

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO, NA ÁREA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E  
TECNOLOGIA,

APARECIDA REIS BARBOSA

**A RELAÇÃO ESTADO/MUNICÍPIO NA PASSAGEM DA 4ª PARA A  
5ª SÉRIE EM CURITIBA**

CURITIBA

2008

APARECIDA REIS BARBOSA

**A RELAÇÃO ESTADO/MUNICÍPIO NA PASSAGEM DA 4ª PARA A  
5ª SÉRIE EM CURITIBA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, na área de Educação, Cultura e Tecnologia, Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientação: Prof.º Dr.º Ângelo Ricardo de Souza.

CURITIBA

2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS  
COORDENAÇÃO DE PROCESSOS TÉCNICOS

Barbosa, Aparecida Reis

A relação estado/município na passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba / Aparecida Reis Barbosa. – Curitiba, 2008.

167f. : il. algumas color., graf., tabs.

Inclui bibliografia

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

1. Ensino de primeiro grau – Curitiba (PR). 2. Ensino – Municipalização. 3. Escolas públicas – Administração local. 4. Educação e Estado – Curitiba (PR). I. Souza, Ângelo Ricardo. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. V. Título.

CDD 379.112098162

Andrea Carolina Grohs CRB 9/1.384



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



### PARECER

Defesa de Dissertação de **APARECIDA REIS BARBOSA** para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO. Os abaixo-assinados: DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA, DR<sup>a</sup> ANGELA MARIA HIDALGO e DR<sup>a</sup> ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA argüíram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: “**A RELAÇÃO ESTADO/MUNICÍPIO NA PASSAGEM DA 4<sup>a</sup> PARA A 5<sup>a</sup> SÉRIE EM CURITIBA**”.

Procedida a argüição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA		aprovada
DR <sup>a</sup> ANGELA MARIA HIDALGO		aprovada
DR <sup>a</sup> ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA		aprovada

Curitiba, 13 de março de 2008

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Tereza Carneiro Soares  
Coordenadora em exercício

Dedico à

À Leonilda Viola e Maria di Baptista (*in memóriam*) pela lição de vida e solidariedade.

Ao Eliseu, meu companheiro pela presença amorosa, solidária e constante.

À Tainá, minha filha, que me assegura sem dizê-lo que “os sonhos não envelhecem”, partilhando alegrias, urgências, esperanças e utopias.

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Ângelo de Ricardo de Souza, pela acolhida, paciência e orientações.

A todos (as) professores (as) que participaram do meu processo de formação acadêmica e política, em especial á: Tais Moura Tavares, Rose Meri Trojan, Ligia Klein, Acácia Kuenzer, Maria Dativa Gonçalves e Sonia Guariza Miranda pelas valiosas intervenções teóricas e lições de práxis.

Aos colegas de mestrado: Rosana, Cíntia, José Roberto, Joseval, Amélia e Diana pela amizade, risos, lamentações, estudos, reflexões críticas e a socialização de conhecimentos e utopias.

Aos colegas do Colégio Estadual Marechal Cândido Rondon (Curitiba/PR) e do Instituto de Educação do Paraná, pelo apoio e companheirismo.

À Donizethe, irmão e amigo sempre solidário, pela valorosa ajuda.

Aos profissionais da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, Núcleo Regional de Ensino de Curitiba e Secretaria Municipal de Educação de Curitiba, em especial á Rita de Cássia da CEDITEC/Biblioteca da SEED, pela atenção e disponibilidade.

Ao Núcleo de Política Gestão e Financiamento da Educação (NuPE), pela confiança e a possibilidade da reflexão conjunta e solidária.

À CAPES, pela bolsa de mestrado, concedida para o desenvolvimento da pesquisa articulada ao NuPE.

Aos colegas e companheiros de luta e esperança.

Epígrafe

“Embora não possamos adivinhar o tempo que será, temos, sim,  
o direito de imaginar o queremos que seja.”

Eduardo Galeano

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série do ensino fundamental em Curitiba. Compreende-se que o modelo de municipalização das séries iniciais e estadualização das séries finais desenvolvido no Paraná é permeado pela lógica financeiro-administrativa e aprofundado na década de 1990, sob a justificativa da modernização dos processos de gestão, racionalização, eficiência e eficácia, presentes na reforma gerencial do Estado brasileiro e respaldado pelo modelo de federalismo, que se configura com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o regime de colaboração explicitado na Lei n.º 9.394/96. No Paraná a particularidade do modelo de municipalização se constitui em uma política de Estado, desde a década de 1970. Destaca-se a participação direta do município de Curitiba na construção desse modelo, com a municipalização de 1ª a 4ª série e estadualização da 5ª a 8ª série, indicando a necessidade da construção de políticas educacionais articuladoras na passagem da 4ª para a 5ª série. A análise aponta para a contradição existente na política nacional de municipalização do ensino, remetendo para o local a efetivação da única etapa da educação básica que tem caráter universal e obrigatório. Os dados empíricos revelam uma crescente precarização da oferta do ensino fundamental em Curitiba, com déficit de vagas em determinadas regiões da cidade. Indica, ainda, que esse modelo de municipalização cria duas redes distintas, articuladas apenas por critérios técnicos e com medidas de enfrentamento unilaterais, longe de dar ao ensino fundamental uma unidade como sistema. Por isso, as alternativas acabam por expressar um caráter localista, fragmentado e unilateral. O esforço empreendido neste estudo foi o de compreender a relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba, para além da aparência, apontando as determinações históricas, sociais e situando algumas contradições do modelo colaborativo, que se materializa no binômio municipalização/estadualização do ensino fundamental. Nessa perspectiva, buscou-se apontar limites, mas também as possibilidades de superação do que está posto como pronto e acabado, no que se refere ao regime colaborativo.

Palavras-chave: Federalismo; Regime de Colaboração; Municipalização do Ensino.

