

**Alternativa para a
Melhoria do Ensino:
Escolas Cooperativas**

**A EXPERIÊNCIA DE
MARINGÁ - PR
1989/1992**

3

INICIATIVA



REALIZAÇÃO



APOIO



MEC

Ministério da Educação e do Desporto

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Constituição da República Federativa do Brasil - 1988

Projeto Educação & Desenvolvimento Municipal

Coordenação Geral - UNICEF

Carmen Emília Pérez

Coordenação CENPEC

Maria Alice Setúbal Souza e Silva
Marta Wolak Grosbaum

Equipe Participante

Alfredo José da Veiga Neto	RS
Ana Maria Petronetto	ES
Anamérica Prado Marcondes	SP
Deise Aparecida M. de Oliveira	SP
Eny Marisa Maia	SP
Graziani Gervázio Fonseca	PI
Heitor Matallo Jr.	PI
José Melquiades Ursi	PR
Maria Auxiliadora C. Araújo Machado	MG
Maria Bernadette Castro Rodrigues	RS
Maria Cândida Raizer C. Perez	SP
Maria Cecília Antunes Aguiar	PE
Maria Isabel Pedrosa	PE
Maria de Lurdes Salviato	ES
Maria Luíza de Almeida Cunha Ferreira	MG
Maria Neira Oliveira de Araújo	CE
Neide Cruz	SP
Nelson D. Tomazi	PR
Nohemy Ibanez	CE
Sebastião Haroldo de Freitas C. Porto	SP
Sérgio Vasconcelos Luna	SP
Sofia Lerche Vieira	CE

Sumário

Apresentação	9
Introdução	11
A Experiência do Município de Maringá	15
I - Dados Básicos	17
Rede Escolar Básica	20
Ficha-Resumo	21
II - O Problema e seu Contexto	23
III - A Política Norteadora da Proposta Educacional	29
IV - A Proposta Educacional	33
1. A Proposta Administrativa	36
2. A Proposta Pedagógica	41
V - A Implementação das Ações	43
1. As Fases da Implantação da Proposta Administrativa	45
2. A Orientação Pedagógica	50
3. Outras Medidas e Programas	51
4. Os Resultados Obtidos	54
5. Os Problemas Detectados	59
VI - Considerações Finais	61
VII - Anexos	67

Apresentação

N

ão basta levar todas as crianças à escola, sonho maior de um país que trata bem seus cidadãos, é preciso fazer com que elas permaneçam, progridam e aprendam. Em pelo menos 15 municípios brasileiros isso é realidade ou está perto de vir a ser. *Educação e Desenvolvimento Municipal* é uma coleção de Estudos de Caso que registra a ação destes municípios, no período de 1989/1992.

Universalizar o ensino fundamental é uma das metas da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtiem, Tailândia, em 1990, e do Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, ocorrido em Nova Iorque, no mesmo ano. Garantir que todas as crianças brasileiras possam concluir o 1º grau é objetivo não apenas das grandes conferências internacionais. O Brasil tem demonstrado, em seus bolsões organizados e conscientes, a mesma preocupação.

A Constituição Brasileira estabelece grandes responsabilidades para os Estados e Municípios. Juntos têm o mandato de prestar e melhorar o ensino fundamental. Segundo dados de 1990, 53,3% das matrículas eram estatais e 32,2% municipais. São números suficientes para reconhecer a importância da esfera municipal na obra a ser construída.

O processo de consolidação do federalismo brasileiro destaca a esfera local como unidade dinâmica e em movimento. As administrações municipais que assumiram em 1993 têm pela frente desafios de grande porte e, ao mesmo tempo, os prefeitos cada vez mais procuram caminhos que ofereçam respostas aos anseios da sociedade.

Para mudar a realidade, é preciso olhar as lições aprendidas nestes 15 municípios, reconhecer o que é válido e avançar gradativamente até o dia em que todas as crianças possam mostrar o diploma do ensino fundamental, na idade certa.

A coleção *Educação e Desenvolvimento Municipal* inclui municípios das regiões Sul, Sudeste, Nordeste, de nove estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Ceará e Piauí). Municípios de pequeno, médio e grande portes, escolhidos de forma heterogênea. Foram incluídos por serem exemplos de trabalho árduo, sério e conseqüente para mudar o triste perfil da educação brasileira de 1º grau.

Diversidade e criatividade são palavras que descrevem bem a sua variedade. As respostas de cada um são reflexo da conjuntura específica. Mas entre eles há algo em comum: a vontade política. Ela é o carro-chefe das mudanças. Com ela mobilizam-se todos os que têm compromisso com a Escola, na sua mais perfeita tradução.

Como Secretário Executivo do *Pacto pela Infância* e cumprindo seu próprio mandato, o UNICEF apóia as atividades que visem o bem-estar físico, mental e social das crianças brasileiras e de todo o mundo, especialmente os filhos das classes populares. Cabe ao UNICEF divulgar para o Brasil e para todo o planeta as experiências bem-sucedidas em defesa da sobrevivência, proteção e desenvolvimento das crianças. Por isso, sua participação neste trabalho.

. 11. 6. 6. 1. 1 -

Agop Kayayan
Representante do UNICEF no Brasil
Secretário Executivo do Pacto pela Infância

Introdução

A análise do sistema educacional brasileiro tem apontado para as desigualdades existentes tanto em nível regional como nas diversas instâncias do ensino. O Brasil, às vésperas do século XXI, ainda assiste ao fracasso da escola brasileira em superar questões básicas como: alfabetização, formação adequada de professores, cumprimento da Constituição, no que diz respeito à formação obrigatória de seus alunos até a 8ª série, altos índices de repetência e evasão escolar.

A busca de soluções desses problemas passa pelo entendimento da complexidade e da diversidade da sociedade brasileira. Não existem modelos únicos ou soluções mágicas, mas nos diferentes foros de debate da atualidade, representantes do governo e da sociedade civil têm apontado para a necessidade de que a escola forme cidadãos capazes de participar da vida política, social e econômica de uma sociedade moderna. Nessa perspectiva, é fundamental que a escola tenha recursos mínimos compatíveis com a sua função primordial que é ensinar, e estabeleça diretrizes pedagógicas consoantes com as vivências e conhecimentos dos seus alunos e do mundo que os cerca.

Assim, exige-se que os egressos do sistema escolar possuam conhecimentos e habilidades cognitivas que os possibilitem entender e interpretar a enorme quantidade de informações e valores que lhes são transmitidos diariamente via meios de comunicação e/ou as diferentes instituições com os quais mantêm relações, de modo que possam participar mais ativamente da vida social e política. Na esfera econômica, buscam-se cada vez mais indivíduos que possuam as habilidades cognitivas básicas de raciocínio e de leitura e escrita, a fim de que possam apreender os treinamentos específicos da área de produção e/ou serviços.

O estudo de diferentes experiências educacionais bem-sucedidas no âmbito do município tem como objetivo analisar, discutir e divulgar modelos diferenciados de gestão do sistema escolar que criaram formas próprias de interagir com seu meio social, capacidade de organização escolar e gestão pedagógica voltadas para a melhoria da qualidade do ensino.

Não buscamos algo necessariamente inovador, no sentido do inusitado ou novo. Muitas vezes, soluções simples, mas bem planejadas, que levam em conta as necessidades específicas da comunidade e que são adequadamente implementadas, alcançam resultados satisfatórios e merecem ser estudadas e divulgadas.

Nesse sentido buscamos analisar municípios cujas políticas educacionais nortearam suas ações pelo princípio do direito de todos à Educação Básica, buscando para isso, desenvolver projetos que contemplassem fatores como:

- a promoção de oportunidades de educação para crianças de 0 a 6 anos e a busca de um início educativo mais justo;
- a universalização do acesso à escola e da permanência das crianças mais vulneráveis à exclusão, como as provenientes de famílias de baixa renda, as crianças trabalhadoras e de rua, as crianças do meio rural e as portadoras de deficiência;
- a melhoria das condições da escola e do ensino, a diminuição da repetência e da evasão, buscando adequação das condições físicas da rede, a disponibilidade de insumos pedagógicos, escolas com pedagogias ativas e participativas, redes que ofereçam maior tempo e oportunidades de aprendizagem e que mudem sua prática de avaliação respeitando as diferenças no ritmo de aprendizagem;
- a valorização do professor, assegurando seu *status* como profissional (carreira e estatuto do magistério), assim como permitindo sua habilitação, profissionalização e capacitação permanente;

- a democratização da gestão escolar com participação da comunidade para fortalecê-la como o centro das decisões;
- a modernização dos sistemas de gestão, visando desconcentração e descentralização do sistema educacional, e criação de um sistema avaliativo dos vários segmentos administrativos e do ensino de modo a se detectar necessidades de formação, reciclagem e apoio técnico das equipes;
- o desenvolvimento de uma adequada articulação União/Estado/Município, para uma gestão mais eficiente do sistema, assim como a ampliação das parcerias com as comunidades locais, sindicatos, Organizações Não-Governamentais (ONGs), setor privado, etc;
- a criação de oportunidades educacionais para toda a população, no intuito de aproveitar todos os recursos educacionais do município e ampliar seus benefícios para todos.

