

Descentralização do ensino municipal: a experiência das escolas cooperativas em Maringá (PR)*

Vera Lúcia de Almeida Corrêa**

Sumário: 1. Introdução; 2. O que é o Programa de Escolas Cooperativas; 3. A metodologia de avaliação; 4. Os resultados da avaliação.

Palavras-chave: descentralização; municipalização; escolas cooperativas.

Avaliação da experiência do Programa de Escolas Cooperativas de Maringá (PR). Descrição do sistema de escolas cooperativas. Metodologia para avaliação do programa. Avaliação comparativa entre o novo sistema e as escolas não-cooperativas.

Decentralization of local education: the experience of cooperative schools at Maringá (state of Paraná - PR)

This article condenses a research for assessment of an experience with cooperative schools (Programa de Escolas Cooperativas), in a program implemented at Maringá (PR), starting in 1991 and interrupted in January, 1993, as decided the new mayor, then taking office.

The program may be considered a process of decentralization of precisely the municipal educational network and the study is presented in three parts: the first one describes the system of cooperative schools; the second explains and analyzes the methodology for the assessment; the third points out the foremost conclusions of the comparative assessment between the new system and the non-cooperative schools that had continued coexisting in the local educational network, during the two-year experience. Said assessment had its conclusions limited because the cooperative schools had been established in the peripheric urban zone of the municipality, while the non-cooperative continued to render their services in the rural area.

1. Introdução

Descentralização tem sido um tema recorrente na administração pública, principalmente quando se trata de políticas sociais. O ato de descentralizar deve ser entendido como uma alternativa para redistribuir o poder, a autonomia de decisão, o controle dos recursos, as responsabilidades e as competências para organismos mais próximos da coletividade, ou para as próprias, em detrimento do Estado central.

Quando se fala de descentralização do ensino de 1º grau, a questão da municipalização surge imediatamente. O preceito constitucional relativo à atuação prioritária do município no ensino pré-escolar e de 1º grau ainda é muito incipiente em nosso país, por vários e justificados motivos.

O presente artigo condensa uma pesquisa que avaliou a experiência do Programa de Escolas Cooperativas, implantado em Maringá (PR) a partir de 1991 e descontinuado em janeiro de 1993, por decisão do novo prefeito. O programa pode ser considerado um processo de descentralização justamente da rede municipal de ensino. O estudo é apresen-

* Artigo recebido em set. e aceito em nov. 1993.

** Mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas.

tado em três partes: a primeira descreve o sistema de escolas cooperativas; a segunda explica e comenta a metodologia utilizada na avaliação; e a terceira destaca as principais conclusões da avaliação comparativa entre o novo sistema e as escolas não-cooperativas, que continuaram a coexistir na rede municipal de ensino durante os dois anos da experiência. As conclusões da avaliação foram limitadas pelo fato de as escolas cooperativas terem sido implantadas na zona urbana periférica do município, enquanto que as não-cooperativas continuaram a atender a zona rural.

2. O que é o Programa de Escolas Cooperativas

Em 1988, quando assumiu o município de Maringá, o prefeito encontrou níveis de produtividade e qualidade do ensino público mais amenos do que os apresentados no restante do país. Embora o ensino de Maringá fosse, à época, considerado bom, a análise do prefeito era de que a situação poderia deteriorar-se, e ainda “que poderia ser melhorada, se afastados os malefícios originados na macrogestão pública”.¹

Em consonância com os dispositivos da Constituição federal, a prefeitura resolveu adotar uma política educacional para incrementar a rede municipal de ensino.

O pressuposto básico da política consistiu em que: “... o ensino continuaria a ser gratuito, os recursos dos cofres públicos, mas sua aplicação deveria ser gerenciada pela iniciativa privada, com interesse direto na eficácia e racionalidade de sua aplicação.”²

A partir desse pressuposto surgiu a idéia das escolas cooperativas ou “microgestão privada” do ensino público. A ênfase do programa estava na gestão escolar, uma vez que a prefeitura não pretendeu modificar a proposta pedagógica do município, expressa em um documento de 166 páginas, com as diretrizes, objetivos, conteúdos, metodologias e avaliação, denominado *Proposta curricular das escolas municipais de Maringá*.