## ABSTRACT

This work intends to study the relation between the State of Paraná and the Curitiba County on the Brazil at the Primary Education on the aspects of politics to the passage of the 4th for the 5th grade of the Fundamental Education at the Curitiba city (Paraná State/ Brazil). This system of to become Municipality's responsibility the initial grades (1st to the 4<sup>th</sup> grade) leaving the final grades (5<sup>th</sup> - 8<sup>th</sup>) to State's responsibility developed in the Paraná was influenced by the financier-administrative logical model which was deepened in the 1990s decade, with the intention of justify the modernization of the management modes, rationalization, efficiency and efficacy, present in the managerial reform of the Brazilian State and based on the model of federalism, that was configured with the promulgation of the new Federal Constitution in the year of 1988 and the regime of collaboration, present after at the national law of number 9.394/96. At the Paraná the particularity of this passage the responsibility (Primary Education) from State to County government is being constituted since 1970s decade in a politic point of management by the State. It is notorious the direct participation of the County, at this case of the Curitiba city, on the construction of this kind of transition model, with the process to become County's responsibility the period that includes the 1st until 4th grade and to the State government the responsible about the 5th until 8th grade, indicating the necessity of to construct joints an educational politics for this transition from 4<sup>th</sup> to 5<sup>th</sup> grade. The analysis aims to the presence of contradiction on the national political plan which pass to the County the obligation and the control about the Primary Education, so just giving up to the "localities" the responsibility of effect the only phase of the Basic Education that has obligatory and universal character. The empirical facts reveal a decrease of quality on the Fundamental Education in Curitiba which becomes more precarious, adding to this fact an increase of the deficit of vacancies in determined regions of the city, still indicates that this kind of model only "County's responsibility" creates two distinct nets, articulating barely by technical criteria and with measures of unilateral clash, far from give to the Fundamental Education a unit as system. By that, the alternatives result in a localized character, fragmentary and unilateral. The effort that I engaged at this work it was to understand the relation between the State and the County on this passage of 4<sup>th</sup> to the 5<sup>th</sup> grade in Curitiba, for beyond the appearance, aiming the social, historical determinations and situating some contradictions "of this co-operation model", that materializes in the binomial "County/State responsibilities" in the Fundamental Education. In this perspective, it was not only sought and aimed limits, but also suggestions of the possibilities of overcoming a situation that many persons comprehend as something ready and finished, referring to this regime of collaboration.

**Keywords:** Federalism; Regime of Collaboration; Education County responsibility; transition primary education.

## SIGLAS

<b>ANP</b>	Agência Nacional do Petróleo
<b>ANATEL</b>	Agência Nacional de Telecomunicações
<b>ANEEL</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica.
<b>APMF</b>	Associação de Pais, Mestre e Funcionários
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>CEI</b>	Centro de Educação Integrado
<b>CMEIs</b>	Centros de educação Infantil
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
<b>CONED</b>	Congresso Nacional de Educação
<b>ENEM</b>	Exame Nacional do ensino Médio
<b>FMI .</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FPNQ</b>	Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade
<b>IBGE</b>	Instituto brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
<b>NUPE</b>	Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação/UFPR
<b>OSPNE</b>	Organizações de Serviço Público Não – Estatais
<b>OERLAC</b>	Oficina Regional de Educacion para América Latina e Caribe).
<b>ONGs</b>	Organizações Não Governamentais
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>UFPR</b>	Universidade Federal do Paraná
<b>UNESCO</b>	Organizações das Nações Unidas para a Educação , Ciências e Cultura
<b>PROMEDLA</b>	Reunião de Ministros de educação
<b>REE</b>	Rede Estadual de Ensino
<b>RME</b>	Rede Municipal de Ensino
<b>RMCL</b>	Região Metropolitana de Curitiba e litoral
<b>RML</b>	Região Metropolitana de londrina

<b>COHAB</b>	Companhia de Habitação Popular de Curitiba
<b>SEED</b>	Secretaria de Estado da Educação do Paraná
<b>SME</b>	Secretaria Municipal da Educação
<b>AMEPAR</b>	Associação dos Municípios do Médio Paranapanema
<b>PROEM</b>	Programa de extensão do Ensino Médio
<b>IPARDES</b>	Instituto Paranaense de desenvolvimento econômico e social
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Valorização e Desenvolvimento do ensino Fundamental
<b>PPGE</b>	Programa de Pós-graduação em educação - Universidade Federal do Paraná

**LISTA DE QUADROS E TABELAS**

<b>TABELA 1</b> - Matrícula Total no Ensino Fundamental em Curitiba.....	94
<b>TABELA 2</b> - Estabelecimentos de Ensino Fundamental na Rede Estadual do Paraná.....	95
<b>TABELA 3</b> - Número de escolas, salas e turmas da Rede Municipal de Ensino .....	96
<b>TABELA 4</b> - Panorama da oferta da Educação Básica – Curitiba 2001/2006.....	98
<b>TABELA 5</b> - Matrículas do ensino fundamental na rede pública de Curitiba.....	100
<b>TABELA 6</b> - distribuição da oferta a partir de 1997.....	105
<b>TABELA 7</b> - Construções e Ampliações na Rede Estadual em Curitiba 2003- 2007.....	106
<b>TABELA 8</b> - Transporte Escolar realizado pela rede estadual em 2007.....	106
<b>TABELA 9</b> - Indicadores de rendimento na 4ª série da Rede Municipal.....	122
<b>TABELA 10</b> - Indicadores 4ª série da Rede Estadual de Ensino.....	123
<b>TABELA 11</b> - Indicadores de rendimento na 5ª série da Rede Estadual.....	123
<b>QUADRO 1</b> - Relação Estado/Município na oferta do Ensino fundamental em Curitiba.....	82
<b>QUADRO 2</b> - Quadro Síntese de Obras Propostas a Cargo da Prefeitura Municipal.....	103
<b>QUADRO 3</b> - Quadro Síntese de Obras Propostas a Cargo do Estado.....	104
<b>QUADRO 4</b> - Proposta de Racionalização e Reordenamento de Uso dos Prédios Escolares Estaduais.....	111

**LISTA DE GRÁFICOS**

<b>GRÁFICO 1</b> - Panorama da oferta da Educação Básica em Curitiba: etapas e Modalidades.....	98
<b>GRÁFICO 2</b> - Panorama de matrículas no Ensino Fundamental em Curitiba.....	99
<b>GRÁFICO 3</b> - Panorama de matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública de 1997 a 2006.....	100
<b>GRÁFICO 3</b> - Panorama de matrículas de 1ª a 4ª série na rede pública de Curitiba...	108
<b>GRÁFICO 4</b> - Evolução das matrículas nas Redes Estadual e Municipal em Curitiba – 1997/2006.....	118

