

## Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil

---

Andréa Barbosa Gouveia

---

### Resumo

Discute a pertinência de caracterizar as disputas no campo da política educacional a partir do binômio direita e esquerda. Procura-se argumentar que este binômio pode sintetizar propostas antagônicas de educação que disputam a direção das políticas governamentais em curso. O reconhecimento dos antagonismos pode ser um instrumento para a compreensão das ações governamentais, pela percepção de que, na arena institucional, os partidos relacionam-se com propostas antagônicas ao seu campo e constroem políticas que incorporam demandas de direita e de esquerda. Para isto, apresenta uma revisão da bibliografia sobre os partidos políticos no Brasil e uma revisão acerca das análises de propostas de política educacional pós-ditadura militar. A partir dessa revisão construiu-se uma matriz que pretende sintetizar as disputas educacionais nos âmbitos das políticas de acesso, gestão e financiamento da educação.

Palavras-chave: educação, partidos políticos, direita e esquerda.

---

### **Abstract**

#### ***Left-wing and Right-wing in Educational Policy: Democracy, Political Parties and Disputes among the Municipal Public Administration in Brazil***

*This article discusses the pertinence of characterizing the dispute in education policies from the binomial right-wing and left-wing. One argues that this binomial can synthesize opposite propositions in education, which disputes the direction of actual public government policies. The recognition of oppositions can be an instrument for understanding government actions, by recognizing that political parties, in the institutional arena, are related to opposite proposals and they build policies that includes the demand from the right-wing and the left-wing. Therefore, it presents a review of the bibliography of political parties in Brazil and a review of the analyses of education policy proposals after military dictatorship. From this review, one built a matrix that synthesizes the education policies disputes in the scope of education access, management and financing.*

*Key words: education, political parties, right-wing and left-wing.*

---

### **Direita e esquerda: algumas anotações sobre os conceitos**

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

No viés institucional estarão análises acerca da ação dos partidos nas arenas clássicas da democracia representativa com ênfase especial na ação no interior do parlamento e na formação de coalizões para governar (Limongi, Figueiredo, 1995, 2005; Rodrigues, 2002; Couto, Abrucio, 2003); nestes casos, esquerda e direita são rótulos para diferenciar os partidos a partir da sua auto-representação ou da percepção da opinião pública sobre eles. Uma segunda forma de abordar a questão poderia ser entendida como mais substantiva, e, neste caso, a busca pela correlação positiva entre partido e referencial ideológico tem diferentes desdobramentos possíveis; neste viés, uma forma seria classista, tendo na posição econômica, ainda que não só nela, o eixo central de diferenciação (Gramsci, 1991), e outra seria a partir de critérios de ação política, tendo como vantagem o reconhecimento de divergências intraclasses (Bobbio, 2001).

De um ponto de vista classista, a diáde básica situa-se entre transformação social e conservação. Neste caso, à esquerda estão os movimentos ligados à classe trabalhadora, submetida à exploração

capitalista, que, por isso, têm a perspectiva de transformar a sociedade, enquanto à direita estão os movimentos ligados à burguesia, classe detentora dos meios de produção no capitalismo, que se articulam, portanto, na perspectiva da manutenção do sistema.

Desta perspectiva, a disputa entre diferentes partidos não se dá apenas no plano institucional, parlamentar, uma vez que os ideais de classe poderão estar em outras organizações que representam e divulgam o ideário hegemônico ou contra-hegemônico em cada momento histórico – é o caso de jornais, revistas, associações (Gramsci, 1991). Ou seja, a perspectiva de transformação social subentende a superação da sociedade de classes, cuja realização supõe que as instituições que representam as classes sejam superadas por uma nova forma de relação social.

Entretanto, em certo momento, os partidos tornaram-se historicamente necessários no contexto da disputa pela hegemonia; então, segundo as reflexões de Gramsci (1991), podemos falar em partidos quando estes atendem a três critérios fundamentais: aglutinar homens comuns que oferecem disciplina e fidelidade ao partido; capacidade de liderança perante os homens comuns; um elemento médio que garanta a unidade partidária pela sua direção intelectual e moral. Esse autor estava preocupado com a organização de partidos ligados à classe trabalhadora, mas não desconhecia que a organização, a disciplina e a mobilização constituem o movimento que dá organicidade a qualquer partido.

Atender a esses elementos, portanto, não diferencia esquerda e direita, mas interessa compreender o sentido específico que Gramsci dá à idéia de partido “ para ele, é preciso dar direção moral e intelectual para as massas –, quando se pensa um projeto político de transformação. Na perspectiva classista gramsciana, ser parte da classe trabalhadora não significa adotar um posicionamento ideológico de esquerda *a priori*, entretanto, é papel do partido político construir a adesão a um projeto de transformação. Nesse caso, inclusive, a organização dos partidos na diáde será diferenciada:

Quando um partido é progressista funciona “democraticamente” (no sentido de um centralismo democrático); quando o partido é reacionário funciona “burocraticamente” (no sentido de um centralismo burocrático). No segundo caso, o partido é puro executor, não deliberante: então é tecnicamente um órgão de política, e o seu nome de “partido político” é uma pura metáfora de caráter mitológico (Gramsci, 1991, p. 29).

Para o que nos interessa aqui, do ponto de vista classista, a diferenciação entre esquerda e direita pode tomar como critério, então, o reconhecimento da exploração capitalista, a perspectiva da transformação e a forma democrática de organização para essa transformação; do lado oposto estão a negação da exploração como problema intrínseco ao capitalismo, a perspectiva da manutenção do sistema e a forma burocrática de organização para manutenção do sistema.

Outra forma também preocupada em estabelecer as diferenças nos referenciais ideológicos sem ater-se apenas ao ponto de vista classista

tem como base a busca de identificação de outros critérios (Bobbio, 2001; Anderson, 2001), além da origem econômica, para identificar campos diferentes de ação política.

A discussão sobre a pertinência dos termos direita e esquerda é tema de um livro de 1994, publicado no Brasil em 2001, em que, diante da conjuntura eleitoral italiana, quando as posições de centro procuravam secundarizar a existência de diferenças entre extremos, Bobbio recolocava a discussão indicando a pertinência da diferenciação. Para construir a compreensão desses dois pólos, ele propõe dois critérios de diferenciação: a concepção de igualdade e a relação com a liberdade. Para ele, estes não são conceitos simétricos: “enquanto a liberdade é um *status* da pessoa, a igualdade indica uma relação entre dois ou mais entes” (Bobbio, 2001, p. 131); por isso, a posição perante quem está envolvido na relação de igualdade e sobre o que se pode reivindicar em nome da igualdade contribui para identificar os campos *direita* e *esquerda*, enquanto a relação com a idéia de liberdade permite identificar diferenças em cada um dos campos. Segundo esse autor, a distinção não é valorativa, ou seja, não se trata de julgar e prescrever o *bem* e o *mal*, mas de identificar as raízes do pensamento que justificam determinadas opções na ação política. Tal tipologia possibilita visualizar pólos intermediários entre os campos, especialmente os do centro (centro-direita e centro-esquerda), o que pode levar à compreensão de que há diferenças entre a ação política de direita e a de esquerda não pela busca de completa unidade de ação ou coerência absoluta, mas pela defesa de igualdade e liberdade de formas mais amplas ou mais restritas.