Dentro desse contexto insere-se a experiência de Maringá cuja política educacional norteou-se pela implantação de escolas cooperativas, entendidas como escola pública com microgestão privada.

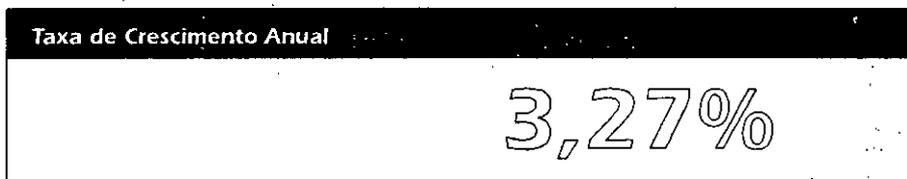
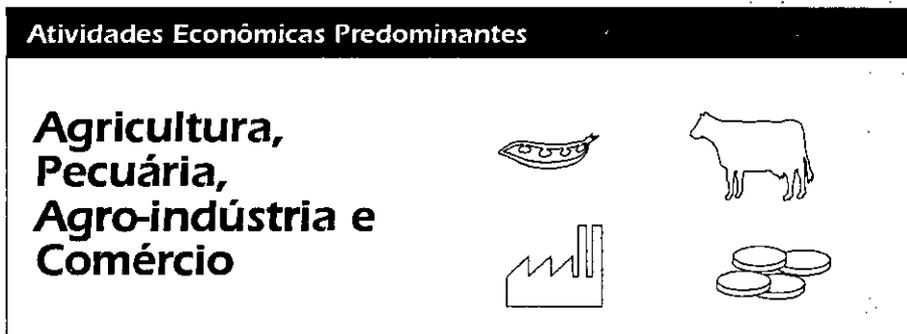
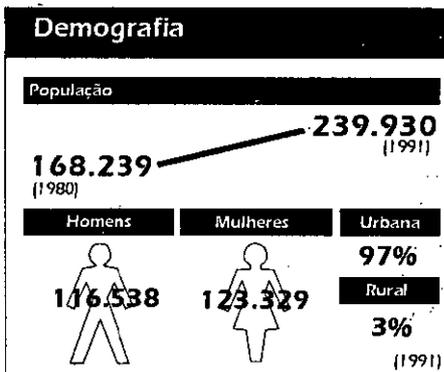
Maria Alice Setúbal Souza e Silva
CENPEC
Centro de Pesquisas para Educação e Cultura

**A EXPERIÊNCIA
DE MARINGÁ**

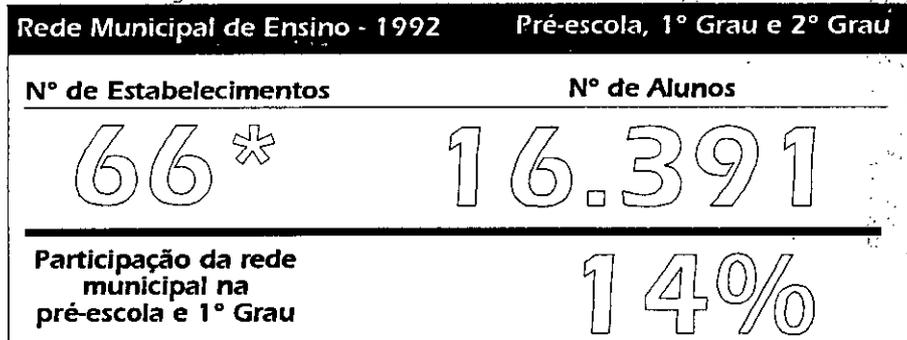
DADOS BÁSICOS

I

Dados Básicos



Fonte: Censo Demográfico 1991 - Resultados Preliminares



* Inclui 37 creches com 6 090 alunos

Fonte: Prefeitura Municipal

REDE ESCOLAR BÁSICA

Número de Estabelecimentos e Alunos por Dependência Administrativa - 1989

TIPO DE ENSINO		Pré-Escola		1º Grau		Total Geral	
		T	R	T	R	T	R
FEDERAL	Estabelecimentos	0	0	0	0	0	0
	Nº de Alunos	0	0	0	0	0	0
ESTADUAL	Estabelecimentos	28	0	39	0	67	0
	Nº de Alunos	1710	0	31515	0	33225	0
MUNICIPAL	Estabelecimentos*	25	2	32	5	57	7
	Nº de Alunos	2893	51	2915	1370	5808	1421
PARTICULAR	Estabelecimentos	24	0	28	0	52	0
	Nº de Alunos	2773	0	5946	0	8719	0

* Vide Metodologia - Anexo 1.1 - p. 70.

Ficha-Resumo

AÇÕES DESENVOLVIDAS

Ensino Fundamental

Universalização do Ensino

Melhoria da escola e do ensino

- Definição de parâmetros que garantam condições adequadas de ensino-laboratórios, recursos audiovisuais, revistas, etc.
- Organização de eventos desportivos, recreativos e educacionais
- Fornecimento de merenda escolar

Gestão da escola e do sistema

- Constituição de empresas (cooperativas) para a gestão da escola pública, mediante contrato com a Prefeitura (escola cooperativa)
- Criação de um Conselho de Pais e Mestres
- Criação de Clubes de Mães e da Associação de Pais e Mestres (APM) para garantir a integração da escola com a comunidade
- Informatização das escolas
- Autonomia da escola para introduzir outros programas julgados oportunos pela escola - karatê, xadrez, coral, teatro, etc.
- Valorização do professor
- Participação dos professores nas cooperativas encarregadas da gestão da escola

- Elaboração de Plano de Cargos e Salários
- Realização de reuniões e sessões de estudos

Oportunidades educacionais para todos

- Funcionamento da sala de educação especial

LIÇÕES APRENDIDAS

- A melhoria da educação passa por mudanças no padrão de gestão da escola
- O compromisso da comunidade e o envolvimento dos técnicos são elementos importantes na melhoria do ensino e do funcionamento das escolas
- Há alternativas viáveis de se organizar o ensino público gratuito e de melhor qualidade para as crianças.

O PROBLEMA E SEU CONTEXTO

II

O

município de Maringá situa-se no noroeste do Estado do Paraná. Surge na década de 40 deste século, no contexto de um projeto de colonização, através da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, que anteriormente já havia colonizado em torno de 20% do território da região norte paranaense com o nome de Companhia de Terras Norte do Paraná.

Na década de 50, com a expansão da cafeicultura, a cidade cresceu de modo assustador constituindo-se em ponta de lança para a ocupação de toda a região que atualmente polariza.

Com as mudanças ocorridas na agricultura nacional, a partir do final da década de 60, e com a erradicação do café, a região de Maringá transforma-se em produtora de trigo e soja e também desenvolve a pecuária, alterando significativamente o perfil da cidade. À grande expansão das décadas anteriores, sucede um período de depressão com um movimento migratório que reduz as perspectivas de crescimento até então observadas.

A década de 80 assiste a retomada do desenvolvimento e alteração profunda da sua imagem de cidade interiorana. O incremento das culturas de soja, trigo e da pecuária, permite a instalação de agroindústrias de porte que proporcionam uma elevação no nível de emprego e da renda da população. Há também uma reativação do comércio atacadista com a ampliação do raio de polarização do município, ou seja, a cidade torna-se o centro do comércio varejista da região.

Em 1989, a Prefeitura de Maringá desenvolve uma política de melhoria dos serviços públicos visando o melhor atendimento da população. Para tanto, empenha-se em adotar uma forma de administração na qual as responsabilidades de gestão dos serviços públicos

passassem para os próprios funcionários que nele trabalhavam.