As escolas cooperativas foram um sistema pelo qual os professores se constituíram em pessoas jurídicas de direito privado, com a finalidade de concorrer em licitações realizadas pela prefeitura, que tinham como objeto a contratação da administração das unidades escolares. Devido à natureza da prestação dos serviços educacionais, incompatível com a obtenção de lucro, a personalidade jurídica foi constituída sob a forma de sociedades civis sem fins lucrativos ou cooperativas. A principal diferença entre essas duas formas jurídicas diz respeito à distribuição das sobras líquidas: nas sociedades civis, a apuração só ocorre no final do ano, enquanto nas cooperativas pode ocorrer mensalmente. Deve-se ressaltar que, apesar do programa intitular-se Escolas Cooperativas, somente uma escola de 1º grau adotou a forma jurídica de cooperativa, as demais constituíram-se em sociedades civis sem fins lucrativos. A preferência por esta última forma deveu-se ao fato de a constituição de uma cooperativa ser complexa, exigindo a participação de no mínimo 20 pessoas. De outra parte, a própria Prefeitura de Maringá, na divulgação do programa, apresentou modelo para a constituição de sociedades civis e não de cooperativas.

A composição das pessoas jurídicas que participaram das licitações foi exclusivamente de profissionais da educação, sendo que no mínimo 50% dos sócios/cooperados

¹ *Escola cooperativa. Ensino público e gratuito com microgestão privada*. Maringá, s/d. p.1.

² Maringá. *Projeto de implantação do sistema de microgestão escolar privada — escola cooperativa*. Maringá, 1991. p. 1. (mimeog.)

tinham que atuar como professores ou compor a equipe técnico-administrativa da unidade escolar.

O processo de criação de uma sociedade iniciava-se com a liderança de um professor que tivesse alguma experiência em administração escolar. Esse líder contactava pessoas com qualificações para formar a equipe técnico-administrativa que iria assumir a gestão da unidade escolar. As sociedades foram formadas, via de regra, por professores que atuavam na rede de ensino público, municipal ou estadual, ou ainda na rede particular, inclusive aposentados. O desligamento dos professores da rede pública só aconteceu depois de vencida e homologada a licitação.

Constituídas, as sociedades/cooperativas estavam habilitadas a participar das licitações promovidas pela prefeitura. Os critérios de julgamento da licitação enfatizaram a melhor técnica, uma vez que o valor mensal *per capita* a ser pago à sociedade era divulgado em edital. Na avaliação técnica da proposta foram atribuídos pontos aos seguintes aspectos: a) formação e habilitação específica da equipe técnico-pedagógica e dos professores; b) proposta pedagógica que atendesse à busca da qualidade da educação; e c) proporção de sócios da empresa que demonstrassem afinidade com a orientação pedagógica adotada pela prefeitura.

Vencida a licitação e assinado o respectivo contrato de prestação de serviços, a sociedade civil passava a gerenciar a unidade escolar, tendo liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros, inclusive fixando níveis de remuneração para a equipe escolar, sendo que esta não poderia ser inferior àquela paga pela prefeitura aos seus professores. Exigia-se ainda como obrigações da escola cooperativa: a) responsabilizar-se pela manutenção do prédio escolar, bem como dos equipamentos, materiais permanentes e utensílios em geral; b) investir 3% do valor *per capita* na atualização, ampliação e restauração do acervo bibliográfico; c) arcar com as despesas relativas ao fornecimento de água, energia elétrica e telefone; d) recolher e cumprir com os encargos sociais; e e) apresentar mensalmente prestação de contas documentada, acompanhada de relatórios pedagógicos. Caso a sociedade contratada não cumprisse essas obrigações, estaria sujeita a multas, que eram estipuladas no edital de licitação.

