão de responsabilidades, pós-88, entre as três esferas governamentais brasileiras, e demonstra como a presença municipal intensa no atendimento à população é problemática em face da baixa capacidade financeira dos municípios. Esta fragilidade fiscal nos municípios é amplamente constatada na literatura especializada brasileira; o interessante na análise da autora é que ela vai reiterar o argumento de Doimo acerca da emergência de práticas participativas no âmbito local. No caso de Celina Souza a preocupação é problematizar a possibilidade de *empoderamento* da população local e de *accountability*²⁰ dos gestores locais:

A municipalização de alguns serviços sociais universais, que gerou novas institucionalidades na governança local não se limitou à transferência de sua implementação, mas tem significado também o envolvimento das comunidades locais no processo decisório e de controle de implementação das políticas. A constituição federal foi pródiga na criação de mecanismos de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle dos resultados de certas políticas públicas locais, buscando, ao mesmo tempo, empoderar segmentos da comunidade e promover a accountability dos gestores públicos. (SOUZA, 2004, p. 38).

Ainda que haja consenso sobre a existência de inovação participativa no âmbito municipal, não há consenso sobre o quanto esta prática de fato resulta em mais democracia. A própria Celina Souza destaca que, ainda que haja experiências de participação local, muitas das políticas municipalizadas não tiveram a “transferência da capacidade decisória” (idem, p. 37) descentralizadas na mesma proporção que a responsabilidade pela execução dos serviços; o que ARELARO (1999) denomina descentralização da execução e não da decisão, ou para muitos autores caracteriza mais um processo de desconcentração e não de descentralização (SOUZA, 2003, OLIVEIRA, D. 1997).

Ainda assim, os municípios têm tido que responder demandas de execução das políticas e têm feito isso incorporando experiências de gestão mais descentralizada no âmbito local. Para Celina Souza (2004, p.31), mesmo que seja difícil uma caracterização da ação geral dos municípios brasileiros, é possível indicar pelo menos três tendências:

O primeiro reflete a busca de eficiência na provisão dos serviços públicos locais, em que os resultados das políticas públicas assumem relevância diante dos processos de intermediação de interesses ou de cooperação entre grupos sociais distintos. O PFL está mais próximo desse “paradigma”, sendo que cidades como Curitiba, Salvador e Rio de Janeiro seriam seus exemplos mais visíveis. O segundo está associado ao PT e sua ênfase recai no estímulo às políticas participativas, na linha do autogoverno, particularmente em questões que envolvem a alocação de recursos orçamentários. O terceiro,

²⁰ Esse é um termo polissêmico, compreende-se aqui que o sentido dado pela autora é tanto de responsabilização dos gestores públicos quanto de controle social sobre a ação destes agentes, um uso nestes dois sentidos pode ser encontrado também em Darling-Hammond e Ascher (2006).

ainda importante, apesar de abalado pelas iniciativas de algumas instituições formais, prevalece em cidades de pequeno, médio e grande portes, ricas ou pobres, e é àquele no qual as instituições políticas locais ainda são frágeis, dando espaço para políticas locais pouco universais e para formas de gestão pouco republicanas.

Essas três grandes tendências sugeridas por Celina Souza poderiam ser traduzidas em práticas mais modernizadoras, ainda que com ênfases diferentes quanto ao conceito de eficiência pública, tanto à direita quanto à esquerda, e uma prática ainda conservadora marcada fortemente por práticas relacionais (DA MATTA, 1997) nas quais as referências partidárias se confundem com referências pessoais, o que reitera práticas clientelistas e o nosso patrimonialismo secular²¹.

Também na tentativa de mapear o que está em curso nas administrações municipais, Pinho e Santana (2002) estudam um conjunto de experiências inscritas no Programa Inovação Pública e Cidadania. Os autores mapeiam áreas de atuação e de proposição de inovações no âmbito municipal entre 1996-1999 e indicam a ambigüidade da experiência municipal no Brasil visto sua pulverização, ainda que um número grande de inovações encontre-se em municípios administrados por partidos de esquerda:

Não se trata aqui de fazer a apologia do nível municipal até porque estas são experiências implementadas geralmente por governos chamados progressistas. Mas nem só de progressismos, no entanto, vive o governo municipal. Isso quer dizer que, localizamos governos mais identificados com ideais democráticos e progressistas, mas ainda sobrevive um amplo espectro de governos conservadores e tradicionais. Pela amostra aqui analisada, verifica-se que o governo municipal exibe um comportamento pró-ativo, apesar de várias adversidades, e um potencial capaz de dar um passo significativo no sentido de contribuir para inocular a democracia e o progressismo em outros níveis de governo, até porque muitas dessas experiências ocorrem em “municípios formadores de opinião”, municípios no centro político da nação. (PINHO e SANTANA, 2002, p.291).

Os autores organizam as inovações em “políticas horizontais e políticas transversais: no primeiro compartimento inserem-se todas aquelas políticas concretas de setores bem explícitos que possam ser pontuais ou mesmo mais abrangentes” (idem p. 283); neste bloco arrolam as experiências em áreas como saúde, educação, meio ambiente, trabalho, habitação esboçando um panorama de experiências com ênfase na inclusão social.

²¹ Considerar isso implicará análise dos casos com uma caracterização adequada dos municípios de modo a demonstrar que, ainda que haja algum personalismo, concretamente tais personalismos são formas de manifestação de diferenças ideológicas, que aqui se compreende incorporadas nos pólos direita e esquerda. Especialmente no caso de Curitiba, a perspectiva à direita do grupo “*lernista*” não é imediatamente identificada com o Partido da Frente Liberal, pois o principal nome deste grupo, Jaime Lerner, começa a carreira como integrante da ARENA, na redemocratização vai para o Partido Democrático Trabalhista - PDT (que pode ser entendido como num pólo mais à esquerda no espectro político brasileiro) e apenas na década de 1990 filia-se ao Partido da Frente Liberal. Ainda que em termos de legenda haja diferenças entre o PDT e o PFL nacionais, a trajetória Lernista na administração pública tem coerência em todo o período.

No segundo bloco, denominado por Pinho e Santana de políticas transversais, estão aquelas mais diretamente relacionadas às inovações no campo da gestão das cidades. Para os autores, “neste segundo compartimento incluem-se principalmente aquelas políticas que possuem um caráter difuso, abstrato, (...) as políticas transversais só existem concretamente se existem as políticas horizontais, estas se tornam o veículo daquelas” (idem, p. 283). Este é o campo em que os autores identificam as práticas de participação popular e democratização da gestão, quais sejam conselhos de controle social, assembléias, discussão do orçamento e similares.

Nesse âmbito das políticas onde se encontram as iniciativas de envolvimento da população em deliberações sobre a gestão pública concentra-se o maior debate na literatura, tanto no que diz respeito à constituição de conselhos quanto com relação à discussão participativa do orçamento público.

No caso dos conselhos, o fim da década de 1980 foi marcado por discussões sobre o caráter destes na perspectiva de conselhos populares. A eleição de Luiza Erundina em São Paulo, dada à importância de governar a capital paulista, de certa forma inaugura no âmbito do Partido dos Trabalhadores a questão de como governar com participação popular. Em artigo de 1988, Celso Daniel apresentava o debate acerca da importância da participação popular nas cidades:

Os conselhos populares devem ser considerados órgãos criados — e eventualmente institucionalizados — a partir de decisões do governo local, como parte de seu projeto político, na qualidade de canais que permitam expressar a participação popular independente. Obviamente, isso implica distinguir os conselhos dos movimentos sociais para os quais se pretende abrir espaços de participação. Implica, ademais, diferenciar a criação de canais para a participação da própria participação. Esta última não depende do governo, mas sim da iniciativa dos próprios movimentos sociais. A instauração de processos de participação popular no poder local, portanto, para ser efetiva, independente e auto-sustentada, é função, em última instância, da capacidade que venham a possuir ou adquirir os movimentos sociais no sentido de exercer um poder social alternativo. (DANIEL, 1988, p. 4).

A preocupação de Daniel com a participação social em governos que administrariam interesses divergentes no âmbito da sociedade capitalista põe em questão não apenas a capacidade de os governos municipais organizarem espaços participativos, mas também a organização dos movimentos populares para ocuparem tais espaços de forma autônoma e organizada. Outra preocupação que o mesmo autor já indicava em 1988, era com a convivência de novos espaços de tomada de decisão, ocupados pela população, com os

espaços tradicionais da democracia representativa, em especial o papel do legislativo. Neste ponto o autor indica a polêmica em torno da dualidade do poder:

Em outras palavras, a criação de formas alternativas de exercício de poder centradas na perspectiva da participação popular em simultâneo ao fortalecimento do poder Legislativo não corresponderia à existência de uma dualidade de poder, incomparável com o momento vivido pela sociedade brasileira? Ao que parece, essa é, na verdade, uma falsa questão, derivada de uma confusão entre processos distintos. Uma coisa é existência de competências concorrentes, com regras institucionais estabelecidas para o processo decisório. Outra, bem diferente, diz respeito à coexistência de duas instâncias de poder numa situação em que uma não se remete à outra. Neste último caso, típico de situações revolucionárias, a instância de poder antiga convive com outra nova, criada no processo revolucionário, de maneira que uma nega legitimidade da outra, ou seja, a relação entre as duas instâncias de poder é a exclusão. No primeiro caso, duas instâncias de poder possuem competência concorrente, isto é, participante do processo de decisão à respeito de um mesmo assunto, com papéis diferenciados. A relação entre elas é de complementaridade, e não de exclusão. Esse tipo de situação é próprio da democracia representativa burguesa. (idem, p.8).

Ainda que a idéia de complementariedade e de competências concorrentes explique a coexistência da Câmara Municipal e de conselhos com participação popular, nas análises das experiências ao longo das últimas décadas, é reiterado o conflito entre parlamento e instâncias participativas. Em especial no caso da gestão Erundina, Wampler (2005) analisa as dificuldades para a definição da forma de participação popular na cidade naquele momento, devido tanto a divergências na coalização que governava a cidade acerca do caráter desta participação quanto por resistências na Câmara de Vereadores à administração petista, em geral, e, às formas de democratização da gestão, em especial; resistência neste caso explicada pelos setores sociais representados no Legislativo e que viam seus interesses ameaçados por aquela administração.

Quanto ao impasse interno, informa o autor que: “As discussões polarizavam-se entre as opções por órgãos ‘deliberativos’ ou ‘consultivos’, assim como órgãos organizados com base no território ou com base em setores da política”. (WAMPLER, 2005, p. 56). Quanto à resistência em relação à participação, segundo o autor, os “vereadores não associados com a sociedade civil ‘participativa’ esquivaram-se de demandas por transparência, abertura, deliberação e negociação pública, pois não lhe traziam vantagens” (idem, p. 57). Assim, ainda que importante por ser uma das primeiras administrações intituladas democrático-populares no Brasil, a experiência de São Paulo não foi a que mais gerou impactos em termos de participação popular. A exemplaridade no desenrolar da inovação de gestão, no campo da esquerda, na última década do século XX, esteve na experiência do Orçamento Participativo, em Porto Alegre.

Mas, antes ainda de se tomar, mesmo que de forma breve, o debate sobre o Orçamento Participativo, cabe discutir a expansão da participação via conselhos. Retomando sua expansão pós-Constituição de 1988, esta será amplamente analisada, não pela via dos conselhos populares, mas principalmente como conselhos de gestão de políticas, conselhos de acompanhamento e controle de políticas ou conselhos consultivos e setoriais, num debate que se afasta da idéia de duplo poder e volta-se à preocupação, já anunciada, com o *accountability* e o empoderamento das comunidades.

Para Paoli e Telles (2000), essa emergência de espaços públicos para o debate sobre diferentes aspectos da vida urbana possibilita a publicização de novos conflitos e cria uma nova relação entre os movimentos sociais e o Estado, com o potencial de redimensionar velhas práticas clientelistas, instituindo novas relações de disputa por direitos sociais. Trata-se para as autoras de uma disputa inclusive pelo direito a ter direitos, o que não é conquistado apenas pela ação de reivindicação direta, mas pela negociação em novos espaços públicos.

Esses espaços altamente heterogêneos compõem-se desde conselhos que fazem gestão de recursos, conselhos que definem políticas, até conselhos apenas fiscalizadores, assim como espaços de conferências e fóruns deliberativos, ou não, no âmbito municipal que, em alguns casos, têm desdobramentos estaduais e nacional. TEIXEIRA (2000, p.103) apresenta tais espaços como embrião de nova institucionalidade, ainda que muito diversificada:

Trata-se efetivamente de órgãos públicos de natureza *sui generes*: são criados por lei, regidos por um regulamento que é aprovado por seu plenário, mas referendado pelo Executivo, têm caráter obrigatório para todo o país, como condição para repasse de recursos. O que lhes dá especificidade é talvez sua composição. Embora definida em lei, ela é constituída geralmente numa conferência ou fórum em que estão representados a sociedade civil e o governo. No caso dos Conselhos de Saúde e Assistência Social, as representações dos usuários, prestadores de serviço e profissionais da área estão definidas em lei, com exigência de paridade entre a representação do governo e da sociedade civil.

Ainda que Paoli e Telles indiquem a positividade da constituição de tais espaços, estão longe de ratificá-los como ideais de democracia e ponderam que a constituição de tais espaços, inclusive, traz à tona a heterogeneidade dos interesses entre os diferentes grupos organizados na sociedade que disputam espaço nos conselhos: desde os representantes dos trabalhadores até o patronato, assim como, desde os representantes de movimentos sociais de moradores, usuários de serviços públicos até os prestadores de serviços e as organizações não-governamentais que disputam recursos públicos para manter-se ativas em diferentes áreas sociais.

Os desafios de negociação no âmbito dos conselhos são apresentados por Tatagiba (2002) ao analisar como a questão da composição dos conselhos pode dificultar este encontro democrático entre sociedade e Estado na medida em que “mesmo que entre sociedade e governo exista uma igualdade numérica, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório” (p.57), dado que este equilíbrio depende de acesso à informação e mesmo capacidade de argumentação nos espaços de encontro, nas reuniões dos conselhos, nos fóruns e nas conferências. Outra dificuldade nos conselhos, para a autora, está na representatividade dos conselheiros e na articulação destes com suas entidades, visto que, se no caso dos representantes do Estado/ governo estes têm condições de participar das reuniões e acessar informações, estes tendem a “defender nos conselhos suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos resultantes da discussão com as agências estatais envolvidas” (idem, p. 63); esta ponderação da autora parece problematizar a ausência de democratização no interior da estrutura do Estado, que passa a ter que partilhar novos espaços de deliberação, mas não tem se reorganizado para isto. Do lado dos representantes dos segmentos dos trabalhadores e dos usuários/ destinatários das políticas, Tatagiba tampouco poupa a identificação de dificuldades, estas passam por laços frágeis entre os representantes e suas entidades de forma que “as pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades, e a posição das entidades nem sempre chega ao conhecimento do conselho, de forma a influir nas deliberações” (idem, p. 66); assim, também do lado dos movimentos sociais organizados, a reorganização para uma prática conselhistas não é um movimento consolidado, mas um processo em construção.

A constituição de tais espaços tem sido pauta de investigação no âmbito da ciência política com uma ênfase muito grande na formulação e no acompanhamento das políticas de saúde, assistência social e reforma urbana, áreas em que os conselhos são fundamentalmente gestores de políticas. No caso da educação há que se marcar duas diferenças que serão importantes para compreender a discussão das propostas analisadas no capítulo 3. A dinâmica do campo educacional acompanhou o processo de redemocratização na sociedade brasileira, mas os conselhos na área da educação têm diferenças com os demais conselhos, por exemplo, não estando vinculados ao repasse de recursos.

Com exceção do conselho da merenda escolar que se debruça sobre um aspecto muito pontual da estrutura educacional; nos demais conselhos, em que a política educacional estará em pauta de forma mais ampla, conselho municipal de educação e, em certa medida, nos conselhos de acompanhamento e controle social dos recursos do Fundef/ Fundeb, a questão da participação na educação estará focada no acompanhamento e no controle social da política,

sem mecanismos legais²² de punição ou interrupção de repasse de recursos para prefeitura ou estado, quando tais conselhos não funcionam.

Com esse panorama pretendeu-se rapidamente situar que a emergência de uma prática conselhistas é motivo nesta tese de um entusiasmo crítico, visto que, ao mesmo tempo em que se reconhece o potencial democratizador das relações sociedade/ Estado, ou usuários dos serviços públicos/ gestores públicos, compreende-se que a realização deste potencial depende do aperfeiçoamento do funcionamento dos conselhos e de uma cultura política efetivamente republicana.

Ao mesmo tempo em que há esse movimento mais geral de instituição de instâncias participativas decorrentes, na maioria dos casos, da Constituição Federal e de legislação nacional correlata, há também um amplo debate sobre uma inovação na participação local que é mais localizada e característica de governos de esquerda: o Orçamento Participativo.

Pode-se delimitar que a constituição de conselhos de certa forma representa uma disputa de poder com o legislativo municipal, portanto estas inovações dividem o poder com as Câmaras. No caso do Orçamento Participativo a parcela de poder a ser dividida é do Executivo, certamente, com desdobramentos para as Câmaras de Vereadores. De toda forma, as experiências mais fortes em termos de discussão direta do orçamento com a população, Porto Alegre e Belo Horizonte (AVRITZER, 2002; WAMPLER, 2005; PONTUAL, 2000), implicam processos de discussão nos diferentes bairros das cidades, discussões organizadas pelo Executivo antes do encaminhamento da proposta de Lei do Orçamento Anual para o Legislativo. Tais discussões são deliberativas quanto aos recursos destinados a investimentos, e são muito mais informativas quanto aos recursos de manutenção das políticas públicas, visto que tais recursos têm menor margem de deliberação. Para Wampler, o processo apresenta elementos positivos no sentido da ampliação do *accountability* nos municípios, à medida que aquilo que é decidido com as comunidades é efetivamente incluído nas peças orçamentárias; especialmente sobre o caso de Porto Alegre afirma o autor:

O orçamento municipal de Porto Alegre se assemelha muito mais a um orçamento real do que à “caixa preta” que os orçamentos tendem a ser em outros níveis de governo. Um orçamento preciso torna mais fácil para os cidadãos entender o processo orçamentário e, assim, atuar no sentido de incluir seus itens na peça final. Sob essas condições, itens incluídos no orçamento possuem muito maior propensão de serem implementados do que

²² No caso do conselho do Fundef/ Fundeb os Tribunais de Contas exigem os pareceres do conselho no processo de prestação de contas anual das prefeituras, porém isto é sempre a posteriori e não tem implicações para os repasses de recursos, posto que, estes são decorrentes da vinculação constitucional de impostos para educação e se fazem de forma automática sobre as transferências obrigatórias de recursos da União para os municípios e do Estado para os municípios, como descrito no capítulo 1.

sob o método tradicional da “caixa preta”. Essa característica também oportuniza a todas as facções saber o que o governo está de fato fazendo. (WAMPLER, 2005, p. 51).

Mas, ainda que contribua para transparência no interior das disputas do Estado e na relação com a população da cidade, Wampler problematiza os limites desta experiência em termos de inovação democrática, pois ao controlar o processo, o Executivo amplia sua base de influência. Nas experiências concretas, os gabinetes do prefeito tem sido o âmbito em que se constituem as equipes de Orçamento Participativo, dado que tal processo exige investimento político da gestão para ser efetivo, isto têm ampliado o poder do Executivo municipal que controla a peça orçamentária com maior apoio popular, o que contribui para isolar grupos de oposição tradicionais e condicionar a relação com o Legislativo. Ainda que um orçamento discutido com a população coíba as formas tradicionais de cooptação do Legislativo pela aprovação de emendas pontuais ou, nos piores cenários pela corrupção, por outro lado, a pressão popular para aprovação do orçamento da forma que este é negociado com o executivo, secundariza o papel dos vereadores na gestão da cidade novamente (DIAS, 2002, WAMPLER, 2005).

Caracterizar esse processo de emergência de novos espaços participativos de deliberação pública, nas suas potencialidades e nos seus problemas, contribui para a compreensão dos contornos de um campo que defende uma cidadania inclusiva e uma tomada efetivamente republicana da coisa pública, que tem força na disputa nas políticas locais brasileiras, mesmo convivendo com os problemas da nossa estrutura social. Longe de pretender aqui revisar a imensa bibliografia contemporânea sobre estas práticas, procurou-se apenas situar o que aqui está se entendendo como pólo de inovações à esquerda nas últimas décadas.

Cabe considerar que no pólo à direita a inovação na gestão municipal também se apresenta, o problema certamente é que, neste caso, as experiências não se autodenominam de direita. A autodenominação das experiências anteriores como um campo democrático e popular, ou simplesmente de esquerda, tem relação com a necessidade de demarcar diferenças e identificar a disputa na gestão da política. Przeworski, analisando o sentido de classe dos partidos de esquerda na Europa, explica a necessidade da denominação do fazer à esquerda, em contraponto à idéia sempre de universalidade da direita; idéia esta que, segundo ele, sustenta-se na própria negação da existência de antagonismo de classes:

Especificamente, para legitimar suas reivindicações, os operários devem mostrar que os capitalistas também constituem uma classe, cujos interesses são igualmente particulares e opostos aos das outras classes. Por sua vez, em

condições democráticas, os capitalistas não podem representar a si próprios como uma classe, somente o fazendo em momentos de insensatez. A burguesia, ante as reivindicações particulares da classe operária, não responde com um particularismo próprio, e sim com ideologias que negam por completo a relevância dos interesses de classe. (PREZWORSKI, 1989, p.124).

A experiência municipal brasileira contará com inovações articuladas aos interesses do mercado, aqui compreendidos como um projeto de direita, porém este se apresenta como respondendo à necessidade de resolver os problemas contemporâneos pela via da modernização da gestão articulada à ampliação e manutenção dos interesses do conjunto da cidade. Eis aqui a idéia de que certas experiências voltam-se ao atendimento do universo dos cidadãos, na contramão das experiências anteriores que proclamam a inversão de prioridades e a inclusão de minorias. Tais inovações envolvem também a população em processos participativos e na gestão das políticas públicas, entretanto, o fazem também em função de responder às mudanças na ordem capitalista resolvendo os problemas da pobreza, esta entendida como disfunções do sistema e questão a ser resolvida de forma focalizada e pelas próprias populações (IVO, 2001). Isso tem sido sintetizado nas últimas décadas por expressões como: “pensar global e agir no local”.

A literatura revela dois grandes blocos de análise de tais inovações, um que se relaciona com mudanças no contexto de urbanização, criando cidades “modelos de gestão”, o que constitui uma mercantilização do espaço e da experiência urbana, na medida em que os exemplos bem sucedidos são passíveis de serem reproduzidos em diferentes locais, mediante assessorias especializadas que acabam por tornar a boa governança²³ um produto de mercado (SANCHEZ, 2001; HARVEY, 1989). Por outro lado, a idéia mesmo de governança como estratégia de melhorias urbanas para o conjunto da população passa a ser divulgado por organismos internacionais e em espaços de encontros internacionais acerca da vida nas cidades. Neste caso, se secundarizam as características dos discursos políticos e se valorizam as experiências de participação popular independente do quanto de poder se democratiza de fato, mas valorizam-se as inovações em função da possibilidade da aproximação dos governos com a população, gerar administrações mais eficazes.

Nesse segundo sentido, o Relatório do Banco Mundial (1997) sobre as mudanças no aparelho de Estado no mundo contemporâneo, destaca as iniciativas dos governos locais como

²³ Segundo IVO (2001) “o termo governança local, originado do inglês local *governance* é uma noção genérica utilizada na década de 90 pelas agências internacionais para o ‘desenvolvimento’, que inspiradas na idéia de eficiência do processo de descentralização e eficácia dos governos locais na Inglaterra sugerem mecanismos de intermediação entre a sociedade civil e o Estado, como alternativos à crise do Estado, com vistas a criar um Estado eficiente que contemple a construção do desenvolvimento auto-sustentável, através de estímulo à inovação, participação social e descentralização das políticas”. (p. 61).

mecanismos importantes de melhoria das condições de vida dadas as desigualdades mundiais, segundo este relatório as práticas participacionistas teriam como vantagens:

O aumento das oportunidades para que o cidadão se faça ouvir e participar pode melhorar a capacidade estatal em três aspectos. Em primeiro lugar, quando ele pode expressar as suas opiniões formal ou informalmente e reiterar publicamente as suas reivindicações no contexto da lei, o Estado ganha parte da credibilidade de que necessita para bem governar. [...] Em segundo lugar, na ausência de mercados, como no caso da maioria dos bens públicos, a voz popular pode reduzir os problemas de informação e baixar os custos transacionais. [...] Em terceiro lugar, por maior que seja a sua dedicação, o seu empenho ou o seu espírito público, as autoridades estatais não podem prever todos os bens e serviços públicos que os cidadãos desejam. O surgimento de alternativas privadas e ONG para provisão de serviços públicos pode ajudar a cobrir lacunas na oferta de bens públicos e prover os bens e serviços que os usuários se dispõem a pagar do próprio bolso. (BANCO MUNDIAL, 1997, p.121).

Assim coloca-se em pauta de forma muito mais pragmática a inovação na gestão local, tornando mecanismos como conselhos, conferências, consultas populares meros instrumentos de administração eficaz, de certo modo, despolitizando o debate, anulando a política (OLIVEIRA, F. 1999). De espaços de ampliação da capacidade decisória e de reinvenção democrática se passa ao debate operacional sobre a administração racional de interesses divergentes que convivem no mesmo espaço social.

Em síntese, pode-se com isso situar o espaço municipal como um espaço de disputa entre concepções de gestão pública. Pode-se também situar o próprio discurso sobre inovação na gestão local como um espaço de disputa entre uma perspectiva que parte da melhoria da gestão da cidade como estratégia de aprofundamento da democracia e da necessidade de, ao repensar os direitos no âmbito da cidade, repensar a estrutura social geral da sociedade contemporânea. Este discurso é entendido aqui como um pólo à esquerda do embate político. De outro lado, localiza-se um discurso que vê a melhoria na administração das cidades como uma forma de superar divergências sociais e construir cenários de inclusão pela ampliação de mercados locais, esta segunda perspectiva localiza-se aqui como o pólo à direita do embate político.

2.2 Compreender o Estado para compreender a disputa no âmbito municipal.

A disputa de projetos políticos no âmbito subnacional pressupõe uma concepção geral de Estado. Toma-se aqui a idéia de Estado como resultado de uma correlação de forças (POULANTZAS, 1985), visto que considerar a presença de uma perspectiva de inovação

institucional voltada à democratização e à mudança de prioridades do Estado que incorporem ideais de igualdade e justiça social, no contexto de um sistema capitalista exige a perspectiva de processos não lineares uma vez que, do ponto de vista da estrutura macroeconômica, não há alterações de sentido geral.

Em outras palavras, considerar o perfil da ação governamental em governos subnacionais implica uma concepção de Estado como “condensação material de uma relação de forças entre classes. O Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominantes” (POULANTZAS, 1985, p.162). A ação do Estado é, então, o resultado da disputa pela hegemonia, não só entre classes, mas também entre frações de classe. Considerando os avanços que os trabalhadores tiveram ao longo da história, inscrevendo na legislação direitos de diferentes ordens, além de ser possível reconhecer, em certos partidos e em certos governantes, a defesa de interesses da classe trabalhadora, não é suficiente pensar o Estado exclusivamente como instrumento da classe dominante. Como analisa Poulantzas, a luta de classe cada vez mais se inscreve na própria trama do Estado capitalista.

Mesmo que o Estado seja capitalista, essas disputas podem levar a um capitalismo democrático (BORON, 1999). Num amplo debate sobre as contradições entre mercado e democracia, especialmente analisando a realidade da América Latina, Atílio Boron refuta a tese de que seja possível uma discussão de democracia que se limite à esfera institucional; para o autor, esta esfera é insuficiente ainda que seja importante, e recoloca a centralidade da questão da justiça social num projeto democrático:

Diante de um processo de reconcentração de renda tão acentuado como o que caracteriza a reestruturação neoliberal, é muito difícil sustentar o funcionamento de um regime democrático. Por quê? Porque um dos requisitos mais importantes da democracia é a existência de um grau bastante avançado de igualdade social. Nenhum teórico da democracia se enganou tanto de modo a sustentar que esta só poderia funcionar depois de eliminadas todas as diferenças de classe. Mas todos sem exceção – qualquer que fosse sua origem e as simpatias que despertasse neles este regime político (...) coincidiram num prognóstico: a democracia não pode se sustentar sobre as sociedades assinaladas pela desigualdade e a exclusão social. (BORON, 1999, p. 33).

A resposta mais geral para essa contradição certamente é a necessidade da superação da sociedade de mercado, entretanto, apesar de se concordar com tal premissa, é preciso considerar que se esta for a única alternativa não vale a pena investir esforços nas análises sobre políticas públicas setoriais, já que essas não podem enfrentar diretamente a estrutura capitalista; o mesmo pode-se dizer acerca da análise da ação de governos subnacionais. O

próprio Boron dá elementos para que se saia desta posição que, se é imobilista na análise acadêmica, o é mais ainda na prática política, que na maior parte do tempo se realiza nas disputas pontuais.

O autor apresenta três critérios para uma concepção integral e substantiva de democracia: “a democracia como condição da sociedade civil” em que se coloca a necessidade de bem estar e justiça social; “o efetivo aproveitamento da liberdade pela cidadania” e “a existência de um conjunto de instituições e regras de jogo claras e inconfundíveis, que permitam garantir – dentro de certos limites, logicamente – o caráter relativamente incerto dos resultados do processo político” (BORON, 2001, p. 277). O que o autor está reivindicando neste último critério é a necessidade de que a democracia não se dê como um jogo de cartas marcadas, o que implica de forma primordial o enfrentamento dos poderes econômicos que “colonizam o mundo da vida” (HABERMAS, 1999), mas também a necessidade da construção de uma cultura democrática em que as relações não se pautem na eficiência e eficácia do mercado, mas em outros critérios que tenham relação com outras dimensões da vida humana.

Assim, considerando que as disputas que permeiam o Estado são disputas por uma parcela de poder, até certo ponto administrativo, já que outras dimensões do poder não se esgotem na disputa pelo Estado, e que se compreende que isto precisa ser realizado numa perspectiva democrática, a articulação entre democracia e justiça social é um forte diferencial entre os pólos à direita e esquerda do espectro político.

Atente-se para a questão da democracia. Mais à direita do pensamento político pode se localizar a definição formal da democracia como procedimento. Neste campo se “ignora o conteúdo ético e normativo da democracia” (BORON, 2001, p. 269) caso, por exemplo, do debate de Schumpeter, para quem a democracia é um procedimento para definir quais membros da elite política²⁴ tomarão as decisões por determinado período; os eleitores têm um papel muito pontual neste processo, pois são incapazes de um debate racional sobre projetos políticos (AVRITZER, 2000). Esta perspectiva pode sustentar as análises mais pragmáticas das inovações nos governos locais, à medida que a participação é integrada entre as estratégias de construção de eficácia, o que, se tem a positividade de superar práticas de clientelismo e corrupção, contribui também para o fortalecimento de lideranças locais que se beneficiarão eleitoralmente dos avanços no atendimento da população, numa nova roupagem, de um velho clientelismo. Incorpora-se a participação, mas ela tem um sentido pragmático.

²⁴ Elite política não é necessariamente coincidente com elite econômica na obra de Schumpeter.

Ivo (2001) analisando a experiência de Salvador, no governo do PFL, e a ênfase na construção da imagem de uma cidade para todos, em que havia certos canais de participação, evidenciou a permanência do personalismo convivendo com estratégias modernizadoras:

Estudos sobre o papel dos prefeitos têm mostrado como esta visibilidade midiática de construção da imagem da cidade leva à personificação de figuras das lideranças locais, reforçando uma leitura personalista da política. Isto permite, de um lado, a anulação do legislativo e centralização do executivo, por outro lado à permanência e continuidade da reprodução de processos de dominação ao nível local, agora articulados a um neo-clientelismo por delegação na distribuição e localização de bens e benefícios pelo líder do povo, mediada pelos acordos com segmentos de lideranças que mantêm compromissos históricos com a política clientelista local. (IVO, 2001, p. 183).

A perspectiva de um Estado moderno à direita poderia ser entendida, então, como de um Estado eficiente no atendimento da população, que envolve esta população na discussão de seus problemas, entretanto sem abrir mão de lideranças públicas tidas como centrais para garantir a continuidade das políticas.

Caminhando em direção ao pólo oposto, uma posição intermediária sobre a democracia avança para além da perspectiva puramente formal. Neste campo há posições que defendem uma separação entre o debate da justiça social como tarefa do Estado e o debate sobre a democracia política como procedimento, ou seja, em que pese a justiça social ser importante, os campos social e político têm autonomia, portanto, a democracia prescinde da igualdade econômica. Esta é a perspectiva, por exemplo, de Alain Touraine, quando afirma “o futuro da democracia depende menos da redistribuição do produto interno a ser garantido pelo Estado do que de nossa capacidade para nos comportarmos como atores de um novo tipo de sociedade, escolhermos uma política que reduza as desigualdades e reanimarmos os debates políticos.” (TOURAINE, 1996, p. 150).

Apesar de Alain Touraine ter em sua obra uma contribuição muito interessante sobre a necessária construção de uma cultura política democrática, a partir da consideração do papel dos atores concretos neste processo, e da pertinente crítica aos programas políticos que levaram ao totalitarismo, tanto de esquerda quanto de direita, a separação entre as esferas da política e da justiça social o afasta do pólo à esquerda.

No pólo à esquerda, finalmente, temos então as perspectivas em que democracia política e democracia social são indissociáveis, ainda que não se desenvolvam de forma indissociável. Este é o caso do pensamento de Atílio Boron e de Carlos Nelson Coutinho, para quem a democratização da sociedade é um processo de ampliação dos direitos políticos e

sociais que têm sido resultado da reivindicação dos próprios trabalhadores (COUTINHO, 2000).

Se à esquerda o que está em questão é o conceito substantivo de democracia, pode-se depreender que, o que é substantivo neste caso, é a justiça social realizada no projeto democrático. E esta discussão implica definir a justiça social. Neste momento, parece prudente uma breve digressão sobre a idéia mesma de justiça. Segundo Argelina Figueiredo (1997) “a distribuição constitui uma característica essencial e distintiva no conceito de justiça”, portanto justiça tem relação com “a maneira segundo a qual benefícios e encargos, ganhos e perdas são distribuídos entre os membros de uma sociedade”. (FIGUEIREDO, 1997, p.74). Essa maneira de distribuição de *benefícios, encargos, ganhos e perdas* decorrem de critérios que podem ser formais – a aplicação de uma regra que permita decisões iguais para diferentes situações –, mas esta distribuição decorre ainda de critérios substantivos, neste caso emergem as maiores polêmicas. Segundo a mesma autora, a literatura acerca da justiça identifica pelo menos três “princípios ou critérios de justiça (...) direito, necessidade e mérito” (idem, p. 97). A autora argumenta que o princípio do direito não é suficientemente independente das idéias de necessidade e mérito, portanto não se constitui num critério isolado para caracterizar justiça, resta então necessidade e mérito. Quanto à necessidade afirma que

A distribuição com base no critério de necessidade gera um resultado mais igualitário. No entanto, distribuir de acordo com necessidade requer uma alocação diferenciada de recursos, pois as necessidades são diferentes. A noção de mínimo social estabelecida em sistemas de proteção social está estreitamente ligada à distribuição de acordo com necessidades. Apesar das tentativas de extensão, o princípio de necessidade está relacionado à idéia de necessidades básicas de alimentação, moradia, educação, etc. (idem, p.101).

Quanto ao mérito, tomá-lo como critério de justiça coloca em debate atributos pessoais (esforço, habilidade) e atributos econômicos (contribuição, compensação, recompensa). No caso de políticas públicas:

Uma distribuição tendo por base o mérito geralmente produz efeitos desiguais, pois o mérito requer a adequação de formas de tratamento a qualidades ou ações específicas. Se considerarmos, no entanto, a contribuição como base para aferição de mérito, podemos observar que os diferentes modelos de *welfare state* contemplam este princípio: o peso no sistema como um todo é que vai determinar o grau de igualdade dos resultados distributivos. (idem, p. 101). (grifo no original).

A partir dessas considerações sobre justiça, a autora articula a discussão do conceito de justiça à caracterização de políticas públicas, propondo uma classificação de políticas de

Bem-Estar Social a partir do princípio de distribuição que as sustenta. Figueiredo apresenta três blocos de produção de políticas públicas: liberal ou residual, conservador ou meritocrático/ particularista e social democrata ou institucional (idem, p. 99). A autora argumenta que nos três casos está pressuposta a idéia de direito na formulação de políticas, mas o critério substantivo para a justiça destas políticas se diferencia quando enfatiza mais o mérito (modelo liberal e conservador) ou a necessidade (modelo social democrata). Assim, as políticas gestadas no âmbito dos dois primeiros levam ao aumento ou à reprodução de desigualdades, visto que, no modelo liberal a intervenção estatal se faz “*ex post*, quando canais tradicionais e naturais falham” (idem, p. 99) e no caso conservador, só há intervenção parcial “complementar às instituições econômicas” (idem, p.99). As políticas gestadas no âmbito da social democracia ao visar “correção redistributiva das desigualdades produzidas pelo mercado” tendem a contribuir para a “redução das desigualdades” (idem, p. 99).

Em síntese, num contexto de Estado de direito democrático, parece possível argumentar que quanto mais à direita, mais se reafirma uma democracia formal, em que o cumprimento de certos procedimentos confere suficiente legitimidade para o Estado, e a justiça social se faz pelas características individuais e, portanto, pelo apelo ao mérito como eixo de sustentação das ações do Estado, que devem ser suplementares à iniciativa privada. Quanto mais à esquerda, mais um Estado democrático precisa incorporar as idéias de justiça social como resultado do atendimento das necessidades da maioria da população, sem descuidar da forma que assegura esta ampliação da participação dos cidadãos no processo e no produto das políticas públicas. Essas posições não são resultados finais, elas permeiam a ossatura do Estado, alimentando as disputas entre as classes e no interior das próprias classes que ocupam espaços na estrutura do poder público.

Além da questão da democracia e da justiça social, outro elemento que pode caracterizar pólos opostos em relação à concepção de Estado é a relação com a coisa pública. Este critério tem uma dimensão muito próxima da idéia de que os governos precisam ser republicanos, no sentido explícito de sacrifício dos interesses particulares em função da justiça social. Idéia de república como uma dimensão de dever (RIBEIRO, 2002). Para isto é fundamental que o Estado de direito seja mais que uma regra formal e, que, quem faz a lei, esteja submetido a ela, tanto quanto qualquer outro cidadão. Nos termos de Renato Janine Ribeiro (2002, p. 23):

A democracia, para existir, necessita da república. Isso, que parece evidente, não é nada óbvio! Significa que para ter, é preciso tomar o poder – e isso implica refrear o desejo de mandar (e com ele o de ter), compreender que, quando todos mandam, todos igualmente obedecem, e, por conseguinte

devem cumprir a lei que emana de sua própria vontade. Para dizê-lo numa só palavra, o problema da democracia, quando ela se efetiva – e ela só se efetiva sendo republicana –, é que, ao mesmo tempo em que ela nasce de um desejo que clama por realizar-se, ela também só pode conservar-se e expandir-se contendo e educando os desejos.

No caso brasileiro essa perspectiva republicana tem dificuldades de consolidar-se na medida em que a elite sempre utilizou o Estado como um espaço privado sem precisar realizar, ao menos até o fim do regime militar, qualquer conciliação de classe que levasse em conta os direitos dos trabalhadores (FERNANDES, 1987). Francisco de Oliveira (1999) argumenta que ao longo do século XX os movimentos de trabalhadores, no campo e na cidade, ao reivindicar direitos e participação na política, em diferentes momentos da história brasileira, forçaram a democratização das relações sempre denunciando o patrimonialismo e o conservadorismo das classes dominantes brasileiras. A constituinte que resulta na Carta Magna de 1988 abriu uma perspectiva de negociação e de estruturação de um Estado Providência brasileiro:

Toda a reivindicação anterior ganhou foros de direito, na letra da Carta Maior. O direito ao trabalho, o direito a auto-organização (os assalariados já haviam criado esse direito, ao criarem as centrais sindicais, proibidas legalmente até então), o direito à saúde, o direito à educação, o direito da criança e do adolescente, o direito à terra, o direito ao *habeas corpus* (a talvez mais antiga negação do corpo na formação da sociedade brasileira), o direito ao *habeas-data* (talvez a outra mais antiga negação, a da fala, a do discurso), o direito a uma velhice digna e respeitada, enfim todas as reivindicações que significam política como processo mediante o qual se põe em xeque a repartição da riqueza apenas entre os que são proprietários, ganhou uma forma, talvez a mais acabada que as condições históricas permitiam. (OLIVEIRA, 1999, P. 65).

Essa perspectiva de uma sociedade capitalista regulada de modo mais democrático em que a cidadania é garantida pela inscrição de direitos na legislação e a ação do Estado é afirmativa, no sentido de ser responsável pela manutenção dos direitos, não pode ser entendida *a priori* como diferencial entre direita e esquerda, pois é apenas uma definição de regras do jogo universais; entretanto, o posicionamento das diferentes forças sociais, no caso brasileiro, com os desdobramentos da proclamação de direitos na Constituição de 1988, diferencia campos de força em pólos antagônicos.

A década de 1990 foi marcada pela crítica a essa ação afirmativa do Estado em relação à manutenção dos direitos sociais, crítica esta feita em nome da busca da eficiência e da defesa da diminuição do tamanho do Estado. Este processo de contestação de direitos sociais pela contestação da ação do Estado na garantia de tais direitos foi impulsionado pela ampliação do capitalismo financeiro no mundo e, alimentado, por uma crítica à estrutura

burocrática como ineficiente, que propunha como solução do problema a aproximação da gestão pública aos modelos de mercado, o que em certa medida, retoma com contornos contemporâneos uma indiferenciação ente público e privado:

Uma reforma gerencial precisa de uma estratégia de gestão. O controle de qualidade total é uma estratégia empresarial particularmente adequada ao gerenciamento público por adotar vários critérios de excelência além da simples taxa de lucros que, por definição, não existe no governo. No início da década de 90, houve uma primeira tentativa de introdução da gestão pela qualidade na administração federal brasileira. Formou-se um grupo de fortes adeptos dessa estratégia, mas a tentativa falhou, porque as diferenças entre as administrações pública e privada não haviam sido bem definidas e, mais particularmente, porque a tentativa não se inseria num modelo global de reforma. (PEREIRA, 1999, p. 8).

Ainda que sob um discurso acerca da busca da eficiência pública considerando que a coisa pública se diferencia do mundo privado, a forma da crítica ao aparelho de Estado como espaço de privilégios e corrupção alimentou, ou mais ainda, construiu objetiva e subjetivamente uma experiência de desnecessidade do público (OLIVEIRA, 1999) que é resultado de uma nova onda de privatização do Estado, sem a contrapartida publicização do privado. Esta construção leva à permanente indiferenciação entre público e privado inclusive pela migração de quadros de altos escalões do Estado para o mercado e vice-versa:

Essa promiscuidade como que atuou no sentido de borrar, subjetivamente, as barreiras e fronteiras entre o público e privado, ou mais radicalmente, atua no sentido de que tudo é privado: as pessoas funcionam como *persona*, não apenas em razão de um trânsito que embaralha papéis, mas porque a racionalidade das decisões é fundamentalmente privada. De par ao método de custo benefício passa-se, como mestre Weber ensinou da razão substantiva para a razão instrumental. (OLIVEIRA, 1999, p. 69).

O critério de uma compreensão republicana da coisa pública implica reconhecimento da necessidade do público como espaço de garantia da justiça social e da democracia, sendo que o critério de justiça social, realizada pelo atendimento das necessidades da maioria, não pode ser atendido pela via do mercado. Assim um diferencial no campo de disputa sobre concepção de Estado, entre direita e esquerda, e todas as matizes intermediárias, implica um trato da coisa pública, à direita, como extensão do mercado; e, um trato da coisa pública, à esquerda, como espaço antagônico ao mercado.

Esse é um debate amplo, com muitos desdobramentos, no caso brasileiro, especialmente, no fim do século XX, quando a administração pública foi palco de uma reforma com ênfase gerencialista (PEREIRA, 1999). Nesse debate, a concepção do que é a coisa pública e quais os limites do mercado tem sido central, quer no que se refere às políticas setoriais, quer no que se refere à política em geral.

Um centro irradiador desta discussão pode ser reconhecido no processo de reforma do Estado que se concretizou por uma reforma constitucional em 1995, que incorporou o processo de descentralização. Este processo, considerando o ponto de vista das preocupações desta tese, se encontrou com a inovação na gestão local.

Bresser Pereira, ao destacar as características centrais da reforma do Estado, inclui “a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios”. (PEREIRA, 1999, p. 7). Ainda que, segundo o próprio autor, este processo não tenha começado na reforma de Estado de 1995, pois o Estado brasileiro diferente de outros países latino-americanos sempre contou com certo grau de descentralização, esta transferência de responsabilidades sobre as políticas públicas integrou o desenho geral da reforma, inclusive, porque as demais características da reforma deveriam ser reproduzidas nos âmbitos locais, o que significa evidentemente que a reforma não é do Estado nacional, mas da administração pública com todos seus tentáculos. Este encontro do debate entre experiência local e descentralização proposta desde o Estado-nação implica que se tome com um pouco mais de vagar a questão da descentralização na reforma do Estado de 1995.

Cabe destacar que a reforma gerencial da administração pública foi aprovada em 1998 pela Emenda Constitucional n.º 19, no primeiro mandato do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, num momento em que este governo tinha forte base de apoio no Congresso Nacional, o que levou à aprovação, em quatro anos, de 16 Emendas Constitucionais. Couto e Abrucio (2003) argumentam que este elevado número de emendas à Constituição deve-se a uma característica da legislação brasileira que incorpora no texto constitucional muitas das definições de políticas e, o governo, para implementar sua agenda de reformas, necessita ajustar o próprio texto constitucional:

Entre as dezesseis emendas constitucionais aprovadas no primeiro mandato, apenas duas se inscrevem na condição de princípio constitucional, tratando de questões relacionadas à organização política do Estado: uma que regulamenta a criação de novos municípios, e outra que permite reeleição consecutiva para os chefes do Executivo nos três níveis de governo. Fora isso, todas as demais são de alguma maneira relacionadas à viabilização da agenda de reformas do governo, seja no campo econômico em sua relação direta com o mercado (desregulamentação, abertura a capitais forâneos), seja na política fiscal (CPMF, FEF, Previdência), seja, ainda, em áreas relacionadas à administração ou às políticas sociais (Fundef, Previdência, reforma administrativa). (COUTO & ABRUCIO, 2003, p. 277).

Há de se ponderar que a necessidade das alterações na Constituição deve-se ao fato de que a agenda do governo em questão não coincidia com a agenda desenhada na própria constituição. Como ressaltado anteriormente, a agenda desenhada na Constituição de 1988

incorporava direitos sociais a serem viabilizados pela ação direta do Estado. As emendas na Constituição são resultado da disputa sobre como e quais direitos deveriam ser mantidos e viabilizados. De toda forma, interessa o destaque, que esta necessidade de reformas, deve-se a uma característica brasileira de legislar sobre a política pública via Constituição. A Constituição de 1988 não é apenas um texto que anuncia direitos, mas é um texto que delimita, em muitos casos, a forma de sua viabilização.

Ainda, segundo Couto e Abrucio, essa necessidade de mudanças constitucionais eleva os custos políticos para que um governo realize suas propostas, e os autores chamam a atenção para o fato de que os temas mais difíceis ficaram para o final da gestão Fernando Henrique Cardoso:

Essa característica de nossa Constituição eleva sobremaneira os custos da construção de coalizões capazes de dar sustentação à agenda governamental, uma vez que são necessários 3/5 dos votos em dois escrutínios nas duas Casas do Congresso. Fernando Henrique foi bem sucedido nessa empreitada em seu primeiro mandato, tendo tido também o mérito de garantir nos dois primeiros anos a aprovação do que poderíamos chamar de "fase fácil" das reformas - ou seja, aquelas sobre as quais já havia grande consenso. Os temas mais difíceis ficaram para os dois últimos anos e, de fato, o número de emendas aprovadas foi menor, além do processo de tramitação ter sido mais tortuoso. (COUTO & ABRUCIO, 2003, p. 277).

Uma vez que entre os temas mais difíceis de reforma estava o da reforma administrativa, esta implicava mudanças nas definições acerca das funções do Estado e do papel da burocracia de Estado. Para o entendimento dos efeitos da reforma administrativa, o documento básico do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado²⁵ é tão importante quanto o próprio texto constitucional (EMENDA 19/1998), e tem larga análise na literatura sobre política educacional (PERONI, 2003; SILVA JÚNIOR, 2003).

Entre as principais proposições encontradas no Plano da Reforma do Estado apresentado em 1995 e a Emenda aprovada em 1998, o então ministro Bresser Pereira destaca (PEREIRA, 1999, p.7):

b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de "agências executivas"; f) maior autonomia

²⁵ Fundido com o Ministério do Planejamento desde 1999.

ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) "organizações sociais", isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.).

Esse bloco de características tem como marca a diversificação das formas de atendimento da população, preservando nas atividades do Estado o que é considerado, por certos segmentos, espaço de ação estratégica, preserva assim um Estado forte para a regulação da sociedade de mercado; ao mesmo tempo esta diversificação mantém certo aporte de recursos públicos nas políticas sociais, mas aproxima sua gestão das formas mais flexíveis, próprias do mercado, que se concretizam nas chamadas Organizações Sociais, ou ainda em Fundações ou em estratégias de terceirização dos serviços públicos via ampliação de formas de subvenção social para entidades privadas.

Cabe, ainda, destacar que entre as características de modernização, as idéias de controle social e acompanhamento das políticas, já indicadas como parte das inovações no âmbito local dos municípios brasileiros, serão também alçadas a aspectos centrais da reforma do Estado nacional:

g) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor. (PEREIRA, 1999, p.7).

Nesse caso, a ênfase fundamental está em um controle *ex post*, ou seja, a ênfase não é de envolvimento da população na definição das políticas, mas em arranjos institucionais que permitam a escolha dos serviços pela criação de quase mercado (OLIVEIRA e ZAKIA, 2003) em que o cliente controla a qualidade pela escolha do serviço. O envolvimento da população no acompanhamento pode resultar em mais transparência da gestão, mas ainda isso seja importante, coloca o cidadão como expectador da política.

Não parece coincidência, por exemplo, que em 2000 também tenha sido aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que incorpora mecanismos formais de participação da população na discussão do orçamento. Esta legislação prevê que a transparência da gestão fiscal em todos os âmbitos da administração pública deverá ser assegurada pelo “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão dos planos, e de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000, art. 48), o que tem resultado na prática constante de consultas a população pelo Executivo quanto às

necessidades da população nos bairros das cidades²⁶. A mesma lei estabeleceu a ampla divulgação dos relatórios de prestação de contas em meios eletrônicos (Rede Mundial de Computadores – Internet) e apresentação de relatórios de execução financeira quadrimestrais em audiências públicas nas Câmaras de Vereadores. A exigência de participação resultou em maior incentivo à realização de consultas sobre as necessidades da população, assim como a exigência da divulgação da execução orçamentária provocou uma ampliação das informações sobre contas públicas nos sites oficiais, especialmente do governo federal, governos estaduais e municípios maiores; estabeleceu também a prática institucional da prestação de contas quadrimestral nos Legislativos, o que ainda carece de avaliação sobre a efetividade de tal processo.

Finalmente, o que se pretende delimitar aqui é que a discussão sobre a concepção de Estado e seus desdobramentos, expressos na legislação nacional, terão consequências nas possibilidades de ação no âmbito local. Estas consequências serão, também, campo de disputa, visto que dependem da modernização das próprias estruturas locais. Como os governos municipais têm viabilizado tal modernização local, nesta tese, está sendo entendido, como campo aberto à ação dos governantes.

Essas ações têm diferenças que em última instância parecem poder ser explicadas pela tensão entre propostas de esquerda e direita para a administração pública. Esta discussão sobre esquerda e direita, não quer ser feita aqui como um modelo ideal definido *a priori*, mas como prática política relacional (BOURDIEU, 2004) e histórica. Uma prática relacional significa que as posições só podem ser compreendidas quando colocadas uma em relação à outra, pois o sentido de cada posição pode ser alterado quando o adversário se movimenta. Por entender a definição entre direita e esquerda como relacional e historicamente determinada, nos dois primeiros subtítulos, procurou-se identificar campos de inovação e campos de definição do que é o Estado e a coisa pública. Feito isto, importa informar este debate com a discussão sobre direita e esquerda no pensamento político e situá-la no espectro partidário brasileiro contemporâneo.

²⁶ A administração municipal de Curitiba, por exemplo, faz consultas junto à população no período que antecede a elaboração da LOA, desde o ano 2000. Tal processo de consulta consiste em reuniões nas administrações regionais com moradores convocados de forma ampla, nestas reuniões os moradores que comparecem preenchem um formulário com solicitações de serviços e podem esclarecer dúvidas quanto à administração municipal em sua regional. Não há debate sobre as sugestões apresentadas, pois estas são tabuladas posteriormente, junto com as sugestões enviadas via página na Internet ou por telefone.

2.3 O debate teórico acerca da questão direita-esquerda.

Parece possível diferentes tipos de compreensão sobre direita e esquerda no pensamento político contemporâneo, desde um olhar mais institucional, acerca do movimento dos partidos nos parlamentos, até uma tomada mais substantiva quanto a critérios para dimensionar o que é a ação política de esquerda e de direita.

No primeiro viés, mais institucional, estarão análises acerca, diretamente, da ação dos partidos nas arenas clássicas da democracia representativa, com ênfase especial à ação no interior do parlamento e na formação de coalizões para governar (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1995, 2005; RODRIGUES, 2002; COUTO e ABRUCIO, 2003); nestes casos, esquerda e direita são rótulos para diferenciar os partidos a partir da sua auto-representação ou da percepção da opinião pública sobre eles.

Uma segunda forma de abordar a questão poderia ser entendida como mais substantiva, neste caso a busca pela correlação positiva²⁷ entre partido e referencial ideológico tem diferentes desdobramentos possíveis. Neste viés, uma primeira forma seria classista tendo na posição econômica, ainda que não só nela, o eixo central de diferenciação (GRAMSCI, 1991); e outro seria uma tomada a partir de critérios de ação política, esta teria a vantagem de que a diferenciação poderia, inclusive, explicar divergências intraclasses (BOBBIO, 2001). Neste momento procurar-se-á apresentar uma revisão breve dessas discussões, com exceção da primeira. Deixaremos a perspectiva institucional para situar o debate sobre os partidos políticos existentes no Brasil, pós-ditadura militar, no próximo item.

De um ponto de vista classista, a díade básica estará entre transformação social e conservação. Neste caso, à esquerda estariam os movimentos ligados à classe trabalhadora, e que, por serem submetidos à exploração capitalista, têm a perspectiva de transformar a sociedade; enquanto, à direita, estariam movimentos ligados à burguesia, classe detentora dos meios de produção no capitalismo, portanto que se articulam na perspectiva da manutenção do sistema.

Desde essa perspectiva, a disputa entre diferentes partidos não se dá apenas no plano institucional, parlamentar, concordando com Gramsci, os ideais de classe poderão estar em outras organizações que representam e divulgam o ideário hegemônico ou contra-hegemônico em cada momento histórico, são os casos de jornais, revistas, associações.

²⁷ Correlação positiva no sentido dado no âmbito da estatística, qual seja, na existência de uma relação explicativa entre referencial ideológico e organização partidária.

Cada partido não é mais que uma nomenclatura de classe, é evidente que, para o partido que se propõe anular a divisão em classes, a sua perfeição e acabamento consiste em não existir mais, porque já não existem classes e portanto, a sua expressão. (GRAMSCI, 1991, p. 25).

Ou seja, a perspectiva de transformação social supõe a superação da sociedade de classes, e a realização disto supõe a superação das instituições que representam as classes, por uma nova cultura, uma nova forma de relação social. Entretanto, o autor reconhece que, em certo momento, os partidos tornaram-se historicamente necessários no contexto da disputa pela hegemonia e, nesses momentos, podemos falar em partidos quando estes atendem a três critérios fundamentais:

Um elemento difuso, de homens comuns, médios, cuja participação é oferecida pela disciplina e pela fidelidade, não pelo espírito criador e altamente organizativo. Sem eles o partido não existiria, é verdade; mas também é verdade que o partido também não existiria somente com eles. [...] O elemento de coesão principal, que centraliza no campo nacional, que torna eficiente e poderoso um conjunto de forças que, abandonadas a si mesmas, representariam zero ou pouco mais; este elemento é dotado de uma força altamente coesiva, centralizadora e disciplinadora e, também, talvez por isto inventiva [...]. Um elemento médio, que articule o primeiro com o segundo elemento, colocando-os em contato não só “físico”, mas moral e intelectual. Na realidade, para cada partido existem “proporções definidas” entre estes elementos, e o máximo de eficiência é alcançado quando tais “proporções definidas” são realizadas. (idem, p. 26).

Gramsci estava preocupado com a organização de partidos ligados à classe trabalhadora, mas não desconhecia que a organização, a disciplina e a mobilização constituem o movimento que dá organicidade a qualquer partido. Atender a esses elementos, portanto, não diferencia esquerda e direita, mas compreender o sentido específico que Gramsci dá à idéia de partido interessa, na medida em que, para este autor, é preciso dar direção moral e intelectual para as massas, quando se pensa um projeto político de transformação. Portanto, compreende-se que, na perspectiva classista gramsciana, ser parte da classe trabalhadora não significa, automaticamente, adotar um posicionamento ideológico de esquerda, mas é papel do partido político construir a adesão a um projeto de transformação. Neste caso inclusive a organização dos partidos na díade serão diferenciadas:

Quando um partido é progressista funciona “democraticamente” (no sentido de um centralismo democrático); quando o partido é reacionário funciona “burocraticamente” (no sentido de um centralismo burocrático). No segundo caso, o partido é puro executor, não deliberante: então é tecnicamente um órgão de política, e o seu nome de “partido político” é uma pura metáfora de caráter mitológico. (idem, p. 29).

Para o que nos interessa aqui, na perspectiva classista a diferenciação entre esquerda e direita pode tomar como critério, então, o reconhecimento da exploração capitalista, a

perspectiva da transformação e a forma democrática de organização para esta transformação; do lado oposto, está a negação da exploração como problema intrínseco ao capitalismo, a perspectiva da manutenção do sistema e a forma burocrática de organização para manutenção do sistema.

Outra forma, também preocupada em identificar as diferenças nos referenciais ideológicos, porém para além da identificação classista, tem como base a busca de identificação de outros critérios (BOBBIO, 2001; ANDERSON, 2001), além da origem econômica, para identificar campos diferentes de ação política.

A discussão sobre a pertinência dos termos direita e esquerda é tema de livro de 1994 de Norberto Bobbio. Segundo Anderson (2001), que polemiza²⁸ com o autor sobre suas proposições de diferenciação, o impacto desta obra tinha relação com o contexto italiano eleitoral de 1994, em que posições de centro procuravam secundarizar a existência de diferenças entre extremos. Naquele contexto, Bobbio recolocava a discussão indicando a pertinência da diferenciação.

Para construir a compreensão dos dois pólos²⁹, Bobbio explica que esta distinção tem relação com “diversos problemas cuja solução pertence habitualmente à ação política, contrastes não só de idéias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade, contrastes que existem em toda sociedade e que não vejo como possam simplesmente desaparecer”. (BOBBIO, 2001, p.51).

Após analisar diversos critérios para diferenciar esquerda e direita, esse autor propõe dois: a concepção de igualdade e a relação com a liberdade. Para ele, igualdade e liberdade não são conceitos simétricos, “enquanto a liberdade é um status da pessoa, a igualdade indica uma relação entre dois ou mais entes” (idem, p. 131); por isso, a posição frente a quem está envolvido na relação de igualdade e sobre o que se pode reivindicar em nome da igualdade, contribui para identificar os campos – direita e esquerda; enquanto a relação com a idéia de liberdade permite identificar diferenças em cada um dos campos. Para Bobbio, a distinção não é valorativa, ou seja, não se trata de julgar e prescrever o bem e o mal, mas de identificar as raízes do pensamento que justificam determinadas opções na ação política. Assim, afirma o autor:

²⁸ A polêmica de Perry Anderson com a proposição de Bobbio refere-se a uma tomada puramente axiológica do segundo sobre as diferenças entre direita e esquerda, segundo julgamento do primeiro. Para Anderson faltaria à Bobbio uma reflexão a partir da prática social dos partidos na Europa. O texto de Anderson está publicado como apêndice do livro de Bobbio na edição aqui utilizada.

²⁹ O primeiro uso das expressões, direita e esquerda, foi em 1789 na elaboração da primeira Constituição francesa, os termos referiam-se aos lugares ocupados por Girondinos que apoiavam o antigo regime e os Jacobinos que defendiam a república, respectivamente estavam à direita e à esquerda no parlamento francês.

Se me for concedido que o critério para distinguir a direita da esquerda é a diferente apreciação da idéia da igualdade, e que o critério para distinguir a ala moderada da ala extremista, tanto na direita quanto na esquerda, é a diferente postura diante da liberdade, pode-se então repartir esquematicamente o espectro em que se colocam doutrinas e movimentos políticos nas quatro seguintes partes: a) na extrema-esquerda estão os movimentos simultaneamente igualitários e autoritários, dos quais o jacobinismo é o exemplo histórico mais importante, a ponto de se ter tornado uma abstrata categoria aplicável, e efetivamente aplicada, a períodos e situações históricas diversas; b) no centro-esquerda, doutrinas e movimentos simultaneamente igualitários e libertários, para os quais podemos empregar hoje a expressão “socialismo liberal”, nela compreendendo todos os partidos social-democratas em que pesem suas diferentes práxis políticas; c) no centro-direita, doutrinas e movimentos simultaneamente libertários e inigualitários, entre os quais se inserem os partidos conservadores, que se distinguem das direitas reacionárias por sua fidelidade ao método democrático, mas que, com respeito ao ideal de igualdade, se prendem à igualdade diante da lei, que implica unicamente o dever por parte do juiz de aplicar imparcialmente as leis (...) d) na extrema direita, doutrinas e movimentos antiliberais e antiigualitários, dos quais creio ser supérfluo indicar exemplos históricos como o fascismo e o nazismo. Obviamente, a realidade é bem mais matizada do que este esquema, construído mediante apenas dois critérios. (BOBBIO, 2001, p.135).

Talvez tal distinção seja por demais moderada. Não há contraposição entre socialistas e capitalistas de forma explícita, porém a positividade da tipologia proposta por Bobbio está na possibilidade de visualizar pólos intermediários entre os campos, especialmente, entre os do centro (centro-direita e centro-esquerda); o que pode possibilitar compreender que há diferenças entre a ação política de direita e esquerda, não pela busca de completa unidade de ação ou coerência absoluta, mas pela defesa de igualdade e liberdade de formas mais amplas ou mais restritas.

A proposição de Bobbio poderia ser traduzida na figura 2.1:

Figura 2.1: Direita - esquerda:

-----D-----CD-----Centro-----CE-----E-----

Onde:

D = extrema direita; CD= centro-direita; C= centro; CE= centro-esquerda; E= extrema esquerda

Do ponto de vista histórico, pode-se reconhecer na extrema direita posições autoritárias em que os ideais de liberdade, mesmo quando restritas à liberdade de mercado, são submetidos a uma moral conservadora (APPLE, 2003) que tende a discriminar os diferentes; os casos extremos são aqueles citados por Bobbio, como o nazismo e o fascismo, mas têm na discriminação racial e de imigrantes, na discriminação de gênero e de opção sexual, em movimentos regionais separatistas, atualizações históricas com a marca da negação

da alteridade e da aceitação da violência como forma de dominação (ARENDT, 1999). Na medida em que há negação da alteridade, pela eliminação do pensamento divergente, as experiências históricas do leste europeu e da União Soviética fazem com que a posição de Bobbio sobre o fato de extrema direita e extrema esquerda terem em comum o autoritarismo, pareça pertinente.

Mas, entre os pólos extremos, estão os pontos intermediários que poderão iluminar a diferenciação com que se trabalhará nesta tese, à medida que, na democracia brasileira contemporânea as posições extremas não parecem ser focos centrais da disputa.

Assim, em termos do que Bobbio chama de centro-direita, encontra-se a defesa de que a liberdade e a igualdade jurídico-formal são realizadas no âmbito do mercado, com uma ênfase no individualismo e no espaço do consumo desigual como definidor de certa cidadania. No pólo oposto, a perspectiva de esquerda estaria caracterizada pela necessidade do controle do mercado como condição para geração de outra idéia de cidadania, sendo que esta pode derivar da intervenção do Estado na garantia de políticas públicas universais. No campo centro-direita e centro-esquerda, certamente há disputas no que diz respeito tanto a como realizar o livre mercado e a autonomia do cidadão consumidor, quanto a como realizar direitos universais via políticas estatais, estas divergências estarão nos pontos intermediários da figura 1.

Especificamente sobre a perspectiva da ação do Estado parece interessante retomar as formas de ação do Estado, indicadas anteriormente, a partir das considerações de Argelina Figueiredo sobre políticas de Estado na chave liberal ou conservadora, caracterizadas por intervenções assistencialistas ou seletivas que aumentam as clivagens sociais (FIGUEIREDO, 1997) e as políticas institucionais ou social democratas, segundo a autora, responsáveis pela redução das desigualdades, por pautarem-se em cobertura universal, garantia do atendimento às necessidades e aumento da intervenção estatal.

A realização do projeto à direita do ideário político, pelo fortalecimento do mercado e diminuição dos direitos sociais, é amplamente reconhecida no âmbito das políticas recentes (BORON, 2001; THERBORN, 1999); a realização da perspectiva de esquerda é amplamente controversa, pois, como já dissemos antes, depende da superação da sociedade capitalista, mas teve nas experiências da social democracia européia, a realização mais radical possível, no limite da garantia de direitos no capitalismo. Assim, a caracterização do pólo à esquerda merece uma pequena digressão sobre a social democracia.

Para Adam Przeworski, a diferenciação à esquerda entre socialistas e social-democratas se deveu, em grande medida, ao fato de que para a social democracia era

necessário aproveitar o espaço no sistema representativo para fazer avançar conquistas para os trabalhadores, o que contraditoriamente implicava amenizar o discurso de classe do projeto partidário, assim:

Os partidos social-democratas orientados para o “povo” continuam a ser partidos de operários enquanto indivíduos. Deixam de ser a organização dos operários como classe, que disciplina os indivíduos na competição entre si contrapondo-os a outras classes. É o próprio princípio de conflito entre coletividade internamente coesas – que se torna comprometido quando partidos operários transformam-se em partidos das massas. (PRZEWORSKI, 1989, p.43).

Assim em nome de avançar por dentro do sistema capitalista, o projeto social democrata é sintetizado pelo autor:

(1) o Estado responsabiliza-se pelas atividades que não são lucrativas para as empresas privadas, mas que se fazem necessárias para a economia como um todo; (2) o governo regula, especialmente por meio de políticas anticíclicas, o funcionamento do setor privado; (3) o Estado aplicando medidas pautadas pela teoria do bem-estar, atenua os efeitos distributivos do funcionamento do mercado. (idem, p.57).

Esta síntese, trata-se de uma diferenciação intraclasses à esquerda que tem com desencadeador principal a participação na política institucional e a ocupação do espaço no Estado capitalista. Interessa nesta tese a discussão sobre experiências de administração pública, portanto, uma ação por dentro do Estado. É possível afirmar que o projeto social democrata se aproxima com o que, até aqui, indicou-se como proposição da esquerda para a disputa no âmbito das políticas sociais implementadas no poder local, e a observação empírica destes projetos pode ajudar na compreensão da direita e da esquerda como campos que começam a se diferenciar em grandes critérios, como os propostos por Bobbio e ganham mais força quando são contrapostos um com o outro em momentos históricos concretos.

2.3.1. Direita e Esquerda no Brasil

Antes ainda de passarmos à discussão propriamente institucional dos partidos brasileiros, caberia pensar um pouco acerca das diferenciações entre direita e esquerda a partir dos critérios recém-apresentados. Tomaremos aqui o debate com os critérios de igualdade e liberdade, propostos por BOBBIO (2001), a partir de pesquisas do campo da ciência política que podem ajudar a entender como os brasileiros compreendem estas questões e como avaliam o espectro político no país.

Antonio Flávio Pierucci em uma pesquisa qualitativa, de cunho sociológico, que buscava o perfil dos eleitores ativistas nas campanhas para Jânio Quadros e Paulo Maluf, nos anos 80 em São Paulo, reafirma a diferenciação dos campos ante a idéia de igualdade. Assim,

a partir de questões abertas que traziam à tona esferas da vida em que os preconceitos de raça, gênero, opção sexual e de origem se revelavam de forma mais ampla, o estudo de Pierucci expôs de maneira muito abrangente a permanência da idéia da diferença no pensamento de direita, o que resulta em preconceito com os diferentes e na aceitação da hierarquia social como necessidade:

A certeza de que os seres humanos não são iguais porque não nascem iguais e, portanto não podem ser tratados como iguais, quem primeiro a professou e apregoeou nos tempos modernos foi a direita. Para ser historiograficamente mais exato, foi a ultradireita do final do século XVIII e primeiras décadas do século XIX. (PIERUCCI, 2000, p. 19).

No caso brasileiro, há necessidade de considerar que tal tipologia não é uma predição de coerência absoluta entre pensamento e ação e mesmo entre pensamento e posicionamento diante de questões concretas. O estudo de André Singer sobre o autopoicionamento dos eleitores quanto à identificação entre direita e esquerda, tomando como foco pesquisas de cultura política nas eleições de 1989 e 1994, ajuda a trazer outros critérios para o debate. O autor problematiza o uso do critério da igualdade, demonstrando que tal identificação do eleitor de direita com a recusa à igualdade não se confirma em *surveys* nacionais. Nestes, a maioria se posiciona a favor da igualdade independente da posição política, para o autor isto se deve a que:

No Brasil, o eleitorado à direita é predominantemente pobre (a renda é mais baixa à direita do que à esquerda e mais baixa nos extremos do que no centro...). Compreende-se, então, que, de modo geral, o público de direita não rejeite proposições a favor da igualdade. O resultado desse igualitarismo generalizado no eleitorado é uma redução do grau em que o tema separa esquerda de direita. (SINGER, 2000, p.146).

Note-se que o autor não está negando que a questão da posição quanto à igualdade seja um elemento importante nesta discussão, apenas ele é insuficiente na realidade brasileira. Seria necessário matizar um pouco mais o sentido mesmo de igualdade anunciado em tais *surveys*, visto que há diferenças entre a pesquisa de Pierucci (2000) anteriormente citada e os referidos *surveys* analisados por Singer.

Nos *surveys* as questões têm relação direta com o problema da igualdade econômica: “Nós teríamos menos problemas no Brasil se as pessoas fossem tratadas como mais igualdade? Tudo o que a sociedade produz deveria ser distribuído entre todos, com a maior igualdade possível? Em um país como o Brasil, é obrigação do governo diminuir as diferenças entre os muito ricos e os muitos pobres?” (SINGER, 2000, p.146). Deste modo, parece que tais *surveys* fizeram uma abordagem mais limitada da compreensão de mundo dos diferentes

grupos sociais, em que a necessidade da igualdade de oportunidade para todos se colocava quase como consenso, sem nuances dos posicionamentos, de forma que se pode dizer que é uma reafirmação formal da idéia de igualdade.

Uma defesa da igualdade formal num contexto de necessário reconhecimento das diferenças naturais entre os homens acha-se de forma indiscutível nos clássicos do pensamento liberal, por exemplo, em John Locke:

Embora tenha dito [...] que todos os homens são iguais por natureza, não se pode supor que eu me referisse com isso a toda sorte de igualdade: a idade ou virtude podem conferir aos homens uma justa precedência; a excelência de capacidades ou o mérito podem colocar outros acima do nível comum; o berço pode sujeitar alguns, enquanto outros, a aliança ou os benefícios, a prestar obediência àqueles a quem seja devido pela natureza, pela gratidão ou por outras razões. No entanto, tudo isso é coerente com a igualdade em que vivem os homens com respeito à jurisdição ou domínio de um sobre o outro, aquela igualdade a que acima me referi como apropriada ao assunto em questão, sendo esta o direito igual que todo o homem tem à sua liberdade natural, sem estar sujeita à vontade ou autoridade de nenhum outro homem. (LOCKE, 1998, p. 432).

Essa caracterização implica problemas novos, à medida que, nos anos 90 incorporou-se à pauta da esquerda também certa preocupação com as diferenças como resultado dos movimentos de mulheres, negros, homossexuais, entre outros. Neste caso, o debate passa a ser mais complexo e exige que se contraponham igualdade e desigualdade e não mais igualdade e diferença. Assim, um problema altamente atual é como afirmar direitos que se relacionem com identidades culturais diferentes de forma a resguardar a idéia de igualdade³⁰.

Outro aspecto do debate sobre o que diferencia os pólos esquerda e direita diz respeito à questão da ordem. Singer (2000) propõe este critério como uma possibilidade de explicar as diferenças na realidade brasileira. Segundo o autor nas pesquisas internacionais, direita e esquerda se dividem também quanto à necessidades de mudança, ou não, para assegurar a igualdade. No caso brasileiro todos são favoráveis à mudança, entretanto como fazer a mudança revela divergências profundas:

A divisão, na realidade, se dá em torno da mudança dentro da ordem ou contra a ordem, resultando em instabilidade. O público de direita pretende uma mudança por intermédio da autoridade do Estado, e por isso quer reforçá-lo, ao passo que o público de esquerda está ligado à idéia de uma mudança a partir da mobilização social, e por isso contesta a autoridade repressiva do Estado sobre os movimentos sociais. (SINGER, 2000, p.150).