## SUMÁRIO

<b>DEDICATÓRIA</b> .....	ii
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	iii
<b>RESUMO</b> .....	v
<b>ABSTRACT</b> .....	vi
<b>SIGLAS</b> .....	vii
<b>LISTA DE QUADROS E TABELAS</b> .....	ix
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	x
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I - O NOVO PAPEL DO MUNICÍPIO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b> .....	7
1.1 Configuração do Estado Brasileiro e o Regime de Colaboração.....	7
1.2 Federalismo e Educação .....	16
1.3 O modelo Curitiba e a Cidade Modelo.....	19
<b>CAPÍTULO II - POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO : AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO</b> .....	29
2.1 A Reforma Gerencial no Brasil: Nos pressupostos da Modernização do Estado as Bases do Estado Mínimo.....	33
2.3 Políticas Educacionais na América Latina .....	40
2.4 Reformas Educacionais no Brasil.....	44
<b>CAPÍTULO III - O REGIME DE COLABORAÇÃO ESTADO/MUNICÍPIO NA EDUCAÇÃO DO PARANÁ</b> .....	53
3.1 A Relação Estado/Município na Educação em Curitiba .....	70
<b>CAPÍTULO IV - A EFETIVIDADE DO REGIME DE COLABORAÇÃO NA PASSAGEM DA 4ª PARA 5ª SÉRIE EM CURITIBA</b> .....	79
4.1 Metodologia de Pesquisa.....	79

4.2 O Panorama da Parceria Estado/Município no Ensino fundamental em Curitiba.....	81
4.3 O Contexto da elaboração do Plano de Emergência.....	89
4.4 Panorama da Oferta nas Redes Públicas de Ensino de Curitiba.....	96
4.5 Plano de Emergência para Atendimento da Demanda Escolar.....	101
4.6 Análise e Proposições para Atendimento da Demanda Escolar.....	108
4.7 A relação Estado/Município e os Indicadores Educacionais em Curitiba.....	121
4.8 Contradições e Possibilidades de Superação do Modelo Paraná.....	125
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>147</b>

## INTRODUÇÃO

O estudo sobre a relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba se apresenta como um recorte da pesquisa sobre Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino no Paraná. Está articulado ao projeto de pesquisa do Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação (NuPE), Linha de Pesquisa em Política e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), que busca desenvolver: a) um amplo estudo sobre as relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade de ensino, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil em todo o Estado do Paraná, detalhando em particular a Região Metropolitana de Curitiba, Litoral (RMCL) e a Região Metropolitana de Londrina (RML); b) estudos de casos de municípios paranaenses, em particular, municípios das RMCL e RML.

Este estudo, portanto, apresenta uma particularidade, na medida em que, de certo modo, não se realiza de forma isolada, já que integra um conjunto de questões, postas nas reflexões coletivas e no contexto da pesquisa maior. Por outro lado, como estudo individual carrega as marcas teóricas e o limite de quem o faz.

A idéia inicial, para esta pesquisa, era a de realizar um estudo de caso no município de Curitiba, compreendendo o período de 2001-2006, a partir das variáveis do Projeto do NuPE. Para tanto, tomar-se-ia como universo de estudo a rede pública de ensino do município de Curitiba/RME, nas diferentes etapas e modalidades de ensino, considerando as Políticas Educacionais e sua operacionalização no Município, a distribuição dos recursos financeiros às escolas da rede, as condições de qualidade e perfil e cobertura da demanda. No entanto, ao realizar a primeira etapa da coleta de dados e construir o panorama geral da rede pública do município, verificou-se a inviabilidade de tal estudo em função do limite de tempo e da necessidade de construção de uma metodologia específica para lidar com tantas variáveis.

O primeiro panorama educacional do Município de Curitiba no âmbito da Educação Básica revelou problemas relevantes, possíveis de serem tomados como objeto de estudo, envolvendo as diferentes etapas deste nível de ensino: na educação infantil, por exemplo, deparamo-nos com um problema crucial entre oferta/demanda: a rede pública de ensino atende 11,7% das crianças na faixa etária de 0 a 6 anos. Este índice é igual ao encontrado no início da década de 1970, num estudo realizado pelo IPPUC, segundo o qual, “o atendimento

proporcionado ao pré-primário no município de Curitiba atendia apenas 11% da demanda da faixa etária específica” (COSTA, 2007, p.27).

A reprovação e abandono aparecem ainda como questões importantes tanto no ensino fundamental quanto no médio e impactam diretamente na efetividade da Política Educacional e nos resultados de desempenho escolar. No ensino fundamental, o quadro geral revela que 46% dos alunos de 5ª a 8ª série não concluíram o percurso esperado, compondo os índices de reprovação e abandono desta etapa de ensino. Já no ensino médio os índices oficiais de distorção idade-série são preocupantes, a rede estadual em 2001 apresentava um índice de 41%. No decorrer do período analisado (2001-2006) há uma redução neste índice e chega a 32,1% em 2006, o que ainda representa um alto índice de evasão e repetência.

Essas são algumas questões, entre tantas outras, que poderíamos focar. A opção por concentrar a análise da relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série se justifica pelo modo peculiar da oferta do ensino fundamental no Estado do Paraná. Modelo este que impõe uma necessária articulação entre Estado/Município para que se faça cumprir o previsto na Lei, que indica a obrigatoriedade da oferta desta etapa da educação básica. Ademais, os problemas que envolvem a oferta, a demanda, o desempenho e o financiamento do ensino fundamental, passam necessariamente pelo regime de colaboração entre Estado/Município e estão especialmente relacionado ao fluxo dos alunos na passagem de uma para outra fase do ensino fundamental, o que impõe no caso Paraná a necessária transição entre rede municipal para a rede estadual de ensino.

A passagem da 4ª para a 5ª série, assim como a transição de uma rede para a outra, se constitui em uma particularidade, no caso do Paraná, e precisa ser analisada no contexto da municipalização/estadualização, como um elemento articulador/ desarticulador da efetividade da política educacional.

A passagem da 4ª para a 5ª série no município de Curitiba, e mais precisamente o processo de transição de uma etapa para outra, é uma preocupação que tem ocupado grande parte dos debates nas jornadas pedagógicas, que reúnem pedagogas(os) do Núcleo Regional de Ensino – NRE/Curitiba. Os indicadores de rendimento nesta série são preocupantes, segundo os dados do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, em 2005 na rede estadual o índice foi de 23% de reprovação e 6,3% de abandono, ou seja, dos alunos matriculados na 5ª série, em média 30% deles irão compor os índices de distorção idade-série.