O pagamento da prestação de serviços foi realizado mensalmente, de acordo com o número de alunos de unidade escolar, a partir da apropriação de custos realizada pela prefeitura e conhecida antes da licitação. O custo aluno/mês, denominado pela prefeitura de “valor *per capita*”, era composto pelo somatório dos custos correntes e dividido pela média de alunos frequentes durante o mês. Os custos de capital não entravam na apropriação dos custos, pois a prefeitura não os repassava às sociedades; a propriedade continuou a ser do poder público. Os custos correntes foram formados por: a) custos com pessoal docente e não-docente, inclusive encargos sociais; b) materiais e despesas usuais para operação da escola, tais como: material de expediente e pedagógico, material de limpeza e higiene, material esportivo, material de farmácia, manutenção da biblioteca, material de consumo de cozinha, equipamentos para cozinha e dispêndios com água, esgoto, energia elétrica e gás; e c) taxa de administração, igual a 10%. A taxa de administração tinha por finalidade remunerar a sociedade pelo gerenciamento da unidade escolar e permitir aportes para a manutenção das instalações físicas durante o ano letivo.

Esse valor *per capita* foi corrigido mensalmente com base no Índice de Preços ao Consumidor (IPC), coluna 5: educação, leitura e recreação, publicado pela revista *Conjuntura Econômica*, da Fundação Getúlio Vargas.

Como contrapartida, a prefeitura assumiu as seguintes obrigações no sistema cooperativo: a) a cessão do prédio para instalação da escola, totalmente mobiliado e equipado, inclusive com equipamento básico de cozinha; b) o repasse dos gêneros alimentícios para a merenda escolar, que eram fornecidos pela Fundação de Desenvolvimento do Paraná (Fundepar); c) o fornecimento de acervo bibliográfico básico para a escola e de dois livros escolares a todos os alunos; d) a distribuição de lápis, cadernos e borrachas a alunos cujas famílias tinham renda mensal inferior a 2,5 salários mínimos; e e) o pagamento por aluno matriculado, de acordo com os custos apurados, até o dia 5 de cada mês.

A Prefeitura de Maringá, através da Diretoria de Educação, estabeleceu ainda um sistema de acompanhamento e avaliação da implantação do novo sistema. Destacaram-se no sistema de acompanhamento e avaliação duas medidas. A primeira foi a criação do cargo comissionado de “inspetor de qualidade”, para um controle eficiente do sistema de ensino municipal, bem como emissão de notificações sobre as irregularidades constatadas. O inspetor de qualidade realizava visitas periódicas às escolas da rede municipal, tanto cooperativas como não-cooperativas, verificando o cumprimento das diretrizes emanadas da Diretoria de Educação.

A segunda medida foi a realização de uma avaliação bimensal das escolas cooperativas. Os pais dos alunos respondiam a um questionário onde avaliavam a atuação das escolas, atribuindo-lhes notas. O questionário era aplicado pela equipe técnico-pedagógica da escola quando da entrega das notas escolares do bimestre aos pais.

Além das medidas já descritas, a Universidade Estadual de Maringá (UEM) também procurou avaliar o novo sistema, através da realização de pesquisa de opinião sobre a aceitação/rejeição da proposta de escolas cooperativas pelos pais. A prefeitura cooperou na realização dessa pesquisa, sendo responsável pela aplicação dos questionários em amostra superior a 10% das famílias atendidas pelo novo sistema. Nessa pesquisa, foram levantadas as opiniões dos pais sobre questões diferentes daquelas contempladas no sistema de avaliação da prefeitura.

3. A metodologia de avaliação

A pesquisa realizada não só pretendeu avaliar a experiência inovadora levada a efeito em Maringá (PR), como validar uma proposta metodológica, cuja característica principal era o envolvimento dos vários segmentos interessados no programa, com ênfase especial na comunidade. Nesse sentido, os aspectos abordados na avaliação comparativa não foram selecionados pela pesquisadora, mas sim pelos vários segmentos interessados no sistema municipal de ensino, ou seja: autoridades educacionais, equipe técnico-pedagógica da prefeitura, diretores e equipe técnico-administrativa das escolas, professores, pais e comunidade.