Chama atenção a idéia da direita buscando reforçar a autoridade do Estado, como se isto colocasse à direita uma defesa do poder público em contraposição ao privado, o

³⁰ Para esta discussão ver o livro completo de Pieruti (2000) e a discussão sobre direitos humanos e multiculturalismo de Boaventura Souza Santos (1997).

que contradiz o movimento privatista apresentado anteriormente. Entretanto, parece que tal relação não é antagônica se compreender-se que a questão aqui é de autoridade do Estado ante a manutenção da ordem, no sentido exato de impedir o dissenso (OLIVEIRA, 1999) e, portanto, impedir a reivindicação de ampliação de direitos. Tal ação coaduna-se com a idéia de um Estado forte para manter a ordem social, num sentido muito mais de coerção.

Parece possível aproximar essa postura da idéia de ordem, da díade liberdade-autoridade que compõem o segundo critério proposto por Bobbio (2001, p. 131), pois:

Não existe liberdade em geral, apenas liberdades singulares, de opinião, de imprensa, de iniciativa econômica, de reunião, de associação, e é sempre necessário, conforme as situações, especificar a qual delas se deseja referir; ambígua, porque ter uma liberdade igual à de todos os outros não significa apenas ter todas as liberdades singulares possuídas pelos demais, mas também ter a mesma possibilidade de usufruir cada uma destas liberdades singulares.

Dito de outro modo, para a direita tem-se o reforço à autoridade do Estado como forma de mudar dentro da ordem, o que se conecta com a idéia de uma liberdade formal diante da lei, enquanto a ênfase no controle sobre a autoridade do Estado e um apego às formas de mudança com base social mobilizada estão situados mais à esquerda. É interessante, neste debate, a ponderação que Singer faz a respeito das posições quanto à democracia: “Funciona em relação à democracia o mesmo esquema que prevalece perante o estatismo, a saber, as opiniões mais democráticas crescem em direção ao centro e as menos democráticas em direção aos extremos, porém com a esquerda tendendo a ser mais pró-democracia do que a direita”. (SINGER, 2000, p.155).

Chega-se, assim, a um elemento fundamental neste trabalho que versa sobre a análise da política pública em educação em duas gestões de perfil político divergentes no Brasil, qual seja: o papel da mobilização popular em cada uma das gestões, ou melhor, a existência de canais institucionalizados e as possibilidades de mobilização popular em cada um dos contextos municipais. Cabe observar que o presente estudo centra-se no debate sobre a ação do Estado ao implementar políticas públicas, portanto, o que está em discussão não é a capacidade de mobilização popular em cada cidade do ponto de vista da própria sociedade civil, mas o quanto em cada projeto político a perspectiva de participação é proposta, quem pode participar e que instrumentos tem para sua concretização. Ao se considerar o exposto até aqui, um critério para identificar projetos de esquerda e de direita é a possibilidade de participação e a amplitude da participação presentes nas gestões públicas.

2.4 Partidos no Brasil: entre a direita e a esquerda.

A ditadura militar alterou o quadro da disputa institucional no Brasil com a situação de bipolaridade artificial criada pela extinção dos partidos existentes antes de 1964, proibindo a organização de partidos comunistas e marxistas. Bolívar Lamounier (1989), ao discutir a organização dos partidos brasileiros no momento da Constituinte de 1988, chama a atenção para o fato de que a situação pós-abertura lenta e gradual patrocinada pelo regime militar não é um retorno à disputa política pré-ditadura, mas um novo momento em que as forças tiveram que se reorganizar. No caso brasileiro a oposição privilegiou o caminho institucional para o retorno à democracia, primeiro ocupando o espaço³¹, mesmo que artificial, da oposição consentida no Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e depois se organizando em um partido novo, o PT, mesmo antes de a legislação voltar a permitir a organização dos PCs.

No campo da ciência política, especialmente nas análises institucionais, há uma ampla pesquisa sobre a atuação dos partidos brasileiros buscando caracterizá-los no espectro direita / esquerda pós-ditadura militar. Parece interessante, além da definição ampla sobre direita e esquerda anteriormente apresentada, procurar nestes estudos caracterizar os partidos brasileiros e situar as opções pelo PFL e pelo PT para o estudo específico desta tese.

Para Leôncio Martins Rodrigues, os estudos têm sido bastante incisivos em demonstrar a fragilidade do sistema de partidos no Brasil devido ao número elevado de partidos; a descontinuidade na existência destes; falta de fidelidade partidária; falta de consistência ideológica articulada ao individualismo dos políticos (RODRIGUES, 2002). Entretanto, para o autor apesar de esses elementos serem realmente problemáticos, há características que levam a reavaliar tal fragilidade na medida em que outros estudos têm revelado possibilidades de argumentar em favor da consistência da vida partidária nacional. Entre esses elementos o autor destaca a “lógica das coligações partidárias” (idem, p.39) que, segundo ele, “não são tão aleatórias como habitualmente se tende a crer” (idem, p.39); o fenômeno das migrações partidárias que na maioria dos casos se faz em alinhamentos majoritários que “correspondem aos cortes clássicos entre esquerda e direita” (idem, p. 40), no caso dos estudos na Câmara dos Deputados; a organização partidária, caso em que o estudo de AMES (AMES apud RODRIGUES, 2002) mostrou a importância da organização local sobre os resultados eleitorais para presidência da República no Brasil; a própria

³¹ Certamente houve neste período ações de resistência ao regime militar por fora da lógica institucional e que contribuíram para o esgotamento do regime, o que se destaca aqui em concordância com Lamounier é que há também um movimento de ocupar os espaços institucionais sob as restrições do regime que explicam a presença de um projeto alternativo ao ditatorial em governos subnacionais já em 1982.

disciplina partidária que os estudos de Limongi e Figueiredo (1995), na contramão dos estudos anteriores, demonstraram “forte coesão e um posicionamento programático consistente” quando considerado o período de 1989 a 1998 na Câmara dos Deputados (RODRIGUES, 2002, p. 44). Neste último aspecto vale destacar:

Os partidos, de acordo com os autores [Limongi e Figueiredo], podem ser dispostos num contínuo ideológico em que as “coalizões contíguas”, notadas também por outros pesquisadores, são a regra. Comparando o encaminhamento dos líderes com os votos das bancadas, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo verificaram que a coesão e a disciplina dos partidos no período haviam sido elevadas. Três blocos ideológicos foram caracterizados pelos autores: a direita (PDS, PFL e PTB), o centro (PMDB e PSDB) e a esquerda (PDT e PT). Em geral, os partidos do mesmo bloco ideológico votaram de maneira igual. (RODRIGUES, 2002, p. 44).

Dadas essas perspectivas mais pessimistas ou mais otimistas em relação ao sistema de partidos, o trabalho de Rodrigues debruça-se sobre o perfil ocupacional da Câmara dos Deputados na 51ª legislatura, de 1999 a 2003, buscando caracterizar a origem dos deputados e sua localização entre os pólos direita e esquerda:

Nossa hipótese era de que haveria diferenças significativas na composição social das respectivas bancadas – verificáveis empiricamente pelos segmentos sócio profissionais nelas presentes – e de que a essas diferenças corresponderiam posições políticas programáticas e ideológicas, convencionalmente tidas como de direita, de centro e de esquerda. (idem, p.53).

O autor estudou os seis maiores partidos no Congresso na legislatura iniciada em 1999, quais sejam PPB, PFL, PDT, PT, PMDB e PSDB. Segundo o autor, “a definição do PPB e do PFL como partidos de direita, do PMDB e do PSDB como partidos de centro e do PDT e do PT, como partidos de esquerda é a que tem sido adotada mais recentemente por quase todos os pesquisadores brasileiros e brasilianistas” (idem, p. 51). Assim Rodrigues, entre outras questões, concluiu haver forte relação entre ocupação e posição na distribuição dos partidos entre direita esquerda na composição da Câmara dos Deputados, nos seguintes termos:

No conjunto, a distribuição das profissões / ocupações, ou dos segmentos de classe social ou de frações de classe – como se quiser –, encontrada nas bancadas partidárias coincide com a relação clássica entre posição social e ocupação política: 1. Alta proporção de empresários na direita, menor proporção no centro e quase inexistente na esquerda. 2. Alta proporção de deputados que exerceram profissões liberais e intelectuais nos três blocos, embora um pouco mais elevada no do centro e principalmente no da esquerda. 3. Forte presença de professores nos partidos de esquerda, e mais fraca entre os partidos de centro e de direita. 4. Muitos funcionários das altas

administrações públicas dos Estados e da União nos partidos de direita e centro. 5. Proporção de trabalhadores manuais e empregados não manuais no interior das bancadas dos partidos de esquerda muito mais elevada do que a encontrada nos partidos de direita e centro. (RODRIGUES, 2002, p.64).

Tais características de composição da Câmara dos Deputados não autorizam nenhuma conclusão sobre os ocupantes de outros cargos públicos por esses partidos, isto implicaria estudo similar a este para bancadas estaduais e municipais, assim como para os Executivos. Entretanto, o que se pretende não é nenhuma generalização do perfil dos políticos individualmente, mas chamar a atenção para o fato de que há pensamento social brasileiro (PIERUCCI, 2000; SINGER, 2000) certo consenso sobre a possibilidade de reconhecer posições de esquerda e de direita e um consenso sobre que partidos estão distribuídos entre estes pontos (LAMOUNIER, 1989; RODRIGUES, 2002).

Neste caso, cabe retomar a figura 2.1 e procurar distribuir os partidos ao longo do espectro político brasileiro, para isto se tomará como referência os estudos de Limongi e Figueiredo (1995); Rodrigues (2002) e de Santos Vilarouca (2004) sobre os maiores partidos brasileiros. A distribuição proposta por cada autor aparece na figura 2.2:

Figura 2.2: Distribuição dos partidos no Brasil (1999-2004)

- a) -----PT-----PDT-----PTB-----PMDB-----PSDB-----PFL-----PPB-----
- b) -----PT-----PDT-----PSDB-----PMDB-----PTB-----PFL-----PPB-----
- c) -----PT-----PDT-----PSDB-----PMDB-----PFL-----PPB-----

Onde:

- a) distribuição segundo SANTOS e VILAROUCA, 2004;
- b) distribuição segundo LIMONGI E FIGUEIREDO, 1995;
- c) distribuição segundo RODRIGUES, 2002.

Os argumentos para a distribuição nas linhas b e c já foram indicados, Limongi e Figueiredo a partir da análise das votações no Congresso Nacional e Rodrigues a partir do perfil socioeconômico dos deputados. Os argumentos para a linha a utilizados por Santos e Vilarouca atualizam o debate sobre partidos e a questão da igualdade. Isso é apresentado a partir de dados de um *survey* de 2001 acerca da “Percepção da desigualdade” realizado pelo IUPERJ³².

³² O livro de Celi Scalón (2004) apresenta as principais conclusões do *survey* em uma série de artigos que tomam pontos de vista diferentes para analisar a questão da desigualdade brasileira, aqui se apresenta especialmente a relação entre a percepção da desigualdade e os partidos políticos conforme artigo de Fabiano Santos e Marcio G Vilarouca.

Os autores discutem especificamente a questão da percepção dos brasileiros sobre o compromisso dos partidos políticos em relação à superação das desigualdades e o fazem tendo como pressuposto uma distribuição partidária entre direita e esquerda que resulta na linha a da figura 2.2. A principal conclusão dos autores é a relevância dos partidos para a avaliação que os eleitores fazem das possibilidades de ação política para a superação da desigualdade. Em outros termos, Santos e Vilarouca informam que, apesar dos dados do *survey* terem indicado que menos de 50% da população brasileira tenha identificação partidária, entre os que se identificam com os partidos, ou identificam as posições dos diferentes partidos, o fazem de uma forma que torna possível reconhecer na organização partidária um espaço de informação política dos eleitores.

Apesar de parte da literatura acadêmica e da visão dos meios de comunicação apontarem a irrelevância dos partidos, algumas vezes com razão, optamos neste artigo por seguir uma perspectiva mais otimista de análise. Neste sentido, enfatizamos que o desenvolvimento de cognição na arena política depende de incentivos presentes na estrutura de classe e de incentivos gerados pela estrutura institucional democrática. Assim, a par da constante mudança de partido por parte dos políticos e parlamentares, de campanhas eleitorais personalizadas, da imensa heterogeneidade regional e da recente duração e processo de acomodação de nosso sistema partidário, apesar de tudo isso, pudemos observar que há alguns indícios de que os partidos transmitem com sucesso algum conteúdo informacional, sendo o issue “desigualdade” um dos veículos fundamentais da diferenciação que se estabelece entre as agremiações. (SANTOS e VILAROUCA, 2004, p. 204).

O problema nesta tese é diferente do problema dos autores, toma-se aqui este debate para identificar critérios de diferenciação entre os partidos brasileiros. As linhas da figura 2.2 revelam que, entre os diferentes autores, há consenso entre os partidos localizados nas pontas dos pólos direita e esquerda e, certo consenso, com o centro; as polêmicas estão nos intermediários, caso, por exemplo, do PSDB que aparece duas vezes como centro-esquerda e uma vez como centro-direita. É interessante observar o resultado de algumas questões do *survey* do IUPERJ, para exemplificar como os respondentes distribuíram os partidos, para isso reproduzimos abaixo algumas das questões do *survey* a partir das informações de SCALON (2004):

Tabela 2.1: Percepção sobre posicionamento de partidos no Brasil.

Questão/ partidos			PDT	PFL	PMDB	PPB	PSDB	PT	PTB	Todos	nenhum	NS/ NR	Total
Defende	os	mais	41	282	259	24	209	54	29	104	116	882	2000
		ricos	2%	14%	13%	1%	10%	2%	1%	5%	5%	43%	
Defende	os	mais	56	72	128	35	47	497	65	18	230	852	2000
		pobres	2%	3%	6%	1%	2%	24%	3%	0,9%	11%	42%	

Defende	os	63	54	79	25	30	739	50	13	170	777	2000
trabalhadores		3%	2%	4%	1%	1%	37%	2%	0,7%	8,5%	39%	
Luta	contra	a	62	78	96	34	49	350	44	20		733*
desigualdade		8%	11%	13%	5%	7%	48%	6%	3%			

FONTE: Survey Instituto Virtual Estado Social da Nação: Brasil e Rio de Janeiro in SCALON, C Imagens da Desigualdade. Belo Horizonte: UFMG; IUPERJ UCAM, 2004. p.207-210. *Os dados foram reorganizados pela autora.* *SCALON (2004), p. 30.

Os dados do *survey* novamente revelam indiferenciação entre os pólos intermediários, mas reiteram a existência de alguma diferença entre as pontas e a localização nestas pontas de dois partidos importantes, o PT e o PFL. Partidos importantes no cenário brasileiro por ocuparem um número grande de administrações municipais, pelo tamanho das bancadas nos parlamento e por serem reconhecidos como partidos de fato existentes na vida institucional brasileira, ou seja, não são partidos de “aluguel” em que os candidatos usam as legendas para o processo eleitoral, mas depois não mantêm organicidade ao longo dos mandatos. Estudo de Melo (2000) acerca da composição das bancadas federais e a questão da migração entre os partidos demonstra que as taxas de migração do PT e do PFL estão entre os menores na Câmara Federal; considerando o período de maio de 1985 a janeiro de 1999³³, o balanço do autor é que no PFL havia 78,6% de deputados não-migrantes, enquanto, no PT, 94,4% eram não-migrantes (MELO, 2000). O autor chama ainda a atenção para o fato de que apesar de à direita do espectro político haver maior migração entre partidos, neste campo é o PFL que tem a menor migração³⁴.

Assim, explicita-se aqui a pertinência da opção por tomar PT e PFL como pólos contrários, para avançar na tese de que a política pública local é resultado de tensões entre projetos à esquerda e à direita do espectro político. A análise da ação desses partidos na condução de gestões municipais no âmbito educacional buscará a exemplaridade dos casos para análise da realidade brasileira, sem dúvida, sem a pretensão de esgotar as possibilidades destas experiências e nem a própria ação de cada um dos partidos em suas diferentes administrações.

Neste momento do trabalho, dada a definição destes dois partidos como foco de análise, cabe uma apresentação geral sobre cada um deles para situar suas origens e forma de organização.

³³ Apesar do estudo de Melo não contemplar o último período 200-2007, entende-se que não cabe neste trabalho atualizar os dados, posto que este não é um trabalho exclusivamente sobre partidos e se poderia cair em erros metodológicos para o cálculo.

³⁴ Outra informação interessante de Melo é que à esquerda há menor migração, porém a direita migra de forma mais coerente, ou seja, os deputados à direita migram entre os partidos que vão até o centro sem romper fronteiras ideológicas; à esquerda quando há migração esta cruza fronteiras ideológicas.

O PFL – Partido da Frente Liberal foi criado em 1985, por uma dissidência do PDS – Partido Democrático Social, partido este que, apesar do nome, era um partido conservador de sustentação do regime militar (MAINWARING, et all, 2000). Desde sua criação, o PFL esteve entre os maiores partidos no Congresso Nacional³⁵ e ocupou ministérios em todos os governos até 2003. De forma entusiasta, Tarouco descreve o percurso do PFL:

O PFL se firmou como um dos esteios fundamentais dos principais processos políticos operados no Brasil nas duas últimas décadas: garantiu a transição negociada, sustentou o governo da Nova República, sustentou o governo Collor, assegurou a continuidade do Plano Real, possibilitou a eleição do presidente da República em 1994, sua reeleição em 1998 e tem sido elemento importante na garantia de governabilidade (TAROUCO, 2002, p.161)

Segundo Mainwaring, em estudo sobre partidos conservadores no Brasil, entre as principais características deste campo, portanto também próprias do PFL, estão:

Os partidos de direita tendem a apoiar políticas econômicas neoliberais e são mais conservadores quanto a questões como a segurança pública, o aborto e a moral familiar. A maioria destes partidos tem penetração eleitoral entre as camadas mais pobres, mais idosas e com menor nível de escolaridade. Seus redutos são os pequenos municípios e as regiões subdesenvolvidas, especialmente o Nordeste. Quanto ao aspecto organizacional, esses partidos são marcados por notáveis diferenças interestaduais, por baixos níveis de disciplina partidária, pelo personalismo eleitoral e pela utilização regular de práticas clientelistas. (MAINWARING, 2000, p. 13).

Os dados anteriores de Melo sobre migração partidária contestam a questão da baixa disciplina, pelo menos entendendo esta como permanência no partido. Entretanto, tal característica pode ser importante considerando os quadros estaduais e municipais. Quanto aos demais aspectos, os estudos sobre o PFL demonstram que, de fato, sua base eleitoral foi por muito tempo maior na Região Nordeste, “é flagrante que a região nordeste tenha concentrado quase sempre a metade ou mais dos deputados federais eleitos, com exceção das eleições de 1998, em que a proporção caiu um pouco (43,5%)” (TAROUCO, 2002, p.140); sua aceitação foi maior entre as camadas mais pobres e entre as gerações mais velhas e que este é o reduto de grandes nomes nacionalmente reconhecidos como adeptos de práticas clientelistas com seus eleitores.

Buscar as características de um partido requer lembrar aspectos indicados anteriormente por Gramsci, a respeito da composição, tendencialmente, mais burocrática dos partidos conservadores versus uma composição, tendencialmente, mais democrática dos

³⁵ O PFL tinha 23,8% das cadeiras na Câmara Federal em 1986; 16,7% em 1990; 17,3% em 1994 e 20,5% em 1998. Dados de TAROUCO (2002) informam que em 1988 o PFL administrava 24,6% das prefeituras do país, em 2000 administrava 18,5%.

partidos progressistas. No caso do PFL, o partido sofreu transformações ao longo de sua história que tem relação com uma modernização de suas propostas e da criação de formas de apoio aos seus quadros nas administrações públicas, especialmente municipais. Segundo Tarouco essas alterações tiveram como primeiro impacto uma centralização do partido no âmbito nacional, que parece coadunar com uma perspectiva de funcionamento mais burocrática:

A organização interna do PFL está definida no seu estatuto, cujo texto original foi aprovado pela primeira vez na Convenção Nacional do partido, em 20/04/1986. Em setembro de 1993, a quinta convenção nacional aprovou as alterações que já vinham sendo discutidas desde 1991. Tais alterações, entretanto foram bem além da inclusão das novas exigências legais, contemplando inclusive uma nova definição da distribuição interna de poderes, adequando o texto às práticas do partido. (...) As primeiras alterações feitas no texto do estatuto do PFL (1993) conferem aos órgãos executivos, principalmente à Comissão Executiva Nacional, poderes sobre quase todos os outros órgãos e instâncias decisórias. A representação das bases nas instâncias decisórias do partido ficou ainda menos importante (TAROUCO, 2002, p. 150).

Para a formação de quadros e o acompanhamento das administrações municipais, o autor destaca a criação do Instituto Tancredo Neves, este órgão atua, também, como divulgador das experiências municipais exitosas do partido e como espaço de formulação e atualização do pensamento liberal do partido; tarefas estas expressas nos objetivos divulgados no site do ITN:

O principal objetivo do Instituto Tancredo Neves é promover o pensamento liberal e suas repercussões na política, na economia e na sociedade. Para isso, desenvolve estudos e pesquisas científicas sobre temas ligados à realidade brasileira e internacional e promove estudos sobre o liberalismo contemporâneo. Outro grande empenho do ITN é publicar trabalhos dedicados ao aprimoramento das instituições políticas do país. O Instituto também patrocina convenções, promove congressos, cursos, seminários, encontros, conferências e outros eventos de interesse partidário, buscando ampliar as iniciativas voltadas para a formação de quadros, com a finalidade de difundir a doutrina e os postulados de liberalismo social adotados pelo Partido. (ITN, 2007).

Na página do ITN está disponível uma série de vídeos “PFL em debate”, parte da Escola Nacional de Governo do partido, pela qual é possível acompanhar os debates acerca dos programas do governo federal, de temas de gestão urbana e de experiências municipais entre as quais está a da cidade de Curitiba na gestão Cássio Taniguchi, objeto de análise empírica desta tese.

De outro lado, o Partido dos Trabalhadores foi fundado em 1980 unindo militante do novo sindicalismo, especialmente na Região Metropolitana de São Paulo, com militantes

católicos, especialmente ligados à teologia da libertação, intelectuais e setores da classe média; é um partido que sempre se definiu como socialista e nasceu de forma atípica na democracia brasileira (KECK, 1991).

O PT participou do primeiro processo eleitoral em 1982 e teve crescimento lento, mas contínuo desde então. Nas eleições legislativas federais conseguiu 3,5% dos votos em 1982; 6,9% em 1986; 10,2% em 1990; 12,8% em 1994; 13,2% em 1998 e 18,4% em 2002, quando elegeu o Presidente da República³⁶ (SAMUELS, 2004). Uma das características que a literatura especializada destaca na vida partidária brasileira é a baixa identificação da sociedade com os partidos, isto faz com que o PT tenha um aspecto peculiar que é do alto grau de reconhecimento pelos eleitores:

Cerca de dois terços dos brasileiros não expressam preferência partidária, cerca de um em cada quatro brasileiros expressa preferência partidária pelo PT e um em cada dez expressa preferência por um dos outros partidos. A distribuição do partidarismo é, portanto, altamente enviesada. Por exemplo, PFL, PMDB, PTB e PSDB, quatro dos maiores partidos do centro e da direita do espectro político brasileiro, obtiveram 45,7% dos votos nas eleições legislativas, mas somente 10,2% dos brasileiros manifestam uma preferência por algum desses partidos. Deste modo, embora existam vários partidos eleitoralmente fortes no país, a identificação partidária é relativamente fraca para todas as organizações, exceto para o PT. (SAMUELS, 2004, 226).

Uma das possibilidades de explicação para esse alto reconhecimento dos eleitores pode estar no fato de que o PT, desde o nascedouro, insistiu em atuar como partido. Pode ter contribuído para isso a instituição de um processo de identificação de suas administrações que cunharam a expressão “modo petista de governar”³⁷, forma de expressar o processo de aproveitamento das experiências bem-sucedidas do partido, especialmente em governos municipais, que foram alimentando cada nova administração. Nesse sentido, as experiências das prefeituras não são uma questão menor, visto que aí o partido teve um crescimento expressivo em termos de cidades que administrou de 1982 até 2002³⁸, mas também é expressivo o número de estudos sobre tais experiências, certamente capitaneado pelo sucesso da proposição do orçamento participativo, mas também pela exemplaridade de algumas

³⁶ Novamente optou-se por não atualizar os dados por fonte direta para evitar interpretações equivocadas das fontes.

³⁷ A Fundação Perseu Abramo, órgão de formação e divulgação política do PT, por exemplo, informa em sua página que “O seminário O Modo Petista de Governar - 3ª Geração, organizado pela FPA, Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT e GTE, em Brasília, nos dias 13, 14 e 15 de dezembro de 1996 contou com mais de quinhentos participantes”. (FPA, 2007).

³⁸ Em 1982 o PT elegeu prefeito de duas cidades, Diadema em São Paulo e Santa Quitéria no Maranhão; em 1985 elegeu o prefeito de Fortaleza; em 1988 elegeu prefeitos em 37 cidades entre elas São Paulo, Porto Alegre e Vitória; em 92 foram eleitos 54 prefeitos, em 1996 foram 115 prefeituras. Em 2000 foram eleitos 187 municípios ou 3,3% das cidades brasileiras contra 1.028 cidades que tiveram prefeitos do PFL eleitos no mesmo pleito, ou 18,5% das cidades brasileiras (FLEISCHER, 2002).

experiências como a administração Erundina em São Paulo, Olívio Dutra e Tarso Genro em Porto Alegre, Patrus Ananias em Belo Horizonte.

Em termos de organização partidária cabe destaque para uma ênfase na organização de base do partido via núcleos que congregam militantes por local de moradia ou área de atuação, mais vigorosos nos anos iniciais que atualmente; existência de um processo direto de eleição (PED) das direções municipais, estaduais e nacional em que votam todos os filiados ao partido; e um processo de democracia interna constituído pelo reconhecimento da organização dos filiados em tendências dentro do partido. Isto não faz do PT uma frente que congregue outros partidos, mas assegura certo grau de competição e debate interno, Lacerda explica tal diferença:

No 5º ENPT (1987), o partido [...] regulou a existência e atuação das tendências internas (REC 356-359). O objetivo era acabar com os chamados “partidos dentro do partido”, tendências e organizações que não reconheciam o caráter estratégico do PT e agiam autonomamente dentro e fora do partido, possuindo sede, imprensa, finanças, direção e disciplina próprias – alguns até com o nome de partido. A resolução reconhece o direito de os filiados se agruparem em tendências, salientando, todavia seu caráter interno. Comunicações públicas diretas com a sociedade são proibidas, sendo permitidas apenas comunicações dirigidas ao público interno petista. Torna-se proibido o uso do nome partido pelas tendências, e estas ficam obrigadas a obedecer às deliberações das instâncias partidárias. Não é exagero dizer que a progressiva aplicação da resolução nos anos seguintes afastou plenamente o fantasma do partido-frente (coisa que a resolução explicita e rejeita vigorosamente) que perseguia o partido desde a sua fundação. E, apesar de ser uma ação disciplinar, legitimou a existência da contestação interna organizada. (LACERDA, 2002, p.50).

Entre as diferentes tendências internas, Lacerda, ao analisar os documentos do PT aprovados em encontros nacionais e os documentos prévios das tendências que antecedem tais encontros, destaca entre as divergências fundamentais a questão do papel do espaço institucional na ação partidária, indicando que os grupos mais à esquerda intrapartidária entendem que o fundamental é a organização de base com vistas à construção do socialismo, neste caso, uma ênfase da ação no movimento social organizado, enquanto os grupos mais à direita intrapartidária entendem o espaço institucional como foco tão importante de ação, quanto os espaços dos movimentos sociais e enfatizam o planejamento das políticas públicas. De certa forma, o que Lacerda apresenta parece situar o debate interno entre uma perspectiva socialista clássica e uma perspectiva social democrata, nos termos apresentados anteriormente a partir das idéias de Przeworski. A tensão entre tais perspectivas tende a crescer na medida em que o partido ocupa mais espaço nos diferentes âmbitos do Estado.

Não cabe aqui o aprofundamento do tema, apenas buscou-se a organização do PT, em oposição à do PFL, pois tais diferenças parecem indicar certa correspondência com o critério gramsciano de que partidos progressistas devem tender a ser mais democráticos³⁹ que os conservadores. Não se pretende com isso, tampouco, desconsiderar que apesar das correntes internas é possível encontrar outras formas de burocratização partidária, entretanto este também não é nosso objeto. Enfim, ainda sobre as tendências internas do PT, cabe ressaltar que isto vai interferir nas experiências das administrações municipais petistas e algumas diferenças entre estas poderiam dever-se aos arranjos das forças internas que assumem gestões municipais, assim na discussão sobre o caso de Londrina se tomará o cuidado de situar o prefeito no cenário intrapartidário.

2.5 A formulação de políticas públicas: entre o mercado e o direito.

O último ponto que importa insistir acerca das diferenças entre os extremos, direita e esquerda, é o de concepção e direção das políticas públicas; isso, de certa forma, esteve em questão muitas vezes nos itens anteriores, contudo, procurar-se-á agora sintetizar a discussão.

Para tanto parece interessante recorrermos ao debate sobre a adesão à lógica do mercado como eixo organizador de todas as esferas da vida social versus a defesa de direitos como fundamento da justiça social (BORON, 2001, OLIVEIRA, 1999, THERBORN, 1999; FIGUEIREDO, 1997). Um primeiro argumento para desvendar esta tensão entre o mercado e o direito está nos processos que Francisco de Oliveira (1999) chamou de “desnecessidade do público” e Atílio Boron (1999) de “descidadanização”. Boron explica este processo e dá indicações de como tal disputa tem se dado no campo das políticas públicas:

Direitos, demandas e necessidades anteriormente consideradas como assuntos públicos transformam-se, da noite para o dia, em questões individuais diante das quais os governos de inspiração neoliberal consideram que nada tem a fazer a não ser criar as condições mais favoráveis para que seja o mercado o encarregado a lhes dar uma resposta. O “transporte” de critérios de “custo-benefício”, “eficiência” e “racionalidade econômica” da economia para a política termina na recriação de uma nova ordem política assinada pela desigualdade e exclusão próprias do mercado na arena até então dominada pelo igualitarismo da política. Se antes a saúde ou a educação eram direitos consubstanciados à definição da cidadania, a colonização da política pela economia os transforma em outras tantas

³⁹ Há, também, à esquerda, teses importantes acerca do centralismo democrático, situação em que não cabe a figura de tendências, caso, por exemplo, da organização do PC do B, entretanto, não é possível aqui aprofundar as divergências acerca da organização partidária na tradição da esquerda. Buscou-se apenas situar que, entre os maiores partidos brasileiros, e para os casos extremos PT/ PFL o critério organização burocrática/ organização democrática pode fazer sentido.

mercadorias que devem ser adquiridas no mercado, por aqueles que podem pagá-las! (BORON, 1999, p. 28).

No Brasil, apenas em 1988 pode-se reconhecer a inscrição mais consistente e ampla, de direitos sociais na Constituição Federal. À proclamação dos direitos em 1988, segue-se a contestação dos mesmos, à luz do ideário dos anos 1990, momento em que os critérios de mercado, indicados por Boron, dão a tônica da necessidade de reforma do Estado, o que implicou reformas constitucionais, como já salientou-se anteriormente.

Isso se manifesta em diferentes áreas da política pública de forma consistente, ainda que atendendo às especificidades de cada tema, vale atentar para alguns exemplos: na área da política urbana, a privatização dos espaços da cidade leva ao aprofundamento da experiência subjetiva da ausência do público, na medida em que parte da população pode viver em condomínios, consumir e se divertir em shoppings centers, em casos extremos, inclusive, por itinerários onde se paga pedágio para mantenedores privados. O mesmo se dá na segurança, que de certa forma em decorrência da própria privatização do espaço, privatiza-se contendo a pobreza fora destes espaços, sendo assim convertida em produto disponível no mercado de empresas privadas de segurança para as casas, para os condomínios, para a blindagem dos carros, ainda que, neste caso, a questão social da violência não se resolva plenamente, basta abrir os jornais diários para constatar isto.

Na saúde, após a Constituição de 1988, colocou-se o desafio de organização de um Sistema Único de Saúde (SUS), nacional e articulado, que congregue esforços das esferas municipais, estadual e federal para um atendimento universal, tomando tanto a ponta da prevenção quanto o acompanhamento e o atendimento médico da população. Na contramão do desenho do SUS, apresentou-se a regulação dos planos privados em que a saúde é uma mercadoria altamente lucrativa. Na assistência social, uma discussão fundamental acerca das necessidades básicas da população gera a instituição de programas de renda mínima, que, entretanto na miríade de políticas sociais privatizadas, restringe a questão da pobreza à sua dimensão econômica, o que sustenta a perspectiva focalizada e parcial de superação do problema. Raquel Reicheles sintetiza as características desta forma de dimensionar a política pública:

Esse modelo concentra-se em atender a parte da população pobre (os mais pobres) por meio de um conjunto de serviços públicos financiados e garantidos pelo Estado. Trata-se de um modelo de proteção que busca, em primeiro lugar, amenizar as urgências da pobreza. Para isso, o Estado concentra-se em atender a parcelas da população situadas abaixo da assim denominada linha de pobreza, enquanto os não pobres devem procurar resolver suas necessidades diretamente no setor privado, sem a ajuda ou participação do Estado. A população pobre é identificada por mecanismos

cada vez mais sofisticados de focalização, e a situação de pobreza de seus beneficiários é condição de acesso aos serviços. O critério dominante para esse reconhecimento é o da renda do indivíduo ou de sua família, claramente insuficiente, já que a pobreza não se resume à ausência de renda, mas envolve um conjunto de elementos que expressa sua complexidade e multidimensionalidade, entre os quais a destituição de poder, trabalho e informação, a ausência nos espaços públicos, o (não) acesso e usufruto dos serviços públicos básicos. A pobreza, mais do que medida monetária, é relação social que define lugares sociais, sociabilidades, identidades. (REICHELES, 2006, p.27).

No caso da educação a tensão entre política sustentada no mercado ou na consolidação dos direitos, também, estará na pauta pós-constituente, mas será objeto de discussão mais aprofundada no próximo capítulo. Mas, antes de focarmos no debate especificamente educacional, cabe ainda insistir no conflito entre perspectivas na produção de políticas públicas, que se refere, sobretudo, ao papel que o Estado deve assumir neste processo:

Trata-se de uma dinâmica que reforça a dualização existente no campo das políticas sociais e da gestão pública: ao *Estado* cabe garantir o mínimo ao conjunto da população excluída do mercado de trabalho ou em situação de inclusão extremamente precária e desprotegida, por meio de políticas *compensatórias, focalizadas e seletivas*, para atenuar o impacto negativo das medidas econômicas de ajuste estrutural - é a "pobre política para os pobres". E ao *mercado* cabe a venda de serviços aos trabalhadores formais, cada vez em menor número, promovendo a *remercantilização* dos serviços sociais consagrados como direitos no decorrer das lutas históricas do movimento dos trabalhadores. Esse mesmo movimento desencadeia a privatização dos serviços urbanos, reconfigurando a produção das cidades e dos seus territórios, transformando simultaneamente as relações entre cidadãos e espaços das lutas por acesso à cidade e a melhorias na qualidade da vida urbana (RAICHELES, 2006, p.22). (grifos no original).

É inegável que a lógica de descentralização das políticas que colocou o município no cerne do atendimento da população na entrada do sistema de saúde, na definição dos programas de assistência social, no atendimento da educação infantil e fundamental, faz da cidade o palco para tensões entre projetos de como atender tal demanda. Novamente, por outro viés, chega-se ao debate sobre o protagonismo das cidades, novamente Reicheles sintetiza isso ao lembrar que na agenda internacional, capitaneada por agências financiadoras, mas não apenas por elas, o *gran finale* para a descentralização encontra-se no espaço do mercado, seja pela via privada pura, seja por vias comunitárias e filantrópicas que são, também, soluções privadas, já que não podem responder por perspectivas universais.

O deslocamento de bens e serviços de natureza pública para o setor privado apresenta-se, na visão das agências internacionais, como saída para aliviar a crise fiscal, buscar maior racionalidade de recursos e benefícios, repassando para instituições filantrópicas, organizações comunitárias e não-governamentais a produção e distribuição de bens e serviços, principalmente saúde e educação. O papel do Estado é traduzido pela trilogia:

descentralização, focalização e privatização. As exigências de complementaridade entre Estado e mercado vêm sendo reafirmadas em todas as propostas como imprescindíveis para diminuir a pobreza e a exclusão social. Mesmo as propostas do Pnud e da Cepal, indo além dos programas emergenciais pela via de “transformação produtiva com equidade”, não superam o ideário de modernização neoliberal. (RAICHELES, 2006, p.41).

Assim, pode-se afirmar que em termos de financiamento das políticas públicas o que está em jogo é a disputa pela ampliação de recursos versus redução de recursos, em nome do aumento da eficiência no uso dos recursos existentes. Em termos de gestão, esta eficiência do uso de recursos implicará uma disputa entre uma perspectiva de inclusão e transparência da gestão e uma perspectiva que, embora nunca negue a necessidade de maior inclusão e de maior transparência, em geral subordina-a à idéia de sustentabilidade que incorpora a preservação, em última instância, da produtividade do sistema:

A concepção de sustentabilidade que passa a ser veiculada pretende ser mais ampla do que a de preservação do meio ambiente, envolvendo a articulação entre as dimensões ambiental, social e econômica, na perspectiva de incorporar segmentos mais amplos ao usufruto dos bens e serviços que a cidade deve tornar acessível. Apesar das grandes ambigüidades que cercam a concepção e os programas voltados ao “desenvolvimento sustentável”, em muitos casos associados ao city marketing (Leite, 2004: 18) e ao acirramento da competição entre as “cidades mundiais”, esse debate gerou um confronto entre diferentes projetos e uma luta pela apropriação de novas dimensões e sentidos levados a cabo pela “agenda internacional progressista”. (RAICHELES, 2006, p.43).

Enfim, essa tensão entre melhorar o gerenciamento dos recursos e a defesa da democratização dos serviços públicos pela expansão do investimento público nestes serviços parece ser uma dimensão em que direita e esquerda se diferenciarão muito mais numa perspectiva normativa do que pragmática; em outros termos, ao tomar as dimensões da gestão e do financiamento das políticas em geral, diferenciar radicalmente os extremos implicaria uma radicalização do atendimento da população pela priorização efetiva das áreas sociais no orçamento público, para um projeto de esquerda; enquanto um projeto de direita implicaria um aporte maior de recursos em políticas de incentivo ao mercado ou ainda, no repasse de recursos públicos para o financiamento de formas privadas e focalizadas de atendimento da população. Entretanto, tal diferenciação na prática é muito difícil de ser identificada de forma pura, ainda que em termos normativos pareçam um critério factível para a diferenciação. Os desdobramentos disso assumem feições especializadas em cada campo específico das questões sociais. Para aprofundar este debate importa passar à discussão especificamente educacional.

Capítulo 3: A DISPUTA DE PROJETOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA EDUCACIONAL.

No capítulo 2 buscou-se situar o espaço municipal como cenário de realização de inovações na gestão pública e, por isso, como cenário de disputas sobre a concepção e a direção de tais inovações. Cabe a partir disto dimensionar o sentido da disputa no âmbito de uma política específica, para isso é preciso aprofundar os meandros de um determinado campo. Esta é a proposta deste terceiro capítulo.

Parte-se aqui da premissa que a produção da política pública em educação, além de estar eivada do conjunto de disputas descritas no capítulo anterior, tem uma disputa própria do campo, entre progressistas e conservadores. Entende-se aqui que tais disputas podem contribuir para a caracterização de posições de direita e de esquerda acerca da política educacional. Ainda que tais expressões não sejam correntes na área, a tensão entre projetos educacionais divergentes é corrente. Autores com recortes muito diferentes no campo educacional apresentam propostas de polarização de projetos educacionais. Parece pertinente apresentarmos uma rápida revisão de algumas dessas polarizações.

Benno Sander (2005), ao discutir a produção acerca da política educacional, informa que as análises têm sido enfáticas no reconhecimento de duas vertentes para analisar o “campo da política e do governo da educação”:

Trata-se do enfoque produtivo, voltado para o mercado, e do enfoque democrático, voltado para a cidadania. Ambos têm raízes históricas nacionais e internacionais. O *enfoque produtivo*, de natureza comercial, é próprio das instituições neoprofissionalizantes e competitivas, voltadas para o mercado, que, no atual contexto da globalização da economia e da atividade humana, são fortemente influenciadas pelo pensamento neoliberal dos centros de poder econômico nacional e internacional. O *enfoque democrático*, de natureza participativa, é próprio das instituições científicas que se preocupam primordialmente com a produção e a disseminação do saber científico e tecnológico e com a formação política e cultural da cidadania. (SANDER, 2005, p. 128). (*grifos no original*).

A polarização anunciada por Sander entre mercado e cidadania pode ter desdobramentos tanto na concepção de educação a ser ofertada para a população, em termos de projeto pedagógico restrito ao treinamento profissional ou articulado à emancipação dos sujeitos, quanto em termos de modelo de provimento de educação como mercadoria a ser oferecida por agente privados que competem entre si na busca de alunos ou um provimento universal como condição de cidadania. Estes desdobramentos têm diferentes possibilidades de análise na literatura educacional, um primeiro exemplo podem ser os estudos sobre o papel do Estado na oferta escolar, em especial implicações da reforma do aparelho do Estado na produção e na implantação de políticas educacionais.

Vera Peroni estudando as implicações do projeto de reforma do Estado na política educacional e seus desdobramentos em experiências municipais analisa os casos de Campo Grande e Porto Alegre. Nesta análise a autora discute a política de descentralização e conclui que “o conteúdo da descentralização é construído no embate entre forças que defendem projetos de sociedade e de educação antagônicos”. (PERONI, 2003, p. 181). Tais projetos antagônicos entre as administrações municipais são sintetizados pela autora nos seguintes termos, de um lado uma perspectiva gerencial:

Em Campo Grande, a descentralização seguiu os moldes descritos pela proposta do MARE [Ministério da Administração e Reforma do Estado], materializados na política educativa de caráter nacional: a de descentralização do financiamento, já que o município apresentou um percentual alto de municipalização do ensino fundamental e de centralização da gestão. Os documentos de política educacional, em Campo Grande, apontaram para um referencial bem apropriado à lógica da administração gerencial proposta pelo MARE, a de qualidade total na educação, além de incorporarem as políticas ditadas pelo governo federal referentes aos Parâmetros Curriculares Nacionais e à avaliação. (idem).

De outro lado, a autora identifica uma perspectiva de resistência em Porto Alegre onde “a proposta de descentralização que se verificou foi justamente a negada pelo MARE, qual seja, a participação da população na gestão pública e no controle social”. (idem).

Na mesma direção de uma avaliação dos efeitos das alterações no funcionamento e na concepção do Estado nacional e os desdobramentos disso nos sistemas de ensino, Theresa Adrião (2006) discute a reforma educacional na rede estadual paulista, nos anos 90. A autora não definiu casos divergentes para comparar, mas tomou como parâmetro para discutir a reforma paulista as concepções acerca da autonomia da escola, da descentralização das políticas e da participação, cunhados nos anos 80, sob a égide da democratização, demonstrando que tais conceitos foram ressignificados ao longo dos anos 90 e como eles tiveram expressão no caso de São Paulo. Quanto à dualidade na possibilidade de articulação entre autonomia e descentralização, afirma a autora:

Analogamente com o ocorrido com a autonomia para as escolas, medidas e discursos no sentido da descentralização e da desconcentração administrativa apóiam-se tanto nas reivindicações pela democratização do aparato estatal e, portanto, do controle que este exerce junto às unidades escolares, disseminadas durante a década de 1980, quanto em interesses de diminuição da capacidade de intervenção desse mesmo Estado, na perspectiva de seu enxugamento. (ADRIÃO, 2006, p.72).

Também na questão da participação a autora apresenta divergências de concepção nas políticas educacionais:

A idéia de participação é também ressignificada. Se na década anterior os discursos educacionais entendiam a participação como a ampliação e a diferenciação de agentes e instâncias decisórias, mesmo que limitadas à esfera escolar, os discursos “participacionistas” da década de 1990 alteram a natureza da participação e o caráter atribuído aos agentes extra-escolares na gestão da escola e da educação. (...) Diferentemente da idéia de participação na construção coletiva do projeto pedagógico da “sua” escola, ou seja, da idéia de inclusão dos usuários na definição dos rumos dessa escola e, portanto, da avaliação de seus resultados por meio de um acompanhamento dos processos, a posição reservada aos usuários diretos da escola pública, como clientes de qualquer serviço, é a de avaliador externo de um serviço que adquiriu, a partir de padrões que não construíram, mas que lhes foram fornecidos por meio da possibilidade de aferir comparativamente os resultados entre escolas. (idem, p.77-79).

Além da análise da reforma do Estado e seus efeitos na execução da política educacional nos desenhos gerais da política educacional, também há polarizações em temáticas específicas do campo educacional, por exemplo, no caso das políticas de avaliação dos sistemas educacionais conforme analisado por Almerindo Afonso (2002). Neste caso, o autor contrapõe um modelo emancipador a um modelo regulador. Modelo regulador este que emerge das reformas educacionais recentes, em diferentes países, redimensionam a ação do Estado a partir do mercado:

Em termos de política educativa, mais especificamente, trata-se agora de tentar conciliar o *Estado avaliador* – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados (sobretudo acadêmicos) – e a filosofia *de mercado educacional* assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas. Sendo a avaliação um dos vetores fundamentais neste processo, é necessário saber qual a modalidade que melhor serve a obtenção simultânea daqueles objetivos. (AFONSO, 2002, p.119). (grifos no original).

A este Estado avaliador, o autor contrapõe a necessidade da retomada de uma perspectiva de avaliação formativa que se sustente na lógica da emancipação como projeto social, e conseqüentemente projeto educativo:

De facto a avaliação formativa, sem deixar de estar relacionada com o Estado, enquanto lugar de definição de objetivos educacionais e espaço de cidadania, parece ser a forma de avaliação pedagógica mais congruente com o princípio da comunidade e com o pilar da emancipação. Pensamos mesmo que a avaliação formativa deve ser considerada no âmbito dos direitos sociais e educacionais que caracterizam o Estado-providência, os quais como lembra também Boaventura Santos (1993, p.211), foram direitos essencialmente obtidos por pressão do princípio da comunidade. (idem, p.124-125).

Esta articulação entre projeto social e projeto educativo e a tensão entre concepções divergentes para tais projetos estava indicada, também, por Vitor Paro (1996a) na análise acerca da administração escolar. Neste caso o autor não tomava a expressão de uma política

específica, mas a compreensão da natureza da administração escolar que precisava ser apreendida de forma articulada ao fenômeno educativo e não à administração em geral. Para o autor, a tensão estaria entre o caráter conservador e transformador da administração:

O que determina o caráter conservador ou transformador da administração é a natureza dos objetivos que ela busca concretizar, os quais – em conjunto e como resultado das forças sociais predominantes num determinado momento histórico, de uma dada formação econômico-social – acabam por determinar a própria forma em que se dá a atividade administrativa. A Administração Escolar, portanto, estará, por sua vez, tanto mais concorrendo para a transformação social, quanto mais os fins que ela busca realizar estiverem comprometidos com tal transformação e quanto mais ela deixa-se impregnar, em sua forma, pela natureza e propósitos transformadores desses fins. (PARO, 1996a, p.157).

Neste trabalho, compreende-se que tais contraposições conformam projetos divergentes de educação, e tais projetos serão denominados aqui de direita e de esquerda. Possivelmente nenhum dos autores aqui enumerados concordaria com a substituição dos termos produtivo/ democrático; gerencial/ democrático; regulação/ emancipação ou conservação/ transformação por esquerda e direita; tampouco se pretende fazer isso. Toda esta busca por pares antagônicos na literatura recente de política educacional pretende sustentar o argumento que a polaridade de concepções existe e está amplamente analisada na área.

Neste trabalho, a polarização será expressa nos termos direita e esquerda. Isto devido aos argumentos da pertinência destes termos, para a compreensão da ação dos governos municipais, escolhidos entre partidos competitivos na democracia brasileira, conforme discutimos no capítulo anterior. Para caracterizar o que, então, nesta tese, conforma um projeto de esquerda e de direita se buscará a expressão daquelas dimensões – justiça social, papel do Estado, igualdade, participação – no campo específico da educação. Há muitas formas possíveis de fazer tal construção, alguns caminhos são os indicados na literatura recente, neste capítulo optou-se por partir da experiência concreta brasileira, pós-ditadura militar, para dimensionar as características principais que podem conformar a disputa de projetos.

Assim tomam-se, inicialmente, as experiências estaduais, dos anos 80, na área de educação, que no processo de redemocratização expressavam o acúmulo acerca do que os educadores, movimentos sociais e intelectuais entendiam que seria a democratização no espaço educacional. Segue-se a este primeiro movimento a extensão das inovações no campo educacional nos municípios; assim como se buscou no capítulo 2 a exemplaridade da inovação institucional no poder local, como expressão de propostas à direita e à esquerda para

gestão municipal, aqui se procurou fazer o mesmo, no campo da educação. Neste caso, tomam-se experiências de capitais, reconhecidas na literatura especializada como relevantes em termos de um projeto democrático para educação. Depois desta incursão inicial na prática da política educacional pós-ditadura, buscou-se nas análises mais gerais acerca das reformas educacionais recentes, numa agenda globalizada, as características do pólo gerencial das inovações em termos de políticas educacionais.

Dado esse panorama, a partir da realidade da política educacional recente, o subitem quatro deste capítulo é dedicado à construção propriamente do quadro de referência sobre dois projetos distintos de política educacional. Neste momento, a tentativa será de, ao exagerar os pólos, construir elementos que permitam a análise de duas gestões municipais no Paraná, buscando caracterizar o conjunto da política entre os extremos já que, certamente, a realidade move-se entre os pontos sendo improvável que encontremos um caso puro.

Cabe ressaltar que não se tem a pretensão de esgotar as possibilidades de caracterização destes extremos e, tampouco, construir um quadro de referência em que seja possível incluir todo o pensamento educacional, o quadro de referência pretende incorporar o debate educacional nacional, pós-ditadura militar, no que se refere à organização de propostas para gestão dos sistemas de ensino.

3.1 Gestão Democrática de Sistemas Estaduais de Ensino nos anos 80: primeiros passos da redemocratização no campo educacional.

A eleição de governos de oposição ao regime militar a partir de 1982 abriu caminho para que a discussão sobre a democratização da educação se transformasse em propostas e ações de algumas Secretarias de Educação. Estes são os casos, por exemplo, do Paraná e de Minas Gerais. No Paraná foi eleito José Richa, PMDB, que permaneceu de 1983 a 1986, quando concorreu ao senado, sendo substituído pelo vice-governador, João Elísio de Campos, até o fim do mandato. Em Minas Gerais foi eleito Tancredo Neves, PMDB, que ficou no cargo até se candidatar à Presidência da República em 1985, deixando em seu lugar, o vice-governador Hélio Garcia.

As experiências do Rio de Janeiro e de São Paulo, onde foram eleitos, respectivamente, Leonel Brizola (PDT) e Franco Montoro (PMDB) também são analisadas como inovadoras em termos de democratização da escola, por exemplo, nos trabalhos de CUNHA (1995) e, o caso de São Paulo, por SPÓSITO (1993); entretanto optou-se aqui por discutir as experiências que, pelo julgamento da autora deste trabalho, tiveram maior efetividade quando considerado

o conjunto das ações, mesmo que tais processos tenham sido marcados por descontinuidades e contradições.

Em Minas Gerais, assumiu a Secretaria Estadual de Educação (SEEMG), Octávio Elísio⁴⁰. A gestão de Octávio Elísio, tendo como superintendente Neidson Rodrigues, foi marcada por dois importantes movimentos de incorporação dos princípios democráticos. Primeiro, o enfrentamento do clientelismo e do privatismo do Conselho Estadual de Educação e, segundo, a organização do Congresso Mineiro de Educação.

As eleições de 82 marcaram uma vitória importante do PMDB como aglutinador das forças de oposição ao regime militar, sob o caráter de movimento de oposição que marcou a trajetória deste partido desde a sua fundação como MDB, o que possibilitou que:

Setores de esquerda atuassem dentro do PMDB. Estes (...) fizeram aliança com os chamados autênticos e os liberais. A aliança e a composição de uma frente entre estes setores pautavam-se na convicção de que era necessário promover a democratização da sociedade brasileira e quebrar a espinha dorsal do autoritarismo, na expressão de Neidson Rodrigues. (EVANGELISTA, 1988, p.43).

Tal aliança, entretanto, se faz no contexto de uma articulação entre setores dissonantes de forma que se mantém no aparelho de Estado forças que não partilhavam integralmente desta perspectiva democratizante. Leonardo Avritzer ao analisar a transição democrática brasileira ressalta que é preciso considerar “a ocupação de posições-chaves em um sistema político democrático por atores políticos de convicções não democráticas ou semi-democráticas [o que implica] constrangimentos para o exercício da democracia”. (AVRITZER, 1996, p.128).

O caso da SEEMG, de certa forma, revelava tal impasse na medida em que:

A direção da Secretaria de Educação não dispunha de legitimidade diante das principais forças políticas do estado, mesmo dentro do PMDB. Em especial, não tinha aceitação dos setores do partido que pretendiam continuar a exercer as antigas práticas do clientelismo mediante a contratação de professores e a designação de diretores de escolas públicas (...) sua sustentação provinha, de início, do próprio governador. Essa situação levou o Secretário e sua equipe a buscarem uma base de sustentação política fora dos mecanismos tradicionais. Idealizaram uma ampla consulta a professores e funcionários, estudantes e seus pais, de modo que os julgamentos e demandas daí oriundos fundamentassem as políticas educacionais. (CUNHA, 1995, p.166).

A organização do Congresso Mineiro de Educação, em 1983, e a publicação do Plano Mineiro de Educação, em janeiro de 1984, foram estratégias adotadas de construção de uma

⁴⁰ Que, mais tarde, já no PSDB, apresentaria o projeto do LDB em nome do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

proposta para a rede estadual de Minas que se articulasse com a discussão dos educadores e das comunidades e com isso ampliasse sua legitimidade.

Torna-se importante, (...), recuperar essa dupla linha de questões: de um lado, os movimentos populares vinham lutando pela recuperação da dignidade da escola pública e, de outro lado, vinham lutando pela sua participação organizada na definição das políticas de recuperação do ensino oficial. Estas duas linhas vão aparecer nos documentos produzidos durante o Congresso Mineiro de Educação sob as seguintes formulações: luta pela qualidade de ensino, através de renovação da prática pedagógica em sentido amplo, e luta pela composição de formas organizativas de base que pudessem intervir autônoma e decisivamente nos processos de discussão e decisão da educação. Estas formas foram chamadas de colegiados escolares e comissões municipais e regionais de educação. (EVANGELISTA, 1988, p.52).

O Congresso Mineiro de Educação foi antecedido por um processo de preparação da discussão no estado. Em agosto de 1983 aconteceram assembléias abertas à comunidade em todas as escolas, delas saíram relatórios e representantes eleitos para assembléias municipais. As assembléias municipais produziam um novo relatório e elegiam representantes para assembléias regionais, que repetiram o processo escolhendo representantes para o encontro estadual. Neste último, foi discutido o documento da SEEMG que sintetizava os relatórios regionais. Tal processo reuniu 5.553 escolas estaduais e 9.200 municipais e, como era de se esperar, não se fez sem conflitos. Entre os principais pontos, Cunha destaca: a resistência quanto ao momento de assembléias municipais, dado conflitos entre os partidos nos governos locais; e críticas da União dos Trabalhadores do Ensino⁴¹ quanto aos critérios de escolhas de delegados e à avaliação de que o debate sobre condições de trabalho dos profissionais estava secundarizado. (CUNHA, 1995; EVANGELISTA, 1988).

Esse processo resultou em ampla discussão sobre a gestão da escola, mas não apenas isso, também sobre a função social da escola e as próprias práticas pedagógicas⁴². Neidson Rodrigues (1985) transcreve o depoimento de um dos pais durante as assembléias que expressa este debate:

Meu filho fica na escola tentando aprender uma coisa que eu ensino muito melhor: como plantar e colher; ele precisa é aprender a vender e a negociar as coisas. Agora, o que eu vejo é meu filho não aprender nada, nem uma coisa nem outra, nem a plantar, nem aprendendo essa coisa que chama de cultura que eu acho que deve ser muito importante ele aprender, porque ele sai daqui e vai para cidade e não consegue acompanhar a escola da cidade.

⁴¹ Atualmente Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de MG.

⁴² Os trabalhos que analisam o Congresso Mineiro, indicados na bibliografia, tomaram muitos aspectos pedagógicos do debate. Não trataremos disto aqui, pois foge do tema central deste texto.

Então a questão é saber o que realmente se quer desta escola.
(RODRIGUES, 1985, p. 40).

A SEEMG, a partir deste debate, implementou diversas ações, entre elas, duas de bastante peso para a questão da gestão. Um processo de descentralização administrativa pela criação de delegacias regionais que passaram a ser responsáveis por acompanhamento do Plano; a criação dos colegiados de escolas com “caráter deliberativo e consultivo nos assuntos da vida da escola, bem como nos que se referem ao relacionamento entre a escola e a comunidade”. (CUNHA, 1995, p.172). O Colegiado era composto por representantes dos seguintes segmentos: pessoal em exercício na escola, alunos, pais de alunos e grupos comunitários. O número de representantes de cada segmento não foi definido na norma estadual, ficou a cargo dos regimentos das escolas, portanto, nem todos os colegiados eram paritários, além disto, a lei determinava que o diretor da escola fosse o presidente do conselho. Ainda assim, a existência de colegiados deliberativos representava um avanço na gestão da escola.

Tão importante quanto estes procedimentos, foram substituições, feitas pela SEEMG, dos membros do Conselho Estadual de Educação. Na medida em que os mandatos findavam, os conselheiros eram substituídos por pessoas ligadas à educação pública, o que feriu fortemente os interesses da iniciativa privada. Por força de legislação estadual o Conselho Estadual de Minas Gerais tinha:

O poder, legalmente reconhecido, de vetar a criação de qualquer escola pública de 1º ou 2º grau e até mesmo impedir que uma escola pública estendesse o atendimento das quatro primeiras para as quatro últimas séries do 1º grau, se julgasse existir capacidade ociosa em escola privada existente nas proximidades. (CUNHA, 1995, p.183).

O enfrentamento dos interesses privatistas, o debate de um plano de educação com a participação de educadores e pais e a indicação de formas de democratização interna da escola, parecem representar avanços pela incorporação de regras democráticas à estrutura do sistema de ensino.

Certamente não foram medidas suficientes, pois a cultura autoritária e centralizadora se mantinha no sistema e na escola. A eleição de Newton Cardoso, em 1986, apesar de também ser do PMDB, representou a volta das práticas anteriores. Nos anos 90 o percurso da rede estadual de Minas Gerais é bastante complexo, com uma ênfase muito grande em processos de modernização da escola pautados em critérios de gestão inspirados no mercado e que coincidem com as proposições do que tem se convencido chamar de *reformas educativas*,

que discutiremos a seguir. O espaço de novas experiências democrática, no caso de Minas Gerais ao longo dos anos 90, seria o âmbito municipal, por exemplo, com o desenvolvimento da Escola Plural em Belo Horizonte.

No Paraná, apesar de não se encontrar o mesmo tipo de interlocução com a comunidade escolar via conferências deliberativas, a gestão de José Richa também se propunha a promover a democratização da escola e a participação das comunidades. Neste caso, mais do que analisar o período da gestão 1983-86, destaca-se que consideraremos as três gestões do PMDB, além da gestão Richa, a gestão 1987-90 (Álvaro Dias) e a gestão 1991-94 (Roberto Requião). Apesar de marcadas por inúmeras contradições e descontinuidades, ao contrário do que ocorreu em Minas, a ruptura completa com uma perspectiva de gestão democrática se deu no caso paranaense na gestão de Jaime Lerner (PFL), eleito governador por duas vezes entre 1995 e 2002⁴³.

A Secretaria de Educação do Estado do Paraná (SEEDPR) apresentava no início dos anos 80 certa dualidade administrativa, pois contava com uma fundação (Fundepar) para viabilizar a manutenção e reforma das escolas (CUNHA, 1995). Esta instituição estava fortemente marcada como espaço de clientelismo nas negociações para a liberação de verbas para as escolas do conjunto do estado. Esta relação foi remodelada pelo governo do PMDB.

Ao mesmo tempo em que o governo reorientou a ação da Fundepar, outras ações foram implementadas: a descentralização da Secretaria pela criação de Núcleos Regionais de Educação [equivalentes às delegacias regionais criadas em Minas Gerais]; abolição da obrigatoriedade da cobrança de taxas escolares pelas Associações de Pais e Mestres; revogação de vários pontos dos regimentos escolares de cunho autoritário; proposição da rediscussão dos regimentos pelas escolas e instituição da eleição de diretores.

Quanto ao processo de descentralização, Lupatini (1994, p.15), em sessão do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, avaliava o processo nos seguintes termos:

O discurso descentralizador, no setor educacional, aparece no início da década de 80 em sintonia com o processo de democratização do país. As políticas educacionais paranaenses descentralizadoras culminaram na gestão 87-90. Para tanto, já em 84 a SEED aumenta o número de Núcleos Regionais de Educação (NRE). O enfoque descentralizador adotado, embora feito em nome e sob o signo da democratização, não se livrou do veio autoritário e clientelista que marca nossa classe política. Lembro especificamente a criação do NRE de Toledo. (...) A decisão não foi pautada pelos princípios de racionalidade, mas sim políticos. Toledo tinha maior colegiado eleitoral e ganhou o núcleo.

Quanto às taxas escolas, esclarece Cunha (1995, p.238):

⁴³ Para uma análise da gestão Lerner no sistema estadual de ensino paranaense ver Tavares (2004).

Diferentemente do que ocorria na maioria dos estados, o Paraná seguia a risca o preceito constitucional que garantia o ensino gratuito somente no 1º grau e apenas para os alunos dos 7 aos 14 anos. Na rede estadual, os maiores de 14 anos pagavam uma “contribuição comunitária”, correspondente a 3% da renda mensal de sua família. No 2º grau, os alunos pagavam 5%.(...) Em qualquer situação, a taxa deveria ser paga ao início do 1º e do 2º semestres letivos. Os estudantes provenientes de famílias com renda mensal inferior a um certo valor (CR\$ 63.642,00 em setembro de 1983, equivalente a 1,8 salário mínimo) tinham isenção de pagamento de “contribuição comunitária”. Essa contribuição só deixou de ser cobrada no governo empossado em março de 1987.

Essa cobrança era coordenada pela Fundepar desde a década de 1960⁴⁴, ao longo dos anos 80 a SEEDPR criou formas de repasse de recursos públicos para a APM ao mesmo tempo em que desestimulou a cobrança das taxas. Este repasse de recursos foi inicialmente regulado por Resolução da Fundepar e era definida como “Suprimento de Recursos Descentralizados” (Resolução N. 8/ 1984) e destinava-se ao “atendimento escolar e assistencial do educando, em especial àqueles que tenham caráter de emergência, bem como, proporcionar as condições mínimas de manutenção e funcionamento para cada estabelecimento” (art. 1º). Esta forma de repasse de recursos para escolas perdurou até 1990 quando o Tribunal de Contas do Estado - TCE impugnou a referida prática “invalidando qualquer ato de Suprimento de Recursos Descentralizados –SDR” (Resolução n.º 3.978 de 17 de abril de 1990). A impugnação decorreu do entendimento do TCE de que as escolas não poderiam receber recursos, pois não eram “juridicamente constituídas para receber e administrar recursos” (VICENTE, 1992), conforme instruções da Lei n.º 4320/64.

Diante da posição do TCE, a Secretaria substitui o programa pelo repasse de recursos diretamente para os diretores de escola durante aquele ano. Pela Resolução conjunta das Secretaria de Planejamento e da Fazenda, ficou estabelecido:

Permitir que, até 31 de dezembro de 1990, sejam concedidos pela Fundação Educacional do Estado do Paraná – FUNDEPAR, até 2 (dois) adiantamentos por servidor, ainda que funcionário da administração direta da Secretaria de Estado da Educação, desde que tenham o mesmo período de vigência e que não se refiram à mesma rubrica de despesa. (Resolução Conjunta n.º 4 de 11 de julho de 1990).

⁴⁴ Primeira regulamentação se dá pelo Decreto n.º 13.759 de 10 de janeiro de 1969. Em 1987 a SEED ainda emite uma Resolução tratando da questão da contribuição comunitária (Resolução n.º 3.435/ 87) indicava aí que só as APMS legalmente constituídas e cadastradas na Secretaria poderiam arrecadar a contribuição dos pais; definia ainda que o valor de tal contribuição fosse fixado pela comunidade escolar, no limite anual máximo de 30% do valor do salário mínimo, deveria respeitar os preceitos legais vigentes (gratuidade para os alunos na faixa etária de 7 a 14 anos).

Este era um expediente excepcional e a SEEDPR seguiu buscando um programa definitivo. Em 1992 a Assembléia Legislativa aprovou a Lei n.º 10.050 que criou o programa chamado Fundo Rotativo para escolas e delegacias de polícia. Destinado às despesas com material de consumo e similares, este programa também envolvia a ação das APMs, uma vez que “a aplicação desses recursos seria decidida pelas Associações de Pais e Mestres ou por comissões especiais, quando elas não existissem, [estas] também fiscalizariam o emprego das verbas e avaliariam a prestação de contas”. (CUNHA, 1995, p. 238).

Esse programa, que se tornou comum em outros estados e em muitos municípios brasileiros, não extinguiu a ação arrecadadora da APM apesar de redimensioná-la. Ainda que o Fundo Rotativo envolvesse a APM no acompanhamento do uso dos recursos, o Decreto n.º 2.043 de 1993, que regulamentou seu funcionamento, estabeleceu que o fundo seria administrado pelo diretor da escola, de forma que os repasses de recursos continuaram não sendo diretamente para as associações e nem exigiam nenhum tipo de convênio⁴⁵.

Quanto à rediscussão dos regimentos pelas escolas, apesar de um processo bastante polêmico, devido à iniciativa da SEEDPR de propor um modelo de regimento único, a Deliberação 20/91 aprovada pelo Conselho Estadual de Educação em 1991⁴⁶, contendo as indicações mínimas e obrigatórias a partir das quais cada escola definiu seu funcionamento, incorporava uma concepção de participação bastante ampliada. No que diz respeito à gestão, previa que:

Artigo. 6.º - A gestão escolar da escola pública, como decorrência do princípio constitucional da democracia e colegialidade, terá como órgão máximo de direção um colegiado.

§ 1.º - O órgão colegiado de direção será deliberativo, consultivo e fiscal, tendo como principal atribuição estabelecer a proposta pedagógica da escola, eixo de toda e qualquer ação a ser desenvolvida no estabelecimento de ensino.

§ 2.º O órgão colegiado de direção será constituído de acordo com o princípio da representatividade, devendo abranger toda a comunidade escolar, cujos representantes nele terão, necessariamente, voz e voto.

§ 3.º Poderão participar do órgão colegiado de direção representantes dos movimentos sociais organizados, comprometidos com a escola pública,

⁴⁵ A rede estadual mantém o programa Fundo Rotativo. Até o fim de 2006, esse estava sob responsabilidade da Fundepar. Em 31 de janeiro de 2007 a Fundepar foi extinta e suas funções foram incorporadas pela Superintendência de Desenvolvimento Educacional, órgão da Secretaria Estadual de Educação. Conforme informações no site da SEEDPR foram feitas algumas atualizações nos procedimentos: “Fundo Rotativo, foi criado pela Lei n.º 10.050, de 16 de Julho de 1992 e regulamentado pelo Decreto n.º 2.043, de 12 de Janeiro de 1993. Reestruturado pela Lei n.º 14.267, de 22 de Dezembro de 2003, regulamentado pelo Decreto n.º 3.392, de 21 de Julho de 2004. É oriundo de programas descentralizados de recursos, desenvolvidos pelo FUNDEPAR ao longo dos últimos 30 anos. Solução criativa encontrada pelo Instituto, passando a ser um instrumento ágil, viabilizando com maior rapidez o repasse de recursos aos Estabelecimentos de Ensino da Rede Estadual, para a manutenção e outras despesas relacionadas com a atividade educacional”. (FUNDEPAR, 2007, disponível em: http://www.pr.gov.br/fundepar/03_01_o-que-e-o-fundo.shtml, consultado em 19 de novembro de 2007).

⁴⁶ Esta deliberação está em vigor ainda.

assegurando-se que sua representação não ultrapasse 1/5 (um quinto) do colegiado.

§ 4.º - O órgão colegiado de direção será presidido pelo diretor do estabelecimento, na qualidade de dirigente do projeto político-pedagógico. (PARANÁ, 1991).

Dessa forma, as escolas passaram a contar, obrigatoriamente, com um órgão colegiado. Os diversos estudos sobre a atuação dos conselhos de escola no Paraná, mas também no Brasil, indicam as dificuldades deste espaço, principalmente na falta de cultura democrática das instituições escolares, que reproduzem práticas autoritárias e muitas vezes cartoriais. Segundo Ghanem, entre as críticas ao funcionamento dos conselhos, os seguintes aspectos podem ser destacados: “manobras nas eleições por parte dos diretores de escolas, manobras pelas quais eles acabariam escolhendo os pais que se tornariam conselheiros; reuniões marcadas em datas e horários impróprias à população trabalhadora; predomínio dos diretores nas decisões dos conselhos, também por monopolizar as informações (...)”. (GHANEN, 2004, p. 126). Apesar dessas dificuldades, pesquisas recentes indicam que:

Nas escolas em que existe um processo efetivo de funcionamento do Conselho Escolar ele é reconhecido por toda a comunidade educacional como extremamente importante para a dinâmica de funcionamento da escola, principalmente porque envolve representantes de todos os segmentos na discussão dos problemas e necessidades vivenciados no interior das escolas. (CAMARGO, *et al.*, 2006, p.83).

Quanto ao processo de eleição de diretores, já em 1983, esta foi regulamentada por decreto do governador. Consistia na elaboração de uma lista tríplice, a partir de processo eleitoral em que votariam professores, funcionários, pais de alunos (o pai ou a mãe) e os alunos de 2º grau. Houve resistências a esse primeiro formato da eleição, pois o voto universal na comunidade escolar fazia o peso do segmento de pais e alunos ser maior que o dos profissionais. Mesmo assim, a primeira eleição foi realizada em “17 de julho de 1983, com a participação de cerca de 2 milhões de pessoas em 3.500 escolas da rede estadual. Apesar de ser uma sexta feira, houve comparecimento de mais de 70% dos pais”. (CUNHA, 1995, p.247). Apesar da lista tríplice, pelo menos na capital, a maioria dos diretores indicados para a função foram os que ganharam as eleições.

Em 1984, a Assembléia Legislativa aprovou lei que regulamentou a eleição de diretores e estabeleceu o fim da lista tríplice. Ocorreram ainda duas eleições na rede estadual, com mudanças pontuais nas regras. A Constituição Estadual do Paraná, em 1989, incorporou a regra da escolha de diretores por eleição, prevendo no artigo 178 que: “gestão democrática e colegiada das instituições de ensino mantidas pelo poder público estadual, adotando-se

sistema eletivo, direto e secreto, na escolha dos dirigentes, na forma da lei”. (PARANÁ, 1989).

Em 1991, o governador Roberto Requião entrou com uma medida cautelar no Supremo Tribunal Federal alegando inconstitucionalidade do inciso 178 da Constituição Estadual. Neste mesmo período, diferentes estados – Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Santa Catarina (PARO, 1996b) enfrentavam o debate sobre a legalidade do processo de eleição de diretores. O STF decidiu favoravelmente ao governador e este determinou “a substituição da eleição estabelecida pela Lei n.º 7.961/89 por um processo de consulta que é regulamentado [por meio de] Resolução”. (PARO, 1996b, p. 73).

A medida foi acompanhada por ampla mobilização das entidades, o Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública apresentou uma avaliação da medida: “Registra-se aqui um claro retrocesso, caracterizado pela interrupção e reorientação autoritária de um significativo e histórico processo de luta dos professores paranaenses, iniciado em 1968, em busca da real democratização da gestão do processo educativo”. (FÓRUM, 1994, p.72).

A década de 1990 foi marcada por polêmicas em torno da escolha de diretores nas escolas estaduais. O processo de eleição foi retomado de forma integral apenas, em 2003, curiosamente, com a posse do governador Roberto Requião, eleito mais uma vez pelo PMDB.

Essas contradições no processo paranaense, e também no processo mineiro, nos remetem à seguinte ponderação de Avritzer:

No caso de um país como o Brasil, seria pelo menos tão importante quanto a análise sobre a vigência de direitos entender por que a ação cotidiana de atores políticos relevantes, tais como governantes, membros do sistema judiciário (...) não se orientam pela normatividade existente. Trata-se de compreender que existe uma cultura não democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática. As práticas dominantes, nesse caso, não são puramente democráticas e nem puramente autoritárias. Podemos, portanto, supor a existência de duas culturas políticas e apontar a disputa entre elas no interior do sistema político. (AVRITZER, 1996, p.136).

As experiências acima apresentadas tiveram um papel importante na construção de uma cultura democrática no campo da educação. Ainda que tenham sido insuficientes para consolidar tais processos, permitiram a definição de normas e a caracterização de instituições ou de desenhos institucionais (como os colegiados escolares, descentralização das secretarias em regionais, eleição de dirigentes escolares, a descentralização de recursos para escolas, definição das políticas com participação da comunidade) que contribuíram com o desenvolvimento desta cultura democrática mesmo que convivendo com elementos autoritários e clientelísticos. A ação inovadora até aqui está predominantemente no âmbito

estadual, mas a partir do final dos anos 80 esta cultura democrática de gestão da educação terá lugar nos municípios brasileiros.