A preocupação maior dos professores e pedagogas, apontados nos encontros, cursos e reuniões de planejamento, que acompanhamos na condição de pedagoga da rede estadual de

ensino está no desempenho dos alunos que chegam na 5ª série. As escolas estaduais têm realizado a cada início de ano diagnóstico desses alunos, buscando reorganizar o planejamento para esta série. No entanto, cada escola lida com esse diagnóstico de forma localizada e de acordo com suas condições concretas.

Independentemente do compromisso dos educadores municipais e estaduais, das ações localizadas em cada escola de 4ª ou 5ª série, esta é uma questão que extrapola o espaço da unidade escolar, já que é resultante da política educacional do Estado e precisa ser analisada a partir desta ótica e no contexto da política nacional de educação.

O primeiro pressuposto deste estudo é de que o modelo de distribuição da oferta do ensino fundamental com a municipalização de 1ª a 4ª série e estadualização da 5ª a 8ª série requer a construção de políticas educacionais articuladoras na passagem da 4ª para a 5ª série, sob o risco de criar duas estruturas distintas e localizadas (municipal e estadual), que poderão impactar negativamente tanto os indicadores educacionais quanto a garantia da terminalidade desta etapa de ensino.

Assim, a premissa inicial deste estudo é a de que não há um regime de colaboração entre Estado/Município: a passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba é marcada por uma ruptura, tanto dos processos pedagógicos quanto das políticas educacionais específicas de cada rede. São, portanto, duas redes de ensino distintas que não possuem políticas locais articuladas. Então, partíamos do pressuposto que a parceria Estado/Município respondia à lógica administrativo-financeira, constante no processo de municipalização no Estado e materializada no município de Curitiba, a partir do modelo de eficiência, eficácia, racionalização e modernização presentes tanto no conceito da Cidade-modelo quanto nos pressupostos da reforma gerencial do Estado Brasileiro.

Nesses termos, a questão que permeou a coleta de dados e esta análise diz respeito ao regime de colaboração entre Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série e, mais precisamente, buscou-se saber: quais as políticas educacionais ou programas desenvolvidos em parceria Estado/Município na passagem da 4ª para 5ª série? Neste aspecto, procurou-se analisar a articulação e (ou) desarticulação do ensino fundamental e os impactos desta relação, considerando os elementos essenciais como cobertura da demanda, condições de oferta e desempenho.

Na análise da relação Estado/Município, a primeira preocupação foi construir um “panorama” da educação do município. Este exercício de coleta de dados permitiu um olhar direto e objetivo do quadro educacional. No entanto, analisar tal relação implica compreender

a lógica que movimenta e organizam a cidade, as relações sociais, políticas, culturais, que lhe conferem características próprias.

Compreender as relações políticas mais amplas do município significa compreender que Curitiba, por ser a Capital, convive com os três poderes executivos (Municipal, Estadual e Federal) de forma distinta, que se relacionam diretamente no processo de elaboração/execução das políticas sociais.

Atualmente Curitiba assiste a um embate interessante entre Estado e Município, com forças políticas que historicamente disputam a hegemonia no Estado. Estas disputas se materializam em decisões políticas e ações nos mais diversos setores: jurídico, legislativo, social, político, econômico, cultural. No campo da educação, temos duas redes distintas (Estadual e Municipal) que se constituem em elemento de articulação ou disputa.

De 1994 a 2002<sup>1</sup>, o município de Curitiba vivenciou uma harmonia entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, caracterizada pelas alianças políticas que se configuraram naquele momento. Isto imprimiu certa unicidade dos programas educacionais por meio de ações coordenadas. Exemplo disso foi a aceleração do processo de municipalização em Curitiba, a implantação do programa de georreferenciamento, ou mesmo a possibilidade de os alunos das escolas estaduais frequentarem os programas de contraturno (Projeto-Piá) ofertado na Rede Municipal. Atualmente, apenas os alunos matriculados nas escolas do município podem frequentar o programa.

A atual configuração política no Município indica novas relações entre as três esferas no que se refere às políticas sociais e às parcerias até então estabelecidas. Esse movimento de ruptura e permanência modificou os rumos da educação e a efetividade da Política Educacional no município de Curitiba? O regime de colaboração entre as três esferas foi alterado? Isto representou mudanças significativas no panorama e nos indicadores educacionais? Foram criados neste contexto novos elementos definidores para a Política Educacional? Tais elementos interferem na qualidade de Ensino?

Estas são questões necessárias no processo de construção do Panorama Educacional de Curitiba, compreendendo que as disputas políticas são também resultantes do processo histórico, econômico, social, cultural, e a educação é parte desta totalidade.

No entanto, são questões que pela sua importância e complexidade exigiriam um tempo maior de estudo e análises. Por isso, embora tais questões sejam pertinentes e

---

<sup>1</sup>A unicidade das políticas educacionais – representada pelo arco de alianças político-partidária entre PSDB/PFL e PDT no caso do Paraná; representados por: Fernando Henrique Cardoso – PSDB (Presidente), Jaime Lerner – PDT/PFL (Governador); Rafael Greca – PFL – 1993 a 1997 (Prefeito) e Cássio Taniguchi – 1997 a 2005 – PFL.

orientadoras das reflexões produzidas, este estudo buscou, na relação entre Política Educacional, Regime de Colaboração e a Qualidade de Ensino, delimitar a análise na passagem da 4ª para a 5ª série, buscando responder a três questões centrais:

- Como se caracteriza a Política Educacional e a articulação entre os poderes na oferta do ensino fundamental no Município de Curitiba?
- Como se dá o regime de colaboração entre a rede municipal e a rede estadual de ensino na passagem da 4ª para a 5ª série do ensino fundamental?
- Em que medida a articulação/desarticulação das redes públicas de ensino de Curitiba interfere na qualidade de ensino e nos indicadores de rendimento e desempenho?

A pesquisa compreende o período de 1998-2006. Destaca-se que esta delimitação de tempo não resultou de uma definição *a priori*, mas sim da pesquisa de campo, que apontou o ano de 1998 como sendo o marco da parceria Estado/Município em Curitiba, visando responder às questões advindas do déficit de vagas na rede municipal e estadual de ensino, estando diretamente relacionada à passagem da 4ª para a 5ª série.