A coleta de dados englobou quatro etapas. A primeira etapa tinha como finalidade caracterizar a proposta das escolas cooperativas. Assim, através de pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas com o prefeito, com a equipe técnica da prefeitura e com os diretores de algumas escolas cooperativas, identificaram-se os objetivos da proposta e as justificativas para sua implantação. A segunda etapa consistiu no levantamento dos indicadores/fatores de avaliação, através de seminários realizados com os vários segmentos interessados no ensino municipal. A terceira etapa referiu-se ao levantamento dos custos e baseou-se em documentos fornecidos pela prefeitura. A quarta etapa, para

perceber a ocorrência dos indicadores/fatores selecionados, foi realizada através de entrevistas com os técnicos da prefeitura, diretores e equipe técnico-administrativa das escolas. Além das entrevistas, foram consideradas as manifestações da comunidade durante o seminário realizado na segunda etapa, os dados do sistema de acompanhamento e avaliação da prefeitura e os da pesquisa realizada pela UEM.

A metodologia proposta para avaliação da gestão de programas educacionais inovadores exigiu a presença de duas condições. A primeira referiu-se à conjugação dos interesses do pesquisador com os dos responsáveis pelo programa. Em Maringá, houve uma forte disposição por parte dos responsáveis pelo programa de se submeterem ao processo avaliativo. Todas as condições para que o processo atingisse seus objetivos foram facilitadas. A segunda condição diz respeito ao tamanho e complexidade do programa. A rede de ensino do município contava com um número relativamente pequeno de unidades escolares (28) e atendia a cerca de 15% dos alunos matriculados na rede pública. Essas condições facilitaram o trabalho avaliativo.

De outra parte, a participação dos vários segmentos interessados no programa possibilitou a seleção de indicadores/fatores relevantes de avaliação, uma vez que a investigação pautou-se nos aspectos mais críticos da implementação do novo sistema. A negociação permanente com as equipes das escolas não-cooperativas, com a finalidade de minimizar as resistências à proposta de avaliação, mostrou-se um processo enriquecedor.

4. Os resultados da avaliação

A avaliação procedida neste estudo caracterizou-se como uma avaliação comparativa entre as escolas cooperativas e as não-cooperativas do município de Maringá (PR). Tratou-se, assim, de um estudo de caso. A avaliação de indicadores, definidos como todos os dados que podiam ser tratados quantitativamente, abordou os índices de repetência, de evasão e os custos. A avaliação dos fatores, isto é, ocorrências percebidas pelos segmentos que foram importantes para demonstrar a relevância do programa, englobou os seguintes aspectos: gestão da escola, administração de recursos humanos, instalações físicas e efetividade do programa para a comunidade.

A avaliação comparativa evidenciou os seguintes resultados:

Quanto aos índices de repetência e evasão. As estatísticas escolares disponíveis à época do estudo referiam-se ao ano de 1991; dessa forma, a análise dos indicadores de repetência e evasão ficou prejudicada, em virtude de comparar-se os resultados de três escolas cooperativas com 19 escolas não-cooperativas e, ainda, em um ano letivo onde o novo sistema de gestão era considerado experimental. Uma análise mais adequada somente será possível com as estatísticas de 1992, que permitirão comparar o desempenho das escolas que passaram de um sistema de gestão para outro. Relativizando os indicadores de 1991 apresentados na tabela 1, concluiu-se que o sistema de gestão não-cooperativo demonstra indícios de ser mais *eficaz* do que o novo sistema: a retenção de alunos nas escolas não-cooperativas foi de 17,88%, enquanto que o sistema cooperativo reteve 25,61% de crianças no 1º grau.

Quanto aos custos. O custo médio aluno/ano nas escolas cooperativas (US\$309,09) foi 126% menor do que nas escolas não-cooperativas (US\$698,96). A redução de custos

Tabela 1
Índices de repetência/evasão 1º grau
Maringá (PR) - 1991 - (em %)

Série	Cooperativa		Não-cooperativa	
	Evasão	Repetência	Evasão	Repetência
1ª	0,49	36,28	3,46	19,49
2ª	-	21,56	3,20	11,91
3ª	0,75	26,86	2,44	9,98
4ª	0,80	11,20	2,50	6,39
5ª	-	26,83	5,18	21,65
6ª	5,00	10,00	4,47	18,73
7ª	-	-	5,22	15,65
8ª	-	-	4,95	7,43
Total	0,58	25,03	3,53	14,35

Fonte: Diretoria de Educação. Prefeitura de Maringá.