Do ponto de vista histórico, podem-se reconhecer na extrema direita posições autoritárias em que os ideais de liberdade, mesmo quando restrita à liberdade de mercado, são submetidos a uma moral conservadora (Apple, 2003) que tende a discriminar os diferentes; os casos extremos são aqueles citados por Bobbio, como o nazismo e o fascismo, mas têm na discriminação racial e de imigrantes, na discriminação de gênero e de orientação sexual e nos movimentos regionais separatistas atualizações históricas com a marca da negação da alteridade e da aceitação da violência como forma de dominação (Arendt, 1999). Já que apresentam negação da alteridade pela eliminação do pensamento divergente, as experiências históricas do leste europeu e da União Soviética fazem com que a posição de Bobbio sobre o fato de a extrema direita e a extrema esquerda terem em comum o autoritarismo pareça pertinente. Mas entre os pólos extremos estão os pontos intermediários que poderão iluminar a diferenciação com que se trabalhará neste artigo, uma vez que, na democracia brasileira contemporânea, as posições extremas não parecem ser focos centrais da disputa.

Assim, nos termos do que Bobbio chama de centro-direita encontra-se a defesa de que a liberdade e a igualdade jurídico-formal são realizadas no âmbito do mercado, com uma ênfase no individualismo e no consumo desigual como definidor de certa cidadania. No pólo oposto, a perspectiva de esquerda estaria caracterizada pela necessidade do controle do mercado

como condição para a geração de outra idéia de cidadania, sendo que esta pode derivar da intervenção do Estado na garantia de políticas públicas universais. Nos campos centro-direita e centro-esquerda, certamente, há disputas no que diz respeito tanto a como realizar o livre mercado e a autonomia do cidadão consumidor quanto a como realizar direitos universais via políticas estatais. Essas divergências estarão em pontos intermediários que geram quase um *continuum* entre direita e esquerda.

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

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

Para Przeworski (1989), a diferenciação à esquerda entre socialistas e socialdemocratas deveu-se, em grande medida, ao fato de, para a socialdemocracia, ser necessário aproveitar o espaço no sistema representativo para fazer avançar conquistas para os trabalhadores, o que, contraditoriamente, implicava amenizar o discurso de classe do projeto partidário. Assim, em nome de avançar por dentro do sistema capitalista, o projeto socialdemocrata é sintetizado por Przeworski (1989, p. 57):

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

Em síntese, trata-se de uma diferenciação intraclasse à esquerda que tem como desencadeador principal a participação na política institucional e a ocupação do espaço no Estado capitalista. O debate central aqui orienta-se pela preocupação com a política pública, portanto institucional, pós-ditadura militar, conseqüentemente, uma ação por dentro do Estado – desta forma, o recorte do limite à esquerda no campo da socialdemocracia pode ser pertinente.

## Direita e esquerda no Brasil

Antes ainda de passarmos à discussão propriamente institucional dos partidos brasileiros, caberia pensar as diferenciações entre direita e esquerda a partir dos critérios acima apresentados. Tomaremos aqui a caracterização de igualdade e liberdade nas pesquisas do campo da ciência política para ajudar a entender como os brasileiros compreendem essas questões e como avaliam o espectro político no País.

Pierucci (2000, p. 19), em uma pesquisa qualitativa que buscava o perfil dos eleitores ativistas nas campanhas para Jânio Quadros e Paulo Maluf, nos anos 80 em São Paulo, reafirmou a diferenciação dos campos ante a idéia de igualdade. Outro estudo, agora de Singer (2000), sobre o autopoicionamento dos eleitores quanto à identificação entre direita e esquerda, tomando como foco pesquisas de cultura política nas eleições de 1989 e 1994, problematizou o uso do critério da igualdade demonstrando que tal identificação do eleitor de direita com a recusa à igualdade não se confirma em *surveys* nacionais, pois neles a maioria se posiciona a favor da igualdade independentemente da posição política. Para o autor isto se deve ao fato de que,

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

Note-se que o autor não está negando que a questão da posição quanto à igualdade seja um elemento importante nesta discussão, apenas ele é insuficiente na realidade brasileira. Ao matizar-se um pouco mais o sentido mesmo de igualdade anunciado em tais *surveys*, observa-se que, no segundo estudo, as questões tinham relação direta com o problema da igualdade econômica (Singer, 2000, p. 146), de modo que a abordagem mais limitada da compreensão de mundo dos diferentes grupos sociais reduzia as nuances dos posicionamentos, resultando em uma reafirmação formal da idéia de igualdade.

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

A divisão, na realidade, se dá em torno da mudança dentro da ordem ou contra a ordem, resultando em instabilidade. O público de direita pretende uma mudança por intermédio da autoridade do Estado e, por isso, quer reforçá-lo, ao passo que o público de esquerda está ligado à

idéia de uma mudança a partir da mobilização social e, por isso, contesta a autoridade repressiva do Estado sobre os movimentos sociais (Singer, 2000, p. 150).

Tem sido usual a direita defender a secundarização do Estado, de forma que a citação parece contradizer a definição mais típica com a direita buscando reforçar a autoridade do Estado, como se isso colocasse neste campo uma defesa do poder público em contraposição ao privado. Entretanto, parece que tal relação não é antagônica se se compreender que a questão aqui é a da autoridade do Estado ante a manutenção da ordem, no sentido exato de impedir o dissenso (Oliveira, 1999) e, portanto, a reivindicação de ampliação de direitos. Tal ação coaduna-se com a idéia de um Estado forte para manter a ordem social, num sentido muito mais de coerção.

Parece possível que essa postura da idéia de ordem se aproxime da díade liberdade–autoridade que compõe o segundo critério proposto por Bobbio (2001, p. 131), pois, para a direita, tem-se o reforço da autoridade do Estado como forma de mudar dentro da ordem, concepção que se conecta com a idéia de uma liberdade formal diante da lei. Já a ênfase no controle sobre a autoridade do Estado e um apego às formas de mudança com base social mobilizada estão situados mais à esquerda. Neste sentido, no debate sobre a formulação e a execução da política pública, três aspectos devem pesar: 1) quanto, por exemplo, em projetos de governo, a perspectiva de participação é proposta; 2) quem pode participar; e, 3) que instrumentos existem para a sua concretização. Ao se considerar o exposto até aqui, um critério para identificar projetos de esquerda e de direita é a possibilidade de participação e a amplitude da participação presentes nas gestões públicas.

### **Partidos no Brasil: entre a direita e a esquerda**

No campo da ciência política, especialmente nas análises institucionais, há uma ampla pesquisa sobre a atuação dos partidos brasileiros buscando caracterizá-los no espectro direita/esquerda pós-ditadura militar. Parece interessante, além da definição ampla sobre direita e esquerda anteriormente apresentada, procurar nesses estudos caracterizar os maiores partidos brasileiros atualmente.