No primeiro capítulo há um esforço de situar a forma e o conteúdo da política local, que se sintetiza nas relações historicamente construídas no município e se objetiva nas políticas públicas, dentre elas a educacional. Este panorama é fundamentado a partir das características do lernismo (TAVARES, 2004), já que o mesmo tem em Curitiba suas raízes. Destaca-se neste capítulo uma breve configuração do Estado brasileiro, buscando situar as características do regime de colaboração e a configuração do modelo federalista brasileiro, bem como a relação entre federalismo e educação. Destacam-se nos referenciais apresentados o novo papel do município, como ente federado (CF 1998), o princípio da autonomia e a descentralização na efetivação das políticas públicas e especialmente as educacionais.

O capítulo II apresenta as políticas educacionais no Brasil, considerando os pressupostos da autonomia e descentralização. Neste contexto, a reforma gerencial do Estado brasileiro se coloca como pano de fundo na construção da política educacional de municipalização, uma vez que traz os pressupostos da autonomia e descentralização, ancorados pelo discurso da racionalidade administrativa, da eficiência, eficácia, modernização dos processos de gestão que fundamentaram a definição do modelo de municipalização/estadualização do ensino fundamental no Paraná.

O capítulo III apresenta a especificidade do regime de colaboração Estado/Município na educação do Paraná. O texto explicita o percurso histórico da municipalização no Paraná. Considera-se neste percurso os condicionantes nacionais e locais, apontando práticas clientelistas e a crescente precarização da educação como imperativos ao processo de

municipalização. Este capítulo apresenta ainda as características da relação Estado/Município em Curitiba e a configuração da rede pública de ensino no município. Destaca-se que a municipalização do ensino das séries iniciais se configura como uma política de Estado. Pois, mesmo considerando as particularidades das diferentes forças que governaram o Estado neste período, a municipalização das séries iniciais e a estadualização das séries finais se apresentam como um fio condutor na configuração da Rede Pública de Ensino.

O capítulo IV destina-se à análise dos dados empíricos, com a apresentação do panorama da parceria Estado/Município, dos programas desenvolvidos em regime de colaboração e dos indicadores educacionais do município. Neste capítulo há a preocupação em estabelecer as relações necessárias entre teoria e prática, apontando questões pertinentes para novos estudos, na perspectiva de contribuir para a análise da efetividade das políticas educacionais no município e na construção do panorama sobre políticas educacionais e qualidade de ensino no Paraná.

O esforço empreendido neste estudo foi o de compreender a relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba, para além da aparência, apontando as determinações históricas, sociais e situando algumas contradições do modelo colaborativo, que se materializa no binômio municipalização/estadualização do ensino fundamental. Nesta perspectiva buscou-se apontar limites, mas também as possibilidades de superação do que está posto como pronto e acabado, no que se refere ao regime colaborativo.

## CAPÍTULO I

### O NOVO PAPEL DO MUNICÍPIO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

#### 1.1 Configuração do Estado Brasileiro e o Regime de Colaboração

A construção no Estado Brasileiro foi marcada por processos de subordinação/dependência e a busca de transformação do Estado em Nação. O Brasil ‘descoberto colônia’ experimenta em sua gênese a subordinação a Portugal, é antes de tudo ‘território colonizado’ (BENJAMIN, 1998), que abastece de matéria-prima os países centrais. As rupturas que marcam a configuração do país como nação são processos que contraditoriamente apontam permanências. Segundo Fernandes, a construção do Estado Nacional “combinou na mesma composição forças que defendiam a perpetuação do passado no presente e forças que defendiam alguma ruptura com o passado”, neste sentido a construção da ordem social nacional se deu a partir da herança colonial, o que Fernandes denomina como sendo uma “revolução dentro da ordem” (FERNANDES, 1976, p. 55).

O Brasil-Nação, dotado de uma organização institucional, expressa sínteses desses processos:

Experimentamos modernizações sucessivas e cumulativas. No entanto, por nunca terem nascido de rupturas claras, elas traziam consigo e projetavam para frente características do passado jamais superadas de todo. A independência política, em 1822, transferiu de Portugal para a Inglaterra a nossa dependência econômica; a tardia abolição da escravatura, em 1888, manteve intacta a segregação social e a desvalorização cultural do mundo do trabalho; o advento da república, em 1889, não foi capaz de alterar nossa condição primário-exportadora; a Revolução de 1930, realizada quando 80% da nossa população moravam no campo, não mexeu na estrutura da propriedade agrária. Relações diferentes surgiam, mas as antigas se renovavam e permaneciam decisivas nos novos contextos, embora mudassem de forma. Assim, passado e futuro estabelecem entre si uma convivência complexa, que se desdobra no tempo e confere ao trânsito entre “não-nação” um caráter prolongado e tortuoso (BENJAMIN, 1998, p. 24).

Assim, o Brasil experimenta uma singularidade caracterizada por uma modernização conservadora que relaciona a influência modernizadora e a dependência externa com os processos de independência e centro do poder interno preservando valores patrimonialistas, clientelistas e do “mandonismo oligárquico” (FERNANDES, 1976). Esse traço do nascimento do Estado brasileiro, recorrente das relações sociais, políticas, econômicas e características do nascimento do Brasil, ainda está presente nas relações de poder no país.

A convivência entre passado/futuro, ruptura/permanência - dicotomias que marcaram a organização social e política do país - foi protagonizada pela alternância dos processos de centralização e descentralização do poder, permeadas por características próprias da formação do Estado Nacional e do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. De origem, as decisões se davam de fora para dentro, com a centralização do poder em Portugal, país este de base patrimonialista (FAORO, 2004). A Independência inaugura um novo estágio: “o poder deixará de se manifestar como imposição de fora para dentro, para organiza-se a partir de dentro” (FERNANDES, 1976, p.31). O poder passa então de Portugal à elite nativa. Segundo Fernandes, a natureza e o alcance revolucionários da Independência.

(...) se objetivaram na obstinação e na eficácia com que aquelas elites se empenharam na consecução de dois fins políticos interdependentes: a internacionalização definitiva dos centros de poder e a nativização dos círculos sociais que podiam controlar esses centros de poder. Assim, sem negar a ordem social imperante na sociedade colonial e reforçando-a, ao contrário, as referidas elites atuaram revolucionariamente ao nível das estruturas de poder político, que foram consciente e deliberadamente adaptadas às condições internas de integração e de funcionamento daquela ordem social (FERNANDES, 1976, p.32).

