

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL MUNICIPAL: EM BUSCA DE INDICADORES DE EFETIVIDADE NOS ÂMBITOS DO ACESSO, GESTÃO E FINANCIAMENTO

GOUVEIA, Andrea Barbosa* – UFPR

GT-05: Estado e Política Educacional

Agência Financiadora: CAPES

O grau de descentralização do sistema educacional brasileiro exige que a avaliação de efetividade da política educacional incorpore a sua dinâmica municipal. Este espaço de atendimento educacional é marcado pelas decisões políticas nacionais, tanto quanto pela diversidade de diálogos com aquelas políticas. Se este é um diálogo direto com o que pode ser considerado hegemônico no cenário educacional nacional, também é um diálogo indireto com as disputas entre perspectivas divergentes de política educacional.

Uma revisão da literatura deste campo permite sintetizar as tensões entre projetos para a política educacional em termos de mercado e cidadania, expressos em binômios como produtividade / democratização (SANDER, 2005); gerencialismo / democratização (PERONI, 2003; ADRIÃO, 2006); conservação / transformação (PARO, 1996); regulação/ emancipação (AFONSO, 2002). Neste artigo esta tensão no campo educacional é caracterizada em termos político-partidários num diálogo com a literatura do campo da ciência política que reconhece que, ainda que com limites, há no Brasil partidos que podem ser caracterizados como antagônicos no binômio esquerda/direita (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1995; SANTOS e VILLAROUCA, 2004; RODRIGUES, 2002; SCALON, 2004). Em que pese polêmicas quanto aos partidos de centro, os estudos são enfáticos em contrapor o Partido dos Trabalhadores e o Partido da Frente Liberal¹ como pólos antagônicos no espectro político brasileiro. Este artigo analisa duas administrações municipais paranaenses, Curitiba na gestão de Cássio Taniguchi do PFL e Londrina na gestão de Nedson Micheleti do PT.

Ainda que a realização das políticas pudesse incorporar uma discussão acerca das intencionalidades de cada administração, o recorte aqui procura privilegiar a avaliação da administração municipal a partir de indicadores quantitativos que possam

* Doutora em Educação pela USP, área de concentração Estado, Sociedade e Educação sob orientação do Professor Dr. Rubens Barbosa de Camargo. Atualmente é professora do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, atua no Núcleo de pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação.

¹ Atual Democratas.

expressar a efetividade da política educacional no ciclo de uma gestão, efetividade entendida em uma dimensão objetiva como “critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução” da política (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 116).

Na construção de indicadores de efetividade da gestão municipal, ainda que se possa considerar o tempo de uma administração um intervalo muito curto para avaliação de impacto de políticas educacionais; intenciona-se ajudar a enfrentar um problema de fundo na ação governamental: a descontinuidade das ações. Historicamente constata-se que entre as gestões não há necessariamente continuidade, o que pode tornar-se uma armadilha, visto que não se têm impactos da política para serem avaliados e se altera a política sem considerar seus impactos. Portanto, ainda que a dificuldade temporal seja pertinente, buscar-se-ão elementos que, ao menos, constituam-se indícios de resultados das políticas em cada ciclo de administração pública.

A discussão aqui proposta é uma parte de pesquisa documental de fontes indiretas, disponíveis nos órgãos nacionais; e de fontes diretas, coletadas em cada administração municipal, a saber: relatórios anuais de gestão, balanços municipais, relatórios internos das Secretarias Municipais de Educação. O levantamento refere-se ao ciclo da gestão municipal 2001-2004, sendo que a pesquisa de campo foi realizada entre 2005 e 2007. Um dos critérios para a escolha dos casos foi a escolha de municípios em que o sucessor possibilitasse o acesso aos dados da gestão anterior, que foi o caso nas prefeituras estudadas, pela reeleição do governante em Londrina e pela eleição do vice-prefeito para um mandato como prefeito em Curitiba.