Tabela 2
Estimativas de custo aluno/ano - (em US\$)

Sistema de ensino	Custo aluno/ano
Escolas cooperativas ¹	
Pré-escolar à 4ª série (Esc. D)	353,27
Pré-escolar à 8ª série (Esc. E)	288,18
Custo médio	309,09
Escolas não-cooperativas ¹	
Pré-escolar à 4ª série (Esc. F)	623,70
Pré-escolar à 8ª série (Esc. H)	616,60
Custo médio	698,96
Rede municipal do Rio de Janeiro ²	
Escola convencional	
CA à 4ª série	327,67
5ª à 8ª série	343,87
Cieps	
CA à 4ª série	825,12
5ª à 8ª série	1.254,70

Notas: ¹ Corrêa, Vera Lúcia de Almeida. *Avaliação de programas educacionais: a experiência das escolas cooperativas em Maringá (PR)*. Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1993. p.90 (Dissertação de Mestrado); ² Costa, Marly de Abreu. Comparação das estimativas do custo/aluno em dois Cieps e duas escolas convencionais do município do Rio de Janeiro. *Educação e Sociedade*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas (40): 499, dez.1991.

de um programa educacional é um indicador de *eficiência*; assim, concluiu-se que as escolas cooperativas, no período em que funcionaram, foram mais *eficientes* do que as não-cooperativas. O valor do custo aluno/ano das escolas cooperativas não foi considerado elevado, pois assemelhou-se ao apurado para as escolas convencionais do município do Rio de Janeiro (ver tabela 2). Concluiu-se que o governo municipal pagou às escolas do novo sistema um valor mensal bastante razoável, racionalizando os recursos públicos destinados à educação. Recomendou-se ainda que, apesar dos custos elevados constatados nas escolas não-cooperativas, o município deveria manter o atendimento educacional às crianças da zona rural, implementando formas alternativas para reduzir os custos.

Quanto à gestão da escola. Nesse aspecto, foram avaliados os seguintes fatores: adequação da estrutura organizacional, níveis de autonomia administrativa e agilidade do processo decisório. A estrutura organizacional foi considerada adequada tanto para as escolas cooperativas quanto para as não-cooperativas. A autonomia administrativa foi muito maior no novo sistema; nas escolas não-cooperativas inexistia autonomia até para resolver pequenos problemas. O processo decisório nas escolas cooperativas foi ágil e participativo; nas não-cooperativas havia pouco a decidir, devido à falta de autonomia administrativa. Assim, concluiu-se que as escolas cooperativas foram mais *eficientes* do que as não-cooperativas, uma vez que contaram com uma estrutura organizacional adequada, maior autonomia administrativa e um processo ágil e participativo.

Quanto à administração de recursos humanos. Nesse item, foram selecionados para avaliação os seguintes fatores: critérios de seleção, níveis de remuneração, benefícios e incentivos, relações interpessoais e programas de capacitação. Nas escolas cooperativas, o processo de seleção foi informal e pessoal, enquanto que nas não-cooperativas foi formal e impessoal. A remuneração dos professores das escolas não-cooperativas foi definida por plano de carreira elaborado pela prefeitura, e como incentivo constatou-se a gratificação por aperfeiçoamento, tempo de serviço e função de direção que exerciam. Nas escolas do novo sistema, os professores foram remunerados em níveis iguais ou superiores aos do sistema não-cooperativo. Quanto aos incentivos, o novo sistema não foi homogêneo, mas uma das sociedades estabeleceu diferenciação na remuneração dos cooperados para estimular o aperfeiçoamento e a capacitação dos profissionais. Constatou-se que a prefeitura não dava benefícios aos profissionais das escolas não-cooperativas: a assistência médica era suprida pelo INSS; o transporte até a zona rural somente era fornecido em virtude da distância das escolas; e a alimentação, quando efetuada na escola, utilizava-se dos gêneros da merenda escolar ou era custeada pelos professores. Nas escolas do sistema cooperativo, embora a concessão dos benefícios não se tenha generalizado, havia preocupação com a questão: uma sociedade contratou plano de assistência médica para os profissionais, custeado pela empresa, e pagava ainda o desconto da previdência social para os sócios, na categoria de autônomos.