3.2 Gestão Democrática de Redes Municipais de Ensino

No final da década de 1980, ainda antes da aprovação da Constituição e da LDB, alguns municípios passaram a instituir novas práticas de gestão, inspirados nos debates construídos por educadores ao longo do século XX⁴⁷ e no próprio projeto de redemocratização em curso no país. A diferença parece estar no fato de que tais experiências ampliaram-se ao longo dos últimos anos, possivelmente num efeito de reprodução de práticas exitosas, assim como pela definição de uma cultura comum entre prefeituras administradas por um mesmo partido.

Parece inevitável que as administrações locais se influenciem mutuamente num contexto como o brasileiro marcado por alta diversidade e desigualdade de possibilidades de desenvolvimento. Supondo-se aqui que tais influências não são aleatórias, propõem-se compreendê-las como decorrência de três grupos de fatores: 1) experiências com reconhecimento de êxito, divulgadas pelas prefeituras ou por organizações de apoio à gestão municipal, 2) influências de concepção partidária e 3) projeção dos centros mais desenvolvidos sobre os menos desenvolvidos, por exemplo, das capitais para o interior, assim como do governo federal e estadual para os municípios.

Quanto à divulgação de experiências de êxito as análises produzidas em teses e dissertações acerca da Gestão Erundina em São Paulo e da Escola Cidadã em Porto Alegre, por exemplo, são fontes de divulgação de formas democráticas de administração da educação pública que analisaremos mais à frente neste capítulo. No caso de Porto Alegre a própria rede

⁴⁷A realização de 13 conferências ou congressos de educação entre 1927 e 1967, pela Associação Brasileira de Educação, é algo a ser considerado como parte da luta pela organização do campo educacional, como indicado nos anais da I CBE em 1981. “Foram, ao todo 13 conferências de educação entre 1927 e 1967, que chegaram a influir na política educacional, em conjunturas determinadas.” (ANDE, 1981, p.3). Tais conferências são parte do processo que constrói uma referência democrática para os projetos de educação que se institucionalizaram mais tarde no Brasil, ainda que não possam ser caracterizadas como espaços de participação popular na formulação de políticas. Nos anos 80 são reeditadas as CBEs, por iniciativas de Associações Nacionais de professores, principalmente, a CNTE, ANPED e ANDE (SAVIANI, 1997). Acontecem cinco sessões que antecedem a formulação de propostas para a Constituinte e para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação: 1ª CBE/1980 (abril), em São Paulo com 1,4 mil participantes; 2ª CBE/ 1982 (junho), em Belo Horizonte com 2 mil participantes; 3ª CBE/1984 (outubro) com 5 mil participantes; 4ª CBE/1986 (setembro) em Goiânia com 6 mil participantes e 5ª CBE/1988 (agosto), em Brasília com 6 mil participantes (CUNHA, 1995, p.94). Na década de 90 tem lugar os Congressos Nacionais de Educação –CONEDs, organizados pelas entidades congregadas no Fórum Nacional em defesa da Escola Pública, nestes discutiu-se e formulou-se uma proposta para o Plano Nacional de Educação, entre outras questões da política educacional recente.

municipal é responsável pela produção de ampla bibliografia sobre sua experiência e sobre uma concepção inclusiva de educação (ROCHA e NERY, 1999; SILVA, 1988; SILVA, 1996; SILVA, 1997). O mesmo acontece em Belo Horizonte com a proposta da Escola Plural⁴⁸.

A divulgação de um número maior de experiências tem ainda outros espaços de repercussão, tais como: organizações que se apresentam como independentes, por exemplo, o Instituto Pólis e a Fundação Luis Eduardo Magalhães, nos dois casos é possível acessar uma série de textos discutindo políticas públicas para a educação; organizações ligadas aos partidos políticos, tais como a Fundação Perseu Abramo e o Instituto Tancredo Neves, conforme já apresentado no capítulo 2 a primeira é um braço do PT e a segunda um braço do PFL; organizações ligadas diretamente à administração pública, caso do Inep, órgão do Ministério da Educação, e Undime e Consed que congregam, respectivamente, secretários municipais e estaduais de educação.

No primeiro caso, instituições independentes, e no caso das instituições que têm relação direta com a administração pública, a ênfase da divulgação estará em práticas exitosas em geral. No caso, especialmente, das instituições ligadas aos partidos que interessam imediatamente nesta tese, PT e PFL, há a divulgação da concepção de educação do partido. No caso do Partido dos Trabalhadores, a formulação de propostas educacionais para a administração pública contou por muito tempo, inclusive com instância partidária de formulação de posições sobre educação numa Comissão de Assuntos Educacionais (CAED), ainda que não exista uma posição única dentro do PT sobre o fenômeno educativo, é possível identificar desde a gestão Erundina grandes traços do “Modo Petista de Governar em Educação”. No caso do PFL, no site do ITN, há um link para uma série de programas da “escola de governo” do partido, em que temas como alfabetização e gestão da escola são apresentados a partir da prática das prefeituras administradas pelo partido, o que se poderia denominar de “Modo PFL de administrar a educação”.

No caso das influências de concepção partidária as análises disponíveis e os documentos dos próprios partidos parecem indicar que à esquerda há mais ênfase na implementação de políticas com certo desenho institucional que pretende revelar a marca do espectro político, enquanto à direita há uma incorporação das temáticas como se estas fossem a melhor opção, em sentido universal. Isto possivelmente tem relação com o que já se indicou no capítulo dois, a partir do argumento de Przeworski (1989), acerca da tendência à direita de negar a existência de conflitos, portanto as proposições sempre são para o conjunto da

⁴⁸ A página da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, no link biblioteca do Professor conta com uma ampla relação de dissertações e teses sobre vários aspectos da organização da Escola Plural.

sociedade, enquanto à esquerda a idéia de que há classes sociais e, portanto, projetos antagônicos em execução são mais fortes e as políticas proclamam tal diferença.

Considerando essa diferença quanto à forma com que as próprias administrações tratam suas proposições de inovação, se privilegiará agora as experiências municipais que se proclamam democratizantes, e, assim, se apresentaram como casos exemplares para a constituição do campo de proposições de esquerda para a política educacional. Para a perspectiva à direita, o próximo subitem deste capítulo procurará nos discursos e nas proposições das reformas educacionais da década de 1990 os elementos que constituem a proposição à direita para a política educacional, ainda que sob a égide de uma educação de qualidade para todos indistintamente.

A primeira experiência que vale a pena ser retomada neste momento é a da capital paulista. Tal como já se indicou anteriormente, no caso das inovações gerais na política municipal, também no campo da educação, ainda que descontinuada depois de 1991, a administração da maior cidade brasileira, portanto da maior rede municipal é certamente referência histórica fundamental.

Cabe destacar que, na gestão de Luiza Erundina, quem estava à frente inicialmente da Secretaria Municipal de Educação era o renomado Professor Paulo Freire, quem terminou a gestão foi o professor Mario Sérgio Cortella. Há muitas análises sobre esta experiência na literatura especializada (CAMARGO, 1997; ADRIÃO, 1995; CÓRDOVA, 1997, por exemplo), assim como textos do próprio Paulo Freire acerca da experiência (FREIRE, 2000, por exemplo). Esta é certamente um marco quanto à instituição de mecanismos de democratização da rede municipal e das escolas no Brasil.

O jornal produzido pela administração Erundina, “Balanço Geral” no final da gestão, Cortella apresentou o resultado da gestão nos seguintes termos:

A Secretaria de Educação está cumprindo as metas estabelecidas em 1989. Viabilizamos a formação permanente dos educadores e a adequação do Currículo à realidade do aluno. Na luta contra o preconceito, introduzimos nas escolas o Projeto AIDS. Hoje, o nosso orçamento é elaborado de baixo para cima, envolvendo os Conselhos das 688 escolas municipais e os dez Conselhos Regionais de Conselhos de Escola (...). Todas as escolas foram equipadas (5% delas com computadores) e sua democracia interna foi assegurada pelo novo Regimento. (CORTELLA, 1992, p. 4).

Certamente é uma descrição enfática no sentido de evidenciar os avanços na gestão, cabe recorrer a outras análises para desdobrar as políticas propostas naquele momento na rede paulista. Segundo Theresa Adrião, a ação da secretaria sintetizava a preocupação com a valorização da participação e da autonomia da escola:

Nos anos de 1989 e 1990, educadores, alunos e pais foram convidados a participarem do “movimento de reorientação curricular” por meio da problematização da escola municipal consistindo na descrição, na crítica e na expressão de suas expectativas com relação à escola que desejavam. (...) Essa preocupação foi sintetizada na valorização da autonomia das escolas no que diz respeito à opção frente aos projetos pedagógicos e conseqüentes concepções de currículo que foram adotadas nas escolas. Aliado a tal princípio, outro se articulava: a necessidade de se garantir a participação nas decisões. Para tanto, em 1 de janeiro de 1989, o Regimento Comum das Escolas Municipais, sustado em 1986, é restabelecido, e com ele o caráter deliberativo dos conselhos de escola.”(ADRIÃO, 1995, p.43).

A valorização da autonomia da escola aparece também na viabilização de recursos orçamentários, segundo a professora Lisete Arelaro as condições da rede física de escolas municipais eram muito precárias:

O déficit de carteiras era em torno de 40.000, e as crianças assistiam aulas sentadas em caixotes de madeira na cidade de São Paulo! Os pais, através das Associações de Pais e Mestres, eram obrigados a financiar a aquisição de grande parte do material necessário ao funcionamento das escolas. Em função dessa situação, os gastos com operação e manutenção das escolas e compra de materiais e equipamentos cresceram 389% em relação a 1988. (ARELARO, 1999b, p.194).

Como parte deste investimento na melhoria das condições das escolas, Adrião destaca outra forma de descentralização instituída naquela gestão que foi na viabilização de recursos para as escolas:

Uma re-interpretação da legislação orçamentária possibilitou a ampliação da destinação de recursos (verbas de primeiro escalão) para as próprias escolas utilizarem em manutenção. A distribuição das mesmas, através das NAES, dava-se em função de critérios regionalmente definidos, que privilegiavam as escolas que apresentassem maior necessidade. (ADRIÃO, 1995, p.43).

Arelaro reforça que a ação da SME de São Paulo, nesse período, pode ser sintetizada nos quatro eixos da gestão: “1) democratização da gestão; 2) democratização do acesso escolar à criança, ao jovem e ao adulto ao ensino municipal; 3) busca e melhoria da qualidade de ensino e 4) implementação de programas especiais de educação de jovens e adultos”.(1999b, p.192). Tais eixos, segundo a autora, “foram considerados diretrizes comuns às Administrações Municipais quando governadas por administrações populares e democráticas”. (idem). As análises e relatos de experiência de governos municipais que se apresentam como democráticos e populares ao longo dos anos 90 confirma esta afirmação.

Nesse sentido, pode-se dizer que as experiências democráticas que concorrem para o aperfeiçoamento da gestão são as que reforçam a participação de todos os segmentos

constitutivos da comunidade escolar, norteiam-se pela construção de projetos político-pedagógicos participativos e convivem com os colegiados e as representações dos grupos sociais existentes no interior das instituições escolares.

Na cidade de Porto Alegre, também foi eleita uma coligação de esquerda em 1989. Como já salientou-se no capítulo 2, na década de 1990 a capital gaúcha consolida uma série de inovações no campo da participação popular na gestão municipal que a torna foco de interesse para inúmeros pesquisadores. No caso da educação, a construção do que foi denominado pelas sucessivas administrações do PT na cidade, de Escola Cidadã, também tem sido amplamente analisado na literatura especializada (PERONI, 2003; AZEVEDO, 2000; ROCHA e NERY, 1999; SILVA, 1996, 1997, 1998).

Peroni (2003) apresenta o projeto da Escola Cidadã nos seguintes termos:

Dentre os marcos da política educacional em Porto Alegre a partir de 1989, podemos citar a gestão democrática e a qualidade de ensino, que são parte do projeto de Escola Cidadã, cujos objetivos são a compreensão coletiva do conhecimento e a descentralização do poder. O projeto Gestão democrática foi implementado, progressivamente, através da reestruturação da Secretaria Municipal de Educação (SMED), da eleição direta para diretor de escola (1993), da implementação dos conselhos escolares (1993) e do desenvolvimento do projeto Constituinte Escolar (1995). (PERONI, 2003, p. 155).

Observe-se novamente a ênfase na perspectiva de participação da comunidade escolar em instâncias de deliberação, tal qual em São Paulo. José Clóvis de Azevedo, que foi Secretário de Educação em Porto Alegre, explica a introdução dos mecanismos de participação na rede municipal de ensino:

Ao mesmo tempo em que se discutiam os processos democráticos na rede, alguns instrumentos legais, criadores de espaços democráticos, já existiam ou foram criados na segunda gestão [o autor refere-se às duas primeiras gestões do PT]. Em 1991, foi aprovada pela Câmara Municipal a lei que criou o Conselho Municipal de Educação. A composição do Conselho é de 1/3 de representantes indicados pelo Governo Municipal e 2/3 indicados por sindicatos, representação de pais, alunos e sociedade civil. (...) tendo a responsabilidade sobre a normatização e a fiscalização do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. (...) Em 1993, iniciou-se a implantação dos Conselhos Escolares (...) órgão máximo da escola, com função deliberativa nas questões administrativas, pedagógicas e financeiras. É composto por representantes eleitos de pais, alunos, funcionários e professores. (...) Nas comunidades escolares, onde o processo de democratização é mais consolidado, o diretor de escola é um executivo do Conselho. (AZEVEDO, 2000, p. 69).

A mesma perspectiva de ampliação das possibilidades de participação é encontrada na experiência da prefeitura de Belo Horizonte, na gestão que se inicia em 1994, tendo à frente

da coligação Frente BH Popular, o petista Patrus Ananias. A rede foi protagonista de uma reorganização da proposta de gestão educacional, denominada de Escola Plural, que se pauta em eixos similares aos indicados anteriormente: “garantia do direito de acesso e permanência na escola; gestão democrática; valorização do profissional da rede municipal; melhoria das condições materiais da escola (materialidade); modernização administrativa; inversão de prioridades; transparência das ações e qualidade social da escola”. (MIRANDA, 1999, p.160).

No que se refere ao eixo da gestão, a autora informa que a rede municipal, que já dispunha de espaços de participação da comunidade na escola (colegiados constituídos nos anos 80), deu continuidade a esses espaços aprofundando os mecanismos de democratização no âmbito da própria Secretaria de Educação e articulando a gestão da rede com a participação popular em geral. Miranda exemplifica isto com:

Participação da comunidade na eleição de Diretores e a realização sistemática de Assembléias Escolares pelo menos duas vezes por ano, por exigência normativa, e tantas outras quantas necessárias para outros assuntos. Participação da comunidade escolar nas reuniões do Orçamento Participativo, quando foram aprovados vários projetos de construção de novos prédios, a ampliação de outros e equipamentos em algumas escolas. (MIRANDA, 1999, p.170).

Novamente, cabe insistir no fato de que não há pretensão de este texto apresentar todas as experiências municipais realizadas ou em curso, a intenção é apenas indicar que há inúmeras ações no sentido da construção de uma perspectiva de participação com ênfase na democratização dos processos de deliberação. Experiências similares serão encontradas em outros municípios administrados por partidos ou coligações à esquerda do espectro político brasileiro. Com este rápido retrospecto parece possível sintetizar, como características fortes das experiências escolhidas por sua exemplaridade, os seguintes elementos: fortalecimento dos conselhos escolares, planejamento participativo via conferências municipais de educação ou similares, constituição de conselhos municipais, constituição de sistemas municipais de educação, programas de repasse de recursos para as escolas, ênfase na ampliação do acesso à escola, garantia de escolarização para jovens e adultos, discussão curricular com a comunidade escolar, mudanças na organização do tempo escolar etc. Feito isso é pertinente passar agora ao debate sobre como a inovação na gestão da educação se movimentou à direita do espectro político.

3.3 O proposto no âmbito das “Reformas Educacionais”.

Se para situar o que se chamou aqui de projeto de esquerda para a educação a maior ênfase esteve no debate e nas experiências no âmbito da sociedade brasileira dos anos 1980 e 1990; para sustentar uma aproximação ao que se definirá aqui como um projeto de direita, recorre-se ao debate corrente na literatura que situa as intervenções dos governos no campo educacional a partir de uma agenda internacional, agenda esta que decorre de transformações na cultura política (inclusive na compreensão do papel do Estado) articuladas às transformações econômicas no final do século XX.

Neste caso ainda consideraremos que a influência centro periferia, seja de municípios maiores (capitais), seja em governos estaduais e federal, será um fator forte de influência sobre a prática municipal; ainda que as influências partidária e a divulgação de experiências exitosas estejam também presentes.

De certa forma essa agenda internacional incorpora questões muito semelhantes às aquelas que experiências locais, destacadas anteriormente. A diferença estará no fato de que tal agenda tem como pano de fundo a adequação do sistema educacional às regras próprias do mercado, não pela venda de sistemas educacionais, mas pela construção também do campo educacional do movimento denominado por Chico de Oliveira “desnecessidade do público” (OLIVEIRA, F. 1999) em que os problemas sociais não são tomados mais como questões coletivas, mas dependem da iniciativa individual para sua resolução.

De certa forma, isso nos leva na educação ao movimento de “localização” de certas iniciativas devido à “globalização” de outras. Este duplo movimento é apresentado por Boaventura Souza Santos para definir globalização: “a globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival”. (SANTOS, 1997 p.4). A agenda internacional que se apresenta à educação como articulada ao movimento geral de globalização, é de alguma forma a apresentação de soluções construídas em espaços concretos de educação, como fórmulas pretensamente adequadas a todos os outros.

Casassus (2001) analisa o conjunto de medidas adotadas na educação por países da América Latina nos anos 1990. Argumenta que essas medidas constituem uma segunda onda de reformas regionais, acordadas em diferentes reuniões destes países, intermediadas ou não por organismos internacionais:

Se se analisa o que acontece nas discussões dessas reuniões, que são de caráter político e técnico, pode-se perceber como as autoridades ministeriais e seus assessores colocam em suas agendas um conjunto de reflexões e recomendações que constituem não apenas um contexto, mas também as orientações da política educacional que são assumidas pelo conjunto dos países e, portanto, constituem uma orientação de caráter regional. Dessas discussões é possível identificar, no plano regional, orientações e objetivos de política, assim como os instrumentos para alcançá-los. (CASASSUS, 2001, p.12).

Considerando o perfil hegemônico dos governos nacionais na região na década de 1990, compreende-se a ênfase em objetivos articulados ao desenvolvimento da perspectiva de mercado também para educação. O autor sintetiza os objetivos das reformas construídas neste período da seguinte maneira:

O primeiro objetivo foi o de situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social. Para que isso fosse possível, o instrumento principal foi o de lograr mais recursos financeiros para o setor, a partir do esforço interno e, também, do aumento do crédito internacional mediante endividamento nacional.

O segundo objetivo foi o de iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão. Na prática, isso significa mudar a *administração do Estado adotando novo estilo de gestão orientado para a abertura do sistema, o estabelecimento de novas alianças, os processos de descentralização e a ênfase na qualidade e equidade*.

O terceiro objetivo é melhorar os níveis de qualidade de aprendizado por meio de ações no nível macro e micro. Os instrumentos no nível macro são a instalação de sistemas nacionais de avaliação, o desenvolvimento de programas compensatórios de discriminação positiva e a reforma curricular. No nível micro, *a focalização na escola, em particular na gestão escolar, a implantação de graus de autonomia e um currículo adaptado às características das escolas*. (idem, p.13) (grifos nossos).

Os grifos na citação indicam elementos que parecem centrais nas proposições acerca da gestão dos sistemas e das escolas, a partir deste campo de proposições, quais sejam: uma redefinição da gestão dos sistemas de ensino que enfatiza a abertura deste via uma ênfase em parcerias entre setor público e privado (seja em termos de instituições, seja na ação de indivíduos) e adoção de procedimentos similares na gestão da escola, com ênfase na idéia de autonomia e de descentralização.

Para Nora Krawczyk (2002), a estratégia de descentralização que pretende modernizar o sistema educacional apresenta-se sob três facetas: a transferência de responsabilidades entre diferentes níveis de governo, a transferência de responsabilidades diretamente para a escola e a transferência de tarefas para o mercado.

Há uma gama de trabalhos que analisam os desdobramentos dessas estratégias nos sistemas educacionais brasileiro, entretanto, nenhuma experiência se auto-proclama como de direita; insistimos que a idéia de que há um projeto educacional voltado para a mercantilização do processo e do produto educacional é assim descrita pelos analistas. Assim, procurar-se-á apresentar alguns exemplos a partir desses analistas.

Em coletânea de artigos da Unesco avaliando as condições de financiamento da educação na América Latina, temos exemplos iniciais sobre formas que o processo de modernização proclamado pode assumir:

Se comprarmos livros textos, tomara que os compremos incluindo a distribuição nas escolas, para que lá não cheguem em abril, mas no início do ano escolar. Digo isto porque estas são coisas que acontecem entre nós, são questões de administração, mas se não tivermos os recursos de gestão, pelo menos devemos ter clareza de contratá-los. O que não poderemos fazer, ou o que não é importante que seja feito por nós, devemos terceirizar. Quem disse que nós devemos construir escolas? Quem disse que não podemos nos apoiar ao máximo em recursos externos? Refiro-me a gestão e não ao financiamento. (MARÍN, 2002, p.240).

Certamente o autor aponta necessidades reais do sistema educacional, buscar eficiência, agilidade para o funcionamento da escola. Agora quando se combina tal sentido de gestão eficiente com a afirmação abaixo, a perspectiva da administração de mercado esboça-se melhor:

As escolas não têm estímulo para reduzir gastos com pessoal, porque a folha de pagamento é responsabilidade das secretarias de educação. Ao contrário, interessa-lhes manter um número excessivo de professores porque sabem que, nos casos de licença, aposentadoria, faltas, terão professores substitutos. Isto significa que manter professores ociosos é uma decisão racional, devido ao sistema de lotação de professores e ao fato de que a perda destes professores só trazem desvantagens ao funcionamento da escola. Transformar as escolas em centros de custos, oferecer vantagens monetárias às que conseguirem eliminar gastos desnecessários, e melhorar a eficiência dos gastos parece ser um caminho promissor. (SOUZA, 2002, p.40).

A centralidade das mudanças na escola e, especialmente, no foco de gestão da escola é destacada pelos autores que analisam as recentes políticas dirigidas para regiões mais pobres do país e financiadas por acordos entre o MEC e o Banco Mundial, políticas estas que “localizam-se geralmente na estrutura do sistema educativo, em seu conjunto, sendo prioritariamente movidas por imperativos econômicos, como a busca da racionalização de gastos e eficiência operacional. É a inovação orientada para resultados e produtos”. (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, J., 2004, p. 25). Entre estes projetos os estudos têm destacado:

Os projetos “Pró-Qualidade”, desenvolvido nos anos 90, em Minas Gerais; “Educação Básica para o Nordeste”, visando o fortalecimento das escolas em nove estados da Região Nordeste, e “Municipalização do Estado do Paraná”, além de um amplo programa voltado para a gestão das escolas fundamentais dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro oeste, denominado “Fundo de Fortalecimento da Escola” ou Fundescola. (idem, p. 29).

Especialmente sobre o Fundescola, os autores enfatizam:

A proposta concebida no âmbito do Fundescola enfatiza a “gestão democrática” centrada numa concepção gerencialista e eficientista, como instrumento legal para a organização do trabalho escola. A autonomia é garantida por um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. (idem, p. 29).

Observe que o fortalecimento da autonomia da escola pela dotação de recursos para administração direta é um eixo importante da estratégia, que pode ser localizada no segundo tipo de descentralização destacado anteriormente em Krawczyk (2002). Afora o debate sobre autonomia implicar mais que recursos, chama a atenção no estudo do Fundescola o baixo montante de recursos destinados para este fortalecimento da autonomia da escola. O valor varia de R\$ 4.400,00 a R\$ 15.000,00 nos dados, por exemplo, do estado de Goiás (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, J., 2004, p. 42); nas cidades analisadas nesta tese os valores repassados pelos programas municipais variam entre R\$ 4.000,00 e 36.000,00 em Londrina e entre R\$ 6.000,00 e R\$ 95.000,00 em Curitiba, valores mais significativos e que, nos dois casos, têm como fonte os recursos do orçamento municipal.

No caso do programa mineiro⁴⁹, Marcelo Silva situa as reformas no sistema estadual de Minas Gerais nas gestões de Hélio Garcia⁵⁰ (1991-1994) e Eduardo Azeredo (1995-1998), respectivamente do PP e PSDB, como medidas adotadas em nome da descentralização e da autonomia da educação pública, mas que não foram além da transferência de tarefas dos órgãos centrais para as escolas (SILVA, M., 2004). Entre as medidas do primeiro governo o autor indica:

Avaliação da escola pública por meio de testes padronizados, o que favorecia o controle e acompanhamento da eficiência e eficácia do sistema estadual de ensino por parte do órgão central. Foram implantados mecanismos de participação comunitária na vida da escola, mais especificamente a escolha do diretor de escola com a participação da comunidade e a criação dos colegiados escolares. Destaque-se, ainda, no que

⁴⁹ Para uma análise do projeto nordeste e especialmente de seus efeitos no Piauí ver CRUZ (2005). No caso do Paraná análises das políticas educacionais financiadas pelo Banco Mundial estão em GONÇALVES (2003) e RECK (1999).

⁵⁰ O caso de Minas Gerais é muito sintomático dos problemas da vida partidária brasileira, Hélio Garcia havia sido vice-governador na chapa com Tancredo Neves nos anos 80, período em que o Estado implementou importantes medidas de democratização da rede estadual anteriormente destacado.

se refere aos processos de gestão escolar, a implantação do Programa Gerência da Qualidade Total nas escolas mineiras. (idem, p. 85).

Quanto ao segundo governo, o autor destaca:

As primeiras medidas adotadas nesse sentido [de continuidade da estratégia anterior] objetivaram retirar dos órgãos centrais e regionais de ensino uma série de atribuições, como: controle de pessoal e da vida funcional dos servidores das escolas, contagem de tempo de serviço e administração dos recursos repassados às unidades escolares. (idem, p. 85).

Em outro trabalho acerca das reformas em Minas nos anos 90, Costa (1997) destaca os objetivos da Secretaria Estadual de Educação ao incentivar a autonomia das escolas, “fortalecimento da direção da escola através da liderança da diretora e da participação ativa do colegiado; aperfeiçoamento e capacitação dos professores, especialistas e funcionários; avaliação do sistema educacional; integração com os municípios”. (COSTA, 1997, p.34). Para isso, uma das medidas em destaque foi “implantar o procedimento de repasse de recursos, estabeleceram-se novas regras jurídicas, uma vez que o sistema prevalecente acabava por impedir que os recursos fossem aplicados com plena liberdade”. (idem, p.35). A descentralização de recursos financeiros visava a quatro objetivos:

Criar condições para que a escola determine em que gastar e como gastar os recursos recebidos; fortalecer a parceria entre escola e comunidade; promover a equidade social; reduzir interferências clientelísticas entre o órgão central e as escolas através do estabelecimento de critérios e da transparência no repasse de recursos. (idem, p.43).

O cálculo do recurso repassado para as escolas inicialmente era per capita, depois agregou critérios socioeconômicos de localização das escolas. A pesquisa de Costa foi realizada em seis escolas de diferentes regiões de Minas Gerais. Quanto ao programa de descentralização, em uma das escolas pesquisadas a autora apresenta problemas de insuficiência de recursos: “A escola não pode prescindir da contribuição dos pais através da tradicional doação mensal à Caixa Escolar. Embora a contribuição seja voluntária, a direção empenha-se em demonstrar a importância destes recursos para o desenvolvimento dos trabalhos escolares.” (idem, p.59). Em outra escola pesquisada descreve a seguinte situação: “Lembrando as dificuldades que a escola passou no último mês devido à falta de recursos e as preocupações já com o próximo ano (implantação de um novo governo, com a tendência histórica de redução de verbas), foi levantada a possibilidade de a escola criar um fundo, através da cobrança da taxa de matrícula”. (idem, p.69). Quanto a isso a autora pondera:

Repete-se, assim, o mesmo procedimento observado na escola A, quando da cobrança de recursos da comunidade. A transferência de uma parte do financiamento do custeio da unidade escolar para a família poderá resultar no afastamento dos alunos mais carente. As taxas de R\$30,00 ou R\$20,00

representam, respectivamente, 30% ou 20% do salário mínimo vigente no país; considerando que a maior parte da população brasileira economicamente ativa, segundo dados do IBGE, recebe até dois salários mínimos, é possível supor que a cobrança de matrículas implique em uma despesa excessiva para a maioria. O que está em questão, entretanto, é o princípio da gratuidade. A cobrança de matrícula vai de encontro ao preceito constitucional que garante o livre acesso à escola fundamental. Parece não haver por parte da Secretaria diretrizes relativas à cobrança de “contribuição” dos pais, prática, aliás, tradicional na maioria das escolas públicas do país. Vincular a contribuição à taxa de matrícula acabou constituindo um procedimento comum que institui uma forma de pagamento para garantir um direito de cidadania. (idem, p.70).

Novamente a estratégia de dotar a escola de autonomia no âmbito da lógica de mercado incorre no baixo investimento para que isto se realize de fato, tal como aparentemente pode estar posto no programa do Fundescola.

A diferença dessas posições com as experiências anteriormente destacadas como de esquerda é que há um deslocamento das preocupações pedagógicas, de gestão dos rumos da escola (que tem necessidades financeiras também) para uma perspectiva de redução de custos via estratégias de competição dentro do sistema de ensino. Esse deslocamento não é sempre explícito, pois muitas vezes a própria idéia de competição está articulada à idéia de controle pedagógico, como no caso dos sistemas de avaliação: “A avaliação dos alunos pode também ser uma forma de introduzir alguns fatores de mercado no sistema educativo quando os resultados de testes (por exemplo, os testes de âmbito nacional) são utilizados como meios de alocação diferencial de recursos às escolas e como forma de responsabilização dos professores”. (AFONSO, 2002, p.90).

Assim, uma síntese das inovações à direita, em curso, poderia ser apresentada em termos de estratégias de descentralização da gestão, com ênfase na escola como lócus de inovação (OLIVEIRA, D. 1997), com uma centralização dos mecanismos de monitoramento dos sistemas de ensino, que acabam por induzir políticas (OLIVEIRA, R. 2000) a serem executadas no âmbito local. Tudo isso leva a que práticas educacionais se disseminem (progressão continuada, ciclos de aprendizagem, hora atividade para professores) e desenhos institucionais muito parecidos sejam adotados em diferentes contextos (colegiados escolares, eleição de diretores, descentralização de recursos), sob inspiração de diferentes concepções de educação nem sempre explicitadas no discurso dos gestores públicos.

3.4 Em busca de uma síntese: olhar os extremos para construir a contraposição direita e esquerda para educação.

A partir do mapeamento anterior é possível considerar que as políticas educacionais propostas nas experiências municipais, em combinações e desdobramentos diferenciados, têm tido que responder aos seguintes âmbitos da administração da educação: o acesso e a permanência na escola; a gestão do sistema e da escola, a melhoria da qualidade e a valorização dos profissionais da educação. Na proposta de radicalizar os extremos, procurou-se construir um quadro síntese do que nesta tese diferencia as propostas para educação entre os pólos direita e esquerda.

O quadro 3.1 apresenta esta síntese e em seguida se procurará discutir cada um dos âmbitos e dos desdobramentos da política para indicar mediações entre os pólos. Ainda que a tentativa seja de criar quase uma caricatura de cada pólo, pretende-se não se perder de vista que entre os extremos há muitas mediações e que, como a proposta é que a caracterização seja feita a partir das reflexões anteriores sobre as experiências em administrações públicas, estes pólos não são, necessariamente, os mais radicais possíveis.

Quadro 3.1: Características da política educacional em dois eixos: direita e a esquerda.

Âmbitos	Desdobramentos	Esquerda Perspectiva democrática	Direita Perspectiva gerencial
*** Acesso e permanência		Educação articulada à transformação	Educação articulada à formação para a sociedade existente
		Política educacional articulada a idéia de direito social e de atendimento das necessidades de todos.	Política educacional articulada à idéia de direito social e de oferta de oportunidades segundo as habilidades de cada um.
	Condições básicas	Igualdade de condições de oferta para o conjunto da população.	Respeito às necessidades e escolhas seja dos estudantes ou das famílias.
	Educação Infantil	Universalização a partir do direito das crianças.	Atendimento da demanda com ênfase em parcerias e na assistência às famílias carentes.
	Ensino fundamental	Universalização do atendimento como direito de todos.	Universalização de oportunidades segundo a necessidade de cada um.
	EJA	Compromisso social: envolvimento de segmentos organizados da comunidade	Segundo a demanda: à distância Envolvimento da comunidade na captação de recursos e na execução de projetos.
	Educação Especial (Inclusão)	Inclusão com um modelo universal sob responsabilidade do poder público	Atendimento filantrópico

Melhoria da qualidade	Currículo	Discussão com a comunidade escolar, incorporação da contribuição da antropologia e da sociologia para nos debates de inclusão social.	Discussão com a comunidade mediada com especialistas e ênfase nos resultados. Adoção de manuais, livros padronizados em “pacotes educacionais” disponíveis no mercado como produtos.
	Tempo escolar	Reorganização em função da concepção curricular	Reorganização em função de melhorar o fluxo
	Avaliação	Processual, formativa, com vista à melhoria da aprendizagem	Centrada no monitoramento de resultados
Gestão	Mecanismos de gestão	Democrática e participativa, ênfase na organização de conselhos no sistema e na escola.	Gerencial com ou sem participação
	Papel da comunidade escolar	Participar nas deliberações.	Participar na administração.
	Avaliação	Formativa, processual, nas instituições como parte do processo pedagógico.	Mecanismo de regulação do sistema educacional.
Profissionais da educação	Plano de carreira	Valorização dos profissionais com ênfase na valorização da qualificação e do envolvimento com o projeto da escola.	Valorização dos profissionais com ênfase no desempenho e com forte justificativa na disponibilidade orçamentária
	Contratação	Assegurando direitos, como quadro do funcionalismo.	Ênfase no enxugamento dos custos, tercerização.
Financiamento da Educação	Posição quanto ao investimento	Ênfase no investimento social e na ampliação de recursos.	Ênfase na economia de recursos e na idéia de que é suficiente melhorar a gestão dos recursos.
	Políticas de recursos	Aumento de investimento em profissionais da educação	Aumento de investimento em serviços de terceiros
	Recursos na escola	Repasse de recursos articulado ao projeto pedagógico e a critérios de promoção da igualdade de condições de oferta	Repasse de recursos articulado a economia de recursos e a critérios de eficiência.

*** pressupostos para política educacional. Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Inicialmente, é o caso de tomarem-se questões que precedem à política educacional em cada um dos extremos: a própria concepção de educação, seguida pela concepção de justiça, estarão na base das escolhas para as diferentes formas de garantir a política pública de educação, assim como as políticas públicas em geral. Políticas de esquerda podem ser proclamadas justas tanto quanto as de direita, se compreender-se que idéia de justiça sustenta cada extremo, ou seja, direita e esquerda defendem modelos educacionais que propõem a garantia de justiça social, o problema é responder: De que educação está se falando? A que critério de justiça se espera atender?

Quanto à concepção de educação, no extremo à esquerda, esta concepção se articula à idéia de transformação social e emancipação humana. Tal perspectiva sustenta-se em ampla análise da expropriação a que o conjunto dos homens está submetido no sistema capitalista (GRAMSCI, 1978; FREIRE, 2000; PARO, 1996a). Esta expropriação decorre da submissão ao trabalho num sistema centrado na produção de mercadorias e na usurpação da mais valia. E, é ainda mais desumanizante, para aqueles que ficam à margem, em situações de exclusão extrema, portanto de pobreza extrema. A escola neste contexto pode assumir um papel ativo na transformação social na medida em que “consiga levar as massas trabalhadoras a se apropriarem do saber historicamente acumulado e a desenvolverem a consciência crítica da realidade em que se encontram”. (PARO, 1996a, p. 149). Para isso, a escola precisa colocar sua forma e seu conteúdo a serviço da transformação social, assim afirma Vitor Paro:

É importante observar que o papel da escola na divulgação da nova visão de mundo não precisa restringir-se ao âmbito das atividades de ensino-aprendizagem. Essa concepção deve permear todas as atividades da escola e é de particular importância na atividade administrativa. Obviamente, uma gestão de escolas estruturadas em bases democráticas, fundada na participação da comunidade, terá maiores facilidades de conseguir a adesão de parcelas significativas dos pais de alunos, para atividades culturais que visem à reflexão mais profunda dos problemas educacionais de seus filhos, e que lhes propiciem, ao mesmo tempo, a apreensão de uma concepção de mundo mais elaborada e crítica. (idem, p. 155).

De certa forma a realização desse ideal de educação só é possível, plenamente, em outra sociedade que supere a condição de exploração e de exclusão; ainda assim a educação é um espaço de formação para a inserção social e para o desenvolvimento da compreensão desta estrutura social com vistas à sua superação.

No extremo oposto, a educação também é fundamental na formação humana, porém como ferramenta para o desenvolvimento das habilidades necessárias à sobrevivência individual na sociedade. Neste campo a sociedade capitalista é um espaço de oportunidades e quando os indivíduos falham nas suas trajetórias individuais deverão contar com recursos de assistência públicos ou privados/ filantrópicos. A realização do ideal da educação se faz nessa sociedade e as trajetórias individuais de sucesso são provas cabais disto.

Quanto à questão do critério de justiça, no capítulo dois já se apresentou a discussão de Argelina Figueiredo (1997) quanto à necessidade de um critério substantivo para a avaliação do que é socialmente justo. Para ela isso pode tanto derivar de perspectivas pautadas no mérito que historicamente sustentaram políticas conservadoras, em que a ação do Estado é de recompensa ou de filantropia, quanto de perspectivas pautadas na necessidade, o que

historicamente sustentou as experiências de Estado providência, especialmente da social democracia européia.

Voltando à discussão sobre os extremos das propostas educacionais, entre a direita e a esquerda, cabe primeiramente o alerta que uma perspectiva de esquerda radicalizada, provavelmente, não coincide com a social democracia. Entretanto, insistimos que na caracterização de políticas públicas a partir das experiências concretas parece-nos que o proposto por Argelina Figueiredo coincide com o que há de mais radical na experiência institucional brasileira e, ainda assim, nem sempre plenamente efetivado nos diferentes sistemas ou redes de ensino⁵¹. Assim estas observações ajudam-nos a construir o argumento de que, ainda que as políticas em todos os pontos do espectro político proclamem o direito à educação, as formas de realizá-lo podem ser diferenciadas pelos pressupostos de concepção de educação e de justiça social que se explicitam na análise dos desdobramentos da política educacional, conforme esboçado na segunda coluna do quadro.

Há ainda outro elemento para se destacar, na classificação de Figueiredo, existem blocos no campo à direita do espectro político que podem ser diferenciados como liberais e conservadores. Nestes blocos a política social não terá o mesmo papel, também no capítulo 2 procurou-se demonstrar como direita e extrema direita não são sinônimos. No campo educacional, Michel Apple (2003), ao discutir o projeto da direita americana para educação, propõe um mapa que, também, diferencia vários grupos e interpretações do fenômeno educativo à direita, diz o autor:

(...) o primeiro grupo é o que chamo de *neoliberais*. Estão profundamente comprometidos com mercados e com a liberdade enquanto “opção individual”. O segundo grupo, os *neoconservadores*, tem a visão de um passado edênico e quer um retorno à disciplina e ao saber tradicional. O terceiro é o que chamo de *populistas autoritários* – fundamentalistas religiosos e evangélicos conservadores que querem um retorno a (seu) Deus em todas as nossas instituições. E, por fim, os desenhistas de mapas e especialistas em dizer se chegamos ou não ao nosso destino são membros de uma fração particular da *nova classe média* de gerentes e de profissionais qualificados. (APPLE, 2003, p. 13) (*grifos no original*).

Tendo isso em vista, cabe retomar as figura do capítulo 2, agora tentando inserir na reta o proposto por APPLE.

⁵¹ É possível que se analisássemos experiências de educação dos movimentos sociais (por exemplo, escolas do Movimento sem Terra) pudéssemos encontrar perspectivas mais radicais à esquerda para um projeto educacional.

Figura 3.1: Direita - esquerda

-----E₃-----E₂-----E₁-----C-----D₁-----D₂-----D₃-----

Onde:

E₃= outras formas; E₂= Esquerda socialista; E₁= Esquerda social democrata

C = centro;

D₁ = Direita liberal/ gerencial; D₂= Direita conservadora/ patrimonial; D₃= outras formas.

A radicalização proposta no quadro 3.1, portanto, não é a mais radical possível. Provavelmente, conseguiremos caracterizar a partir das experiências reais, discutidas anteriormente neste capítulo, um projeto de educação à direita que vai de conservador/ patrimonial (D₂) a liberal gerencial (D₁)⁵² e um projeto de esquerda que é social democrata (E₂). Chegar a este grau de diferenciação parece suficiente para iluminar a discussão dos casos da pesquisa empírica, pois a suposição inicial é que esses casos movimentam-se entre esses pontos do pontilhado. Pode-se passar agora à análise dos âmbitos e dos desdobramentos da política educacional num projeto de direita entre D₁ e D₂ e de esquerda social democrata (E₁).

O primeiro âmbito considerado na política educacional situa o desafio de prover acesso e da permanência das crianças na escola, o desdobramento disto para os municípios implica condições básicas para este acesso na escola obrigatória (ensino fundamental), na educação infantil, no atendimento à educação de jovens e adultos e à educação de pessoas com necessidades educativas especiais.

Como condição básica entende-se aqui, num modelo à esquerda, a oferta de vagas públicas que pressuponha universalidade e igualdade desta oferta; assim temos a ampliação de vagas em escolas públicas diretas mantidas plenamente pelo Estado. No pólo à direita, as últimas décadas apresentam uma série de alternativas em que a oferta pública se combina com as formas de escolha das famílias, por exemplo, nas políticas de *charter schools* e *vouchers*. Nora Krawczyk descreve essas modalidades ao discutir as reformas na América Latina na década de 1990, caracterizando-as como formas de privatização da educação. A oferta de vagas via sistemas de *vouchers*, segundo a autora são:

Subsídios dos governos – financiados por intermédio de impostos – para as famílias poderem matricular seus filhos em escolas de sua escolha. Este sistema vem sendo implementado no Chile como uma das modalidades do “financiamento compartilhado”. Mas existe também em outros países da região, tais como a Colômbia, o Porto Rico e a Guatemala; em vários países da Europa e na América do Norte. Sua proposta é estimular a competição

⁵² Dado as características do Estado brasileiro em que o novo e o velho, o moderno e o arcaico, o conservador e o liberal convivem (OLIVEIRA, 2003; FAORO, 2000; FERNANDES, 1987) as propostas à direita mesmo quando liberalizantes convivem com aspectos patrimonialistas da estrutura estatal.

entre escolas públicas, e entre as escolas públicas e privadas; permitindo que as instituições ofereçam diferentes “pacotes educacionais” para satisfazer as preferências dos pais. (KRAWCZYK, 2005, p. 812).

A mesma autora descreve outra modalidade de gestão privada da oferta de escolas em parceria com o Estado, as escolas *charters*:

A escola charter é uma modalidade de escola pública, aberta para todos, financiada com recursos públicos – atrelados à matrícula – e operada por entidades independentes (por exemplo, grupo de educadores, pais de alunos e líderes comunitários). Uma das principais características é que tem contratos de desempenho pelos quais se regula a relação entre os operadores das escolas e os controles do ensino público. (idem, p. 812).

No caso brasileiro, ainda que não com essas denominações, exemplos dessa mudança no caráter da oferta da escola, também, estão presentes. No caso do ensino obrigatório as experiências são mais efêmeras, um caso emblemático é de Maringá, no Paraná, com as Escolas Cooperativas, implantadas em 1991 e 1992, e revogadas em seguida, por decisão judicial.

O modelo de privatização consistia na contratação de empresas que, constituídas por professores e profissionais do meio educacional, receberiam toda a infra-estrutura necessária (prédios, carteiras, etc.) e mais um custo por aluno atendido, suficiente para cobrir despesas, pagamento de pessoal e garantir uma margem de lucro. As empresas gozariam de autonomia administrativa e o Município deveria centralizar a orientação pedagógica e, através da fiscalização, promover uma espécie de controle de qualidade. (DIAS, 1995, p.10).

Se no ensino fundamental as experiências são efêmeras, no atendimento à educação infantil a solução da oferta com subsídio do Estado, porém com gestão privada, é muito mais comum. Márcia Soczek (2006) resgata a história do atendimento às crianças em Curitiba destacando o formato da expansão mediante a subvenção social pública às associações e famílias:

Em 1981, o município contou com o programa de âmbito nacional, Centros Urbanos Sociais, que envolveu diretamente a comunidade nas áreas da Educação e da Cultura. Para utilizar os recursos deste programa a gestão Lerner implantou as Creches de Vizinhança e o Programa Mãe Solidária, este último em caráter experimental. Segundo Sebastiani (1996 apud Costa, 1997, p.227) as Creches de Vizinhança, na prática, foram “creches ou CEMIC gerenciados por Associações de Moradores em parceria com a Prefeitura Municipal de Curitiba, mantidos por convênios dos poderes públicos municipal e/ou estadual e/ou federal.” O Programa Mãe Solidária, por sua vez, consistia no fato de algumas mães cederem o espaço de sua casa para atendimento de crianças da comunidade. Essas mães recebiam remuneração e a prefeitura se encarregava de proporcionar a alimentação das crianças. (SOCZEK, 2006, p. 47).

A autora ressalta o investimento público em educação infantil nas gestões pemedebistas dos anos 80 e, depois, reafirma a continuidade da ampliação da forma privada do atendimento nos anos 90:

Também em 1989, foi criado o Programa Vale-Creche. Por meio de convênios firmados entre as empresas de Curitiba e o Provopar Municipal houve a possibilidade de ofertar vagas nas creches oficiais e comunitárias a serem utilizadas por filhos dos funcionários dessas empresas. Através do carnê Vale-Creche, as empresas de Curitiba definem o número de vagas e a duração do convênio a ser firmado com o Provopar Municipal e realizam pagamentos mensais que serão dedutíveis do imposto de renda. (CURITIBA, 1992, p.55) (apud SOCZEK, p.52).

Essa não é uma situação localizada, em estudo sobre o processo de municipalização em São Paulo, ADRIÃO (2006) destaca a opção pela oferta de vagas em parceria com instituições privadas, no município de Piracicaba, como saída para o atendimento da demanda de crianças para esta etapa da educação básica. Segundo a autora:

Priorizando como justificativa para a medida, a contenção de gastos públicos, a subvenção pública a estabelecimentos privados de ensino encontrada em Piracicaba flerta com o modelo de subvenção chileno, que engloba toda a educação básica. O formato chileno de subvenção por aluno repassa os mesmos valores *per capita* tanto para estabelecimentos públicos *stricto sensu*, quanto para estabelecimentos públicos, que por uma espécie de concessão, foram transferidos para segmentos privados, consubstanciando-se nas escolas *particulares subvencionadas*. (González, 1996 e 1998) O aumento no montante das subvenções, fixadas anualmente, depende da ampliação no número de matrículas e da permanência comprovada destes alunos na escola. No caso de Piracicaba, a subvenção para os estabelecimentos privados, digamos, *stricto sensu*, parece constituir-se, diretamente, em mecanismo revitalizador do mercado educacional local, na medida em que injeta dinheiro público e minimiza o risco da concorrência. A remuneração da escola privada em função do número de alunos atendidos no Programa tende a transformar-se em mecanismo indutor do aumento de alunos subvencionados e de escolas que desejam funcionar sob a proteção do Programa. (ADRIÃO, 2006, p. 279-80). (grifos no original).

A incorporação na regulamentação do Fundeb (Emenda Constitucional n.º 53) da contagem das matrículas em creches conveniadas para a distribuição da receita do fundo em cada estado parece ser uma evidência ainda mais forte da expansão de um atendimento não estatal na educação infantil brasileira.

A subvenção a entidades comunitárias tem sido uma estratégia de ampliação de vagas em governos de todos os matizes partidários no Brasil. Ainda que à esquerda do espectro político tal prática seja adotada, compreende-se aqui que esta estratégia corresponde a uma tese de direita, pois está associada em geral à falta de recursos para o provimento direto das vagas em estabelecimentos públicos. Não se encontraram, na literatura recente ou nas experiências divulgadas, argumentos quanto à pertinência da realização de convênios por

razões pedagógicas ou como estratégia de autogestão comunitária, argumentos que poderiam aproximar-se de teses desestatizantes à esquerda.

Se no caso da educação infantil a expansão via convênios com instituições privada com fins lucrativos ou comunitárias/ filantrópicas sem fins lucrativos é mais recente, no caso do atendimento à educação especial isto tem sido a regra. As propostas à esquerda indicam um cenário de atendimento universal e integrado entre saúde e educação que só muito periféricamente têm sido implementados. Esta perspectiva pressupõe uma visão mais ampla das necessidades educativas especiais e requer integração da política educacional com as áreas da saúde e assistência social. Sonia Miranda apresenta as proposições do Grupo de Trabalho de Educação Especial do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, nesta perspectiva:

Reivindica o fortalecimento dos sistemas públicos, de educação, de saúde, e de assistência social que seja capaz de garantir qualidade educacional, mas também qualidade em atendimentos clínicos que são necessários a diversas deficiências, sejam elas físicas, incluindo-se as motoras, as sensoriais, ou mentais, bem como os transtornos mentais, onde se incluem autismos, psicoses, esquizofrenias; postula-se também assistência social que garanta os direitos fundamentais, como empregabilidade, renda mínima, urbanização dos espaços de moradia, através de políticas públicas, com ações específicas e pontuais nas áreas da população que se encontram desprovidas destes direitos, ações estas voltadas para a superação da condição de marginalização, e não para um assistencialismo reprodutor da exclusão. (MIRANDA, 2001, p.2).

Por outro lado, um projeto à direita pode ser caracterizado primeiro por uma compreensão da questão da deficiência como uma questão individual de “não-adaptação/ adequação do deficiente à sociedade, e seu atendimento como filantrópico-caritativo”. (KASSAR, 1998, p.24). Esta responsabilização individual/ familiar pela questão tem sido a tônica da política de educação especial que leva, inclusive, a que a população não perceba diferença entre o atendimento privado e público: “as instituições ‘privadas’ apresentem-se como extremamente fortes, com lugar garantido nos discursos oficiais, chegando a confundir-se com o próprio atendimento ‘público’ aos olhos da população, pela ‘gratuidade’ de alguns serviços”. (idem, p. 16).

Essa confusão entre público e privado decorre da própria ação do Estado que tem priorizado a expansão do atendimento pela subvenção social da rede de Organizações Não-Governamentais, ainda que isto pareça uma contradição, pois são organizações não-governamentais, financiadas por convênios com o governo, ou seja, são recursos públicos que financiam a gestão privada do atendimento nesta área. Miranda, analisando as políticas de educação especial no Estado do Paraná, observa que estas políticas, além dos problemas de

reprodução de clientelismo no acesso aos recursos, que contribuem para manutenção de redes de trocas de favores com políticos conservadores, ainda, apresentam outros problemas. A autora destaca que quando a subvenção se faz de forma legítima, o problema passa a ser de subvalorização dos custos o que acaba, ao final, onerando o usuário do serviço:

Repasse do ônus não coberto pelos convênios aos usuários através de “doações voluntárias” que constroem pais, sobretudo o pai trabalhador mal remunerado, pois este se obriga a sair vendendo rifas, atuando em festas beneficentes em seus dias merecidos de descanso, ou buscando “padrinhos” para seu filho com necessidades especiais, o que é sempre uma tarefa difícil, pois suas relações sociais se dão entre trabalhadores tão mal remunerados quanto ele próprio. Esse tipo de constrangimento é dos mais comuns entre as instituições conveniadas, pois estas possuem um argumento irrefutável: “caso os pais não colaborem a entidade fechará suas portas e o filho do trabalhador ficará sem atendimento especializado”, o que afinal é verdade, pois a oferta de vagas de todas as ONGs e escolas públicas no que tange ao atendimento especializado é sempre inferior à demanda, prova disso são as célebres listas de espera para matrícula. (MIRANDA, 1997, p. 13).

Parece possível afirmar que no caso da educação infantil há uma disputa entre um modelo de oferta pública pura e uma oferta associada à iniciativa privada, nesta disputa a perspectiva da oferta pública ainda é hegemônica; no caso da educação especial a disputa parece ter se dado historicamente a favor de um modelo associado à iniciativa privada. Outro espaço onde esta disputa se coloca, e tampouco o debate é fácil, é o espaço da Educação de Jovens e Adultos. Aqui o cenário é mais complexo ainda, visto que é a própria esquerda quem têm toda uma história de articular mobilização social e escolarização. Beauchamp (2004), ao analisar a experiência de municípios paulistas nesta área localiza as iniciativas do Movimento de Alfabetização:

Nosso trabalho foi pautado na experiência inicial do MOVA que ocorreu no Município de São Paulo, quando o professor Paulo Freire foi Secretário Municipal da Educação a partir de 1989 e, também, na experiência de Diadema, cuja implantação se deu em 1995. O MOVA desenvolve sua política pedagógica na perspectiva da Educação Popular, fundamentando-se nas idéias do professor Paulo Freire, que concebe a alfabetização como um processo de conscientização, possibilitando àqueles que não tiveram acesso à escola, ou que foram obrigados a deixá-la prematuramente, o direito à Educação, ao estudo. Para além da aquisição da leitura e da escrita, o trabalho pedagógico é construído cotidianamente com o objetivo de promover a emancipação do aluno como sujeito de intervenção na sociedade [...]. (BEAUCHAMP, 2004, p.107).

São inúmeras as experiências municipais de implementação de MOVAs (ARELARO & KRUPPA, 2002) e de ampliação do atendimento de jovens e adultos, sem escolarização, pela via do envolvimento dos movimentos organizados com voluntários ou com tutores, pagos pelo poder público, ainda que não contratados como professores. Este formato sustenta-

se em todo um debate acerca da educação popular e da crítica à escola excludente, que não se relaciona com a realidade do aluno marcado pelo insucesso e pela exclusão social.

Por outro lado, também à direita o formato mobilizador de organizações não-governamentais para a tarefa de superar o analfabetismo no Brasil se apresentou e difundiu; por exemplo, no programa Alfabetização Solidária, que, segundo Barreyro (2007), constituiu uma forma de terceirização da alfabetização de adultos envolvendo Instituições de Ensino Superior e entidades comunitárias, leigas e confessionais, na formação de turmas para alfabetização com financiamento público e privado: “O Programa era financiado com recursos advindos de doações de empresas e de cidadãos (da campanha “adote um analfabeto”) que, segundo o Programa, cobriam 50% do custo/aluno/ano e com fundos governamentais (50% do custo/aluno/ano)”. (BARREYRO, 2007, s/p).

Segundo Di Pierro (2006), as estratégias de mobilização popular e de barateamento de custos convergiram na década de 1990, o que implica três âmbitos de riscos para a política de EJA no Brasil:

A delegação de responsabilidades públicas a sociedade civil organizada; a tendência regressiva de desconstituição dos direitos educativos dos jovens e adultos, e sua conversão em objeto de filantropia privada; a institucionalização da precariedade das instalações físicas, recursos humanos e pedagógicos, que caracteriza a improvisação da escolarização promovida pelas organizações e movimentos sociais. (DI PIERRO, 2006, p. 1124).

Não é possível aqui aprofundar cada um dos elementos de políticas tão diferenciadas e com muitas especificidades, o que se pretende é chamar a atenção para o fato de que, especialmente na EJA, apenas a forma de acesso é insuficiente para caracterizar propostas de esquerda e direita. Ainda que nas outras áreas também seja insuficiente, a marca vaga pública versus subvenção social para garantia do acesso à escola, nas outras etapas ou modalidades da educação básica, corresponde às teses de esquerda versus teses de direita. Mesmo que na realidade a caracterização destes extremos já esteja bastante borrada, cabe lembrar, entretanto, mais uma vez, que aqui o esforço é pela caricatura para poder-se submergir na realidade nos casos empíricos nos próximos capítulos.

O segundo âmbito apresentado no quadro 3.1 refere-se à melhoria da qualidade de ensino, pauta central de qualquer proposta educacional e o coração de todo o debate educacional desde os anos 90. Optou-se aqui por destacar três elementos, dado que a

caracterização do que é qualidade é uma discussão imensa⁵³, são estas: a organização do currículo, a questão do tempo escolar e a avaliação.

Na questão do currículo entende-se que uma perspectiva de esquerda contempla uma discussão com a comunidade escolar que incorpora as contribuições da pedagogia, da antropologia e da sociologia para atualizar as propostas pedagógicas à luz da idéia de inclusão social de forma ampla (gênero, etnia, dificuldades de aprendizagem) respeitando a experiência dos docentes e a interlocução com as comunidades. Uma perspectiva que entende que qualquer definição curricular será uma decisão política sobre o que entra e o que não entra na seleção de conteúdos, na organização metodológica, enfim na prática da escola. Uma experiência que pode ser compreendida como exemplo de tal perspectiva é novamente a gestão Paulo Freire em São Paulo; conforme analisada por Camargo (1997) a discussão curricular era compreendida como um movimento de reorientação curricular na rede municipal de ensino:

A idéia de Movimento aparece, naquele momento, por se considerar que o que ocorre no interior da escola, da estrutura da SME e do próprio processo pedagógico como um todo é algo histórico e, portanto, passível de mudanças; de que não existem certezas absolutas a respeito dos resultados dos processos engendrados; por poderem ser feitas alterações no próprio processo de desenvolvimento das propostas e por contar com a colaboração de diversas pessoas em diferentes níveis de escolarização (dos pais à assessoria da Universidade). O currículo neste processo é entendido como algo mais profundo do que a simples disposição da grade de disciplinas, ou à organização de seus programas escolares, mas especialmente a relação existente entre o universo escolar, com as contradições que o caracterizam, e as condições determinantes das relações éticas, sociais, econômicas, políticas e culturais que caracteriza o mundo contemporâneo. (CAMARGO, 1997, p. 156).

À direita também há discussão sobre o currículo e a preocupação com incorporar os avanços do debate científico, entretanto, nestes casos, a perspectiva articula-se mais com a necessidade de controle e com a intervenção de especialistas como mediadores de reformas curriculares, que acabam por ser de fato feitas por sobre os profissionais da educação e sem preocupação com envolvimento da comunidade, na medida em que, inclusive, retoma-se a necessidade de legitimação das reformas pela ênfase no conhecimento especializado de quem elabora as propostas. Para diferentes autores (APPLE, 2003; BARROSO, 2005); as políticas

⁵³ Ver, entre outros: CAMARGO, R. et all Pesquisa nacional qualidade na educação. Brasília: 2006. 2 v. ; DOURADO; OLIVEIRA e SANTOS A qualidade da educação : conceitos e definições. Brasília: INEP, 2007; OLIVEIRA, R. P. . A questão da qualidade na educação. Revista Brasileira de Administração da Educação, Brasília, v. 12, n. 1, p. 61-70, 1996.; PARO, V. H. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. H. A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 300-307; RISOPATRON, V. E El concepto de calidade de la educacion. Santiago/ Chile: UNESCO/OREALC, 1991.

educacionais propostas à direita tem que ser lidas no entrelaçamento de reformas curriculares com sistemas de controle via avaliação, neste sentido afirma Michael Apple acerca da nova configuração da direita nos Estados Unidos:

Em essência a nova aliança integrou a educação num conjunto amplo de compromissos ideológicos. Os objetivos da educação são os mesmos daqueles que orientam seus objetivos econômicos e de bem estar social. (...) O discurso aparentemente contraditório de competição, mercados e opção de um lado, e possibilidade de avaliação, objetivos de desempenho, padrão de qualidade, provas nacionais e currículo nacional, por outro, gerou um tal alarido que é difícil ouvir outra coisa. Mesmo que pareçam concretizar tendências diferentes, na verdade reforçam-se grotescamente uns aos outros e ajudam a cimentar posições educacionais conservadores em nossa vida cotidiana. (APPLE, 2003, p.80).

Na organização do tempo escolar, outra forma de melhorar a qualidade de ensino, à esquerda as ações partem da crítica à fragmentação da escola e do currículo seriado, e propõe-se a reorganizar o tempo de escolaridade, seja em propostas de ensino integral, seja em propostas de superação do modelo de reprovação com a introdução de políticas de organização da escola em ciclos⁵⁴. À direita também há reorganização do tempo, mas por justificativas com acentos diferenciados: no caso da escola integral, as justificativas estão muito articuladas à assistência aos grupos marginais; assim as políticas de escola integral são propostas para comunidades pobres. Por outro lado, a necessidade de dotar o sistema de eficiência requer regularidade de fluxo; assim, propostas de aceleração de estudos, como as dos anos 1990, ainda que atendam a uma realidade pedagógica de que o tempo escolar de reprovação não ajuda a superação dos problemas de aprendizagem, estão também respondendo à realidade operacional dos sistemas de ensino, qual seja: ampliar a certificação e possibilitar a liberação de vagas indevidamente ocupadas pelos alunos mais velhos que o esperado para cada série.

E, por fim, a questão da avaliação é o grande foco das propostas à direita na medida em que se articula à idéia de medida da qualidade no produto da escola. Produto este entendido como a quantidade de informações apropriadas pelo aluno ao final do processo. Assim os sistemas de avaliação são apresentados como política de aumento da qualidade numa incorporação da diferenciação e do mérito como critérios justos para definir a qualidade desejada no sistema educacional. Neste sentido,

⁵⁴ Para aprofundar a discussão das políticas de ciclos ver, por exemplo: JACOMINI, Márcia. Uma década de organização do ensino em ciclos na cidade de São Paulo: um olhar dos educadores [dissertação de mestrado]. São Paulo: FEUSP: 2002; FREITAS, Luis Carlos. Ciclo ou Séries? O que se altera quando se muda a forma de organizar os tempos e os espaços da escola (Trabalho Encomendado para o GT 13 Educação Fundamental). In: 27a. Reunião Anual da ANPED, 2004, Caxambu. Anais da 27a. Reunião Anual da ANPED. Rio de Janeiro: ANPED, 2004. v. 1.

O Estado passa a adotar, na gestão da educação pública, como diz Afonso (1998), um ethos competitivo decalcado no que tem se designado por neodarwinismo social, passando a admitir a lógica do mercado com a importação para o domínio público de modelos de gestão privada, cuja ênfase é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. (SOUZA & OLIVEIRA, 2003, p. 881).

A questão da avaliação na perspectiva da incorporação da lógica da medição nos sistemas de ensino se relaciona umbilicalmente com a concepção de gestão e com a redefinição do papel do Estado, que passa de responsável pela promoção da qualidade de ensino para regulador da qualidade construída no âmbito das diferentes redes e escolas.

À esquerda, por outro lado, a perspectiva da avaliação é articulada à idéia de acompanhamento dos processos e, portanto, a avaliação compõe parte de uma estratégia de planejamento, como um momento que precisa ser realizado pelos próprios sujeitos. Toma-se aí uma perspectiva de emancipação, esta exige a tomada de consciência pelos agentes dos limites e das necessidades de reorganização de seu próprio trabalho. Nesse sentido afirma Almerindo Afonso:

A avaliação formativa, sem deixar de estar relacionada com o Estado, enquanto lugar de definição de objetivos educacionais e espaço de cidadania parece ser a forma de avaliação pedagógica mais congruente com o princípio da comunidade e com o pilar da emancipação. Pensamos que a avaliação formativa deve ser considerada no âmbito dos direitos sociais e educacionais que caracterizam o Estado-providência, os quais, como lembra também Boaventura Santos (1994, p. 211), foram direitos essencialmente obtidos por pressão do princípio da comunidade. Por outro lado, só a avaliação formativa, enquanto acção pedagógica estruturada na base das relações de reciprocidade, e intersubjectivamente validada, nos parece poder promover um novo desequilíbrio da regulação a favor do pilar da emancipação. (AFONSO, 2002, p.124-125).

Aqui perde força instrumentos de avaliação em larga escala e se coloca mais intensamente a avaliação ao longo do processo e a avaliação institucional que se realiza no interior das escolas como parte do próprio projeto pedagógico de tais instituições.

Esse debate da avaliação como instrumento de gestão torna oportuno que se passe para a discussão específica deste âmbito da política educacional e de seus outros desdobramentos: os mecanismos de gestão e o papel da comunidade no que se refere à participação.

Para caracterizar os desdobramentos das políticas de gestão é conveniente, primeiro, observar como os diferentes procedimentos são propostos e, em seguida, no leque de possibilidades disponíveis, que instâncias de gestão são priorizadas e como elas são articuladas. Segundo, quando a comunidade escolar (pais, professores, alunos, funcionários) é chamada a participar cabe considerar onde está a ênfase da participação: no controle social sobre a escola e na definição dos rumos da política educacional? – o que chamaremos aqui de

deliberação. Ou a ênfase está na participação em ações pontuais que têm relação com a administração ou execução de tarefas? – o que chamaremos aqui de participação na administração, ou participação subordinada.

Para essa diferenciação entre administração e deliberação toma-se a idéia de participação na deliberação, a partir do sentido dado por Avritzer (2000, p. 43-44) ao conceito de democracia deliberativa:

O local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e a sociedade que tem surgido em países como Brasil, Índia e os Estados Unidos (...) Todos eles partilham três características centrais para que a argumentação deliberativa ocorra: A primeira dessas características é que todos esses casos implicam a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação. (...) O segundo elemento relevante dos arranjos deliberativos é a forma como eles tratam a informação detida pelos atores sociais. Os arranjos deliberativos são locais, nos quais, a informação relevante para uma deliberação de governo é ou tornada pública (...) ou é socializada (...) pressupõem que as informações ou soluções mais adequadas não são a priori detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente. (...) Existe um terceiro elemento que é próprio das formas deliberativas, que é a possibilidade de testar múltiplas experiências.

Dessa forma, participação na deliberação delimita uma forma de articulação entre os diferentes atores no sistema educacional ou na escola que permita: a tomada de decisões sobre questões substantivas; a circulação de informação suficiente para que ao tomar parte de conselhos e similares pais, professores e gestores possam construir posições por meio do debate racional. Por fim, a consideração de que o nível de descentralização do sistema educacional brasileiro e a possibilidade, prevista na LDB 9394/96, da instituição de sistemas de ensino municipais, reforçou a experimentação de formas alternativas de gestão da coisa pública em muitos municípios.

De outro lado, participação na administração em que o caráter deliberativo é secundarizado pode ser nomeada como uma participação subordinada. Essa delimita uma forma de articulação da comunidade em torno da escola, ou sua integração ao sistema, em processos em que não está em questão a tomada de decisão, mas a divisão de tarefas com o Estado, por exemplo, na arrecadação de fundos complementares para suprir as escolas do básico, na administração de instituições comunitárias por ausência de alternativas, na participação de campanhas de ajuda às escolas restritas aos aspectos da estrutura física.

Essa perspectiva subordinada de participação, mais restrita à administração da escola, tem sido a tônica das propostas à direita do projeto educacional, o problema é que, neste caso, entrelaçam-se as questões da ênfase na escola como espaço de solução dos problemas educacionais e saídas, via a adoção de práticas próprias do mercado como de competição

entre escolas, sob a justificativa de maior satisfação dos usuários. O campo da gestão aparece então como um grande borrão em que autonomia, participação, democracia e cidadania apresentam-se em discursos muito divergentes e passam a exigir muitas adjetivações para que se possam diferenciar as propostas.

A incorporação por todos os espectros políticos de conceitos polissêmicos contribui para o esvaziamento do sentido de tais conceitos e faz com que, em nome de certos jargões educacionais, se realizem práticas muito distintas, submetendo a discussão do que é substantivo, a realização do direito à educação, ao que é periférico: análises intermináveis da intencionalidade dos discursos. Ainda que, com o risco de cair na armadilha de discutir mais as intenções do que o que há de substantivo nas políticas, tentaremos esboçar melhor os dois campos no que se refere às propostas de mecanismos de participação no sistema de ensino.

A trajetória recente das experiências do campo educacional, rapidamente reconstruídas no início deste capítulo, dá conta de situar os mecanismos construídos como democráticos nas propostas de esquerda. Assim neste campo cidadania é essencialmente ativa no sentido dado a esta expressão por Maria Vitória Benevides (1994): “aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”. (BENEVIDES, 1994, p. 9). A permanência, nas diferentes experiências e nos discursos à esquerda do espectro político, de propostas para realização do princípio da gestão democrática por meio de conselhos no âmbito da escola e do sistema, de conferências deliberativas sobre a política educacional, de processos de eleição de dirigentes, articula a experiência associativa no campo educacional à necessária defesa republicana da ordem pública. Aqui a participação é tomada como participação no poder de decidir e, neste caso, é resultado de disputa e de conquista de parcela do poder que estava no Estado e que é dividido com a sociedade civil. Certamente isso se faz como resultado de litígios e não como concessão. Nesse sentido afirma Vera da Silva Telles:

É na dinâmica dessa sociedade civil emergente que, ao menos virtualmente, uma noção plural de bem público é ou pode ser construída, não como valor “superior” a permitir o consagração de corações e mentes ou como consenso que dilui diferenças e interesses em conflito e tampouco como algo sinonimizado com o ordenamento estatal. Mas como invenção histórica (e política) que depende de espaços públicos democráticos nos quais a pluralidade das opiniões se expressa, nos quais os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constroem os critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidos como direitos. (...) É nesse sentido que se poderia dizer que os direitos, como luta e conquista, significam também uma reinvenção do princípio republicano da coisa pública, o que, na situação brasileira, significa na verdade uma (re) criação da própria República, essa ficção que na nossa

história nunca ganhou inteiramente o imaginário coletivo e nunca se efetivou como prática e valor político, numa quase – ausência que repõe o padrão oligárquico e patrimonialista da gestão da coisa pública. (TELLES, 1994, 101-102).

O confronto de idéias no espaço público, defendido pela autora citada, no campo educacional se expressa no encontro, nos diferentes espaços de participação, de sujeitos que têm interesses divergentes na âmbito da vida imediata: pais, alunos, professores, dirigentes municipais, comunidade do entorno da escola, movimentos sociais. Sujeitos que vivem a experiência educacional a partir de pontos diferentes e, portanto, a democratização da vida escolar pode fazer dessa a primeira experiência republicana, em que os interesses particulares de cada segmento precisem, em determinados momentos, ser submetidos a opções coletivas pautadas na realização da justiça social e do interesse público.

A exemplaridade dessa perspectiva à esquerda no campo educacional pode ser identificada na seguinte afirmação de Paulo Freire acerca de sua experiência da SME de São Paulo:

Não seria possível pôr a rede escolar à altura dos desafios que a democracia brasileira em aprendizagem nos coloca estimulando a tradição autoritária de nossa sociedade. Era preciso, pelo contrário, democratizar o poder, reconhecer o direito de voz aos alunos, às professoras, diminuir o poder pessoal das diretoras, criar instâncias novas de poder com os Conselhos de Escola, deliberativos e não apenas consultivos e através dos quais, num primeiro momento, pais e mães ganhassem ingerência nos destinos da escola de seus filhos; num segundo, esperamos, é a própria comunidade local que, tendo a escola como algo seu, se faz igualmente presente na condução da política educacional da escola. Era preciso, pois democratizar a Secretaria. Descentralizar decisões. Era necessário inaugurar um governo colegiado que limitasse o poder do Secretário. (...) O que quero deixar claro é que um maior nível de participação democrática dos alunos e dos professores, das professoras, das mães, dos pais, da comunidade local, de uma escola que, sendo pública, pretenda ir tornando-se popular, demanda estruturas leves, disponíveis à mudança, descentralizadas, que viabilizem, com rapidez e eficiência, a ação governamental. (FREIRE, 2000, p. 74-75).

À direita, as idéias de integração da comunidade, participação e autonomia das escolas também se apresentam, porém num sentido mais executivo e no limite no âmbito da realização de interesses privados, com forte investimento na figura do diretor da escola como empreendedor que deve motivar o grupo para resolver seus próprios problemas. Nesse caso, a idéia de participação e de trabalho coletivo são sutilmente deslocados, como fica evidenciado na passagem abaixo:

(...) o desempenho de uma equipe depende da capacidade de seus membros de trabalharem em conjunto e solidariamente, mobilizando reciprocamente a intercomplementariedade de seus conhecimentos, habilidades e atitudes, com vistas à realização de responsabilidades comuns. Sem estas condições, de

pouco adiantaria o talento de pessoas nela atuantes, uma vez que pessoas talentosas nem sempre formam equipes talentosas. Por outro lado, a mobilização e o desenvolvimento dessa capacidade depende da liderança de seus gestores. (LÜCK, 2006, p.97) ⁵⁵.

Não se trata mais de dar voz aos diferentes segmentos para a explicitação de divergências no espaço público com vistas à democratização das relações sociais, mas se trata de mobilizar talentos individuais para o sucesso da gestão da escola, ainda que isso possa levar a algumas melhorias pontuais, implica ausência de preocupação com o modelo de sociedade em que a escola se insere. Trata-se de uma perspectiva que toma diversos atributos do mercado, tendo como fundamento a competição para o incremento da gestão educacional.