1. O acesso à escola: políticas, prioridades e resultados

A questão do acesso pode ser dimensionada por indicadores mais imediatos, quando se considera a oferta de vagas e o tipo de vaga ofertada; mas pode também contar com indicadores menos imediatos, como as condições de oferta e as estratégias de garantia da permanência dos alunos na escola. Observou-se a questão do acesso nas etapas e modalidades de responsabilidade direta do âmbito municipal, considerando os seguintes aspectos: expansão da rede, distribuição da responsabilidade da oferta entre rede estadual e municipal, cobertura e condições das escolas. A tabela 1 apresenta os indicadores relativos à movimentação da matrícula.

Tabela 1: Movimento da matrícula em Curitiba e Londrina – 2001-2004.

<i>Etapa/ modalidade</i>	<i>CURITIBA</i>	<i>LONDRINA</i>
Educação Infantil - cobertura	32,5%	39,8%
Expansão - Rede Municipal	38,2%	10,3%
Expansão - Rede Estadual	-82%	21,9%
Expansão - privada	-0,9%	20%
Expansão - conveniada	0,7%	2,8%
Ensino Fundamental - cobertura	100,5%	105,8%
Expansão - Rede Municipal	12,8%	2%
Expansão - Rede Estadual	-9,9%	-5,8%
Expansão - privada	-4,1%	2%
Educação Especial		
Incluídos no EF	289	168
Classe especial /esc. especial.	0,20%	9,50%
Expansão - Rede Municipal	26,7%	57,5%
Expansão - Rede Estadual	-69,1%	-14,6%
Expansão - privada	5,9%	10,5%
EJA		
Expansão - Rede Municipal	-3,9%	10,1%
Expansão - Rede Estadual	-60%	-75%
Expansão - privada	-26%	-41%

Fontes: INEP/MEC; IBGE; SME de Curitiba; SME de Londrina. Informações tabuladas pela autora.

O acesso à educação infantil cresceu nas duas redes municipais. No caso de Curitiba o maior crescimento foi da rede pública municipal (38,2%), com municipalização da oferta, pela extinção na rede estadual de 2.034 vagas no período; o que resultou em incremento de vagas novas municipais de 25%. Este encerramento de vagas na rede estadual pode explicar o baixo crescimento (1%) da cobertura nesta etapa da educação básica. No caso de Londrina, o crescimento da rede municipal também ocorreu, porém com o incremento de apenas mais 10% das vagas, Londrina não teve extinção de vagas na rede estadual, esta cresceu 21% no mesmo período. Isto pode indicar formas diferentes de negociação com o governo estadual.

A cidade de Londrina teve ainda um crescimento de 20% da matrícula na rede privada, 48% deste atendimento foi em instituições conveniadas; neste caso a Secretaria Municipal de Educação de Londrina (SMEL) informa que 6.703 alunos da rede privada eram atendidos com subvenção social em 2004. No caso de Curitiba, as informações da Secretaria Municipal de Educação de Curitiba (SMEC) são de que 8.856 matrículas estavam em instituições conveniadas com o poder público em 2004, isto é, 39% da matrícula privada. Tais dados sugerem uma opção pela ampliação da matrícula da rede pública como estratégia da administração do PFL para o atendimento da população. Esta opção ainda conta com certa diversificação do atendimento, que atende às

demandas das famílias trabalhadoras: atendimento noturno; extensão da jornada diária nas unidades em que há demanda para 12 horas (8h às 19h) e o atendimento no período de férias escolares. Tal diversificação não muda a amplitude da oferta de educação infantil, mas ao incorporar estratégias que dialogam com a ação social, tem uma dimensão de inclusão.

No ensino fundamental a cobertura é mais significativa, ainda que nas duas cidades o percentual tenha decréscimo, este indica uma provável regularização do fluxo. Observa-se um movimento de municipalização da oferta mais intenso em Curitiba onde a rede cresceu em 12,8% no período, enquanto a rede estadual teve decréscimo de quase 10%. 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 de resistência parece ter sido revista na capital.

No caso de Londrina, a rede municipal também teve incremento de matrícula no ensino fundamental, entretanto mais modesto, apenas de 2%. O decréscimo da rede estadual na cidade também foi menor (-5,8%). 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.