Para Rodrigues (2002), os estudos têm sido bastante incisivos em demonstrar a fragilidade do sistema de partidos no Brasil, devido ao seu elevado número, à descontinuidade na existência dos partidos, à falta de fidelidade partidária e de consistência ideológica, articulada ao individualismo dos políticos. Entretanto, há características que possibilitam argumentar em favor da consistência da vida partidária nacional, dentre as quais o autor destaca quatro: 1) a “lógica das coligações partidárias”, que, segundo ele, “não são tão aleatórias como habitualmente se tende a crer” (Rodrigues, 2002, p. 39); 2) o fenômeno das migrações partidárias,

que, na maioria dos casos, se faz em alinhamentos majoritários que “correspondem aos cortes clássicos entre esquerda e direita” (p. 40), no caso dos estudos na Câmara dos Deputados; 3) a organização partidária, abordada no estudo de Ames (apud Rodrigues, 2002) quanto à importância da organização local sobre os resultados eleitorais para a presidência da República no Brasil; 4) a própria disciplina partidária, que exerceu “forte coesão e um posicionamento programático consistente” quando considerado o período de 1989 a 1998 na Câmara dos Deputados, conforme demonstraram os estudos de Limongi e Figueiredo (1995), na contramão dos estudos anteriores. Quanto a este último aspecto, vale destacar:

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

Dadas essas perspectivas mais pessimistas ou mais otimistas em relação ao sistema de partidos, o trabalho de Rodrigues debruça-se sobre o perfil ocupacional da Câmara dos Deputados na 51ª legislatura, de 1999 a 2003, buscando caracterizar a origem dos deputados e sua localização entre a direita e a esquerda. Quanto aos seis maiores partidos no Congresso na legislatura iniciada em 1999, segundo Rodrigues (2002, p. 51), “a definição do PPB e do PFL como partidos de direita, do PMDB e do PSDB como partidos de centro e do PDT e do PT como partidos de esquerda é a que tem sido adotada mais recentemente por quase todos os pesquisadores brasileiros e brasilianistas”. Assim, entre outras questões, Rodrigues concluiu haver forte relação entre ocupação e posição na distribuição dos partidos entre direita e esquerda na composição da Câmara dos Deputados, nos seguintes termos:

No conjunto, a distribuição das profissões/ocupações, ou dos segmentos de classe social ou de frações de classe – como se quiser –, encontrada nas bancadas partidárias coincide com a relação clássica entre posição social e ocupação política: 1) Alta proporção de empresários na direita, menor proporção no centro e quase inexistente na esquerda. 2) Alta proporção de deputados que exerceram profissões liberais e intelectuais nos três blocos, embora um pouco mais elevada no do centro e principalmente no da esquerda. 3) Forte presença de professores nos partidos de esquerda, e mais fraca entre os partidos de centro e de direita. 4) Muitos funcionários das altas administrações públicas dos Estados e da União nos partidos de direita e centro. 5) Proporção de trabalhadores manuais e empregados não manuais no interior das bancadas dos partidos de esquerda muito mais elevada do que a encontrada nos partidos de direita e centro (Rodrigues, 2002, p. 64).

Tais características de composição da Câmara dos Deputados não autorizam nenhuma conclusão sobre os ocupantes de outros cargos

públicos por esses partidos; isto implicaria estudo similar para bancadas estaduais e municipais, assim como para os executivos. Entretanto, o que se pretende não é nenhuma generalização do perfil dos políticos individualmente, mas chamar a atenção para o fato de que há no pensamento social brasileiro (Pierucci, 2000; Singer, 2000) certo consenso sobre a possibilidade de reconhecer posições de esquerda e de direita e que partidos estão distribuídos entre esses pontos (Lamounier, 1989; Rodrigues, 2002).

### **A disputa de projetos no âmbito da política educacional**

Parte-se aqui da premissa de que a produção da política pública em educação tem também uma disputa entre progressistas e conservadores. Entende-se que tais disputas podem contribuir para a caracterização de posições de direita e de esquerda acerca da política educacional. Ainda que tais expressões não sejam correntes na área, a tensão entre projetos educacionais divergentes é corrente. Autores com recortes muito diferentes no campo educacional apresentam propostas de polarização de projetos educacionais.

Sander (2005), ao discutir a produção acerca da política educacional, informa que as análises têm sido enfáticas no reconhecimento de duas vertentes para analisar o “campo da política e do governo da educação” e sintetiza essas vertentes como um enfoque produtivo, articulado com o mercado, e outro democrático, voltado para a cidadania. Esta polarização entre mercado e cidadania pode ter desdobramentos tanto na concepção de educação a ser ofertada para a população, em termos de projeto pedagógico restrito ao treinamento profissional ou articulado à emancipação dos sujeitos, quanto em termos de modelo de provimento de educação como mercadoria a ser oferecida por agentes privados que competem entre si na busca de alunos ou um provimento universal como condição de cidadania.

Esses desdobramentos têm diferentes possibilidades de análise na literatura educacional, e um primeiro exemplo pode ser o dos estudos sobre o papel do Estado na oferta escolar, em especial no que se refere às implicações da reforma do aparelho do Estado na produção de políticas educacionais. Peroni (2003, p. 181) estudou as implicações do projeto de reforma do Estado na política educacional e seus desdobramentos em experiências municipais considerando os casos de Campo Grande e Porto Alegre, e, ao discutir a política de descentralização, concluiu que “o conteúdo da descentralização é construído no embate entre forças que defendem projetos de sociedade e de educação antagônicos”. Tais projetos antagônicos entre as administrações municipais foram sintetizados pela autora nos seguintes termos: de um lado, uma perspectiva gerencial, em que se expressavam, nas políticas de Campo Grande, a descentralização do financiamento e a busca de uma administração gerencial referenciada no mercado e na proposta do Ministério da Administração e Reforma do

Estado (Mare); de outro lado, uma perspectiva de resistência foi identificada em Porto Alegre, onde “a proposta de descentralização que se verificou foi justamente a negada pelo Mare, qual seja, a participação da população na gestão pública e no controle social” (Peroni, 2003, p. 181).

Na mesma direção de uma avaliação dos efeitos das alterações no funcionamento e na concepção do Estado nacional e seus desdobramentos nos sistemas de ensino, Adrião (2006a) discute a reforma educacional na rede estadual paulista nos anos 1990. A autora não definiu casos divergentes para comparar, mas, para discutir a reforma paulista, tomou como parâmetro as concepções acerca da autonomia da escola, da descentralização das políticas e da participação, cunhados nos anos 1980, sob a égide da democratização, demonstrando que tais conceitos foram ressignificados ao longo dos anos 1990 e como eles tiveram expressão no caso de São Paulo. Quanto à dualidade na possibilidade de articulação entre autonomia e descentralização, afirma a autora:

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

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

Se, na década anterior, os discursos educacionais entendiam a participação como a ampliação e a diferenciação de agentes e instâncias decisórias, mesmo que limitadas à esfera escolar, os discursos “participacionistas” da década de 1990 alteram a natureza da participação e o caráter atribuído aos agentes extra-escolares na gestão da escola e da educação. [...] Diferentemente da idéia de participação na construção coletiva do projeto pedagógico da “sua” escola, ou seja, da idéia de inclusão dos usuários na definição dos rumos dessa escola e, portanto, da avaliação de seus resultados por meio de um acompanhamento dos processos, a posição reservada aos usuários diretos da escola pública, como clientes de qualquer serviço, é a de avaliador externo de um serviço que adquiriu, a partir de padrões que não construíram, mas que lhes foram fornecidos por meio da possibilidade de aferir comparativamente os resultados entre escolas (Adrião, 2006a, p. 77-79).