A transferência das responsabilidades de gestão para terceiros, do que deveria ser efetuado pela Prefeitura, buscava reduzir custos, diminuir a máquina burocrática e administrativa, considerada inchada, ineficaz e perdulária.

Fundamentalmente, propunha-se um gerenciamento empresarial para diversos setores da administração pública, ou seja, para a educação, a saúde, a coleta de lixo etc. Chamado de 'terceirização', este processo é também utilizado por empresas privadas que procuram diminuir seus custos, contratando empresas externas para assessoria ou mesmo para serviços, ao invés de contratar funcionários para tais atividades.

Por sua vez, o sistema educacional apresentava distorções:

“Ao final de 1990, o quadro de servidores havia praticamente duplicado e a evasão escolar se elevou de históricos 2% para repentinos 7,5%. Estavam presentes neste momento dois elementos desafiadores à filosofia de governo de gestão liberal, iniciado em 01/01/89:

- De um lado, a síndrome do fracasso da escola pública, conquista do Liberalismo Político solidificado ao longo do tempo;
- De outro, a expansão do quadro de servidores em vias de efetivação, aumentando o número de 'funcionários públicos', tradicionalmente resistentes aos critérios de produtividade do trabalho, princípio maior do Liberalismo Econômico”¹.

A proposta, para resolver as questões acima mencionadas foi a da chamada *Escola Cooperativa*, ou melhor dizendo, a escola pública com microgestão privada.

“O objetivo básico é entregar a administração de cada unidade de prestação de serviço a cooperativas de trabalhadores, desvinculadas funcionalmente do poder público, mas a ele prestando serviços e recebendo por produtividade.”²

1. I Seminário sobre Ensino Público Gratuito com Microgestão Privada. Diretoria de Educação de Maringá, setembro/1992.

2. *Maringá: O Hábitat Humano*. Publicação da Prefeitura de Maringá.

Em 1989, quando a nova administração assumiu, a rede municipal de ensino contava com 17 estabelecimentos de ensino (pré, 1º e 2º graus) e 25 creches, estando a maioria deles localizados nos bairros periféricos e zona rural. Durante essa gestão foram colocadas em funcionamento novas unidades e ampliadas outras, nos bairros da periferia em crescimento, enquanto o centro da cidade continuou sendo atendido pela rede estadual e particular.

Segundo dados de 1992, a rede municipal conta com 29 estabelecimentos, sendo quatro de pré-escola, 23 de 1º grau, uma de 2º grau e uma de educação especial, além de 37 creches. Com 10 301 alunos de pré, 1º e 2º graus, essa rede atende a pouco mais de 15% do total de alunos desses graus de ensino. As creches, sob administração do município, são responsáveis por 6 090 crianças.

**A POLÍTICA
NORTEADORA DA
PROPOSTA
EDUCACIONAL**

III

A política norteadora da proposta da escola pública com gestão privada insere-se num projeto político de cunho liberal, que pretende acabar com a burocracia, substituí-la por técnicas administrativas modernas, assegurando a eficiência, a justiça social e a ampla participação da sociedade nas decisões governamentais. Seu propósito básico é, em resumo, levar ao serviço público a agilidade e a eficiência da iniciativa privada, tornar os serviços menos perdulários, maximizar a produtividade dos recursos disponíveis e, sobretudo, alcançar tais objetivos sem revesti-los com as características da privatização, tendo em vista a exigência constitucional de que os serviços oferecidos pelas esferas governamentais sejam não só públicos como também universais. Visa-se em última instância, uma gestão otimizada dos serviços públicos, ou seja: uma gestão privatizada sem que se privatize o próprio serviço³.

Assim sendo, “a transferência a terceiros da responsabilidade de administrar o dinheiro público pretendeu aplicar os princípios da economia privada às tarefas públicas. As funções do poder municipal começam a diminuir, reduzindo-se gradativamente ao indispensável, fundado na autonomia cada vez maior da escola”⁴.

Dentro dessa perspectiva, enquadra-se a mudança no gerenciamento das coisas públicas. Não houve alteração substantiva na orientação pedagógica que vinha se desenvolvendo até então, mas adaptações sucessivas com as quais se buscava encontrar alternativas de melhoria do ensino público municipal.

3. *Alternativas para a Melhoria do Ensino: A Escola Cooperativa em foco*. CENPEC, São Paulo, outubro/1991.

4. *Idem*.

**A PROPOSTA
EDUCACIONAL**

IV

Tendo como princípios norteadores os elementos anteriormente apontados, a Prefeitura de Maringá procurou desenvolver um projeto vinculado especificamente à educação municipal de ensino fundamental e às creches. A proposta visava entregar a gestão destas modalidades de ensino a empresas que, constituídas para este fim específico, fossem compostas de no mínimo de 50% de professores e funcionários diretamente envolvidos em sua administração.

Pressupunha-se, com isso, que este grupo deveria se empenhar em racionalizar custos, manter um bom nível de ensino, avaliar constantemente as suas condições e motivar a permanência dos alunos na escola, já que o pagamento deveria se fazer com base no número de alunos matriculados, com frequência regular.

No entanto, o ensino continuava sendo gratuito, embora a gestão fosse da iniciativa privada. Os recursos financeiros seriam repassados pelo poder público às empresas que deveriam buscar maior eficiência e racionalidade na administração das escolas. A racionalização dos gastos, como na manutenção por exemplo, desde que preservado o nível de atendimento, permitiria melhor remuneração aos professores e funcionários ao final de cada mês.

1. A Proposta Administrativa

A proposta dessa nova forma de administração pressupõe a contratação de empresa e/ou sociedade constituída especificamente para esse fim, através de processo licitatório.

Através de contrato, são estabelecidas as obrigações das partes cabendo à empresa garantir uma extensa série de exigências e o não cumprimento destas implica sanções que vão desde advertências até pagamento de multas e renovação do contrato. Por outro lado, cabe ao poder municipal ceder o prédio totalmente equipado e efetuar o pagamento por aluno matriculado.

O edital de licitação é peça obrigatória na implantação do sistema Escola Cooperativa. Sua estrutura dá prioridade aos aspectos qualitativos, especificamente do pessoal, bem como o do serviço a ser prestado, ou seja a qualificação do pessoal e a qualidade do serviço devem prevalecer sobre outros aspectos. Através de contrato, são estabelecidas as obrigações das partes, cabendo à empresa garantir uma extensa série de exigências.

A prefeitura entende que não é significativo que uma sociedade ou empresa se apresente capaz de propor um custo mais baixo por aluno, mesmo porque ela já tem parâmetros de custos bem definidos.

Vence a concorrência quem apresentar o mais alto nível de qualificação profissional de seus sócios, a melhor qualidade de ensino, dentro dos parâmetros propostos no edital.

A empresa deve ser legalmente constituída com contrato social registrado no órgão competente. Deve comprovar, através desse contrato social, que no mínimo 50% do quadro técnico-pedagógico e docente seja sócio da empresa.

Essa exigência parte da premissa de que assim evita-

se a mercantilização do ensino, na medida em que o sistema impede a participação de sociedades exploradoras de mão-de-obra. Todos os donos da empresa são ao mesmo tempo trabalhadores nela e por outro lado, pelo menos metade dos empregados são donos. Assim, não havendo interesses externos interferindo, consegue-se um trabalho de estreita cooperação na busca de seus objetivos.