Quanto à educação especial os dados do Censo Escolar identificam alunos incluídos apenas no ensino fundamental e a partir de 2004, ainda que seja uma informação muito pontual, o percentual é um pouco maior em Londrina (0,6%; 168 crianças) que em Curitiba (0,3%; 289 alunos). O atendimento direto em classes ou escolas especializadas na rede municipal de Londrina teve um crescimento de 57% no período, enquanto a rede estadual na mesma cidade decresce em 14,6%, o que resultou em um saldo de 19 vagas públicas novas. No caso de Curitiba, a rede municipal cresceu em 26%, mas a rede estadual diminuiu em 69%, com isto, em número de vagas abertas, o aumento da rede municipal não chegou a cobrir o número de vagas encerradas na rede estadual, resultando num saldo negativo de 526 vagas públicas.

Na educação de jovens e adultos, as duas cidades apresentam um movimento de diminuição da oferta estadual e privada de EJA, porém na rede própria os movimentos são diferentes. Em Curitiba há uma diminuição de matrículas na rede municipal de quase 4%. A oferta de EJA nas escolas municipais se faz no período noturno em 70% das escolas por meio de programa específico e em alguns casos em parceria com a

Secretaria de Estado da Educação (SEED/PR) e a Fundação Roberto Marinho (CURITIBA, 2003, p. 288). Ao incluir este atendimento em parceria, a SMEC informa que em 2003 as matrículas na EJA chegaram a 12.180 alunos. Em Londrina a matrícula na EJA aumentou em 10,1% no período aqui considerado. 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, a prefeitura criou a partir de 2002 o programa de alfabetização, além de manter convênios com entidades não governamentais, o que em 2002 viabilizou o atendimento de 900 alunos. O crescimento da matrícula na rede municipal de Londrina e uma articulação com programa de renda mínima podem ser indícios de uma política de EJA mais voltada à inclusão social. Entretanto se considerado o índice de analfabetismo de 3,4% em Curitiba (IBGE, 2000) e de 7,1% em Londrina (IBGE, 2000), as iniciativas resultaram igualmente insuficientes.

Outra forma de discutir a efetividade da política em termos de acesso é o dimensionamento das condições em que este 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 unidades educativas, questões que podem ter incremento visível e mensurável no percurso de uma gestão (tabela 2).

Tabela 2: Condições de oferta de educação básica nas redes municipais de Curitiba e Londrina.

Condições	Curitiba			Londrina		
	2001	2004	Saldo	2001	2004	Saldo
Escolas de ensino Fundamental	132	161	29	97	81	-16
Biblioteca	80	72	-8	69	67	-2
Laboratório de Informática	47	141	94	0	2	2
Quadra de Esportes	115	137	22	45	65	20
Sala para TV/Video	14	18	4	26	23	-3
TV/Video/ Parabólica	0	118	118	7	65	58
Microcomputadores	132	158	26	62	78	16
Acesso à Internet	22	157	135	53	63	10
Centros Municipais de Educação Infantil *	118	141	23	12	11	-1
Laboratório Informática	0	1	1	2	0	-2
Sala de TV	25	14	-11	2	3	1
TV/Video/Parabólica	2	10	8	0	0	0
Microcomputadores	0	47	47	0	11	11
Acesso à Internet	0	7	7	0	11	11
Biblioteca	3	1	-2	3	2	-1
Carga horária de atendimento	Horas	Horas		Horas	Horas	
Educação infantil – creche	11	11		11,9	11,9	
Educação infantil – pré-escola	10,4	8,9		5	5,1	
Ensino fundamental	4,5	4,3		4	4,1	
EF com atendimento integral (6h ou 8h)	36	36		4	4	
Relação alunos/ função docente professor	N.º	N.º		N.º	N.º	
Educação infantil	76,6	62,6		14,6	14,6	

Ensino fundamental	19	18	18	19
EJA	25	21	26	22
Educação Especial	6	6	4	4
Relação aluno/ turma	N.º	N.º	N.º	N.º
Educação infantil – creche	22	23	16	15
Educação infantil – pré-escola	28	30	25	25
Ensino fundamental	30	28	28	28

Fontes: INEP/MEC; SME de Curitiba; SME Londrina. Informações trabalhadas pela autora. s.i = sem informação. * parte da oferta da pré-escola está nas escolas e parte está nas creches.