Além da análise da reforma do Estado e seus efeitos na execução da política educacional, também há polarizações em temáticas específicas do campo educacional – por exemplo, no caso das políticas de avaliação dos sistemas educacionais, conforme analisado por Almerindo Afonso (2002). Neste caso, o autor contrapõe um modelo emancipador a um modelo regulador que emerge das reformas

educacionais recentes em diferentes países e redimensiona a ação do Estado a partir do mercado. A esse Estado avaliador o autor contrapõe a necessidade da retomada de uma perspectiva de avaliação formativa que se sustente na lógica da emancipação como projeto social e, conseqüentemente, educativo.

Essa articulação entre projeto social e projeto educativo e a tensão entre concepções divergentes para tais projetos estavam indicadas, também, por Vítor Paro (1996) na análise acerca da administração escolar. Neste caso, o autor não tomava a expressão de uma política específica, mas a compreensão da natureza da administração escolar que precisava ser apreendida de forma articulada ao fenômeno educativo e não à administração em geral. Para ele, a tensão estaria entre o caráter conservador e o transformador da administração.

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

Também, a polarização será expressa por meio dos termos direita e esquerda devido aos argumentos da pertinência dessa terminologia para a compreensão da ação de governos escolhidos entre partidos competitivos nas regras da democracia brasileira e que se distribuem num *continuum* direita e esquerda.

A retomada da disputa política pós-ditadura colocou em curso inovações na política educacional: primeiramente no âmbito das gestões estaduais eleitas no início da década de 1980; em seguida, no âmbito municipal, inicialmente em pequenos municípios, como analisa Cunha (1995), e, depois, em capitais importantes, a exemplo de São Paulo na gestão de Luiza Erundina, que teve Paulo Freire como Secretário de Educação, e de Porto Alegre, onde a eleição do Partido dos Trabalhadores capitaneia inovações em diversos âmbitos da gestão pública. Dessas experiências resultaram determinadas proposições acerca de como fazer política pública educacional que podem ser caracterizadas como um campo de esquerda, do mesmo modo que as reformas educacionais dos anos 1990 colocaram em ação estratégias articuladas a uma agenda internacional que podem ser caracterizadas como um campo de direita na política educacional. Essas proposições disputam espaços nos corações e mentes da comunidade educacional e têm resultado em arranjos peculiares nas milhares de administrações brasileiras. O Quadro 1 procura sintetizar os principais âmbitos das disputas de projeto que podem caracterizar o que é falar em direita e esquerda no campo educacional.

**Quadro 1 – Características da política educacional em dois eixos: direita e esquerda**

Âmbitos	Desdobramentos	Esquerda Perspectiva democrática	Direita Perspectiva gerencial
Pressupostos para política educacional		Educação articulada à transformação.	Educação articulada à formação para a sociedade existente.
		Política educacional articulada à idéia de direito social e de atendimento das necessidades de todos.	Política educacional articulada à idéia de direito social e de oferta de oportunidades segundo as habilidades de cada um.
Acesso e permanência	Condições básicas	Igualdade de condições de oferta para o conjunto da população.	Respeito às necessidades e escolhas, seja dos estudantes, seja das famílias.
	Educação Infantil	Universalização a partir do direito das crianças.	Atendimento da demanda com ênfase em parcerias e na assistência às famílias carentes.
	Ensino fundamental	Universalização do atendimento como direito de todos.	Universalização de oportunidades segundo a necessidade de cada um.
	EJA	Compromisso social: envolvimento de segmentos organizados da comunidade.	Segundo a demanda: a distância. Envolvimento da comunidade na captação de recursos e na execução de projetos.
	Educação especial (inclusão)	Inclusão com um modelo universal sob responsabilidade do poder público.	Atendimento filantrópico.
Gestão	Mecanismos de gestão	Democrática e participativa, ênfase na organização de conselhos no sistema e na escola.	Gerencial com ou sem participação.
	Papel da comunidade escolar	Participar nas deliberações.	Participar na administração.
	Avaliação	Formativa, processual, nas instituições como parte do processo pedagógico.	Mecanismo de regulação do sistema educacional.
Financiamento da Educação	Posição quanto ao investimento	Ênfase no investimento social e na ampliação de recursos.	Ênfase na economia de recursos e na idéia de que é suficiente melhorar a gestão dos recursos.
	Políticas de recursos	Aumento de investimento em profissionais da educação.	Aumento de investimento em serviços de terceiros.
	Recursos na escola	Repasse de recursos articulado ao projeto pedagógico e a critérios de promoção da igualdade de condições de oferta.	Repasse de recursos articulado à economia de recursos e a critérios de eficiência.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Inicialmente, observe-se que as concepções de educação e de justiça estão na base das escolhas para as diferentes formas de garantir a política pública de educação, assim como as políticas públicas em geral. Políticas de esquerda podem ser proclamadas justas tanto quanto as de direita, se se compreender que idéia de justiça sustenta cada extremo.

Quanto à concepção de educação, para a esquerda ela se articula com a idéia de transformação social e de emancipação humana; tal perspectiva sustenta-se, em ampla análise, da expropriação a que o conjunto dos homens está submetido pelo sistema capitalista (Gramsci, 1978). Esta expropriação decorre da submissão ao trabalho num sistema centrado na produção de mercadorias e na usurpação da mais valia, e é ainda mais desumanizante para aqueles que ficam à margem, em situações de pobreza extrema. A escola, neste contexto, pode assumir um papel ativo na transformação social, desde que “consiga levar as massas trabalhadoras a se apropriarem do saber historicamente acumulado e a desenvolverem a consciência crítica da realidade em que se encontram” (Paro, 1996, p. 149); para isso, ela precisa colocar sua forma e seu conteúdo a serviço dessa transformação. De certa forma, a realização desse ideal de educação só é plenamente possível em uma sociedade que supere a condição de exploração e de exclusão; ainda assim, a educação é um espaço de formação para a inserção social e para o desenvolvimento da compreensão dessa estrutura social com vista à sua superação.

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

Quanto à questão do critério de justiça, há sempre a necessidade de uma definição substantiva do que é socialmente justo (Figueiredo, 1997). Tal definição tanto pode derivar de perspectivas pautadas no mérito, que, historicamente, sustentaram políticas conservadoras em que a ação do Estado é de compensação ou de filantropia, quanto de perspectivas pautadas na necessidade, que igualmente sustentaram as experiências de Estado providência, especialmente da socialdemocracia européia.