Observe que o campo da gestão articula a avaliação e o financiamento, sendo alimentado por uma relação entre *inputs* – financiamento – e *outputs* – resultados, que acabam redimensionando o caráter público da gestão em favor do que Stephen J .Ball chama de uma *performatividade* de mercado como resultado das reformas educacionais no Reino Unido, caso analisado pelo autor:

A performatividade é alcançada mediante a construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar. A performatividade, ou o que Lyotard também chama de "controle do contexto", está intimamente interligada com possibilidades atraentes de um tipo específico de "autonomia" econômica (em vez de moral) para as instituições e, em alguns casos, para indivíduos, como os diretores de escolas. A subjetividade "autônoma" desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial. (BALL, 2005, p. 544).

Essa ênfase na gestão via controle do desempenho e dos resultados é encontrada no Brasil em experiências municipais recentes como a de Teresina⁵⁶, conforme notícia da própria prefeitura transcrita abaixo:

A classificação das escolas, por ranking, começou em 2002, com a Lei Municipal n.º 3.089 de 18 de abril de 2002. O ranking é um desdobramento da política de avaliação Institucional, iniciada em 1995, com a realização da primeira avaliação de Rede. As escolas são classificadas a partir dos resultados de avaliação de três indicadores: taxa de distorção idade/série, taxa de evasão e taxa de aprovação das escolas. Antes as escolas eram assim classificadas em categorias de “A” a “E” e os professores, que efetivamente atuavam nessas escolas, passaram a receber uma gratificação de desempenho escolar conforme a classificação da escola. Até o ano passado as escolas foram classificadas e premiadas, segundo os indicadores previstos na referida lei de criação do Ranking. Para 2007, a Lei 3.154, de maio de 2006, realizou mudanças substanciais na proposta da classificação das escolas.

⁵⁵ Heloisa Lück foi uma assessora importante na SEEDPR na gestão Lerner.

⁵⁶ Teresina é administrada pelo PSDB.

Agora a premiação passa a ser recebida pela escola e não mais pelo professor, visando manter a isonomia salarial da categoria. A mudança na nova metodologia da classificação da escola passou a utilizar os seguintes indicadores: Avaliação externa de desempenho acadêmico, Percentual de alunos acima da nota mínima na avaliação externa, Taxa de evasão e Incremento sobre a pontuação do ano anterior. As escolas premiadas ficaram classificadas entre a posição “A” e “C”, conforme mostra a lista abaixo. (TERESINA, 2007).

Dada essa articulação da gestão com o financiamento e o desempenho dos profissionais da educação, cabe passar a estes dois outros desdobramentos da política educacional: o financiamento e a questão dos profissionais da educação.

Quanto ao financiamento em termos gerais podemos indicar que à direita encontra-se uma ênfase na economia de recursos e na tese de que o que é preciso melhorar é apenas a gestão dos recursos dado que estes já são suficientes. A forma da gestão do recurso coincide com um enxugamento do Estado, por isso, entre as características de uso dos recursos estará um aumento no investimento em serviços de terceiros e a descentralização de recursos com repasse para as unidades escolares públicas ou privadas, articulado à economia de recursos e a critérios de eficiência.

À esquerda pode-se identificar uma perspectiva de ampliação do investimento em educação, esta compreendida como investimento social; ênfase na transparência e no controle social do uso dos recursos, um aumento de investimento em profissionais da educação e repasse de recursos articulado ao projeto pedagógico e a critérios de promoção da igualdade de condições de oferta entre as unidades escolares.

De certa forma a separação entre gestão e financiamento é mais didática que real, visto que, se não entender-se o financiamento de forma restrita, ele é parte imprescindível da própria gestão do sistema educacional. Então, apenas para aprofundar a caracterização, se tomarão as questões acima como questões exclusivas de financiamento da educação.

Quanto à aplicação geral dos recursos para educação é consenso entre diferentes matizes de pesquisadores em educação que há ainda muito que se avançar em termos da adequada aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil; entretanto, há divergência quanto a se os problemas se encerram aí, na gestão do recurso, ou se os problemas estão também na quantidade de recursos. Barjas Negri argumenta em favor da primeira perspectiva:

Queremos argumentar que o nosso problema não é que se gaste pouco com educação, principalmente a pública, mas que se aplicam mal seus recursos. Ao lado dos baixos salários, das péssimas condições de muitas escolas públicas, principalmente de 1º e 2º graus, e da carência de bons laboratórios e bibliotecas, convive excessivo gasto com inativos e com atividades-meio,

como compras, controle, supervisão, gestão administrativa e financeira, distribuição e armazenagem de material, etc. Só as atividades-meio, dependendo do caso, representam de 20% a 30% dos gastos com educação. Isso resulta em poucos recursos para a escola e para os salários de professores em efetivo exercício do magistério. (NEGRI, 1997, p.11).

No sentido oposto estava a avaliação dos gastos em educação do Grupo de trabalho⁵⁷ sobre Financiamento da Educação constituído no INEP em 2003:

É importante ressaltar também que, embora o potencial mínimo de recursos para a educação indicado na Tabela 2 (4,44% do PIB) não esteja muito distante daquele dos países ricos (a média da OCDE é de 4,9% do PIB), como o nosso PIB é muito inferior, o resultado é um valor disponível por aluno muito pequeno. Assim, enquanto o nosso recurso disponível por aluno é de, aproximadamente, R\$ 900/aluno (cerca de 12% da nossa renda per capita) na educação básica, nos EUA, que gastam cerca de 5% do PIB em educação, o gasto por aluno da educação básica é de, aproximadamente, sete mil dólares (25% da renda per capita). (INEP, 2003, p.7)

A baixa disponibilidade de recursos por aluno no Brasil torna-se mais complexa quando consideram-se as desigualdades regionais no país, no mesmo relatório o grupo de trabalho afirma:

Uma última observação importante no que se refere aos gastos com educação é a grande discrepância entre os valores gastos nos diferentes Estados da federação. Assim, considerando dados de 1998 para o ensino fundamental, frente a um gasto médio de R\$ 670,00/aluno-ano, no Brasil; no Maranhão esse valor era de R\$ 401,00/aluno-ano, enquanto no Rio de Janeiro era de R\$ 877,00/aluno-ano. Esta discrepância mostra a necessidade inadiável da União cumprir o seu papel de reduzir o impacto das desigualdades regionais, sob pena de criarmos cidadãos de primeira e segunda classe o que coloca a necessidade de discutir-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). (idem).

Mesmo com a recente aprovação do Fundeb, as estimativas do Ministério da Educação quanto ao recurso disponível por aluno para 2007, variam no caso do ensino fundamental, séries iniciais urbanas⁵⁸, entre R\$ 946,29 na Bahia [inclusive com a complementação da União] e R\$ 2.242,58 em Roraima, o que mantém em um patamar muito semelhante a desigualdade entre os entes da Federação indicada no relatório do Grupo de trabalho.

⁵⁷ Grupo de trabalho constituído por Otaviano Augusto Marcondes Helene – INEP; Pedro Luiz Bezerra – SE/MEC; Rubem Fonseca Filho – SE/MEC; Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha – SPO/MEC; Antonio Ibáñez Ruiz – SEMTEC/MEC; Jorge Abrahão de Castro – IPEA; Valdomiro Luis de Sousa – Bolsa-Escola; Austregezio Ferreira de Mello – Casa Civil; Ivan Castro de Almeida – INEP; José Marcelino de Rezende Pinto – INEP; Marluce Araújo de Lucena – SPO/MEC; Caio Luiz Davoli Brandão – SPO/MEC; Jacques Rocha Veloso – UNB; João Antonio Cabral de Monlevade – Consultor Legislativo do Senado.

⁵⁸ O Fundeb criado pela Emenda Constitucional n.º 53 tem como base para repartição dos recursos por aluno, em cada estado, o gasto aluno que incorpora a diferenciação entre etapas e modalidades da educação básica. Séries iniciais do ensino fundamental urbano é o fator 1(um) para a ponderação da distribuição de recursos. As demais modalidades e etapas têm peso variando entre 0,7 e 1,3 para o ano de 2007. Mais informações ver Emenda Constitucional n.º 53 de 2006 e regulamentação.

Nesse quadro, uma perspectiva de esquerda em educação tem necessariamente que ampliar recursos para educação. A título de exemplaridade, neste caso, é possível recorrer de modo mais seguro às propostas das entidades organizadas de defesa da educação pública para indicar o que se espera do investimento da educação no país. É o caso do proposto no *Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira* documento consolidado em duas Conferências Nacionais de Educação. Nele encontram-se as seguintes metas:

- Aumentar, em dez anos, os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB, para o pleno atendimento das propostas contidas neste Plano Nacional de Educação;
- Suprir a defasagem das verbas destinadas à educação e incrementar novas fontes de recursos para o setor educacional, garantindo-se o princípio da progressividade da tributação através de: a) regulamentação do imposto sobre as grandes fortunas, previsto constitucionalmente; b) reforma tributária de modo a obter mais recursos na forma de impostos diretos (por exemplo: Imposto sobre a Herança); c) estabelecimento do salário-creche; d) combate intransigente à sonegação, à renúncia fiscal e às isenções fiscais para alcançar a plena capacidade de arrecadação da carga tributária; e) estabelecimento de maior dotação para o FPE e para o FPM; f) combate ao FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), enquanto medida econômica que retira recursos da educação.
- Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima, proporcionando a gratuidade ativa para a frequência e a permanência das crianças na escola.
- Garantir os recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados (com paridade de remuneração) e pensionistas, não como verbas de manutenção e desenvolvimento do ensino.
- Definir o valor do custo aluno/qualidade/ano para a Educação Básica, a partir de 1998, nos percentuais equivalentes a 25-30 % da renda *per capita*.
- Definir o valor do custo aluno/qualidade/ano para o ensino Superior, a partir de 1998, no percentual equivalente a 60% da renda *per capita*. (MINTO, *et al.*, 1997, p.43)

Quanto à forma de aplicação dos recursos, a questão do recurso-aluno-disponível versus custo-aluno-qualidade é um debate profícuo ainda que não tenha-se experiências de fato que possibilitem a observação de política educacional que tome o custo-aluno-qualidade como critério para a execução de tal política. Segundo Pinto (2006), entretanto, a legislação brasileira, com as alterações feitas na Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional n.º 14, com as definições da LDB 9394/96 e com a aprovação do Plano Nacional de Educação em 2001, incorporou a idéia de custo-aluno-qualidade que precisa superar os recursos disponíveis por aluno e avançar para que insumos são indispensáveis para uma escola de qualidade e quanto é que isso exige de investimentos. Certamente, um limitador desta discussão é que isto não parece ser factível como política municipal isolada, uma vez que o conjunto do financiamento da educação, como apresentado no primeiro capítulo desta tese, pressupõe colaboração entre os entes Federados brasileiros. Ainda assim, na caricatura que está

construindo-se, a tomada de uma ou de outra pelo menos como horizonte, é adequada para diferenciar propostas mais democratizantes ou propostas mais gerencialista.

Outro aspecto do financiamento da educação é a forma de aplicação do recurso, nesse caso selecionou-se como questões prioritárias para este debate, a aplicação em serviços de terceiro versus ampliação de gastos com pessoal; e a forma de aplicação descentralizada de recursos via unidades escolares.

Entre os grandes debates da década de 1990 esteve por certo a questão do tamanho da máquina estatal e, em grande medida, isso leva ao debate sobre o tamanho do funcionalismo e a forma de provimento dos serviços públicos; questões estas que estavam certamente na pauta da reforma do Estado, conforme apresentado no capítulo 2. Para retomar tal debate, tome-se o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997 do Banco Mundial; neste documento apresentava-se a problemática do tamanho do Estado, tanto nos países mais industrializados quanto nos países pobres e em desenvolvimento, e indicava-se que estratégias de reestruturação estavam em curso para resolver tal problemática, entre estas, encontrava-se a mudança da direção dos gastos públicos:

Os governos estão testando uma série de mecanismos institucionais para aperfeiçoar a prestação de serviços. O aumento do uso dos mercados está gerando pressões competitivas e mais opções externas – alternativas para a provisão pública de serviços a usuários que procuram melhor qualidade ou menor custo. A prática de contratar firmas privadas ou ONG para prestação de serviços também está expandindo essas opções. Alguns governos estão criando no setor público repartições guiadas pelo desempenho, com as quais formalizam contratos, dotando-as de maior flexibilidade administrativa e tornando-as responsáveis por produtos ou resultados específicos. (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 90).

É evidente aqui a justaposição dos temas gestão e financiamento, mas especificamente quanto ao financiamento, a forma de aplicação do orçamento público é interessante de ser observada no exemplo australiano:

Nas áreas em que não é viável a competição dentro do mercado, talvez seja possível promover a concorrência pelo mercado: os governos podem contratar a prestação de serviços com firmas privadas, selecionadas mediante a licitação. Hoje em dia a terceirização é muito comum em muitos países industrializados. Na Austrália, o Estado de Victória proporciona um exemplo particularmente interessante cada conselho local contrata com terceiros, por meio de concorrências públicas, a execução de pelo menos metade do seu orçamento anual, incluindo complexos serviços de atenção comunitária. (idem, p. 93).

O crescimento das despesas relativas a serviços de terceiro será tomado aqui como um redimensionamento do Estado que responde às teses do pólo à direita, em que a questão do financiamento procura responder à necessidade de diminuição do aparelho do Estado como

solução para sua ineficácia. Entre os exemplos dessa estratégia na educação podem-se retomar as indicações acerca dos *vouchers* e das subvenções sociais para entidades comunitárias e filantrópicas – mais presentes no Brasil –; ainda, pode-se acrescentar a terceirização de atividades-meio como fornecimento de merenda segurança e serviços de limpeza das escolas públicas.

Tais estratégias têm, ainda, relação direta com a normatização do orçamento público brasileiro que, por exemplo, primeiro com a Lei Camata e depois com a Lei de Responsabilidade Fiscal institui um teto de gastos com pessoal de 60% do orçamento [um pouco menos quando descontados os recursos para o Legislativo], como apresentado no capítulo 1. Tal normatização tem impacto importante numa área como educação em que o maior insumo é pessoal. Muitos estudos de custo-aluno demonstram que a maior despesa em escolas é com pessoal, docente e de apoio (VERHINE, 2006; PARO, 1982), e também os estudos acerca da qualidade de ensino demonstram que a qualificação e as condições de trabalho docentes são determinantes na melhoria da qualidade da escola. Desta forma, a definição do teto de gastos em geral no funcionalismo colide com a construção de uma política educacional de qualidade quando os critérios são, *a priori*, de enxugamento da máquina pública à revelia da especificidade das políticas sociais.

Uma perspectiva de esquerda para tratar o gasto público precisaria rearticular a eficiência do Estado, o disciplinamento do investimento em pessoal com a natureza das políticas sociais. Trata-se de superar a discussão do custo do Estado para a discussão do sentido do Estado: “A reforma do Estado que se organiza e evolui com os olhos nos direitos, no bem estar e na emancipação da população é essencialmente uma reforma da política, o prolongamento de uma reforma democrática e social, concebida como parte de uma modificação nas relações entre o Estado e a sociedade civil”. (NOGUEIRA, 2004, p. 191).

Rearticular o sentido do Estado passa pelo disciplinamento do uso dos recursos e pela melhora do controle externo do uso desses recursos, para o que contribuem instâncias participativas, como conselhos e o orçamento participativo, e instâncias com autonomia de investigação dos dirigentes públicos como o Ministério Público. Tais mecanismos novamente colocam, no campo do uso dos recursos, a necessidade da dimensão republicana da responsabilidade com os bens públicos.

O último desdobramento da política de financiamento é a questão da aplicação descentralizada de recursos, que à direita pode coincidir com a forma de repasse de recursos a instituições privadas via subvenção social, mesmo quando estejam articuladas à idéia de dotar as escolas de autonomia. À esquerda, tal procedimento pressupõe mais articulação com a

possibilidade de deliberação acerca do projeto pedagógico da escola a partir da viabilização financeira das decisões da comunidade escolar.

A idéia de dotar as escolas de autonomia de gestão financeira pode ser flagrada em várias propostas de democratização da educação, conforme indicado no início deste capítulo. A título de exemplaridade dos extremos em que a descentralização de recursos está imersa, tomar-se-á o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) analisado por Peroni e Adrião (2007) e, de outro lado, um programa municipal de repasse de recursos denominado Suprimento de Fundo, conforme apresentado pela Secretaria Municipal de Educação de São Carlos.

O programa PDDE foi criado em 1995 pelo MEC e é gerido pelo FNDE, consiste no repasse de recursos para “escolas públicas do ensino fundamental, das redes estadual e municipal e as escolas de educação especial mantidas por organizações não-governamentais sem fins lucrativos”. (PERONI & ADRIÃO, 2007, p. 49). A grande questão neste programa de repasse de recursos federais diretamente para as escolas está na criação de “unidades executoras” para receber tais recursos; tais unidades, via de regra APMs ou similares, constituem-se em entes privados, juridicamente constituídos que podem celebrar convênio com o FNDE. As autoras realizaram ampla pesquisa sobre os efeitos do programa na gestão da escola pública e indicam como implicações destes:

A administração de recursos financeiros por meio das UExs [unidades executoras] pode ser entendida como uma particularidade importante do processo de instauração de um novo padrão de gestão nas escolas, pois se trata de responsabilizar uma entidade paralela à estrutura estatal por decisões políticas significativas para o funcionamento da escola, uma vez que lida com a definição do uso dos recursos disponíveis para a implementação de projetos, alterações nos espaços físicos, formação de pessoal e outras ações. Cabe lembrar, ainda, que as UExs podem captar recursos. (Idem, p. 55).

Novamente o que se encontra é uma intersecção entre gestão e financiamento. A ponta financiamento tem como característica, que aqui esta se tomando como expressão do pólo à direita, uma possibilidade de captação de recursos complementares, ou não, aos recursos públicos para a manutenção da escola. Este programa federal foi indutor, ainda segundo Peroni e Adrião, da ampliação desse formato de repasse de recursos para escolas em muitas redes municipais e estaduais no Brasil. No caso paranaense este formato predomina nas redes municipais, ao contrário, na rede estadual, que já contava com programa de repasse anterior a 1995, o formato não é adotado.

Tal pulverização de programas tem inclusive impacto no acompanhamento de contas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que em Resolução de 2006 regulamentou o

acompanhamento “das transferências voluntárias estaduais e municipais repassadas às entidades da Administração Pública, ou às entidades privadas sem fins lucrativos” (PARANÁ, 2006, p. 1); o caso dos programas municipais de repasse de recursos para escolas via convênios com associações está contido nessa resolução como: “subvenção social, a transferências de recursos públicos a entidades públicas ou privadas de caráter assistencial, educacional ou cultural, sem finalidade lucrativa, com o objetivo de cobrir despesas de custeio”. (idem, artigo 2.º). A resolução do TCE PR disciplina os repasses voluntários e a fiscalização por parte do Tribunal das entidades receptoras dos convênios, o que faz com que, por ora, não haja mais polêmicas sobre esse formato de repasse de recursos para as APMs no estado.

No caso da rede estadual, assim como o caso do programa do município de São Carlos, não se constitui uma relação entre o poder público e uma instituição privada para representar a escola. O programa da rede estadual já foi apresentado na discussão da democratização da rede paranaense nas gestões do PMDB na década de 1980 (Programa Fundo Rotativo); toma-se agora como caso exemplar⁵⁹ o programa Suprimento de Fundo de São Carlos, os recursos também eram destinados à despesas de custeio, repassados diretamente as escolas por uma “conta corrente bancária aberta sob responsabilidade do/a Dirigente da Unidade Escolar” (SÃO CARLOS, 2001, p. 4), portanto sem a figura de convênio e sem a triangulação dos recursos públicos entre poder público- entidade privada-escola pública.

Outra característica que coloca os programas PDDE e Suprimento de Fundo em pólos opostos é o montante de recursos. O PDDE repassa recursos em cotas fixas por porte de escolas uma vez por ano; muitos programas decorrentes deste tomam como critério de repasses de recursos um per capita, este é definido a partir dos recursos orçamentários disponíveis para o custeio da escola. No caso do programa de São Carlos o programa prevê repasses de R\$1.000,00 por suprimento, com a indicação que “as despesas efetuadas pelas unidades escolares devem obedecer ao princípio da necessidade e das normas estabelecidas” (SÃO CARLOS, 2001, p. 8), esta forma não limita o repasse de recursos ao número de alunos e, potencialmente, pode possibilitar que a escola discuta suas necessidades a partir do projeto pedagógico. Certamente, é preciso estudos sobre o funcionamento de tal formato de programa para analisar os impactos das necessidades das escolas no orçamento municipal, principalmente quando e se as escolas aprendem a gerir o recurso segundo suas necessidades.

⁵⁹ Exemplar aqui não tem sentido valorativo.

O último âmbito da política educacional, a ser aqui analisado, refere-se à política para os profissionais da educação, este tem como desdobramentos os planos de carreira e as formas de contratação dos profissionais. Quanto aos planos de carreira, à esquerda estes se apresentam mais articulados à valorização dos profissionais, com ênfase na valorização da qualificação e do envolvimento com o projeto da escola; à direita, ainda que também como valorização dos profissionais, a ênfase está no desempenho e uma forte articulação com a disponibilidade orçamentária em si mesma. Quanto às formas de contratação, quando esta obedece à lógica da ampliação de quadros do serviço público, gera direitos trabalhistas e estabilidade dos quadros de profissionais, parece se coadunar com o pólo à esquerda; já quando articulada à idéia de enxugamento do Estado implica terceirização e precarização das formas de contratação, coaduna-se com o pólo à direita.

Aqui a grande questão parece estar em quanto uma valorização do profissional da educação deve se aproximar do que é valorização para o mercado de trabalho em geral, via competição e premiação dos melhores, e quanto a valorização implica articulação ao projeto pedagógico e ao compromisso necessário do profissional da educação com a natureza mesma de seu trabalho: a formação humana.

Ainda que, desde pelo menos a década de 1970, se proponha na legislação brasileira a regulamentação da carreira de professores via Estatuto do Magistério (MELCHIOR, 1987), e que isso tenha sido reforçado na Constituição de 1988 com a exigência de planos de cargos, carreiras e salários, isto ainda não é universal nas redes de ensino brasileira.

Morduchowicz (2002), em coletânea da UNESCO sobre financiamento da educação na América Latina, sintetiza as características da carreira docente do ponto de vista da discussão econômica:

Se as velhas estruturas salariais e de carreiras profissionais docentes ainda se encontram vigentes, isso se deve, em boa parte, à dificuldade de se encontrarem mecanismos com vantagens para substituí-los. Sobre estas estruturas, pode-se afirmar que: (a) são objetivas e, portanto, não estão sujeitas a arbitrariedades por parte de nenhuma autoridade; (b) o salário é previsível já que, a partir do ingresso na carreira, pode-se conhecer o que se ganhará no futuro; (c) sua administração e compreensão por parte dos docentes é simples; e (d) reduzem, quando não eliminam, a competição entre docentes (ainda que, é certo, tampouco oferecem mecanismos que favoreçam a cooperação entre eles). (MORDUCHOWICZ, 2002, p. 122).

O mesmo autor acrescenta nessa caracterização as principais críticas que levam a constituição de propostas que rompem com a idéia de carreira em nome da incorporação de mecanismos de incentivo à produtividade:

Em síntese, a estrutura salarial e a carreira profissional não oferecem estímulos, promovem o igualitarismo e desestimulam, por omissão, a iniciativa do docente. Devido a essas críticas, durante os últimos anos, começou a se enfatizar a necessidade de se relacionar os salários (não só dos professores) com seu desempenho. Segundo o paradigma teórico dominante em economia, todos os salários deveriam ser “pagos por mérito” ou produtividade. (idem, p. 123).

Para o autor as experiências de pagamento por incentivos e as análises destas experiências não têm comprovado que o incremento econômico via competição gera necessariamente melhoria de qualidade de ensino.

Em outro texto, na mesma coletânea, Espínola comenta os argumentos de Morduchowicz indicando, como exemplo, o caso chileno. No Chile incentivos econômicos a docentes foram implementados a partir de 1996 e, ainda que com resistências iniciais, tal mecanismo passou a ser aceito e entendido como legítimo a partir do terceiro ano de sua implementação, segundo esta autora: “O fato dos docentes melhorarem seu desempenho se apóia sobre um claro sinal do sistema, que define o que se entende por bom desempenho, seja pontualidade, assiduidade, aparência (gravata), companheirismo, ou que seus alunos obtenham bons resultados nas avaliações de currículo.” (ESPÍNOLA, 2002, p. 148). Tal forma de enfrentar o problema de que a estrutura de carreira única não oferece estímulos para os docentes incorre no equívoco de simplificar o debate do que é substantivo no trabalho docente. Quando se define o que se espera do professor de forma um tanto quanto simplificada, como nos exemplos dados por Espínola, a aproximação da valorização docente à valorização usual de mercado é fácil, entretanto, não responde ao debate sobre o que é uma educação de qualidade.

Stephen Ball discute os efeitos das reformas na Inglaterra sobre a prática e profissão docente e problematiza a introdução de exigências de produção típicas de mercado na área educacional – o que o autor chama de *performatividade* (BALL, 2005) – que nem sempre leva aos melhores desempenhos, ao contrário pode apenas levar o professor à perda da segurança sobre o que é sua profissão:

Em essência, performatividade é uma luta pela visibilidade. A base de dados, a reunião de avaliação, a análise anual, a elaboração de relatório, a publicação periódica dos resultados e das candidaturas à promoção, as inspeções e a análise dos pares são os mecanismos da performatividade. O professor, o pesquisador e o acadêmico estão sujeitos a uma miríade de julgamentos, mensurações, comparações e metas. Informações são coletadas continuamente, registradas e publicadas com frequência na forma de rankings. O desempenho também é monitorado por análises dos pares, visitas locais e inspeções. (...) No entanto, paralelamente a esses esquemas de classificação e comparação, há um alto grau de incerteza e instabilidade. A percepção de ser constantemente avaliado de diferentes formas, por

diferentes meios, de acordo com diferentes critérios, por diferentes agentes e órgãos. Há um fluxo de novas necessidades, expectativas e indicadores que nos obriga a prestar contas continuamente e a ser constantemente avaliados. Tornamo-nos ontologicamente inseguros: sem saber se estamos fazendo o suficiente, fazendo a coisa certa, fazendo tanto quanto os outros, fazendo tão bem quanto os outros, numa busca constante de aperfeiçoamento, de ser melhor, ser excelente, de uma outra maneira de tornar-se ou de esforçar-se para ser o melhor – a infindável procura da perfeição. (idem, p. 548).

Novamente há uma interface entre os âmbitos da política educacional, certamente esta descrição de Ball relaciona-se com uma concepção de avaliação e com formas de financiamento da educação. O caso já indicado anteriormente do processo de avaliação de escolas em Teresina, com incentivos para docentes e depois para escolas, a partir dos resultados de avaliação, é demonstrativo que tal proposição, de uma valorização do professor não pela carreira em geral, mas pela introdução de incentivos, é algo presente na gestão educacional brasileira atual, ainda que não seja predominante.

O enfrentamento dessa questão à esquerda implica reiteração de mecanismos de disciplinamento da carreira dos profissionais da educação que se articulem com a especificidade do trabalho docente. Assim, carreiras que possibilitem aos professores vínculos com uma única escola, que diminuam a rotatividade de quadros, que incorpore tempo para atividades de estudo, planejamento individual e coletivo e que valorize a qualificação contínua dos docentes (CAMARGO, *et al.*, 2006) são ainda desafios para incrementar a qualidade dos profissionais que atuam na escola e criar clima de cooperação propício ao trabalho escolar.

Em síntese, este capítulo buscou organizar o debate sobre a política educacional recente. Longe de esgotar os temas aqui apresentados, a intenção era de mapear o debate buscando demonstrar que as opções de ação do poder público estão sempre imbuídas de possibilidades de radicalizar um projeto educacional gerencial ou um projeto educacional que sustente práticas emancipatórias, que nesta tese tem sido traduzido como um projeto à direita ou à esquerda, respectivamente.

Neste capítulo a idéia era diferenciar, dicotomizar o olhar, visto que se tem clareza que na análise das experiências concretas uma dicotomia absoluta não se confirma. Os processos sociais incorporam as reivindicações, as divergências, as propostas de diferentes matizes de forma dinâmica e muitas vezes contraditória, a partir de determinações variadas. Assim este esforço por dicotomizar aqui tem o intuito de possibilitar a análise dos casos a seguir não como espelhos, pelo contrário, como prática sociais que dialogam com as dicotomias de forma concreta e nem sempre coerente. Por isso, se aqui se dicotomizou, a seguir o esforço

será por perceber a política educacional concreta no diálogo com proposições e construções de práticas que nascem nos pólos divergentes, mas que na vida dos sistemas municipais de ensino se articulam como parte de trajetórias específicas em cada cidade. Trata-se de pensar a política municipal concreta como resultado da tensão entre projetos antagônicos mediados pelos sujeitos em ação nas redes de ensino.

Na pesquisa de campo realizada nesta tese, que será apresentada a seguir, não foi possível tomar todo este conjunto de âmbitos e desdobramentos da política educacional. Para procurar manter certo rigor na análise dos casos optou-se por centrar a discussão no âmbito do acesso, da gestão e do financiamento da educação. O trabalho de campo em duas cidades paranaenses, administradas por partidos escolhidos por seu potencial de exemplaridade à direita e à esquerda do espectro político brasileiro, foram Londrina, na gestão do Partido dos Trabalhadores, e Curitiba, na gestão do Partido da Frente Liberal.

CAPÍTULO 4: LONDRINA E CURITIBA: UMA APRESENTAÇÃO DOS CASOS.

A proposta deste capítulo é fazer uma apresentação de cada rede municipal considerando as características socioeconômicas gerais dos municípios, as condições das finanças municipais; a constituição das redes municipais e as condições atuais de oferta e, finalmente as características gerais da gestão 2001-2004, objeto de estudo desta tese.

4.1 Características gerais do município de Londrina.

A gestão escolhida aqui como representativa de uma perspectiva de esquerda é a da cidade de Londrina no período 2001-2004, que tinha à frente o prefeito Nedson Micheleti do Partido dos Trabalhadores. Esta gestão foi eleita numa coligação entre PT, PPS, PC do B e PAN, tendo disputado o segundo turno com um candidato da coligação PPB, PDT, PRTB e PSC encabeçada por Homero Barbosa Neto. Com o advento do mecanismo da reeleição, o prefeito Micheleti foi reconduzido em 2004, para um novo mandato no período 2005-2008, numa nova coligação integrada por PTN, PSC, PCB, PL, PAN, PHS e PC do B (tabela 1, anexo 2). Esta não é a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores na cidade, em 1992 o então petista Luis Eduardo Cheida foi eleito e administrou a cidade por quatro anos, os dados do Tribunal Superior Eleitoral informam que, em 2000, Cheida disputou novamente a eleição, então pelo PMDB, mas perdeu o pleito.

É interessante destacar que a cidade já havia sido administrada pelo MDB, em 1972, José Richa havia sido eleito prefeito da cidade num momento em que o Movimento Democrático Brasileiro representava a oposição legalizada ao regime militar. José Richa⁶⁰ foi posteriormente um importante governador do estado no período de abertura. Apesar de a cidade ter na sua história certa pluralidade de grupos políticos e ter escolhido candidatos diferentes do PT por duas vezes, isto não significa necessariamente uma exceção à tradição política brasileira, pois quando se levanta o rol de prefeitos da ditadura até o início dos anos 2000, a mobilidade das figuras no cargo majoritário municipal não é tão grande e há certa repetição de prefeitos eleitos, fato similar a outras cidades.

Observe-se que após o governo de José Richa, a cidade foi governada por Antonio Casemiro Belinatti (1977-1982), José Del Ciel (1982-1983) devido à saída do prefeito para concorrer a outro cargo; Wilson Rodrigues Moreira (1983-1988); novamente Antonio Casemiro Belinatti (1989-1992); Luiz Eduardo Cheida (1993-1996); mais uma vez Antonio

⁶⁰ No capítulo 3 apresentou-se algumas características do governo Richa no Estado do Paraná na década de 1980.

Casemiro Belinatti (1997- 2000). Em 2000, Belinatti teve o mandato cassado pela câmara de vereadores, após processo na justiça, por mal versação do dinheiro público, assumiu interinamente o governo Jorge Scaff. Em resumo, entre 1972 e 2004, a cidade teve oito prefeitos em seis gestões, destas gestões três (12 anos) foram ocupadas pela mesma pessoa. Destaca-se isto apenas para alertar que não está se tomando aqui a experiência de Londrina como algo que decorre de uma cultura política completamente diferenciada do conjunto dos municípios brasileiros, apesar de a eleição do MDB em 1972 e do PT no início da década de 1990 poder ser indicador de certa abertura da cidade às proposições mais à esquerda para a política municipal.

Londrina fica na região norte do Paraná, região de ocupação mais tardia do estado. É hoje a segunda cidade em termos populacionais com 488.287 habitantes, se considerada a estimativa do IBGE para 2005, ou 447.065, segundo resultado do Censo de 2000. Em termos de Produto Interno Bruto, Londrina está entre as cinco cidades com maior aporte de recursos no estado e é a terceira cidade em termos per capita –R\$ 8.620,00, em 2003(IPARDES⁶¹) –, com um índice de Gini, que mede a desigualdade na distribuição de renda, de 0,58 (IPARDES), o que revela uma cidade com alta concentração de renda.

Tabela 4.1: Produto Interno Bruto (PIB) Municípios do Paraná – 2000-2003

Nome	Produto Interno Bruto (PIB) Municipal - R\$ de 2000 (mil) - Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional			
	2000	2001	2002	2003
Curitiba	12.978.341,74	12.725.703,18	11.830.449,34	11.568.328,00
Araucária	3.435.594,39	3.731.402,87	3.892.861,89	4.638.693,00
São José dos Pinhais	3.764.687,74	4.356.114,04	3.876.476,97	3.691.851,65
Londrina	3.063.082,18	3.012.495,34	3.001.387,98	3.056.461,67
Foz do Iguaçu	3.660.262,34	3.291.727,40	3.167.071,03	2.860.120,69
Ponta Grossa	2.025.204,08	2.185.478,76	2.400.462,32	2.419.181,10
Paranaguá	1.675.084,72	2.258.822,05	1.742.636,71	2.222.168,58
Maringá	2.317.868,93	2.197.992,17	2.315.063,56	2.215.336,11

Fonte: IPEADATA. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acessado em 02 de maio de 2006.

Antes de analisarmos a gestão Micheleti propriamente, procurar-se-á apresentar o contexto municipal em termos gerais quanto às possibilidades institucionais de participação e gestão da cidade, assim como a estrutura educacional existente, pois muitas das condições institucionais para participação na educação podem decorrer da história da cidade que tendem a estar potencializadas numa administração de esquerda.

⁶¹ Informações do perfil municipal elaborado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, disponível em www.ipardes.gov.br.

No primeiro capítulo deste trabalho apresentou-se elementos que caracterizam a autonomia municipal, sendo o primeiro deles a existência de Lei Orgânica Municipal⁶². Assim interessa destacar aqui algumas características deste instrumento legal na cidade, principalmente, naqueles aspectos que se relacionam aos mecanismos de participação e à organização da educação municipal.

Considerando primeiro a questão da participação, a Lei Orgânica Municipal de Londrina, no seu capítulo III, dispõe sobre as formas de efetivação da soberania popular, regulando para o âmbito municipal os mecanismos de participação previstos na Constituição Federal. Na cidade plebiscitos e referendos dependem da iniciativa do Legislativo: “O plebiscito ou referendo será convocado mediante decreto-legislativo proposto por no mínimo um terço dos membros da Câmara e aprovado por maioria absoluta dos Vereadores”. (LONDRINA, 1990). E os projetos de iniciativa popular poderão ser apresentados segundo as seguintes regras:

Art. 9º A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros à Câmara Municipal, subscrito por no mínimo 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município. § 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto. § 2º O projeto de que trata este artigo não poderá ser rejeitado por vício de forma, devendo a comissão competente da Câmara providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. § 3º Cumpridas as exigências para a apresentação, o projeto seguirá a tramitação estabelecida no Regimento Interno da Câmara. (LONDRINA, 1990).

A LOM estabelece ainda a possibilidade da criação de conselhos que “constituem-se em organismos representativos, criados por lei específica, com a finalidade de auxiliar as ações e o planejamento das políticas a serem implementadas nas áreas de sua competência”. (LONDRINA, 1990, art. 64).

No capítulo destinado à educação no município, uma das alterações recentes na LOM deve-se a criação do Sistema Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação nos seguintes termos: “O Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, consultivo e deliberativo criado e regulamentado por lei, integra o sistema de municipal ensino”. (LONDRINA, 2000, Art. 165).

A LOM reafirma os princípios gerais previsto na Constituição Federal:

- I – igualdade de condições para o acesso à escola e à permanência nela;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

⁶² Como este estudo tem como proposta a análise comparativa, organizou-se um quadro comparativo (anexo 3) de algumas diferenças entre a LOM de Londrina e Curitiba para facilitar a visualização do leitor.

- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade.

Define a composição do sistema municipal de educação:

- § 1º O Município organizará, em regime de colaboração com a União e o Estado, seu sistema de ensino.
- § 2º O Município atuará prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.
- § 3º O Município e o Estado definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

E define suas responsabilidades com a oferta educacional, repetindo o previsto na lei nacional, mas incluindo nos programas suplementares o atendimento à educação infantil e especificando ações de assistência à saúde do educando:

- O dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de:
- I - Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;
 - II - atendimento à Educação Infantil em creches e escolas;
 - III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV - oferta de ensino regular noturno, adequado às condições do educando;
 - V - atendimento ao educando na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, mediante programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- ...
- § 4º A assistência à saúde do educando, referida no inciso V deste artigo, assegurará, obrigatoriamente: a) exames médicos bimestrais; b) vacinação contra moléstias infecto-contagiosas; inspeção sanitária nos estabelecimentos de ensino. (LONDRINA, 2000, Art. 157).

Para o financiamento da educação, a LOM prevê a aplicação do mínimo constitucional, 25% dos recursos de impostos vinculados à MDE.

De modo geral a LOM indicou as possibilidades institucionais de participação e, no caso específico da educação, instituiu organização do sistema de ensino próprio o que é uma opção facultada ao município. A aprovação das alterações na Lei Orgânica, especialmente definindo a criação do Sistema Municipal de Ensino e a criação do Conselho Municipal de Educação⁶³ deu-se em 2000, as mudanças são anteriores à gestão petista. Todavia a regulamentação desses institutos foi feita na gestão que será aqui analisada. A concepção

⁶³ Um Conselho Municipal de Educação já havia sido criado em Londrina em 1964 apesar de não ter tido nenhuma atuação na cidade, segundo Cesar: “Inspirado nos modelos norte-americanos (...), órgão consultivo do Governo Municipal que tinha como objetivo emitir o parecer e sugerir medidas sobre questões do ensino. Não se tem conhecimento de que este ‘Conselho’ tenha desenvolvido qualquer atividade”. (CESAR, 1976, p.75)

apresentada neste processo, assim como, o próprio processo de negociação da legislação, parece se constituir em bons sinalizadores na análise da concepção de gestão incorporada à política educacional municipal.

O segundo elemento que caracteriza a autonomia municipal é a capacidade financeira da cidade. Para isso tomaremos as contas municipais da gestão em debate, período 2001-2004, de forma a possibilitar algumas reflexões sobre tendências gerais do município.

A tabela 4.2 apresenta o movimento da receita de impostos no período, observa-se que em termos reais há um crescimento de 29% da receita total decorrente de crescimento das transferências do Estado (37%), das transferências da União que tiveram crescimento de 28% e da receita de impostos próprios que cresceu em 40%, sendo que multas e juros e a receita da dívida ativa tiveram decréscimo no período.

Tabela 4.2: Resumo de receitas de impostos inclusive transferências – Londrina 2000-2004 (valores reais – INPC⁶⁴ 12/2006)

Resumo – receitas	2001	2002	2003	2004
Impostos próprios	69.074.050,44	87.427.879,99	96.841.281,07	96.757.570,96
Multas e juros de mora	1.153.086,85	845.931,77	900.682,82	1.041.646,18
Outras receitas patrimoniais	0,00	0,00	4.842.704,43	0,00
Receita da dívida ativa	16.632.924,14	15.345.055,50	4.998.293,44	14.518.714,95
Transferências da União	39.010.742,84	36.150.525,37	37.217.727,06	42.667.032,26
Transferências do Estado	83.138.609,82	86.135.750,87	85.644.148,00	114.260.082,65
Total da receita de impostos	209.009.414,09	225.905.143,51	230.444.836,82	269.245.046,99

Fonte: LONDRINA, Balanço orçamentário anual: 2001; 2002; 2003; 2004.

A receita de impostos própria, nos quatro anos analisados, representou, respectivamente, 33%, 38%, 42% e 35% do total da receita de impostos, o que demonstra certa capacidade de o município planejar sua ação, já que não depende completamente das receitas de transferências, ainda que estas sejam importantes. A tabela 4.3 demonstra que a cidade apresentou déficit decrescente na relação entre receita e despesa no período, com um crescimento de 14% no total geral da receita, que inclui outras fontes além de impostos, e redução da despesa em 21%. Ainda que a redução seja descontínua, maior entre 2001-2003 e menor em 2004, ano eleitoral. A diminuição do déficit foi de 60% no período, o que pode ter relação com as políticas de ajuste fiscal introduzidas pela LRF, conforme discutido no primeiro capítulo desta tese. Mas também pode ter relação com a forma de tratar as contas públicas, pois é recorrente entre as administrações do PT o saneamento inicial das condições financeiras das cidades que administra.

⁶⁴ Índice Nacional de Preços ao Consumidor, calculado pelo IBGE: 1,4625434 (2001); 1,2994584 (2002); 1,152458 (2003); 1,0893159 (2004). A atualização é obtida pela multiplicação dos valores nominais retirados dos balanços municipais pelo INPC anual. Optou-se pelo INPC de dezembro de 2006 para coincidir com o ano fiscal.

Tabela 4.3: Resumo receita e despesa – Londrina 2000-2004(valores reais/ INPC 12/2006)

	2001	2002	2003	2004	Cresc.
Total da receita	294.344.180	331.617.040	301.894.231	334.906.993	14
Total da despesa	557.202.360	420.383.965	410.821.477	438.925.681	(21)
Déficit/superávit	-262.858.180	-88.766.925	-108.927.245	-104.018.688	(60)

Fonte: LONDRINA, Balanço orçamentário anual: 2001; 2002; 2003; 2004.

O acompanhamento público das contas municipais é realizado seguindo os parâmetros nacionais da Lei de Responsabilidade Fiscal, com audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores. A cidade conta ainda com um Conselho de Contribuintes criado no âmbito do código tributário municipal em 1997. Este Conselho é um órgão de recurso dos contribuintes em relação à cobrança de tributos municipais. Apesar de possuir um caráter administrativo, tem entre as suas atribuições a possibilidade de sugerir mudanças no sistema tributário da cidade, como definido no Regimento Interno do Conselho:

Art. 11º O Conselho de Contribuintes é competente para: julgar, em Segunda Instância, recursos voluntários sobre tributos municipais; julgar pedidos de esclarecimentos de suas decisões, quando estas se afigurarem omissas, contraditórias ou obscuras; deixando de acolhê-los, quando forem intempestivos, manifestamente protelatórios ou visarem, indiretamente, à reforma de decisão; sugerir, aos Órgãos da Administração Municipal, medidas tendentes ao aperfeiçoamento do sistema tributário municipal; solicitar diligência nos processos, ordenando perícias, vistorias, prestação de esclarecimentos e suprimientos de nulidades, indispensáveis à perfeita apreciação das questões suscitadas nos recursos; solicitar pessoal e material necessário ao atendimento dos serviços de expediente; resolver as dúvidas suscitadas pelo Presidente ou pelos Conselheiros sobre a ordem dos serviços, a interpretação e execução de leis e regulamentos. (LONDRINA, 1998).

Além desses procedimentos, a gestão do PT instituiu a discussão do orçamento com a população por meio da prática do orçamento participativo, que será apresentada quando tratar-se da gestão Micheleti.

Quanto ao perfil geral da despesa municipal, a tabela 4.4 apresenta a distribuição de gastos municipais nas maiores funções, uma vez que houve diminuição do déficit, isto implicou diminuição de gastos na maioria das áreas da prefeitura. A maior diminuição foi na função Administração.

Tabela 4.4: Despesas por função Londrina 2001-2004 (valores reais/ INPC 12/2006).

Funções	2001	2002	2003	2004	CRESC.
Administração/ planejamento	98.666.190	37.328.753	40.024.482	45.723.566	(54)
Assistência Social	5.725.094	11.509.303	16.194.534	17.012.583	197
Cultura	-	4.818.503	8.704.398	7.051.890	
Educação	94.760.738	87.763.230	89.995.066	90.247.486	(5)
Gestão Ambiental	-	802.758	4.750.590	11.002.090	
Legislativa	9.065.049	9.068.997	9.676.037	10.197.639	12
Saúde	251.170.389	166.729.609	157.863.697	170.973.195	(32)
Transporte	12.638.867	3.466.955	3.918.357	-	(100)

Urbanismo	10.113.529	26.867.917	28.064.757	53.366.138	428
Judiciário	2.301.645	1.583.677	1.676.878	1.827.128	(21)
Defesa nacional	-	48.337	79.970	54.758	
Segurança pública	5.476.747	7.823	2.460.195	1.531.567	(72)
Previdência	-	15.322.094	15.196.698	43.622.155	
Trabalho	2.571.099	1.328.059	1.740.807	1.849.307	(28)
Direito e cidadania	-	881.997	1.348.738	1.685.821	
Agricultura	1.611.066	5.746.613	5.327.005	4.743.174	194
Indústria	7.964.695	-	1.743.669	180.826	(98)
Comércio	-	-	-	580.072	
Desporto e lazer	-	731.960	-	3.670.868	
Encargo especiais	-	14.857.144	11.018.124	8.713.351	

Fonte: LONDRINA, Balanço orçamentário anual: 2001; 2002; 2003; 2004 OBS: 2001 funções agregadas - Educação e cultura; saúde e saneamento; assistência e previdência; habitação e urbanismo.

Ainda que com diminuição do total de investimento, as áreas de educação e saúde mantiveram-se como as que tinham maior participação percentual no total da despesa da cidade no período. Educação representou 19% da despesa total em 2004 e saúde 36%, observe-se no caso da saúde que o total de despesas incorpora as transferências do SUS, por isso a aplicação na função é maior que a aplicação em educação, apesar de esta última ter uma vinculação orçamentária maior⁶⁵. Entre as áreas que mais tiveram retração nos investimentos, estiveram transporte, administração e segurança pública. Os maiores aumentos de investimento estiveram em urbanismo, que podem ter agregado gastos com saneamento, por exemplo; houve crescimento significativo também nos gastos com assistência social e agricultura. Os gastos com o legislativo cresceram em 12% no período.

Em relação ao financiamento da educação, os recursos de que o município dispôs entre 2001 e 2004 tinham a seguinte distribuição quanto à origem (tabela 4.5):

Tabela 4.5: Receita para educação Londrina 2001-2004 (valores reais – INPC 12/2006)

A) Receitas de Impostos e Transferências (25%)	2001	2002	2003	2004
Receitas Próprias	21.715.015,36	25.904.716,82	26.895.740,44	28.079.483,02
Receitas de Transferências da União	9.752.685,71	9.037.631,34	9.304.431,77	10.666.758,06
Receitas de Transferências do Estado	20.784.652,46	21.533.937,72	21.411.037,00	28.565.020,66
Total	52.252.353,52	56.476.285,88	57.611.209,20	67.311.261,75
B) RECURSOS ADICIONAIS (APLICAÇÃO 100%)				
Convênios e Outros	0,00	1.291.673,07	3.513.083,61	9.413.637,44
Fundef (recursos recebidos a maior)	12.660.380,27	13.539.053,43	15.054.398,93	12.414.823,85
Aplicações financeiras do Fundef	915.854,34	978.940,10	1.439.676,84	386.602,40
Total geral dos recursos adicionais	13.576.234,61	15.809.666,60	20.007.159,38	22.215.063,69
Total geral das receitas (a + b)	65.828.588,13	72.285.952,48	77.618.368,59	89.526.325,44

Fonte: LONDRINA, Balanço orçamentário anual: 2001; 2002; 2003; 2004.

⁶⁵ Para os municípios, a vinculação orçamentária para a saúde é de 15% da receita de impostos e transferências.

Observe-se que, apesar de o município dispor de recursos próprios decorrentes dos impostos e transferências, os recursos disponibilizados pelo Fundef no período são significativos, representaram 24% da receita vinculada de impostos em 2001 e 2002; 26% em 2003 e caíram para 18% em 2004. Na origem denominada convênios e outros na tabela 4.5, a maior parte dos recursos era proveniente dos repasses do Salário Educação e do Convênio da Alimentação Escolar, ainda assim esta fonte teve crescimento considerável no período.

A análise dos gastos em educação especificamente será feita no capítulo 5 de forma comparativa. Para avançar na apresentação do caso Londrina, passar-se-á a apresentação da rede municipal de ensino, o que de certa forma representa aqui o terceiro elemento de caracterização da autonomia municipal, qual seja, a responsabilidade sobre questões de interesse local, ou a capacidade de gerir o que lhe é próprio.

4.2 Características gerais da Rede Municipal de Ensino de Londrina

A origem da rede municipal de ensino de Londrina é anterior aos processos de municipalização da matrícula por indução do governo estadual paranaense na segunda metade dos anos 1980. Segundo Zênite T. Cesar (1976), a história da educação municipal, até os anos 1970, pode ser dividida em três fases: implantação, estruturação e consolidação da rede. A cidade de Londrina é relativamente nova, fundada em 1932, viveu uma expansão demográfica significativa na década de 1950. Em termos de oferta de educação, “na década de 40 percebe-se o início da formação de uma Rede Escolar Municipal, ainda muito modesta, mas imposta pela necessidade da própria sociedade”. (CESAR, 1976, p.51). Na fase de implantação, que foi da fundação da cidade até o fim da década de 1940, a demanda por vagas resultou numa expansão de escolas rurais e, via de regra, sem distribuição planejada de tais vagas, apenas uma escola urbana foi criada por iniciativa do Poder Legislativo.

A segunda fase estendeu-se até a década de 1960 e foi marcada pelos debates na imprensa e na Câmara de Vereadores sobre a falta de vagas na cidade (CESAR, 1976). Nesse período foi organizada a estrutura administrativa da rede municipal com a criação do Departamento de Educação e Assistência Social, entretanto a maior parte das decisões sobre a ação municipal em educação era tomada diretamente pelo prefeito:

Além das dificuldades, consideradas de maior importância, pode-se ainda relatar as advindas da falta de autonomia administrativa do Departamento de Educação e Assistência Social que era ligado diretamente ao prefeito. Apesar de existir um Diretor do Departamento de Educação, coisas de menos importância tinham que ser resolvidas pela autoridade máxima do executivo, como por exemplo: para troca de turno de trabalho de professor era necessário uma ordem expressa do Prefeito. (CESAR, 1976, p.82).

Para viabilizar a expansão procurada pela população, a prefeitura recorreu à exigência de doação de terrenos para equipamentos públicos aos proprietários que solicitavam autorização para novos loteamentos; a expansão dos prédios possibilitou a expansão da matrícula e exigiu novas contratações o que aprofundou os problemas de qualidade do ensino oferecido devido ao grande contingente de professores leigos e a baixa remuneração em geral: “os salários reais foram reduzidos em aproximadamente 50% e o número de professores aumentando em pouco mais de 100%, ter-se-á uma despesa com educação praticamente constante entre 1951 e 1963”.(idem, p.78).

Na fase de consolidação da rede municipal, a autora supra não apresenta uma análise conclusiva, porque esta coincidia com o período em que ela escreveu o trabalho, o que a autora destaca é a organização mais efetiva de uma rede municipal com: realização de concurso público para o ingresso no magistério, que possibilitou a superação da contratação de professores leigos na rede municipal; a organização da Secretaria de Educação com recursos para fazer a manutenção da rede física de escolas; a expansão da rede municipal não apenas na zona rural, mas também nos bairros periféricos da cidade.

A tabela 4.6 sintetiza as condições da rede municipal até a década de 1970, a partir dos dados fornecidos por Zênite Terezinha Cesar.

Tabela 4.6: Evolução da Rede Municipal de Ensino de Londrina – 1942-1970

Ano	Escolas	Alunos	Professores
1942	1	s/i	s/i
1945	8	s/i	s/i
1950	39	3.572	s/i
1960	58	4.999	157
1965	74	7.235	217
1970	137	13.002	605

Fonte: CESAR, 1976.

Atualmente a rede municipal de ensino é responsável por 28,7% das matrículas da cidade considerando a oferta de educação infantil, ensino fundamental e médio e as modalidades de educação especial e EJA. Como demonstrado na tabela 4.7 a rede municipal apresenta crescimento constante totalizando um aumento da oferta de vagas de 31% entre 1997 e 2004. Se compararmos com a rede municipal de 1970, o crescimento é de 165%. A rede estadual é a maior na cidade, neste caso o movimento da matrícula nos últimos anos foi de aumento entre 1997 e 2000 e depois de decréscimo contínuo. A rede privada mantém um crescimento significativo nos últimos cinco anos, apesar de responder sempre por cerca de 20% da matrícula na cidade.

Tabela 4.7: Matrícula inicial por dependência administrativa em Londrina

Ano	Total de matrículas			Movimento relativo		
	municipal	estadual	privada	municipal	estadual	privada
1997	26.298	43.145		100	100	
2000	32.958	70.149	20.973	125	163	100
2001	33.220	67.803	25.104	126	157	120
2002	33.247	62.551	25.613	126	145	122
2003	33.844	61.716	25.784	129	143	123
2004	34.553	58.186	27.531	131	135	131

Fonte: INEP Censo Escolar 1997; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004.

A tabela 4.8 detalha o atendimento na rede municipal de ensino nos últimos anos, o maior crescimento na rede municipal está na oferta de ensino infantil, especialmente em turmas de pré-escola. O município tem um atendimento significativo de crianças em creches filantrópicas conveniadas com a SMEL que não estão incluídas na tabela 4.8. Os relatórios da Secretaria Municipal de Educação informam que em 2002 havia 6.519 alunos em creches conveniadas, em 2004 o atendimento passou a 6.703 alunos, um crescimento de 2,8%, os dados para 2001 e 2003 não estavam disponíveis.

Outra modalidade com crescimento é a Educação de Jovens e Adultos, 3% entre 2001 e 2004, especialmente na zona rural o atendimento é muito ampliado. Observe-se que o município mantém matrículas nas séries finais do ensino fundamental na zona rural. No Paraná o processo de municipalização da matrícula se fez pela divisão da responsabilidade entre estado e município, ficando, respectivamente, séries finais com o primeiro e séries iniciais com o segundo. Como Londrina não aderiu completamente aos convênios de municipalização no início da década de 1990, a expansão da rede se fez de forma a priorizar as séries iniciais sem, entretanto, abandonar a oferta das séries finais.

Tabela 4.8: Movimento da matrícula na rede municipal de ensino de Londrina 2000-2004

Tabela 10. Movimento da matrícula na rede municipal de ensino de Edeirna 2000-2004												
etapa	Educação Infantil				Ensino Fundamental			Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos			
	Creche	Pré-Escola			Total	1ª a 4ª		5ª a 8ª		1ª a 4ª		5ª a 8ª
Ano		total	rural	urbano		rural	urbano	rural		rural	Urbano	urbano
2000	s/i	3.364			24.430	2.686	21.744	2257	69	63	1987	687
2001	408	3.474	270	3204	23.977	2.536	21.441	2208	87	132	1855	710
2002	327	3.436	345	1091	24.252	2.481	21.771	2316	105	97	1435	732
2003	406	3.368	397	2971	24.325	2.490	21.835	2335	127	89	1784	618
2004	404	3.863	416	3447	24.377	2.498	21.879	2257	137	160	2150	521

FONTE: Londrina. Relatórios da SMEL

Para atender a esse contingente de matrículas a rede municipal dispõe de 81 escolas e 11 centros de educação infantil. Os dados do Censo Escolar de 2003 ajudam a caracterizar as

condições gerais de funcionamento dos estabelecimentos de ensino. No caso do ensino fundamental a maioria das escolas tem entre 6 e 10 salas de aula; 48% dos estabelecimentos têm mais de 300 alunos. Além das condições básicas de água, energia e sanitários, observe que 91,36% das escolas têm biblioteca e 76,54% têm quadra de esportes.

Tabela 4.9: Condições dos estabelecimentos de ensino fundamental – Londrina 2003

Características 2003	LONDRINA			
Localização	Rural	Urbana	Total	%
Total	5	76	81	100
Escola de 2 a 5 salas	5	22	27	33,33
Escola de 6 a 10 salas	0	35	35	43,21
Escola de mais de 10 salas	0	19	19	23,46
Escola com menos de 51 alunos	2	0	2	2,47
Escola com 51 a 100 alunos	1	3	4	4,94
Escola com 101 a 150 alunos	1	7	8	9,88
Escola com 151 a 300 alunos	1	27	28	34,57
Escola com mais de 300 alunos	0	39	39	48,15
Escola com Biblioteca	1	73	74	91,36
Escola com Lab de Informática	0	6	6	7,41
Escola com Lab de Ciência	0	3	3	3,70
Escola com Quadra de Esportes	0	62	62	76,54
Escola com Sala para TV/Vídeo	0	24	24	29,63
Escola c/ TV/Vídeo/Parabólica	1	3	4	4,94
Escola com Microcomputadores	1	75	76	93,83
Escola com acesso à Internet	0	15	15	18,52
Escola com Água	5	76	81	100,00
Escola com Energia Elétrica	5	76	81	100,00
Escola com Esgoto	5	76	81	100,00
Escola com Sanitário	5	76	81	100,00
Escola em terra Indígena	2	0	2	2,47

Fonte: INEP/ EDUDATA

No caso da educação infantil os dados de 2003 sobre as creches municipais permitem caracterizar a pequena oferta pública direta. Esta oferta é feita em estabelecimento na maioria com até 5 salas, 10 dos estabelecimentos municipais têm menos de 51 alunos e apenas um é maior que isto. Apenas uma creche não tem biblioteca, e a maioria não dispõem de quadra de esporte, sala de TV, microcomputador ou Internet.

Tabela 4.10: Condições dos estabelecimentos de educação infantil – Londrina 2003

Características 2003	Creche	%
Total	11	100
Escolas de 2 a 5 salas	7	63,64
Escolas de 6 a 10 salas	3	27,27
Escolas de mais de 10 salas	1	9,09
Escolas com menos de 51 al	10	90,91
Escolas com 51 a 100 alunos	1	9,09
Escolas com Biblioteca	10	90,91
Escolas com Quadra de Esporte	3	27,27
Escolas com Sala de TV	4	36,36
Escolas com Microcomputadores	2	18,18
Escolas com acesso à Internet	1	9,09
Escolas com Água, Energia Elétrica, Esgoto.	11	100,00
Escolas com Sanitário	8	72,73

Fonte: INEP/ EDUDATA

O número de servidores no quadro da secretaria de educação teve entre 1997-2003 leve acréscimo, como demonstram os dados da tabela 4.11; entretanto, na maioria dos cargos houve decréscimo. Apenas os “funcionários burocráticos” tiveram aumento significativo. Se considerarmos apenas o período da gestão 2001-2004 entre professores o quadro é quase estável até 2003; em relação ao período anterior há mais alterações, especialmente de 1998 para 2003 quando são repostos 200 professores na rede municipal; nas demais funções descritas na tabela 4.11 também há certa estabilidade no número no período 2001-2003, com queda mais visível apenas entre zeladoras e merendeiras.

Tabela 4.11: Quadro de servidores da SMEL

Cargos	Número de funcionários/ Ano						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Professores	2026	1815	1869	2016	2001	1993	2014
Especialistas de Educação	79	79	74	72	69	65	64
Psicopedagogos	13	13	13	13	13	13	13
Funcionários Burocráticos	29	27	36	57	57	53	52
Zeladores e Merendeiras	279	276	264	293	287	274	268
Operários	45	43	40	41	38	37	38
Guardas	----	19	24	31	31	29	27
Motoristas	17	17	15	14	14	15	15
Total	2488	2289	2335	2537	2510	2479	2491

Fonte: SE/GERÊNCIA ADM/APA. Disponível em:
http://www.londrina.pr.gov.br/educacao/estatistica/tab_rec.php

A estabilidade de certas funções pode ser explicado por mecanismos de terceirização de serviços como limpeza e merenda, os dados acerca das despesas na SMEL por categoria econômica demonstram que entre as despesas correntes, despesas com pessoal tiveram crescimento de 1,6%, considerando os valores corrigidos pelo INPC; mas sua participação

percentual nas despesas da SMEL decresceram em 14 pontos. As transferências correntes, que congregam despesas com pessoa jurídica, cresceram nesse mesmo período em 145%, especialmente os gastos com pessoa jurídica cresceram em 179% no período e tiveram sua participação aumentada em 7 pontos percentuais no total da despesa.

Tabela 4.12: Despesas por Categoria Econômica SMEL- 2001-2003 (valores reais – INPC 12/2006)

Categoria Econômica	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Despesas Correntes								
Pessoal	77,6	71,0	59,1	63,5	56.391.755	60.481.647	56.677.650	57.296.670
Material de Consumo	2,9	3,5	3,3	9,7	2.106.701	2.990.257	3.137.093	8.740.487
Transferências correntes	18,8	23,5	34,6	23,6	13.662.687	20.024.122	33.126.311	21.257.724
Despesas de Capital	0,7	2,0	3,0	3,3	536.833	1.746.207	2.910.269	2.952.605
Total	100	100	100	100	72.697.975	85.242.232	95.851.323	90.247.486

Fonte: Balanço Municipal 2001; 2002; 2003; 2004.

Por fim, cabe destaque, conforme a tabela 4.12, ao aumento de investimento em material de consumo e nas despesas em capital, no caso das despesas de capital o crescimento foi de mais de 450%, esta é a categoria econômica em que estão as despesas com obras, instalações e aquisição de material permanente para a rede municipal. Os gastos por categoria econômica não coincidem com os gastos na função educação, possivelmente porque na função educação estão gastos efetuados em outras secretarias.

4.3 Mecanismos de Gestão da Rede Municipal de Ensino de Londrina

A pesquisa documental revelou certas condições institucionais previamente construídas no município de Londrina que favorecem a ação da SMEL no sentido da democratização da gestão educacional no período analisado. A legislação que criou espaços de gestão democrática da rede de ensino teve certa continuidade ao longo da década de 1990, ainda que possam ser encontradas algumas marcas das gestões que se sucederam, parece que a democratização das estruturas é parte da história da rede municipal de Londrina.

Como se discutiu no capítulo 3, entre as experiências que contribuíram para a definição de estratégias para a democratização da gestão educacional estavam propostas da rede estadual de ensino do Paraná, que foram descontinuadas ao longo da década de 1990. Em 1991, o Conselho Estadual de Educação estabeleceu resolução (CEE, Resolução n.º 20, 1991) sobre os regimentos escolares que pode ser tomada como marco no Estado, na medida em que tal documento sintetiza princípios de colegialidade e de gestão democrática da educação pública.

A legislação municipal de Londrina gestada ao longo dos anos 1990 dialogou com a referida deliberação estadual na criação de conselhos escolares e, vai além dela, ao estabelecer

a escolha de diretores via eleição, criar conselhos regionais de educação e um conselho municipal de educação.

Quanto à organização de conselhos escolares, a lei municipal foi aprovada em 1994 durante a primeira gestão do PT na cidade. A Lei Municipal n.º 6.021 de dezembro de 1994 estabeleceu a implantação dos Conselhos Escolares na rede municipal de ensino de Londrina dando prazo de um ano para efetivação dos mesmos. É um conselho da comunidade escolar, sendo esta definida como “conjunto de alunos, pais e responsáveis por alunos, membros do magistério e demais servidores públicos em efetivo exercício na unidade escolar.” (LONDRINA, 1994, art. 1, parágrafo único).

Os conselhos têm caráter consultivo, deliberativo e fiscal “constituindo-se no órgão máximo ao nível da escola” (idem, art. 2) A composição prevista para o conselho de escola é de: “um representante da supervisão de ensino ou da orientação escolar; um representante de professor; um representante do grupo ocupacional operacional; dois representantes de pais ou responsáveis de alunos; dois alunos regularmente matriculados maiores de 16 (dezesseis) anos” (idem, art. 5) ou quatro pais no caso de não haverem alunos maiores de 16 anos. Os representantes são escolhidos pelos seus pares, e o que é importante e diferente do disposto na deliberação estadual, é que o presidente e o vice-presidente do conselho são eleitos entre os membros com mais de 18 anos para um mandato de dois anos, permitida apenas uma recondução. Na rede estadual e em outras redes municipais é comum o presidente do conselho ser o diretor da escola.

Quanto à função de diretor escolar esta foi primeiramente prevista no Estatuto do Magistério de Londrina. Em 1992, na gestão do então prefeito Belinati, foi aprovada a Lei Municipal 4.912 que definiu que esta função seria exercida por professor eleito entre os componentes do quadro próprio do magistério (QPM) para mandatos de três anos. Observe-se que a eleição de diretores foi aprovada antes mesmo da criação dos conselhos escolares.

Ao longo dos anos, a legislação municipal sofreu algumas alterações, em 1994, gestão Cheida, a lei passou a conter a explicitação de algumas regras para o processo (Lei n.º 5.969 de 23 de novembro de 1994), tais como a permissão de reeleições consecutivas e a definição da paridade entre os votos dos seguimentos escolares nos seguintes termos: “Os votos serão divididos de forma paritária entre os segmentos professores/funcionários – 50% e o pais/alunos – 50%”. (LONDRINA, 1994a, art.4).

As alterações seguintes resultaram dos decretos municipais de regulamentação do processo eleitoral. Em 1997, novamente sob uma gestão de Belinati, o Decreto n.º 490, determinou que o processo passasse a ser coordenado por uma comissão eleitoral central

formada por “dois representantes dos diretores, dois representantes dos supervisores, dois representantes dos professores, dois representantes dos funcionários das escolas, dois representantes dos pais de alunos ou responsáveis, ou alunos maiores de 18 anos, dois representantes do SINDSERV, dois representantes da Secretaria de Educação, um representante da Câmara” (LONDRINA, 1997a, art.3), que o critério para os integrantes do QPM poderem apresentar candidatura fosse de “que tenham no mínimo 3 (três) anos de docência na Rede Municipal de Ensino de Londrina”.(LONDRINA, 1997a, art.11.). Estabeleceu que a campanha fosse permitida e deveria esclarecer à comunidade escolar “sobre o processo de democratização da educação e sobre a proposta de trabalho dos candidatos”. (idem, art. 19).

Na eleição de 2000 foi editado novo decreto com as regras eleitorais. Esse decreto assinado pelo prefeito Jorge Scaff, já na situação de impedimento do prefeito Belinati, continha uma única modificação: a composição da comissão central, que passou a contar com um número maior de representantes da SMEL “dois representantes dos diretores, dois representantes dos supervisores, dois representantes dos professores, dois representantes dos funcionários das escolas, dois representantes dos pais de alunos ou responsáveis, ou alunos maiores de 18 anos, dois representantes do SINDSERV, seis representantes da Secretaria de Educação”. (LONDRINA, 2000, Decreto n.º 523, art. 3).

Em 2003 há nova regulamentação para o processo eleitoral, agora no contexto da gestão Micheletti, dado que esta gestão é objeto desta pesquisa, a discussão da regulamentação será feita na análise do conjunto da gestão mais adiante. O que parece interessante observar é que, ao longo dos anos 90, direita e esquerda governaram a cidade e os procedimentos eleitorais, apesar de sofrerem ajustes, não são nem interrompidos nem descaracterizados na cidade.

Ainda no âmbito escolar, a cidade conta com as tradicionais Associações de Pais e Mestres (APMs) que, como é comum, são constituídas como pessoa jurídica de direito privado e apóiam as escolas principalmente quanto às condições de manutenção. Tais associações têm estatuto próprio e na cidade tem tido uma função importante como instância que, a partir de 1998, assina convênios com a SMEL para recebimentos de recursos descentralizados. Segundo informações da SMEL, anteriormente já existia repasse de recursos para as escolas, porém sem a assinatura de convênios, a alteração foi feita sob a alegação da necessidade de adaptar a descentralização de recursos à legislação nacional. No documento de apresentação do programa, a opção pela subvenção social às APM foi assim justificada:

A opção pelo repasse à APM deve-se ao fato dessa entidade, enquanto pessoa de direito privado possuir autonomia jurídica para contratações, o que torna viável uma gestão mais autônoma por parte das escolas envolvidas no programa. Todavia, como se trata de repasse de recursos públicos faz-se necessário o acompanhamento e auditoria desses valores por parte do município. (LONDRINA, 1998)

Durante a gestão Belinati o programa visava basicamente à manutenção e conservação da escola, com contratação de pequenos serviços e a compra de material de consumo. Algumas escolas chegaram a contratar pessoal (merendeira ou auxiliar de serviços gerais) de forma extraordinária. Tais contratações geraram problemas trabalhistas posteriores. Em 1998 o programa repassava as escolas R\$ 2,00 por aluno matriculado por trimestre; em 1999 este valor passou a ser mensal.

No âmbito da rede municipal, o Conselho Municipal de Educação de Londrina (CMEL) é um espaço mais recente de discussão da política municipal, criado como decorrência das deliberações da 1.^a Conferência Municipal de Educação em 1999, gestão Belinati, e visa “exercer função consultiva com 24 representantes da sociedade civil organizada”. (CME, 2006). Ainda em 1999 foram aprovados os estatutos de Conselhos Regionais de Educação: CRENORTE – Conselho Regional de Educação da Região Norte; CRESUL – Conselho Regional de Educação da Região Sul; CREOESTE – Conselho Regional de Educação da Região Oeste; CRELESTE – Conselho Regional de Educação da Região Leste; CRECENTRAL – Conselho Regional de Educação da Região Central; CRERURAL – Conselho Regional de Educação da Região Rural. Conselhos com personalidade jurídica filantrópica que têm como objetivo, entre outros, “acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de educação prestadas à população pelas instituições públicas e privadas do sistema de Educação” (CRENORTE, 1999, s/p.) no âmbito de cada região do município. Tais Conselhos são compostos por representantes de entidades legalmente constituídas situadas na região correspondente à denominação do conselho e têm acento no CMEL. A lei municipal que criou o CMEL é a mesma que institui o Sistema Municipal de Educação na cidade. Tal legislação decorreu da discussão em mais duas conferências municipais realizadas entre 2001 e 2004, e também será objeto de análise como parte da gestão Micheleti.

Além das instâncias de participação criadas por decisão local, a cidade também tem os espaços decorrentes de exigências nacionais como são os casos do Conselho da Alimentação Escolar e do Conselho do Fundef. Especialmente quanto ao conselho do Fundef é interessante destacar que ele teve desde o início uma atuação importante na cidade assumindo, de certa forma, a definição da gestão dos recursos do fundo.

A fala da representante da Secretaria de Educação no Conselho, assim como as atas das reuniões realizadas no período de 1998 a 2001 demonstram que, em Londrina, o Conselho assumiu a função de deliberar sobre os investimentos com os recursos recebidos do Fundo. Esta é uma situação *sui generis*, uma vez que a idéia de existência do Conselho se refere somente ao controle e fiscalização sobre os gastos depois de realizados. Neste caso, o Conselho teve sempre acesso aos recursos do Fundo antes e depois de serem aplicados. (GOUVEIA, et. al. 2002, p. 9).

Tal procedimento na realidade decorreu de uma interpretação equivocada da Lei 9424/96 que posteriormente foi revista, entretanto, é interessante notar que a efetividade de ação do conselho desde o início demonstra certa autonomia da SMEL em relação ao conjunto da gestão, visto que mesmo com o processo de cassação do prefeito não houve denúncias quanto à má utilização dos recursos da educação.

4.4 A primeira administração Nedson Micheleti.

Finalmente parece que se têm condições de apresentar e analisar a gestão da PML 2001-2004, que teve como titular no executivo Nedson Micheleti. Como se procurou demonstrar, a eleição do Partido dos Trabalhadores em 2000 não parece ser um fato isolado no município, há muitas indicações de uma cultura política plural na cidade. No caso da educação, o processo de gestão da rede de ensino e das unidades escolares tem certa continuidade de perspectiva de participação que pode ser aprofundada num governo de esquerda.

Em primeiro lugar cabe situar o prefeito Nedson Micheleti no PT, isto devido à discussão que se fez no capítulo 2, desta tese, sobre a característica deste partido que é composto por diferentes tendências. Micheleti começou sua militância no Sindicato dos Bancários de Londrina, foi presidente da CUT no Norte do Paraná e presidente do PT do Paraná, filiado ao PT desde final da década de 1980, participou da primeira administração petista na direção da COHAB, foi eleito deputado federal entre em 1998 e prefeito da cidade em 2000. O grupo hegemônico no PT paranaense e no PT de Londrina é conhecido internamente e, pós-governo Lula também externamente, como grupo majoritário. Tendência mais à direita no contexto petista, o que significa, por exemplo, a defesa de posições mais flexíveis quanto à política de alianças, uma valorização da intervenção institucional que secundariza a organização e a inserção no movimento de base e uma ênfase na formulação de políticas públicas (LACERDA, 2002).

O plano de governo apresentado pela coligação “Compromisso com Londrina” (PT, PPS, PAN e PC do B) era um documento enxuto, basicamente propositivo. A opção por apresentar as linhas gerais de tal programa tem como intuito situar a gestão no rol de propostas democrático populares:

É a partir de 1988 que os partidos de esquerda, com um discurso democrático e popular, conquistam um número significativo de prefeituras, inclusive de grandes centros urbanos (...). O Partido dos trabalhadores (PT) é, em especial o grande vitorioso daquelas eleições, pelo seu crescimento relativo, elegendo prefeitos em cerca de 50 municipalidades (...). Este ciclo de governos locais apostou fortemente nos princípios de inversão de prioridades (expressando ações que priorizam o resgate da dívida social do poder público com os setores mais excluídos da cidade), da transparência administrativa (como condição básica para uma nova relação do cidadão com a máquina do Estado) e da participação popular (estimulando grande diversidade de práticas de participação da sociedade na elaboração, gestão e controle das ações desenvolvidas por aqueles governos). (PONTUAL, 2000, p.66).