No caso das unidades de ensino fundamental, as duas redes priorizam construção de quadras de esporte e a informatização, seja com a criação de laboratórios de informática (Curitiba), ou pela garantia de computadores com acesso à Internet. A existência de laboratório de informática pode indicar um processo de inclusão da informática no currículo da escola, enquanto a garantia de computadores com acesso à Internet pode favorecer o uso administrativo ou dar apoio ao professor. A expansão do acesso às novas tecnologias parece evidenciar, nas duas redes, certa secundarização das bibliotecas escolares. Em Curitiba o saldo de escolas de ensino fundamental com biblioteca é de menos oito e em Londrina de menos seis, ainda que neste caso nos três primeiros anos houve expansão das bibliotecas. Nas creches o saldo é de menos dois, em Curitiba, também com movimento descontínuo, e, em Londrina, o saldo é menos um, com incremento destes espaços nas creches até 2003 e refluxo no último ano.

Quanto à carga horária de atendimento os dados da tabela 2 informam uma diminuição da média de horas/aula/dia na educação infantil em Curitiba, o que pode ser explicado pela opção de transferência de parte das vagas de pré-escola dos Centros de Educação Infantil para escolas de ensino fundamental com turno parcial. No caso de Londrina, o atendimento da pré-escola manteve-se em torno de cinco 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 às crianças é feito por educadores que não são do quadro do magistério. 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 da creche, quanto da pré-escola; no caso do ensino fundamental a diferença entre as duas redes é muito pequena.

Ainda que os dados utilizados aqui possam ter problemas, optou-se pela fonte INEP, pois os relatórios das gestões são muito mais imprecisos. Além disto, a forma de coleta do Censo Escolar é a mesma em todo país, portanto, ainda que se pudesse

depurar as informações por fontes diretas, estes dados são indícios do que há de dados disponíveis para possível avaliação comparativa de política pública em educação.

Diante desse panorama, parece possível concluir que, no que se refere ao acesso, os dois municípios respondem à população de forma muito parecida. A coincidência de estratégias na priorização do ensino fundamental, na ampliação da educação infantil com atendimento principal à 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 entre os grupos políticos sobre a necessidade de promover o acesso às vagas para crianças e adolescentes em idade escolar.

Por outro lado, o conjunto da política nos dois municípios parece conter nuances de diferenciação: no atendimento à educação infantil, ainda que com a mesma estratégia de parceria com organizações não-governamentais, a cobertura em Londrina cresceu mais que em Curitiba. Na política de EJA nas duas cidades, ainda que em modelos parecidos na administração do PT, o programa complementar conta com um financiamento para o pagamento de alfabetizadores e com uma articulação junto ao programa de renda mínima municipal, não encontrados em Curitiba. 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 municipais de apoio às escolas regulares. No caso da educação especial, o movimento em Londrina parece mais consistente no sentido de ampliar a oferta pública. Na relação com a rede estadual, observado o movimento de municipalização, parece que a administração petista ofereceu mais resistência que a pfelista, dado que no primeiro caso a participação da rede municipal no total da matrícula pública na cidade é de 37%, com crescimento de quatro pontos percentuais entre 2001 e 2004; no caso pfelista, a participação da rede municipal na matrícula pública é de 41% em 2004, com crescimento de oito pontos percentuais neste mesmo período.

A avaliação da efetividade da política educacional em termos de cobertura no âmbito municipal, no contexto de um ciclo da administração, ainda que muitos dos movimentos possam ser explicados por indução da pauta nacional, revela que o movimento de expansão do atendimento é inegável, entretanto a opção por determinadas estratégias acelera ou redimensiona o que se entende por oferta de cada etapa ou modalidade de ensino.

2. A gestão da rede municipal e da escola: democracia, hierarquia e deliberação.

Para subsidiar a análise comparativa, também neste âmbito, buscou-se quantificar informações que possam constituir indicadores que auxiliem na reflexão acerca da efetividade da ação governamental na democratização das redes de ensino.