Ao habilitar-se, a empresa obriga-se a cumprir uma série de requisitos, entre os quais cabe destacar:

- garantir quadro de professores, técnicos, zeladores e merendeiras, conforme Memorial Descritivo;
- garantir o cumprimento de princípios metodológicos das Escolas Municipais, ofertando material esportivo, excursões, aulas-passeios, pesquisas, leituras diversas (revistas, jornais, literaturas), experiência em laboratório, uso de recursos audiovisuais para a realização e complementação de estudos;
- garantir a criação de um Conselho de Pais e Mestres para avaliação, controle e deliberação sobre as despesas de manutenção da escola;
- garantir reuniões e sessões de estudos para professores e pessoal técnico-administrativo. Garantir a presença deles quando estas forem promovidas e recomendadas pela Diretoria de Educação;
- garantir a merenda escolar para todos os alunos no padrão nutritivo estabelecido pela Prefeitura;
- garantir o trabalho integrado escola-comunidade através da criação e o desenvolvimento do Clube de Mães e APM's;
- garantir o número máximo de 35 alunos por sala de aula e a não extinção de turmas durante o ano letivo;
- distribuir a carga horária dos professores (que pode ser no máximo de 40hs) de maneira a possibilitar uma disponibilidade

de 4 horas semanais para sessões de estudos com os Coordenadores de Área da Diretoria de Educação;

- proporcionar a inclusão dos alunos nos programas de saúde oferecidos pelo município;
- garantir a participação dos alunos nos eventos esportivos, recreativos e educacionais promovidos ou recomendados pela Diretoria de Educação;
- garantir o funcionamento de Sala de Educação Especial, caso exista a demanda suficiente (10 alunos no máximo), recebendo valor *per capita* em dobro;
- garantir o reforço escolar nos moldes estabelecidos pela Diretoria de Educação.

Além disso outros itens que são de caráter mais administrativo como, por exemplo, garantir e responsabilizar-se pela manutenção do prédio e de equipamentos e garantir a sua higiene e limpeza; arcar com as despesas de água, telefone e energia elétrica; recolher os encargos sociais; prestar contas mensalmente, em termos financeiros à Diretoria da Fazenda e em termos pedagógicos à Diretoria de Educação;

Por outro lado, cabe ao poder municipal:

- ceder o prédio da unidade escolar equipado e mobiliado, inclusive com todos os equipamentos básicos de cozinha;
- o repasse dos gêneros alimentícios para merenda (fornecidos pela FUNDEPAR);
- o fornecimento de um acervo bibliográfico básico para a escola e de dois livros escolares a todos os alunos;
- fazer o pagamento, por aluno matriculado, até o dia 5 (cinco) de cada mês.

A empresa licitante poderá sofrer multa de até 10% do valor global do contrato se não atender às normas da Diretoria de Educação do Município. Por outro lado, o não cumprimento de qualquer cláusula acarretará, dependendo da gravidade em: advertência, multas em todas as cláusulas previstas e revogação do contrato na eventual reincidência.

Para operação do custo-aluno foram levados em consideração os seguintes elementos:

a) Despesas:

Material de expediente, limpeza, esporte, farmácia;
Merenda;
Equipamentos de cozinha;
Água, luz, gás;
Manutenção da biblioteca.

b) Pessoal:

Salários do corpo docente e técnico-administrativo;
Encargos sociais.

c) Taxa de administração:

Estipulou-se uma porcentagem de 10%.

Com base nestes indicadores, o valor médio por aluno na rede municipal de Maringá foi calculado em US\$ 17,32/mês*, em 1991, na ocasião da implantação da proposta.

* Taxa cambial das Nações Unidas (Nov/1991)

A Microgestão Privada

Escolas administradas por cooperativas de trabalhadores geram competição pela qualidade

O serviço público no Brasil sempre foi acusado de ser perdulário e pouco eficiente, mais por sua própria natureza do que por vontade das pessoas com ele envolvidas. Tão logo foi empossado, Ricardo Barros imaginou um sistema que pudesse levar ao serviço público o empenho, a produtividade e os resultados da iniciativa privada.

Surgiu então a idéia da 'microgestão privada no serviço público'. O objetivo básico é entregar a administração de cada unidade de prestação de serviço a cooperativas de trabalhadores, desvinculadas funcionalmente do poder público mas a ele prestando serviços e recebendo por produtividade. Com interesses diretos nos resultados, os trabalhadores passam a preocupar-se com a produtividade, desempenho, pontualidade, assiduidade e satisfação da comunidade atendida. Surge então a competição pela qualidade entre as unidades do serviço público.

Escolas, o início

Depois de estudos, o sistema de microgestão começou a ser implantado de forma experimental. No primeiro ano, três escolas funcionaram administradas por este sistema e, em 1992, todas as creches e as escolas da zona urbana foram integradas. O ensino público em Maringá, que já era bom, com qualidade superior a média do Estado e do País, melhorou ainda mais. Professores, alunos, pais, comunidade e o poder público estão satisfeitos com os resultados.

Ao contrário da histórica evasão escolar brasileira de índices elevados, passou a haver uma 'invasão escolar'. O ano letivo de 1992 começou com um aumento de 24% no número de alunos matriculados com a mesma estrutura existente no ano anterior, nas escolas cooperativas. E de fevereiro até abril o número de alunos aumentou mais 7%.

A produtividade também pode ser quantificada. Em 1991, o município pagou aproximadamente 7 000 dias de licença-saúde aos professores-funcionários públicos. De fevereiro a maio de 1992, apenas um dia de licença-saúde foi pago aos sócios das escolas cooperativas.

Fonte: *Maringá - O Hábitat Humano*. Publicação da Prefeitura de Maringá.

2. A Proposta Pedagógica

A orientação pedagógica está definida em proposta curricular, elaborada pelo Departamento de Desenvolvimento Humano, implantada em 1988 e que permanece até hoje sem grandes alterações, sofrendo apenas aperfeiçoamentos e algumas reformulações.

O documento da Diretoria de Educação publicado em outubro de 1991, onde é apresentada a proposta curricular, parte da constatação de que os governos brasileiros não têm priorizado a educação, e que isso é percebido “pelas condições precárias das escolas, falta de infra-estrutura para garantir condições para desenvolver atividades pedagógicas, indignas condições salariais do professor, oferta de salas que nem sempre atende à demanda da população, a não-qualificação do professor, etc.”

Para reverter esse quadro, o Departamento de Educação do município procura, através das mais variadas estratégias, diminuir o número de alunos por sala, qualificar melhor os professores e conseguir recursos materiais para o melhor desenvolvimento das atividades pedagógicas.

Tendo como parâmetro estas considerações, a escola deve, também, ter outras preocupações, tais como:

- a) Transmitir a todos os alunos os saberes que fazem parte da vida cotidiana;
- b) Criar condições de entendimento dos saberes fundamentais (leitura e escrita, base matemática, forma de expressão);
- c) Criar condições de entendimento dos saberes tecnológicos, econômicos e jurídicos (problemas de produção, de troca e de consumo, direitos do

indivíduo em diversos domínios, conhecimento de objetos da vida diária, etc);

- d) Conscientizar os alunos das possibilidades humanas que se referem à atividade corporal, à criação estética e ao trabalho manual.

A outra preocupação do documento destaca o papel do professor que “não é o de dar lições de comportamento, mas ajudar o aluno a explorar e analisar o mundo social adulto”. Em termos didáticos, o professor “deve responder às necessidades dos alunos, não só de aprendizagem, mas também de participação, compromisso social, brincadeira, alegria, etc.”

Quanto às atividades de planejamento, o professor deve entendê-las como atos políticos, onde todo o agir tem como seqüência a reflexão. A idéia básica é a seguinte:

“Planejar sempre, a cada progresso do aluno, para que ele consiga mais. A cada insucesso do aluno, uma mudança, para que ele aprenda o que deseja e precisa aprender.”

No que toca à avaliação, ela passa a ter sentido “se tiver como ponto de partida e ponto de chegada o processo pedagógico para que, identificadas as causas do sucesso ou do fracasso, sejam estabelecidas estratégias de enfrentamento da situação. Não deve servir, como em geral se faz, para penalizar a vítima. (...) deve ser colocada a favor da aprendizagem do aluno”.

Para conseguir implementar estas propostas, houve a necessidade do envolvimento de vários órgãos da Prefeitura, nos mais variados setores, incluindo aí os de Fiscalização, Orientação Pedagógica, Avaliação de Resultados, Liberação de Recursos, Análise de Programas Especiais, de Manutenção e Construção, entre outros.

A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES

V

1. As Fases da Implantação da Proposta Administrativa

1.1 Iniciando numa Escola

A proposta de uma escola pública com gestão privada, no caso da educação do primeiro grau, inicia-se no primeiro semestre de 1991, com ampla campanha de esclarecimento da opinião pública e com uma única experiência, na escola Prof. Agmar dos Santos.

Em janeiro de 1991, a Prefeitura de Maringá, através da Diretoria de Administração da Secretaria de Economia, publica edital de licitação para contratação de empresa e/ou sociedade de prestação de serviços, visando ao funcionamento da Escola Municipal Professor Agmar dos Santos, para aproximadamente 630 alunos, pelo prazo de um ano.