Apesar de internamente no partido o grupo à direita dar mais ênfase à intervenção institucional, isto não significa o abandono da organização popular. Assim, as idéias de inversão de prioridades, transparência administrativa e participação popular estavam contidas no plano londrinense; ademais, o plano não expressa, de forma exclusiva, a posição do campo hegemônico do partido, muitas vezes um plano de governo expressa inclusive posições de aliança com outros partidos ou setores sociais.

O plano de governo apresentado pelo então candidato, trazia uma formulação de princípios gerais quanto ao compromisso com a transformação da cidade, inclusive indicando o compromisso com uma perspectiva socialista e democrática (MICHELETI, 2000, p.3); o documento dividia-se em três partes: justiça social e equidade em que estavam as propostas para as áreas sociais; cidadania para todos em que estavam propostas para cultura e para a superação da discriminação e, por fim, no item denominado gestão pública e democrática estavam as propostas de participação, transparência do poder público e desenvolvimento municipal.

No que se refere à inversão de prioridades, o Plano apresentava uma preocupação com o papel do município na garantia dos direitos sociais:

No novo ordenamento institucional brasileiro, os governos locais têm um papel cada vez mais relevante na construção de um modelo de desenvolvimento com equidade social. De fato, passou a ser de competência dos municípios a realização das políticas sociais e, por extensão, a função de garantir os direitos sociais. (MICHELETI, 2000, p.3)

Não havia no programa uma discussão sobre os problemas deste processo de localização das demandas sociais nos municípios, o documento constatava esse desafio e

apresentava proposições nas áreas específicas de políticas públicas. No caso da educação, a indicação mais incisiva referia-se à qualidade do ensino ofertada e a necessidade de combate à evasão escolar para o que estavam propostos: criação de programa de renda mínima articulado à educação e ampliação do contraturno para reforço escolar. No caso do contraturno o plano remetia a ação já iniciada na gestão petista anterior na cidade: “o contraturno, implantado na última gestão petista em Londrina, é um programa de ampliação da atividade escolar para os alunos com dificuldades de aprendizagem”. (MICHELETI, 2000, p.13). Outro eixo de propostas na área de educação estava dedicado, especificamente, à gestão destacando a democratização dos processos e a transparência do uso dos recursos:

Implantaremos um Conselho Municipal de Educação com caráter deliberativo e, junto com a comunidade escolar, estabelecerá uma gestão colegiada nas escolas, com a participação efetiva da comunidade. Tornaremos público todo o gasto efetivado com educação, quer dos recursos oriundos do Fundef, quer dos recursos próprios e de eventuais outras fontes. (MICHELETI, 2000, p.3).

No que se refere à transparência e a participação popular, havia no plano reiteradas menções aos processos de ampliação das condições de controle social do cidadão sobre o Estado. Nesse sentido, o Plano apresentava como princípios básicos:

A ampliação da participação popular e o compartilhamento da gestão com a sociedade civil organizada, através da criação de mecanismos sistemáticos de discussão das prioridades de governo e de avaliação dos serviços públicos pela população. Ganhos reais de eficiência nos serviços públicos gerenciados pelo município de tal forma que a democratização da gestão municipal resulte em melhorias de formas de atendimento às demandas da população. (MICHELETI, 2000, p.24).

Como formas de concretização de tais princípios foram propostos: a informatização total da prefeitura de forma a que os cidadãos pudessem acessar inclusive todas as contas municipais; orçamento participativo; melhoria na captação de recursos com cobrança de IPTU progressivo; melhoria da formação do funcionalismo público municipal. Neste rol de propostas para a publicização do poder público há uma atenção especial a um programa intitulado “Londrina 1000 ONGS” (MICHELETI, 2000, p.33) que foi apresentado sob as seguintes justificativas:

Administrar uma cidade com a participação popular exige o envolvimento dos cidadãos através de suas variadas formas de organização. (...) As demandas sociais têm crescido e os recursos públicos vêm sendo mal utilizados ou utilizados para finalidades estranhas e que violam os direitos do cidadão. Para reverter esse quadro, faz-se necessária a articulação entre poder público e sociedade civil organizada. Somente assim a participação deixará de ser discurso para se tornar realidade. (MICHELETI, 2000, p.33).

A articulação entre o Estado e as organizações não-governamentais é uma estratégia bastante dúbia na atualidade, visto que, se, por um lado, é da tradição da esquerda a organização popular e o fortalecimento da ação comunitária com vista a tornar o controle mais público e menos estatal, por outro lado, este encontro Estado e ONGs tem significado na década de 1990 formas de privatização de recursos públicos pelo subsídio governamental a entidades quase profissionalizadas em captação de recursos e prestação de serviços, muito distante da idéia de mobilização popular. Entretanto, nesta tese este não é o tema central, portanto, procura-se analisar que sentido esta estratégia anunciada no Plano de Governo assumiu na gestão nos limites do debate da política educacional.

De forma geral foi possível perceber que o objetivo de informatizar a prefeitura avançou muito nos últimos anos, a quantidade de informações disponíveis no site da prefeitura é significativa: diário oficial, funcionamentos dos conselhos inclusive com pauta e atas das reuniões, informações das principais ações do conjunto das secretarias e informações da execução orçamentária dos últimos anos. Certamente isto não é um instrumento de avaliação da gestão, entretanto pode ser um vestígio da transparência propagada no plano de governo. Os relatórios anuais da gestão são bastante descritivos da situação de cada secretaria e informam procedimentos de modernização da gestão, por exemplo, com a implantação de pregão eletrônico para licitações, assim como, informam certas dificuldades para solidificar algumas práticas de participação na cidade. Referindo-se ao debate do orçamento com a população, o relatório de 2002 informa:

O Conselho do Orçamento Participativo – COP e os Conselhos Regionais – COR foram eleitos para o período de 2001-2002. Em 2002, porém, o COP deliberou em permanecer no mandato até o primeiro semestre de 2003, entendendo não haver, naquele momento, como eleger novas demandas e novos conselheiros, tendo em vista que a prefeitura não teve recursos para concretizar todas as demandas eleitas em 2001. Desta forma, tanto novas demandas como conselheiros (as) serão eleitos no primeiro semestre de 2003, para o período 2003-2005. Salientamos, ainda, que tendo em vista a não realização de plenárias deliberativas em 2002, os conselhos do COP e COR se reuniram, neste último ano, em suas reuniões ordinárias. (LONDRINA, 2002, p.5).

Observe que o este conselho não tem previsão em legislação municipal, seu funcionamento faz parte da política de governo.

No âmbito da educação os relatórios anuais informam o conjunto de ações da SMEL, interessa aqui especialmente aquelas ações relacionados ao eixo de gestão democrática da rede. Na gestão Micheleti houve duas Secretarias Municipais de Educação, a primeira entre 2001 e 2003, foi Magda Madalena Tuma, pedagoga, professora da Universidade Estadual de

Londrina; a segunda, a partir de 2003 e na segunda gestão Micheleti, é a professora Carmen Lúcia Baccaro Sposti, também pedagoga, professora da rede municipal de ensino desde 1973, atualmente é professora aposentada da rede municipal de ensino, atuava na SMEL na Assessoria de Planejamento. Observa-se que mesmo com a mudança há a manutenção do perfil do dirigente municipal de ensino.

Como se apresentou anteriormente, Londrina realizou sua primeira Conferência Municipal de Educação em 1999 e definiu a criação do Conselho Municipal de Educação que seria regulamentado junto com o Sistema Municipal de Educação em 2002.

Apesar de não haver legislação municipal ainda, já havia um conselho em funcionamento em caráter consultivo. Em 2001, a cidade realizou a II Conferência Municipal de Educação em que a temática central foi a questão da educação infantil, mas a composição e o caráter do Conselho foram definidos também. Dessa conferência participaram 358 pessoas representando diferentes segmentos da cidade:

Vinte seis delegados do segmento de usuários da educação, oitenta e cinco delegados do segmento dos trabalhadores em educação, trinta e nove delegados do seguimento da administração pública municipal e quatro suplentes, trinta e nove delegados do segmento prestadores de serviço em educação e quatro suplentes, além de 179 convidados e observadores. (LONDRINA, 2002, p.1).

Segundo informa a ata dos trabalhos da reunião, a conferência foi precedida de pré-conferências dos segmentos e os trabalhos foram realizados em torno de um documento prévio. Na conferência houve debates em grupos acerca de aspectos da oferta da educação infantil: “formação do educador infantil (...) empresas e educação infantil; parcerias do poder público com ONG e entidades que promovem a educação infantil; ações intersetoriais (...) perspectivas para a prática educativa no processo de desenvolvimento infantil.” (LONDRINA, 2002, p.3). A ata não dá muitos detalhes sobre as discussões, remetendo ao documento base da conferência. De toda forma aquilo que se apresentava no plano de governo como a necessidade de uma solução privada para a resolução dos problemas sociais reaparece aqui, o que é uma questão de fundo para uma perspectiva de esquerda que, via de regra, pressupõe soluções públicas, e no caso brasileiro estatais, para os problemas sociais. Certamente isto tem relação com a situação da cidade que tem um atendimento muito pequeno de educação infantil, mantendo apenas 11 centros públicos. A maioria das matrículas está em Centros de Educação Infantil Filantrópicos, que atendiam 6.519 crianças em convênio com a SMEL. Para isto tais centros recebiam, em 2002, por exemplo, recursos per capita: para

o berçário R\$ 70,00 mensais; para o maternal e o pré-escolar R\$ 45,00 mensais (SMEL, 2002, s/p).

O outro grande debate da Conferência foi a composição e o caráter do CMEL, a maior polêmica registrada na ata referia-se à representação dos segmentos, enquanto a necessidade de um conselho de caráter deliberativo pareceu ser amplamente aceito na plenária. Após a conferência, o CMEL elegeu uma nova diretoria e trabalhou na aprovação de um Estatuto próprio e na elaboração da lei de sua criação e a do Sistema Municipal de Ensino.

A Lei Municipal n.º 9.012 foi aprovada em dezembro de 2002 e estabeleceu a criação do Sistema Municipal de Ensino de Londrina composto, seguindo as indicações da LDB 9394/96, por:

- I- a Secretaria Municipal de Educação, como órgão executivo das políticas de educação básica;
- II- o Conselho Municipal de Educação, como órgão assessor da Secretaria de Educação e normativo das escolas da rede municipal de educação básica e das unidades escolares da educação infantil privada;
- III- as escolas de educação infantil e de ensino fundamental, no âmbito da educação básica, mantidas e administradas pelo poder público municipal; e
- IV- as unidades escolares – creches e pré-escolas – mantidas e administradas pela iniciativa privada, tanto as de caráter lucrativo, como as comunitárias, confessionais e filantrópicas. (LONDRINA, 2002, art.1).

Em termos de instâncias de gestão democrática na rede a Lei de Sistema institui, além do CMEL, a realização de Conferências Municipais de Educação “como fórum máximo de deliberação dos princípios norteadores das ações das unidades escolares do Sistema Municipal de Ensino, a ser realizada, no mínimo uma vez, no período correspondente a cada gestão municipal”. (LONDRINA, 2002, Art. 20).

No que se refere ao CMEL, garantiu seu caráter deliberativo, normativo, consultivo e fiscalizador, com uma composição bastante ampla, pautada numa certa divisão tripartite entre usuários, trabalhadores e empregadores da iniciativa privada e da administração pública. A conferência realizada em 2004 retomou a discussão da composição do conselho, pois novas entidades pleiteavam acento no CMEL⁶⁶. Com o resultado da conferência, a SMEL encaminhou projeto de lei alterando a composição do conselho.

Se no âmbito do sistema há consolidação de espaços de participação tal qual proposto no plano de governo, o mesmo acontece nas escolas, entretanto a partir das instâncias anteriormente criadas no município: eleição de diretores, conselhos escolares, APMS.

A Secretaria de Educação tem uma Gerência de Gestão Escolar (anexo 5), responsável pelo acompanhamento das unidades escolares em aspectos como:

⁶⁶ O anexo 3 apresenta quadro comparativo da composição do conselho em 2002 e 2004.

I. Acompanhar e avaliar as atividades relacionadas as APM's, APF's, conselhos escolares, entidades filantrópicas e associações de atendimento às pessoas deficientes; II. Acompanhar na Auditoria Interna, as prestações de contas dos convênios firmados com as associações; (...)VII. Orientar diretores, supervisores e outros elementos da comunidade escolar, quanto à formação dos conselhos escolares, APM's, associações e outros órgãos de apoio; VIII. Orientar e aprovar os estatutos das APM's, APF's, conselhos escolares; (...) XII. Programar e efetuar cursos para aperfeiçoamento dos membros das associações e conselheiros do Conselho Escolar; XIII. Realizar visitas periódicas nas escolas para orientações e acompanhamento das APM's, APF's e Conselhos Escolares; XIV. Instruir o acompanhamento e execução do PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola - junto as APM's; XV. Orientar e acompanhar a execução dos convênios firmados com as APM 's, APF's, entidades filantrópicas e associações de atendimento às pessoas deficientes. (LONDRINA, 2006, página da SMEL).

Quanto à eleição de diretores, em 2003, Londrina viveu novo processo de eleição. As novidades nesse processo incluídas no decreto de regulamentação (Decreto n.º 534/2003, com modificação do Decreto n.º 556/2003) diziam respeito à composição da comissão eleitoral central, que foi ampliada, mas o mais importante foi a mudança nos critérios para os integrantes do QPM candidatarem-se, além dos três anos de docência na rede e da disponibilidade de horário, já previstas anteriormente, passou a ser critério a “graduação completa ou cursando nível superior na área de educação (licenciatura)”. (LONDRINA, 2003, art.1). Como a lei e a regulamentação prevêm a possibilidade de reeleição, o decreto estabeleceu nas disposições transitórias que professores com experiência de um ano na função de diretor de escola municipal poderiam se candidatar independente da formação superior, certamente para não impedir que alguns diretores se re-candidatassem.

Nesse quadro as eleições municipais aconteceram em 27 de novembro de 2003, com a participação de 97% de professores e funcionários cadastrados para votar e de 67% dos pais e alunos cadastrados. Na maioria das escolas (44) houve uma chapa concorrendo, em 10 escolas apresentaram-se duas chapas e em nove escolas apresentaram-se três chapas. Em três escolas urbanas não houve eleição nesta data. O resultado final foi de reeleição de 48 diretores (as) e eleição de 21 diretores (as) novos. Nas 10 escolas rurais houve eleição e em seis delas foram eleitos diretores novos, na zona urbana a maioria dos diretores foi reeleita (67%).

Quanto aos conselhos escolares, em junho de 2004 a rede municipal realizou eleição unificada dos conselhos escolares que foi orientada pela Portaria n.º 39 de maio de 2004. Nessa portaria definiu-se a constituição de uma comissão eleitoral central com representantes de departamentos da SMEL, de pais, professores e do sindicato municipal. Em cada escola devia-se organizar, segundo a portaria, uma comissão local paritária. Os conselhos escolares de Londrina têm um estatuto padrão que estabelece a mesma composição para o conselho que

a prevista na sua lei de criação em 1994, qual seja: representação da supervisão escolar ou orientação educacional; de um professor; de um funcionário; de dois pais e de dois alunos ou de quatro pais quando não houver alunos maiores de 16 anos.

Observe que a Gerência tem tanto a função de acompanhar e orientar a gestão das escolas, realizar formação dos diferentes segmentos em matéria de gestão, quanto fiscalizar a execução dos convênios de descentralização de recursos da PML e do governo federal.

Especificamente quanto ao repasse de recursos às APMs, como já apresentado, este foi criado em 1998 e continua em funcionamento. As orientações quanto ao convênio estão expressos no “Manual de orientações das Associações de Pais e Mestres”. (LONDRINA, 2001). Não há legislação municipal específica para o programa, a subvenção foi normatizada pela legislação geral da administração pública que estabelece as regra para celebração de convênios.

Segundo a minuta do convênio, o objetivo deste é “estabelecer normas e condições de transferência e aplicação de recursos financeiros, destinados à execução de manutenção, nas unidades escolares da rede pública municipal” (LONDRINA, 2001, p.33), a manutenção é definida como:

aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da Escola, como: material de expediente, material de copa e cozinha, materiais escolares, didático e pedagógicos, materiais para conservação, manutenção, manutenção de equipamentos e prédios;
aquisição de materiais e contratação de serviços para a implementação de projetos pedagógicos e necessidades específicas para o desenvolvimento de atividades extra curriculares, ou seja, atividades de campo que ultrapassem os limites físicos da Unidade Escolar;
contratação de pessoas físicas e/ou jurídicas para prestação de serviços de caráter eventual, tais como serviços para capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos, serviços de manutenção e conservação de equipamentos, prédios escolares e outros.
Contratação para prestação de serviços de contabilidade;
Aquisição de gêneros alimentícios para a complementação da merenda escolar. (idem, p.33)

As despesas previstas de forma geral no manual são detalhadas em cada convênio da PML com cada APM. No momento da celebração dos convênios cada associação apresenta um plano de trabalho. Os recursos para estes convênios foram discriminados no orçamento anual e na prestação de contas anual de 2001 a 2004. Os recursos destinados ao programa foram discriminados em “Assistência Financeira para APMS das Escolas Municipais” e “Assistência Financeira para APFs das Escolas Municipais”, de forma separada das subvenções sociais à entidades filantrópicas de educação infantil ou educação especial. Até 2000 não há nos balanços recursos desse tipo para as creches municipais.

Entre 2001 e 2004 o volume de recursos teve um crescimento de 10%, tendo decréscimo de 18% quando considerados os valores reais, como demonstra a tabela 4.13. Se considerarmos que a matrícula, nesse período, em creches municipais e escolas teve um aumento de 2%, em termos reais o programa teve um decréscimo de recursos um pouco maior, visto que se atendem mais alunos com os recursos recebidos.

Tabela 4.13: Recursos do Programa de Subvenção Social as APMs e APFs – Londrina 2001-2004.

ano	Assistência Financeira a APMs e APFs*	Valor corrigido INPC
2001	1.280.112,79	1.872.221
2002	1.258.509,30	1.635.380
2003	1.425.803,18	1.671.990
2004	1.410.002,90	1.535.939
crescimento	10%	18%

Fonte: Londrina. Balanço Orçamentário: 2001;2002;2003;2004. * APMs: Associações de Pais e Mestres em escolas; APFs: Associações de pais e funcionários em creches.

O programa trabalha com recursos per capita com repasses mensais às escolas, diferencia o per capita para creches (recursos repassados as APF) e escolas. No caso das escolas há uma diferença entre as aquelas que atendem os alunos por quatro horas e as escolas, chamadas oficinas, que atendem os alunos por seis ou oito horas.

A análise dos dados da amostra de 17 escolas, envolvendo 6.707 matrículas e um montante de R\$ 293.433,10, pode dar indicações sobre o impacto de tal programa no cotidiano das escolas. A tabela 4.14 apresenta dados gerais da amostra para o ano de 2003. Nas escolas da amostra, o valor aluno/ mês recebido pelas APMs variou de R\$ 2,90 a R\$ 4,64, variação explicada pelas regras do programa e, ocasionalmente, pela movimentação de alunos, já que para o repasse de recursos a SMEL considera o número de alunos matriculados em cada escola no mês anterior.

O que parece mais significativo nos dados iniciais apresentados na tabela 4.14 é que há diferenças significativas entre o valor total recebido pelas escolas no ano e o valor gasto, apurado pela soma das despesas comprovadas nas notas fiscais organizadas nas prestações de contas.

Tabela 4.14: Recursos do Programa de Subvenção Social as APMs – Londrina – dados da amostra (nominais)

Escola	Alunos	Recurso Recebido total	Gastos apurados	diferença	Recurso recebido (aluno mês)	Gasto (aluno mês)
Londrina 1	533	21.857,54	24.673,34	12,88	3,42	3,86
Londrina 2	164	6.939,44	8.372,73	20,65	3,53	4,25
Londrina 3	675	29.619,14	33.486,58	13,06	3,66	4,13
Londrina 4	832	36.970,10	54.770,59	48,15	3,70	5,49
Londrina 5	577	32.156,78	35.293,80	9,76	4,64	5,10

Londrina 6	404	18.403,73	17.831,27	-3,11	3,80	3,68
Londrina 7	799	27.811,59	37.092,53	33,37	2,90	3,87
Londrina 8	215	9.621,35	8.030,80	-16,53	3,73	3,11
Londrina 9	379	15.586,46	16.143,74	3,58	3,43	3,55
Londrina 10	168	7.833,56	8.704,44	11,12	3,89	4,32
Londrina 11	476	19.434,25	15.597,92	-19,74	3,40	2,73
Londrina 12	218	9.475,20	9.588,99	1,20	3,62	3,67
Londrina 13	113	4.870,52	4.827,42	-0,89	3,59	3,56
Londrina 14	431	22.844,44	21.297,88	-6,77	4,42	4,12
Londrina 15	399	17.015,30	22.045,04	29,56	3,55	4,60
Londrina 16	218	8.868,70	9.617,49	8,44	3,39	3,68
Londrina 17	106	4.125,00	4.915,78	19,17	3,24	3,86
Total	6707	293.433,10	332.290,34	13,24		

Fonte: Prestação de contas das escolas municipais de Londrina do ano de 2003.

A diferença entre o recebido e o aplicado varia de uma aplicação de 48% a mais, na escola 4, até 20% a menos, na escola 11. Esta diferença pode ser explicada por duas razões. A primeira já esperada, pois os dados foram levantados de janeiro a dezembro de 2003 e o convênio não se encerra anualmente, portanto, muitas vezes há saldo do mês anterior ao período analisado (dezembro de 2002) ou há saldo para ser usado no mês posterior ao período analisado (2004), assim alguma diferença entre o recebido e o aplicado era esperada. O tamanho da diferença a maior, entretanto, não parece ser explicada nestes termos, mas indica que a escola complementa com recursos próprios a manutenção da escola.

No manual de orientação das APMs a SMEL indica a arrecadação de recursos como algo possível de ser feito pelas associações; no modelo de estatuto de APM disponível como orientação para as escolas, tal possibilidade está indicada entre as atribuições da APM:

I- mobilizar recursos materiais e financeiros da comunidade para a assistência ao educando (....) III- receber doações e contribuições voluntárias, fornecendo recibo; (...) V- auxiliar na melhoria da merenda escolar promovendo festas de caráter filantrópico e arrecadando contribuições voluntárias (...). (LONDRINA, 2001, p.23).

Isso pode não significar que haja um incentivo por parte da administração em que as escolas se sustentem, pelo contrário o programa de repasse de recursos permite às escolas realizarem todas estas tarefas (assistência ao educando; complementação da merenda) inclusive com desdobramentos que complicam a discussão de MDE.

O que parece interessante é que o tema da arrecadação de recursos pelas associações, que do ponto de vista jurídico podem fazê-lo, pois são privadas, é tratado de forma transparente na rede e as escolas inclusive não separam de forma rígida as fontes de recursos, o que é comprovado neste levantamento feito nas prestações de contas relativas ao programa de subvenção. Algumas escolas, inclusive, mantêm um único processo (em uma pasta ou encadernação) com todos os recursos e todas as despesas das escolas, quais sejam: recursos do

convênio, recursos de festas e similares e recursos do PDDE. Esses processos contêm as notas fiscais de todos os gastos realizados com os recursos, as notas são fiscalizadas pela SMEL, uma a uma, por amostragem de escolas. As escolas que passaram pela fiscalização em 2003 tiveram todas as notas carimbadas pela SMEL como controle que foram vistoriadas.

Como o objeto da pesquisa aqui apresentada não é a administração de recursos próprios, as informações coletadas a partir dos balanços não privilegiaram esse tipo de arrecadação. As escolas, além de administrar recursos municipais e alguns recursos próprios, ainda receberam no ano de 2003 recursos do governo federal via convênio com o FNDE do Programa Dinheiro Direto na Escola. Apesar de este ser um programa avaliado na literatura de política educacional como importante na indução da constituição de unidades executoras nos sistemas de ensino (PERONI; ADRIÃO, 2005), no caso londrinense, do ponto de vista do recurso ele é complementar, e, quanto ao formato institucional, as referências para a formatação do programa, via subvenção social, foram mais diretas ao modelo curitibano, capital do estado, que ao modelo federal.

A tabela 4.15 apresenta os dados destas duas fontes de receita, observe que a importância dos recursos do PDDE é maior em termos de montante nas escolas menores, chegando a 30% do total de recursos públicos administrados pelas escolas da amostra. Quanto maior a escola menor a participação dos recursos de origem federal chegando a representar apenas 7, 75% dos recursos nas escolas no ano de 2003. Para o total da amostra os recursos do programa municipal representam 87% do total.

Tabela 4.15: Recursos administrados pelas escolas da amostra – Londrina 2003.

Escola	Alunos	Programa Municipal -R\$	PDDE-R\$	Programa Municipal - %	PDDE - %
Londrina 17	106	4.125,00	1.800,00	69,62	30,38
Londrina 2	164	6.939,44	1.800,00	79,40	20,60
Londrina 10	168	7.833,56	1.800,00	81,32	18,68
Londrina 13	113	4.870,52	1.100,00	81,58	18,42
Londrina 16	218	8.868,70	1.800,00	83,13	16,87
Londrina 12	218	9.475,20	1.800,00	84,04	15,96
Londrina 8	215	9.621,35	1.800,00	84,24	15,76
Londrina 9	379	15.586,46	2.700,00	85,23	14,77
Londrina 7	799	27.811,59	4.500,00	86,07	13,93
Londrina 15	399	17.015,30	2.700,00	86,31	13,69
Londrina 3	675	29.619,14	4.500,00	86,81	13,19
Londrina 6	404	18.403,73	2.700,00	87,21	12,79
Londrina 11	476	19.434,25	2.700,00	87,80	12,20
Londrina 1	533	21.857,54	2.700,00	89,01	10,99
Londrina 4	832	36.970,10	4.500,00	89,15	10,85
Londrina 14	431	22.844,44	2.700,00	89,43	10,57
Londrina 5	577	32.156,78	2.700,00	92,25	7,75
Total	6.707,00	293.433,10	44.300,00	86,88	13,12

Fonte: Prestação de contas das escolas municipais de Londrina do ano de 2003. Dados da receita do PDDE: sistema de consulta do FNDE, disponível em www.fnde.gov.br

Esse panorama geral pretendeu apresentar a realidade da rede municipal de Londrina, e traçar uma descrição inicial da gestão petista na cidade. A análise dos resultados das políticas educacionais implementadas pela gestão e a efetividade da administração em termos de condições de democratização do acesso, da gestão e do financiamento da educação no município será realizada comparativamente à gestão do PFL em Curitiba. Dessa forma, importa agora apresentar a trajetória curitibana.

4.5 Características Gerais do Município de Curitiba

Curitiba é a capital do Estado do Paraná e apesar de ter tido dois governos de oposição nos anos 80, estes foram especificamente do PMDB no contexto de oposição ao regime militar. O primeiro governo deste perfil com Maurício Fruet, 1983 a 1985, decorreu da indicação do prefeito pelo governador, já que nesse período as capitais ainda não tinham eleição direta. Fruet elege seu sucessor, Roberto Requião, 1985 a 1988; mas a partir de 1989 a cidade volta a ser governada pelo grupo político ligado à figura de Jaime Lerner. Em uma campanha histórica na cidade, campanha de 12 dias, Jaime Lerner é eleito como prefeito da cidade em 1988. Ele já havia sido prefeito indicado em 1971 e em 1979, durante o período militar, filiado à ARENA, sua ação na administração pública foi marcada pela eficiência técnica e pela negação da política, o que deu origem à expressão “*lernismo*” na bibliografia sobre gestão pública em Curitiba (SOUZA, 1999).

Os estudos sobre a trajetória das administrações públicas na capital enfatizam o papel dos engenheiros e urbanistas na cidade, segundo Nelson Rosário de Souza:

O poder dos arquitetos urbanistas e do urbanismo no jogo político e social em Curitiba é reconhecido por unanimidade. A posição desses agentes e também a imagem de Curitiba como cidade moderna, humana e bela foi construída, ou ao menos fortemente fixada, nos anos 70, como resultado das transformações físico-espaciais ocorridas na cidade a partir da implantação do seu plano diretor (PD). Empreendimento este levado a termo inicial, pela administração chefiada pelo arquiteto Jaime Lerner, que foi nomeado pelo então governador Haroldo Keon Perez. (SOUZA, 1999, p.28).

Assim, apesar de, em 1988, Jaime Lerner estar filiado ao PDT, a sua trajetória política pessoal sempre foi maior que o partido a que estava vinculado⁶⁷. Seus dois sucessores na prefeitura na década de 1990, mesmo que em partidos diferentes e com estilos diferentes, eram pessoas importantes de seu grupo político quando eleitos para sucessão na prefeitura: Rafael Greca (PDT), 1993-1996; Cássio Taniguchi (PFL), 1997-2004.

⁶⁷ Lerner saiu do PDT para o PFL em 1998.

Taniguchi, presidente do IPPUC, foi eleito em 1996 no primeiro turno pelo PDT e reeleito em 2000 no segundo turno, agora pelo PFL, como demonstram as tabelas 3 e 4 do anexo 4. A gestão Taniguchi será analisada de forma mais pormenorizada posteriormente. Cabe inicialmente destacar que o trabalho deste grupo, embora contenha diferenças pontuais e de estilo pessoal em cada gestão, desde o populismo de Rafael Grega até a tecnocracia de Taniguchi, mantém uma trajetória coerente e que permite à administração pública desenvolver uma forma de gestão, que nos documentos do Imap (Instituto Municipal de Administração Urbana) é denominada “Modelo de Gestão Curitiba”. Apesar de o documento que apresenta o Modelo fazer referência direta à gestão em curso naquele momento (2000), o então prefeito é reeleito e o documento é mais um indicador de uma trajetória do que de rompimento com a história de administração da cidade:

O Modelo de Gestão Curitiba trata de como a atual administração municipal se organiza para cumprir sua missão. Integra o processo de pensar, agir e avaliar a gestão pública, na perspectiva de analisar e interpretar as questões da cidade e do cidadão no seu conjunto e nas especificidades que lhes são próprias. A tarefa de gerir a cidade é coletiva. No âmbito do executivo, trata-se de uma delegação popular ao Prefeito e por extensão aos diversos órgãos que compõem a administração municipal. O modelo de gestão cumpre a função primordial de orientar todos estes atores para uma ação sinérgica. Estabelece um elo de ligação entre seus componentes, indicando seus tempos, espaços e funções, de maneira que a realização de cada um guarde importância em si e ainda construa o resultado conjunto. (CURITIBA, 2000a, p.4).

O foco central de tal modelo é a modernização da gestão entendida como articulação das ações com ênfase nos resultados:

Na prática, este modelo articula planejamento e orçamento monitorado e referenciado nos indicadores sociais do município e sugere o direcionamento para a intersetorialidade. Estas características constituem-se em fatores de transformação da cultura pública tradicional para uma cultura voltada para resultados. Estes são os grandes referenciais que permeiam todos os momentos do processo de gerir a cidade, que traduzidos em ação contribuem para que a Prefeitura Municipal de Curitiba seja cada vez mais orgânica, atuante e resolutiva. (idem, p.5).

O caráter de construção histórica deste Modelo é ressaltado no documento quando apresenta as características centrais da descentralização e da modernização administrativa:

O movimento de descentralização vem se desenvolvendo desde a década de 70 e pode ser enfocado sob diferentes óticas. A diretriz de implantar equipamentos sociais acompanhando o sentido da ocupação territorial pela população é sua expressão sob o ponto de vista do planejamento urbano. Já sob a ótica da gestão administrativa é possível tratar diferentes objetos, como: a descentralização de serviços, de funções, de poder e de recursos. Como ícones deste processo temos a reforma administrativa de 1991 que consolida a estrutura descentralizada e a criação das Ruas da Cidadania que

amplia a oferta de serviços descentralizados. O aprofundamento da descentralização, nesta gestão, deu-se pelo fortalecimento das Administrações Regionais. A opção do funcionamento matricial para a implementação dos Projetos Estratégicos do Plano de Governo introduz a intersectorialidade na PMC, forte característica do atual modelo, reforçada pelo avanço da descentralização. O compartilhamento veio como diretriz da atual gestão e vem tomando forma nas parcerias estabelecidas com os diferentes setores da sociedade. Respondendo ao contexto da reforma administrativa brasileira e aos movimentos de inovação da gestão pública, que se deram em diversos países na década de 90, as qualificações estratégica e voltada para resultados adquirem ênfase no período 97-2000 (idem, p.14).

Há muitas questões que merecem atenção nesta síntese da administração pública na cidade apresentada pelo Imap. O crescimento da população e as interferências na ocupação territorial constituem uma temática importante nas análises sobre o poder político na cidade, dado que este ordenamento espacial é indicativo da forma de fazer da população objeto da política e não envolvê-la no debate. Especialmente o trabalho de Souza (1999) demonstra este movimento:

Nossa hipótese é de que a combinação entre técnica, estética e a temática da população fez do urbanismo sob comando dos arquitetos um instrumento importante justamente por viabilizar a expansão de uma partilha desigual do espaço urbano de Curitiba na mesma medida em que teve um forte efeito normalizador e, de quebra, propiciou uma valorização dos próprios técnicos e de sua obra. (SOUZA, 1999, p.32).

Outro aspecto relevante foi a reforma administrativa de 1991, aprovada pela Lei n.º 7.671, que reorganizou a lógica do funcionamento da secretarias, com a idéia de intersectorialidade, de forma que algumas secretarias meio passam a ter funcionários em secretarias fim, por meio do que a lei denominou sistemas auxiliares. Os sistemas auxiliares são: sistema financeiro; sistema de administração geral; sistema de recursos humanos; sistema de assessoramento jurídico (CURITIBA, 1991, art. 30). Estes são coordenados pelas secretarias de natureza meio e pela Procuradoria Geral do Município e têm como objetivo atuar “no âmbito das unidades da Administração direta, assegurar linguagem uniforme, universalização de conceitos e execução integrada das atividades que representam” (idem, art. 32). Se do ponto de vista da administração municipal global isto pode ser altamente funcional, do ponto de vista da política setorial nem sempre, uma vez que os técnicos das atividades meio compreendem exigências específicas das diferentes secretarias fins. E, por outro lado, algumas questões como financiamento e administração de pessoal ficam sob controle de uma burocracia intermediária, campo em que, tradicionalmente, é fácil usar critérios supostamente técnicos para justificar decisões políticas, o que pode resultar numa ampliação do poder da

própria burocracia⁶⁸. Este modelo de organização da gestão municipal pode contribuir para a reiterada dificuldade de acesso aos dados da administração pública curitibana.

A cidade é sem dúvida a mais desenvolvida do estado com uma renda per capita, em 2003, de R\$ 9.105,00 (IPARDES); apresenta alto desenvolvimento econômico sendo que tem o maior produto interno do estado (IPEADATA), porém com distribuição de renda muito desigual, por exemplo, quando considerado Índice de GINI⁶⁹ de 0,59 (IPARDES). Os dados do Atlas da Exclusão (POCHMANN & AMORIM, 2003) articulam uma série de indicadores para caracterizar as condições de todos os municípios brasileiros, neste caso Curitiba é a 9ª colocada no ranking, com um índice de exclusão de 0,730⁷⁰, entretanto é importante considerar a ressalva que os autores fazem quanto ao fato que cidades grandes têm diferenças importantes internas que o índice geral não incorpora.

Novamente, procurou-se na história recente da cidade, elementos que caracterizem a cultura política municipal delimitando um pano de fundo para a análise de uma gestão específica. Assim, tal qual se fez no caso de Londrina, toma-se inicialmente a Lei Orgânica Municipal.

A LOM tem inicialmente um destaque para a necessidade de a cidade planejar-se considerando sua dimensão metropolitana, que do ponto de vista das demandas sociais e da própria produção da riqueza da cidade são elementos fundamentais. A RMC é formada por 26 municípios; é uma região em expansão, com crescimento de 20% entre 1996 e 2000, por exemplo. Cabe destacar que a população da RMC representa, aproximadamente, 16% da população do Paraná e que 57% dela reside em Curitiba (IMAP, 2004). A lei afirma que a integração será possível na “execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba, mediante convênio firmado com os demais Municípios”. (CURITIBA, 1990, art. 2).

Quanto às possibilidades institucionais de participação, a LOM repete os dispositivos constitucionais no artigo sete afirmando que “todo Poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente”, e prevê como formas de exercício da

⁶⁸ Um exemplo disto pode ser a composição do Conselho do Fundef no município. O conselho tem seis membros: a) um representante da Secretaria Municipal da Educação; b) um representante da Secretaria Municipal de Recursos Humanos; c) um representante da Secretaria Municipal de Finanças; d) um representante dos professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental; e) um representante de pais de alunos; e f) um representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental. (Curitiba, Lei n.º 9.095/1997). Os representantes das secretarias meio são pessoas que estão a serviço da SMEC, o que faz com que não haja, ou haja pouquíssimo conflito visto que não há uma dinâmica da SMEC solicitar informações à outra secretaria.

⁶⁹ Mede o grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita.

⁷⁰ O Índice é composto por índice de pobreza; índice de juventude, índice de alfabetização, índice de emprego formal, índice de violência e índice de desigualdade. Varia entre 0, mais exclusão, e 1, menor exclusão.

soberania popular direta iniciativa popular; referendo e o plebiscito (idem, art. 7). Entretanto, tais artigos não têm nenhuma especificação de como esses processos poderiam ser viabilizados, o que fica dependendo de legislação complementar, ainda não existente na cidade.

No que se refere à estrutura da administração pública, a LOM indica como princípios a desconcentração e descentralização (idem, art. 77) na organização da administração direta, que se estrutura a partir de Secretarias Municipais, que podem desdobrar-se em administrações regionais. A organização em regionais é comum às secretarias municipais, no caso da educação há nove núcleos regionais de ensino com caráter administrativo e com uma equipe de apoio pedagógico.

Ainda em termos de participação, o artigo 79 destaca a democracia participativa como princípio e prevê sua viabilização:

(...) mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, entre outras:

I - A participação, mediante propostas e discussões, de planos, programas e projetos, a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

II - O acompanhamento da execução dos programas e a fiscalização da aplicação dos recursos.

Parágrafo Único - Os Conselhos Municipais funcionarão de forma independente da Administração Municipal, sendo que a participação nos mesmos será considerada de caráter público relevante; exercida gratuitamente, à exceção dos Conselheiros Tutelares, cujo exercício do mandato será remunerado, nos termos estabelecidos em Lei Municipal. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 03, de 12 de dezembro de 1996). (CURITIBA, 1990, art.77).

Apesar das indicações da LOM estão em funcionamento na cidade basicamente os conselhos que têm amparo na legislação nacional, que certamente não são poucos. No caso da educação, especialmente, não havia conselho municipal em funcionamento até 2007; apesar de existir uma lei da década de 1980 criando um conselho, este nunca foi efetivado⁷¹.

Quanto à educação, a LOM prevê a existência de um Plano Municipal de Educação (art. 172), que ainda não foi viabilizado. Entre os princípios da educação municipal apresentados no artigo 175, estão os presentes na legislação nacional, além de indicações específicas quanto ao acesso à cultura (inciso II); a inclusão da restrição a qualquer tipo de cobrança em estabelecimentos mantidos pelo poder público (inciso III); inclusão da expressão

⁷¹ Curitiba aprovou lei municipal criando o sistema municipal de educação e um conselho municipal de educação em 2007.

colegiada ao princípio acerca da gestão democrática (inciso VIII); priorização de programas para a alfabetização que incluam idosos (inciso X); preservação ambiental (inciso XVI).

Quanto ao financiamento da educação, o artigo 174 prevê que “O Município aplicará anualmente na manutenção e desenvolvimento de ensino nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências”. (idem, art. 174). Este tema foi regulamentado pela Lei n.º 10.905, de 18 de dezembro de 2003, que “explicita as despesas que poderão ser consideradas no cômputo do percentual das receitas destinado à educação”. (CURITIBA, 2003). Tal legislação, além de repetir o disposto no artigo 77 da LDB 9394-96, acrescenta:

- XII - pagamento de aporte financeiro ao Instituto Curitiba de Saúde - ICS, para prestação de assistência médica a servidores municipais do sistema municipal da educação;
- XIII - pagamento de despesas com vale ou auxílio transporte obrigatório dos servidores do sistema municipal da educação;
- XIV - pagamento de despesas com remuneração, encargos e outras de manutenção dos setores dos órgãos meio e de assessoramento da Prefeitura Municipal de Curitiba, que atendem direta e especificamente à Secretaria Municipal da Educação;
- XV - pagamento de despesas de prestação de serviços inseridas nos contratos de fornecimento de alimentação para o sistema municipal de educação;
- XVI - custos com projetos e programas de comunicação social, incluindo jornalismo, informativo publicitário, sites na internet, ações promocionais, campanhas de utilidade pública. (CURITIBA, 2003, art. 2).

A inclusão de gastos com saúde e vale transporte de servidores podem ser consideradas despesas com pessoal, apesar de parecer discutível a forma como isto se apresentou na lei. A inclusão das despesas com a prestação de serviços de contratos de alimentação colocou, em última instância, os gastos com merenda escolar nos recursos vinculados constitucionalmente, algo que quando a merenda escolar é preparada por funcionários do quadro da PM fica secundarizado. O inciso XVI incluiu os gastos com comunicação em MDE e contradiz de maneira explícita o disposto na legislação federal.

Esta lei foi aprovada com um artigo prevendo ainda efeito retroativo, algo não muito usual: “As despesas explicitadas nesta lei aplicam-se aos exercícios anteriores para efeitos do cômputo do percentual das despesas destinadas à educação” (Curitiba, 2003). O sentido desta lei na administração Taniguchi será discutido mais a frente, cabe considerar que o Ministério Público entrou com pedido de inconstitucionalidade da lei e na Câmara há projetos de revogação da lei em discussão. O Tribunal de Contas do Paraná afirma desconsiderar esta legislação para a elaboração dos pareceres sobre a aplicação de recursos em educação.

Em termos de capacidade financeira municipal, a receita proveniente de impostos teve, entre 2001 e 2004, um crescimento real de 13%. A receita de impostos próprios é

aproximadamente 50% do total, sendo que o ISS sozinho responde por cerca de 29% da receita municipal. As transferências da União têm uma participação menor no orçamento e tiveram crescimento de 13%. No caso das transferências do Estado o crescimento foi de 16%, entre as transferências estaduais está a segunda mais importante fonte da receita da cidade, o ICMS, que representa cerca de 25% do total. Especialmente sobre o ICMS, interessa destacar que o crescimento desta fonte no estado neste período foi de 59%, enquanto na capital o crescimento foi de apenas 15%, isto porque a participação da cidade na distribuição dos recursos diminuiu no período.

Tabela 4.16: Resumo de receitas de impostos inclusive transferências – Curitiba 2001-2004 (valores reais – INPC⁷² 12/2006)

Resumo - receitas	2001	2002	2003	2004
Impostos próprios	547.375.945	564.802.317	547.791.755	610.763.990
Multas e juros de mora	Sem informação	7.521.231	6.036.461	Sem informação
Outras receitas patrimoniais	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Sem informação
Receita da dívida ativa	Sem informação	17.905.680	21.160.763	Sem informação
Transferências da união	118.090.361	134.694.850	128.552.038	133.826.255
Transferências do estado	324.582.321	361.739.379	373.900.832	375.775.839
Total da receita de impostos	990.048.627	1.086.663.457	1.077.441.849	1.120.366.085

Fonte: CURITIBA, Balanço orçamentário anual: 2001; 2002; 2003; 2004.

Quando considerado o total da receita (impostos, transferências, taxas, contribuições, créditos) o crescimento entre 2001 e 2004 foi de 8%, assim como em Londrina o aumento das receitas foi maior que os das despesas. Em Curitiba o aumento da despesa foi de 4%, porém no caso da capital isto significou em todos os anos sobra de receita.

Tabela 4.17: Resumo receita e despesa – Curitiba 2001-2004 (valores reais/ INPC 12/2006)

	2001	2002	2003	2004	Cresc.
Total da receita	2.253.672.916	2.320.254.443	2.309.974.138	2.431.083.698	8%
Total da despesa	2.253.102.121	2.192.940.007	2.269.163.295	2.348.773.834	4%
Déficit/superávit	570.795	127.314.437	40.810.843	82.309.864	

Fonte: CURITIBA, Balanço orçamentário anual: 2001; 2002; 2003; 2004.

O acompanhamento público das contas municipais é realizado seguindo os parâmetros nacionais da Lei de Responsabilidade Fiscal, com audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores.

No que se refere à distribuição geral da despesa, toma-se novamente as informações por função. O balanço de Curitiba tem uma especificidade, as despesas na função “urbanismo”, as despesas aí informadas incorporam os recursos da tarifa dos ônibus que é recolhida e integralmente repassada a URBS que paga as empresas prestadoras de serviço. O

⁷² Índice Nacional de Preços ao Consumidor, calculado pelo IBGE: 1,4625434 (2001); 1,2994584 (2002); 1,152458 (2003); 1,0893159 (2004). A atualização é obtida pela multiplicação dos valores nominais retirados dos balanços municipais pelo INPC anual. Optou-se pelo INPC de dezembro de 2006 para coincidir com o ano fiscal.

peso dos transportes na função urbanismo é de cerca de 70%. Isto dá uma dimensão muito grande para os gastos com urbanismo no orçamento da cidade, próximo de 35% nos anos pesquisados, porém é recurso que não representa exatamente opções da gestão, já que é destinado especificamente para a tarifa.

Afora as despesas com urbanismo, nos termos apresentados acima, as maiores despesas do município entre 2001 e 2004 foram saúde, educação, administração, encargos especiais e previdência. Observa-se nos dados da tabela 4.18 um aumento muito expressivo da função educação que passa de uma participação de 11% no conjunto da despesa para uma participação de 15%. Na saúde o aumento é bastante mais modesto fazendo com que a participação desta função no total da despesa mantenha-se por volta de 20%, incluindo neste caso os recursos repassados pelo SUS para o município. Ainda no campo das políticas sociais há uma diminuição considerável dos recursos declarados na função assistência social.

Tabela 4.18: Despesas por função Curitiba 2001-2004 (valores reais/ INPC 12/2006).

Funções	2001	2002	2003	2004
Administração ou planejamento	213.160.818	181.011.956	181.040.780	181.398.523
Assistência Social	51.158.286	43.149.816	34.640.583	42.598.938
Comércio e serviços	11.882.027	13.849.628	11.907.196	13.077.806
Cultura	23.059.078	19.593.234	22.837.108	20.212.317
Defesa nacional	352.310	292.378	267.370	295.022
Desporto e lazer	4.168.822	8.120.316	8.317.289	8.779.612
Educação	271.091.697	280.083.964	335.200.477	363.307.736
Encargos especiais	166.409.116	129.613.179	118.492.274	157.971.517
Gestão Ambiental	15.438.707	19.977.873	18.817.334	20.291.511
Habitação	2.888.428	4.846.980	5.248.294	12.119.086
Indústria	6.581.445	9.397.683	5.969.732	28.515.119
Judiciário	7.838.140	7.132.727	7.109.513	8.109.440
Legislativa	49.137.071	46.959.931	45.783.699	46.978.084
Previdência	145.878.511	158.318.215	157.704.658	151.165.910
Saneamento	11.399.133	0	0	0
Saúde	445.849.586	433.669.551	443.105.119	462.524.804
Segurança Pública	0	19.359.331	22.544.383	21.044.751
Trabalho	30.706.372	22.454.641	23.865.100	13.316.278
Transporte	0	0	0	0
Urbanismo	811.817.779	795.107.408	826.312.386	797.067.379
Total	2.268.817.327	2.192.938.810	2.269.163.295	2.348.773.834

Fonte: CURITIBA, Balanço orçamentário anual: 2001; 2002; 2003; 2004.

Parte do incremento na função educação deve-se ao aumento de recursos com destinação exclusiva, tais como os provenientes do Fundef e de convênios. No período de 2001-2004 os recursos adicionais à contribuição da cidade ao fundo cresceu em 82%, o que pode ser explicado pelo aumento, especialmente, da arrecadação do ICMS no estado. Ainda que Curitiba tenha diminuído sua participação da receita deste imposto, o crescimento da rede

municipal capitaneou recursos desta fonte de volta para a cidade. Cresceram de forma significativa também as receitas de convênios e outros, em especial os recursos do salário educação.

Tabela 4.19: Receita para educação Curitiba 2001-2004 (valores reais – INPC 12/2006)

A) Receitas de Impostos e Transferências (25%)	2001	2002	2003	2004
Receitas Próprias	136.843.986	147.557.307	143.747.245	152.690.998
Receitas de Transferências da União	29.522.590	33.673.712	32.138.010	33.456.564
Receitas de Transferências do Estado	81.145.580	90.434.845	93.475.208	93.943.960
Total	247.512.157	271.665.864	269.360.462	280.091.521
B) Recursos Adicionais (Aplicação 100%)				
Convênios e Outros	6.140.679	7.398.540	5.111.810	14.451.878
Fundef (recursos recebidos a maior)	32.744.176	45.445.417	50.158.621	59.597.645
Aplicações financeiras do Fundef	610.634	542.543	481.169	
Total geral dos recursos adicionais	39.495.489	53.386.500	55.751.600	74.504.329
Total geral das receitas (a + b)	287.007.646	325.052.365	325.112.062	354.595.850

Fonte: CURITIBA: Balanço orçamentário anual: 2001; 2002; 2003; 2004.

Cabe insistir que a análise dos gastos em educação será feita no capítulo 5 de forma comparativa, passar-se-á então à apresentação da rede municipal de ensino, o que novamente é entendido aqui como o terceiro elemento de caracterização da autonomia municipal, qual seja, a responsabilidade sobre questões de interesse local.

4.6 Características gerais da Rede Municipal de Ensino de Curitiba

Curitiba tem uma rede de ensino relativamente jovem, inaugurada na década de 1960, quando a primeira escola sob administração municipal foi construída; antes disto havia um Departamento de Educação, mas este era basicamente responsável por construção dos prédios escolares que eram geridos pelo governo estadual (RATTO, 1994). A criação da primeira escola municipal foi antecedida pela criação de uma Comissão de Planejamento Educacional que posteriormente foi incorporada ao Departamento de Bem-Estar Social como órgão responsável pelo planejamento.

O atendimento no início da década de 1970 na cidade era predominantemente estadual e insuficiente para o crescimento populacional que estava em curso:

Em 1970, 13% da população curitibana de 7 a 14 anos estava fora da escola, sendo que este número vai ser ainda maior em 1980. Essa situação passa a ocorrer na medida em que o fluxo migratório se intensifica em direção a capital e os poderes públicos não conseguem absorver a crescente demanda. Salienta-se que a população curitibana saltou de 361.026 pessoas, em 1960, para 609.026 em 1970 e 1.034.629 em 1980. (...) Tomando por base a realidade do ensino primário em Curitiba, o nível em que a prefeitura passará a atuar mais diretamente ao longo dos anos, tinha-se a existência, em 1967, de 179 estabelecimentos funcionando na capital. Destes, 117 eram públicos

(114 estaduais e 3 municipais- 65%) e 62 particulares (4 confessionais e 15 leigos -35%). (RATTO, 1994, p.52).

O Plano Diretor (PD), elaborado na década de 1970, foi um marco na organização da cidade e teve efeitos culturais importantes. No caso da educação, a expansão da rede escolar também foi influenciada pela lógica do PD. Neste definiu-se a organização urbana da cidade num sentido longitudinal (SOUZA, 1999) e a expansão dos equipamentos públicos fez-se em sintonia com esta organização de forma a resolver os problemas de dispersão da população tomados como contrária ao crescimento natural da cidade.

Para auferir o grau de dispersão o PPU lança mão, estrategicamente, do critério da densidade. A área de maior densidade em Curitiba nos anos 1960 era a central e suas adjacências, onde se concentravam as habitações da elite. As classes populares estavam dispersas nos bairros. Ao eleger a densidade como critério de escolha para os investimentos públicos, seguindo a tradição modernista de urbanismo, o PPU reafirma a divisão do espaço em duas cidades, ou melhor, entre o que está dentro e fora da fronteira urbana. A segmentação do espaço, nesse caso, é correlata à diferenciação dos seus habitantes e à polarização entre tendência longitudinal e ocupação extensiva. (SOUZA, 1999, p 113).

Tendo isso como pano de fundo, o número de escolas municipais cresceu durante a década de 1970: no período 1967-71 (Omar Sabbag) construíram-se oito escolas; entre 1971-75 (Jaime Lerner) construíram-se onze e entre 1975-79 construíram-se 31 escolas (Saul Raiz). Pode-se observar que é na gestão Raiz que a expansão da rede se consolidou, isto é explicado por Ana Lúcia Ratto:

Em 1975 foi firmado um acordo informal entre prefeitura e Estado visando a distribuição de encargos entre ambos. A prefeitura ficou responsabilizada mais diretamente pelo atendimento do pré a 4ª série e o governo estadual pelo atendimento de 5ª a 8ª série. Essa distribuição é, de um modo geral, seguida até hoje. Em abril de 1975 foi criado o “Grupo de Trabalho de Curitiba”, composto por técnicos de órgãos estaduais e municipais ligados ao setor educacional e de planejamento. O grupo responsável pela elaboração de diagnósticos sobre a realidade escolar da cidade, voltados mais enfaticamente para seus aspectos quantitativos. Foram publicados estudos em vários volumes, sendo que principalmente as orientações quanto ao ordenamento da expansão da rede foram seguidas. Desse esforço resultaram planos de redução dos claros de escolaridade e a expansão violenta da rede escolar na PMC, que passou a contar com 53 escolas ao término de 1978. (RATTO, 1994, p.116).

Observe que a partir dessa certa definição de competências no âmbito do estado, a rede municipal teve crescimento constante no atendimento ao ensino fundamental, decrescendo o ritmo na década de 1980, como demonstrado no quadro 4.1. Especialmente a expansão pós-1998 deveu-se à municipalização de escolas estaduais. Curitiba foi uma das poucas cidades do estado que não municipalizou a totalidade da oferta das séries iniciais no

início da década de 1990, via convênios propostos pela rede estadual. Após 1998, certamente, como reflexo das políticas nacionais, acelera-se a municipalização das escolas de 1ª a 4ª que ainda estavam sob responsabilidade do governo estadual.

Quadro 4.1: Evolução dos estabelecimentos na rede municipal de ensino de Curitiba

Ano	Gestão	Escolas de Ensino Fundamental	% de crescimento entre gestões
1966	Ivo Arzua	3	
1967-1971	Omar Sabbag	11	266%
1971-1975	Jaime Lerner	22	100%
1975-1979	Saul Raiz	53	140%
1980-1982	Jaime Lerner	85	60%
1983-1985	Maurício Fruet	-	-
1985-1988	Roberto Requião	92	8%
1989-1992	Jaime Lerner	-	-
1993-1997	Rafael Grega	111	20%
1998-2000	Cássio Taniguchi	131	18%
2000-2004	Cássio Taniguchi	163	24%

Fonte: RATTO, 1994; SILVA, 2003; CURITIBA, 2004.

Em 2005 a Rede Municipal de Ensino de Curitiba é responsável por 40% da matrícula no ensino fundamental regular, a rede estadual por 44% e a rede privada por 16% do atendimento. Se considerarmos a oferta geral de educação básica no município, a rede estadual era, em 2005, a maior com 45,51% do atendimento; seguida da rede municipal com um atendimento de 31,94%; a rede federal tem 0,46% da matrícula, basicamente no ensino médio, e a rede privada tem 22,08% da matrícula.

Especificamente no caso do ensino fundamental, a rede municipal tem apenas escolas urbanas, mantém um atendimento pequeno das séries finais do ensino fundamental, 92% das matrículas na RME estão nas séries iniciais. Observe pelos dados da tabela 4.20 que o maior crescimento na rede no último período concentra-se na educação infantil, ainda que a expansão no ensino fundamental mantenha-se como uma realidade constante.

Tabela 4.20: Rede municipal de ensino de Curitiba 2001-2004

Período	Educação infantil		Ensino Fundamental	Ensino Fundamental		Educação Especial	EJA
	Creche	Pré-Escola		Educação Especial (Incluídos)	1ª a 4ª	5ª a 8ª	(Supletivo)
2001	8.643	6.840	89.703		81.311	8.392	1.007
2002	8.834	6.727	99.657		91.486	8.171	1.030
2003	11.588	8.020	101.438		93.184	8.254	1.147
2004	12.099	9.297	101.773	289	93.739	8.034	1.276
Crec%	39,99	35,92	13,46		15,28	(4,27)	26,71

Fonte: INEP/MEC: Censo Escolar 2001-2004

Do ponto de vista das condições de oferta, os 163 estabelecimentos de ensino fundamental apresentam condições satisfatórias de infra-estrutura. Das 157 escolas municipais com oferta de ensino fundamental, 56,69% têm mais de 10 salas de aula e 90% das escolas têm mais de 300 alunos. Em 2003 apenas 51,59% das escolas dispunham de biblioteca, percentual que decresceu desde 2000, o que significa que as novas escolas, desde então municipalizadas ou construídas, não tiveram este espaço priorizado. O contrário acontece com os laboratórios de informática que tem um aumento expressivo entre 2000 e 2003, fazendo com que 98% das escolas tenham acesso à Internet em 2003. Há também um incremento de 30% de quadras de esporte na rede municipal.

Tabela 4.21: Perfil dos estabelecimentos de ensino fundamental em Curitiba

Características	2000	%	2003	%
Total	131	100	157	100
Escola de 2 a 5 salas	10	7,63	12	7,64
Escola de 6 a 10 salas	41	31,30	56	35,67
Escola de mais de 10 salas	80	61,07	89	56,69
Escola com 51 a 100 alunos	0	0,00	1	0,64
Escola com 101 a 150 alunos	2	1,53	2	1,27
Escola com 151 a 300 alunos	21	16,03	12	7,64
Escola com mais de 300 alunos	108	82,44	142	90,45
Escola com Biblioteca	76	58,02	81	51,59
Escola com Laboratório de Informática	43	32,82	132	84,08
Escola com Laboratório de Ciência	17	12,98	13	8,28
Escola com Quadra de Esportes	100	76,34	130	82,80
Escola com Sala para TV/Vídeo	14	10,69	15	9,55
Escola com Microcomputadores	129	98,47	157	100,00
Escola com acesso à Internet	9	6,87	153	97,45
Escola com energia elétrica, água e esgoto.	131	100,00	157	100,00
Esc com Energia Elétrica	131	100,00	157	100,00

Fonte: EDUDATA/ INEP.

Nos estabelecimentos de educação infantil as condições também registraram melhoras, embora neste caso, assim como em Londrina, os indicadores sejam menos favoráveis. A tabela 4.22 apresenta o perfil dos estabelecimentos em creche, pois o atendimento da educação infantil ou está em estabelecimentos com creche e pré-escola ou com pré-escola e ensino fundamental, neste segundo caso os dados são os referentes à tabela anterior.

A maior parte dos estabelecimentos com oferta da etapa de creche tem entre 2 e 5 salas. Em 2000, a maioria dos estabelecimentos atendia entre 101 e 200 alunos, em 2003, a maioria atende entre 51 e 100 alunos. Não há bibliotecas nestes estabelecimentos, nem quadra de esportes, apenas 18% tinham TV e 34% tinham acesso à Internet e em cinco escolas não havia registro de sanitários, o que deve ser um erro de preenchimento do Censo Escolar.

Tabela 4.22: Perfil dos estabelecimentos de educação infantil – Creche- em Curitiba

	2.000	%	2.003	%
Total	125	100	133	100
Escolas de 2 a 5 salas	93	74,40	99	74,44
Escolas de 6 a 10 salas	28	22,40	33	24,81
Escolas de mais de 10 salas	4	3,20	1	0,75
Escolas com menos de 51 alunos	9	7,20	9	6,77
Escolas com 51 a 100 alunos	34	27,20	102	76,69
Escolas com 101 a 200 alunos	81	64,80	22	16,54
Escolas com mais de 200 al	1	0,80	0	0,00
Escolas com Biblioteca	2	1,60	4	3,01
Escolas com Lab Informática	0	0,00	0	0,00
Escolas com Lab Ciência	0	0,00	0	0,00
Escolas com Quadra de Esporte	0	0,00	1	0,75
Escolas com Sala de TV	2	1,60	12	9,02
Escolas c/ TV/Vídeo/Parabólica	18	14,40	24	18,05
Escolas com Microcomputadores	16	12,80	47	35,34
Escolas com acesso à Internet	1	0,80	12	9,02
escolas com água, energia elétrica e esgoto	125	100,00	133	100,00
Escolas com Sanitário	111	88,80	127	95,49

Fonte: EDUDATA/ INEP.

Os dados sobre função docente na rede municipal de ensino, disponíveis na base do Inep, informam que em 2001 havia 5.550 funções docentes na rede municipal, estas chegam a 6.570 em 2004. O maior aumento está nas funções docentes do ensino especial, que na cidade pode ser feito tanto em classes especiais quanto em escolas especializadas em que há professores especializados. No caso do ensino fundamental há um aumento no período de 14,7%, pouco maior que o aumento de matrículas que foi de 13% de 2001 a 2004.

Tabela 4.23: Funções docentes na Rede Municipal de Ensino de Curitiba

Ano	2.001	2.002	2.003	2004	Cresc %
Leciona em Creche	0	8	114	9	64,9
Leciona em Pré-Escola	202	225	295	333	16,7
Leciona no Ensino Fundamental	4.849	5.341	5.308	5657	14,7
Leciona na EJA	319	300	345	366	13,9
Leciona na Educação Especial	180	179	188	205	64,9
Total	5550	6053	6250	6570	18,4

Fonte: MEC/INEP. Notas: 1) O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento. 2) O mesmo docente de ensino fundamental pode atuar de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª série.

Não há dados disponíveis sobre o número de funcionários não docentes nas escolas curitibanas, os serviços de limpeza, segurança e alimentação são terceirizados na rede,

portanto no quadro de servidores constam apenas secretários escolares e pessoal de apoio, tais como inspetores. Muitos profissionais de apoio haviam feito concursos originalmente para limpeza ou merenda e foram re-allocados com a terceirização. No caso da educação infantil o quadro não-docente é grande, pois nas creches os alunos são atendidos por um profissional denominado educador, que apesar de ter magistério de ensino médio não está no mesmo plano de carreira que os professores, por isto o número de funções docentes é pequeno nas creches.

A despesa com pessoal na Secretaria de Educação apesar de ter tido um crescimento real de 11% no período, teve sua participação percentual diminuído em 20 pontos no total da despesa da SMEC, de 69% em 2001 para 49% em 2004. Ao mesmo tempo as despesas com transferências correntes cresceram em 199%, nesta categoria estão despesas com serviços de terceiros que tiveram um crescimento de 232%. Essa mudança no perfil da despesa, tal qual em Londrina, parece poder ser explicada em grande medida pela legislação nacional, em especial pela LRF.

Tabela 4.24: Despesa por categoria econômica na SMEC 2001-2004

Categorias Econômicas	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Despesas Correntes	Percentual				Valores reais			
Pessoal	69,1	54,0	50,6	49,6	161.746.758	164.983.976	172.120.088	180.078.858
Material de Consumo	9,6	15,3	16,0	9,5	33.668.444	46.737.106	54.547.623	34.650.642
Transferências correntes	17,8	25,9	23,6	35,5	50.574.352	79.118.304	80.290.587	128.854.279
Despesas de capital	3,4	4,8	9,7	5,4	8.020.762	14.517.615	32.999.103	19.704.348
Total	100	100	100	100	254.010.316	305.357.000	339.957.401	363.288.128

Fonte: Curitiba, Balanço orçamentário anual: 2001; 2002; 2003; 2004.

As despesas com material de consumo e com capital, obras e material permanente, cresceram em 49% e 138%, respectivamente. Mas tem um pico de crescimento em 2003, sendo menores em 2004, este é um tipo de despesa que tem forte relação com os períodos que antecedem as eleições, tal movimento também foi observado em Londrina.

4.7 Mecanismos de Gestão da Rede Municipal de Ensino de Curitiba

A institucionalização dos mecanismos de participação da comunidade na escola começou na década de 1980, na gestão Mauricio Fruet, com a democratização da forma de escolha de diretores. Em que pese, em outras áreas, os dois governos do PMDB na capital possam não ter representado ruptura com o modelo de planejamento técnico hegemônico na cidade (SOUZA, 1999), no caso da educação algumas inovações importantes foram feitas e marcaram a história da rede municipal.

Coincidindo com o momento de ênfase na pedagogia histórico-crítica o Departamento de Educação organizou um movimento de discussão curricular que ficou conhecido como

Movimento “Escola Aberta”. Neste período o jornal produzido pelo departamento trazia aos professores e comunidade escolar os debates em termos de política educacional e de reformulação curricular presente na rede. O movimento em torno da reforma curricular foi consolidado em um currículo básico para a rede municipal de ensino. Em termos de espaços de participação, apesar de ampla discussão com as escolas, não houve a institucionalização de espaços de deliberação (conferências ou conselhos, por exemplo) na rede, os avanços se deram no âmbito das escolas com a instituição da eleição de diretores e a criação dos conselhos de escola. Tais espaços consolidaram-se e passaram a ser parte do cotidiano das escolas. No âmbito da rede os espaços de participação são aqueles previstos na legislação nacional da década de 1990: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e Conselho de Alimentação Escolar.

Quanto à eleição de diretores, a participação da comunidade escolar no processo foi previsto, pela primeira vez, em Lei municipal em 1983 (CURITIBA, Lei n.º 6.428, 1983). Este processo envolvia, em cada escola, professores, supervisores escolares e orientadores educacionais, funcionários e diretoria da Associação de Pais e Professores, ou seja, neste primeiro momento a participação dos pais deu-se por representação. Neste mesmo período a rede estadual também estava organizando eleições para diretor de escola, o processo em Curitiba foi diferenciado assegurando o controle dos professores sobre o resultado:

Por sugestão da Associação do Magistério Municipal de Curitiba-AMMC, a Câmara Municipal aprovou lei de iniciativa de um vereador (lei Curitiba 6.428, de 8 de novembro de 1983), determinando que os diretores de escola passassem a ser eleitos diretamente (sem listas tríplices), (...) Diferentemente do processo eleitoral da rede estadual, somente esses pais votariam, garantindo aos professores decidirem a eleição, o que não acontecia naquele caso. Também diferente era o critério de elegibilidade. Enquanto na rede estadual, na primeira eleição, qualquer professor poderia ser votado, na rede municipal curitibana somente os candidatos declarados seriam escolhidos em assembléias realizadas em cada escola. (CUNHA, 1995, p.257).

Na gestão seguinte, ainda com o PMDB na prefeitura, a eleição de diretores passou a ter dois turnos (CURITIBA, Lei n.º 7.076, 1987; Lei n.º 7.160, 1988): no primeiro definiam-se os candidatos num colegiado restrito e, no segundo turno, a comunidade escolhia o diretor em eleição paritária (50% peso de voto da comunidade e 50% peso do voto da escola). A gestão Lerner, reformou novamente a lei municipal (CURITIBA, Lei 7.368/1989; Lei 7.668, 1991) e a eleição passou a ser definida em um único turno com a participação da comunidade, respeitada o peso paritário dos votos. Além disto, a eleição passou a ser por chapa de diretor e suplente. A eleição ainda era para dois anos de mandato, permitida uma reeleição consecutiva.

Em 1993 houve novas mudanças, agora a gestão era de Rafael Greca (PDT), a Lei n.º 8.280 (CURITIBA, 1993) determinou: mandato dos diretores de três anos; o suplente passa a ser vice-diretor da escola, o que significa que eles atuarão juntos na gestão; entre os critérios para poder candidatar-se consta o bom resultado na avaliação de desempenho - mecanismo introduzido na rede reforma administrativa de 1991 que se sobrepôs às regras de carreira do Estatuto do Magistério (SILVA, 2003).

Na primeira gestão Taniguchi (PFL) novas alterações na lei foram aprovadas (CURITIBA, Lei n.º 9.717, 1999): a eleição de vice-diretor ficou condicionada ao porte das escolas, elegia-se vice-diretor apenas para escolas com mais de 300 alunos e com atendimento noturno; os critérios para candidatura são os mesmos e a entre os documentos para a inscrição passa a constar proposta de trabalho do candidato abordando seus projetos de gestão financeira, pedagógica, administrativa e de articulação com o colegiado e comunidade.

Para cada processo eleitoral a SMEC emite uma regulamentação com o detalhamento do processo e institui uma comissão eleitoral geral, assim como comissões eleitorais nas escolas. Este é um processo incorporado na rede municipal e apesar de ser um momento de disputa sobre a concepção de escola, marcado por seminários promovidos pelo sindicato do magistério municipal, por exemplo, tem sido um processo de renovação relativa das direções escolares. Tomando como exemplo o pleito ocorrido em 2005 (apesar de estar já fora do período definido nesta pesquisa, ainda é reflexo dos processos em curso), 38,9% das direções foram reeleitas; 11,1% foram reeleitas em posições invertidas, em 22% escolas foram eleitos novos diretores e vice-diretores, nas demais o diretor ou o vice-diretor foram reeleitos com novo membro na chapa (GOUVEIA & SOUZA, 2006). A tabela 4.25 apresenta a síntese agregada dessas informações:

Tabela 4.25: Resultado da eleição para diretores na rede municipal de ensino de Curitiba - 2005.

		Frequência	Percentual	Percentual válido	% acumulado
Casos informados	Novo diretor e vice diretor	36	22,2	23,2	23,2
	Um dos dois reeleito	101	62,3	65,2	88,4
	Reeleitos em posições trocadas	18	11,1	11,6	100,0
	Total	155	95,7	100,0	
Escolas onde não houve eleição		7	4,3		
Total		162	100,0		

Fonte: CURITIBA: Composição do conselho escolar 2004; Diário oficial do município, janeiro, 2005.

Tão importante quanto o processo de eleição de diretores é a existência e o funcionamento dos conselhos escolares. Não há legislação municipal sobre os conselhos escolares, eles estão respaldados legalmente na deliberação do Conselho Estadual de Educação, já mencionada anteriormente. Além disto, sua organização está detalhada nos regimentos escolares. A SMEC, em 1999, enviou um documento às escolas com orientações sobre a atualização dos regimentos, nesta o conselho escolar estava previsto no Título II, “Gestão Escolar”, o documento fazia a seguinte ressalva: “Os artigos que tratam deste título devem ser revistos a partir da prática da escola, considerando sua autonomia e respeitando a legislação vigente”. (CURITIBA, 1999, p.4). É possível que haja diferenças pontuais nos regimentos de cada escola, entretanto o desenho geral dos conselhos é muito parecida no conjunto da rede.

A definição da natureza do conselho escolar é dada no capítulo I deste título do regimento: “O conselho de escola é um órgão colegiado de natureza deliberativa, consultiva e fiscal, que tem como principais atribuições estabelecer, acompanhar, avaliar e realimentar o projeto político pedagógico”. (idem, p. 4). Nesse documento não há sugestões quanto à alterações na composição do conselho. Em um material de formação de conselheiros, disponível na página da SMEC, encontravam-se as seguintes orientações quanto à constituição do conselho:

Membros natos (inerentes à função): diretor e vice-diretor são respectivamente presidente e vice-presidente do Conselho. Membros eleitos, aclamados ou indicados pelas pessoas que fazem parte dos segmentos dos professores, dos alunos, da APPF, dos funcionários e das instituições comunitárias, conforme o Regimento de cada escola. (CURITIBA, 2004, p.5).

Observe que a padronização dos regimentos com a definição de diretor e vice-diretor como presidente e vice-presidente do conselho contribui para uma concentração de poder nestas duas figuras no interior da escola, ainda que elas sejam eleitas pela comunidade.

O material de formação e o modelo de regimento informam que as eleições para conselho podem ser bianuais ou trianuais e não devem coincidir com a eleição de diretores; as reuniões podem ser ordinárias e extraordinárias, sendo que as primeiras podem ser mensais, trimestrais ou semestrais, a critério da escola; entre as atribuições do conselho estão:

Analisar, aprovar, acompanhar e avaliar o Projeto Pedagógico da escola.
Definir as prioridades de atendimento para a aplicação dos recursos do Programa de Descentralização, PDDE-FNDE e os recursos próprios captados.

Analisar e aprovar, emitindo parecer, o Plano de Aplicação de todos os recursos financeiros aplicados.

Definir prioridades de atendimento para a execução de obras na escola.

Proceder a Avaliação de Desempenho dos profissionais em estágio probatório, na forma da lei, sempre que solicitado pela SME/SMRH.

Analisar, aprovar e emitir parecer sobre o Calendário Escolar, observadas a legislação vigente e as diretrizes emanadas da SME.

Avaliar os secretários escolares e atendentes de serviços escolares II, de acordo com as orientações propostas no Programa de Produtividade e Qualidade.

Estabelecer critérios para a cessão do prédio municipal para atividades envolvendo a comunidade escolar e a sociedade local, norteados pelos princípios filosóficos e pedagógicos que embasam o projeto da unidade escolar.

Analisar e emitir parecer quanto às vendas internas, desde que aconteçam com a finalidade de beneficiar o aluno. (CURITIBA, 2004, p. 17).