O primeiro âmbito considerado na política educacional situa o desafio de prover o acesso e a permanência das crianças na escola, e o desdobramento disso implica condições básicas para esse acesso, por exemplo, à escola obrigatória (ensino fundamental), à educação infantil, ao atendimento à educação de jovens e adultos e à educação de pessoas com necessidades educativas especiais.<sup>1</sup>

Como condição básica entende-se aqui, num modelo à esquerda, a oferta de vagas públicas que pressuponha universalidade e igualdade; assim, tem-se a ampliação de vagas em escolas públicas diretas mantidas plenamente pelo Estado. No pólo à direita, as últimas décadas apresentam

---

<sup>1</sup> Este artigo está articulado com a pesquisa acerca da política educacional nos municípios brasileiros, por isso o acesso será discutido a partir das etapas da educação básica de responsabilidade municipal.

uma série de alternativas em que a oferta pública se combina com as formas de escolha das famílias, por exemplo, nas políticas de *charter schools* e *vouchers*. Krawczyk (2005) descreve essas modalidades ao discutir as reformas na América Latina na década de 1990, caracterizando-as como formas de privatização da educação. No caso brasileiro, ainda que não com essas denominações, exemplos dessa mudança no caráter da oferta da escola também estão presentes. No caso do ensino obrigatório, as experiências são mais efêmeras. Um caso emblemático é o de Maringá, no Estado do Paraná, com as Escolas Cooperativas, implantadas em 1991 e 1992 e revogadas em seguida por decisão judicial. Esse modelo consistia na contratação de empresas organizadas por professores, as quais receberiam a infra-estrutura e um custo/aluno para manutenção (Dias, 1995, p. 10).

Se no ensino fundamental as experiências são efêmeras, no atendimento à educação infantil a solução da oferta com subsídio do Estado e gestão privada é muito comum. Soczek (2006), por exemplo, resgata a história do atendimento às crianças em Curitiba destacando o formato da expansão mediante a subvenção social pública às associações e famílias em programas do início da década de 1980 denominados “Creches da vizinhança” e “Mãe solidária”. O primeiro consistia em convênio com entidades – como as associações de moradores – para a manutenção de creches, e o segundo, em remuneração de mães que pudessem ceder o espaço de suas casas e cuidar das crianças da comunidade. Já no final da década de 1980, a autora destaca outras iniciativas:

Também em 1989 foi criado o Programa Vale-Creche. Por meio de convênios firmados entre as empresas de Curitiba e o Provopar Municipal houve a possibilidade de ofertar vagas nas creches oficiais e comunitárias a serem utilizadas por filhos dos funcionários dessas empresas. Através do carnê Vale-Creche, as empresas de Curitiba definem o número de vagas e a duração do convênio a ser firmado com o Provopar Municipal e realizam pagamentos mensais que serão dedutíveis do imposto de renda (Curitiba, 1992, p. 55, apud Soczek, 2006, p. 52).

Essa não é uma situação localizada, pois, em estudo sobre o processo de municipalização em São Paulo, Adrião (2006) destacou a opção do município de Piracicaba, como saída para o atendimento da demanda de crianças para esta etapa da educação básica, pela oferta de vagas em parceria com instituições privadas. E, na regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb – Lei nº 11.494/2007), a incorporação da contagem das matrículas em creches conveniadas para a distribuição da receita do Fundo em cada Estado parece ser uma evidência ainda mais forte da expansão de um atendimento não estatal na educação infantil brasileira.

Subvencionar entidades comunitárias tem sido uma estratégia de ampliação de vagas utilizada por governos de todos os matizes partidários no Brasil. Ainda que à esquerda do espectro político tal prática seja

adotada, compreende-se aqui que essa estratégia corresponde a uma tese de direita, pois, em geral, está associada à falta de recursos para o provimento direto das vagas em estabelecimentos públicos. Na literatura recente ou nas experiências divulgadas, não foram encontrados argumentos quanto à pertinência da realização de convênios por razões pedagógicas ou de estratégia de autogestão comunitária, argumentos esses que poderiam aproximar-se de teses desestatizantes à esquerda.

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

Reivindica o fortalecimento dos sistemas públicos de educação, de saúde e de assistência social que seja capaz de garantir não só qualidade educacional, mas também qualidade em atendimentos clínicos que são necessários a diversas deficiências [...] postula-se também assistência social que garanta os direitos fundamentais, como empregabilidade, renda mínima, urbanização dos espaços de moradia, através de políticas públicas, com ações específicas e pontuais nas áreas da população que se encontram desprovidas destes direitos (Miranda, 2001, p. 2).

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

Essa confusão entre público e privado decorre da própria ação do Estado, que tem priorizado a expansão do atendimento pela subvenção social da rede de organizações não-governamentais; ainda que isto pareça uma contradição, são recursos públicos que financiam, mediante convênios, a gestão privada do atendimento nesta área. Miranda (1997, p. 13), ao analisar as políticas de educação especial no Estado do Paraná, observa que, além dos problemas de reprodução de clientelismo no acesso aos recursos – que contribui para a manutenção de redes de trocas de favores com políticos conservadores, mesmo quando a subvenção se faz de forma legítima –, essas políticas enfrentam o problema de subvalorização dos custos, o que acaba, ao final, onerando o usuário do serviço.

Outro espaço onde essa disputa se coloca – e tampouco o debate é fácil – é na educação de jovens e adultos (EJA), cujo cenário é mais complexo ainda, visto que é a própria esquerda quem tem toda uma história de articular mobilização social e escolarização. São inúmeras as experiências municipais de implementação do *Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos* (Arelaro, Kruppa, 2002; Beauchamp, 2004) e de ampliação do atendimento de jovens e adultos sem escolarização pela via do envolvimento dos movimentos organizados com voluntários ou com tutores pagos pelo poder público, ainda que não contratados como professores. Este formato sustenta-se em todo um debate acerca da educação popular e da crítica à escola excludente, que não se relaciona com a realidade do aluno marcado pelo insucesso e pela exclusão social.

Por outro lado, também à direita, o formato mobilizador de organizações não-governamentais para a tarefa de superar o analfabetismo no Brasil se apresentou e difundiu, por exemplo, no programa Alfabetização Solidária, que, segundo Barreyro (2007), constituiu uma forma de terceirização da alfabetização de adultos envolvendo instituições de ensino superior e entidades comunitárias, leigas e confessionais na formação de turmas para alfabetização com financiamento público e privado.

Não é possível aqui aprofundar cada um dos elementos de políticas tão diferenciadas e com muitas especificidades; o que se pretende é chamar a atenção para o fato de que, especialmente na EJA, apenas a forma de acesso é insuficiente para caracterizar propostas de esquerda e de direita. Ainda que nas outras áreas também seja insuficiente, a marca vaga pública *versus* subvenção social para garantia do acesso à escola nas outras etapas ou modalidades da educação básica corresponde às teses de esquerda *versus* teses de direita, mesmo que, na realidade, a caracterização destes extremos já esteja bastante borrada.