Neste edital, são estabelecidos como critérios para julgamento das propostas:

- Nível de habilitação da equipe técnica;
- Qualidade da proposta pedagógica;
- Proporção de sócios da empresa que demonstrem 'afinidade' com a orientação pedagógica adotada pela Prefeitura.

No julgamento dos preços, o edital estabelece que serão "consideradas todas as circunstâncias de que resultem vantagens para a Prefeitura do Município de Maringá".

Em março de 1991 é assinado contrato com a empresa vencedora, onde são estabelecidas as responsabilidades

de ambas as partes (município e empresa), bem como valores do contrato, multas e penalidades.

Para efeito de organização interna da empresa foi estabelecido um Plano de Cargos e Salários, onde a partir do referencial de salário base do professor são dados acréscimos de acordo com a qualificação, ou seja, com curso superior + 10%; com especialização + 20%; com mestrado + 30%; diretor + 40%. Por outro lado, a merendeira e o vigia recebem o equivalente a 60% e 73% do salário-base, respectivamente.

Com a estruturação de cargos e salários acima indicada, percebe-se que há uma diferença entre a organização da cooperativa, que possui Presidente, Assembléia Geral, Conselho Fiscal e Conselho Técnico, que são cargos sem remuneração, e a estruturação da escola, onde existem professores e os diversos cargos já indicados, com remuneração diversa, apesar de todos terem o mesmo número de cotas.

1.2 Ampliando a Experiência para Três Escolas

A segunda fase de implantação da proposta ocorreu no segundo semestre de 1991, envolvendo mais duas escolas e apresentando algumas modificações nos editais e contratos em relação à primeira experiência.

As alterações mais evidentes são as seguintes:

- a) Duração do contrato – O anterior era de 1 ano e este passa a ser de 18 meses. Isto se deve ao fato de contrato ter sido assinado no meio do ano e, para não haver interrupção na outra metade do ano, se prolongou sua vigência;
- b) Número de alunos por sala – No anterior o número máximo era de 35 alunos. Agora o número é de 40 alunos, observada a média da escola de 35 alunos por turma;
- c) Cálculo de correção do *per capita* – No anterior o índice de correção utilizado era o IPC. Agora, o cálculo de correção é resultante da relação entre o IPC (coluna 5 - Educação, Leitura e Recreação), do ICBE (Índice de Correção do Valor da Bolsa) que resulta no VBE (Valor da Bolsa Escola), conforme Cláusula 6 do Edital. Uma observação se

faz necessária. Esta fórmula, a partir de julho de 1991, passa a vigor também para a primeira escola licitada;

d) Obrigações da Prefeitura – Às duas obrigações anteriores são acrescentadas estas:

- Fornecimento de gêneros alimentícios básicos (fornecidos pela FAMEPAR);
- Fornecimento do Acervo Bibliotecário;
- Fornecimento de materiais escolares. (dois livros, cadernos, lápis, borrachas e canetas, os quais serão fornecidos somente a alunos provenientes de famílias de baixa renda);

e) Há apenas uma alteração nas obrigações da empresa, e se refere a garantir o investimento correspondente a 3% do valor da Bolsa Aluno, repassado mensalmente, para fins de atualização, ampliação e restauração do acervo bibliográfico.

Um dado que chama a atenção na análise do contrato social de uma dessas escolas é que o maior acionista detém 51,5% das quotas da empresa enquanto os menores, somente 1,4%.

1.3 Expandindo para Toda a Rede Municipal Urbana

A terceira fase se dá a partir do início de 1992, quando são integradas mais 13 escolas ao projeto. Deste modo, todas as escolas municipais da área urbana e da periferia urbana participam da experiência, com exceção de uma, que já desenvolvia uma orientação pedagógica, baseada em Freinet, que não foi incluída na experiência.

É importante ressaltar que todas as outras escolas municipais, que não foram integradas ao sistema de microgestão, localizam-se na zona rural.

A análise das alterações que aparecem nesta fase está baseada na documentação da Escola Municipal Professora Nadyr Maria Alegretti, e as alterações significativas são as que seguem:

- a) Estruturação da empresa – Nas empresas anteriores, havia somente a limitação de que pelo menos 50% do quadro técnico-administrativo e docente deveria participar da sociedade. Agora, se introduz mais uma exigência pela qual o maior acionista não pode ter mais do que o dobro de ações que o menor. Isto vem corrigir uma distorção anterior que permitia a um dos sócios deter a maioria das cotas de uma sociedade, podendo concentrar e definir todas as coisas, na empresa, sem consulta aos demais.
- b) Número de alunos por sala – Aqui aparece um detalhamento quanto ao número máximo de alunos: 25 na pré-escola, 30 na 1ª série e 35 nas demais. Permite-se uma variação de até 5 alunos a mais, desde que não ultrapasse a capacidade global da escola.
- c) Duração do contrato – Volta a ser de 1 (um) ano.
- d) Obrigações da Prefeitura – É acrescentado mais um item que se refere ao assessoramento direto à empresa prestadora de serviços, a fim de auxiliá-la nos aspectos administrativos e didático-pedagógicos, por todo o período de vitalidade do contrato. Além disso, há também a definição do que se entende por alunos carentes: membros de famílias cuja renda total não ultrapasse dois e meio salários mínimos.

Nesta fase, devido ao caráter impositivo da implementação, por parte da Prefeitura, surgiram diversos problemas e atritos com as comunidades, que num primeiro momento chegaram a reagir contra a implantação deste sistema, mas que, no decorrer do processo, foram sendo convencidas das vantagens do sistema de microgestão, em razão dos resultados observados.

O processo de constituição das empresas não foi uniforme. Os grupos formaram-se tendo sempre um coordenador, que procurou reunir em torno de si profissionais que possuíam qualificação e experiência, tendo em vista ganhar a licitação. Na maioria das vezes, o diretor da escola foi este coordenador que tomou a iniciativa de reunir o grupo. Em alguns casos, os diretores não tinham

necessariamente experiência em ensino de primeiro grau, mas envolveram-se no empreendimento por conhecerem as questões administrativas, ou por terem formação na área.

Pode-se notar também que as empresas não foram constituídas e administradas da mesma forma. Encontrou-se empresas que, ao se constituírem, todos os seus sócios tinham a mesma quantidade de ações, outras não. Algumas tinham planos de carreira, outras não. Entretanto, em todas elas os professores tinham por base os níveis salariais da própria Prefeitura, enquanto os funcionários, os do sindicato da própria categoria.

Em muitas delas, o grupo que as constituiu contratava outros profissionais e funcionários, indispensáveis ao funcionamento da escola, sem que tivessem participação societária. Entretanto, no decorrer do processo, observou-se que estas empresas, devido aos encargos sociais e a instabilidade na consolidação da experiência, passaram a convidar estes funcionários e professores contratados para fazer parte como sócios e, com isto, diminuírem as despesas no caso de rescisão contratual ou de desativação da empresa. Conforme declarações dos diretores, isso era feito sob a alegação de que seria quase impossível pagar os encargos no final do contrato, gerando assim uma situação extremamente delicada.

Em alguns casos, devido à diferença entre a participação societária na empresa e à definição dos cargos na escola, ocorreram atritos porque não se diferenciava o que era a empresa e o que era a escola. Assim, sócios que detinham mais cotas na empresa passaram a querer determinar encaminhamentos no interior da escola, quando não tinham esta atribuição, na medida em que as funções administrativas e pedagógicas não estão vinculadas ao número de cotas que cada sócio tem na empresa.

É preciso deixar claro que não há um padrão de administração e de remuneração entre as escolas/empresas. Cada uma delas se organiza e remunera seus integrantes de forma diferente. Há empresas onde as pessoas detêm cotas desiguais mas recebem o mesmo salário. Há outras em que os salários são diferenciados, não se levando em conta o número de cotas dos associados. Outras ainda, iniciaram de uma forma e foram mudando, ajustando cotas e remunerações de forma mais democrática e solidária.

2. A Orientação Pedagógica

A orientação pedagógica está centralizada na Diretoria de Educação. Ela tem uma estrutura organizacional onde professores, supervisores, orientadores e psicólogos realizam reuniões de estudos, planejamento, bem como programam e organizam cursos, seminários e debates.