Tais indícios estão organizados no quadro 1:

Quadro 1: Características da gestão da rede municipal de ensino e da escola em Curitiba e Londrina – 2001-2004.

Indicadores	<i>Curitiba</i>	<i>Londrina</i>
Sistema Municipal de Educação	Em discussão	Sim
Plano Municipal de Educação	Não	Em discussão
Conferência Municipal de Educação	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
Porcentual 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 ²	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
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, enquanto em Londrina a dinâmica de participação no sistema de ensino foi ampliada com a realização de Conferências deliberativas regulamentadas quando houve a definição do Sistema

² Faltou informação de quatro conselhos de escolas municipalizadas em 2004 em Curitiba e informação de oito conselhos em Londrina.

Municipal de Ensino além de manter em funcionamento regular o Conselho Municipal de Educação.

O perfil de gestão da rede/sistema de ensino coaduna-se com o perfil das administrações a que pertencem. No caso curitibano a perspectiva de excelência técnica e a 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, não houve, 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 e 2004, porém não há informações oficiais sobre o processo.

No caso londrinense a perspectiva anunciada no plano de governo, que defendia uma perspectiva democrática e participativa de gestão da cidade, 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.

Quanto ao desenho do Sistema Municipal discutido nas duas cidades neste período, aprovado em Londrina em 2002 e em discussão em Curitiba até 2006, há algumas diferenças 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.”³ (CURITIBA, Minuta, 2004, artigo 32, VIII). Ainda que a previsão na proposta curitibana seja de mais conferências,

³ O texto aprovado em Curitiba em 2006 mantém a redação da minuta, mas inclui em capítulo sobre a Conferência a seguinte definição: “Fórum deliberativo dos princípios norteadores das ações das unidades da Rede Municipal de Educação, a ser realizada no mínimo uma vez a cada 2 anos” (CURITIBA, Lei 12.090/06, artigo 60).

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 diferença de perspectivas é a definição do caráter do Conselho Municipal de Educação. Na Minuta de Curitiba, o Conselho era definido como:

[...] 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 e ainda, ao mesmo tempo, harmônico com a SME. Tal característica não pode ser garantida por lei, pois se as funções de fiscalização e controle social se realizarem, um conselho independente, poderia em determinados momentos ter posições harmônicas e, em outros, posições de conflito com o Executivo. Ainda que esta redação não tenha sido a aprovada na lei municipal posteriormente, o texto da minuta ajuda a dimensionar a diferença de concepção de gestão 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 encontraram-se mecanismos semelhantes, conselhos de escola, eleição de diretores e associações com pais e professores, porém com diferenças na organização e no funcionamento destes. Nos 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 (oito), sendo isto regulado na lei municipal de 1994, que instituiu os conselhos escolares. 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 haver uma lei municipal para os conselhos escolares. O número de conselheiros em Curitiba varia segundo o tamanho da escola, indo de cinco, em 19 escolas, a vinte e cinco, em 15 escolas.

Como a composição do conselho escolar em Londrina é fixa, em todas as escolas encontra-se a mesma distribuição paritária entre professores, equipe pedagógica, direção, funcionários ou grupo de apoio operacional. Em Curitiba isto é bastante variado e alguns conselhos contam com outros segmentos na sua composição como alunos, representantes de associação de moradores, membros da APPF. Há uma pequena presença de funcionários nos conselhos o que é resultado da terceirização dos serviços de merenda e de limpeza o que diminui o quadro de funcionários municipais na escola. Em média os conselhos de Curitiba têm 1,3 representantes da equipe pedagógica; 3,2 representantes dos professores; 0,97 representantes dos funcionários, 2,8 representantes da equipe administrativa, 4,2 representantes dos pais e 2,8 representantes de outros segmentos. Considerando-se as médias, os conselhos não têm paridade entre membros da escola e usuários. Se os representantes de “outros segmentos” forem alunos, pais da APPF ou da associação de moradores, o que ocorre na maioria das vezes, os usuários têm maioria no conselho, entretanto se o representante de outros segmentos for um professor da APPF, os segmentos de trabalhadores da escola é que têm 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.