A formatação de uma organização política capaz de acomodar os diferentes interesses da elite nativa se mostrou como norteador das origens do federalismo no Brasil, que tem suas origens ainda sob a monarquia com o Ato Adicional de 1834. Segundo Dolhnikoff (2005), o eixo principal do projeto combinava os interesses provinciais e o Estado Nacional, tornando-se atraente aos diversos grupos o compromisso com a construção de um Estado com hegemonia sobre todo o território luso-americano, condição para a continuidade da ordem escravista.

Dessa forma, os grupos provinciais acabaram se envolvendo com a construção do Estado, mas ao fazê-lo impuseram uma organização institucional que preservava o controle de cada um deles sobre sua província e, ao mesmo tempo, lhes conferia poder de influência no governo central. A fórmula considerada satisfatória foi concretizada com o Ato Adicional de 1834. A autonomia provincial era consagrada ao mesmo tempo em que se garantiam ao governo central os recursos para manter a unidade nacional. (DOLHNIKOFF, 2005, s/p)

A autora em seu estudo sobre o Pacto Imperial demonstra que a monarquia não era incompatível com o federalismo, “embora não tenha sido possível estabelecer uma federação plena” e destaca que

No discurso político da época, com frequência a defesa do federalismo aparecia como o caminho viável para a construção do Estado e as reformas liberais da década de 1830 eram muitas vezes descritas como federalistas. O próprio projeto aprovado na Câmara em 1832 iniciava com a afirmação de que o Brasil era uma monarquia federativa. O federalismo estava então referido explicitamente, nas falas dos atores, ao modelo norte-americano, já consolidado no século XIX e que estava no centro dos debates e da organização de outros Estados da América do Sul, como por exemplo, na vizinha Argentina. A adoção do regime monárquico e a centralização do Judiciário pelos conservadores vitoriosos na década de 1840, assim como o fato de ter sido o federalismo a principal bandeira daqueles que se mobilizaram pela proclamação da República no final do século XIX, levaram os historiadores a tomar como pressuposto de que a federação passara ao largo do Brasil imperial. No entanto, monarquia, como se procurou demonstrar, não era incompatível com federalismo, e a revisão conservadora não desfez nos seus fundamentos o edifício construído a partir de 1831. (DOLHNIKOFF, 2005, s/p)

Para além do discurso da época, a autora aponta o Ato Adicional (1834) como responsável por uma “profunda transformação institucional” a partir das características centrais de um sistema federalista apoiado na divisão de competências e na relação centralização/descentralização.

O Ato Adicional resultou em profunda transformação institucional, na medida em que promoveu a divisão constitucional das competências legislativa, tributária e coercitiva entre centro e províncias, de modo que estas últimas gozavam de efetiva autonomia em itens importantes do funcionamento do Estado, como a cobrança de tributos, investimentos em obras públicas, criação e manutenção de uma força policial, o controle sobre todos os empregos provinciais e municipais, a instrução pública, etc. As elites provinciais participavam do jogo político nacional por meio de sua representação no parlamento, onde negociavam suas demandas específicas ao mesmo tempo em que participavam de decisões cruciais referentes ao funcionamento do Estado, como a elaboração do orçamento, a fixação dos efetivos militares, etc. (DOLHNIKOFF, 2005, s/p).

A relação centralização/descentralização é elemento constitutivo do sistema federativo e indica a divisão de responsabilidade entre as diferentes esferas administrativa, no entanto, este processo tem sido associado à história da democracia no Brasil.

Historicamente é possível identificar no processo de construção do federalismo brasileiro uma alternância entre centralização e descentralização: à Monarquia de tipo unitário (1822-1889) sucedeu-se a Primeira República (1889-1930), período no qual se institucionaliza o regime federativo no país.

O federalismo institucionalizado na Primeira República tem como principal característica a descentralização, também conhecida como república oligárquica e república café - com - leite<sup>2</sup>. Nesse período, “o poder político em nosso país esteve sob controle de

---

<sup>2</sup> A república café -com -leite era a expressão da hegemonia política de São Paulo (produtor de café) e Minas Gerais (produtor de Leite). Durante toda a república oligárquica (1894 - 1930), com exceção do alagoano

oligarquias rurais, em especial as exportadoras, interessadas em políticas econômicas liberais” (RABAT, 2002, p. 9). O federalismo oligárquico marcado pelos interesses dos Estados, com uma elite política forte e influente ( São Paulo<sup>3</sup>, Rio de Janeiro, Minas e Rio Grande do Sul), contribuiu para a institucionalização do cacifismo e clientelismo político, restringindo a participação democrática do eleitorado, originando o chamado “voto de cabresto” os “currais eleitorais”.

A descentralização que marca esta etapa do federalismo brasileiro se coloca como uma política de não-intervenção nos assuntos internos dos Estados. Segundo Rabat (2002, p.10), o pacto da não- intervenção só valia na medida em que sua evolução política interna não se mostrasse incômoda para os interesses do “centro”.

A característica descentralizadora da Primeira República dará lugar à era Vargas (1930-1945), de características centralizadoras, respaldada no discurso da soberania nacional e centralização do poder. Getúlio, em seu discurso de posse, prometera “promover, sem violência, a extinção progressiva do latifúndio, desmontar a máquina do filhotismo parasitário e sanear o ambiente moral da pátria”. Segundo Bueno, “ surgia um Estado forte, paternalista, centralizador e nacionalista. Acabava-se o federalismo descentralizado e liberal da “república dos fazendeiros” (BUENO, 2005, p. 327)”.

A Era Vargas pode ser dividida em três períodos. O primeiro, quando Vargas assume o governo provisório, caracterizado pela ruptura com o federalismo da Velha República. O segundo, chamado período institucional, quando é elaborada a Constituição de 1934, estabelecendo uma república federalista:

Ao estabelecer uma república federalista, a Constituição se inspirava na da República de Weimar - regime que governou a Alemanha entre o fim da Primeira Guerra Mundial e a ascensão do nazismo. Era uma coincidência ironicamente profética: como Weimar, a constituição de 1934 estava destinada a ser meramente transitória, vigorando por apenas três anos, até o advento do Estado Novo. O texto era reticente e híbrido: dava novo fôlego os oligarcas favoráveis á descentralização, mas, ao mesmo tempo, estabelecia as bases para a doutrina da “segurança nacional”; criava uma nova legislação trabalhista, mas atrelava os sindicatos á máquina governamental. BUENO, 2005, p. 332.