Com esta estrutura de pessoal, o objetivo é desenvolver uma orientação pedagógica que atinja o professor e fundamentalmente o aluno, possibilitando assim um melhor aproveitamento deste em relação a todos os aspectos de sua vida e, em particular, de sua vida escolar. No caso do professor, das escolas cooperativas, já está previsto em sua carga horária semanal 4 horas para participar de cursos, debates, seminários, sessões de estudos e planejamento de atividades.

3. Outras Medidas e Programas

A autonomia pedagógica das escola é relativa e refere-se aos programas especiais que cada unidade pode desenvolver a partir dos problemas encontrados no bairro onde se localiza e conforme os recursos existentes. Assim, encontraram-se programas como os de Karatê, Coral, Xadrez, Literatura Infantil, Teatro etc.

O programa especial de Karatê, apenas para ficar num deles, surge da constatação do alto nível de agressividade entre os alunos de um determinado bairro. A introdução de aulas desta luta marcial visou direcionar melhor as energias destes alunos. Os programas especiais, no entanto, necessitam ser aprovados pela Diretoria de Educação, mesmo que não necessitem de verbas para a sua viabilização. Em alguns deles, a Prefeitura participa também com recursos, desde que aprovados pelos órgãos competentes.

Cabe ainda analisar a experiência específica da escola Benedita Natália Lima, do bairro Santa Felicidade, que foge um pouco à regra geral, em termos pedagógicos e administrativos.

Esta escola, administrada também pelo sistema de microgestão privada, diferencia-se das outras por desenvolver as suas atividades em período integral e, além disso, por não interrompê-las no período de férias. As razões deste tratamento diferenciado decorrem do fato da unidade escolar situar-se num bairro de população de baixa renda onde, após uma análise mais cuidadosa, se decidiu dar um tratamento direto e constante, visando atender aos alunos de forma integral.

A própria licitação já definia parâmetros diversos para a administração desta unidade. A diferenciação não se estabelece somente quanto à gestão mas na produção de material pedagógico diverso e direcionado para os alunos.

Para que não haja uma descontinuidade no processo educativo e que as férias não sejam um empecilho na vinculação dos alunos à escola, implantou-se um projeto de férias para que os alunos continuassem a freqüentar normalmente a escola, evitando a ociosidade.

A Prefeitura, através da Diretoria de Educação, desenvolveu ainda uma série de campanhas educativas, em nível de município, que integram uma visão global da educação, como por exemplo a campanha de preservação dos bens públicos e a campanha ecológica, onde as escolas se associam à comunidade para preservar o patrimônio público e aprender a fazer jardins e hortas.

A proposta inclui, também, a informatização crescente de todas as escolas, procurando desenvolvê-la inicialmente nas atividades administrativas para, em seguida, integrar também as de ensino. Isto seria instrumentalizado com o apoio técnico do Centro de Informática Aplicado à Educação, através de cursos de orientação na utilização dos equipamentos e dos *softwares*. Já existem duas escolas que utilizam, em caráter experimental, microcomputadores para agilizar e organizar as tarefas administrativas.

Em cada Unidade Escolar, há também funcionários que compõem o corpo técnico pedagógico, a saber:

- 1 Supervisor Educacional;
- 1 Orientador Educacional;
- 1 Psicólogo Escolar.

O Município permanece controlando a pedagogia

É a Prefeitura que emite os diplomas e os boletins escolares dos alunos. Este fato mostra, de forma objetiva e clara, que não está ocorrendo a privatização do ensino. A Prefeitura mantém todo o controle pedagógico da escola, e a sociedade prestadora de serviços, se tem autonomia na parte administrativa, não tem autonomia alguma na área pedagógica.

Cada professor deve prestar um mínimo de 4 horas semanais à Diretoria de Educação do Município, em reuniões onde recebem todas as diretrizes pedagógicas. O material escolar, os métodos de ensino, os currículos escolares são itens supervisionados de perto pela Prefeitura. O contrato tem cláusulas precisas quanto ao controle pedagógico por parte da Prefeitura, e pode até ser rescindido em caso de inobservância. A Prefeitura entrega a área administrativa da escola e confia que a qualidade do ensino seja uma diretriz básica da sociedade, até porque é uma necessidade fundamental para o seu êxito. Mas assegura os mecanismos de controle e mantém a área pedagógica sob seu domínio.

Fonte: Escola Cooperativa - Ensino público gratuito com microgestão privada. Publicação da Prefeitura Municipal de Maringá (sem data).

4. Os Resultados Obtidos

Muitos são os resultados significativos que se pode perceber no projeto de microgestão da escola pública. Os mais importantes são:

4.1 Melhoria no Padrão de Atendimento

Os depoimentos dos alunos e dos seus pais, colhidos pelos pesquisadores, apontam para uma mudança positiva. A constatação decorre mais da observação das mudanças favoráveis de comportamento e disposição dos alunos aos processos de aprendizagem, do que a informação disponível, pois estas não permitem ainda uma leitura conclusiva. Segundo opinião dos alunos e seus pais, houve uma melhoria qualitativa, pois agora os professores estão muito mais disponíveis para atendê-los, são mais assíduos e apresentam interesse maior pelo rendimento de cada um, o que, junto com as outras atividades, tornam prazerosas as horas que passam nas escolas. Nas palavras de uma mãe, o seu filho não vê a hora de ir para a escola, pois é um lugar onde se sente muito bem.

Além disso, é importante lembrar que os pais avaliam não só o que está acontecendo com seu filho, mas também a própria atuação da empresa/escola através de um sistema denominado "Controle de Qualidade". Na opinião dos pais sobre o atendimento que a Prefeitura vem apresentando, nos aspectos pedagógicos e administrativos, através das escolas, encontram-se os seguintes resultados globais.

**OPINIÃO DOS PAIS SOBRE O ATENDIMENTO
PEDAGÓGICO ADMINISTRATIVO**

	1º BIMESTRE (%)	2º BIMESTRE (%)
ÓTIMO	66,05	72,62
BOM	27,41	25,11
REGULAR	5,87	3,76
RUIM	0,36	0,03
PÉSSIMO	0,07	0,02
N. RESP.	0,21	Nenhum

Obs.: A somatória dos percentuais do 2º bimestre é superior a 100%, erro observado no relatório original

RESPOSTAS DOS PAIS A ALGUMAS QUESTÕES

1º BIMESTRE DE 1992 (%)

	SIM	NÃO
1. Seu filho estuda e mostra algum interesse pela escola?	93,15	6,85
2. Seu filho está melhorando a aprendizagem?	94,05	5,95
3. A Escola esclarece as suas dúvidas?	95,14	4,86
4. Você tem comparecido às reuniões?	81,33	18,65

2º BIMESTRE DE 1992 (%)

1. A merenda escolar é servida todos os dias?	99,44	0,56
2. Você considera o ensino bom?	96,44	1,54
3. Seu filho vai a escola todos os dias?	94,37	5,63
4. O comportamento do seu filho está melhor?	94,43	5,57
5. Seu filho está aprendendo bem?	95,48	4,52

As atitudes dos professores, orientadores e supervisores, bem como da direção, estão intimamente ligadas ao fato de haver maior autonomia destes profissionais no trato das questões educacionais e na relação com a própria comunidade. Acrescente-se a isto a melhor remuneração, que tinham desde o início desta experiência, fato que não vem ocorrendo atualmente, pelas razões que serão apontadas oportunamente.

Outro elemento a destacar é a assistência médico-odontológica que é desenvolvida em estreita colaboração com os postos de saúde do município, de tal modo que as crianças sempre são atendidas o mais prontamente possível. No caso de atendimento psicológico, este é feito inicialmente na própria escola e, quando o caso requer maiores cuidados, é encaminhado para uma assistência especializada fora da escola.

4.2 Participação da Comunidade na Escola

A comunidade relaciona-se de um modo muito íntimo com a escola. Acredita-se que isto pode ocorrer em qualquer sistema. Entretanto, aqui passa a ser uma exigência, na medida em que professores e funcionários estão muito interessados em que o aluno sinta-se bem na escola e que permaneça nela, o que vem ao encontro da vontade dos pais.

As APM's e Clube de Mães, formados obrigatoriamente por força do edital e do contrato, também fazem parte desta relação, só que de uma forma diferenciada daquela tradicional em que servem quase que para complementar financeiramente a escola. Observou-se que essas associações não complementam o orçamento da escola, mas estão muito mais preocupadas com as carências dos alunos, como, por exemplo, suprir os mais necessitados de agasalhos, no período do inverno.