No documento orientador das discussões em 1999, ainda estavam indicadas como atribuições do conselho: “Dar parecer, quando solicitado, sobre o cumprimento das condições contratuais em casos de terceirização ou de serviços prestados por outros, no que se refere às obrigações relativas ao atendimento à escola”. (CURITIBA, 1999, p.6). Diante desses dispositivos, pode-se dizer que o Conselho Escolar passou a incorporar discussões além de pedagógicas, de gestão financeira, e de certa forma de avaliação da captação de recursos, no caso da indicação de que possíveis vendas realizadas na escola devem ser aprovadas na escola; e também discussões administrativas quanto ao uso do espaço público e a avaliação dos serviços contratados de terceirizados.

As escolas contam ainda com as tradicionais associações de pais e mestres, chamadas na cidade de Associações de Pais, Professores e Funcionários (APPF). Estas existem desde longa data, mas a partir de 1997 passaram a ser responsáveis pelos recursos para manutenção da escola mediante o estabelecimento de convênios com a SMEC. A criação do programa mediante parceria com as APPFs foi assim apresentada:

A opção pelo repasse à APPF se deve ao fato dessa entidade, enquanto pessoa jurídica de direito privado, possuir autonomia jurídica para contratar, o que viabiliza uma gestão mais autônoma por parte das escolas envolvidas no programa. Todavia, como se trata de repasse de recursos públicos, faz-se necessário devido acompanhamento e auditoria desses valores por parte do Município, razão pela qual deverão ser fielmente observadas as instruções contidas no [presente] manual. (CURITIBA, 1997, p.7).

Apesar de certo discurso corrente na SMEC de que esta forma de repasse de recursos foi uma inovação da rede municipal, há que se observar que a implantação do programa é posterior à criação do PDDE pelo governo federal, que utilizava a mesma lógica de repasse de

recursos para unidades executores em convênio entre o FNDE e tais unidades. Cabe ainda destacar que este programa foi criado no primeiro ano, da primeira gestão Taniguchi na cidade.

Quanto às outras instâncias de participação ligadas à educação, quais seja, o CACS Fundef e o Conselho de Alimentação Escolar, cabe destacar, que este tem tido uma atuação bastante limitada:

A lei não define qual a forma de escolha dos membros e o Regimento Interno do Conselho, artigo 3º parágrafo 1º, atribui ao Secretário Municipal de Educação a tarefa de definir os critérios para a escolha dos membros. Isto tem permitido que, nos dois mandatos que até o momento efetivamente ocorreram, a escolha de todos os membros tenha sido feita através de indicação da própria SME, seguida de decreto do executivo. Outro aspecto que merece destaque é o fato de que o primeiro conselho só foi constituído em junho de 2.000, apesar do município estar recebendo os repasses do Fundef desde 1.998. Cabe lembrar ainda que nos dois mandatos do Conselho os presidentes eram os representantes da Secretaria Municipal da Educação, e em ambos os casos ocupavam o cargo de Superintendente da SMEC. As atas das reuniões do CACS- Fundef explicitam um pouco a dinâmica deste conselho revelando a fragilidade do controle social sobre os recursos públicos na capital do estado. (GOUVEIA, *et. al.* 2002, p.38).

A forma de indicação dos membros não foi definida nem na lei municipal de criação do conselho, nem no seu regimento interno, ficando esta decisão a cargo da SMEC. O representante dos professores a partir de 2000 foi indicado pelo sindicato da categoria em decorrência de acordo firmado nas negociações da data base.

De modo geral, pode-se dizer que os mecanismos de participação em Curitiba são predominantes na escola, ainda assim com uma forte ênfase na figura do diretor da escola, revelando uma cultura mais centralizada em relação à gestão pública.

4.8 A segunda administração Cássio Taniguchi

Novamente, após situarmos a administração de Curitiba num contexto histórico pós-ditadura, pode-se analisar especificamente a gestão que é o objeto desta tese como representante do pólo à direita do espectro político brasileiro. A segunda gestão Cássio Taniguchi, reeleito em 2000 pelo Partido da Frente Liberal, é uma gestão de continuidade, não apenas do período imediatamente anterior, mas, sobretudo, de uma perspectiva política que representa parte dos eleitores da cidade há décadas.

Cássio Taniguchi já havia ocupado a presidência do Ippuc em períodos anteriores (1972, 1980, 1989), foi eleito prefeito em 1996 pelo PDT tendo como grande qualidade sua experiência e competência técnica. A importância do planejamento e da competência técnica

na administração pública é algo enfatizado por ele em diferentes momentos de sua carreira, tanto como presidente do Ippuc, quanto à frente da prefeitura municipal:

Há duas maneiras de se ouvir a comunidade: ou você reúne lá meia dúzia de gatos pingados e estes decidem o que o pessoal local, como um todo quer; ou você parte para um critério mais técnico – o que, particularmente, acho mais válido. [comentários sobre a primeira gestão Lerner na cidade]. Então, esse negócio de dizer “Não, vamos ouvir a comunidade”, é balela. Isto, de rigor científico tem muito pouco. Todo técnico tem que saber disto: não se joga fora 20 ou 25 anos de estudo em nome de uma população que tem conhecimento, mas não a ponto de poder opinar se na drenagem o tubo tem que ter um metro ou 0,40 m de diâmetro. Ora, este assunto depende de leis físicas, matemáticas e não apenas da vontade popular. O povo opina politicamente, tudo bem, mas não do ponto de vista técnico. (IPPUC, 1990, p.57).

A perspectiva de ouvir a comunidade apresentada naquele momento pelo ex-prefeito tem uma dimensão que separa técnica e política de modo dual, própria da tecnocracia. Tal separação pode esconder a própria dimensão política da técnica, que, como muitos autores já analisaram, é um instrumento de poder na medida em que inviabiliza a participação (HORTA, 1994).

De toda forma, sob esta perspectiva de excelência técnica a gestão Taniguchi aprofunda e explicita o Modelo Curitiba de Gestão, já mencionado, e ao apresentar o relatório do 4º ano de gestão, o então prefeito destacou a importância do planejamento no contexto da gestão municipal:

Como prefeito eleito de Curitiba, por duas gestões consecutivas (1997-2000 e 2001-2004), e como integrante da equipe de planejamento da cidade por outras três gestões, sempre empenhei esforços em ações que atendessem às necessidades dos cidadãos, adequando o planejamento às demandas de uma metrópole que se modifica a cada momento. A diferença entre as ações urbanas possíveis está na escala; os conceitos pouco variam entre si. A cidade de Curitiba tem provado isso na prática. Transporte integrado, preservação ambiental, geração de emprego e renda e integração urbana e social ordenam o crescimento de Curitiba, cidade que abriga, em 2004, 1,6 milhão de habitantes e é pólo de uma Região Metropolitana que concentra 2,7 milhões de pessoas em outros 25 municípios. O trabalho da Prefeitura, ao longo desta gestão, foi feito de forma integrada com todas as secretarias municipais, o que proporcionou o gerenciamento dos setores: Social, Urbano, Ambiental, Econômico e Cultural. Com uma administração próxima dos habitantes, Curitiba chega a 2004 com o maior Índice de Condição de Vida (ICV) do País e a segunda capital com o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil. São dados que a consolidam como modelo de planejamento urbano no Brasil (...) O planejamento estratégico, implantado ao longo dos últimos anos em Curitiba, e seu constante aprimoramento, com novas informações e a utilização de recursos tecnológicos, ajudam a fazer uma avaliação cada vez mais consistente da situação do Município, gerando resultados que permitem vislumbrar um

futuro de desenvolvimento, com base nos resultados da prática efetiva do planejamento urbano voltado aos cidadãos. (CURITIBA, 2004, p.14).

O prefeito refere-se à utilização nas suas duas gestões do PES – Planejamento Estratégico Situacional, metodologia de planejamento que, sob a coordenação do Imap, organizou a ação pública em Curitiba:

A opção do funcionamento matricial para a implementação dos Projetos Estratégicos do Plano de Governo introduziu a intersetorialidade na PMC, forte característica do atual modelo, reforçada pelo avanço da descentralização. O compartilhamento veio como diretriz da atual gestão e vem tomando forma e força no Modelo Curitiba de Colaboração e nas parcerias estabelecidas com os diferentes setores da sociedade.

Respondendo ao contexto da reforma administrativa brasileira e aos movimentos de inovação da gestão pública, que se deram em diversos países na década de 90, as qualificações estratégicas voltadas para resultados adquiriram ênfase no período de 1997 a 2000 e se explicitam no documento Avaliação das Políticas Públicas – 1997 a 2004, publicação que resulta de uma parceria entre o IMAP, o IPPUC e as Secretarias do Governo Municipal e da Comunicação. (CURITIBA, 2004, p.17).

O interessante nesta estrutura de planejamento é que as diversas secretarias, ou órgão de governo, na medida em que se organizavam pela resolução de problemas apresentaram seus trabalhos a partir dos resultados alcançados. O relatório anual de gestão confirma a preocupação do modelo com a intersetorialidade. Tomando a educação como eixo para leitura dos relatórios anuais de 2001 a 2004, pode-se encontrar esta apresentação de resultados na área educacional não apenas na SMEC, mas em todas as secretarias que mantinham relação de suporte às ações de educação.

Assim, os produtos e resultados de ação de cada secretaria estavam apresentados em relação às atividades fins, por exemplo: Secretaria de Administração, 2004, encontra-se: “produto – desapropriação da área para a construção do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI Bairro Alto); resultado – participação no processo de ampliação da rede escolar”. (CURITIBA, 2004, p.54). Secretaria de Recursos Humanos em 2003 destaca: “ações/produtos – processo de transição da parte especial para a permanente e mudança de área de atuação do magistério”. (CURITIBA, 2003, p.75). Em 2004, entre as ações da Secretaria de Recursos Humanos estava a expansão do programa de Incentivo a Qualidade e Produtividade para secretários escolares e educadores de creche (CURITIBA, 2004, p. 78). No departamento de obras públicas, encontrava-se no relatório de 2004, a construção de 11 escolas e seis centros de educação infantil (idem, p.117) e, assim, é possível localizar em todos os relatórios anuais a tentativa de apresentar os resultados das secretarias em todos os âmbitos de sua atuação.

Especialmente, no Relatório Anual de 2004, vale a pena um destaque quanto à informação sobre o resultado das discussões acerca da constituição do sistema municipal de ensino de Curitiba que é apresentada de forma problemática. Esta questão é importante neste trabalho para dimensionar a institucionalização dos espaços de participação na gestão do sistema:

Em 2004, sob a coordenação da SME, com a participação de todos os seus segmentos, instituições e órgãos representativos da educação no Município, foi concluído o processo de construção coletiva da minuta do anteprojeto de lei para a implantação de um sistema municipal de ensino próprio em Curitiba, hoje integrado ao sistema estadual. Como prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, a Prefeitura Municipal de Curitiba encaminhou a proposta do anteprojeto de lei que “dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Curitiba e dá outras providências” à Câmara Municipal de Curitiba, para a aprovação, em agosto deste ano. (CURITIBA, 2004, p.274).

A SMEC durante o ano de 2003 organizou um grupo de trabalho, inclusive com participação do sindicato de professores, para discutir a minuta para a lei de constituição do sistema, entretanto, tal minuta não foi encaminhada à Câmara e, portanto, não foi aprovada em agosto de 2004⁷³. Apesar disto, os relatórios ainda são uma fonte interessante de síntese sobre como a própria administração vê seus esforços nas políticas implementadas na cidade, então, com o cuidado de alimentar a leitura dos documentos com as informações do contexto, optou-se por seguir com as considerações sobre a ação da SMEC a partir dos relatórios da segunda gestão Taniguchi.

Nos quatro anos as temáticas abordadas nos relatórios são muito parecidas, de forma geral buscam os resultados quanto ao atendimento à demanda; valorização e capacitação dos profissionais; relação escola comunidade e projetos complementares. Importa destacar que nas duas gestões a SMEC teve a frente o mesmo dirigente, o engenheiro mecânico especialista em engenharia de qualidade, Paulo Afonso Schmidt⁷⁴.

Quanto à questão do atendimento da demanda a rede cresceu nestes quatro anos em termos de oferta do ensino fundamental, principalmente com a incorporação de escolas da rede estadual via processo de municipalização, “em 2002, a SME atendeu a cerca de 108.000 alunos em 156 escolas, das quais 21 municipalizadas no presente ano” (CURITIBA, 2002, p.182); ainda nesse período, para enfrentar o problema de acesso à educação infantil, a SMEC reorganizou a oferta de pré-escolar, oferecendo turmas de jardim II nas escolas, estratégia que liberou vagas nas creches municipais para os alunos menores. Quanto à questão dos

⁷³ A gestão Taniguchi deixou um anteprojeto de lei na secretaria, este foi retomado pela gestão 2005-2008 e encaminhado para a Câmara com modificações.

⁷⁴ Na gestão 2005-2008, Paulo Schmidt assumiu a presidência da URBS (Urbanização de Curitiba S. A.).

profissionais da educação, os relatórios dão informações sobre a realização dos procedimentos de elevação de nível dos profissionais a partir das regras do Plano de Carreira aprovado em 2001. Além disto, informa sobre o número de profissionais que participaram de cursos de formação no período. Não há uma análise do número de profissionais que atuam na rede em cada ano e do incremento do quadro no período.

Quanto à relação entre escola e comunidade, estavam incluídas aí as informações sobre gestão da escola. A ênfase na relação com a comunidade escolar está na parceria com as APMS e Conselho Escolar via programa de descentralização de recursos. Este é o eixo que organiza a ação dos colegiados das escolas tendo como objetivos a autonomia e a integração com a comunidade. A questão da autonomia das escolas é um tema muito presente nos debates na rede municipal de ensino nesse período. Isto decorre, por exemplo, da discussão de diretrizes curriculares municipais que incorporam a questão da autonomia como um princípio orientador do trabalho e demarca para a gestão Taniguchi “uma mudança de paradigma”. (CURITIBA, 2001, p.211).

Os relatórios ainda enfatizam a existência de projetos complementares na RME (alfabetização ecológica; atendimento no contra turno em Projetos Piás, Jornal). Entre os vários, se opta aqui, por destacar a Educação permanente organizada pelas escolas no período noturno, com a oferta em parceria com a comunidade de cursos variados. Observe-se que isso, por um lado, propicia à comunidade o acesso a cursos variados como ginástica, artesanato, informática, judô, a preços baixos, pois o custo é a remuneração do profissional que oferece o curso no espaço da escola. Por outro lado, tais cursos tornaram-se também fonte de renda para a APPF, que recebe uma pequena percentagem sobre as matrículas. Outro projeto que parece merecer um destaque é denominado “digitando o futuro” que foi responsável pela disseminação dos laboratórios de informática nas escolas da rede, como já demonstrado nos dados de perfil dos estabelecimentos de ensino anteriormente.

Em síntese, parece haver ênfase na democratização do acesso, muito centrado no provimento de vagas, no caso da educação infantil; e na melhoria das condições de oferta, com ênfase em certos aspectos como informatização e incremento de oportunidades de cursos, via projetos com a comunidade. As questões de democratização dos processos de gestão da rede são quase inexistentes e os processos de democratização da gestão da escola têm como eixo a autonomia financeira.

A reincidência da questão da gestão de recursos financeiros na escola parece justificar, de forma mais incisiva no caso curitibano, a análise do programa de descentralização de recursos financeiros para as escolas. Como já dito anteriormente, este programa foi criado em

1997, no relatório da SME de 2004 seus resultados na dinâmica escolar são apresentados na seguinte perspectiva:

Criado em 1997, visando a descentralizar as atividades no âmbito da SME e a buscar o atendimento gradativo dos preceitos da LDB, corresponde a uma nova orientação para a Rede Municipal de Ensino: a autonomia das escolas, CMEIs e CMAEs, como principal referência para todas as ações. Através do repasse de recursos financeiros às unidades executoras (APPFs e APFs), o Programa de Descentralização, oferece a elas maior autonomia na gestão financeira, simplifica os procedimentos administrativos e possibilita estabelecer uma parceria entre elas e a comunidade para a aquisição de materiais e a contratação de serviços com mais agilidade, maior qualidade e menores custos. A descentralização demonstra como um processo produz resultados quando as pessoas diretamente interessadas são chamadas a participar e decidir, permitindo e incentivando a diversidade, eliminando etapas intermediárias e criando competências. Esse programa desenvolve na comunidade um sentimento de propriedade em relação aos equipamentos públicos, estabelecendo um processo de efetivo controle social e transformando as escolas públicas em clientes diretos dos fornecedores em benefício de todos os alunos. (CURITIBA, 2004, p.269).

A passagem do relatório destaca dimensões interessantes do programa: combate aos procedimentos burocráticos, fortalecimento da autonomia, participação das pessoas diretamente interessadas nas decisões sobre o uso dos recursos, integração da escola com o bairro via fortalecimento das relações de consumo no próprio bairro. Tais características permitem situar o programa como uma iniciativa que tem certa sintonia com as estratégias de descentralização propostas no âmbito da reforma do Estado brasileiro, que no caso da educação tem como uma de seus desdobramentos a disseminação de unidades executoras nas escolas brasileiras, para assinar convênios com o FNDE e receber recursos do governo federal, como forma de superar os procedimentos burocráticos tradicionais (PERONI; ADRIÃO, 2005). Certamente, esta estrutura, que é anterior ao programa curitibano, já estava disponível para a viabilização do programa local. Entretanto, considera-se aqui que, além de adesão a uma perspectiva geral de reforma do Estado, o caso deste programa tem forte articulação com a perspectiva política e com o planejamento estratégico da cidade expressos no “Modelo de Gestão Curitiba”.

No documento que apresenta tal modelo, o programa de descentralização de recursos via APPFs foi apresentado como um dos exemplos de viabilização da característica de gestão compartilhada e descentralizada constitutivas do modelo:

Parceria com empresas para aproveitamento de embalagens na construção de casas (Projeto Moradia Solidária); parceria com a comunidade nas ações de dragagem, limpeza e preservação dos rios (Projeto Olho d’água); instâncias formais de participação da sociedade representada em 24 conselhos entre

deliberativos e consultivos de diversas áreas; 3 comissões e 4 fundos municipais; *administração, pelas associações de Pais, Professores e Funcionários APPF's dos recursos descentralizados para as escolas.* (CURITIBA, 2000b, p. 19) (*grifo nosso*).

Ruas da Cidadania em todas as regionais; Cidadão Saudável, evento que aproxima o prefeito e o conjunto dos órgãos municipais à sociedade; processo orçamentário com participação dos Administradores Regionais; vinculação dos Distritos Rodoviários às Administrações Regionais; *descentralização de recursos financeiros para as Escolas da Rede Municipal.* (CURITIBA, 2000b, p. 21) (*grifo nosso*).

O programa foi regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 922 em 2001. Neste decreto fica especificado que “os recursos financeiros repassados pelo programa de Descentralização serão destinados à cobertura de custeio, manutenção, material permanente, reformas e ampliações, que concorram para garantia do funcionamento dos estabelecimentos de ensino” (CURITIBA, 2001, art.2º). Observe que o programa permite o repasse para escola de recursos para ampliação e reforma, no período estudado foi possível encontrar arquivado nas escolas os processos de licitação para as obras maiores. Recursos para reformas e ampliações são repassados dependendo da necessidade da escola e da disponibilidade orçamentária.

Os repasses de recursos para materiais de consumo e serviços eventuais são trimestrais e as APPFs devem manter por cinco anos a documentação comprobatória. Observe-se que, quanto aos recursos municipais, as escolas enviam os originais para a SME que mantém as prestações de contas no arquivo municipal, as escolas têm cópias dos processos. No caso dos recursos que estas mesmas associações recebem via PDDE, os comprovantes originais estão nas escolas.

Para o repasse de recursos às associações, o programa leva em consideração o número de alunos da escola e faz as seguintes diferenciações de per capita:

Quadro 4.2: Tipologia das escolas para repasse de recursos Curitiba

Tipo de oferta	Instalação do Programa 1997	Programa em 2004
Ensino regular; pré-escolar, classe especial e Educação de Jovens e Adultos	Uma cota por aluno matriculado.	Uma cota por aluno matriculado mais 10%.
Centros de Educação Integral	Uma cota por aluno matriculado para 4 horas e 2 cotas para cada matrícula de 8 horas	Uma cota por aluno matriculado para 4 horas e 2 cotas para cada matrícula de 8 horas
Ensino de 5ª a 8ª série	Cota por aluno acrescida em 50%	Cota por aluno acrescida em 50%
Escolas de educação especial	Cota por aluno acrescida em 150%	Cota por aluno acrescida em 150%
Escola que possui Farol do Saber ⁷⁵	Acréscimo de 150 cotas mensais.	Acréscimo de 150 cotas mensais.

⁷⁵ Construção em forma de farol que obriga uma biblioteca que serve tanto à escola quanto à comunidade.

Centros Municipais de Atendimento Especializado	-	Repasse de R\$ 300,00 mês
Centros Municipais de Educação Infantil	-	Cotas com valor diferenciado para unidades com berçário.

Fonte: CURITIBA, Manual de Orientações, 1997; Manual do Programa de Descentralização, 2004.

O valor da cota em 1997, ano da criação do programa era de R\$ 1,00; em 2004 o valor da cota informado no manual da descentralização era de R\$ 2,50. Os relatórios anuais não informam o valor do repasse. Os relatórios financeiros disponibilizados pela PMC não discriminam as despesas, portanto não temos os valores per capita para cada ano. Os recursos destinados ao programa divulgados pela PMC estão na tabela 4.26.

Tabela 4.26: Dados do Programa de Descentralização Curitiba

ano	Assistência Financeira a APPFS*	Valor corrigido INPC
2001	Não consta	
2002	5.043.355,87	6.553.631,1
2003	9.472.403,27	10.916.546,9
2004	18.111.083,99	19.728.691,8

Fonte: CURITIBA, Relatório anual 2001-2004* inclui recursos para obras

Observa-se que há uma ampliação considerável dos recursos destinados ao programa. Cabe destacar que ao longo dos anos há aumento de unidades envolvidas no programa por mudanças na organização da SMEC⁷⁶. Portanto, o aumento não é necessariamente aumento em cada unidade.

Considerando os recursos destinados exclusivamente para escolas de ensino fundamental e que sejam relativos à manutenção da escola e provisão de materiais de consumo, apresentam-se os dados referentes à amostra de escolas estudada em Curitiba.

Tabela 4.27: Recursos do Programa de Subvenção Social as APPFs – Curitiba – dados da amostra (nominais)

Escola	Alunos	Recurso Recebido	Gastos Levantados	diferença	Recurso Aluno - mês recebido	Gasto aluno ano	Gasto aluno mês
Curitiba 10	166	R\$ 6.720,00	R\$ 7.288,02	8,45	R\$ 3,37	R\$ 43,90	R\$ 3,66
Curitiba 2	174	R\$ 4.350,00	R\$ 5.109,00	17,45	R\$ 2,08	R\$ 29,36	R\$ 2,45
Curitiba 4	344	R\$ 10.266,00	R\$ 11.764,66	14,60	R\$ 2,49	R\$ 34,20	R\$ 2,85
Curitiba 12	407	R\$ 10.230,00	R\$ 8.835,64	(13,63)	R\$ 2,09	R\$ 21,71	R\$ 1,81
Curitiba 15	421	R\$ 10.074,00	R\$ 10.605,72	5,28	R\$ 1,99	R\$ 25,19	R\$ 2,10
Curitiba 3	462	R\$ 23.748,00	R\$ 25.376,54	6,86	R\$ 4,28	R\$ 54,93	R\$ 4,58
Curitiba 17*	470	R\$ 16.720,81	R\$ 15.067,44	(9,89)	R\$ 2,96	R\$ 32,06	R\$ 2,67
Curitiba 14	500	R\$ 12.462,00	R\$ 11.528,62	(7,49)	R\$ 2,08	R\$ 23,06	R\$ 1,92

⁷⁶ Assim, por exemplo, em 2003, os projetos “Piá” passam a integrar o programa, estas são unidades que atendem os alunos no contraturno com atividades variadas; eram originalmente administrados pela Secretaria Municipal da Criança juntamente com as creches municipais. A passagem obrigatória das creches para a gestão da SMEC levou a uma reorganização das secretarias, sendo extinta a Secretaria da Criança. A SMEC passou a administrar com isto também os projetos Piás.

Curitiba 16	614	R\$ 15.354,00	R\$ 10.589,98	(31,03)	R\$ 2,08	R\$ 17,25	R\$ 1,44
Curitiba 13	700	R\$ 16.775,36	R\$ 16.256,21	(3,09)	R\$ 2,00	R\$ 23,22	R\$ 1,94
Curitiba 1	729	R\$ 24.138,00	R\$ 23.143,15	(4,12)	R\$ 2,76	R\$ 31,75	R\$ 2,65
Curitiba 8	770	R\$ 30.828,00	R\$ 26.173,18	(15,10)	R\$ 3,34	R\$ 33,99	R\$ 2,83
Curitiba 6	811	R\$ 25.044,00	R\$ 22.428,38	(10,44)	R\$ 2,57	R\$ 27,66	R\$ 2,30
Curitiba 11	847	R\$ 19.848,00	R\$ 19.706,01	(0,72)	R\$ 1,95	R\$ 23,27	R\$ 1,94
Curitiba 5	850	R\$ 38.409,00	R\$ 41.581,09	8,26	R\$ 3,77	R\$ 48,92	R\$ 4,08
Curitiba 18	1.005	R\$ 36.642,00	R\$ 34.394,50	(6,13)	R\$ 3,04	R\$ 34,22	R\$ 2,85
Curitiba 7	1.105	R\$ 26.574,00	R\$ 27.844,01	4,78	R\$ 2,00	R\$ 25,20	R\$ 2,10
Curitiba 9	2.959	R\$ 95.898,00	R\$ 80.203,21	(16,37)	R\$ 2,70	R\$ 27,10	R\$ 2,26
Total da amostra	13.334	R\$ 424.081,17	R\$ 397.895,36	(6,17)	R\$ 2,65	R\$ 29,84	R\$ 2,49

Fonte: Prestação de contas das escolas municipais de Curitiba do ano de 2003.*dados de 2004, a escola foi inaugurada em 2003 e começou a receber recursos no último trimestre de 2003.

Em média as escolas receberam um per capita mensal de R\$2,65, observe que o per capita varia conforme as características de oferta do estabelecimento, de forma que escolas com número de alunos próximos tiveram per capita diferentes, e a maior escola não é a que tem maior receita per capita. Quanto aos gastos apurados nas escolas da amostra de Curitiba, novamente há uma diferença entre o recebido e o aplicado. Em 11 escolas esta diferença foi a menor que o recebido, o que indica saldo na conta do convênio. O quarto trimestre para o convênio em Curitiba é composto por novembro, dezembro e janeiro do ano subsequente, portanto, ao apurarem-se os gastos janeiro a dezembro de 2003, o saldo final é esperado. As outras sete escolas apresentam gastos a maior que o recebido, o que indica que houve complementação de recursos para consumo e manutenção da escola. Em várias escolas da amostra, encontrou-se a prestação de recursos próprios das escolas junto com a prestação de contas do programa, porém as escolas na capital separam de maneira mais rígida as prestações de contas, inclusive porque os originais das prestações de contas do PDF são enviados ao arquivo municipal.

Entre os recursos adicionais encontrados nas prestações de contas das escolas estão os destinados à compra de material permanente, em cinco escolas da amostra; recursos destinados a grandes reformas, em duas escolas, sendo que em uma o montante era de R\$ 40.000,00 e na outra de R\$ 24.750,00; e, em uma escola, recursos destinados à instalação de laboratório de informática. Todos estes são desdobramentos do programa de descentralização de distribuição sazonal. Como esses recursos não eram alvos da pesquisa de campo, não é possível afirmar que as outras escolas não receberam algum outro recurso complementar, pois poderia estar em outro processo, a que a pesquisadora não teve acesso na escola.

Afora os recursos da fonte municipal as escolas ainda recebem a verba do PDDE, que são recursos importantes para as escolas, principalmente porque podem ser aplicados em material permanente, mas o volume não é tão expressivo, como já se constatou em Londrina.

Tabela 4.28: Recursos administrados pelas escolas em 2003 - Curitiba

Escola	Alunos	Recurso PDF Total	PDDE	Recurso PDF %	PDDE %
Curitiba 2	174	4.350,00	1.800,00	70,73	29,27
Curitiba 11	847	19.848,00	6.200,00	76,20	23,80
Curitiba 7	1105	26.574,00	8.200,00	76,42	23,58
Curitiba 16	614	15.354,00	4.500,00	77,33	22,67
Curitiba 13	700	16.775,36	4.500,00	78,85	21,15
Curitiba 15	421	10.074,00	2.700,00	78,86	21,14
Curitiba 10	166	6.720,00	1.800,00	78,87	21,13
Curitiba 12	407	10.230,00	2.700,00	79,12	20,88
Curitiba 4	344	10.266,00	2.700,00	79,18	20,82
Curitiba 14	500	12.462,00	2.700,00	82,19	17,81
Curitiba 8	770	30.828,00	6.200,00	83,26	16,74
Curitiba 1	729	24.138,00	4.500,00	84,29	15,71
Curitiba 6	811	25.044,00	4.500,00	84,77	15,23
Curitiba 18	1005	36.642,00	6.200,00	85,53	14,47
Curitiba 17	470	16.720,81	2719,5	86,01	13,99
Curitiba 5	850	38.409,00	6.200,00	86,10	13,90
Curitiba 9	2959	95.898,00	14.500,00	86,87	13,13
Curitiba 3	462	23.748,00	2.700,00	89,79	10,21

Fonte: CURITIBA Prestação de contas das escolas municipais de Curitiba do ano de 2003.*dados de 2004, a escola foi inaugurada em 2003 e começou a receber recursos no último trimestre de 2003. Recursos PDDE: Sistema de Consulta do FNDE, www.fnde.gov.br

Os recursos do PDDE ante os recursos do PDF representam entre 10% e 30% dos recursos administrados pelas escolas em 2003. Diferentemente do que se viu em Londrina, a participação não varia predominantemente em relação ao tamanho das escolas, isto devido às diferenças de per capita no caso do programa municipal conforme já destacado.

Assim, encerra-se aqui esta apresentação geral e que pretendia ser mais descritiva das trajetórias das duas redes, para finalmente poder passar-se ao desafio de uma análise comparativa entre as duas gestões e seus efeitos na democratização das redes municipais.

CAPÍTULO 5: POLÍTICA EDUCACIONAL MUNICIPAL: DISPUTAS DE PROJETOS E AS TRAJETÓRIAS DE CURITIBA E LONDRINA.

Este capítulo tem como desafio articular de forma dinâmica o percurso traçado nesta tese. Pretende-se agora desenvolver a análise dos dois casos, comparativamente, de modo a demonstrar que a política educacional municipal é resultado da disputa entre projetos, que em última instância, podem ser caracterizados como projetos de direita e de esquerda. Entretanto, para demonstrar esta disputa não se pretende comprovar que cada experiência representa um dos pólos da disputa, ao contrário, o desafio proposto aqui é de analisar as trajetórias dos dois municípios demonstrando que teses de um projeto educacional à direita e à esquerda do espectro político brasileiro influenciam a realização da política educacional nestas cidades e que o mosaico de políticas e programas para a realização do direito à educação será diferente. Esta diferença pode ser explicada pelo perfil de cada administração que dialoga com os projetos.

Diante disto, pode-se supor que um governo de direita, aqui representado pelo PFL, ainda que se submeta a teses de um projeto mais progressista de educação, por exemplo, instituindo conselhos escolares e elegendo diretores, o faz, em última instância, sob a égide da soberania do mercado; um governo de esquerda, representado aqui pelo PT, ainda que se submeta às teses de um projeto mais conservador de educação, por exemplo, tercerizando parte das atividades meio para manter a escola, o faz tendo que articular isto a um processo democratizador da educação. Ou ainda, entende-se que tal movimento pode ser descrito ao reverso: um governo de direita, aqui representado pelo PFL, ainda que se movimente sob a égide do mercado, o faz tendo que dialogar e responder a teses de um projeto mais progressista de educação; e um governo de esquerda, representado aqui pelo PT, ainda que numa perspectiva emancipatória de educação, terá que dialogar com as teses de um projeto mais conservador.

Esse movimento de contradições que constituem o cotidiano da administração pública municipal é o que se pretende discutir neste capítulo, tendo como bússola, as discussões acerca do espaço municipal como responsável importante pela gestão e financiamento da educação, conforme desenhado no capítulo 1; as discussões sobre as disputas entre direita e esquerda na produção da política pública municipal, desenhadas no capítulo 2; as disputas entre projetos educacionais, desenhadas no capítulo 3.

Especialmente os capítulos 2 e 3 pretenderam indicar elementos que propiciassem a construção de critérios de comparação que pudessem constituir indícios para discussão de

critérios de avaliação de política municipal para educação. Assim, é pertinente retomar uma síntese de tais elementos: possibilidade de participação da sociedade na definição da política; responsabilidade do Estado em relação à política social e critério de justiça social. Tais elementos, como se procurou demonstrar anteriormente, têm manifestações divergentes em cada pólo que, em síntese, significam uma tensão entre: condições igualitárias de participação na formulação e acompanhamento das políticas, versus, participação subordinada circunscrita à execução de políticas; responsabilidade do poder público com a garantia do direito à educação, como decorrência de uma compreensão que o Estado é responsável por assegurar as condições igualitárias de acesso à cidadania, versus, a desresponsabilização do poder público pelo incentivo de estratégias de privatização ou flexibilização das formas de oferta dos serviços públicos; acesso à cidadania como decorrência de políticas sociais em que o critério de justiça social seja a necessidade e a igualdade para a maioria da população, versus, critério de justiça em que o pressuposto é o mérito individual ou ainda a focalização em grupos considerados de risco social, risco este compreendido como problema individual das populações pobres.

Tais elementos gerais têm desdobramentos específicos nas diferentes áreas da política pública. No caso da política pública para educação estas tensões terão como desdobramentos quanto à participação diferentes proposições para gestão dos sistemas de ensino e das escolas; quanto ao papel do Estado, os desdobramentos poderão estar tanto na forma de gestão, quanto no financiamento da educação; e na questão da justiça social, nas formas como o poder público municipal resolve a questão do acesso à escola. Assim, ainda que no capítulo 3 tenha-se buscado construir um quadro mais amplo acerca das disputas entre projetos educacionais, que mapeava as tensões nos âmbitos do acesso e permanência, da melhoria da qualidade, da gestão, da relação com os profissionais da educação e do financiamento; a análise comparativa aqui se restringirá a três âmbitos: acesso à educação, gestão do sistema e da escola e financiamento da educação. Deste modo importa retomar aqui parte do quadro apresentado no capítulo 3 que ajudará a balizar a comparação. Além de se reproduzir elementos já indicados antes, o quadro 5.1 inclui algumas questões para a discussão da política municipal:

Quadro 5.1: Educação em disputa – questões para política municipal.

Âmbitos	Desdobramentos	Esquerda Perspectiva democrática	Direita Perspectiva gerencial	Questões para política municipal
Acesso e permanência	Educação Infantil	Universalização a partir do direito das crianças.	Atendimento da demanda com ênfase em parcerias e na assistência as famílias carentes.	Qual a política de atendimento da Educação Infantil? Quais os resultados desta política?
	Ensino fundamental	Universalização	Universalização de oportunidades	Qual a política de permanência no ensino fundamental? Quais os resultados desta política?
	EJA	Compromisso social: envolvimento de segmentos organizados da comunidade	Segundo a demanda: à distância Envolvimento da comunidade na captação de recursos e na execução de projetos.	Qual o espaço da EJA na política municipal de educação? Quais os resultados desta política?
	Educação Especial (Inclusão)	Inclusão com um modelo universal	Atendimento filantrópico	Que modelo de atendimento para educação especial é apresentado pela gestão municipal?
Gestão	Mecanismos de gestão	Democrática e participativa, ênfase na organização de conselhos no sistema e na escola.	Gerencial com ou sem participação	Que mecanismos de participação foram efetivados na gestão municipal?
	Papel da comunidade escolar	Participar nas deliberações.	Participar na administração.	Qual o papel da comunidade nos espaços de participação existentes na rede municipal e na escola?
	Posição quanto ao investimento	Ênfase no investimento social e na ampliação de recursos.	Ênfase na economia de recursos e na idéia de que é suficiente melhorar a gestão dos recursos.	Qual o investimento em educação na gestão?
Financiamento da Educação	Políticas de recursos	Aumento de investimento em profissionais da educação	Aumento de investimento em serviços de terceiros	Qual o perfil dos gastos em educação no orçamento municipal?
	Recursos na escola	Repasse de recursos articulado ao projeto pedagógico e a critérios de promoção da igualdade de condições de oferta	Repasse de recursos articulado a economia de recursos e a critérios de eficiência.	Qual a possibilidade de autonomia de gestão financeira para as escolas do município?

Fonte: quadro elaborado pela autora.

Propõe-se agora, tendo em vista os grandes critérios – participação, responsabilidade do Estado na política pública e justiça social –, analisar comparativamente a política

municipal em Londrina e Curitiba e suas respostas às questões no âmbito do acesso, da gestão e do financiamento, no período de tempo delimitado de uma administração, 2001-2004, período este em que partidos de pólos opostos do espectro político brasileiro governaram cada cidade.

5.1. O acesso à escola em Curitiba e Londrina: políticas, prioridades e resultados.

A questão do acesso pode ser dimensionada por indicadores visíveis de forma mais imediata, quando se considera a oferta de vagas e o tipo de vaga ofertada – públicas ou privadas; mas pode também contar com indicadores menos imediatos, quando se agregam ao debate as condições em que tais vagas são ofertadas – perfil dos estabelecimentos, por exemplo – e as estratégias de garantia da permanência dos alunos na escola – reforço escolar e programas de renda mínima, por exemplo. A análise da democratização do acesso à escola nos municípios implica então buscar dados imediatos de crescimento das redes e dados sobre as condições de tal crescimento. Para isso é interessante limitar a análise às etapas da educação básica que são responsabilidade do município, quais sejam: educação infantil, ensino fundamental em regime de colaboração com a rede estadual e as modalidades implicadas nestas duas etapas – educação especial e a educação de jovens e adultos.

As análises a seguir apresentam os dados de atendimento das duas redes municipais, no período 2001 – 2004. Tais dados são os elementos iniciais para se discutir a efetividade da política em cada uma das administrações, em cada etapa ou modalidade de ensino. Procurar-se-á a partir do cotejamento dos dados informados no Censo Escolar, complementados pelos relatórios das duas cidades, agregar outros elementos comparativos que respondam as questões do quadro 5.1 quanto à efetividade da política educacional municipal, desenvolvida nas cidades por partidos diferentes, no que se refere à democratização do acesso tendo em vista sobretudo a responsabilidade do Estado pela oferta e a perspectiva de igualdade de condições na oferta dos serviços públicos.

5.1.1 O acesso à educação infantil.

O acesso à educação infantil cresceu nas duas redes municipais. No caso de Curitiba o maior crescimento foi da rede pública municipal (38,2%), inclusive com um processo de transferências de vagas da esfera estadual para a municipal, pois a esfera estadual extinguiu 2.034 vagas no período. Se considerarmos que estas vagas passaram a ter que ser ofertadas

pelo município, o incremento de vagas novas é de 25% na rede municipal direta. Este encerramento de vagas na rede estadual pode explicar por que a cobertura de atendimento na cidade cresceu em apenas 1% no período. No caso de Londrina, o crescimento da rede municipal também ocorre, porém com o incremento de apenas mais 10% das vagas, ao contrário da capital, Londrina não teve um processo de extinção de vagas de educação infantil na rede estadual, a rede estadual cresceu na cidade 21% no mesmo período. Isto pode ser um indicador de formas diferentes de negociação com o governo estadual.

Tabela 5.1: Acesso à educação infantil nas redes municipais de Curitiba e Londrina- 2001-2004.

	CURITIBA					LONDRINA				
	2001	2002	2003	2004	%	2001	2002	2003	2004	%
Municipal	15.483	15.561	19.608	21.396	38,2	4.512	4.397	4.498	4.977	10,3
Estadual	2.456	710	642	422	-82	265	296	367	323	21,9
Privada	22.496	21.136	21.625	22.298	-0,9	11.510	12.216	12.354	13.808	20,0
Privada conveniada ¹			8.795	8.856	0,7		6.519		6.703	2,8
População ²	128.386	130.774	133.206	135.684	5,7	45.480	46.317	47.169	48.037	5,6
Cobertura ³	31,5	28,6	31,4	32,5		35,8	36,5	36,5	39,8	

Fonte: INEP/ MEC Censo Escolar 2001; 2002; 2003; 2004. Notas: 1 As vagas na rede privada conveniada estão contidas nas vagas da rede privada. A fonte para vagas na rede conveniada foram: Curitiba. Relatórios Prefeitura: IMAP Avaliação de política pública (2003); Relatório Anual (2004). Londrina. Relatório anual (2002); Relatório de repasse de recursos a entidades filantrópicas de educação infantil (2004). 2 IBGE. Censo 2000 mais projeção de crescimento, calculado pela autora, utilizando a média de crescimento da população anual divulgada pelo IBGE. 3 Para o cálculo da cobertura nas duas cidades considerou-se que as matrículas em creches conveniadas estão contidas na matrícula da rede privada. Em Curitiba devido à implantação de ciclos no ensino fundamental, que incorporaram as crianças de 6 anos na primeira etapa do ensino fundamental, considerou-se a população de 0 a 5 anos para o cálculo da cobertura. Em Londrina a cobertura foi calculada considerando a população de 0 a 6 para a educação infantil.

A cidade de Londrina tem ainda um crescimento de 20% da matrícula na rede privada, parte do atendimento na rede privada é em instituições conveniadas com o poder público; neste caso o Relatório da SMEL informa que 6.703 alunos da rede privada eram atendidos com subvenção social da prefeitura em 2004, isto é, 48% da matrícula privada da cidade. No caso de Curitiba, as informações do Relatório da SMEC, em 2004, são de que 8.856 matrículas estavam em instituições conveniadas com o poder público, isto é, 39% da matrícula privada.

Tais dados sugerem uma opção pela ampliação da matrícula da rede pública na cidade de Curitiba como estratégia da administração do PFL para o atendimento da população. Esta opção ainda conta com certa diversificação do atendimento, que parece atender às demandas das famílias trabalhadoras: atendimento noturno com vagas em “unidades cujas famílias trabalham como coletoras de material reciclável” que atendem crianças de “4 meses a 6 anos no período das 14h as 23h”(CURITIBA, 2003, p. 214); outra diferenciação do atendimento

está na extensão da jornada diária das unidades onde há demanda para 12 horas (8h às 19h) e o atendimento no período de férias escolares, que, em 2002, ocorreu em duas unidades, para 240 crianças; em 2003, ocorreu em 72 unidades, para 2.470 crianças (CURITIBA, 2003, p.214); e, em 2004, atendeu 2.128 crianças, em 32 unidades (CURITIBA, 2004, p.262). Tal diversificação não muda a amplitude da oferta de educação infantil, mas responde a demandas das famílias. De certa forma, tais estratégias dialogam com a ação social, são por isso mais que uma política exclusivamente educacional, têm também um caráter de focalização da oferta para demandas de grupos socialmente excluídos.

Outra forma de diversificação do atendimento em Curitiba que, neste caso, contribuiu para ampliar as vagas na educação infantil foi a decisão de ofertar atendimento pré-escolar para crianças de 4 e 5 anos nas escolas, em meio período. De fato, as vagas das creches em período integral para esta faixa etária foram transferidas para crianças mais novas, e as crianças de 4 a 5 foram transferidas para as escolas. Tal estratégia tem implicações importantes no cotidiano das famílias e na própria concepção de educação infantil, já que os equipamentos escolares são muito diferentes dos equipamentos de educação infantil no município.

No outro caso municipal, a estratégia do PT em Londrina para atendimento da educação infantil combinou um crescimento menor do atendimento na rede pública direta, com um atendimento em convênios com a iniciativa privada. Nas duas Conferências Municipais realizadas na cidade (2001 e 2004), a questão da educação infantil teve destaque entre as discussões e, desde o plano de governo do então candidato a prefeito Nedson Micheleti, a estratégia de apoio às instituições não-governamentais de atendimento às crianças esteve anunciada. Não há nos relatórios da cidade observações quanto à diversificação da oferta, porém parte da rede municipal é rural e o relatório da SMEL de 2003 informa que entre os alunos atendidos pelo transporte escolar, destinado à zona rural, 188 alunos são de educação infantil.

As duas questões anunciadas para a educação infantil talvez sejam muito pretensiosas para uma discussão de acesso: Qual a política de atendimento da Educação Infantil? Quais os resultados desta política? Certamente a política de atendimento desta etapa de educação tem muitas outras implicações, entretanto, isto implicaria outras pesquisas quanto à qualificação dos profissionais, a proposta pedagógica etc. Parece possível, neste momento, apenas indicar maiores resultados em termos de cobertura na estratégia de Londrina, à custa de uma forma de provimento que dialoga com as práticas identificadas como de direita, parceria e terceirização, no nosso modelo de análise. No caso de Curitiba, ainda que a opção pareça ser pelo

incremento da oferta pública, parte disto se fez pela diminuição da carga horária de atendimento para as crianças de 4 e 5 anos.

5.1.2 O acesso ao ensino fundamental.

No caso do ensino fundamental a cobertura é mais significativa, a tabela 5.2 apresenta a taxa de cobertura calculada pelo total da matrícula considerando população na idade escolar esperada. Nas duas cidades o percentual decresceu, o que pode indicar uma provável regularização do fluxo, entretanto este cálculo pode ter problemas com a projeção de crescimento da população. Diante disto parece ser possível afirmar apenas que há ampla cobertura nas duas cidades.

A rede municipal de Curitiba cresceu em 12,8% no período, enquanto a rede estadual teve decréscimo de quase 10%. Na passagem de 2001 para 2002 o crescimento é de 9.465 vagas, decorrente em grande medida da municipalização de 21 escolas estaduais; o crescimento da rede também decorre do crescimento da cidade, o relatório de 2004 informa a construção de “Escolas Emergências (em madeira) Rio Bonito I, Novo Horizonte e Vila Zanon, para atendimento da demanda escolar em áreas de ocupação” (Curitiba, 2004, p.269), além da construção de outras escolas no padrão oficial. Interessa destacar que Curitiba e Londrina estavam entre as poucas cidades que resistiram, ao longo dos anos 1990, à municipalização completa das séries iniciais do ensino fundamental, conforme proposta do governo estadual paranaense, tendo mantido um crescimento de suas redes na medida da capacidade financeira dos municípios. Nesse período esta posição parece ter sido revista na capital.

No caso de Londrina, a rede municipal também tem incremento de matrícula no ensino fundamental, entretanto mais modesto, apenas de 2%. O decréscimo da rede estadual na cidade também foi menor (-5,8%). Os relatórios da SMEL informam a ampliação de salas de aula em 2001, 2002 e 2003, e a construção de apenas uma escola nova em 2001. Neste caso a rede parece manter um crescimento mais independente das pressões estaduais pela municipalização, ainda que parte do incremento na rede municipal possa ser explicado pelo recuo da rede estadual.

Tabela 5.2: Acesso ao ensino fundamental nas redes municipais de Curitiba e Londrina- 2001-2004.

	CURITIBA					LONDRINA				
	2001	2002	2003	2004	%	2001	2002	2003	2004	%
Municipal ⁷⁷	90.321	99.786	102.474	101.894	12,8	26.315	26.703	26.846	26.834	2,0
Estadual	123.947	114.490	114.070	111.698	-9,9	38.221	37.657	36.888	35.987	-5,8
Privada	42.931	40.707	40.628	41.153	-4,1	8.011	8.019	8.028	8.170	2,0
População ¹	239.846	244.307	248.851	253.480	5,7	63.539	64.708	65.899	67.111	5,6
Cobertura	107,2	104,4	103,3	100,5		114,2	111,9	108,9	105,8	

Fonte: INEP/ MEC Censo Escolar 2001; 2002; 2003; 2004. 1. IBGE. Censo 2000 mais projeção de crescimento, calculado pela autora, utilizando a média de crescimento da população anual divulgada pelo IBGE.

As formas de atendimento no ensino fundamental nas duas cidades também incorporaram certa diversificação. Em Curitiba o relatório de 2003 informa que havia 36 Centros Municipais de Educação Integral, atendendo 17.557 alunos, 8 horas por dia. A rede é predominantemente de séries iniciais do ensino fundamental e o atendimento integral está voltado para esta fase. Nas escolas de atendimento regular de 4 horas os alunos com dificuldades de aprendizagem têm opção de reforço escolar na própria escola, normalmente realizado no turno contrário ao que o aluno está matriculado, duas horas por semana.

A prefeitura de Curitiba em decorrência da extinção Secretaria da Criança, devido à transferência da educação infantil para o âmbito da Secretaria da Educação, segundo determinação da LDB 9394/96, também passou para esta segunda secretaria outros espaços educacionais que realizavam atividades de contraturno com os alunos. Estes espaços não tinham obrigatoriamente uma vinculação com as escolas, eram espaços culturais para as crianças. A passagem das responsabilidades destes espaços para a SMEC ampliou as opções de contraturno articuladas diretamente às escolas, o relatório de 2003 informa que havia um atendimento de “4.572 alunos matriculados nas 29 unidades do Piá⁷⁸ e os 2.861 matriculados nos 34 Espaços de Contraturno Socioambiental (ECOS/Piá), que funcionam em regime de contraturno.” (Curitiba, 2003, p. 207). Este tipo de atendimento continuou em 2004. Se considerarmos estas matrículas de contraturno, em unidades exclusivas para isto, o atendimento integral da cidade tem um incremento considerável, passa de 17.557 para 24.990 em 2003, por exemplo, o que representa 24% das matrículas daquele ano.

Em Londrina, a rede é urbana e rural, o que já representa certa diversificação, além disso, as escolas rurais são todas (13) de ensino fundamental completo. A rede municipal tem oferta de ensino integral, no que a SMEL denomina “escola com modalidades diferenciadas”

⁷⁷ Curitiba - 6 a 14 anos desde 2000 segundo SME (as matrículas para rede municipal são as declaradas nas planilhas da SME que incluem as crianças de 6 anos). Londrina - 7 a 14 anos conforme INEP Censo Escolar.

⁷⁸ Piá é o nome dado à unidade da prefeitura criada como espaço de convivência nos bairros com atividades culturais, esportivas e de apoio escolar. Hoje todas as unidades são espaços de contraturno geridos pela escola mais próxima da unidade.

(LONDRINA, 2001), estas diferenciação se faz pela oferta de oficinas que permitem aos alunos uma jornada ampliada para 6 ou 8 horas. Em 2001 eram atendidos 986 alunos; em 2004 eram 1.553 os alunos atendidos, aproximadamente 5% das matrículas. A rede municipal também oferece atendimento em contraturno para os alunos com dificuldades de aprendizagem, os relatórios da SMEL informam que em 2001 o programa foi realizado em 52 escolas abrangendo 1.632 alunos de 1ª a 4ª séries na zona urbana e rural; em 2003 o programa aconteceu em 72 escolas abrangendo 4.046 alunos que apresentavam dificuldades de aprendizagem (Londrina, 2003).

Retomando as questões para a política municipal para o ensino fundamental: qual é a política de permanência no ensino fundamental? E, quais os resultados desta política? Parece possível perceber nas duas cidades uma articulação maior entre acesso, tempo de permanência na escola e preocupação com os resultados escolares nesta etapa da educação básica.

Nos dois casos a preocupação com a universalização implica ações de garantia da aprendizagem em programas de atendimento integral ou reforço escolar. Pode ser que haja diferenças quanto a que tipo de aprendizagem está pressuposto em cada projeto pedagógico, mas isto também é tema para outra pesquisa. Ainda em termos de quais os resultados desta política, no caso do ensino fundamental interessa observar alguns dados sobre o desempenho escolar dos alunos, a opção aqui será por dados descritivos sobre rendimento escolar nas duas redes (aprovação, reprovação escolar e abandono).

Tabela 5.3: Rendimento Escolar nas redes municipais de Curitiba e Londrina

	Curitiba				Londrina			
1ª a 4ª	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Aprovado	93,5	94,4	95,3	94,9	90,6	91,9	92,2	91,2
Reprovado	2,9	3,8	3,5	4,2	8,3	7,1	7,0	8,2
Abandono	3,6	1,8	1,2	0,9	1,1	0,9	0,8	0,6
5ª a 8ª								
Aprovado	77,6	82,2	82,9	83,6	80,1	84,1	80,6	78,8
Reprovado	11,6	14,1	13,6	14,2	10,46	9,3	13,1	15,7
Abandono	10,8	3,7	3,5	2,2	9,41	6,6	6,8	5,5

Fonte: INEP/MEC. Londrina: PML/SME Relatório de Rendimento Escolar.

A rede municipal de Curitiba, nas séries iniciais, ampliou o percentual de aprovação e diminuiu de forma importante o percentual de abandono. Nesse período a rede implantou a organização em ciclos de aprendizagem para esta etapa do ensino fundamental. Nas séries finais, houve uma melhora constante da aprovação e também uma diminuição significativa do abandono, o incremento da reprovação pode estar relacionado ao menor abandono. A rede municipal tem apenas 11 escolas com oferta de ensino fundamental completo.

No caso de Londrina, a aprovação nas séries iniciais girou em torno dos 91%. A rede também diminuiu o número de abandonos e, neste caso, parece que com menor impacto na reprovação. Esta rede não tinha organização em ciclos. Nas séries finais do ensino fundamental a aprovação girou em torno dos 80%, com variação para menor. Há diminuição do percentual de abandono, neste segmento do ensino fundamental com maior impacto na taxa de reprovação. Em Londrina as escolas municipais com ensino fundamental completo também são minoria na rede e estão na zona rural.

A diminuição das taxas de abandono nas redes pode ter alguma relação com políticas de renda mínima existentes nas duas cidades. Em Curitiba o programa executado era o instituído pelo governo federal, a SMEC era responsável pelo acompanhamento da frequência à escola de todos os alunos da cidade, independente da rede em que estes estavam matriculados, segundo informações dos relatórios anuais eram 27.000 alunos em 2002 (sem informação das famílias); 24.500 alunos (14.400 famílias) em 2003 e 13.000 famílias em 2004 (sem informação dos alunos). Em Londrina encontra-se a mesma relação da SMEL com os programas federais, além de um programa municipal “Bolsa Escola Municipal”. Neste caso o programa federal atendeu em 13.310 alunos (8591 famílias) em 2001; 12.373 alunos em 2002 (sem informação das famílias); 12.000 alunos (sem informações das famílias) em 2003. O programa municipal acrescentou 1.114 crianças (450 famílias) em 2001; 1.300 famílias em 2002 (sem informação do número de alunos) e 3.438 alunos (1600 famílias) em 2003. Considerando a diferença de tamanho das duas cidades o programa em Londrina é um pouco maior que em Curitiba. Novamente, esta política não é exclusivamente educacional, tem uma interface importante com a assistência social, entretanto a existência de um programa municipal de renda mínima pode indicar uma presença maior da preocupação com a inclusão social na administração de Londrina.

Retomando a questão dos resultados escolares nas duas redes, parece possível argumentar que uma gestão é um tempo muito curto para avaliação de impacto na qualidade dos resultados escolares. Isto pode ser um problema de fundo na avaliação da política educacional, ainda mais se considerar-se que entre as gestões não há necessariamente continuidade das ações, o que pode virar uma armadilha, visto que não se têm impactos para serem avaliados e se altera a política sem considerar seus verdadeiros impactos. Portanto, ainda que com dificuldades parece pertinente buscar-se elementos que, ao menos, constituam-se como indícios de resultados parciais das políticas em cada ciclo de administração pública.

Uma última possibilidade de indicador para subsidiar a comparação entre as redes, neste momento, poderia ser o Índice de Desenvolvimento da Educação⁷⁹ (Ideb) construído pelo Ministério da Educação e divulgado recentemente. Ainda que sobre tal índice pesem inúmeras dúvidas, críticas e polêmicas, optou-se por incluí-lo aqui como mais um indício.

Segundo as informações disponíveis no sistema de consulta do Inep, os Ideb para as séries iniciais do ensino fundamental, em Curitiba e em Londrina, para o ano de 2005⁸⁰, foram, nos dois casos, de 4,7. Para as séries finais do ensino fundamental, a cidade de Curitiba teve um índice de 4,2 e Londrina de 3,8. As duas redes municipais tiveram índices superiores ao IDEB da rede estadual paranaense que foi de 3,3 para 5^a a 8^a; e as duas redes municipais têm índices menores que a rede estadual no caso das séries iniciais, neste caso o índice da rede estadual é de 5,0. É interessante destacar que os resultados são exatamente o inverso: maior índice onde as redes têm menor oferta, no caso estadual a rede atende muito pouco as séries iniciais do ensino fundamental e no caso das duas redes municipais, a matrícula nas séries finais é muito pequena. Ainda que Curitiba tenha um Ideb/ séries finais um pouco maior, parece possível afirmar que, em termos de resultados, as duas redes são muito próximas, ainda que com administrações com perfis diferentes.

5.1.3 O acesso à educação especial

O atendimento na educação especial é outra face do acesso conforme os desdobramentos apresentado no quadro 5.1. Neste caso, a questão é: que modelo de atendimento para educação especial é apresentado pela gestão municipal? Nesta tese não há qualquer pretensão de discutir tal temática do ponto de vista dos especialistas em educação especial. A análise aqui se limitará a política de acesso via inclusão em classes regulares de alunos com necessidades especiais e o atendimento em rede própria de classes especiais ou escolas especializadas versus atendimento pela subvenção de entidades não-governamentais de educação especial. A tabela 5.4 apresenta tais dados para cada rede municipal:

⁷⁹ Em nota técnica sobre como o Ideb foi calculado o Inep define o índice nos seguintes termos: “O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^a série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação).” (INEP, 2007, p.1). Este índice foi calculado para o país; por tipo de oferta – rural e urbana; por dependência administrativa – pública [federal, estadual e municipal] e privada, para cada estado e município e finalmente por escola. O cálculo para o país resultou nos seguintes índices para 2005: Brasil (3,8); Brasil urbano (4,0); Brasil rural (2,9); Brasil público (3,6) [público federal (6,4); público estadual (3,9); público municipal (3,4)]; Brasil privado (5,9).

⁸⁰ O Ideb considerado é o de 2005, ano inicial para o MEC, além disto parece ser adequado pois 2005 provavelmente é o ano em que as políticas das gestões 2001-2004 podem ter algum reflexo nos resultados das redes municipais.

Tabela 5.4: Atendimento à educação especial nas redes municipais de Curitiba e Londrina-2001-2004.

	CURITIBA					LONDRINA				
	2001	2002	2003	2004	cresc.	2001	2002	2003	2004	cresc.
Incluídos no EF				289					168	
Classe especial / escola especializada)	6275	5931	5741	6285	0,2%	1194	1220	1254	1307	9,5%
Municipal	1.007	1.030	1.147	1.276	26,7	87	105	127	137	57,5
Estadual	761	462	257	235	-69,1	213	189	194	182	-14,6
Privado	4.507	4.439	4.337	4.774	5,9	894	926	933	988	10,5
Conveniadas	886	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	823	

Fonte: INEP/MEC Censo Escolar. Nota: Conveniadas - Relatórios Anuais de Curitiba e Londrina. [s.i.- sem informação].

Os dados do Censo Escolar identificam alunos incluídos apenas a partir de 2004 e apenas nas matrículas do ensino fundamental, ainda que seja uma informação muito pontual, 168 crianças incluídas em Londrina representam 0,6 % das matrículas; no caso de Curitiba, os 289 alunos incluídos são 0,3% do total da matrícula no ensino fundamental. Tais dados dizem pouco sem comparar com a demanda para este tipo de atendimento. Os demais dados da tabela 5.2 são mais profícuos para discussão, o atendimento direto na rede municipal de Londrina tem um crescimento de 57% no período, enquanto a rede estadual na mesma cidade decresce em 14,6%. Em termos de número de vagas públicas, o saldo é de 19 vagas novas abertas. No caso de Curitiba, a rede municipal cresce em 26%, mas a rede estadual diminui muito seu atendimento, com isto, em número de vagas abertas, o aumento da rede municipal não chega a cobrir o número de vagas encerradas na rede estadual. O saldo em Curitiba é de - 526 vagas públicas.

Os dados sobre atendimento conveniado nas duas cidades é muito reduzido nos relatórios e não estão desagregados nas informações disponíveis no Censo Escolar. As informações disponíveis indicam uma participação significativamente maior da administração pública de Londrina no financiamento, ainda que na forma de subsídio à ONGs, para oferta de educação especial. De acordo com as informações disponíveis, 83% das vagas na rede privada da cidade de Londrina eram provenientes de convênios com a prefeitura. Em Curitiba, apenas 20% da rede privada mantinha convênio com a prefeitura e, ainda que não haja dados para 2004, a rede privada teve um crescimento de apenas 5%. O balanço final é de um crescimento de 0,1% do atendimento em Curitiba e de um crescimento de 9,5% em Londrina. Talvez não seja possível responder com esses dados sobre qual modelo de atendimento é proposto por cada administração, mas é possível visualizar uma política de inclusão destes alunos no sistema de ensino mais efetiva em Londrina do que em Curitiba.

5.1.4 O acesso à educação de jovens e adultos

O último desdobramento para a questão do acesso é o referente à preocupação com a superação da exclusão de jovens e adultos do processo escolar, tomando como questões: qual o espaço da EJA na política municipal de educação? Quais os resultados desta política?

Tabela 5.5: Atendimento à EJA nas redes municipais de Curitiba e Londrina- 2001-2004.

	Curitiba					Londrina				
	2001	2002	2003	2004	%	2001	2002	2003	2004	%
Municipal	7.917	7.377	8.150	7.608	-3,9	2.366	2.042	2.373	2.605	10,1
Estadual	36.184	15.710	18.750	14.278	-60	8.980	4.711	4.478	2.185	-75
Privada	3.463	2.001	3.780	2.541	-26	873	430	353	509	-41
Projeto alfabetização**	416	774	875	s/i		-	900	1.131	608	

Fonte: INEP/MEC Censo Escolar. ** Relatórios Municipais Curitiba e Londrina. 1 IBGE Censo 2000 - população de 15 anos ou mais. 2 Número de pessoas considerando a população de 2000.

Nas duas cidades o movimento das redes estadual e privada são de diminuição significativa da oferta, isto tem relação com a política de incentivo aos exames, desenvolvida pela administração estadual na gestão Lerner no período 1995-2002, que tem seus efeitos ainda visíveis em 2003 e 2004. No caso das redes municipais, os movimentos são diferentes.

Em Curitiba há uma diminuição de matrículas na rede municipal de quase 4%. A oferta de EJA nas escolas municipais curitibanas se faz no período noturno “em 70% das escolas por meio de programa específico e da parceria com a Secretaria de Estado da Educação (SEED) e a Fundação Roberto Marinho” (CURITIBA, 2003, p. 288). Estas parcerias são de fato cessão do espaço para que a rede estadual mantenha o atendimento da Fase II da EJA (5ª a 8ª séries) e a cessão de espaços nas escolas e nas Ruas da Cidadania para salas de telecursos da referida fundação. Ao incluir este atendimento em parceria, a SMEC informa que em 2003 as matrículas na EJA chegaram a 12.180 alunos.

No caso do atendimento da Fase I (1ª a 4ª séries), programa mantido pela SMEC, os professores têm acompanhamento pedagógico da Secretaria e, no âmbito da escola, o vice-diretor é o responsável pela escola no período noturno havendo, portanto, suporte administrativo para o funcionamento da EJA. Há ainda dois projetos de alfabetização, entre 2001-2004, na rede municipal de ensino de Curitiba: Projeto Hora da EJA e Projeto Alfabetizando com Saúde. A soma dos alunos atendidos nestes projetos revela crescimento contínuo no período 2001-2003, não há dados sobre o número de alunos em 2004, ainda que o projeto seja mencionado no relatório deste último ano. No caso do primeiro programa, a alfabetização é realizada em horários alternativos ao noturno, neste horário a oferta se dá nas escolas municipais; os alfabetizadores são voluntários da comunidade em geral. Neste

programa, em 2003, foram 88 voluntários. No caso do segundo programa os alfabetizadores são “[muitos deles] agentes comunitários de saúde” (CURITIBA, 2003, p.293), pois o programa é realizado em articulação com a Secretaria de Saúde, em 2001 atingiu 146 alunos com 33 voluntários e em 2002, 408 alunos com 36 voluntários; nos outros anos há informações apenas do primeiro programa.

Em Londrina a matrícula na EJA aumentou em 10,1% no período considerado aqui. A Secretaria mantinha neste período oferta de EJA de 1ª a 4ª séries na zona urbana e rural e oferta de EJA de 5ª a 8ª série apenas na zona urbana, há uma equipe de apoio pedagógico aos professores de EJA na Secretaria Municipal de Educação. A prefeitura criou a partir de 2002 o programa “Alfabetizando Londrina”, além de manter convênios com entidades não governamentais para alfabetização. Em 2002 o convênio com uma entidade viabilizou o atendimento de 900 alunos, com um investimento de R\$162.000,00, recursos estes repassados para a entidade. O acompanhamento da EJA tinha ainda uma interface com o programa “Bolsa Família Municipal”, segundo a SME foram encaminhadas para alfabetização de adultos, 175 mães atendidas no programa em 2002 (LONDRINA, 2002, s/p); e no ano de 2003, foram encaminhadas 885 mães.

O crescimento da matrícula na rede municipal de Londrina e a articulação com o programa de renda mínima podem ser indícios de uma política de EJA mais voltada à inclusão social. Entretanto se considerar-se o índice de analfabetismo de 3,4% em Curitiba (IBGE, 2000) e de 7,1% em Londrina (IBGE, 2000), estes índices significam mais de 50.000 pessoas sem acesso a alfabetização em Curitiba e mais de 30.000 pessoas em Londrina, o que revela que as iniciativas nas duas cidades são igualmente insuficientes.

5.1.5 As condições do acesso

Para fechar a discussão acerca de diferenças na política de acesso nas duas cidades, é pertinente considerar alguns indicadores sobre em que condições o acesso foi viabilizado em cada uma das redes. Neste momento procura-se de modo mais incisivo a ação das administrações no provimento de melhores condições para as escolas e demais unidades educativas, questões que podem ter incremento visível e mensurável no percurso de uma gestão. Na tabela 5.6 sobre condições dos estabelecimentos optou-se por incluir o ano de 2000, para dimensionar como estava a rede no início das administrações aqui consideradas. Os indicadores utilizados são aqueles disponíveis no Censo Escolar, por isso organizou-se a tabela 5.6 considerando as informações discriminadas para: estabelecimentos com matrículas

em creche, estabelecimentos com matrículas em ensino fundamental e estabelecimentos com matrículas em pré-escolas, neste caso, podem ser estabelecimentos exclusivos; Centros de Educação Infantil com creche e pré-escola ou, ainda, escolas de ensino fundamental com pré-escola⁸¹.

No caso dos estabelecimentos de ensino fundamental, as duas redes priorizam construção de quadras de esporte e a informatização das escolas, seja com a criação de laboratórios de informática (Curitiba), seja pela garantia de computadores na escola com acesso à Internet. A existência de laboratório de informática pode indicar um processo de inclusão do trabalho com a informática no currículo da escola, enquanto a garantia de computadores e acesso a Internet pode ser de uso administrativo e de apoio ao professor. O relatório de 2001 da SME de Curitiba informa a existência, naquele ano, de um programa voltado à incorporação da informática como recurso pedagógico:

Digitando o Futuro vem sendo implantado gradativamente desde 1998 nas escolas como mais um recurso pedagógico voltado à melhoria da qualidade de ensino. O projeto disponibiliza laboratórios de informática e capacitação para todos os professores, possibilitando a utilização da tecnologia como ferramenta de ensino-aprendizagem. (CURITIBA, 2001, p.206)

Em Londrina os relatórios informam compra de equipamentos, mas não a existência de programas específicos de incorporação da informática na prática de ensino da rede.

No caso dos estabelecimentos com creches parece haver problemas com as informações do Censo em 2001 para Curitiba, pois são registradas 22 creches com quadra de esporte e, depois, este número fica reduzido a duas creches em 2004. Em Londrina o mesmo acontece em 2002, ainda que a diferença seja menor (quatro creches com quadra de esporte em 2002 e três em 2003), é provável que os gestores que preencheram o Censo reviram o critério do que é uma quadra de esporte.

Tabela 5.6: Condições dos estabelecimentos de ensino nas redes municipais de Curitiba e Londrina – 2000-2004.

Ano	CURITIBA						LONDRINA					
	2000	2001	2002	2003	2004	saldo	2000	2001	2002	2003	2004	saldo
Ensino Fundamental (Total)	131	132	154	157	161	+30	97	97	81	81	81	-16
Biblioteca	76	80	82	81	72	-4	61	69	73	74	67	6
Laboratório de Informática	43	47	105	132	141	98	1	0	4	6	2	1

⁸¹ A oferta de EJA regular é feita nas escolas que oferecem ensino fundamental; a oferta de educação especial em ensino fundamental partilha o espaço das escolas, em classes especiais. Em Curitiba havia neste período duas escolas exclusivas de educação especial, porém os dados do EDUDATABRASIL/ INEP não apresentam as informações desagregadas para estas duas escolas, então optou-se aqui por considerar nesta comparação as condições dos estabelecimentos identificados com oferta de creche, pré-escola e ensino fundamental como explicado.

Quadra de Esportes	100	115	128	130	137	37	39	45	58	62	65	26
Sala para TV/Vídeo	14	14	16	15	18	4	18	26	29	24	23	5
TV/Vídeo/ Parabólica	0	0	3	0	118	118	5	7	3	4	65	60
Microcomputadores	129	132	152	157	158	29	51	62	72	76	78	27
Acesso à Internet	9	22	29	153	157	148	14	53	18	15	63	49
Creche (total)	125	118	122	133	141	16	12	12	12	11	11	-1
Laboratório Informática	0	0	2	0	1	1	0	2	0	0	0	0
Sala de TV	2	25	11	12	14	12	3	2	5	4	3	0
TV/Vídeo/Parabólica	18	2	22	24	10	-8	1	0	3	0	0	-1
Microcomputadores	16	0	35	47	47	31	0	0	2	2	11	11
Acesso à Internet	1	0	3	12	7	6	0	0	1	1	11	11
Biblioteca	2	3	5	4	1	-1	2	3	7	10	2	0
Quadra de Esporte	0	22	1	1	2	2	1	2	4	3	3	2
Pré Escola (total)*	174	133	139	166	193	19	70	75	77	79	83	13
Laboratório Informática	35	9	14	28	45	10	0	42	3	5	2	2
Sala de TV	14	35	15	15	19	5	15	55	30	26	24	9
TV/Vídeo/Parabólica	10	4	24	26	44	34	5	47	5	2	57	52
Microcomputadores	113	3	50	79	96	-17	43	4	64	67	81	38
Acesso à Internet	9	4	8	44	56	47	12	0	17	14	68	56
Biblioteca	63	10	12	20	25	-38	51	60	68	74	63	12
Quadra de Esporte	84	24	13	29	47	-37	33	6	53	56	62	29
Indígena	0	0	0	0	0	0	2	2	1	2	2	0
Total												

Fonte: INEP/MEC EDUDATA: Censo Escolar 2001-2004. (* pré-escola pode ser ofertada junto com escolas de ensino fundamental ou em estabelecimentos que também ofertam creche).

Uma diferença significativa nas duas redes é na prioridade dada a bibliotecas. Em Curitiba o saldo de escolas de ensino fundamental com biblioteca em 2004 é de -4 e em Londrina de seis, ainda que neste caso o crescimento seja descontínuo. Nas creches o saldo é de -1, em Curitiba, também com movimento descontínuo, e, em Londrina, o saldo é zero, com incremento destes espaços nas creches até 2003 e retorno ao patamar de 2000 no último ano.

Além da existência dos espaços, os relatórios de Londrina indicam programas de formação dos professores para trabalho nas bibliotecas e nas prestações de contas dos recursos repassados diretamente às escolas municipais há compras regulares de livros. Em Curitiba as escolas têm bibliotecas na escola ou contam com uma estrutura construída no pátio da escola, denominada Farol do Saber, este espaço construído na gestão 1993-1996, é uma biblioteca aberta ao público em geral e à escola. Os acervos das bibliotecas escolares foram transferidos para os Faróis quando estes foram construídos, então nas escolas com bibliotecas informadas no Censo Escolar, 45, são bibliotecas abertas também à comunidade⁸². O relatório de 2001 da

⁸² Há escolas com bibliotecas tradicionais que também atendem a comunidade, não há informações oficiais sobre quantas o fazem.

SME de Curitiba destaca a existência dos faróis, mas não informa programas específicos de utilização das bibliotecas escolares ou comunitárias.

Outro conjunto de dados que podem constituir indícios para a análise das condições de oferta são: carga horária de atendimento, número de alunos por turma, número de alunos por professor. Os dados da tabela 5.7 demonstram que a opção pela transferência de parte das vagas de pré-escola dos Centros de Educação Infantil para escolas de ensino fundamental diminuiu a média da carga horária de atendimento aos alunos, no caso de Curitiba. No caso de Londrina, o atendimento da pré-escola manteve-se em torno de 5 horas diárias.

A relação professor aluno nas duas redes é muito parecida, há problema nos dois casos com as informações para educação infantil, pois nos Centros de Educação Infantil o atendimento das crianças é feito por educadores que não estão no quadro do magistério, neste caso o número de professores lotados nos CEIs é pequeno.

O número de alunos por turma revela condições um pouco diferentes nas duas redes. Em Curitiba o número de crianças por turma é maior em todos os anos, tanto na fase de creche, quanto da pré-escola; no caso do ensino fundamental a diferença entre as duas redes é muito pequena.