---

Hermes da Fonseca e do paraibano Epiácio Pessoa, os presidentes da República foram paulistas ou mineiros. Ver SILVA, 1992; CÁCERES, 1993; BUENO, 2005.

<sup>3</sup> (...) o republicanismo brasileiro só iria adquirir a solidez conservadora que as elites pareciam erigir para sacramentá-lo como força atuante com a fundação do Partido Republicano Paulista (PRP - fundado em 16 de abril de 1873) (...) Como observou o historiador Boris Fausto, enquanto os republicanos cariocas associavam o regime republicano à maior representação política dos cidadãos, aos direitos individuais e ao fim da escravidão, o PRP estava quase que inteiramente devotado à luta pelo regime federalista. Descentralização, maior autonomia provincial e uma nova política de empréstimos bancário eram palavras de ordem dos republicanos da grande lavoura, latifundiários oriundos do chamado “Oeste Novo” de São Paulo. ( BUENO, 2005, p. 238).

O terceiro período é caracterizado pela ditadura do Estado Novo. Como aponta Bueno, a Constituição de 34 foi meramente transitória. O Estado Novo<sup>4</sup> impôs uma nova Constituição, determinou o fechamento do Congresso Nacional, a extinção dos partidos políticos, assegurando a vitória do centralismo. Como ato simbólico do Estado Novo, promoveu a queima de bandeiras estaduais juntas, símbolo de interesses menores que impediam reorganização do Estado como o verdadeiro promotor do desenvolvimento nacional e do progresso. Para tanto, a Constituição de 37, fortalecia o Executivo nacional, acabando com a autonomia dos estados e o federalismo.

O centralismo de Vargas aliou ditadura, nacionalismo e populismo, submetendo as oligarquias regionais ao poder do Estado, ao mesmo tempo em que promoveu uma modernização conservadora de cunho nacionalista (sem alterar os fundamentos sociais e econômicos do país), como a construção de hidrelétricas, Companhia Siderúrgica e Nacional de Volta Redonda e Vale do Rio Doce. Implementou as Leis Trabalhistas (CLT), o que lhe rendeu o título de “pai dos pobres”, servindo, no entanto, à reestruturação da relação capital - trabalho (OLIVEIRA, 1987).

O fim da ditadura Vargas indica a elaboração de uma nova constituição e a possibilidade de se restabelecer a prática democrática. Para Camargo:

(...) o regime de 1946 reviveu o Federalismo de sua [plenitude, superando o corporativismo de 1934, ele também teve o papel de lançá-lo aos] braços de um populismo centralizador e reformista [buscando] sem cessar o fortalecimento institucional da União diante da pressão clientelista do Congresso e da busca por autonomia crescente dos Estados diante do poder central. [...] para as lideranças populistas, a distancia era a mesma, apenas adaptada ao mundo urbano e com sinal invertido [amigos do povo] também trocavam proteção [legal ou serviços] por votos. Em que [predominava] a ausência das pré-condições de igualdade como requisito básico para o exercício da liberdade [...] pressupostos essenciais à existência da democracia” (CAMARGO, 2000:339).

No entanto, Rabat destaca que “o projeto centralizante teve continuidade, no plano administrativo, mesmo durante o período de 1945-64, em que o funcionamento regular dos

---

<sup>4</sup> Considerado um Golpe dentro do Golpe: “Ao longo de 1936, o congresso aprovou todas as medidas de exceção solicitadas pelo governo. Em março daquele ano, a polícia invadiu o congresso e prendeu cinco parlamentares que supostamente apoiavam a ANL. Os congressistas deram autorização para o governo processá-los. Até julho de 1937, o Brasil viveria sob “estado de guerra”. (...) no dia 28 de setembro de 1937, o capitão Olímpio Mourão Filho - integralista que mais tarde teria participação decisiva no golpe militar de 1964 - foi ‘surpreendido’ datilografando um documento no Ministério da Guerra. Era o resumo de uma suposta insurreição comunista que tinha o nome de “Plano Cohen”. (...) Em 10 de novembro, a polícia militar fechou o congresso, vários parlamentares foram presos e o estado Novo instaurado. Era um golpe radical dentro do golpe brando que fora a eleição indireta de 1934, após o golpe revolucionário de 1930. O golpe dentro do golpe, portanto. E foi dado sem grande esforço: a “ameaça comunista”, a aliança momentânea do governo com os integralistas, apoio das forças econômicas a Getúlio, a passividade do congresso e a prisão de comunistas - tudo isso faria de Vargas um ditador sem adversários.” (BUENO, 2005, p.234)

mecanismos eleitorais de escolha de representantes, nos três níveis da federação, potencializou o federalismo no plano político” (RABAT, 2002, p. 10). Nesse sentido, o centralismo é fortalecido com o golpe militar, que suspende novamente direitos políticos e o modelo federalista que se esboçava:

A tendência à centralização, que não se perdera totalmente sob a vigência da constituição de 1946, viu-se, ainda, fortalecida, a partir da década de 60, quando o estado de direito foi substituído por um ambicioso projeto de reordenamento administrativo do estado, a partir do centro, com recurso, mais uma vez, ao autoritarismo político. Ao mesmo tempo, a economia brasileira se integrou à dinâmica ditada pelo centro industrial do sudeste – em particular de São Paulo. Todo um sistema de subsídios foi montado para levar empresas dessa região a se instalarem no norte e no nordeste, incorporando os processos produtivos, em dimensão nacional, a uma única lógica. (RABAT, 2002, p.11)

O centralismo da Era Vargas e o golpe militar de 1964, que reconfigurara o centralismo e o novo poder autoritário, segundo Oliveira, se apresentam como um ruptura definitiva com as antigas oligarquias e simultaneamente evidenciam “os novos grupos que se criaram” e que “obedeciam agora a um novo traçado, em que era o centro federal que criava os meios para o surgimento e manutenção dos novos poderes locais” (OLIVEIRA, 2002, p.2). Segundo Oliveira, “o regime militar de 64 reforçou em grau extremado a centralização dos recursos no poder central, e, como em 30, a ditadura destronou chefes estaduais e locais, e colocou em seu lugar novos personagens. O básico entretanto, foi a dependência, que vinha desde Vargas, reforçada pela industrialização pesada promovida pelos militares (OLIVEIRA, 2002, p.2).