A integração também se dá pela utilização do espaço físico da escola para muitas iniciativas, sejam elas religiosas, festivas, comunitárias, de pessoas com filhos ou não na escola. O espaço da escola, portanto, é o espaço de todos, para todas as atividades que desejarem, desde que se conserve as instalações físicas e os seus equipamentos, tornando-se deste modo um espaço comunitário.

Os Clubes de Mães são uma espécie de associação em que as

mães de cada bairro, mesmo que não tenham filhos na escola, se encontram regularmente para desenvolverem os mais diversos tipos de atividades, como, por exemplo, cursos educativos, de crochê, culinária, ginástica e tardes de lazer variadas.

4.3 Racionalização de Gastos e Otimização de Recursos

Considerando-se que para a empresa/escola é fundamental manter o patrimônio físico nas melhores condições possíveis, desenvolve-se nela uma mentalidade e consciência entre todos os agentes envolvidos, professores, funcionários, alunos e pais, bem como na comunidade em geral, de que é importante a conservação dos bens públicos. Sendo assim, todos se preocupam em conservar e não destruir nada no recinto da escola. Todos se tornam responsáveis. Neste sentido, observa-se que os edifícios estão muito bem conservados, após um ou dois anos de uso, sejam eles novos ou antigos.

No que se refere aos gastos com o consumo de água, energia elétrica e telefone há uma racionalização significativa na medida em que são as próprias empresas/escolas que arcam com essas despesas. Como a maioria dos que trabalham nela são seus sócios, o consumo é fiscalizado rigorosamente por todos.

As despesas com a manutenção diminuíram drasticamente, pois, ao se observar um vazamento ou uma rachadura, por exemplo, os reparos são feitos rapidamente, evitando-se que causem maiores prejuízos às atividades normais da escola. No caso de vidros quebrados, normalmente são repostos por quem o ocasionou. Por exemplo, no caso da Escola João Batista Sanches, em agosto de 1991 foram trocados 120 vidros quebrados pelas mais diversas razões, enquanto em 1992, até agosto, nenhum precisou ser substituído.

A idéia de conservação de bens públicos, bem como do embelezamento dos pátios e arredores com jardins, se deve também a uma campanha desenvolvida pela prefeitura em todo o município, servindo-se de um vídeo e de uma revista em quadrinhos, criada especialmente para este fim.

Uma Escola Enxuta

A redução dos custos na escola cooperativa se dá basicamente pela contenção de desperdícios e de ociosidades. Nada do que é essencial ou necessário é suprimido; mesmo o que é apenas conveniente é mantido pela sociedade gestadora da escola. Ainda assim é possível reduzir substancialmente os custos operacionais.

Os professores envolvidos com o sistema dão exemplos. Na escola pública existe a figura do professor substituto, uma espécie de contratado de plantão, que fica ocioso se nenhuma falta ocorre no turno.

Essa figura parece estar estimulando ausências ao trabalho. Na escola cooperativa, se o professor não pode comparecer ele deve providenciar um substituto, com a devida qualificação, e às suas expensas. Isso faz com que o professor reflita muito antes de decidir se deve ou não faltar ao serviço. Se o período de ausência precisa ser mais demorado — como no caso de uma gravidez, por exemplo — cabe à sociedade reunir-se, e encontrar a solução menos onerosa, respeitados os direitos de sócio que precisa ausentar-se.

A experiência de 'enxugamento' da estrutura da escola já é visível. Uma das escolas cooperativas de Maringá reduziu de seis para três o número de zeladoras sem o menor prejuízo para a limpeza da escola ou para a jornada de trabalho das três trabalhadoras remanescentes. A conscientização de alunos e professores diminui o trabalho a ser realizado.

Fonte: *Escola Cooperativa - Ensino Público gratuito com microgestão privada*. Publicação da Prefeitura Municipal de Maringá.

5. Os Problemas Detectados

A administração das escolas enfrenta dificuldades quando a Prefeitura não cumpre integralmente o definido em contrato. A situação mais preocupante é a que vem ocorrendo nos últimos quatro meses de 1992, quando ela não repassa os recursos na data acordada, até o dia 5, mas sim parcelados durante o mês, o que tem acarretado problemas sérios de fluxo de caixa nas diversas empresas.

Quando, nos meses anteriores, os repasses eram feitos na data prevista, as escolas/empresas faziam os pagamentos devidos e aplicavam o restante no sistema financeiro, o que permitia uma pequena margem de manobra para manter a escola.

Os níveis salariais, que no início da experiência eram um fator de estímulo, pouco a pouco, por essas questões (defasagem na correção e atraso nos repasses), fez com que, ao final de 1992, eles não se diferenciassem muito dos salários pagos pela Prefeitura. Em alguns momentos, chegou-se até a receber salários inferiores aos pagos pelo município.

Alguns exemplos, como o fato já assinalado, do não pagamento no dia 5 de cada mês, e outros, como o não fornecimento do Acervo Bibliográfico para a formação da Biblioteca Básica, e de materiais escolares nas quantidades devidas, criaram algumas dificuldades nas escolas e demonstra a fragilidade destas em relação à Prefeitura no sentido de se fazer cumprir o contrato.

Outro exemplo que se pode assinalar, foi o não cumprimento de cronograma de obra de uma escola que havia aberto matrículas para outras séries prevendo a ampliação prometida pela Prefeitura. Como as obras não foram realizadas e as matrículas foram efetivadas, a empresa contratada foi obrigada a pagar um ônibus para transportar, por conta própria, estes alunos para outra escola.

Outro descumprimento de contrato ocorreu no mês de novembro, quando a Prefeitura repassou somente 30% dos recursos no dia 10 e outras parcelas até o dia 25, sob a alegação de que estaria sem recursos financeiros, devido ao não pagamento de impostos por parte da população. Isto, evidentemente, cria dificuldades adicionais e quase insolúveis na gestão das escolas.

Ainda na questão contratual há um ponto que merece ser analisado com mais cuidado. O valor *per capita* pago é diferente para diversas escolas, e foi sendo defasado no decorrer dos meses. Conforme já se destacou, em janeiro de 1992 o salário de um professor era pago por 7,5 alunos, enquanto em julho eram necessários 17 alunos para pagar o mesmo professor. Fica pois evidenciada a necessidade de haver um reajuste mensal do *per capita* pelo menos igual ao dos salários dos professores e à inflação no período.

**CONSIDERAÇÕES
FINAIS**

VI

Propostas inovadoras como a do ensino público e gratuito com microgestão privada geram, necessariamente, polêmica e efervescência nos locais onde ocorrem. Algumas considerações a respeito:

O Processo de Implantação da Experiência e a Discussão da Proposta

A forma de implantação da experiência, como uma ação individual do prefeito, revelou uma atitude vertical, apesar das campanhas publicitárias deflagradas pela Prefeitura para envolver a população na proposta, e provocou reações de protesto muito fortes, sobretudo entre os professores e no meio acadêmico. Esses setores alegam que a Constituição Nacional proíbe não só a contratação de serviços de setores básicos (como saúde e educação), como também a transferência de verbas públicas para entidades privadas, com fins lucrativos. Essa posição revela não apenas o corporativismo dos professores, mas sobretudo a defesa do ensino público, gratuito e universal, ministrado pelo Estado, e entendido como o único capaz de promover uma escola mais democrática e de qualidade.

Questões Administrativas e Contratuais

Um dos grandes problemas no processo de implementação das escolas cooperativas foi a questão do valor *per capita*, pago por aluno, determinado no contrato e reajustado mensalmente. Nenhum diretor entrevistado soube esclarecer e nem entendeu claramente como se define o cálculo deste valor *per capita* e porque existe um valor diferente para cada escola. Ao se procurar esclarecimentos não se conseguiu informações convincentes.

A segunda questão é vinculada ao reajuste do *per capita*. Conforme informação, em janeiro de 1992 o valor *per capita* de 7,5 alunos pagava o salário de um professor de 1ª a 4ª série, enquanto em julho deste mesmo ano era necessário o valor *per capita* de 17 alunos para pagar o mesmo professor.