Para caracterizar os desdobramentos das políticas de gestão, é conveniente, em primeiro lugar, observar como os diferentes procedimentos são propostos, e, em seguida, no leque de possibilidades disponíveis, quais instâncias de gestão são priorizadas e como elas são articuladas; depois, quando a comunidade escolar (pais, professores, alunos, funcionários) é chamada a participar, cabe considerar onde está a ênfase da participação: no controle social sobre a escola e na definição dos rumos da política educacional – o que chamaremos aqui de deliberação – ou na participação em ações pontuais que têm relação com a administração ou execução de tarefas – o que chamaremos aqui de participação na administração, ou participação subordinada.<sup>2</sup>

De um lado, a participação na deliberação delimita uma forma de articulação entre os diferentes atores – no sistema educacional ou na escola – que permite a tomada de decisões sobre questões substantivas e a circulação de informação suficiente para que, ao tomar parte em conselhos e similares, os pais, professores e gestores possam construir posições por meio do debate racional. Por fim, a consideração do nível de descentralização do sistema educacional brasileiro e da possibilidade de instituição de sistemas municipais de ensino, prevista na Lei nº 9.394/96

<sup>2</sup> Para essa diferenciação entre administração e deliberação, toma-se a idéia de participação na deliberação a partir do sentido dado por Avritzer (2000, p. 43-44) ao conceito de democracia deliberativa.

(Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), reforçou a experimentação de formas alternativas de gestão da coisa pública em muitos municípios.

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

A perspectiva de participação subordinada – mais restrita à administração da escola – tem sido a tônica das propostas à direita do projeto educacional; o problema é que, neste caso, se entrelaçam as questões da ênfase na escola como espaço de solução dos problemas educacionais e saídas via adoção de práticas de mercado, como a competição entre escolas, sob a justificativa de maior satisfação dos usuários. O campo da gestão aparece então como um grande borrão, em que autonomia, participação, democracia e cidadania apresentam-se em discursos muito divergentes e passam a exigir muitas adjetivações, para que as propostas possam ser diferenciadas.

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

A permanência, nas diferentes experiências e nos discursos à esquerda do espectro político, de propostas para a realização do princípio da gestão democrática – por meio de conselhos no âmbito da escola e do sistema, de conferências deliberativas sobre a política educacional e de processos de eleição de dirigentes – articula a experiência associativa no campo educacional à necessária defesa republicana da ordem pública. Aqui a participação é tomada como participação no poder de decidir, e, neste caso, é resultado de disputa e de conquista de parcela do poder que estava no Estado e que é dividido com a sociedade civil. Certamente isso se dá como resultado de litígios e não como concessão (Telles, 1994).

O confronto de idéias no espaço público do campo educacional se expressa no encontro – em diferentes espaços de participação –, de sujeitos que têm interesses divergentes no âmbito da vida imediata: pais, alunos, professores, dirigentes municipais, comunidade do entorno da escola, movimentos sociais, etc. Esses sujeitos vivem a experiência educacional a partir de pontos diferentes e, portanto, a democratização da vida escolar pode fazer dessa a primeira experiência republicana, em que os interesses particulares de cada segmento precisam, em determinados momentos,

ser submetidos a opções coletivas pautadas na realização da justiça social e do interesse público.

A exemplaridade dessa perspectiva à esquerda no campo educacional pode ser identificada na afirmação de Paulo Freire (2000, p. 74-75) acerca de sua experiência na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo:

Era preciso [...] democratizar o poder, reconhecer o direito de voz aos alunos, às professoras, diminuir o poder pessoal das diretoras, criar instâncias novas de poder com os Conselhos de Escola, deliberativos e não apenas consultivos [...]. Era preciso, pois, democratizar a Secretaria. Descentralizar decisões. Era necessário inaugurar um governo colegiado que limitasse o poder do Secretário. [...] uma escola que, sendo pública, pretenda ir tornando-se popular, demanda estruturas leves, disponíveis à mudança, descentralizadas, que viabilizem, com rapidez e eficiência, a ação governamental.

À direita, as idéias de integração da comunidade, participação e autonomia das escolas também se apresentam, porém num sentido mais executivo e, no limite, no âmbito da realização de interesses privados, com forte investimento na figura do diretor da escola como empreendedor que deve motivar o grupo para resolver seus próprios problemas (Luck, 2006). Não se trata mais de dar voz aos diferentes segmentos para a explicitação de divergências no espaço público com vista à democratização das relações sociais, mas de mobilizar talentos individuais para o sucesso da gestão da escola; ainda que isso possa levar a algumas melhorias pontuais, também implica a ausência de preocupação com o modelo de sociedade em que a escola se insere. Trata-se de uma perspectiva que toma diversos atributos do mercado, tendo como fundamento a competição para o incremento da gestão educacional e a busca de resultados.

Essa ênfase na gestão via controle do desempenho e dos resultados é encontrada no Brasil em experiências municipais recentes, como a de Teresina (2007),<sup>3</sup> conforme notícia da própria prefeitura, transcrita abaixo:

A classificação das escolas por *ranking* começou em 2002, com a Lei Municipal nº 3.089, de 18 de abril de 2002. O *ranking* é um desdobramento da política de avaliação institucional, iniciada em 1995, com a realização da primeira avaliação de Rede. As escolas são classificadas a partir dos resultados de avaliação de três indicadores: taxa de distorção idade/série, taxa de evasão e taxa de aprovação das escolas. Antes as escolas eram assim classificadas em categorias de "A" a "E", e os professores, que efetivamente atuavam nessas escolas, passaram a receber uma gratificação de desempenho escolar conforme a classificação da escola.

Dada essa articulação da gestão com o financiamento e o desempenho dos profissionais da educação, cabe passar a outro desdobramento da política educacional: o financiamento da educação.

Quanto ao financiamento, em termos gerais, podemos indicar que à direita encontra-se uma ênfase na economia de recursos e na tese de que o que é preciso melhorar é apenas a gestão dos recursos, uma vez que estes já são suficientes. A forma da gestão do recurso coincide com um

<sup>3</sup> Teresina é administrada pelo PSDB.

enxugamento do Estado; por isso, entre as características de uso dos recursos, têm-se um aumento no investimento em serviços de terceiros e a descentralização de recursos, com repasse para as unidades escolares públicas ou privadas articulado à economia de recursos e a critérios de eficiência.

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

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

Quanto à aplicação geral dos recursos para a educação, é consenso entre diferentes matizes de pesquisadores desse tema de que há ainda muito a se avançar em termos da adequada aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil; entretanto, há divergência quanto a se os problemas se encerram aí, na gestão do recurso, ou estão também na quantidade de recursos. Barjas Negri (1997, p. 11) argumenta em favor da primeira perspectiva:

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

No sentido oposto está a avaliação dos gastos em educação feita pelo Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação constituído no Inep em 2003:

É importante ressaltar também que, embora o potencial mínimo de recursos para a educação indicado na Tabela 2 (4,44% do PIB) não esteja muito distante daquele dos países ricos (a média da OCDE é de 4,9% do PIB), como o nosso PIB é muito inferior, o resultado é um valor disponível por aluno muito pequeno (Inep, 2003, p. 7).

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

Considerando dados de 1998 para o ensino fundamental, frente a um gasto médio de R\$ 670,00/aluno-ano no Brasil, esse valor era de R\$ 401,00/aluno-ano no Maranhão, enquanto no Rio de Janeiro era de R\$ 877,00/aluno-ano. Esta discrepância mostra a necessidade inadiável da União cumprir o seu papel de reduzir o impacto das desigualdades regionais (Inep, 2003, p. 7).