As relações interpessoais não foram objeto de avaliação, uma vez que se necessitaria de tempo prolongado de convivência com os profissionais da rede municipal para perceber as variáveis que afetavam o clima organizacional. Os programas de capacitação foram estabelecidos pela prefeitura, sendo idênticos para ambos os sistemas. A avaliação comparativa da administração de recursos humanos limitou-se aos níveis de remuneração, benefícios e incentivos, concluindo-se que as escolas cooperativas foram mais *eficientes* do que as não-cooperativas, devido principalmente à autonomia para gerenciar esses fatores.

Quanto às instalações físicas. As escolas municipais de ambos os sistemas apresentavam, de maneira geral, excelentes condições físicas e de equipamentos. As diferenças podiam ser atribuídas a desgastes por maior tempo de uso e falta de investimentos nas escolas não-cooperativas. Considerando essa situação, esses fatores não foram incluídos na avaliação comparativa.

Quanto à efetividade do programa para a comunidade. Nesta categoria, foram avaliados os seguintes fatores: projetos especiais oferecidos aos alunos, consciência da

comunidade quanto ao patrimônio público, acompanhamento do rendimento escolar pelos pais, avaliação da escola pela comunidade, interação comunidade-escola e participação da sociedade na implementação da proposta. Projetos especiais eram atividades desenvolvidas com os alunos, fora do horário escolar, ou seja, no contraturno. Ambos os sistemas ofereciam esses projetos, mas as atividades foram mais efetivas nas escolas cooperativas, devido principalmente à disponibilidade de recursos, os quais eram repassados mensalmente, enquanto as não-cooperativas sofreram com a falta de recursos e o desinteresse da prefeitura em investir nas atividades. No que diz respeito à consciência da comunidade quanto ao patrimônio público, a complexidade das variáveis que interferem na questão não permitiu uma análise, colocando-se a questão para futura pesquisa. Quanto ao acompanhamento do rendimento escolar pelos pais, a análise, nas escolas cooperativas, baseou-se no sistema de acompanhamento e avaliação implementado pela Diretoria de Educação da prefeitura, constatando-se que as escolas promoveram cerca de três reuniões por bimestre e mais de 80% dos pais compareceram às mesmas. Nas escolas não-cooperativas não se contou com registro de presenças, mas os relatos evidenciaram a pequena participação dos pais.

Para perceber como a comunidade avaliava a escola cooperativa, utilizaram-se também os dados do sistema de acompanhamento e avaliação da prefeitura e as manifestações da comunidade durante seminário realizado para essa finalidade. Concluiu-se que mais de 90% dos pais consideravam o sistema cooperativo ótimo ou bom. As manifestações da comunidade, durante o seminário, foram unânimes quanto ao bom desempenho do novo sistema, destacando a melhoria substantiva dos seguintes aspectos: atendimento da comunidade, pais e alunos; interesse do professor pelos alunos; disponibilidade dos professores e da equipe técnico-pedagógica para atender aos alunos e pais; introdução dos projetos especiais; participação e interação da comunidade; atenção com o aluno-problema; merenda escolar; limpeza das dependências escolares; possibilidade de utilização das instalações pela comunidade.

Os relatos evidenciaram ainda que a interação comunidade-escola foi maior nas escolas cooperativas do que nas não-cooperativas.