Tabela 5.7: Condições de Acesso a Escola nas redes municipais de Curitiba e Londrina – 2001-2004

Indicadores	Curitiba				Londrina			
Carga horária de atendimento	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Educação infantil – creche	11	10,9	11	11	11,9	11,9	12	11,9
Educação infantil – pré-escola	10,4	9,7	8,6	8,9	5	5,1	4,9	5,1
Ensino fundamental	4,5	4,4	4,4	4,3	4,0	4,1	4,0	4,1
Número de estabelecimentos EF com atendimento integral (6 ou 8 horas)	36	36	36	36	4	4	4	4
Relação alunos/ professor								
Educação infantil	76,6	66,8	47,9	62,6	14,6	11,7	9,3	14,6
Ensino fundamental	19	19	19	18	18	18	19	19
EJA	25	25	24	21	26	21	22	22
Educação Especial	6	6	6	6	4	4	4	4
Relação aluno/ turma								
Educação infantil – creche	22	21	24	23	16	15	16	15
Educação infantil – pré-escola	28	30	28	30	25	26	25	25
Ensino fundamental	30	30	30	28	28	28	29	28

Fonte: INEP, DATAESCOLABRASIL, 2001-2004

Ainda que os dados utilizados aqui possam ter problemas, optou-se pela fonte INEP, pois os relatórios das gestões são muito mais imprecisos e não seguem um padrão de informações ao longo dos anos. Além disto, a forma de coleta do Censo Escolar é a mesma em todo país, portanto, ainda que se pudesse depurar as informações com informações diretas,

estes dados são indícios do que há de dados disponíveis para possível avaliação comparativa de política pública em educação.

Diante desse panorama das condições de acesso quanto ao provimento de vagas, aos indícios de resultados escolares e de condições de permanência dos alunos na escola, parece possível concluir que, em geral, os municípios respondem à população de forma muito parecida ainda que as administrações sejam de partidos diferentes. Esta coincidência de estratégias na priorização do ensino fundamental, na ampliação da educação infantil com atendimento principal da faixa etária de pré-escola, na ampliação da carga horária no ensino fundamental para parte da rede, na diversificação de atendimento para responder demandas de grupos vulneráveis socialmente, pode ser resultado do contexto nacional de financiamento da educação que condiciona as respostas municipais; assim como pode indicar um consenso à direita e à esquerda de que é preciso resolver a questão do acesso a vagas para crianças e adolescentes em idade escolar.

Por outro lado, o conjunto da política nos dois municípios parece conter nuances que indicam movimentos com alguma diferença:

a) no atendimento à educação infantil, ainda que com a mesma estratégia de parceria com organizações não-governamentais, a cobertura em Londrina cresce mais que em Curitiba no período considerado;

b) a política de EJA nas duas cidades, ainda que em modelos parecidos – oferta regular nas escolas da Fase I [1ª a 4ª série] e oferta complementar de programas de alfabetização – no caso da administração do PT, o programa complementar conta com financiamento para o pagamento de alfabetizadores e de uma articulação com o programa de renda mínima municipal, não encontrados em Curitiba;

c) no caso do ensino fundamental, a rede de atendimento integral é maior na administração do PFL, ainda que em formatos diferenciados – contraturno; escola integral; atendimento em equipamentos complementares;

d) no caso da educação especial, o movimento em Londrina parece mais consistente no sentido de ampliar a oferta pública.

e) A relação com a rede estadual, no movimento de municipalização, parece ser de mais resistência na administração petista que na pfelista, dado que no primeiro caso a participação da rede municipal no total da matrícula pública na cidade é de 37%, tendo crescido em apenas quatro pontos percentuais entre 2001 e 2004; no caso pfelista, a participação da rede municipal na matrícula pública é de 41% em 2004, mas o crescimento no mesmo período foi de oito pontos percentuais.

Apesar desta longa incursão acerca da temática acesso e permanência, a expectativa não era de encontrar diferenças significativas neste ponto, inclusive porque compreende-se que as administrações de qualquer perfil ideológico precisam dar respostas para as necessidades da população e cumprir as determinações legais quanto ao acesso à escola no Brasil; a opção por insistir neste ponto, mesmo que ele demonstre muito mais a proximidade das administrações que as suas diferenças, deve-se à preocupação de que, de fato, direita e esquerda precisam garantir que as escolas funcionem, e mais que isto, o sistema escolar brasileiro tem se movido no sentido de maior acesso, ainda que com governos com grandes diferenças, nas milhares de administrações municipais. Porém, para voltar ao tema da tese, análise das diferenças entre administrações municipais de partidos diferentes no espectro partidário brasileiro, vale a pena avançar para os outros dois âmbitos delimitados para análise: a gestão da política educacional e o financiamento em cada administração. De certo modo, se o atendimento tem sido realizado, importa pensar como este atendimento tem sido decidido e financiado.

5.2 A gestão da rede municipal e da escola em Curitiba e Londrina: democracia, hierarquia e deliberação.

No âmbito da gestão propõe-se analisar dois desdobramentos: os mecanismos de gestão e o papel da comunidade na gestão, tanto na rede municipal quanto no espaço escolar. De certa forma a temática da gestão pode responder como as políticas de acesso foram construídas no âmbito das redes, considerando-se como as decisões puderam ser tomadas em cada em contexto.

Neste campo a tensão, indicada a partir da trajetória dos capítulos 2 e 3, está entre uma perspectiva gerencial, que pode incorporar ou não a participação, e uma perspectiva democrática. Entre uma participação que representa possibilidades de deliberação e uma participação que é restrita ao envolvimento da comunidade na execução da política. Para analisar tais aspectos, procurar-se-á responder as seguintes questões: que mecanismos de participação foram efetivados na gestão municipal? E, qual o papel da comunidade nos espaços de participação existentes na rede municipal e na escola?

Para subsidiar a análise comparativa, também neste âmbito, buscou-se quantificar informações que possam constituir indicadores, ou ao menos indícios, que auxiliem na reflexão acerca das questões aqui propostas. Tais indícios, organizados na tabela 5.8, são referentes ao âmbito da gestão da rede municipal – constituição de sistema próprio, existência

de planejamento de longo prazo traduzido em um plano municipal de educação, realização de conferência e constituição de conselho municipal de educação; e ao âmbito da gestão da escola – escolha de dirigente, conselho escolar e associação de pais e professores.

Tabela 5.8: Características da gestão da rede municipal de ensino e da escola em Curitiba e Londrina – 2001-2004.

	Curitiba	Londrina
Sistema Municipal de Educação	Em discussão	Sim
Plano Municipal de Educação	Não	Em discussão
Conferência Municipal de Educação ⁸³	0	1
Conferências Realizadas entre 2001-2004	0	2
Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef	Sim	Sim
Conselho da Alimentação Escolar	Sim	Sim
Conselho Municipal de Educação	Não	Sim
Conselhos Regionais de Educação	Não	Sim
Eleição de diretores	Sim	Sim
Lei institui a eleição de diretores	Sim	Sim
Possibilidade de reeleição	Sim	Sim
Percentual de renovação das direções de escola no último pleito	23%	31%
Conselho escolar	Sim	Sim
Lei institui o conselho escolar	Não	Sim
Membros no conselho (moda)	15	8
Número de representantes de pais nos conselhos (média)	4,15	4
Número de representantes de professores nos conselhos (média)	3,22	4
Critério de paridade entre usuários e trabalhadores da escola	Não	Sim
Segmento que presidia o conselho em 2004		
Total de escolas	161	81
Número de conselhos presidido por pais	0	40
Número de conselhos presidido por professores	0	25
Número de conselhos onde outro segmento preside	0	8
Número de conselhos onde o diretor é o presidente	157	0
Conselhos sem informação ⁸⁴	4	8
Associação de Pais e Professores	Sim	Sim
Subvenção Social às Associações	Sim	Sim

Fonte: Informações municipais organizadas pela autora.

No âmbito da gestão da rede de ensino não se encontrou mecanismos de participação em Curitiba, além dos indicados na legislação federal (Conselho do Fundef e da Alimentação Escolar), enquanto em Londrina a dinâmica de participação no sistema de ensino foi ampliada

⁸³ Londrina realizou em 2007 a 4ª Conferência Municipal de Educação. Curitiba aprovou lei de criação do sistema de ensino em dezembro de 2006, esta prevê a realização de uma Conferência Municipal em, no máximo, 18 meses a partir da aprovação da lei. A mesma lei em Curitiba criou o Conselho Municipal de Educação que começou a trabalhar em 2007.

⁸⁴ Os casos sem informação em Curitiba são de escolas municipalizadas naquele ano. No caso de Londrina as informações foram obtidas em cadastro dos conselheiros de 2004 em que faltavam informações de oito escolas.

com a realização de Conferências Municipais de Educação deliberativas, que foram regulamentadas quando da definição do Sistema Municipal de Ensino. Nesse período, também, o Conselho Municipal de Educação foi constituído e teve funcionamento regular, com todas suas deliberações disponibilizadas no site da Secretaria Municipal de Educação.

O perfil de gestão da rede/ sistema de ensino parece coadunar com o perfil das administrações a que pertencem. No caso curitibano à perspectiva de excelência técnica e à preocupação com a continuidade do planejamento consubstanciada no Modelo Curitiba de Planejamento, faz com que a definição das políticas educacionais se faça no âmbito do executivo, ainda que com a constituição de comissões para discussão – que nos relatórios não são apresentadas em termos de composição e dinâmica de trabalho – não há, até 2004, a institucionalização de espaços de participação deliberativos mais amplos ou representativos de diferentes segmentos. A constituição do sistema municipal esteve em discussão em Curitiba a partir de 2003, segundo os Relatórios Anuais da SMEC:

[...] em 2003, a Secretaria Municipal de Educação deu início ao processo de organização do Sistema Municipal de Ensino, visto que a RME está, atualmente, integrada ao Sistema Estadual de Ensino. Encontra-se em fase de elaboração, uma proposta para a organização do Sistema Municipal de Ensino de Curitiba, que está sendo construída em conjunto com as equipes das unidades da SME e demais segmentos da sociedade, por meio de discussões, sugestões e recomendações, utilizando-se os diferentes meios de comunicação existentes na RME. (CURITIBA, 2003, p.211).

O relatório do ano seguinte informa a conclusão dos trabalhos para o encaminhamento da Minuta de Lei de Sistema para o Legislativo, mas não tem outras observações sobre o processo; informações correntes na rede no período foram de que havia uma comissão com um representante do sindicato do magistério que discutiu a proposta.

No caso londrinense a perspectiva anunciada no plano de governo, que defendia uma perspectiva democrática e participativa de gestão da cidade e da educação, teve desdobramentos em termos da continuidade de práticas participativas já existentes na rede municipal e da institucionalização, via aprovação de legislação na Câmara Municipal, de mecanismos de participação para a gestão do sistema de ensino. A Lei de Criação do Sistema Municipal de Ensino de Londrina foi aprovada em 2002, após duas Conferências Municipais de Educação, a primeira em 1999, antes da gestão aqui em discussão e a segunda em 2001. Interessa destacar de toda forma que a aprovação da lei em Londrina é posterior à realização de duas conferências municipais, o que confere maior publicidade ao processo.

Quanto ao desenho do Sistema Municipal discutido nas duas cidades neste período, aprovado em Londrina e em discussão em Curitiba até 2006, quando foi finalmente aprovado,

algumas diferenças são explícitas. Na Minuta de Curitiba (2004) e na Lei de Sistema de Londrina (2002) são órgãos de gestão do sistema municipal, a própria Secretaria e o Conselho Municipal de Educação; no caso de Londrina a Conferência Municipal de Educação foi definida como “fórum máximo de deliberação dos princípios norteadores das ações das unidades escolares do sistema de Ensino, a ser realizada, no mínimo uma vez, no período correspondente a cada gestão municipal” (LONDRINA, Lei n.º 9.012, artigo 20); no caso de Curitiba a realização de conferência municipal estava indicada na minuta entre as formas de exercício da gestão democrática do ensino público municipal com a seguinte redação “participação de todos os segmentos da sociedade na Conferência Municipal, a ser realizada a cada dois anos.”⁸⁵ (CURITIBA, Minuta, 2004, artigo 32, VIII). Ainda que a previsão na proposta curitibana seja de mais conferências, bianuais, contra conferências que podem ser quadrienais em Londrina, a perspectiva deliberativa não está indicada na gestão do PFL, e é explícita na lei aprovada em Londrina no período considerado.

Outra diferença interessante para refletir-se sobre a perspectiva centralizada no executivo da Gestão Taniguchi e a perspectiva mais democrática da Gestão Micheletti é a definição do caráter do Conselho Municipal de Educação. Na Minuta de Curitiba, o Conselho era definido como:

O conselho Municipal de Educação é órgão colegiado do Sistema Municipal de Ensino, de caráter permanente, autônomo e harmônico com a Secretaria Municipal de Educação, com funções normativas, deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e de controle social, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação municipal. (CURITIBA, Minuta, 2004, artigo 21).

Chama a atenção a descrição do Conselho como um órgão fiscalizador e de controle social, ao mesmo tempo em que harmônico com a SME. Tal característica não pode ser garantida em lei se as funções de fiscalização e controle social se realizarem, o conselho, se independente, poderia em certos momentos ter posições harmônicas e, em outros, posições de conflito com o Executivo. Ainda que esta redação não seja a aprovada na lei municipal posteriormente⁸⁶, o texto da minuta ajuda a dimensionar a diferença de concepção de gestão

⁸⁵ O texto aprovado em Curitiba em 2006 mantém a redação da minuta, mas inclui um capítulo especialmente para tratar da conferência e neste, define o caráter de “fórum deliberativo dos princípios norteadores das ações das unidades da Rede Municipal de Educação, a ser realizada no mínimo uma vez a cada dois anos” (CURITIBA, Lei 12.090/06, artigo 60)

⁸⁶ A Lei que criou o Sistema Municipal de Educação em Curitiba remete a legislação específica sobre conselho. Esta foi aprovada no mesmo dia e define o conselho nos seguintes termos: “O CME é órgão colegiado do Sistema Municipal de Ensino – SISMEN, com funções normativa, deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e de controle social, regulamentadas em regimento próprio, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação municipal. (CURITIBA, Lei n.º 12.081/06, artigo 4º).

do sistema nas duas administrações aqui em debate. A Lei de Londrina alterou o caráter do Conselho Municipal de Educação, que já existia desde 1999, definindo-o como “deliberativo, normativo, consultivo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino”. (LONDRINA, Lei n.º 9.012, artigo 8).

No caso da gestão das escolas, nas duas cidades os mecanismos são semelhantes: conselho escolar, eleição de diretores e organização de associação de pais e mestres. Neste caso, há diferenças na organização e no funcionamento de tais instâncias.

Tomemos o caso dos conselhos escolares, há diferenciações sobre que aspectos do funcionamento do conselho são padronizados em cada uma das cidades. Em Londrina o número de membros do conselho é uniforme, sendo isto regulado na lei municipal que institui os conselhos escolares. Esta Lei foi aprovada em 1994 durante a primeira gestão do PT na cidade. Em Curitiba não há lei municipal, o que de certa forma centraliza as orientações na SMEC, se entendermos a Câmara como um espaço mais amplo de decisão, seria adequado uma lei municipal para os conselhos escolares⁸⁷. O número de conselheiros em Curitiba varia segundo o tamanho da escola como demonstra os dados da tabela 5.9:

Tabela 5.9: Número de membros do conselho escolar em Londrina e Curitiba

Número de membros do conselho escolar	Curitiba	Londrina
Cinco	0	2
Oito	0	72
Nove	12	0
Dez	7	0
Onze	13	0
Doze	17	0
Treze	18	0
Quatorze	13	0
Quinze	25	0
Dezesseis	13	0
Dezessete	9	0
Dezoito	14	0
Dezenove	5	0
Vinte	8	0
Mais de vinte	13	0

Fonte: CURITIBA: Ficha de dados do Conselho de Escola. Disponível no site da SMEC em 2004. <http://www.aprendercuritiba.org.br/> Consultado em 2004. Londrina: Dados da SMEL sobre os representantes do Conselho Escolar por escola da rede, 2004, mimeo.

Como a composição do conselho escolar em Londrina é fixa, em todas as escolas encontram-se a mesma distribuição paritária entre professores, equipe pedagógica, direção,

⁸⁷ Com a aprovação, em 2006, da Lei de Sistema Municipal de Ensino em Curitiba, incorporou ao texto legal municipal a existência dos colegiados escolares. (CURITIBA, Lei n.º 12.090/06, artigo 26).

funcionários ou grupo de apoio operacional. Assim há quatro vagas nos conselhos para segmentos internos à escola e os representantes de pais ocupam outras quatro vagas nos conselhos, como representantes dos usuários. Em Curitiba isto é bastante variado (tabela 5.10) e alguns conselhos contam com outros segmentos na sua composição como alunos, associação de moradores, membros da APPF, representante do Piá.

A pequena presença de funcionários nos conselhos, como demonstrado na tabela 5.10, relaciona-se provavelmente com o fato de que os serviços de merenda e de limpeza das escolas são terceirizados, há poucos funcionários municipais no quadro da escola. No caso do segmento diretor e outro da equipe administrativa, estão o vice-diretor e coordenador administrativo nas escolas de maior porte.

Tabela 5.10: Número de representantes por seguimentos nos conselhos escolares de Curitiba.

Curitiba	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Representantes da equipe pedagógica	1	107	49	1	0	0	0	0	0	0	0
Representante de professores		3	57	45	23	13	12	3	0	0	0
Representantes de funcionários	14	136	7	1	0	0	0	0	0	0	0
Representante de pais	4	2	16	41	38	25	19	3	7	0	3
Diretor e outro da equipe administrativa	1	39	114	4	0	0	0	0	0	0	0
Outro segmento	4	24	49	40	17	16	6	1	0	0	0

Fonte: CURITIBA: Ficha de dados do Conselho de Escola. Disponível no site da SME em 2004. <http://www.aprendercuritiba.org.br/> Consultado em 2004.

Em média os conselhos de Curitiba têm 1,32 representantes da equipe pedagógica; 3,22 representantes de professores; 0,97 representantes de funcionários, 2,77 representantes da equipe administrativa e 4,15 representantes de pais e 2,76 representantes de outros segmentos. Em termos de paridade, considerando-se as médias, os conselhos não têm paridade entre membros da escola e usuários tal qual em Londrina. Se o representante de “outros segmentos” forem alunos, pais da APPF ou da associação de moradores, o que ocorre na maioria, os usuários têm maioria no conselho, entretanto se o representante de outros segmentos for um professor da APPF ou um representante do Piá, os segmentos de trabalhadores da escola é que tem a maioria.

A duração dos mandatos é uniforme em Londrina (dois anos). Em Curitiba os mandatos variam entre dois e três anos, dois anos em 93 escolas e três anos em 64 escolas. As eleições em Londrina para o conselho escolar são concentradas, sendo que em 2004 houve eleição para todos os conselhos. No caso de Curitiba os conselhos renovam-se em datas variadas. A tabela 5.11 apresenta o ano da última posse de conselheiros:

Tabela 5.11: Ano de posse informado por cidade da escola

		Cidade da escola		Total
		Curitiba	Londrina	
Ano de posse informado	2001	4	0	4
	2002	30	0	30
	2003	65	0	65
	2004	56	80	136
Total		155	80	235

Fonte: CURITIBA – Ficha de dados do Conselho de Escola. Disponível no site da SMEC em 2004. <http://www.aprendercuritiba.org.br/> Consultado em 2004. Londrina: Dados da SMEL sobre os representantes do Conselho Escolar por escola da rede, 2004, mimeo.

Até aqui parece uma alta centralização no funcionamento em Londrina e um funcionamento mais autônomo e, tendencialmente mais democrático, em termos de quem pode participar nos conselhos em Curitiba, entretanto, as posições se invertem quando se considera um aspecto relacionado mais diretamente à distribuição de poder no interior das escolas: a questão de quem preside o conselho. Em Curitiba todos os conselhos têm como presidente o diretor da escola⁸⁸, no caso de Londrina o conselho elege seu presidente. Em 2004 nenhuma escola tinha o diretor como presidente do conselho, apesar da lei municipal não proibir. Os dados da tabela 5.12 indicam que em Londrina há uma forte presença dos pais na presidência do conselho seguida do segmento dos professores.

Tabela 5.12: Segmento que preside o conselho em 2004 por cidade da escola.

		Cidade da escola		Total
		Curitiba	Londrina	
Quem preside o conselho em 2004	Representante da supervisão.	0	6	6
	Representante dos professores.	0	25	25
	Representante do grupo operacional/funcionários de escola	0	2	2
	Representante dos pais.	0	40	40
	Diretor	157	0	157
Total		157	73	230

Fonte: Curitiba: Ficha de dados do Conselho de Escola. Disponível no site da SME em 2004. <http://www.aprendercuritiba.org.br/> Consultado em 2004. Londrina: Dados da SMEL sobre os representantes do Conselho Escolar por escola da rede, 2004, mimeo.

O fato de haver conselhos escolares em funcionamento nas duas cidades é uma semelhança importante entre as duas administrações aproximando-as; entretanto, a manutenção do diretor como presidente do conselho parece contribuir para diferenciar o contexto de funcionamento da gestão em cada cidade. No caso curitibano mantém-se uma

⁸⁸ A Lei de Sistema Municipal de Ensino em Curitiba definiu a hierarquia no conselho. “As instituições de educação e de ensino contam, na sua estrutura e organização, com órgãos colegiados dos quais participam o diretor como presidente e representantes das comunidades escolar e local.” (CURITIBA, Lei n.º 12.090/06, artigo 26).

hierarquia na participação que pode contribuir para uma perspectiva de participação subordinada, uma vez que o diretor muitas vezes é visto na comunidade escolar como quem melhor sabe o que a escola precisa. Se pensarmos a figura do diretor [e por extensão dos profissionais da escola] como a face do Estado realizando o direito à educação na unidade escolar, quando o diretor é necessariamente o presidente do conselho escolar, a condição da participação dos usuários será sempre complementar à direção dada pelo poder público.

No caso das Associações de Pais e Mestres, denominação presente em Londrina, e seu equivalente em Curitiba, Associações de Pais, Professores e Funcionários, nas duas cidades estas são entidades com regimento próprio registrado em cartório. São pessoas jurídicas de direito privado que podem ser parceiras de convênios com as prefeituras. Neste caso o tratamento a esta instância é muito semelhante nas duas cidades, inclusive com o fato de que os programas de subvenção instituídos reforçaram a necessidade destas instâncias no interior das escolas, parece interessante considerar que as APMs ou APPFs são um espaço onde gestão e financiamento têm uma intersecção explícita. Os efeitos desta intersecção serão discutidos a seguir no contexto do financiamento municipal de educação nas duas cidades.

As respostas às questões propostas no início deste ponto [Que mecanismos de participação foram efetivados na gestão municipal? E, qual o papel da comunidade nos espaços de participação existentes na rede municipal e na escola?] parecem ser de uma ampliação dos mecanismos de participação e deliberação no âmbito na rede municipal de Londrina, ainda que estes não sejam resultado apenas da gestão do PT na cidade, foram nesta gestão institucionalizados e funcionaram regularmente; em contrapartida na capital, a gestão do PFL, apesar de fazer um movimento de reconhecimento da necessidade da institucionalização de tais espaços, não concretiza tal perspectiva, tendo no período uma gestão da rede de ensino centralizada nas decisões do Executivo.

No âmbito da escola as duas redes incorporam a participação, neste aspecto também na rede de Londrina encontram-se indícios de uma perspectiva mais igualitária de participação, com maior renovação das direções escolares (31% no último pleito) e de divisão do poder de decisão no interior da escola, ainda que opte pelo controle das datas de eleição dos conselhos, pela garantia da paridade pela definição *a priori* do tamanho dos conselhos, estas medidas podem ser meio de garantir que os mecanismos de participação estejam ao alcance dos usuários da escola pública. No caso de Curitiba, a participação ainda que conte com o instituto da eleição de diretores e dos conselhos escolares, nestes, há uma hierarquia na composição do conselho que revela uma forma de compreender a gestão a partir de uma

hierarquia nas possibilidades da participação; a renovação dos quadros de direção de escola é um pouco menor (23% no último pleito).

Se no âmbito das políticas de acesso, o binômio direita – esquerda fazia pouca diferença, no caso da gestão da política este binômio parece ser mais forte para explicar como o princípio da gestão democrática vai se incorporando no cotidiano das redes escolares. Ainda que as duas redes incorporem mecanismos de participação, estes dialogam com a perspectiva da administração municipal, no caso de Curitiba uma perspectiva em que a participação é complementar à tarefa do poder público de tomar as decisões sobre a política; no caso de Londrina a participação implica maiores possibilidades das decisões serem tomadas a partir das divergências e dos conflitos em espaços públicos constituídos para o debate da política.

5.3. O financiamento da educação em Curitiba e Londrina: investimento, perfil dos gastos e política de descentralização de recursos.

As possibilidades de ampliação das condições de acesso à escola, e as demais condições de manutenção da escola pública estão diretamente relacionadas às condições financeiras do sistema de ensino. Assim também, as possibilidades de democratização da gestão implicam democratização das informações e das decisões sobre os recursos para educação. Como último âmbito para analisar as administrações de Londrina e Curitiba, toma-se aqui a questão do financiamento da educação. Neste caso as divergências entre os projetos educacionais estão na tensão entre a ênfase no investimento social e na ampliação de recursos para educação e a ênfase na economia de recursos e na idéia de que é suficiente melhorar a gestão dos recursos. Cabe então perguntar, qual o investimento em educação em cada uma das gestões aqui analisadas?

Observe-se que aqui não se buscará o discurso dos gestores sobre o investimento, mas o investimento de fato realizado no período 2001-2004. Quanto ao investimento realizado, este também incorpora outras controvérsias: quais as prioridades de investimento ou que tipo de gasto público deve ser priorizado – aumento de investimento em profissionais da educação? Ou, aumento de investimento em serviços de terceiros? Qual o perfil dos gastos em educação no orçamento municipal?

Por fim, entre as políticas de descentralização das últimas décadas, o repasse de recursos diretamente para escola ganhou força, seja como reivindicação de um projeto de esquerda, em que o suposto era de um repasse de recursos articulado ao projeto pedagógico e a critérios de promoção da igualdade de condições de oferta; seja num projeto de direita em

que o instrumento de repasse de recursos diretamente para as escolas está articulado a economia de recursos e a critérios de eficiência. Estes são processos disseminados no âmbito das redes, por indução do governo federal pós-advento do PDDE (PERONI; ADRIÃO, 2007), mas também por decisão de muitas redes de dotar as escolas de autonomia de gestão financeira. Nas duas redes aqui em análise, há programas municipais de repasse de recursos, uma face cotidiana do financiamento da educação para os gestores de escola. Assim, ainda que o desenho dos programas seja muito parecido, como já apresentou-se anteriormente, tomaremos aqui a comparação buscando responder em que medida tal estratégia possibilita autonomia de gestão financeira para as escolas de cada município?

Cabe insistir aqui, que o desenho inicial da pesquisa tinha como hipótese que o recorte de um programa específico das administrações municipais poderia ser mais profícuo para revelar as diferenças entre as gestões do que a tomada mais ampla das administrações. O programa escolhido foi o de descentralização de recursos, exatamente por ser um programa em que o financiamento e a gestão têm uma articulação explícita. Entretanto, a análise dos dados não confirmou a hipótese inicial. Direcionar o olhar para um programa específico revelou-se insuficiente para perceber as diferenças entre as duas administrações. Por isso, ao longo deste capítulo, foram apresentados e discutidos âmbitos mais amplos da política educacional municipal para comparar as opções e as trajetórias dos dois governos. Ainda que a opção final, nesta tese, tenha sido pelo olhar mais geral, entende-se que a análise dos dados da descentralização de recursos pode ser mais um indício para avaliação, pois, neste caso, tem ainda um elemento novo advindo da pesquisa de campo, a percepção dos gestores escolares acerca dos efeitos desta estratégia nas condições da escola.

Então, procurar-se-á apresentar primeiro as condições de financiamento municipal; o perfil dos gastos das SMEs; e, em seguida, uma avaliação do programa de descentralização a partir dos dados de prestações de contas de escolas de Londrina e Curitiba e de informações sobre a percepção dos diretores de escola sobre os programas.

5.3.1 Investimento em educação em Londrina e Curitiba – 2001-2004.

A primeira questão a se destacar é que a receita de impostos, no período, teve um incremento⁸⁹ maior em Londrina (28%) que em Curitiba (13%). Isto foi decorrente, no caso

⁸⁹ Os dados de crescimento referem-se sempre aos valores atualizados segundo INPC/IBGE de dezembro 2006.

londrinense, de um aumento de 40% na receita própria municipal⁹⁰, e de um aumento de 37% nas transferências do Estado. As transferências da União para a cidade aumentaram também, porém em apenas 9%. No caso da capital paranaense, o aumento pequeno decorreu de um incremento mais modesto da receita própria⁹¹ (12%) e de incremento das transferências da União (13%) e do Estado (16%), em Curitiba o aumento de transferências federais foi maior que o observado em Londrina. Estes dados podem indicar alguma diferença na política de arrecadação das cidades, principalmente em termos de melhora na arrecadação, já que nos dois casos não há aumento de alíquota.

O incremento da receita vinculada à educação, apresentada em per capita na tabela 5.13, foi superior ao crescimento da receita geral nas duas cidades. Isto pode ser explicado pelo crescimento de 63% dos recursos adicionais em Londrina e do crescimento de 87% dos recursos adicionais em Curitiba. No caso da capital, a maior parte desses recursos advém do Fundef, o que é explicado em grande parte pelo processo de municipalização da matrícula, mais intenso em Curitiba; em Londrina, onde o processo de municipalização foi pequeno, houve decréscimo desta fonte (-1,9%). Assim a diferença nas receitas adicionais de Londrina deveu-se ao incremento dos convênios; novamente os dados parecem possibilitar o reconhecimento de maior esforço da administração petista na busca de receita pública para financiar a política social.

Tabela 5.13: Receita municipal, por habitante e por matrícula, em Curitiba e Londrina -2001-2004.

Receita municipal	CURITIBA					LONDRINA				
	2001	2002	2003	2004	%	2001	2002	2003	2004	%
Impostos/ hab	611,1	607,4	644,7	648,7	6,2	459,5	490,1	493,1	560,0	21,9
Rec. vinculada*/ hab	177,1	184,7	195,5	205,1	15,8	144,7	156,8	166,1	186,2	28,7
Rec. vinculada*/ matrículas	2489,5	2439,5	2464,7	2665,4	7,1	1.978,0	2.116,9	2.219,3	2.541,9	28,5
Rec. vinculada*/ matrículas inclusive convênios	2501,2	2475,4	2344,9	2521,5	0,8	1.978,0	1.777,6	2.219,3	2.094,4	5,9

*25%, convênios e plus Fundef. FONTE: CURITIBA Balanços Municipais; LONDRINA Balanços Municipais. INEP/MEC Censo Escolar; IBGE Censo de 2001; IBGE Projeção da População; Curitiba Relatórios da SME 2001-2004. Londrina Relatórios da SME 2001-2004. Dados calculados pela autora. Valores reais em dezembro/2006 segundo INPC/IBGE.

⁹⁰ Apenas a arrecadação de impostos. Quando se consideram também a dívida ativa e multas e juros o crescimento é de 29%.

⁹¹ Apenas a arrecadação de impostos, considerando também a dívida ativa e multas e juros o crescimento é de 13%.

Se a análise da receita pode dar indícios do esforço municipal, provavelmente, para financiar a política pública, a análise da despesa avança no sentido de indicar as prioridades municipais na área educacional. A tabela 5.14 apresenta os dados da despesa em MDE, pelo total da matrícula municipal e por nível ou modalidade de ensino. A observação de tais dados revela um crescimento maior do per capita MDE/matrícula em Londrina, apesar de que neste município houve grande variação no recurso aplicado por aluno, diferente da capital que tem um crescimento constante. O gasto/aluno é maior em MDE do ensino fundamental em Londrina e maior em MDE de educação infantil em Curitiba, no caso de Curitiba há uma diminuição do gasto por matrícula na educação infantil, que pode estar relacionado às mudanças no tempo de atendimento das crianças na faixa da pré-escola, já mencionadas anteriormente.

Tabela 5.14: Despesa declara em MDE, por matrícula, em Curitiba e Londrina, 2001-2004.

Despesa municipal	CURITIBA					LONDRINA				
	2001	2002	2003	2004	%	2001	2002	2003	2004	%
MDE / matrícula total	2208,7	2455,3	2564,3	2734,2	24	1493,6	2834,5	2740,6	2562,4	72
MDE EF / matrículas EF, EJA e EE	1977,7	2237,3	2396,3	2558,4	29	1680,0	3087,4	2973,8	2546,4	52
MDE EI/ matrícula EI	3637,5	4093,5	2512,5	2725,0	-25	305,0	707,2	1908,1	1086,3	257

Fonte: CURITIBA Balanços Municipais; LONDRINA Balanços Municipais. INEP/MEC Censo Escolar; IBGE Censo de 2001; IBGE Projeção da População; Curitiba Relatórios da SME 2001-2004. Londrina Relatórios da SME 2001-2004. Dados calculados pela autora. Valores reais em dezembro/2006 segundo INPC/IBGE.

Em relação à obrigatoriedade de aplicação de 25% da receita de impostos, os gastos em MDE nas duas cidades tiveram muita flutuação. Em Curitiba o percentual aplicado foi de 21,73% em 2001; 25,02% em 2002; 26,23% em 2003 e 25,82% em 2004 (ver anexo 7). O não cumprimento do mínimo constitucional foi um problema da gestão Taniguchi que levou inclusive a aprovação em 2003 de uma lei municipal definindo o conceito de MDE.

No caso de Londrina o percentual aplicado foi de 28,29% em 2001; 30,74% em 2002; 32,91% em 2003 e 25,71% em 2004. A flutuação da aplicação reflete o mesmo movimento de flutuação nos gastos por matrícula, embora a aplicação por matrícula cresça entre 2001 e 2004, em 72%, isto se dá pelo crescimento da receita, pois a participação proporcional das despesas em MDE na receita diminui.

Tais dados parecem insuficientes para contrapor de forma categórica as administrações nos termos do quadro 5.1, em que um projeto educacional à direita é caracterizado pela ênfase

na economia de recursos e na idéia de que é suficiente melhorar a gestão dos recursos, enquanto à esquerda, tal projeto é caracterizado pela ênfase no investimento social e na ampliação de recursos. Ainda assim, os dados mostram tendências, pois mesmo que tenha havido aumento de investimento per capita nas duas cidades, este é maior em Londrina, podendo caracterizar o esforço de aumento de recursos pelo aumento da arrecadação, o que possibilita o investimento em educação sem impossibilitar o crescimento de investimento em outras áreas. Em Curitiba a tendência à economia de recursos pode ser vislumbrada se considerar-se que a rede municipal teve um crescimento maior de alunos (15%) que o de Londrina (6%), com um crescimento de recursos menor, ainda que flutuante nos dois casos.

O perfil desses gastos também tem alterações nos dois municípios no período. Para analisar o perfil dos gastos, considerou-se o percentual de despesas por categoria econômica, e na categoria “transferências correntes” optou-se por destacar algumas despesas que ajudam a caracterizar a mudança no funcionamento da máquina pública pela via dos processos de terceirização de serviços, que inclusive, tem impacto nas despesas com pessoal.

As duas redes têm uma diminuição importante dos gastos com pessoal civil no total das despesas. Em Curitiba tais gastos tiveram uma queda de 20 pontos percentuais e em Londrina a queda foi de 14 pontos. Em contrapartida as transferências correntes dobraram sua participação na despesa em Curitiba e fecharam o período em Londrina, com crescimento de cinco pontos percentuais. Quando se desdobram as despesas em transferências correntes, o maior crescimento em Londrina foi de recursos de subvenção social, mas há também um crescimento descontínuo dos serviços de terceiro. Em Curitiba cresceram as despesas com serviços de terceiro e locação de mão-de-obra, na capital todo o serviço de alimentação escolar, limpeza e segurança já estava terceirizado no período.

Tabela 5.15: Percentual de participação das despesas por categoria econômica na despesa da Secretaria Municipal de Educação; Curitiba e Londrina; 2001-2004.

CATEGORIA ECONÔMICA	Curitiba				Londrina			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
DESPESAS CORRENTES								
Pessoal	69,1	54,0	50,6	49,6	77,6	71,0	59,1	63,5
Material de Consumo	9,6	15,3	16,0	9,5	2,9	3,5	3,3	9,7
Transferências correntes	17,8	25,9	23,6	35,5	18,8	23,5	34,6	23,6
Subvenções sociais	1,9	2,2	2,3	1,6	1,7	1,7	1,8	8,9
Outros serviços de terceiros - pessoa física	0,4	0,2	0,2	0,3	1,1	0,3	0,2	0,2
Locação de mão de obra	4,9	6,3	5,6	6,1	-	-	-	-
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	10,6	17,1	15,3	23,5	6,1	12,8	12,8	6,1
DESPESAS DE CAPITAL	3,4	4,8	9,7	5,4	0,7	2,0	3,0	3,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100	100	100

Fonte: CURITIBA Balanços Municipais; LONDRINA Balanços Municipais. Dados calculados pela autora. Valores reais em dezembro/2006 segundo INPC/IBGE.

Quando se considera as contraposições do quadro 5.1 (investimento em pessoal versus terceirização) encontra-se nesta questão novamente nuances que sugerem diferenciação, ainda que haja enxugamento dos gastos com pessoal nos dois casos, os processos de mudança na forma de provimento dos serviços públicos parecem ser mais explícitos em Curitiba que em Londrina. Apesar de que as duas redes recorreram a expedientes parecidos, isto pode ter como explicação a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal que tem sustentado esta movimentação de enxugamento dos gastos diretos com pessoal, pela limitação de gastos nesta modalidade a 60% do orçamento, o que não corresponde à demanda por recursos humanos na área de educação, e, provavelmente, também não corresponde à demanda por recursos humanos em outras áreas sociais.

Outra forma de visualizar mudanças na forma de gerir a máquina pública é pela descentralização de recursos diretamente para as escolas. O volume de recursos descentralizados em Curitiba é maior que o de Londrina; tais recursos no caso da capital incluem, inclusive, a aplicação em obras e compras de equipamentos, principalmente no caso das obras isto implica processos de licitação realizados pelas escolas. Em Londrina os recursos são exclusivamente para compra de material de consumo e manutenção dos prédios escolares.

5.16: Recursos Descentralizados para escolas – Curitiba e Londrina, 2001-2004. (mil)

	Curitiba				Londrina			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Total	S/I	6.554	10.916	19.729	1.872	1.636	1.643	1.536
Por aluno ano	S/I	52,6	82,3	148,5	56,3	54,8	47,0	43,6
Percentual da despesa em MDE	S/I	2,57	3,57	5,80	2,58	2,20	1,71	1,70

Fonte: Relatórios da SME 2001-2004. Londrina Relatórios da SME 2001-2004. Dados calculados pela autora. Valores reais em dezembro/2006 segundo INPC/IBGE. (SI- sem informação).

5.3.2 Recursos financeiros nas escolas municipais

Quanto aos programas municipais de descentralização de recursos, a questão proposta no quadro 5.1 foi quanto à possibilidade de autonomia de gestão financeira para as escolas do município. A pesquisa de campo permite abordar tal questão a partir de dois caminhos, primeiro pela percepção dos dirigentes escolares que responderam ao questionário sobre o programa municipal; um segundo caminho, é o perfil do gasto realizado pelas escolas flagrado no levantamento realizado nas prestações de contas em cada cidade.

Para a primeira abordagem os dirigentes das unidades escolares foram provocados a se manifestar acerca diretamente da avaliação que faziam da contribuição do programa para a autonomia da escola, mas também de forma indireta quanto à contribuição do programa para condições de qualidade da escola e quanto aos problemas e às vantagens que o programa traz para o cotidiano das unidades.

A maioria dos respondentes nas duas cidades deu ênfase à positividade do programa na construção da autonomia da escola, principalmente destacando a agilidade na resolução dos problemas de manutenção, possibilidade de aquisição de material de qualidade e de acordo com as preferências de cada escola. Entretanto, houve também muitas respostas destacando que gestão financeira é apenas um aspecto da autonomia e muitas observações acerca dos problemas quanto a certa rigidez das regras de uso dos recursos que poderiam estar impedindo a real autonomia da escola.

No que se refere às regras, o principal adjetivo utilizado pelas escolas para os problemas foi o burocrático, isto porque nas duas cidades as compras precisam ser precedidas da tomada de preços em pelo menos três estabelecimentos comerciais, ainda há uma série de indicações sobre como as notas fiscais devem ser emitidas e há restrições quanto ao tipo de gasto que pode ser realizado.

No programa curitibano há uma regra para que 60% dos recursos sejam aplicados em despesas com atendimento dos alunos e 40% com a manutenção e conservação da escola; quando as escolas precisam gastar mais com manutenção elas precisam de autorização da secretaria. No caso de Londrina, a assinatura do convênio inclui um plano de trabalho que discrimina os elementos de gastos, isto foi indicado por alguns respondentes como uma dificuldade.

Ainda que a regulamentação da aplicação de recursos seja entendida pelas escolas como um problema, há que se ponderar que elas estão usando recursos públicos que precisam ser aplicados a partir de critérios que assegurem transparência, economia e a lisura do processo.

Quanto ao uso dos recursos pelas escolas, a tabela 5.17 apresenta o perfil dos gastos no ano de 2003, em valores nominais. Observe-se que nas duas cidades o item com maior aplicação de recursos é expediente escolar, item em que estão os recursos com material de consumo de uso com aluno e de secretaria. O segundo grupo de despesas é a manutenção. Se somarmos o percentual de aplicação em material de construção e serviços de pessoa física, em que estão, predominantemente, a contratação de mão-de-obra de jardinagem, carpintaria e

pequenas reformas, tal soma em Curitiba significa perto de 27% dos gastos realizados pelas escolas em 2003 e em Londrina, perto de 19%.

Nas duas cidades encontrou-se gastos com alimentos, e nos dois casos referem-se predominantemente a gêneros alimentícios destinados a comemorações com alunos (chocolate para páscoa, doces para o dia das crianças etc.), em Londrina há muitas despesas com gêneros de complementação da merenda e em Curitiba há muitas despesas com café, água e chá para professores.

Quanto a despesas com itens mais diretamente relacionados ao projeto pedagógico da escola em Londrina as escolas aplicaram 8% dos recursos recebidos em 2003 em aquisição de material bibliográfico e 3% em material pedagógico. Em Curitiba, a soma dos gastos com material bibliográfico e material pedagógico foi de 5% do total de recursos. Ainda que o total de recursos em Curitiba seja maior em valores absolutos, no caso destes itens a aplicação nas escolas de Londrina foi maior também em valores absolutos.

Tabela 5.17: Aplicação de recursos do programa de descentralização – Curitiba e Londrina – 2003.

Tipo de gasto	Londrina	%	Curitiba	%
Emergências Médicas			19.894	5
Devolução de recursos	81	0,1	18	0,1
Material jardinagem	195	0,1	241	0,1
Ótica	242	0,1		
Uniforme	255	0,1	80	0,1
Produtos farmacêuticos	321	0,1	781	0,2
Prêmios	340	0,1	201	0,1
Tarifas bancárias	457	0,1	729	0,2
Equipamento	1.129	0,3	10.096	2,5
Material educação física	3.519	1	4.671	1,2
Expediente escolar diversos	4.613	1,3	3.312	0,8
Utensílios	8.224	2,4	8.903	2,2
Peças equipamento	9.463	2,7	16.292	4,1
Manutenção do prédio	10.683	3,1	15.944	4
Transporte	12.615	3,6	40	0,1
Material pedagógico	13.017	3,8	9.281	2,3
Serviços: pessoa jurídica	14.360	4,2	6.034	1,5
Gás	15.327	4,4	4.160	1
Serviços: pessoa física	23.140	6,7	57.296	14,4
Manutenção equipamentos	23.573	6,8	4.174	1
Material apoio bibliográfico	28.292	8,2	13.261	3,3
Alimentos	33.288	9,6	20.387	5,1
Material limpeza	34.158	9,9	3.519	0,9
Material construção	38.822	11,2	48.126	12,1
Expediente escolar	69.906	20,2	150.451	37,8
Total	346.019	100	397.891	100
Gastos com MDE	296.586	85,71	352.589	88,61
Outros	49.432	14,29	45.302	11,39

Fonte: Prestação de Contas das Escolas Municipais de Curitiba e Londrina, 2003, dados tabulados pela autora.

Observe-se que nas duas cidades os recursos são utilizados nas escolas em itens que se avaliados rigorosamente não são MDE: gêneros alimentícios, despesas com emergências médicas, produtos farmacêuticos, ótica. Tais gastos foram de 14% em Londrina e 11% em Curitiba. Apesar de na letra da lei ser possível contestar tal aplicação, de certa forma isto possibilita à escola realizar, por exemplo, comemorações com os alunos, que na tradição escolar são importantes e muitas vezes implicavam investimento de recursos pessoais dos professores, ou arrecadação complementar da escola, para viabilizar a compra de doces e outras coisas para os alunos.

A presença desse tipo de gasto não representa a superação de qualquer tipo de arrecadação nas escolas, nas duas cidades quando perguntados se a escola complementava os recursos recebidos pela Associação com arrecadação própria as respostas foram afirmativas.

Em Londrina a maioria das escolas (37) respondeu que os recursos não foram suficientes, contra 24 que afirmaram que os recursos repassados foram suficientes. Entre as principais razões destacadas pelas escolas de Londrina para a insuficiência dos recursos estiveram: aumento geral de preços; carência dos alunos atendidos pelas escolas; o fato da escola ter que complementar os recursos; o porte das escolas (muito grande, pequeno), a localização das escolas principalmente as escolas rurais, a ocorrência de situações imprevistas como arrombamento da escola.

Entre as escolas que afirmaram que os recursos são insuficientes, 36 afirmaram também que arrecadaram recursos complementares. Entre as que se manifestaram pela suficiência dos recursos, 15 responderam afirmativamente também quanto à arrecadação de recursos complementares e nove responderam que não arrecadaram recursos complementares.

A tabela 4.18 apresenta a arrecadação de recursos das escolas que responderam aos questionários, observa-se que há uma concentração de recursos na faixa menos que R\$ 1.200,00 e outra concentração na faixa entre R\$ 2.001,00 e R\$ 3.200,00, de modo que a arrecadação, segundo tais declarações, foi um recurso de fato complementar ao programa.

Quando perguntados sobre o uso dos recursos próprios as escolas indicaram: a complementação da merenda (21 escolas), o pagamento de um guarda, de uma professora de pintura (uma escola), o pagamento de palestrante (uma escola), contratação de serviços diversos (23 escolas), a compra de equipamentos como computador, impressora, microondas,

copiadora, geladeira (33 escolas)⁹². A destinação de grande parte dos recursos próprios para material permanente tem relação com o fato de que o programa não prevê este tipo de compra, e certamente decorre de ausência de alternativas públicas ágeis para que isto aconteça, ainda que no caso londrinense, como se apresentou no item anterior, a gestão aqui analisada tenha aumentado os recursos investidos em material permanente, estes ainda não passaram de 3% dos gastos da SMEL.

Tabela 5.18: Faixa de arrecadação própria entra as escolas - Londrina

Faixa de arrecadação	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual Acumulado
Não arrecadou ou não informou	12	19,4	24,0	24,0
De R\$ 1 a R\$ 1200	12	19,4	24,0	48,0
De R\$ 1201 a R\$ 2000	6	9,7	12,0	60,0
De R\$ 2001 a R\$ 3200	11	17,7	22,0	82,0
De R\$ 3201 a 6000	5	8,1	10,0	92,0
Mais de 6001	4	6,5	8,0	100,0
Total	50	80,6	100,0	

Fonte: questionários enviados pelo pesquisador.

Em Curitiba, ante a pergunta sobre a suficiência dos recursos públicos descentralizados, 50% (44) escolas consideraram insuficientes, 40,9% (36 escolas) consideraram os recursos suficientes e 9,1% (8) não respondeu. Entre as que responderam que os recursos foram insuficientes, 43 afirmaram arrecadar recursos complementares. Entre as que consideraram os recursos descentralizados suficientes, 33 afirmaram complementar recursos.

A tabela 5.19 apresenta a arrecadação declarada nos questionários, por faixa de arrecadação. Há uma distribuição muito próxima de escolas que arrecadam entre R\$1.201 e R\$6.000. Valores relativamente pequenos diante dos recursos recebidos pelas escolas.

Tabela 5.19: Arrecadação própria declarada pelas escolas.

Faixa de arrecadação	Recebe dinheiro do programa de descentralização		Total
	Não ⁹³	Sim	
Não arrecadou ou não informou	7	12	19
De R\$ 1 a R\$ 1200	0	8	8
De R\$ 1201 a R\$ 2000	0	13	13
De R\$ 2001 a R\$ 3200	0	16	16
De R\$ 3201 a 6000	0	14	14
Mais de 6001	0	7	7
Total	7	70	77

Fonte: questionários enviados pelo pesquisador.

⁹² As escolas via de regra indicaram mais de um item.

⁹³ Escolas municipalizadas em 2003 que ainda não integravam o programa.

Quanto ao uso dos recursos arrecadados pelas escolas em Curitiba, novamente há uma grande incidência de compra de equipamentos, no caso da capital o investimento da gestão Taniguchi em despesas de capital foi maior que Londrina, porém o montante específico para equipamentos e material permanente não passou de 1% do total da despesa da SMEC. Além da compra de equipamentos as escolas indicaram o custeio de despesas não previstas no programa de descentralização, compra de livros para os professores, organização de festividades com os professores, despesas emergências com material de consumo e manutenção da escola e uma escola indicou a “construção de uma sala para artes de 42 m” com recursos próprios.

De maneira geral, os programas além de um desenho semelhante, têm efeitos muito próximos no cotidiano das escolas. Nos dois casos o repasse de recursos não é suficiente para que as escolas afirmem colocar a gestão financeira a serviço da construção de sua autonomia pedagógica, nem são suficientes para que do ponto de vista da manutenção da escola possa prescindir definitivamente de formas de complementação de recursos pela comunidade. Nos dois casos, por outro lado, também há a agilização dos processos de manutenção da escola, a possibilidade da realização de compras de material de melhor qualidade e a participação da comunidade na aplicação dos recursos públicos que podem melhorar as condições imediatas de oferta de escola.

Enfim, enquanto o âmbito do acesso a escola aproximou as duas administrações e o âmbito da gestão permitiu diferenciá-las, o âmbito do financiamento é mais indefinido, apresenta nuances que podem tanto atestar a aproximação da gestão do PT a teses da esquerda acerca do aumento de recursos para educação, quanto podem atestar a submissão a teses de direita quanto ao enxugamento do Estado. O primeiro movimento pode ser flagrado num aumento dos percentuais de gastos na função educação, ainda que de forma descontínua; no investimento maior por aluno-ano, também descontínuo; no repasse de recursos para as escolas que permite a aplicação em material pedagógico e didático. O segundo movimento pode ser flagrado no enxugamento, ainda que um pouco menor que o de Curitiba, dos gastos com pessoal e pouco menor com transferências correntes; no repasse de recursos para as escolas no formato recurso per capita que não implica debate sobre as necessidades das escolas.

No sentido invertido o âmbito do financiamento contém nuances quanto ao movimento do PFL de ceder a teses de esquerda, aumentando, mesmo que em valores discretos, a aplicação de recursos anuais por aluno; mas contém nuances também da incorporação nessa gestão das teses de direita quanto ao enxugamento do Estado flagrados no descumprimento da

vinculação constitucional, na diminuição significativa dos gastos com pessoal civil, no aumento dos gastos com transferências correntes e no repasse de recursos para escolas para manutenção, além de compra de equipamentos e construções, que afastam o programa de um debate acerca das necessidades pedagógica da escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese procurou expressar duas preocupações: uma, quanto à pertinência do debate sobre o que tem acontecido no âmbito municipal; outra, quanto à influência dos partidos políticos na política educacional, em especial, a ação da administração pública municipal que é escolhida em pleitos multipartidários. Tais preocupações têm como pano de fundo o pressuposto de que a disputa política conjuntural é relevante para a compreensão da vida em sociedade, mesmo quando as coisas aparentemente movimentam-se ou transformam-se pouco.

Diante dessas preocupações parece necessário afirmar que a estratégia de comparar administrações públicas com perfis políticos diferentes não tinha desde o início uma expectativa de resultar na completa diferenciação entre os casos escolhidos. De certa forma era o incômodo de que as coisas se movimentam lentamente, mas sempre se movimentam que sustentaram a insistência na temática dos partidos na política educacional.

No campo da ciência política há uma gama significativa de estudos acerca da pertinência dos partidos para a definição dos votos (KINZO e CARREIRÃO, 2004), tais estudos buscam explicações para a identificação ou rejeição partidária e demonstram a complexidade do caso brasileiro em que o sistema representativo tem fragilidades quanto à fidelidade partidária, quanto ao personalismo nas relações políticas, quanto à consistência de coalização de governo. Ainda assim, vários autores, conforme apresentado no capítulo 2, demonstram que, mesmo com fragilidades, os partidos brasileiros são reconhecidos pela população (SCALON, 2004), e, principalmente, a história partidária informa o eleitor na hora de sua decisão quando se consideram partidos opostos entre si. O outro viés de análise dos partidos diz respeito à suas práticas no legislativo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1995; RODRIGUES, 2002) e, neste viés, as fragilidades voltam a ser discutidas; as pesquisas também neste caso, ainda que reconheçam limites no sistema partidário brasileiro, identificam características que permitem uma diferenciação de grandes posições, novamente, de forma mais explícita nos extremos e de forma mais indistinta no centro. De certa maneira a indefinição do centro confirma o papel destes partidos em posições flutuantes, próprias da idéia de centro.

A constatação na literatura que as fragilidades do sistema partidário brasileiro não impedem o reconhecimento de pólos opostos no embate político coaduna-se com a opção feita na tese pela análise de uma experiência de gestão municipal do PT e outra do PFL, partidos que em todos os estudos ocupam posições antagônicas no espectro político.

No campo educacional a identificação partidária é um debate periférico, porém novamente o reconhecimento de projetos educacionais opostos é corrente na literatura, tal como se procurou demonstrar no capítulo 3. Desta forma a trajetória da tese possibilitou refletir sobre que opostos são estes e construir uma matriz que pretende congelar conjunturalmente tais opostos, de modo que se pode aqui sintetizá-los como direita e esquerda.

Nesta tese uma perspectiva de esquerda foi definida como aquela que supõe uma articulação da educação com a transformação social com vistas à superação da sociedade de mercado, para em tal perspectiva propõe que a justiça social se realiza pela garantia universal do direito à educação. Numa sociedade ainda cindida em classes, tal garantia se faz pela presença do poder público na oferta e na manutenção da escola. Esta perspectiva incorpora ainda a necessidade de democratização da gestão da política educacional, democratização esta compreendida como possibilidade da população decidir sobre a política pública e controlar a execução das políticas. Por outro lado, nesta tese, uma perspectiva de direita foi compreendida como aquela que supõe o aperfeiçoamento da sociedade vigente, na medida em que precisa formar indivíduos aptos a melhor se adaptarem aos desafios contemporâneos, para isso a oferta e a manutenção da escola pode ser pública, mas não precisa ser exclusiva, neste caso soluções do próprio mercado podem ser incorporadas no atendimento às necessidades diversificadas dos sujeitos. Esta perspectiva pode incorporar a necessidade de participação, mas neste caso esta é periférica no projeto de gestão pública.

Importa considerar que se no capítulo 2 procurou-se construir o argumento de que a diferenciação de projetos entre partidos é possível e que nos extremos, no período analisado, estão PT e PFL. Concluída esta pesquisa, não parece possível afirmar que estes partidos representam os projetos educacionais nos pólos à direita e à esquerda. Em outras palavras, feito o estudo parece possível concluir que há oposições entre PT e PFL que lhes colocam em pólos opostos do espectro político brasileiro e que as administrações destes partidos são bons exemplos para estudar gestões municipais da educação a partir de partidos opostos. Entretanto, os projetos educacionais caracterizados ao longo do estudo como de direita e esquerda não são as plataformas destes partidos, então o possível foi contrapor administrações de pólos opostos, considerando como estas administrações dialogam com projetos e propostas educacionais de pólos antagônicos.

Na análise concreta dos casos optou-se por aprofundar a comparação nos âmbitos do acesso à escola; da gestão do sistema e das escolas e do financiamento da educação municipal. Na construção da matriz definiu-se o que seria um projeto de esquerda e de direita

pela radicalização dos extremos, na análise dos casos, buscou-se exatamente o oposto, captar os movimentos contraditórios da administração pública que dialoga com os extremos e constrói soluções possíveis para responder às diferentes pressões. Que respostas e que perspectivas são mais fortes em cada administração dependerá das forças presentes em cada administração que aqui foram sintetizadas em termos partidários.

Para viabilizar essa comparação, o trabalho procurou construir indicadores que pudessem auxiliar na mensuração dos efeitos de um ciclo de administração pública na política educacional. Na medida do possível, o relato das trajetórias municipais buscou indicar o contexto em que cada gestão estava se movimentando, dado que a história de cada rede municipal também implica problemáticas diferentes e possibilidades de negociação diferente entre os diferentes sujeitos. Nesse sentido, o fato de a administração do PFL estar na segunda gestão consecutiva de Cássio Taniguchi e a gestão analisada do PT ser a primeira de Nedson Micheleti, tem certo peso sobre o quanto a ação da gestão já está adequadamente impressa na dinâmica da rede municipal de ensino, assim de certa forma a comparação pode ter privilegiado o caso curitibano.

A busca de construção de indicadores agrega outra preocupação, qual seja, a possibilidade da construção de instrumentos de mensuração da efetividade de cada ciclo da administração pública, e o exercício realizado aqui nos âmbitos do acesso, da gestão e do financiamento parece revelar a possibilidade de definição de critérios objetivos para isto.

Dessa forma, passemos a uma síntese dos resultados encontrados: em termos do acesso às etapas e modalidades da educação básica sob responsabilidade municipal, as diferenças foram pouco significativas; em termos de financiamento foi possível identificar fortes nuances que diferenciam a ação das administrações e as grandes diferenças foram flagradas no âmbito da gestão.

No que se refere ao acesso a proximidade dos resultados encontrados, parece conter a positividade de que nos dois pólos do espectro político brasileiro tal questão é enfrentada de forma a garantir o direito à educação. Considerando que a escola para todos era uma das bandeiras clássicas do liberalismo e que o país ainda não universalizou nem a educação obrigatória, esta é uma temática urgente em qualquer administração pública. Ainda que os resultados em geral tenham sido próximos, vale retomar alguns aspectos:

- no caso da educação infantil a oferta de vagas públicas na administração do PFL aumentou mais que na administração do PT; entretanto, nesta segunda o aumento da cobertura, incluindo a oferta privada subvencionada pelo Estado foi maior. Há aqui a adoção de uma estratégia de direita para garantir o acesso na administração petista.

- ainda na educação infantil, as condições de oferta na rede pública de Londrina, a partir dos dados do Censo Escolar, indicam um número de alunos por turma menor que os encontrados nas escolas da capital (tabela 5.7; capítulo 5). O que pode ser indicador de que a ampliação da oferta pública em Curitiba se fez a custa de maior aproveitamento da capacidade instalada na rede municipal, o que pode comprometer a qualidade do serviço oferecido à população. Neste caso a ampliação da oferta com provimento na forma pública, tese de esquerda para este trabalho, combina-se com a tese de direita de ampliação com contenção de custos.

- no caso do ensino fundamental, há um processo mais acentuado de municipalização na administração do PFL, com incremento de matrículas (12%) e ampliação de escolas (30 estabelecimentos); enquanto em Londrina há uma diminuição de estabelecimentos (-16) e o incremento da matrícula é discreto (2%). Quanto às condições de oferta nas duas redes, há programas complementares de apoio pedagógico, sendo que o modelo integral, que amplia a jornada dos alunos na escola é mais consistente em termos de tamanho da oferta em Curitiba. Nas duas cidades há um processo de diminuição da taxa de matrícula bruta, o que pode indicar esforços de combate à reprovação. A situação do ensino fundamental parece refletir mais que posições partidárias, a políticas recente de focalização da política educacional nesta etapa da educação básica.

- no caso da educação especial, a ampliação na rede municipal de Londrina foi consideravelmente maior (57%) que a de Curitiba (26%); entretanto, cabe considerar uma retração visível da rede estadual na oferta desta modalidade da educação básica e a presença nos dois casos de atendimento conveniado. Mesmo na rede privada, onde estão as matrículas conveniadas, Londrina acumula um crescimento maior no período do que Curitiba.

- no caso da educação de jovens e adultos, nas duas cidades não houve programas que em termos quantitativos revelassem perspectivas de superação do analfabetismo ou de garantia de maior oferta de educação para os jovens e adultos que não concluíram o ensino obrigatório. As duas cidades combinam oferta direta de programas de educação de jovens e adultos com parcerias e mobilização da sociedade civil, uma pequena diferença neste caso é que em Londrina esta mobilização conta com recursos para convênios com entidades e no caso de Curitiba o programa de alfabetização é realizado por voluntários.

Em síntese, no caso da discussão da garantia do acesso à escola nos dois municípios há ampliação da oferta, principalmente na educação infantil; a forma de provimento desta oferta evidencia a presença das teses à direita de diversificação do modelo pela associação entre a forma pública e formas privadas.

No que se refere ao financiamento da educação foi possível encontrar proximidades decorrente da política nacional de financiamento público e das regras de financiamento da educação em particular; por exemplo, com aumento de recursos para o ensino fundamental em decorrência do Fundef e diminuição de gastos com pessoal em sintonia com os pressupostos da Lei de Responsabilidade fiscal. De outro lado foi possível constatar algumas diferenças:

Na arrecadação da receita de impostos houve crescimento da receita própria maior na gestão petista que na gestão do PFL no período analisado; houve também ampliação de fontes de convênios maior na primeira que na segunda cidade.

Na realização da despesa houve um aumento do gasto aluno em Londrina (72%) significativamente maior que o aumento em Curitiba (24%), fazendo com que no primeiro ano de comparação o gasto matrícula municipal realizado em Londrina fosse de R\$1.493, em valores corrigidos, enquanto em Curitiba o gasto foi 80% maior (R\$ 2.208); no último ano esta diferença caiu para 10%. Considerando o movimento de expansão das redes discutido na questão do acesso, o indicador gasto aluno realizado parece poder demonstrar uma perspectiva de ampliação do investimento em educação em Londrina mais incisiva que em Curitiba, pois ainda que na gestão do PFL o aumento tenha sido mais contínuo (dados da tabela 5.14), o aumento na gestão do PT pode indicar maior esforço municipal no investimento nesta área da política social.

Ainda quanto à despesa uma das grandes reivindicações dos movimentos organizados na defesa da educação pública tem sido a ampliação dos recursos considerando o percentual do PIB, em especial o Plano Nacional Proposta da Sociedade Brasileira, este propunha: “Aumentar, em dez anos, os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB, para o pleno atendimento das propostas contidas neste Plano Nacional de Educação”; e; “definir o valor do custo aluno/qualidade/ano para a Educação Básica, a partir de 1998, nos percentuais equivalentes a 25-30 % da renda per capita” (MINTO, *et. al.*, 1997, p.52). Certamente tal proposição é para o país, entretanto, apenas como exercício de reflexão parece interessante observar como as despesas nas duas cidades se comportaram em relação ao PIB per capita municipal, o que pode ser um indicador com mais precisão acerca do esforço municipal com investimento em educação.

Segundo informações da tabela 1, as duas cidades terminam o período com um investimento per capita maior que 25% do PIB per capita municipal. No caso da gestão do PFL isto já acontecia em 2001 e mantém-se com incremento em 2002 e 2003, mas cai para um percentual menor que o inicial em 2004. No caso de Londrina o investimento no primeiro

ano de governo do PT é de apenas 21% do PIB per capita, tendo incremento significativo no ano de 2002, decrescendo em seguida, porém mantendo o gasto-aluno-ano acima dos 25% do PIB per capita.

Ainda que esses dados possam permitir inferir a presença das teses de esquerda quanto à necessidade de aumento de investimento nas duas cidades, com mais efetividade em Londrina, parecem mais confirmar a impossibilidade da resolução dos problemas de investimento em educação de forma isolada, uma vez que, provavelmente, o esforço municipal possível, diante da riqueza municipal, nos casos aqui estudados pode estar no limite.

Tabela 1: Produto Interno Bruto, per capita e gastos em educação – Curitiba e Londrina.

Curitiba				
	2001	2002	2003	2004
PIB per capita	8.438,8	8.514,4	9.241,8	11.065,2
25% do per capita	2.109,7	2.128,6	2.310,5	2.766,3
Gasto aluno realizado	2.208,0	2.455,0	2.564,0	2.734,0
% do per capita	26%	29%	28%	25%
Londrina				
Per capita	7115,6	7707,6	8731,8	8812,2
25% do per capita	1.778,9	1.926,9	2.183,0	2.203,1
Gasto aluno realizado	1493	2834	2740	2562
% do per capita	21%	37%	31%	29%

Fonte: PIB - IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais acessado em novembro de 2007. População – IBGE, Projeção da população. [dados calculados pela autora].

Quanto ao perfil dos gastos, a questão do enxugamento da máquina pública em decorrência da política nacional delinea-se na diminuição de gastos com pessoal e no aumento de gastos com terceiros nos dois municípios. Embora os processos de mudança na forma de provimento dos serviços públicos pareçam ser mais explícitos em Curitiba que em Londrina, as duas administrações recorreram a expedientes parecidos; isso pode ter como explicação a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem sustentado esta movimentação de enxugamento dos gastos diretos com pessoal, pela limitação de gastos nesta modalidade a 60% do orçamento, o que não corresponde à demanda por recursos humanos na área de educação.

Ainda quanto ao perfil dos gastos, a forma de descentralização adotada nas duas cidades parece responder mais à agilização dos processos de manutenção da escola que à construção de níveis de autonomia de gestão financeira articulados ao projeto pedagógico das unidades. Nas duas cidades o programa municipal é a fonte mais importante de recursos diretos na escola, ainda que nos dois casos as Associações de Pais continuem a arrecadar recursos complementares. Nos dois casos, a regra básica de repasse de recursos é um per

capita mensal o que, embora contenha alguns elementos de diferenciação do montante para escolas com atendimento integral, não implica posicionamento da escola acerca do quanto é necessário para realizar seu projeto pedagógico. A análise das contas das escolas indicou nuances de diferenças com uma tendência em Londrina de gastos um pouco maiores em materiais pedagógicos e acervo bibliográfico, entretanto insuficiente para caracterizar uma articulação real com o projeto pedagógico. No caso de Curitiba o processo de descentralização de recursos não apenas para manutenção, mas também para reforma e compra de material permanente, requer aprofundamento em outras pesquisas, pois neste caso pode sobrecarregar as escolas com tarefas alheias à natureza de seu trabalho, e mais, sem profissionais especializados em funções como organização de processos de licitação, por exemplo.

Em síntese, no caso do financiamento temos a prevalência das teses de direita de certo modo nos rumos da política nacional que condicionam algumas ações tanto do PT quanto do PFL, caso do perfil dos gastos e das estratégias de descentralização de recursos para escolas; de outro lado no esforço municipal de investimento em educação temos a administração do PT respondendo mais à tese de ampliação de recursos que a administração do PFL. Este parece ser um âmbito de forte e contínuo embate.

Finalmente, foi no âmbito da gestão da escola e do sistema de ensino que se encontrou as diferenças mais consistentes que podem sustentar a caracterização da gestão do PFL como uma gestão mais próxima de um modelo gerencial com participação subordinada e a gestão do PT como mais próxima de uma perspectiva democrática com participação deliberativa.

Em Curitiba a participação é mais incorporada à dinâmica das escolas que à gestão da rede municipal de ensino. No caso de Londrina tanto no nível da escola, quanto do sistema de ensino, há formas institucionalizadas de participação no período analisado.

No âmbito da rede municipal há em Curitiba, no conjunto da administração e como resultado do “Modelo Curitiba de Planejamento”, uma perspectiva de descentralização da estrutura do poder público com a instituição de administrações regionais, o que atende aos problemas de uma cidade grande. Neste contexto de descentralização está, por exemplo, o programa de repasse de recursos para a escola, também como meio de aumentar a eficácia do poder público. Considerando os debates na literatura acerca do sentido polissêmico do termo descentralização (KRAWCZYK, 2002; OLIVEIRA, D., 1997) e a ausência no caso da educação curitibana de mecanismos que possibilitem participação institucionalizada de trabalhadores e dos usuários desta política social, para além dos mínimos obrigatórios previsto na legislação nacional [conselho do Fundef e conselho da merenda], pode-se

caracterizar melhor os processos na capital como estratégias de desconcentração do poder público municipal, que se podem tornar o Estado presente de forma mais efetiva no conjunto da cidade, não o tornam mais transparente ou democrático.

No âmbito do sistema municipal de Londrina há certo movimento de descentralização da estrutura da prefeitura, que pode ser identificada no caso da educação no programa de descentralização, o tamanho da rede, neste caso, faz com que o acompanhamento das escolas seja possível mesmo sem que a Secretaria tenha postos descentralizados na cidade. Este mecanismo, ainda que, como se indicou na discussão do perfil do financiamento, seja insuficiente para um processo de autonomia de gestão financeira e, neste sentido, também, poderia ser denominado como uma desconcentração da ação de manutenção da escola, é acompanhado, no caso desta cidade, por outros mecanismos institucionais de participação de trabalhadores e usuários na definição da política municipal para educação. A realização de duas conferências municipais de educação no período analisado, a existência de um conselho municipal com composição discutida nestas conferências, a existência de conselhos regionais de educação, além dos conselhos previstos na legislação, podem contribuir para tornar a gestão mais democrática e transparente. Uma possibilidade de aprofundamento para outras pesquisas, certamente, é acerca da avaliação da efetividade desta democratização da gestão do sistema, o que exige o acompanhamento da prática de tais conselhos, da dinâmica interna das conferências e de seus resultados.

No âmbito da escola as duas redes incorporam a participação da comunidade em eleições de diretores, conselhos escolares e associações de apoio à escola. Neste aspecto é possível identificar diferenças quanto ao potencial desta participação. Em Londrina encontram-se indícios de uma perspectiva mais igualitária de participação, com maior renovação das direções escolares (31% no último pleito); tendência à maior divisão do poder de decisão no interior da escola, pela garantia da paridade nos conselhos; além de medidas de realização de eleições gerais para os conselhos escolares que podem ser meio de garantir que os mecanismos de participação estejam ao alcance dos usuários da escola pública. No caso de Curitiba, a participação se faz por meio da eleição de diretores com uma renovação de quadros um pouco menor (23% no último pleito); no caso do funcionamento dos conselhos escolares há uma hierarquia na composição do conselho que revela uma forma de compreender a gestão a partir de uma hierarquia nas possibilidades da participação o que aqui parece confirmar uma perspectiva de participação subordinada, mas que certamente também poderia ser objeto de novas pesquisas comparativas que pudessem revelar os efeitos de tais regras no cotidiano da vivência democrática no interior das escolas.

Enfim, ainda que as duas redes incorporem mecanismos de participação, estes dialogam com a perspectiva da administração municipal, no caso de Curitiba uma perspectiva em que a participação é complementar à tarefa do poder público de tomar as decisões sobre a política, no caso de Londrina a participação implica maiores possibilidades das decisões serem tomadas a partir das divergências e dos conflitos em espaços públicos constituídos para o debate da política municipal.

O percurso desta tese parece permitir afirmar-se que no âmbito de redes/ sistemas de ensino municipal de grande porte, casos aqui analisados, há movimentos interessantes em processo. Dado o grau de fragmentação do sistema educação brasileiro, olhar estes movimentos parece poder realimentar continuamente o debate em torno da construção de um sistema nacional de educação democrático e para todos, em que as experiências possam ser discutidas e avaliadas a partir do que elas têm de limites e possibilidades e no que elas têm de concretude como resultado de correlações de forças locais, transpassadas pelos debates nacionais e, por que não, internacionais. O grande ponto de chegada parece retornar ao início, a conjuntura educacional se movimenta, o embate político faz sentido. É preciso ampliar e sofisticar os instrumentos de análise da conjuntura educacional, para ampliar e sofisticar os instrumentos de intervenção para construção cotidiana de uma escola que contribua para a construção de um outro mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006. 192 p.
- ADRIÃO, Theresa. **Gestão democrática nas escolas da rede municipal de São Paulo: 1989-1992**. 1995, f 119. [Mestrado em educação] Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.
- ADRIÃO, Theresa. Estratégias político-institucionais para a oferta da educação pelos municípios: algumas conseqüências da descentralização. In: Gouveia, A. B.; Souza, R; Tavares, T.. (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. 1 ed. Curitiba: Editora UFPR, 2006, p. 271-284.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. **O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005. 179 p.
- AFONSO, Almerindo J. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2002. 151 p.
- ANDE; ANPED. **I Conferência Brasileira de Educação: Anais**. São Paulo: Cortez, 1981. 415 p.
- ANDERSON, Perry O sentido da esquerda. In: BOBBIO, Norbert **Direita e esquerda: razões para uma distinção política**. 2 ed. São Paulo: UNESP, 2001. 129 p.
- APPLE, Michael W. **Educando à direita**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2003. 303 p.
- ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Idéias Políticas no Brasil**. 2005. 333 f. Tese [doutorado em educação] – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ARELARO, Lisete R G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-90.
- ARELARO, Lisete R G. A ousadia de fazer acontecer: o direito à educação In: OLIVEIRA, Dalila & DUARTE, Marisa **Política e Trabalho na Escola: Administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999b. p. 191-210.
- ARELARO, Lisete R G. A municipalização do ensino e o poder local. **Revista da ANDE**. São Paulo: Cortez, n 14, ano 8, p.22-26, 1989.
- ARELARO, Lisete R.; KRUPPA, Sônia Portella A educação de Jovens e Adultos. In: OLIVEIRA, R & ADRIÃO, T [org.] **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2002.
- ARENDT, Hannah **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1999. 201p.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol.23, nº . 80, p.25-48, Set. 2002.
- AVRITZER, Leonardo O. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva: Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996. 168 p.
- AVRITZER, Leonardo Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. São Paulo, n.º 50, p.25 - 46, 2000.