Mesmo com a recente aprovação do Fundeb, as estimativas do Ministério da Educação quanto ao recurso disponível por aluno para 2007 variaram, no caso das séries iniciais urbanas<sup>4</sup> do ensino fundamental, entre R\$ 946,29 na Bahia (inclusive com a complementação da União) e R\$ 2.242,58 em Roraima, um patamar muito semelhante à desigualdade entre os entes da Federação indicada no relatório do Grupo de Trabalho. Nesse quadro, uma perspectiva de esquerda em educação tem que, necessariamente, ampliar os recursos para educação.

Quanto à forma de aplicação dos recursos, a questão do recurso-aluno-disponível *versus* custo-aluno-qualidade é um debate profícuo, ainda que, de fato, não se tenham experiências que possibilitem a observação de política educacional que tome o custo-aluno-qualidade como critério para a execução de tal política. Entretanto, segundo Pinto (2006), a legislação brasileira pós-Constituição de 1988 incorporou a idéia de custo-aluno-qualidade que precisa superar os recursos disponíveis por aluno e avançar para levantar quais são os insumos indispensáveis para uma escola de qualidade e quanto é que isso exige de investimentos. Certamente, um limitador dessa discussão é que isto não parece ser factível como política municipal isolada; ainda assim, na caricatura que se está construindo, a tomada de uma ou de outra, pelo menos, como horizonte é adequada para diferenciar propostas mais democratizantes ou mais gerencialistas.

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

Entre os grandes debates da década de 1990 esteve por certo a questão do tamanho da máquina estatal, e, em grande medida, isso leva ao debate sobre o tamanho do funcionalismo e a forma de provimento dos serviços públicos – questões essas que, certamente, estavam na pauta da reforma do Estado. Para retomar tal debate, veja-se o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, do Banco Mundial, em que se apresentava a problemática do tamanho do Estado, tanto nos países mais industrializados quanto nos países pobres e em desenvolvimento, e se indicava quais estratégias de reestruturação estavam em curso para resolver tal problemática, entre elas a mudança da direção dos gastos públicos:

Os governos estão testando uma série de mecanismos institucionais para aperfeiçoar a prestação de serviços. [...] A prática de contratar firmas privadas ou ONGs para prestação de serviços também está expandindo essas opções. Alguns governos estão criando no setor público repartições guiadas pelo desempenho, com as quais formalizam contratos, dotando-as de maior flexibilidade administrativa e tornando-as responsáveis por produtos ou resultados específicos (Banco Mundial, 1997, p. 90).

É evidente aqui a justaposição dos temas gestão e financiamento, e, especificamente quanto ao financiamento, é interessante observar

<sup>4</sup> O Fundeb tem como base para a repartição dos recursos por aluno, em cada Estado, o gasto aluno que incorpora a diferenciação entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

o exemplo australiano quanto à forma de aplicação do orçamento público:

Nas áreas em que não é viável a competição dentro do mercado, talvez seja possível promover a concorrência pelo mercado [...] Na Austrália, o Estado de Victória proporciona um exemplo particularmente interessante, cada conselho local contrata com terceiros, por meio de concorrências públicas, a execução de pelo menos metade do seu orçamento anual, incluindo complexos serviços de atenção comunitária (Banco Mundial, 1997, p. 93).

O crescimento das despesas relativas a serviços de terceiros será tomado aqui como um redimensionamento do Estado que responde às teses do pólo à direita, em que a questão do financiamento procura atender à necessidade de diminuição do aparelho do Estado como solução para a sua ineficácia. Entre os exemplos dessa estratégia na educação podem-se retomar as indicações acerca dos *vouchers* e das subvenções sociais para entidades comunitárias e filantrópicas – mais presentes no Brasil – e acrescentar a terceirização de atividades-meio, como o fornecimento de merenda, a segurança e os serviços de limpeza das escolas públicas.

Tais estratégias têm, ainda, relação direta com a normatização do orçamento público brasileiro, que, por exemplo, primeiro com a Lei Camata e depois com a Lei de Responsabilidade Fiscal, instituiu um teto de gastos com pessoal de 60% do orçamento. Tal normatização tem impacto importante numa área como a educação, em que o maior insumo é pessoal (Verhine, 2006; Paro, 1982); também os estudos acerca da qualidade de ensino demonstram que a qualificação e as condições de trabalho docente são determinantes na melhoria da qualidade da escola. Desta forma, a definição do teto de gastos em geral no funcionalismo colide com a construção de uma política educacional de qualidade quando os critérios são, *a priori*, de enjugamento da máquina pública à revelia da especificidade das políticas sociais.

Uma perspectiva de esquerda para tratar o gasto público precisaria rearticular a eficiência do Estado e o disciplinamento do investimento em pessoal com a natureza das políticas sociais. Trata-se de superar a discussão do custo do Estado para a discussão do sentido do Estado (Nogueira, 2004, p. 191). Rearticular o sentido do Estado passa pelo disciplinamento do uso dos recursos e pela melhora do controle externo do uso desses recursos, para o que contribuem instâncias participativas, como os conselhos e o orçamento participativo, e instâncias com autonomia de investigação dos dirigentes públicos, como o Ministério Público. Tais mecanismos novamente colocam no campo do uso dos recursos a necessidade da dimensão republicana da responsabilidade para com os bens públicos.

O último desdobramento da política de financiamento é a questão da aplicação descentralizada de recursos, que, à direita, pode coincidir com a forma de repasse de recursos a instituições privadas via subvenção social, mesmo quando esteja articulada à idéia de dotar as escolas de

autonomia. À esquerda, tal procedimento pressupõe mais articulação com a possibilidade de deliberação acerca do projeto pedagógico da escola a partir da viabilização financeira das decisões da comunidade escolar.

A idéia de dotar as escolas de autonomia de gestão financeira pode ser flagrada em várias propostas de democratização da educação, conforme indicado no início deste capítulo. A título de exemplaridade dos extremos em que a descentralização de recursos está imersa, tomar-se-á o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) analisado por Peroni e Adrião (2007) e, de outro lado, um programa municipal de repasse de recursos denominado Suprimento de Fundo, conforme apresentado pela Secretaria Municipal de Educação de São Carlos.

Criado em 1995 pelo MEC e gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PDDE consiste no repasse de recursos para “escolas públicas do ensino fundamental, das redes estadual e municipal e [para] as escolas de educação especial mantidas por organizações não-governamentais sem fins lucrativos” (Peroni, Adrião, 2007, p. 49). A grande questão neste programa de repasse de recursos federais diretamente para as escolas está na criação de “unidades executoras” para receberem tais recursos, as quais, via de regra, são as APMs ou similares, que se constituem em entes privados juridicamente constituídos para poderem celebrar convênio com o FNDE – novamente, o que se encontra é uma intersecção entre gestão e financiamento.

A característica da ponta financiamento – que aqui está se tomando como expressão do pólo à direita –, reside numa possibilidade de captação de recursos, complementares ou não aos recursos públicos, para a manutenção da escola. O PDDE foi indutor, ainda segundo Peroni e Adrião, da ampliação desse formato de repasse de recursos para escolas em muitas redes municipais e estaduais no Brasil. No caso paranaense, esse formato predomina nas redes municipais, mas não foi adotado na rede estadual, que já contava com programa de repasse anterior a 1995.