Até aqui aparece uma alta centralização no funcionamento em Londrina e um funcionamento mais autônomo em Curitiba, entretanto, as posições se invertem quando se considera um aspecto relacionado mais diretamente à distribuição de poder no interior das escolas. Em Curitiba todos os conselhos têm como presidente o diretor da escola, no caso de Londrina o conselho elege seu presidente. Em 2004 nenhuma escola tinha o diretor como presidente do conselho, apesar de a lei municipal não o proibir.

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 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 o presidente do conselho escolar, a condição da participação dos usuários é 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 pessoas jurídicas de direito privado que podem ser parceiras de convênios com as prefeituras. Neste caso o tratamento a estas instâncias é muito semelhante, inclusive com programas de subvenção instituídos que reforçam a presença destas instâncias no interior das escolas.

A efetividade das ações no ciclo de uma administração em relação à democratização da gestão das redes parece indicar 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, 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 concretizou tal perspectiva. No âmbito da escola as duas redes incorporaram 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 um 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.

3. O financiamento da educação: investimento e perfil dos gastos.

Uma terceira chave para a constituição de indicadores no ciclo da administração refere-se ao investimento em educação e o perfil deste investimento. Para isto tomar-se-ão aspectos da receita vinculada à educação para dimensionar o esforço municipal quanto à disponibilidade orçamentária, o gasto/aluno/ano como síntese do esforço em termos de investimento frente ao crescimento do atendimento e o perfil deste gasto como um indício da qualidade do investimento.

O incremento da receita⁴ vinculada à educação, apresentada em *per capita* na tabela 3, 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 advieram do Fundef, devido ao processo mais intenso de municipalização da matrícula; em Londrina, onde o processo de municipalização foi pequeno, houve decréscimo desta fonte (-1,9%), a diferença nas receitas adicionais de Londrina deveu-se ao incremento dos convênios. Novamente os dados parecem indicar maior esforço da administração petista na busca de receita pública para financiar a política social.

Tabela 3: Receita municipal, por habitante e por matrícula, em Curitiba e Londrina - 2001-2004.

Receita municipal	CURITIBA			LONDRINA		
	2001	2004	%	2001	2004	%
Impostos/ habitante	611,1	648,7	6,2	459,5	560,0	21,9
Rec. vinculada*/ habitante	177,1	205,1	15,8	144,7	186,2	28,7
Rec. vinculada*/ matrículas	2489,5	2665,4	7,1	1.978,0	2.541,9	28,5

*25%, convênios e plus Fundef. FONTE: CURITIBA Balanços Municipais; LONDRINA Balanços Municipais. INEP/MEC; IBGE. Dados calculados e tabulados pela autora.

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 4 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 4: Despesa declarada em MDE, por matrícula, 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

⁴ Os valores foram atualizados segundo INPC/IBGE de dezembro de 2006.

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; IBGE; Curitiba Relatórios da SME 2001-2004. Londrina Relatórios da SME 2001-2004. Dados tabulados pela autora.

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 21,7% (2001); 25,0% (2002) 26,2% (2003) e 25,8% (2004). O não cumprimento do mínimo constitucional foi um problema recorrente na gestão Taniguchi que levou, inclusive, à aprovação em 2003 de uma lei municipal definindo o conceito de MDE.

No caso de Londrina o percentual aplicado foi de 28,3% (2001); 30,7% (2002); 32,9% (2003) e 25,7% (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 diminuiu.

Tais dados parecem insuficientes para contrapor de forma categórica as administrações, ainda assim, 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 ao 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 casos⁵.

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

⁵ Cabe destacar que os per capita na capital são sempre maiores que em Londrina, o que tem relação com a disponibilidade maior de recursos por habitante na capital que no interior. Devido à concentração da riqueza gerada pelo sistema tributário em vigor, optou-se por analisar o movimento do financiamento em cada cidade e não destacar o per capita aluno ano em si, posto que, neste caso todos os indicadores seriam de melhores condições em Curitiba independente da ação governamental.

pela via dos processos de terceirização de serviços que, inclusive, têm impacto nas despesas com pessoal.