Para avaliar a participação da sociedade na implementação da proposta de escola cooperativa, utilizaram-se os dados da pesquisa da Universidade Estadual de Maringá (UEM), concluindo-se que a prefeitura permitiu e facilitou a participação, através de reuniões e distribuição de nota de esclarecimento à sociedade. Os segmentos contrários à proposta organizaram-se e desencadearam diversas manifestações, inclusive impetrando ações judiciais para impedir a implantação do programa. Apesar das resistências, em grande parte lideradas pelo sindicato dos profissionais da educação e pelos adeptos de ideologias político-partidárias contrárias àquela adotada pelo governo municipal, o programa foi implementado. Após um ano de funcionamento, a pesquisa da UEM questionou as comunidades atendidas pelo sistema cooperativo sobre a continuidade do programa, sendo que 81% dos entrevistados afirmaram considerar o sistema bom e que deveria ser melhorado.

Além dessas conclusões da avaliação comparativa, a partir dos fatores/indicadores selecionados pelos segmentos, cabe ainda ressaltar os seguintes aspectos:

Relação aluno/professor. Em 1990, a relação aluno/professor na rede municipal de ensino de Maringá era de aproximadamente sete alunos/professor. Em 1992, quando cerca de 70% das escolas municipais passaram para o novo sistema, essa relação melhorou,

passando a ser de cerca de 11 alunos/professor. Notou-se, no entanto, que foi a adoção do novo sistema de gestão a responsável por essa melhoria, uma vez que nas escolas cooperativas a relação passou a ser de 12 alunos/professor, enquanto nas não-cooperativas, de oito alunos/professor. Mesmo assim, a relação está muito aquém dos padrões considerados razoáveis.

Implementação do programa. Segundo a percepção dos dirigentes do programa e dos profissionais que atuaram no mesmo, a constituição da personalidade jurídica sob a forma de cooperativa mostrou-se mais adequada aos propósitos do sistema do que as sociedades sem fins lucrativos.

Ficou claro também que, apesar dos cuidados na fase de planejamento, a idéia das escolas cooperativas sofreu grandes resistências. Os argumentos de resistência alicerçaram-se nas próprias justificativas do programa, que apresentaram um padrão dicotômico. À iniciativa privada foram atribuídos adjetivos como eficiente, ágil e racional, enquanto que ao serviço público, os de perdulário, ineficiente e sem agilidade, demonstrando uma visão restrita e linear de administração. Formas inadequadas de gestão tanto podem estar presentes no serviço público como na empresa privada. A grande diferença é que, na administração pública, o ônus desse prejuízo é repartido com toda a sociedade, enquanto que na iniciativa privada, repartido entre os acionistas, quotistas ou sócios da organização, só indiretamente afeta a sociedade.

Esse padrão dicotômico propiciou o conflito permanente, dificultando a implementação do programa. Grande parte do tempo e dos recursos disponíveis foram utilizados para debelar as resistências, quando poderiam ter sido carreados para alcançar um melhor desempenho em toda a rede municipal de ensino. Por outro lado, essas mesmas resistências deram ensejo à introdução de algumas medidas inéditas para a participação da sociedade no processo decisório de política pública, como a avaliação da qualidade dos serviços educacionais pelos pais e a instalação de um fórum permanente em defesa do ensino público em Maringá.

Apesar disso, tem-se um longo caminho a percorrer antes de alcançar o estado de cidadania. A implementação do programa, em 1991, e sua descontinuidade no governo seguinte refletem muito bem que o Executivo continua a ser o “dono do poder”, como escreveu Raimundo Faoro há duas décadas.

Para aqueles que pretendem inovar a educação brasileira, deve-se alertar que as condições extremamente favoráveis do município de Maringá em muito contribuíram para o êxito do programa. Seria uma temeridade querer generalizar o modelo para outros municípios, cujas condições sociais, econômicas e políticas não se assemelhem às de Maringá.

Para finalizar, destaca-se que o Programa de Escolas Cooperativas, descrito e avaliado na pesquisa, mostrou-se uma alternativa viável de descentralização da área educacional, reforçando ou mantendo a qualidade do ensino, sem caracterizar-se como um processo de privatização. As precárias condições do ensino brasileiro são do conhecimento público e ocupam atualmente espaços significativos na mídia. A experiência de Maringá, onde o poder público privilegiou a educação e conseguiu implementar um programa relevante, demonstra a possibilidade de reverter a situação atual. Basta ter vontade política e atender, prioritariamente, as expectativas e necessidades dos cidadãos-beneficiários.