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561 - 592.
- AZANHA, José Mario Pires Planos e Políticas de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENESES, J G et all. **Estrutura e Funcionamento da Educação Básica**. São Paulo: Pioneira, 2001, 401 p.
- AZEVEDO, José Clóvis de. **Escola cidadã: desafios, diálogos e travessias**. Petrópolis: Vozes, 2000. 190 p.
- BALL, Stephen J Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação e Sociedade**. vol.25 no.89 Campinas Setem./Dec. 2004
- BANCO MUNDIAL **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997**. Washington: Orford University Press, 1997. 276 p.
- BARREYRO, G. B. . O Programa Alfabetização Solidária e as Instituições de Educação Superior. In: VIII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste, 2007, Vitória-ES. **Anais**. Vitória-ES: Universidade Federal do Espírito Santo, 2007.
- BARROSO, J O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-754 – outubro, 2005.
- BEAUCHAMP, Janete Educação de Jovens e Adultos: A educação com qualidade social é possível. In: GIL, Juca [org]. **Educação municipal: experiências de políticas democráticas**. Ubatuba (SP): Estação Palavra, 2004. p.101-114.
- BENEVIDES, Maria Vitória Cidadania e Democracia. In: **Lua Nova**. Revista de cultura e política. São Paulo: CEDEC, 1994, nº. 33, p.5 -16.
- BENEVIDES, Maria Vitória A consciência da cidadania no Brasil. In: **Educação, Tributação e Cidadania**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, DIPLAT, APT, maio de 1995. p. 49-60.
- BOBBIO, Norberto **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política**. 2 ed. São Paulo: UNESP, 2001.129 p.
- BORON, Atílio A **coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. 421 p.
- BORON, Atílio A Os "novos Leviatãs" e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo [org.]. **Pós neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.7 -67.
- BOURDIEU, Pierre A representação política: Elementos para uma teoria do campo político. In: BORDIEU, P. **O Poder simbólico**. São Paulo: Bertran do Brasil, 2004. p 163-207.
- CAMARGO, Rubens B. et all. **Relatório de Pesquisa: Problemática do conceito de qualidade presente na pesquisa custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade**. Brasília: INEP/MEC, 2006. 140 p.
- CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Gestão Democrática e Nova Qualidade de Ensino: o Conselho de Escola e o Projeto da Interdisciplinariedade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo (1989-1992)**. 1997. 370 f. Tese [Doutorado em Educação] – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

- CAMARGO, Rubens e BASSI, Marcos. **Controle social, financiamento da educação e gestão democrática do ensino público: aspectos em discussão**. São Paulo, 2007, mimeo.
- CASASSUS, Juan A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo No.114, p.7-28, nov. 2001.
- CESAR, Zenite Terezinha R. **Estudo da Evolução do Ensino Municipal de Londrina 1930-1970**. 1976. 127 f. Tese [livre docência] Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1976.
- CÓRDOVA, R de A. **Educação instituição e autonomia: análise da gestão educacional do município de São Paulo no período 1989/1992**. [Doutorado]. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997. 382p
- CORTELLA, M S “A comunidade dirá o que precisa ser feito”. In: ADMINISTRAÇÃO DEMOCRÁTICO POPULAR. **Balanço Geral**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1992.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (org) **Gestão Educacional e descentralização: Novos Padrões**. São Paulo: Cortez: FUNDAP, 1997. p. 188.
- COUTINHO, Carlos Nelson **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000. 176 p.
- COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p 269-301, novembro, 2003.
- CRUZ, Rosana Evangelista da. **Banco Mundial e Política Educacional: o projeto nordeste para a educação básica e seus desdobramentos no Piauí**. Piauí: EDUFPI, 2005. p. 300.
- CUNHA, João Paulo O PT e as eleições de 2000. In: **Teoria e Debate**, setembro, 2000.
- CUNHA, Luis Antonio Organização do campo educacional: as conferências de educação. In: **Educação e Sociedade**. Revista de Ciência da Educação. São Paulo: Cortez. Campinas: CEDES, no. 9, pp. 5-18, junho de 1981.
- CUNHA, Luis Antonio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez Niterói: UFF, 1995. 495 p.
- CURY, Carlos Roberto Jamil **Legislação educacional Brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. 127 p.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Cidadania Republicana e educação: governo provisório do Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 319 p.
- DA MATTA, Roberto **A Casa & a Rua: Espaço, Cidadania e morte no Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. 163 p.
- DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.
- DAIN, Sulamis O financiamento público na perspectiva da política social. In: **Economia e Sociedade**, Campinas: n. 17, p. 113-140, dez. 2001.
- DANIEL, Celso Como viabilizar a participação popular no governo municipal. In: **Revista Teoria e Debate**, n. 2, março de 1988, p. 1-8. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal>. Acesso em : 11/7/2007.
- DARLING-HAMMOND, Linda; ASCHER, Carol Construindo Sistemas de Controle em Escolas Urbanas. In: **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, vol 17, n. 35, set./dez , 2006, p. 7-48.

- DAVIES, Nicolas **O Fundef e o Orçamento da Educação**: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. 134 p.
- DI PIERRO, Maria Clara Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1115-1139 –outubro, 2005.
- DIAS, Reginaldo (org) **O público e o privado na educação**: A experiência da privatização do ensino em Maringá e temas afins. Maringá: SME de Maringá, 1995.
- DOIMO, Ana Maria **A vez e a voz do popular**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. 135 p.
- DOURADO; OLIVEIRA e SANTOS **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: INEP, 2007. 65 p.
- DRAIBE, Sonia M. A experiência recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In. COSTA, Vera Lúcia Cabral (org). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Fundap, Cortez, 1999. 254 p.
- ESPÍNOLA, Viola **Comentários**. In: Equidade e Financiamento da Educação na América Latina. Brasília: UNESCO, IIPE - Buenos Aires, 2002. 246 p.
- EVANGELISTA, Olinda. **O Congresso Mineiro de Educação (1983-84) e a articulação entre organização da sociedade civil e educação escolar**. 1988. F. 130. [mestrado em educação] Pontifícia Universidade Católica de São Paul. São Paulo: 1988.
- FAORO, Raymundo **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Vol 1. 10ª ed. São Paulo: Ed. Globo, 2000. 448 p.
- FARENZENA, Nalú **Política de Financiamento da Educação Básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.362 p.
- FERNANDES, Florestan **A Revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. 413 p.
- FERNANDES, Florestan Educação e Constituinte. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 4/08/1989, p.3.
- FIGUEIREDO, Argelina C. Princípios de Justiça e Avaliação de Políticas. In: **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, 1997, nº. 39, p. 96 -103.
- FLEISCHER, David V. As Eleições Municipais no Brasil: Uma análise comparativa (1982-2000). **Opinião Pública**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 80-105, 2002.
- FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997; p 46-63.
- FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza S; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Escolas Gerenciadas**. Goiânia: Ed. Da UCGo, 2004. 213 p.
- FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA E UNIVERSAL. **Cadernos. N.º 1**: 11ª Sessão temática: Avaliação das políticas educacionais do Estado do Paraná. Curitiba: Setor de Educação da UFPR, 1994. 74 p.
- FREIRE, Paulo **Política e Educação**. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2000.119 p.
- FREITAS, Luis Carlos. Ciclo ou Séries? O que se altera quando se muda a forma de organizar os tempos e os espaços da escola (Trabalho Encomendado para o GT 13 Educação

Fundamental). In: 27a. Reunião Anual da ANPED, 2004, Caxambu. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPED, 2004. v. 1.

GARCIA, Maysa Dias. **Ação educativa e movimento popular**: a experiência do Centro de Formação Irmã Araújo. 2001. F. 243. [tese de doutorado]. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

GERMANO, José Willington **Estado Militar e Educação no Brasil 1964/1985**: um estudo sobre a política educacional. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994. 297 p.

GHANEM, Elie. **Educação escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004. 231 p.

GIL, Juca **Financiamento da Educação e Gestão Democrática**: um estudo acerca do Conselho do Fundef, no âmbito da União. (tese de doutorado). São Paulo: FE, 2007.

GOHN, Maria Glória Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública analisado enquanto um movimento social. **Sociedade civil e Educação**, Campinas: Papirus: São Paulo: ANDE: ANPEd, 1992. (Coleção CBE).

GONÇALVES, Maria Dativa S et. al. A presença do Banco Mundial e do Banco Interamericano no financiamento do ensino fundamental e médio na Rede Estadual de Ensino do Paraná. **Educar em revista**. Número especial. Curitiba: UFPR, p.71-100, 2003.

GOUVEIA, Andréa B. et. al. **Relatório de Pesquisa: Implantação e Impactos do Fundef no Estado do Paraná**. Curitiba: Setor de educação, 2002. 1 CD-ROM.

GOUVEIA, Andréa B. **Orçamento Participativo, Controle Social e o Poder Público Municipal**: A experiência de União da Vitória/PR (1997-2000). 2002. F.130. [mestrado em educação] Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

GOUVEIA, Andréa B; et. al. Os efeitos das reformas educacionais no financiamento da educação: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas do estado do Paraná, Brasil In: **Conferencia Internacional de sociologia de la educación**. Anais, Buenos Aires. 2004. 1 CD-Rom

GOUVEIA, A. B. ; SOUZA, A. R. . Eleição de diretores como instrumento de gestão democrática: uma análise da legislação de Curitiba/ PR/BR. In: **4º Congreso Nacional y 2º Internacional de investigación educativa**. Cipolletti : Educo-Universidad Nacional del Comahue, 2007. v. 1.

GRAMSCI, A **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, 244 p.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, 440 p.

HABERMAS, Juergen **A crise de legitimação do capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999. 179 p.

HARVEY, David **Condição pós moderna**. São Paulo: Loyola, 1989. 349 p.

HORTA, José Silvério Baía Planejamento Educacional. In: MENDES, Dumerval Trigueiro **Filosofia da Educação Brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 195-239.

INEP / MEC **Gastos com Educação: Sumário Executivo**. Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. Brasília: INEP, 2003. 32 p.

INEP/ MEC **Estatísticas da Educação Básica no Brasil**. Brasília: INEP, 1996. 25 p.

IPPUC- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA
Memória de Curitiba urbana: Depoimentos 4. Curitiba: IPPUC, 1990. 123 p.

IVO, Anete Brito Leal **Metamorfoses da questão democrática:** governabilidade e pobreza. Coleção Bolsas de Pesquisa CLACSO. Buenos Aires: CLACSO, 2001. 205 p.

JACOMINI, Márcia **Uma década de organização do ensino em ciclos na cidade de São Paulo: um olhar dos educadores** [dissertação de mestrado]. São Paulo: FEUSP: 2002

KASSAR, Mônica C Magalhães Liberalismo, neoliberalismo e educação especial: algumas implicações. In: **Cadernos Cedes**, ano XIX, n 46, setembro de 1998. p.17-28.

KECK, Margareth E. **PT: a lógica da diferença:** o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo, Ática, 1991.

KINZO; Maria D'Alva G.; CARREIRÃO, Yan de Souza Partidos Políticos, Preferência Partidária e Decisão Eleitoral no Brasil (1989/2002). **DADOS.** Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol 47, nº 1, 2004, p. 131-168.

KOWARICK, Lúcio **A espoliação urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 1979.204 p.

KRAWCZYK, Nora Rut . Em busca de uma nova governabilidade em educação. In: Maria de Fátima Felix Rosar; Dalila Andrade Oliveira. (Org.). **Tendências Contemporâneas da Administração e Gestão Educacional.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002, 175 p.

KRAWCZYK, Nora Rut . Políticas de Regulação e Mercantilização da Educação: socialização para uma nova cidadania? In: **Educação e Sociedade.** Campinas, vol. 26, n. 92, p. 799-819 –outubro, 2005.

LACERDA, Alan D. F. de O PT e a unidade partidária como problema. **Dados.** Revista de Ciências Sociais, vol.45, n.º 1, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100002&lng=&nrm=iso&tlng= Consultado em: agosto de 2007.

LAMONIER, Bolívar **Partidos e Utopias:** O Brasil no limiar dos anos 90. São Paulo: Loyola, 1989. 150 p.

LEAL, Vitor Nunes **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. 276 p.

LESBAUPIN, Ivo **Poder local x Exclusão Social:** A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000. 101 p.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **DADOS.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, n.º 3, p 497-525, 1995.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **DADOS.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, n.º 4, p 737-776, 2005.

LOCKE, John **Dois tratados sobre o governo.** São Paulo: Martins Fontes, 1998. 639 p.

LUCK, Heloísa **Gestão Educacional:** uma questão paradigmática. Petrópolis (SP): Vozes, 2006. 116 p.

LUPTINI, T. L. Conteúdos e desafios das políticas educacionais do estado do Paraná nos 80 e 90. In: FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA E

UNIVERSAL. **Cadernos. N.º1:** 11ª Sessão temática: Avaliação das políticas educacionais do Estado do Paraná. Curitiba: Setor de Educação da UFPR, 1994. 74 p.

MAINWARING, Scott; et all. **Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo:** quais são, o que defendem, quais são suas bases. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 107 p.

MARIN, José Pablo A. Gestão e sustentabilidade das reformas educativas. IN: UNESCO **Equidade e Financiamento da Educação na América Latina.** Brasília: UNESCO, IPE - Buenos Aires. 2002. p. 229-242.

MAY, Tim. **Pesquisa Social:** questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004. 287 p.

MEIRELLES, Hely L **Direito Municipal Brasileiro** 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 920 p.

MELCHIOR, José Carlos de A **O financiamento da Educação no Brasil.** São Paulo: EPU, 1987. 156 p.

MELO, Carlos R. F de. Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados. **Dados,** Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 Dec 2007.

MENDONÇA, Marcos **O Fórum de Educação da Zona Leste: Participação e cidadania na luta por uma escola de qualidade.** 2003. F.115. [dissertação de mestrado] Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2003.

MINTO, Cesar et all [comissão de sistematização e redação] **Plano Nacional de Educação:** Proposta da Sociedade Brasileira. Belo Horizonte, mimeo, 9 de novembro de 1997.

MIRANDA, Glaucia Vasques Experiência de Gestão na Secretaria de Educação de Belo Horizonte In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Marisa **Política e Trabalho na Escola: Administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 157-176.

MIRANDA, Sônia **Inclusão : Cenários Divergentes.** São José dos Pinhais: 2001, mimeo.

MIRANDA, Sônia **Inclusão Escolar da Pessoa com Necessidades Educativas Especiais: argumentos técnicos para uma discussão política.... Ou vice-versa.** DEBATEXTOS- Publicação do Setor de Educação, nº 4. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 1997 .

MORDUCHOWICZ, A. **Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes.** Buenos Aires: PREAL/FLACSO, n 23, junho, 2002. 60 p.

MORDUCHOWICZ, A. Intervenção Estatal, **incentivos e desempenho educacional.** In: Equidade e Financiamento da Educação na América Latina. Brasília: UNESCO, IPE - Buenos Aires, 2002. 246 p.

NEGRI, B. (1997) O financiamento da educação no Brasil. Brasília, SEDIAE/INEP, **Textos para discussão**, v. 1, n. 1, jan, 25 p. (Série Documental).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania. In: MACHADO, L; Ferreira, N S. (Org.). **Política e gestão da educação:** dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 17-32.

NOGUEIRA, Marco Aurélio **Um estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004. 263 p.

- NUNES, Andréa Caldas Gestão Democrática ou Compartilhada: uma (não) tão simples questão semântica. In: APP-Sindicato **Caderno Pedagógico** N. 2. Curitiba, 1999, p. 37-40.
- OLIVEIRA, Dalila A. Educação e Planejamento: A escola como núcleo de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila A (org.) **Gestão Democrática da Educação**. Vozes: Petrópolis: RJ, 1997. p. 64-104.
- OLIVEIRA, Francisco. Adeus as oligarquias? In: **Revista Teoria e Debate**. [on line] São Paulo: Fundação Perseu Abramo, nº 52 - dezembro de 2002/ janeiro/fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=558>
- OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 2003. 150 p.
- OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, Maria C; OLIVEIRA, Francisco de (org.) **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.p. 55-82.
- OLIVEIRA, R. P. A questão da qualidade na educação. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, v. 12, n. 1, 1996, p. 61-70.
- OLIVEIRA, Romualdo P. A municipalização do ensino no Brasil. IN: OLIVEIRA, Dalila A (org.) **Gestão Democrática da Educação**. Vozes: Petrópolis: RJ, 1997. p. 174-198.
- OLIVEIRA, Romualdo P. Reformas Educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, A M & OLIVERIA, R P (org.) **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.77-94.
- PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S; DAGNINO, E; ESCOLAR, A **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p 103-148.
- PARO, Vitor Henrique . O Custo do Ensino Público no Estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 43, p. 3-29, 1982.
- PARO, Vitor. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1996a. 175 p.
- PARO, Vitor. **Eleição de Diretores: A escola pública experimenta a democracia**. Campinas: Papirus, 1996b. 141 p.
- PARO, V. H. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L H. **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 300-307
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 50(4), 5-30, outubro-dezembro, 1999.
- PERONI, Vera M. V.; ADRIÃO, Theresa **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Brasília: INEP, 2007. 203 p.
- PERONI, Vera **Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003, 207 p.
- PIERUCCI, Antônio Flávio **Ciladas da Diferença**. São Paulo: Edit. 34, 2000. 222 p.
- PINHO, José A Gomes; SANTANA, Marcejane W. O governo municipal no Brasil: Construindo uma nova agenda política na década de 90. In: FISCHER, Tânia **Gestão do**

desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador, BA: Casa da qualidade, 2002. P. 275-297.

PINTO, José Marcelino Rezende Os números da educação no Brasil. **Pro-posições**. Revista da Faculdade de Educação. Campinas: UNICAMP. Vol 16, n (3), p. 75-86, set.dez. 2005.

PINTO, J. M. R. . O custo aluno qualidade na legislação. In: Gouveia, Andréia B.; Souza, Ângelo R.; Tavares, Taís M.. (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação**. Curitiba: Editora da UFPR, 2006, v. 1, p. 7-312.

POCHMANN, Marcio; AMORIN, Ricardo (orgs.) **Atlas da exclusão social no Brasil**. vol.01. São Paulo: Cortez, 2003. 224 págs.

PONTUAL, P. de C. **O processo educativo no Orçamento Participativo:** aprendizados dos atores da sociedade Civil e do Estado. 2000. F. 281. (Doutorado em educação: história, política e sociedade.) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, O poder, O socialismo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. 307 p.

PRZEWORSKI, Adam **Capitalismo e social democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 336 p.

RAICHELIS, Raquel. Gestão Pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova** , São Paulo, n. 69, 2006 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 Dec 2007.

RATTO, Ana Lucia **Origem e Desenvolvimento da Rede Escolar da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) - 1963-1979**. 1994. F. 268. [mestrado em educação: história, política e sociedade] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1994.

RECK, Pedro E **Faxinal do Céu: Universidade do Professor**. A redução dos conceitos de educação e uma ameaça à sua forma pública e democrática. 1999. [mestrado em educação] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

RIBEIRO, Maria Luisa S. **História da Educação Brasileira: a organização escolar**. São Paulo, Cortez/Associados, 1995. 207 p.

RIBEIRO, Renato Janine Democracia versus república: A questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, Newton **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2002. p. 13-25.

RIBEIRO, W **Municipalização: Os conselhos municipais de educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 112 p.

RISOPATRON, V. E **El concepto de calidad de la educacion**. Santiago/ Chile: UNESCO/OREALC, 1991.

ROCHA, Silvio e NERY, Beatriz D. **Turma de Progressão:** A inversão da Lógica da Exclusão. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria da Educação, 1999, 144 p.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social:** um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: EDUSP, 2002. 242 p.

RODRIGUES, Neidson **Por uma nova escola - o transitório e o permanente em educação**. São Paulo, Cortez/ Autores Associados, 1985. 120 p.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação no Brasil**. 18ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 267 p.

ROSANVALLON, Jean-Paul Fitoussi Pierre **A nova era das desigualdades**. Oeiras: Celta, 1997. 153 p.

ROSAR, Maria de Fátima Félix A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila A (org.) **Gestão Democrática da Educação**. Vozes: Petrópolis: RJ, 1997. p. 105-140.

ROSAR, Maria de Fátima Félix; SOUZA, Miriam Santos de Sousa A política de municipalização no Estado do Maranhão: alguns aspectos contraditórios. In: OLIVEIRA, Cleiton. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 91-124.

SADER, Eder **Quando Novos atores entram em cena**. São Paulo: Paz e Terra. 1988. 328 p.

SAMUELS, David As bases do petismo. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, nº 2, p. 221-241, Outubro, 2004.

SÁNCHEZ, Fernanda A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. In: **Revista Sociologia Política**. Curitiba: UFPR, n 16, junho 2001, p. 31-49.

SANDER, Benno **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília: Líber Livro, 2005. 139.

SANTOS, Boaventura Souza Uma concepção multicultural de direitos humanos. [on line] **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. São Paulo, Nº. 39, 1997.

SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Marcio G. Desigualdade e política partidária no Brasil contemporâneo. In: SCALON, Celi **Imagens da Desigualdade**. Belo Horizonte: UFMG; IUPERJ UCAM, 2004. 344 p.

SANTOS, Jussara Tavares P. O processo de municipalização no estado do Paraná. **Educar em revista**, Curitiba, v. 22, p. 257-279, 2003.

SÃO PAULO, Secretaria municipal de Educação. **Construindo a Educação Pública Popular** – caderno 22 meses – outubro de 1990.

SAVIANI, D. **A Nova Lei da Educação**: Trajetória, Limites e Perspectivas.. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 1997. 260 p.

SAVIANI, Demerval. **Política e Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez/Associados, 1988.162 p.

SAVIANI, Demerval. **Educação: Do senso comum à consciência filosófica**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. 246 p.

SCALON, Celi **Imagens da Desigualdade**. Belo Horizonte: UFMG; IUPERJ UCAM, 2004. 344 p.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Reformas do Estado e da educação e as políticas públicas para a formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas. **Revista Brasileira de Educação**, Dez 2003, no.24, p.78-94. ISSN 1413-2478

SILVA, Josete D. **O gasto aluno no ensino fundamental na rede municipal de ensino de Curitiba (1991-2001)**. F. 75. [especialização em organização do trabalho pedagógico]. Setor de Educação. Curitiba: UFPR, 2003.

SILVA, Luis H da. Et all.(org) **A Escola Cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998, 451 p.

SILVA, Luis H da. et all.(org) **Identidade Social e a Construção do Conhecimento**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria da Educação, 1997, 366 p.

SILVA, Luis H da. et all.(org) **Reestruturação Curricular**: novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais. Porto Alegre: SULINA, 1996, 296 p.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. Políticas educacionais, descentralização do ensino e gestão da escola: uma análise a partir da experiência mineira. In: OLIVEIRA, João F de; BITTAR, Mariluce **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 71-89.

SILVA, Nilza Nunes da . **Amostragem Probabilística**: um curso introdutório. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

SINGER, André **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro**. São Paulo: EDUSP, 2000. 270 p.

SOCZEK, Márcia Políticas **Públicas para a Educação Infantil no Município de Curitiba - (1997-2004)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-graduação em Educação) - Universidade Federal do Paraná, 2006, 190 p.

SOUZA, Alberto de Melo Financiamento da educação na América Latina: lições da experiência. IN: UNESCO **Equidade e Financiamento da Educação na América Latina**. Brasília: UNESCO, IIPE - Buenos Aires. 2002. p. 23-50.

SOUZA, Ângelo R. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar em Revista**. N. 22, Curitiba: Editora UFPR, 2003, p.17-49.

SOUZA, Celina Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. In: **São Paulo em Perspectiva**. Revista da Fundação SEADE Volume 18, N. 2 abril/jun, 2004, p. 27-41.

SOUZA, Donaldo [org.] **Acompanhamento e Controle Social da Educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006, 222 p.

SOUZA, Herbert J. **Como fazer análise de conjuntura?** Petrópolis: Vozes, 1984, 45 p.

SOUZA, Herbert J. Município de Boa Esperança: Participação Popular e Poder Local. In: MOISÉS, José Alvaro et al. **Alternativas populares da democracia**: Brasil anos 80. Petrópolis: Vozes, 1982. p. 99-120.

SOUZA, Nelson R **Planejamento Urbano, saber e poder**: o governo do espaço e da população em Curitiba. 1999. F. 316 [tese de doutorado] Faculdade de Filosofia, Letras e ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

SOUZA, Sandra Z L de; OLIVEIRA, Romualdo P e. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, 2003.

SPÓSITO, Marília P. **A ilusão fecunda**: a luta por educação nos movimentos populares. São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993. 328 p.

STEPAN, Alfred. Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demos-constraining and demos-enabling federations. **Dados**. [online]. vol. 42, nº . 2, 1999.

TAROUÇO, Gabriela da Silva Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal. In PINTO, Célia R. J.; SANTOS, André M dos **Partidos no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 133-162.

TATAGIBA, Luciana Os Conselhos Gestores e a Democratização de Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.

TAVARES, Tais **Gestão Pública do Sistema de Ensino no Paraná (1995-2002)**. 2005. f 152. [Doutorado em educação] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2005.

TEIXEIRA, Anísio **Educação no Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999. 467 p.

TEIXEIRA, Elenaldo Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A A; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: PÓLIS, 2000, p. 97-120.

TEIXEIRA, Elenaldo **O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002. 224 p.

TELLES, Vera da Silva Sociedade Civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina [org.] **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TERESINA, Secretaria Municipal de Educação **SEMEC divulga Ranking das Escolas Municipais com melhor desempenho em 2006** - disponível em http://www.teresina.pi.gov.br/portaltpm/noticia.php?not_codigo=1098720; consultado em junho de 2007.

THERBORN, Goran As teorias de Estado e seus desafios no fim do século. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo [org.] **Pós neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 79-89.

TOURAINÉ, Alain **O que é a democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996. 285 p.

VICENTE, Manoel José **Administração e Planejamento da Escola Pública no Brasil**. 1992, 47 p. [Monografia de especialização]. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1992.

VERHINE, Robert Evan ; MAGALHÃES, Ana Lúcia . Quanto Custa a Educação Básica de Qualidade?. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, p. 229-252, 2006.

WAMPLER, Brian Expandindo accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas em municipalidades brasileiras. In: LUMBAMBO, Catia; COELHO, Denilson B; MELO, Marcus A [org.] **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 33-63.

WARDE, Miriam J; DE TOMMASI, Lúcia; HADDAD, Sérgio (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, Cortez Editora, 1996. 279 p.

Sites consultados

CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública. www.imap.org.br

CURITIBA, Prefeitura Municipal <http://www.curitiba.pr.gov.br/>

CURITIBA, Secretaria Municipal de Educação.
<http://www.cidadedoconhecimento.org.br/cidadedoconhecimento/>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística www.ibge.gov.br

INEP – EDUDATABRASIL - Sistema de Estatísticas Educacionais.
<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

<http://www.ipardes.gov.br/>

IPEADATA: Dados macroeconômicos e regionais. Produzido por Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em:

<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?389393515>

ITN – Instituto Tancredo Neves. <http://www.itn.org.br/>

FINANÇAS DO BRASIL – Secretaria do Tesouro Nacional. <http://www.stn.gov.br>

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. www.fnde.gov.br

FPA – Fundação Perseu Abramo. <http://www.fpabramo.org.br/portal/>

FUNDEPAR – <http://www.pr.gov.br/fundepar/>

LONDRINA – Prefeitura Municipal <http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php>

LONDRINA – Secretaria Municipal de Educação

<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=educacao>

LONDRINA – Conselho Municipal de Educação. Disponível em

<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=conselhoeducacao&item=apresentacao>
Consultado em 2006

Documentos e Legislação consultada:

BRASIL Constituição (1937) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.**

Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006.

BRASIL **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891).** Disponível em:

<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006.

BRASIL **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934).** Disponível em:

<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006.

BRASIL **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946).** Disponível em:

<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil (1967).** Disponível em:

<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).**

<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006.

BRASIL Constituição de 1988. Emenda Constitucional n.º 14 de 12 de setembro de 1996. In: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa Nacional de Treinamento.** 2ª ed. Brasília, 2002, p.252-254.

BRASIL Constituição de 1988. **Emenda Constitucional n.º 19** de 4 de junho de 1998.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm.
Consultado em: junho 2007.

BRASIL **Emenda Constitucional n.º 1 de 17 de outubro de 1969.** Disponível em:

<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006.

BRASIL **Emenda Constitucional n.º 24 de 9 de junho de 1981.** Disponível em:

<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006.

BRASIL **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>> Consultada em julho de 2007.

BRASIL. **Lei n.º 4024/1961**. Dispõem sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm> Consultado em: junho de 2006.

BRASIL. **Lei n.º 5692/71**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm> Consultado em: junho de 2006.

BRASIL. **Lei n.º 9394/96**. Dispõem sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Programa Nacional de Treinamento**. 2ª ed. Brasília, 2002, p.252-254.

BRASIL. Lei n.º 9424/96. Dispõem sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Programa Nacional de Treinamento**. 2ª ed. Brasília, 2002, p.309-317.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. **Parecer 30/2000**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf> Acessado em julho de 2007.

CRENORTE - Conselho de Educação da Região Norte de Londrina **Estatuto Social**. Londrina, 1999. mimeo.

CURITIBA **Balanço Orçamentário Anual 2001**. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/Secretaria.aspx?o=1> Consultado em outubro 2007.

CURITIBA **Balanço Orçamentário Anual 2002**. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/Secretaria.aspx?o=1> Consultado em outubro 2007.

CURITIBA **Balanço Orçamentário Anual 2003**. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/Secretaria.aspx?o=1> Consultado em outubro 2007.

CURITIBA **Balanço Orçamentário Anual 2004**. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/Secretaria.aspx?o=1> Consultado em outubro 2007.

CURITIBA **Lei Orgânica Municipal (1990)**. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> Acesso em: abril de 2006.

CURITIBA **Manual do Conselho de Escola**. 2004. Disponível em: <<http://www.aprendercuritiba.org.br/aprendercuritiba/downloads/arquivos/96/download96.pdf>> Consultado em: abril de 2006.

CURITIBA **Minuta Projeto de Lei do Sistema Municipal de Ensino**. Curitiba: SME, 2004, mimeo. 20 p.

CURITIBA, Instituto Municipal de Administração Pública **O aperfeiçoamento da ação integrada da PMC nos territórios priorizados**. Curitiba: Imap, Agosto, 2002. 24 p.

CURITIBA, Instituto Municipal de Administração Pública. **Avaliação das políticas públicas municipais de Curitiba - 1997 a 2004**. Curitiba: Imap, 2004. 231 p.

CURITIBA, Instituto Municipal de Administração Pública. **Modelo de Gestão Curitiba**. Curitiba: Imap, outubro, 2000a. 24 p.

CURITIBA, Instituto Municipal de Administração Pública. **Planificação Estratégica: o método do planejamento estratégico situacional** -PES. Cadernos do Imap 2. Curitiba: Imap, Setembro, 2000b. 27 p.

CURITIBA, Secretaria Municipal de Educação. **Manual do Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Unidades da Rede Municipal de Ensino**. Curitiba: 2004. 59 p.

CURITIBA, Secretaria Municipal de Educação. **Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às escolas Municipais**. Manual de Orientações 1997. Curitiba: 1997. 32 p.

CURITIBA, Secretaria Municipal de Educação. Serviço de Legislação Escolar. **Regimento Escolar** (documento preliminar). Curitiba, 1999

CURITIBA. **Decreto n.º 1.292**. Aprova o regulamento da Lei 8.280 de 1993. Disponível em: < <http://www.aprendercuritiba.org.br/> > Acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. **Decreto n.º 922**. Dispõem sobre o repasse de recursos financeiros do Programa de Descentralização da Secretaria Municipal de Educação - SME. **Diário Oficial do Município**. Curitiba: 04 de outubro de 2001. Nº. 70.

CURITIBA. **Lei n.º 10.905 de 18 de dezembro de 2003**. Explicita as despesas que poderão ser consideradas no câmpulo do percentual das receitas destinado à educação. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. **Lei n.º 12.081**. Altera a Lei 6.763, de 22 de novembro de 1985, que "Cria o Conselho Municipal de Educação. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> acesso em 17 de julho de 2007.

CURITIBA. **Lei n.º 12.090**. Dispõe sobre a Organização do Sistema Municipal de Ensino. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> acesso em 17 de julho de 2007.

CURITIBA. **Lei n.º 6.428 de 1983**. Regula a indicação dos Diretores das Escolas da Rede Municipal de Ensino. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> Acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. **Lei n.º 7.076 de 1987**. Dispõe sobre a escolha e designação de Diretor de Unidade Escolar e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> Acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. **Lei n.º 7.160 de 1988**. Dispõe sobre a escolha e designação de Diretor de Unidade Escolar e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> Acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. **Lei n.º 7.368 de 1989**. Dispõe sobre escolha, mediante eleição direta, de diretores das unidades escolares e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. **Lei n.º 7.668 de 1991**. Dispõe sobre escolha, mediante eleição direta, de diretores das Unidades Escolares e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. **Lei n.º 7.671 de 10 de junho de 1991**. Dispõem sobre a Reorganização Administrativa do Poder Executivo do Município de Curitiba e dá outras providências.. Disponível em: < <http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm> > acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. **Lei n.º 8.280 de 1993**. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. **Lei n.º 8.983 de 1996**. Acresce dispositivo na Lei n.º 8.280, de 27 de outubro de 1993, que dispõe sobre a escolha, mediante eleição direta, de Diretores e Vice-Diretores das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. **Lei n.º 9.095 de 1997**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> acesso em setembro de 2006.

CURITIBA. **Lei n.º 9.717 de 1999**. Altera dispositivos da Lei n.º 8.280/93 que dispõe sobre a escolha, mediante eleição direta, de Diretores e Vice-Diretores das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>> acesso em 17 de janeiro de 2006.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório Anual, 2001**. Curitiba: PMC, 2001. 329 p. Disponível em: <<http://www.imap.org.br/>> Consultado em agosto de 2005.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório Anual, 2002**. Curitiba: PMC, 2002. 323 p. Disponível em: <<http://www.imap.org.br/>> Consultado em agosto de 2005.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório Anual, 2003**. Curitiba: PMC, 2003. 366 p. Disponível em: <<http://www.imap.org.br/>> Consultado em agosto de 2005.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório Anual, 2004**. Curitiba: PMC, 2004. 438 p. Disponível em: <<http://www.imap.org.br/>> Consultado em março de 2006.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar. 1997**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp> Acessado em maio de 2007.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Censo Escolar. 1998**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp> Acessado em maio de 2007.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Censo Escolar. 1999**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp> Acessado em maio de 2007.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Censo Escolar. 2000**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp> Acessado em maio de 2007.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Censo Escolar. 2001**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp> Acessado em maio de 2007.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Censo Escolar. 2002**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp> Acessado em maio de 2007.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Censo Escolar. 2003**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp> Acessado em maio de 2007.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Censo Escolar. 2004**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp> Acessado em maio de 2007.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: INEP, 2007. 28p.

LONDRINA Balanço Orçamentário Anual. 2004. **Jornal Oficial do Município de Londrina**, nº 631, edição extra, sexta feira, 31 de janeiro de 2005.

LONDRINA **Balanço Orçamentário** Anual. Londrina, mimeo. 2001.

LONDRINA **Balanço Orçamentário** Anual. Londrina, mimeo. 2002.

LONDRINA **Balanço Orçamentário** Anual. Londrina, mimeo. 2003.

LONDRINA **Decreto n.º 469** de 28 de julho de 1998. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Contribuintes. 1998. Disponível em: <
<http://www.londrina.pr.gov.br/conselhos/contribuente/> > Consultado em setembro de 2006.

LONDRINA **Decreto n.º 490 de 20 de outubro de 1997a**. Dispõe sobre o processo de eleição de Diretores das Unidades Escolares. Mimeo.

LONDRINA **Decreto n.º 519 de 31 de outubro de 1997**. Dispõe sobre o processo de eleição de Diretores das Unidades Escolares. Mimeo.

LONDRINA **Decreto n.º 523 de 06 de novembro de 2000**. Dispõe sobre o processo de eleição de Diretores das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina. Mimeo.

LONDRINA **Decreto n.º 534 de 16 de novembro de 2003**. Altera a regulamentação do processo de eleição de Diretores das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina. Mimeo.

LONDRINA **Emenda à Lei Orgânica n.º 33, de 27 de dezembro de 2000**. Disponível em: <http://www.ceaam.net/lnd/lnd/> consultado em março de 2006.

LONDRINA **Estatuto do Conselho Escolar**. Disponível em: <
http://www.londrina.pr.gov.br/educacao/downloads/estatuto_conselho.doc> consultado em março de 2006.

LONDRINA **Lei Municipal n.º 4.912 de janeiro de 1992**. Dispõe sobre a eleição para o exercício da função de Diretor Escolar. Disponível em: <http://www.ceaam.net/lnd/lnd/> consultado em março de 2006.

LONDRINA **Lei Municipal n.º 5.969 de dezembro de 1994a**. Dispõe sobre a eleição para o exercício da função de Diretor Escolar. Disponível em: <http://www.ceaam.net/lnd/lnd/> consultado em março de 2006.

LONDRINA **Lei Municipal n.º 6021 de dezembro de 1994b**. Dispõem sobre a implantação dos Conselhos Escolares. Disponível em: <http://www.ceaam.net/lnd/lnd/> consultado em março de 2006.

LONDRINA **Lei Municipal n.º 9.012 de dezembro de 2002**. Cria e organiza o Sistema Ensino do Município de Londrina e o Conselho Municipal de Educação. Disponível em: <http://www.ceaam.net/lnd/lnd/> consultado em março de 2006.

LONDRINA **Lei Orgânica Municipal**. Promulgada em 05 de abril de 1990. Disponível em: <http://ceaam.net/lnd/lnd/> Consultada em setembro de 2006.

LONDRINA **Portaria n.º 39 de 25 de maio de 2004**. Dispõem sobre o processo de eleição dos Conselheiros do Conselho Escolar das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina. Mimeo.

LONDRINA Prefeitura Municipal. **Perfil de Londrina 2002**. Disponível em: http://arara.londrina.pr.gov.br/planejamento/perfil_pesq.php?ano=2002&caminho=perfil_2002.pdf

LONDRINA Prefeitura Municipal. **Perfil de Londrina 2003**. Disponível em: http://arara.londrina.pr.gov.br/planejamento/perfil_pesq.php?ano=2003&caminho=capaperfil2003.html

LONDRINA Prefeitura Municipal. **Perfil de Londrina 2004**. Disponível em: http://arara.londrina.pr.gov.br/planejamento/perfil_pesq.php?ano=2004&caminho=perfil2004

LONDRINA, Secretaria Municipal de Educação **Manual de orientações das Associações de Pais e Mestres**, 2001. 57 p.

LONDRINA, Secretaria Municipal de Educação **Programa de Descentralização do Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais**. 1998. 14 p.

LONDRINA, Secretaria Municipal de Educação **Relatório de Redimento Escolar**. Londrina, mimeo, s/d.

LONDRINA, Secretaria Municipal de Educação **Termo de Convênio Associação de Pais e Funcionários** [modelo].mimeo, 2002.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Perfil de Londrina 2001**. Disponível em: http://arara.londrina.pr.gov.br/planejamento/perfil_pesq.php?ano=2001&caminho=perfil2001.pdf

LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Relatório Anual, 2001**. Londrina: PML, mimeo.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Relatório Anual, 2002**. Londrina: PML, mimeo.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Relatório Anual, 2003**. Londrina: PML, mimeo.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Relatório Anual, 2004**. Londrina: PML, mimeo.

MICHELETI, Nedson Luiz **Plano de Ação de Governo: 2001-2004**. Londrina, 2000.

PARANÁ, Conselho Estadual de Educação **Deliberação 20**, Curitiba, mimeo, 1991.

PARANÁ, FUNDEPAR. **Resolução n. 08**, de 29 de maio de 1984: aprova normas reguladoras para suprimimento, aplicação e prestação de contas de recursos descentralizados à rede estadual de ensino de 1º e 2º graus, regular e supletivo. Curitiba, 1984.

PARANÁ. **Constituição Estadual. (1989)**. Curitiba, mimeo, 1989.

PARANÁ. **Constituição Estadual. (2001)** Disponível em: http://www.pr.gov.br/dioe/pdf/constituic_parana.pdf> Acesso em: setembro de 2006.

PARANÁ. **Resolução Conjunta n. 04**, de 11 de junho 1990. Curitiba, 1990. 2p.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução N.º 3**. Curitiba, 2006, mimeo, 40 p.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução N.º 3978/90**. Curitiba, 1990, mimeo, 1 p.

SÃO CARLOS, Secretaria Municipal de Educação **Suprimimento de Fundo**. Você precisa saber! São Carlos: SME, 2001, 15 p.

ANEXOS

ANEXO 1

ATENÇÃO:

Este instrumento é parte de uma pesquisa sobre o financiamento da educação nos municípios de Curitiba e Londrina. Esta pesquisa tem como objetivo avaliar o papel desempenhado pelos recursos administrados diretamente pela escola, no conjunto do investimento em educação destas cidades, no período de 2001 a 2004.

Os dados serão tabulados considerando o conjunto geral de respostas, por isso, ao preencher, não é preciso identificar a escola. Se você tiver dúvidas em relação às questões pode contatar a pesquisadora via e-mail: andreabg@ufpr.br

Por favor, devolva este questionário a Secretaria Municipal de Educação até a próxima semana.

Obrigada pelas informações

Data de preenchimento: _____

Função do responsável pelas informações: _____

QUESTIONÁRIO PARA AS ESCOLAS

1- O volume de recursos repassados a escola via Programa de Descentralização Financeira é adequado às necessidades da escola?

2- A escola precisou complementar os recursos administrados nos últimos dois anos? () Sim () Não
Se sim? Como a escola viabilizou a complementação:

() mão de obra voluntária

() doações de material pela comunidade [exemplifique, use o verso.]

() doações financeiras de pais ou de professores

() arrecadação de recursos em festas, bingos e similares.

3- Qual foi o volume de recursos extras, em dinheiro, que a escola arrecadou no último ano?

4- Em termos percentuais os recursos do Programa de Descentralização Financeira são utilizados em:

Pequenos reparos [material para manutenção de equipamentos e prédios escolares ou contratação de serviços de manutenção e conservação de equipamentos, prédios escolares e outros]

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

Compra de material de consumo para merenda [aquisição de gêneros alimentícios para a complementação da merenda escolar].

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

Compra de material de consumo para limpeza: [material de copa e cozinha, materiais para conservação]

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

Atividades pedagógicas [materiais escolares, materiais didáticos e pedagógicos; serviços para capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos; aquisição de materiais e contratação de serviços para a implementação de projetos pedagógicos e necessidades específicas para o desenvolvimento de atividades educacionais extracurriculares]

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

Atividades administrativas [material de expediente]

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

Outros [especifique: _____]

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

5- Os recursos que a escola arrecadou no último ano foram utilizados em que tipo de despesas?

6- Como a escola decide o uso dos recursos recebidos do poder público?

7- Como a escola decide o uso dos recursos arrecadados junto à comunidade?

8- Como a escola presta contas dos recursos recebidos do Programa de Descentralização Financeira [quem é o responsável na escola, qual a rotina da escola para isto]?

9- Como a escola presta contas dos recursos arrecadados junto à comunidade?

10- Os recursos que o governo federal repassa as escolas [Programa Dinheiro Direto na Escola] são utilizados, em termos percentuais aproximados, em:

Pequenos reparos:

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

Compra de material de consumo para:

Limpeza:

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

Atividades pedagógicas

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

Atividades administrativas

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

Outros:[especifique_____]

menos de 20% () entre 20% e 40% () entre 40% e 60% () mais de 60%

11- Na sua escola a percepção da maioria é de que o repasse de recursos diretamente às escolas contribui ou não contribui para a autonomia da escola? Por quê?

12- O repasse de recursos diretamente às escolas melhorou as condições de qualidade da escola? Exemplifique?

13- O repasse de recursos diretamente às escolas altera a rotina da escola? Como?

14- Quais os principais problemas do Programa de Descentralização Financeira, vivenciados pela escola, nos últimos anos?

15- Quais as principais vantagens deste programa?

16- Outros comentários e ou sugestões:

ANEXO 2

Tabela 1: Resultado de eleições no Município de Londrina – 1º turno

2000				2004			
Partido	Candidato	Votos	Coligação	Partido	Candidato	Votos	Coligação
PT	NEDSON LUIZ MICHELETI	64.705	PT / PPS / PC do B / PAN	PDT	HOMERO BARBOSA NETO	29.313	PDT / PPS
PSDB	LUIZ CARLOS JORGE HAULY	55.015	PSDB / PRP / PSDC / PTN / PHS / PMN / PSL / PL	PMDB	ELZA PEREIRA CORREIA MULLER	7.366	(sem coligação)
PMDB	LUIZ EDUARDO CHEIDA	41.986	PMDB / PTB / PV / PCB	PMN	JOAQUIM FELIX RIBEIRO	1.469	(sem coligação)
PFL	FARAGE KHOURI	11.395	PFL / PSD / PSB	PSDB	LUIZ CARLOS JORGE HAULY	63.877	PSDB / PFL / PSB / PSDC / PT do B
PDT	HOMERO BARBOSA NETO	64.470	PPB / PDT / PRTB / PSC	PSL	ANTONIO CASEMIRO BELINATI	85.649	PSL / PP
				PT	NEDSON LUIZ MICHELETI	72.640	PT / PTN / PSC / PCB / PL / PAN / PHS / PC do B
				PTB	ALEX CANZIANI SILVEIRA	5.081	PTB / PRP / PRONA
				PV	NAUDEMAR NASCIMENTO	1.441	(sem coligação)

Fonte: TSE - resultados eleitorais

Tabela 2: Resultado de eleições no Município de Londrina – 2º turno

2000				2004			
Partido	Candidato	Votos Nominais	Coligação	Partido	Candidato	Votos Nominais	Coligação
PT	NEDSON LUIZ MICHELETI	153.400	PT / PPS / PC do B / PAN	PSL	ANTONIO CASEMIRO BELINATI	121.102	PSL / PP
PDT	HOMERO BARBOSA NETO	85.744	PPB / PDT / PRTB / PSC	PT	NEDSON LUIZ MICHELETI	137.928	PT / PTN / PSC / PCB / PL / PAN / PHS / PC do B

Fonte: TSE - resultados eleitorais

Tabela 3: Resultado Eleição 1 Turno Curitiba

1996			2000			
Candidato	Partido	Votos	Partido	Candidato	Votos	Coligação
CASSIO TANIGUCHI	PDT	414648	PT	ANGELO VANHONI	304.902	PC do B / PCB / PHS / PMN / PPS / PT / PV
CARLOS SIMOES	PSDB	229470	PFL	CASSIO TANIGUCHI	378.993	PFL / PL / PPB / PRN / PRP / PSB / PSC / PSD / PSL / PST / PT do B / PTB / PTN
ANGELO VANHONI	PT	83052	PSTU	DIEGO DE STURDZE	1.131	(sem coligação)
MAX ROSENMANN	PMDB	18663	PMDB	MAURICIO REQUIAO	89.017	PAN / PMDB
ALTHAIR SOUZA	PMN	5821	PRTB	JAMIL NAKAD	6.783	(sem coligação)
EDSON MUHLMANN	PST	3402	PSDB	LUIZ FORTE NETTO	71.394	PSDB / PSDC
VITORIO SOROTIUK	PSB	1833	PDT	EDUARDO REQUIAO	9.773	PDT / PGT
JULIO C DE JESUS	PSTU	1336				
MANOEL A JULIO	PTN	277				
9 candidatos			7 candidatos			

Fonte: TSE - resultados eleitorais

Tabela 4: Resultado da Eleição - 2º turno Curitiba 2000 e 2004

2000				
Partido	N.	Candidato	Votos	Coligação
PFL	25	CASSIO TANIGUCHI	462.811	PFL / PL / PPB / PRN / PRP / PSB / PSC / PSD / PSL / PST / PT do B / PTB / PTN
PT	13	ANGELO CARLOS VANHONI	436.270	PC do B / PCB / PHS / PMN / PPS / PT / PV

Fonte: TSE - resultados eleitorais

Anexo 3

Matéria	Curitiba	Londrina
Relação com a região metropolitana	Art. 2º - O Município promoverá a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba, mediante convênio firmado com os demais Municípios.	
Origem do poder		Art. 2º Todo o poder do Município emana de seu povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos da Constituição Federal, da Constituição do Estado e desta Lei Orgânica.
Objetivos das leis municipais	Art. 4º - Ao Município incumbe, na sua órbita de atuação, concretizar os objetivos expressos na Constituição da República Federativa do Brasil, devendo pautar sua ação pelo respeito aos princípios dela e da Constituição do Estado do Paraná, em especial os da democracia e da república, implicando, necessariamente, a eleição de representantes para o Legislativo e para o Executivo, em responsabilidade e transparência de ação, garantidos amplo acesso dos meios de comunicação aos atos e informações, bem como a participação, fiscalização e controle populares, nos termos da Constituição Federal e desta Lei Orgânica.	Art. 4º O Município de Londrina organiza-se e rege-se por esta Lei Orgânica e as leis que adotar, observados os princípios das Constituições Federal e Estadual, e tem por objetivos: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – promover o bem de todos os munícipes, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; III – promover o desenvolvimento municipal de modo a assegurar a qualidade de vida de sua população e a integração urbano-rural; IV – erradicar a pobreza, o analfabetismo e a marginalização, e reduzir as demais desigualdades sociais; V – garantir, no âmbito de sua competência, a efetividade dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana e dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.
Soberania popular	Art. 7º - Todo Poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente. Parágrafo Único - A soberania popular será exercida: I - Indiretamente, pelo Prefeito e pelos Vereadores eleitos para a Câmara Municipal, por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto. II - Diretamente, nos termos da lei, em especial, mediante: a) iniciativa popular; b) referendo; c) plebiscito.	Art. 7º A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.
Plebiscito e referendo		Art. 8º Plebiscito ou referendo são consultas formuladas à população para que esta delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza legislativa ou administrativa. § 1º O plebiscito será convocado com anterioridade e o referendo com posterioridade ao processo legislativo ou ato administrativo, cabendo aos eleitores diretamente interessados na matéria aprovar ou denegar pelo voto o que lhes tenha sido submetido. § 2º O plebiscito ou referendo será

		convocado mediante decreto legislativo proposto por no mínimo um terço dos membros da Câmara e aprovado por maioria absoluta dos Vereadores. § 3º A tramitação dos projetos de decretos legislativos para plebiscito ou referendo obedecerá às normas estabelecidas no Regimento Interno da Câmara. § 4º Aprovada a realização de plebiscito ou referendo, o Presidente da Câmara dela dará ciência à Justiça Eleitoral, que definirá os procedimentos a serem adotados para a realização. § 5º O resultado do plebiscito ou referendo será determinado pelo voto da maioria simples, independentemente do número de votantes. § 6º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou a medida administrativa não efetivados, cujas matérias constituam objeto de consulta popular, terão sustada sua tramitação até que o resultado das urnas seja proclamado. § 7º O referendo pode ser convocado no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular. § 8º O resultado da consulta popular é determinante para a tramitação ou eficácia da matéria consultada, devendo a Câmara tomar as medidas cabíveis para tanto. § 9º Fica vedada a realização de plebiscito ou referendo nos seis meses que antecederem a qualquer pleito eleitoral.
Iniciativa popular		Art. 9º A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros à Câmara Municipal, subscrito por no mínimo 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município. § 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto. § 2º O projeto de que trata este artigo não poderá ser rejeitado por vício de forma, devendo a comissão competente da Câmara providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. § 3º Cumpridas as exigências para a apresentação, o projeto seguirá a tramitação estabelecida no Regimento Interno da Câmara.
Administrações regionais	Art. 77 - O Município, na ordenação de sua estrutura orgânica e funcional, atenderá aos princípios da desconcentração e descentralização. § 1º - A administração direta estrutura-se a partir de Secretarias Municipais, podendo ser criadas administrações regionais. § 2º - A administração indireta compreende as seguintes entidades: I - Autarquias II - Fundações públicas. III - Sociedades de economia mista.	Art. 11. As administrações regionais serão criadas por lei de iniciativa privativa do Prefeito, com o objetivo de descentralizar os serviços públicos e observando-se os seguintes critérios: I – projeto administrativo para a região; II – características culturais, sociais e econômicas da região.

	IV - Empresas públicas.	
Conselhos	Art. 79 - O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, entre outras: I - A participação, mediante propostas e discussões, de planos, programas e projetos, a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. II - O acompanhamento da execução dos programas e a fiscalização da aplicação dos recursos. Parágrafo Único - Os Conselhos Municipais funcionarão de forma independente da Administração Municipal, sendo que a participação nos mesmos será considerada de caráter público relevante; exercida gratuitamente, à exceção dos Conselheiros Tutelares, cujo exercício do mandato será remunerado, nos termos estabelecidos em Lei Municipal. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 03, de 12 de dezembro de 1996)	Art. 64. Os Conselhos Municipais constituem-se em organismos representativos, criados por lei específica, com a finalidade de auxiliar as ações e o planejamento das políticas a serem implementadas nas áreas de sua competência. § 1º Na composição dos Conselhos Municipais, fica assegurada a representatividade dos Poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil organizada, limitada esta ao atendimento de concorrência e objetivos dos Conselhos. § 2º A participação nos Conselhos Municipais será gratuita e constituirá serviço público relevante. § 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal ficarão obrigados a prestar as informações necessárias ao funcionamento desses Conselhos e a fornecer os documentos administrativos que lhes forem solicitados. § 4º O disposto neste artigo não se aplica aos conselhos de empresas públicas, de sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, cuja constituição e finalidade serão disciplinadas por lei federal.
Tributos	Art. 121 - Compete ao Município instituir: I - Impostos previstos na Constituição Federal, observado, no que couber, o disposto no seu art. 145, § 1º. II - Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do contribuinte. III - Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. IV - Contribuição social, cobrada de seus servidores para custeio, em benefício destes, do sistema de previdência e assistência social. Art. 122 - Lei complementar estabelecerá: I - As hipóteses de incidência, base de cálculo e sujeitos passivos da obrigação tributária. II - O lançamento e a forma de sua notificação. III - Os casos de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários. IV - A progressividade dos impostos. Parágrafo Único - O lançamento tributário observará o devido processo legal. Art. 123 - É vedada qualquer anistia ou remissão que envolva matéria tributária, exceto em caso de calamidade pública ou grande relevância social, mediante lei.	Dos Tributos Municipais Art. 92. Compete ao Município instituir os seguintes tributos: I – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana; II – Imposto sobre a Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição; III – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – não compreendidos no artigo 155, II, da Constituição Federal –, definidos em lei federal complementar; IV – taxas: a) em razão do exercício do poder de polícia; b) pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; V – contribuição de melhoria decorrente de obra pública. § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o artigo 182, § 4º, II, da Constituição Federal, o imposto previsto no inciso I poderá: a) ser progressivo em razão do valor do imóvel; b) ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. § 2º O imposto previsto no Inciso II: a) não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital

	Art. 124 - O Município poderá celebrar convênios com a União, o Estado e outros Municípios, sobre matéria tributária.	nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente forem a compra e a venda desses bens ou direitos, a locação de bens imóveis ou o arrendamento mercantil; b) incide sobre imóveis situados no território do Município;c) não incide sobre compromisso de compra e venda de imóveis; § 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III, cabe à lei federal complementar: I – fixar as suas alíquotas máximas; II – excluir da sua incidência a exportação de serviços para o exterior. § 4º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. § 5º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.
Da Educação	Art. 172 - Compete ao Município elaborar o Plano Municipal de Educação, respeitadas as diretrizes e normas gerais estabelecidas pelos Planos Nacional e Estadual de Educação, com fixação de prioridades e metas para o setor. Art. 173 - A educação, cujas prioridades residirão no ensino fundamental e no pré-escolar, serão promovida com a colaboração da sociedade, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 174 - O Município aplicará anualmente na manutenção e desenvolvimento de ensino nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências. Art. 175 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - Igualdade para acesso e permanência na escola. II - Garantia de pleno exercício dos direitos culturais, com acesso às fontes da cultura regional e apoio à difusão e às manifestações culturais. III - Gratuidade do ensino público em estabelecimentos mantidos pelo Poder Público Municipal, com isenção de taxas e contribuições de qualquer natureza. IV - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a realidade social, a arte e o saber.	Art. 155. O ensino público municipal será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso à escola e à permanência nela; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade. Art. 156. O Município, em consonância com o plano nacional de educação, articulará o ensino em seus níveis de competência, visando: I – à erradicação do analfabetismo; II – à universalização do atendimento escolar; III – à melhoria da sua qualidade; IV – à capacitação para o mercado de trabalho; V – ao incentivo à iniciação científica e tecnológica; VI – à promoção dos princípios de liberdade, solidariedade humana e harmonia com o ambiente natural; VII – à orientação sobre a sexualidade humana; VIII – à formação igualitária entre homens e mulheres; IX – ao estabelecimento e à implantação da política de educação para a segurança do

	V - Valorização dos profissionais do ensino. VI - Garantia de padrão de qualidade do ensino. VII - Pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. VIII - Gestão democrática e colegiada das instituições de ensino e pesquisa, na forma da lei. IX - Atendimento ao educando, no ensino pré-escolar e fundamental, mediante programas suplementares de material didático-escolar, de alimentação e de saúde. X - Erradicação do analfabetismo, incluindo programa especial de alfabetização do idoso. XI - Formação para o trabalho. XII - Atendimento, em creche e pré-escola, das crianças de zero a seis anos de idade, inclusive dos portadores de deficiência. XIII - Atendimento educacional especializado aos portadores de excepcionalidade, preferencialmente na rede regular de ensino, ou em escolas especiais, ou ainda em escolas particulares com o apoio do Município. XIV - Oferta de ensino noturno regular e supletivo, adequado às condições do educando. XV - Ampliação de oferta do ensino supletivo para todos os que não possam ingressar no ensino regular, na idade apropriada. XVI - Informação sobre as condições do ambiente, visando à preservação dos recursos naturais. Art. 176 - O não oferecimento do ensino fundamental obrigatório, regular importa em responsabilidade da autoridade competente.	trânsito. § 1º O Município organizará, em regime de colaboração com a União e o Estado, seu sistema de ensino. § 2º O Município atuará prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. § 3º O Município e o Estado definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Art. 157. O dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; II - atendimento à Educação Infantil em creches e escolas; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência preferencialmente na rede regular de ensino; IV - oferta de ensino regular noturno, adequado às condições do educando; V - atendimento ao educando na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, mediante programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório e gratuito pelo Poder Público ou sua oferta irregular pelo Município importam na responsabilidade da autoridade competente. § 3º Ao Poder Público Municipal compete recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto com os pais ou responsáveis, pela frequência às aulas. § 4º A assistência à saúde do educando, referida no inciso V deste artigo, assegurará, obrigatoriamente: a) exames médicos bimestrais; b) vacinação contra moléstias infecto-contagiosas; c) inspeção sanitária nos estabelecimentos de ensino. Art. 158. As creches e escolas de Educação Infantil da rede Municipal de ensino deverão funcionar de forma integrada, a fim de garantir um processo contínuo de educação básica. Art. 159. O ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas do Ensino Fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil e vedadas quaisquer formas de proselitismo. Art. 160. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais de educação nacional;
--	--	---

		II - autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público. Art. 161. O Município aplicará, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público municipal. § 1º Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, visando a atender a todas as necessidades exigidas pela universalização do ensino, mas cumpridas tais exigências, poderão ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas definidas em lei que: a) comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; b) assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades. § 2º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o Ensino Fundamental e Médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Município obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede. Art. 162. O Município poderá celebrar convênios com instituições para atendimento e ensino de pessoas portadores de deficiência. Art. 163. O Município manterá escolas de Ensino Fundamental em tempo integral, com orientação e atividades profissionalizantes, prioritariamente nas regiões mais carentes. Art. 164. O Município incentivará a criação de escolas profissionalizantes nas zonas urbana e rural, garantindo-lhes o acesso a todos os cidadãos, na forma da lei. Art. 165. O Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, consultivo e deliberativo criado e regulamentado por lei, integra o sistema de municipal ensino.
--	--	---

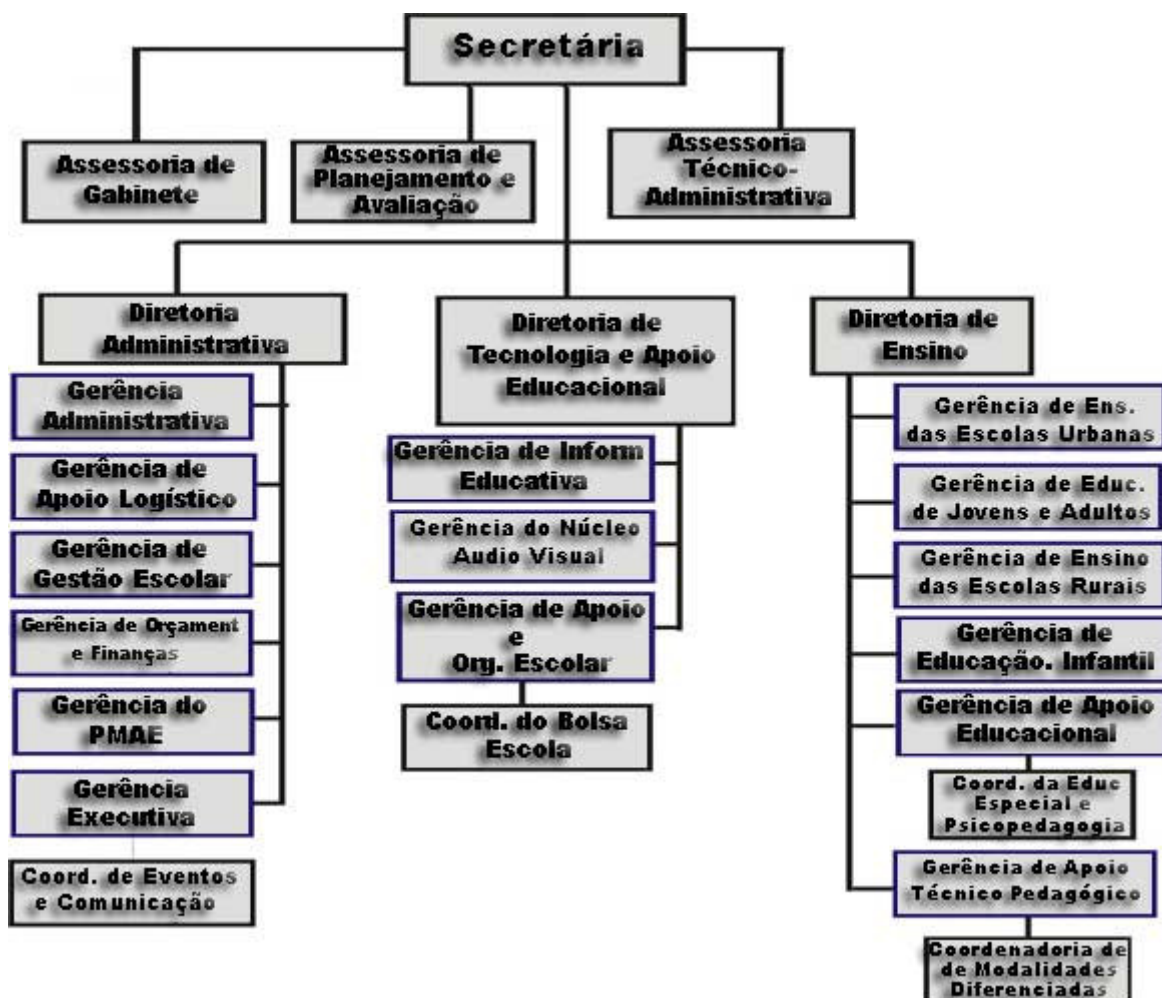
Anexo 4

Composição do Conselho Municipal de Educação de Londrina

segmento	Conselho 2002	Conselho 2004
usuários	1 representante do CRENORTE	1 representante do CRENORTE
Usuários	1 representante do CRESUL	1 representante do CRESUL
Usuários	1 representante do CRELESTE	1 representante do CRELESTE
Usuários	1 representante do CREOESTE	1 representante do CREOESTE
Usuários	1 representante do CRERURAL	1 representante do CRERURAL
Usuários	1 representante das APMs públicas	
Usuários	1 representante da sociedade civil organizada indiretamente ligada à educação	1 representante da sociedade civil organizada indiretamente ligada à educação
Usuários	1 representante da comunidade indígena	1 representante da comunidade indígena
Trabalhadores	1 representante dos trabalhadores municipais em educação;	1 representante dos trabalhadores municipais em educação;
Trabalhadores	1 representante dos professores públicos municipais;	1 representante dos professores públicos municipais;
Prestadores/empregadores	1 representante do Núcleo Regional de Educação	1 representante do Núcleo Regional de Educação
Trabalhadores	1 representante dos trabalhadores em instituições infantis municipais	1 representante dos trabalhadores em instituições infantis municipais
Trabalhadores	1 representante dos professores públicos estaduais	1 representante dos professores públicos estaduais
Trabalhadores	2 representantes dos professores da iniciativa privada	1 representantes dos professores da iniciativa privada
Trabalhadores	1 representante dos trabalhadores em instituições infantis filantrópicas	1 representante dos trabalhadores em instituições infantis filantrópicas
Trabalhadores	1 representante dos trabalhadores em entidades de atendimentos especiais	1 representante dos trabalhadores em entidades de atendimentos especiais
Usuários	1 representante dos conselhos escolares;	1 representante dos Conselhos Escolares e da APMs Públicas
Administração Pública	1 representante dos diretores das unidades escolares municipais	1 representante dos diretores das unidades escolares municipais
Administração Pública Municipal	1 representante da Secretaria de Educação;	1 representante da Secretaria de Educação;
Administração Pública Municipal	1 representante do Gestor do Órgão Municipal de Educação;	1 representante do Gestor do Órgão Municipal de Educação;
Prestadores/empregadores	1 representante do Sindicato das Escolas Particulares de Ensino	1 representante do Sindicato das Escolas Particulares de Ensino
Prestadores/		1 representante das instituições de ensino superior pública
Prestadores/empregadores	1 representante das instituições de ensino superior	1 representante das instituições de ensino superior privada
Prestadores/empregadores	1 representante das instituições privadas de educação infantil	1 representante das instituições privadas de educação infantil
Prestadores/empregadores	1 representante das instituições de educação infantil filantrópicas	1 representante das instituições de educação infantil filantrópicas
Legislativo	1 representante da Câmara Municipal de Londrina	1 representante da Câmara Municipal de Londrina
usuários		1 representante do CRECENTRAL
usuários		1 representante do movimento negro
usuários		1 um representante do movimento estudantil
Administração Pública		1 representante da Secretaria Municipal de Assistência Social
total	26	29

Anexo 5

Organograma da Secretária da Educação de Londrina



Anexo 6	Valores nominais				Atualizado INPC dezembro de 2006				
Londrina					1,4625434	1,2994584	1,152458	1,0893159	Cresc
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	%
Total da receita de impostos	142.907.110	173.845.614	199.959.423	247.168.931	209.009.414	225.905.144	230.444.837	269.245.047	28,8
Receita para educação									
A) RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS (25%)									
Receitas Próprias	14.847.322	19.935.010	23.337.719	25.777.172	21.715.015	25.904.717	26.895.740	28.079.483	29,3
Receitas de Transferências da União	6.668.255	6.954.922	8.073.554	9.792.162	9.752.686	9.037.631	9.304.432	10.666.758	9,4
Receitas de Transferências do Estado	14.211.200	16.571.471	18.578.583	26.222.899	20.784.652	21.533.938	21.411.037	28.565.021	37,4
TOTAL DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	35.726.778	43.461.404	49.989.856	61.792.233	52.252.354	56.476.286	57.611.209	67.311.262	28,8
B) RECURSOS ADICIONAIS (APLICAÇÃO 100%)									
Convênios e Outros	0	994.009	3.048.340	8.641.788	0	1.291.673	3.513.084	9.413.637	628,8
FUNDEF (recursos recebidos a maior)	8.656.349	10.418.997	13.062.861	11.396.900	12.660.380	13.539.053	15.054.399	12.414.824	-1,9
Aplicações financeiras do fundef	626.202	753.345	1.249.223	354.904	915.854	978.940	1.439.677	386.602	-57,8
TOTAL GERAL DOS RECURSOS ADICIONAIS	9.282.551	12.166.351	17.360.424	20.393.592	13.576.235	15.809.667	20.007.159	22.215.064	63,6
TOTAL GERAL DAS RECEITAS (A + B)	45.009.328	55.627.754	67.350.280	82.185.825	65.828.588	72.285.952	77.618.369	89.526.325	36,0
Despesas em MDE									
C) Educação Infantil e Especial	1.376.300	5.232.317	7.447.244	11.648.093	2.012.914	6.799.178	8.582.636	12.688.453	530,4
D) Ensino fundamental e outras sem o FUNDEF (mínimo de 60% dos 25%)	32.089.821	39.875.976	52.710.217	45.786.421	46.933.107	51.817.172	60.746.312	49.875.876	6,3
E) Ensino fundamental com o FUNDEF	16.240.729	20.498.755	23.013.746	25.413.342	23.752.948	26.637.280	26.522.375	27.683.158	16,5
pessoal docente (60%)	12.100.000	16.028.964	15.551.604	16.910.725	17.696.908	20.828.971	17.922.570	18.421.122	4,1
outros mde ef (40%)	4.140.729	4.469.792	7.462.142	8.502.617	6.056.041	5.808.308	8.599.805	9.262.036	52,9
Total de despesas com MDE	49.706.850	65.607.048	83.171.207	82.847.855	72.698.969	85.253.630	95.851.323	90.247.486	24,1
Diferença entre as receitas disponíveis e o total aplicado	4.697.522	9.979.294	15.820.928	662.031	6.870.381	12.967.677	18.232.955	721.161	
Percentual da receita de impostos aplicadas descontadas os recursos adicionais	28,29	30,74	32,91	25,27	28,29	30,74	32,91	25,27	

Fonte: Balanços Municipais – Curitiba 2001-2004; Londrina 2001-2004.

Anexo 7		Valores nominais				Atualizado INPC dezembro de 2006				
Londrina						1,4625434	1,2994584	1,152458	1,0893159	Cresc
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	%	
Total da receita de impostos	142.907.110	173.845.614	199.959.423	247.168.931	209.009.414	225.905.144	230.444.837	269.245.047	28,8	
Receita para educação										
A) RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS (25%)										
Receitas Próprias	14.847.322	19.935.010	23.337.719	25.777.172	21.715.015	25.904.717	26.895.740	28.079.483	29,3	
Receitas de Transferências da União	6.668.255	6.954.922	8.073.554	9.792.162	9.752.686	9.037.631	9.304.432	10.666.758	9,4	
Receitas de Transferências do Estado	14.211.200	16.571.471	18.578.583	26.222.899	20.784.652	21.533.938	21.411.037	28.565.021	37,4	
TOTAL DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	35.726.778	43.461.404	49.989.856	61.792.233	52.252.354	56.476.286	57.611.209	67.311.262	28,8	
B) RECURSOS ADICIONAIS (APLICAÇÃO 100%)										
Convênios e Outros	0	994.009	3.048.340	8.641.788	0	1.291.673	3.513.084	9.413.637	628,8	
FUNDEF (recursos recebidos a maior)	8.656.349	10.418.997	13.062.861	11.396.900	12.660.380	13.539.053	15.054.399	12.414.824	-1,9	
Aplicações financeiras do fundef	626.202	753.345	1.249.223	354.904	915.854	978.940	1.439.677	386.602	-57,8	
TOTAL GERAL DOS RECURSOS ADICIONAIS	9.282.551	12.166.351	17.360.424	20.393.592	13.576.235	15.809.667	20.007.159	22.215.064	63,6	
TOTAL GERAL DAS RECEITAS (A + B)	45.009.328	55.627.754	67.350.280	82.185.825	65.828.588	72.285.952	77.618.369	89.526.325	36,0	
Despesas em MDE										
C) Educação Infantil e Especial	1.376.300	5.232.317	7.447.244	11.648.093	2.012.914	6.799.178	8.582.636	12.688.453	530,4	
D) Ensino fundamental e outras sem o FUNDEF (mínimo de 60% dos 25%)	32.089.821	39.875.976	52.710.217	45.786.421	46.933.107	51.817.172	60.746.312	49.875.876	6,3	
E) Ensino fundamental com o FUNDEF	16.240.729	20.498.755	23.013.746	25.413.342	23.752.948	26.637.280	26.522.375	27.683.158	16,5	
pessoal docente (60%)	12.100.000	16.028.964	15.551.604	16.910.725	17.696.908	20.828.971	17.922.570	18.421.122	4,1	
outros mde ef (40%)	4.140.729	4.469.792	7.462.142	8.502.617	6.056.041	5.808.308	8.599.805	9.262.036	52,9	
Total de despesas com MDE	49.706.850	65.607.048	83.171.207	82.847.855	72.698.969	85.253.630	95.851.323	90.247.486	24,1	
Diferença entre as receitas disponíveis e o total aplicado	4.697.522	9.979.294	15.820.928	662.031	6.870.381	12.967.677	18.232.955	721.161		
Percentual da receita de impostos aplicadas descontadas os recursos adicionais	28,29	30,74	32,91	25,27	28,29	30,74	32,91	25,27		

Fonte: Balanços Municipais – Curitiba 2001-2004; Londrina 2001-2004.