Isso se deve ao fato de que o índice utilizado para corrigir o valor *per capita* é sempre inferior aos custos e à inflação no período, gerando assim uma defasagem pequena todo mês. A acumulação de perdas sucessivas vai gerando a distorção acima mencionada, ainda porque o reajuste do *per capita* nem sempre foi feito mensalmente. Por exemplo, a correção que deveria ser feita no mês de março foi efetuada somente em junho.

A autonomia administrativa e financeira propalada pelos autores da proposta foi considerada por alguns diretores como não muito real, na medida em que lhes sobra muito pouco para gerirem com determinada liberdade. Ao serem obrigados a pagar os salários num determinado nível, os impostos e os encargos sociais, os gastos de água, telefone e energia, comprar material de limpeza e alimentos e fazer alguns reparos, o que sobra como margem de manobra é muito pouco, de tal forma que um diretor chegou a afirmar que era um funcionário da Prefeitura sem as vantagens da categoria.

A relação entre as partes, mostra-se desigual. Ao ler os editais e os contratos, pode-se ter uma visão muito clara desta afirmativa. A cláusula que se refere à rescisão contratual espelha bem esta realidade:

“O MUNICÍPIO poderá rescindir este Contrato, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, sem que assista à CONTRATANTE qualquer direito de reclamação ou indenização, sempre que ocorrer desatenção, por mínimo que seja, a qualquer item constante do ‘Memorial Descritivo’, parte integrante deste Contrato, em forma de Anexo 1.”

O não cumprimento das cláusulas contratuais, por parte da Prefeitura, criou e cria uma série de problemas nas administrações das escolas, e os contratos não prevêm nenhuma forma de pressão para penalizar estas atitudes, o que não ocorre com as empresas contratadas, que podem sofrer pesadas multas e até rescisão unilateral do contrato.

A alternativa para as empresas/escolas seria procurar a justiça para ter seus direitos assegurados, mas se sabe que ajuizar o poder público é arriscado e muito demorado.

O contrato prevê uma licitação nova a cada ano, o que tem criado uma instabilidade natural nos administradores e funcionários das unidades escolares pois, ao final de cada ano, se cria uma nova expectativa sobre a possibilidade ou não de haver a renovação do contrato. Acredita-se que seria melhor alterar este procedimento e efetuar uma avaliação contínua que permitisse às empresas, com bom desempenho, uma renovação automática de seus contratos, evitando-se assim a insegurança ao final de cada ano.

Ainda como sugestão se pode mencionar que os contratos deveriam conter cláusulas que exigissem a aplicação de recursos, de forma progressiva, em equipamentos didático-pedagógicos e em infra-estrutura para esporte e lazer por parte da Prefeitura e das empresas/escolas.

A Melhoria do Padrão de Gestão

Apesar dos problemas levantados acima, a experiência conseguiu resultados positivos na implantação de um melhor padrão de gestão na escola. A responsabilidade pelo ensino e pela permanência do aluno na escola, além do compromisso com a comunidade e o envolvimento dos técnicos e professores (que viram neste tipo de proposta uma motivação para realizar um trabalho novo) são fatores que merecem ampla reflexão e discussão.

A busca de caminhos que levem à melhoria da educação passa necessariamente pela análise do padrão de gestão da escola, e nesse sentido a experiência de Maringá traz elementos importantes para se pensar quais fatores contribuem para que a escola assuma, perante a comunidade, a responsabilidade pela educação de seus alunos. As escolas cooperativas trazem também uma contribuição importante para discussão e análise da temática público/privado, questão que vem sendo amplamente debatida não apenas em nível nacional, como também internacionalmente.

ANEXOS

VII

1. Metodologia da Pesquisa

1.1 Informação Geral

A análise e o registro de experiências educacionais desenvolvidas no âmbito de diferentes municípios do país envolveram várias fases de trabalho. Já no início do 2º semestre de 1992, uma equipe do CENPEC procedeu a um levantamento de publicações – revistas, jornais ou outros periódicos – que pudessem conter algumas indicações sobre projetos educacionais municipais. Foram resumidas aproximadamente 100 experiências e selecionadas somente as que abrangiam o sistema escolar como um todo. Esses levantamentos, assim como outros já realizados ou de conhecimento do próprio UNICEF, possibilitaram a escolha criteriosa de 15 municípios, selecionados entre aqueles considerados de porte grande, médio e pequeno, localizados em nove Estados Brasileiros.

Para formação das equipes de trabalho optou-se pela escolha de dois profissionais de cada Estado, sendo um com experiência na área educacional e outro na área de Ciências Sociais, no intuito de garantir uma apreensão mais abrangente de cada uma das experiências.

O material para a coleta dos dados, elaborado pelo CENPEC, constou de diferentes instrumentos com orientações sobre os procedimentos gerais a serem seguidos, roteiros de entrevistas, fichas de caracterização e identificação do município e da escola, orientação sobre a metodologia do trabalho de campo e elaboração do relatório.

O procedimento adotado não teve a preocupação de impor roteiros de observação ou de entrevistas rígidos.

Ao contrário, procurou se respeitar a diversidade de cada experiência e, ao mesmo tempo, preservar a uniformidade, adotando-se como diretriz única a metodologia recomendada no documento *Procedimento para uma Avaliação Rápida*, UNICEF.

Dessa forma, tantos os roteiros de entrevistas, como as fichas para levantamento de dados do município ou das escolas, embora feitos de forma a conduzir as observações para a elaboração do relatório, podiam ser complementadas de acordo com o entrevistado e a natureza da experiência.

Visando garantir uniformidade nos indicadores educacionais para a elaboração do relatório final, estruturou-se um instrumento único, no qual deveriam ser registrados dados básicos e que normalmente são preenchidos pelos municípios para serem enviados ao Ministério de Educação. No entanto, os dados coletados diferem da metodologia adotada nos procedimentos dos indicadores do MEC.

Assim, a leitura comparativa entre os dados coletados nos municípios e aqueles retirados das publicações do MEC, para 1989, apresentam diferenças, principalmente quando referentes a números de estabelecimentos.

Para a elaboração do relatório foram, ainda, consultados diversos documentos fornecidos pela Secretaria de Educação: decretos-leis, plano de carreira, estatuto do servidor público, propostas curriculares, revistas, planos de governo, livros para o professor e para o aluno, material elaborado pelos alunos etc.

A análise dos dados procurou pautar-se por uma reflexão criteriosa e crítica, a partir de fatores colocados como prioritários para a análise, a saber: a promoção de oportunidades de educação infantil; a universalização do acesso à escola e a democratização da permanência das crianças excluídas do sistema; a melhoria das condições da escola e do ensino; a diminuição da repetência e da evasão; a valorização do professor; a democratização da gestão escolar com participação da comunidade; a modernização dos sistemas de gestão; e a criação de oportunidades educacionais para toda a população.

1.2 No Município de Maringá

A coleta dos dados, em Maringá, foi realizada em novembro de 1992, e foi desenvolvida através do preenchimento de questionários

específicos, entrevistas com dirigentes, diretores de escola, professores, alunos, pais e visitas a escolas e à Universidade Estadual de Maringá.

Inicialmente foi feito contato com a Diretoria de Educação da Prefeitura de Maringá, quando foram explicados os objetivos do trabalho e traçado o cronograma inicial de coleta de dados e visita às escolas.

Foram visitadas 5 escolas:

- Escola Municipal Prof^a Aguiar dos Santos.
- Escola Municipal Prof^a Alcântara Rosa.
- Escola Municipal Prof^a Lúcia Ribeiro Dutra da Silva.
- Escola Municipal Oscar Pereira dos Santos.
- Escola Municipal João Batista Sanches.

Nessas escolas foram vistas as instalações e feitas entrevistas com as diretoras, professores e alunos.

Foi organizada uma reunião com diretores não visitados. Os pesquisadores também tiveram a oportunidade de participar de uma reunião convocada com os pais de alunos de diversas escolas, que haviam sido convocados por alguns diretores da APM para discutirem o encaminhamento de reivindicações, tendo em vista a incerteza em relação à continuidade da experiência da microgestão privada das escolas públicas.

Em reunião com a professora responsável pela Divisão de Ensino da Diretoria de Educação, foram coletadas informações sobre orientação pedagógica e os vários projetos nesta área.

Finalmente, foram contatados professores da Universidade Estadual de Maringá, que, no geral, não mostram entusiasmo pela experiência desenvolvida pela Prefeitura.