O caso do programa do município de São Carlos não se constitui numa relação entre o poder público e uma instituição privada para representar a escola, pois, neste caso, os recursos também eram destinados às despesas de custeio, repassados diretamente às escolas por uma “conta corrente bancária aberta sob responsabilidade do/a Dirigente da Unidade Escolar” (São Carlos, 2001, p. 4), portanto sem a figura de convênio e sem a triangulação dos recursos públicos entre poder público, entidade privada e escola pública.

Outra característica que coloca os programas PDDE e Suprimento de Fundo em pólos opostos é o montante de recursos. O PDDE repassa recursos em cotas fixas por porte de escolas uma vez por ano; muitos programas decorrentes deste tomam como critério de repasses de recursos um valor *per capita* definido a partir dos recursos orçamentários disponíveis para o custeio da escola. No caso do programa de São Carlos, estão previstos repasses de R\$1.000,00 por suprimento, com a indicação de que “as despesas efetuadas pelas unidades escolares devem obedecer ao

princípio da necessidade e das normas estabelecidas” (São Carlos, 2001, p. 8); esta forma não limita o repasse de recursos ao número de alunos e, potencialmente, pode possibilitar que a escola discuta suas necessidades a partir do projeto pedagógico. Certamente, é preciso que sejam realizados estudos sobre o funcionamento de tal formato de programa, para que se analise o impacto das necessidades das escolas no orçamento municipal, principalmente quando e se as escolas aprendem a gerir o recurso segundo suas necessidades.

### **Para concluir: qual o lugar possível deste debate?**

Caracterizar os embates no campo educacional em termos de direita e esquerda pode não mudar a realidade das redes de ensino, em que se vêem todos os dias administradores públicos fazendo opções, premidos pelas pressões sociais, pelos *lobbies* privados ou pelas contingências orçamentárias. Entretanto, pretendeu-se aqui construir um mapa que possa ser utilizado como instrumento para discutir a que sentido de justiça social e a que perspectiva de direito à educação as proposições e ações do poder público, e talvez do próprio movimento social organizado em torno das questões educacionais, têm atendido. Utilizar este mapa como instrumento poderia qualificar o debate e construir novas perguntas para a direita e para a esquerda sobre o quanto as estratégias em termos de acesso, permanência, gestão e financiamento da escola são suficientes para a realização do direito à educação.

---

### **Referências bibliográficas**

ADRIÃO, T. Estratégias político-institucionais para a oferta da educação pelos municípios: algumas conseqüências da descentralização.

In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, R; TAVARES, T. (Org.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Ed. UFPR, 2006, p. 271-284.

\_\_\_\_\_. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006a.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. *O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2002.

ANDERSON, P. O sentido da esquerda. In: BOBBIO, N. *Direita e esquerda: razões para uma distinção política*. 2 ed. São Paulo: Unesp, 2001.

APPLE, M. W. *Educando à direita*. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2003.

ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino e o poder local. *Revista da ANDE*, São Paulo, v. 8, n. 14, p.22-26, 1989.

\_\_\_\_\_. A ousadia de fazer acontecer: o direito à educação  
In: OLIVEIRA, D.; DUARTE, M. *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 191-210.

ARELARO, L. R.; KRUPPA, S. P. A educação de jovens e adultos.  
In: OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (Org.). *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo: Xamã, 2002.

ARENDT, H. *Crises da República*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública.  
*Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 50, p.25-46, 2000.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997*. Washington: Orford University Press, 1997.

BARREYRO, G. B. O Programa Alfabetização Solidária e as instituições de educação superior. In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUDESTE, 8., 2007, Vitória. *Anais*. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2007.

BEAUCHAMP, J. Educação de Jovens e Adultos: a educação com qualidade social é possível. In: GIL, J. (Org.). *Educação municipal: experiências de políticas democráticas*. Ubatuba: Estação Palavra, 2004. p.101-114.

BOBBIO, N. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2001.

BORON, A. *A coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói: UFF, 1995.

DIAS, Reginaldo (Org.). *O público e o privado na educação: a experiência da privatização do ensino em Maringá e temas afins*. Maringá: Secretaria Municipal de Educação, 1995.

FIGUEIREDO, A. C. Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 39, p. 96-103, 1997.

FREIRE, Paulo. *Política e educação*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOUVEIA, A. B. *Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004)*. 2008. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp), 2008.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). *Gastos com educação: sumário executivo*. Relatório preliminar do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. Brasília, 2003.

KASSAR, M. C. M. Liberalismo, neoliberalismo e educação especial: algumas implicações. *Cadernos Cedes*, v. 19, n. 46, p.17-28, set. 1998.

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, out. 2005.

LAMONIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LUCK, H. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis: Vozes, 2006.

MIRANDA, S. *Inclusão: cenários divergentes*. São José dos Pinhais: 2001. [Não publicado].

MIRANDA, S. Inclusão escolar da pessoa com necessidades educativas especiais: argumentos técnicos para uma discussão política... ou vice-versa. *Debatextos*, Curitiba, n. 4, 1997.

NOGUEIRA, M. A. *Um estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, Maria C.; OLIVEIRA, F. (Org.). *Os sentidos da democracia*: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes; Brasília: Nedic, 1999. p. 55-82.

PARO, Vitor Henrique. O custo do ensino público no Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 43, p. 3-29, 1982.

\_\_\_\_\_. *Administração escolar*: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 1996.

PEREIRA, L. C. B. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, out./dez. 1999.

PERONI, V. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera M. V.; ADRIÃO, Theresa. *Programa Dinheiro Direto na Escola*: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília: Inep, 2007.

PIERUCCI, A. F. *Ciladas da diferença*. São Paulo: Ed. 34, 2000.

PINTO, José Marcelino Rezende. O custo aluno qualidade. In: GOUVEIA, Andréia B.; SOUZA, Ângelo R.; TAVARES, Taís M. (Org.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006. Capítulo 3.

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

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

SANDER, B. *Políticas públicas e gestão democrática da educação*. Brasília: Líber Livro, 2005.

SÃO CARLOS. Secretaria Municipal de Educação. *Suprimento de fundo*: você precisa saber! São Carlos: Secretaria Municipal de Educação, 2001. [folheto com 15 p.].

SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2000.

SOCZEK, M. *Políticas públicas para a educação infantil no município de Curitiba (1997-2004)*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, 2006.

TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. *Semec divulga Ranking das Escolas Municipais com melhor desempenho em 2006*. Disponível em: [http://www.teresina.pi.gov.br/portalmpt/noticia.php?not\\_codigo=1098720](http://www.teresina.pi.gov.br/portalmpt/noticia.php?not_codigo=1098720). Acesso em: jun. 2007.

THERBORN, G. As teorias de Estado e seus desafios no fim do século. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999. p. 79-89.

VERHINE, R. E. Quanto custa a educação básica de qualidade? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, p. 229-252, 2006.

---

Andréa Barbosa Gouveia, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professora adjunta do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), com atuação no Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação dessa Universidade.  
andreaabg@ufpr.br

Recebido em 2 de julho de 2008.

Aprovado em 13 de novembro de 2008.