As duas redes têm uma diminuição dos gastos com pessoal civil no total das despesas. Em Curitiba tais gastos tiveram uma queda de 20 pontos percentuais e em Londrina 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: Porcentual de participação das despesas por categoria econômica na despesa da Secretaria Municipal de Educação; Curitiba e Londrina; 2001-2004.

CATEGORIA ECONÔMICA	Curitiba		Londrina	
	2001	2004	2001	2004
DESPESAS CORRENTES				
Pessoal	69,1	49,6	77,6	63,5
Material de Consumo	9,6	9,5	2,9	9,7
Transferências correntes	17,8	35,5	18,8	23,6
Subvenções sociais	1,9	1,6	1,7	8,9
Outros serviços de terceiros - pessoa física	0,4	0,3	1,1	0,2
Locação de mão de obra	4,9	6,1	-	-
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	10,6	23,5	6,1	6,1
DESPESAS DE CAPITAL	3,4	5,4	0,7	3,3

Fonte: CURITIBA Balanços Municipais; LONDRINA Balanços Municipais. Dados calculados e tabulados pela autora.

Enfim, enquanto o âmbito do acesso à 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 da 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. 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 sentido invertido o âmbito do financiamento contém nuances quanto ao movimento do PFL de ceder a teses da esquerda, aumentando, mesmo que em valores

discretos, a aplicação de recursos anuais por aluno; mas contém nuances também da incorporação nessa gestão das teses da direita quanto ao enxugamento do Estado flagrados no descumprimento da vinculação constitucional, na diminuição significativa dos gastos com pessoal civil *versus* um aumento dos gastos com transferências correntes.

Considerações finais

A intenção central aqui foi apresentar indicadores de política educacional no âmbito do acesso, da gestão e do financiamento. Tais indicadores pretendem contribuir na construção de metodologia de avaliação da política educacional em termos da sua efetividade objetiva, por isto a preocupação em indicar elementos mensuráveis em cada âmbito.

Tal esforço relaciona-se com duas preocupações, primeiro que o grau de descentralização da oferta educacional brasileira resulta que os municípios são hoje um campo fundamental de definição da política educacional e neste campo, diferentes sujeitos coletivos têm definido prioridades de atendimento, desenhos institucionais de gestão e prioridades de alocação de recursos; segundo, que o ciclo da administração pública, ainda que possa não ser o tempo da efetivação dos resultados das políticas, tem historicamente sido o tempo de alterações de rumos das políticas educacionais.

A discussão de metodologias de avaliação de políticas educacionais que possam conter informações mais precisas acerca dos efeitos das administrações na realidade das redes municipais parece poder contribuir para definição de parâmetros mais explícitos de qual é o padrão de qualidade de ensino a ser buscada em cada contexto particular. Para isto apresentou-se ao longo deste artigo alguns indicadores que foram testados em dois contextos municipais com administrações de perfis diferentes no espectro político brasileiro. Os resultados encontrados na pesquisa de campo parecem confirmar o potencial destes indicadores para diferenciar os efeitos das administrações, entretanto, além deste debate carecer de mais casos para comparação, parece pertinente que se avance coletivamente no debate sobre a validade de tais indicadores.

Referencias Bibliográficas

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006. 192 p.

AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2002. 151 p.

FIGUEIREDO, A.M.C.; FIGUEIREDO, M. F. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In: **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, 1 (3), set-dez, 1986, . 107-127.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. 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.

PARO, V. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1996a. 175 p.

PERONI, V. **Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003, 207 p.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: EDUSP, 2002. 242 p.

SANTOS, F; VILAROUCA, M. G. Desigualdade e política partidária no Brasil contemporâneo. In: SCALON, C. **Imagens da Desigualdade**. Belo Horizonte: UFMG; IUPERJ UCAM, 2004. p.177-212.

SANDER, B. **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília: Líber Livro, 2005. 139.

SCALON, C. **Imagens da Desigualdade**. Belo Horizonte: UFMG; IUPERJ UCAM, 2004. 344 p.