O processo de redemocratização vêm acompanhado da emergência da participação popular, que se expressa pela criação de novos partidos políticos, campanhas pelas eleições diretas e que culmina na nova Carta constitucional de 1988, considerada um marco de descentralização federativa.

Kugelmas & Sola ressaltam que nas avaliações do caso brasileiro essa alternância de períodos de centralização e de descentralização na história do país identifica habitualmente a centralização com o autoritarismo e a descentralização como avanços democráticos. Nesse sentido, o processo de elaboração da nova Constituição Federal, de 1988, foi então inspirado por aquela idéia de associação entre a descentralização e a democratização, daí emergindo um modelo de Federação descentralizado, com aspectos singulares, tal como a explicitação do Município como ente federado no próprio texto Constitucional (KUGELMAS & SOLA, 1999).

A centralização e descentralização são processos que marcaram a história do país e são resultantes de confronto de interesses, desde o império até a atualidade e permeado pela ideologia do favor, arraigados na nossa cultura (PERONI, 2003). É nesse sentido que Souza (1998, p.574) ressalta que “a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi e, continua sendo uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais”.

O Federalismo que se configura no Brasil é regido pelo pressuposto da autonomia e interdependência entre os entes federados e carrega os elementos próprios da formação do Estado Nacional, “perpassando questões como: o quadro de clivagens regionais marcado por desigualdades; a fragmentação do sistema político; as dificuldades de representação e a indefinição da estrutura e limites da ação estatal” (SOUZA & FARIA 2004, p. 929).

A organização dos sistemas públicos a partir dos pressupostos da autonomia e interdependência está delineada já nas constituições de 1934 e 1946, reconhecendo os Estados como entes federados, mas é no processo de redemocratização, a partir dos anos 80, que se recuperam as bases do Estado Federativo (SOUZA & FARIA, 2004).

O modelo de federalismo brasileiro, como aponta Corralo, é caracterizado como sendo um modelo inicialmente dual, com base na repartição de competências entre a União e os entes federados, rigidamente demarcados em campos distintos. Este modelo, na nova constituição federal, é substituído pelo federalismo cooperativo, que têm por base uma espacialidade de atribuições a serem exercidas conjuntamente (CORRALO, 2006, p.182).

A constituição de 1988 ao definir a base do sistema federativo brasileiro inclui o Município como ente federado e explicita um regime de colaboração, cooperação, repartição de competências, “em que coexistem competências privativas, concorrentes e suplementares entre os entes federados, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos e tributários” (ARAÚJO, s/d).

Isso significa que do ponto de vista legal, como ente federado, os Municípios são autônomos e interdependentes, o que lhes confere uma autonomia para “legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988, art. 30), abrindo prerrogativas à formulação de políticas públicas locais, incluindo a Educação e, neste caso especialmente, educação infantil e ensino fundamental (BRASIL, 1988, art.30; VI). Essa inovação no texto da Lei aponta para uma nova correlação de forças nas disputas entre Estados e Municípios. Indica ainda duas possibilidades imediatas, destacadas por Araújo:

O Texto constitucional aprovado em 1988 inovou ao incluir o município como um terceiro ente federado, caso único nas federações existentes, e ao atribuir-lhe protagonismo na descentralização de competências, principalmente na área social. Se, por um lado, isso significou a possibilidade de ampliação da participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro lado, significou a ampliação das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a heterogeneidade de demandas e de capacidade orçamentária dos 27 estados e dos 5.507 municípios brasileiros (ARAÚJO, s/d).

Para Arretche (1999), a descentralização/municipalização é um processo complexo, diverso e desigual, no qual se destacam diferentes graus de descentralização entre políticas, entre Estados, entre programas de uma mesma área de políticas, refletindo a heterogeneidade do Brasil e a falta de políticas continuadas de municipalização como obstáculos nesse processo. No entanto, a autora considera esta uma política inevitável e que depende em grande medida do engajamento do poder local, uma vez que no sistema federativo, em que cada ente é autônomo e soberano, o processo de transferência de atribuições e competências origina-se e convive permanentemente com "barganhas federativas" (ARRETCHE, 1999, 115). A autora destaca ainda as enormes desigualdades estruturais e administrativas entre seus partícipes e a dimensão territorial do país que acompanham o federalismo brasileiro. Diante disso, reformas desta natureza pressupõem a presença (intensa ou não) ou a ausência de incentivos federais e estaduais, o consentimento e a adesão de estados e municípios e a capacidade (ou não) de coordenação das políticas entre os níveis de governos, envolvendo sempre intensas negociações.

É devido à dimensão de barganha federativa que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil só pode ser efetivo na medida em que as administrações locais avaliem positivamente os ganhos a serem obtidos a partir da assunção de atribuições de gestão; ou, pelo menos, que considerem que os custos com os quais deveriam arcar poderiam ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo. Assim, nas condições brasileiras atuais, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (grifos da autora, ARRETCHE, 1999, p.115).

No que se refere ao modelo de federalismo cooperativo brasileiro, o enfrentamento, as diferenças e disparidades regionais compõem o principal consenso entre pesquisadores na área (ARRETCHE, 1998; AFFONSO, 2000; ALMEIDA, 2005).

Outra característica analisada são os processos de recentralização desenvolvidos pelo governo federal a partir das estratégias de ajustes fiscal, condicionadas à renegociação das dívidas dos Estados e das políticas sociais centralizadas. Para Affonso,

O problema remanescente consiste na ausência de uma perspectiva abrangente para a reestruturação das bases do pacto federativo no Brasil em um contexto em que se ampliam os conflitos entre esferas de governo e regiões. Este problema se agrava com as profundas transformações que estão ocorrendo na economia e na sociedade brasileira e na sua inserção internacional (AFFONSO, 2000, p. 149).

Nesse aspecto, o autor chama a atenção para o perigo da descentralização sem “a incorporação de conteúdos sociais condizentes com uma trajetória de longo prazo de inclusão social” (AFFONSO, 2000, 149), pois isso levaria inevitavelmente à reprodução de outras formas de desigualdade (tanto interpessoais quanto inter-regionais), e conclui:

A dificuldade de estruturar um novo pacto federativo, sobre uma base social mais ampla, reside, de um lado, na defesa do status quo por parte dos setores sociais privilegiados e, de outro lado, nas extremas disparidades regionais do país. Estes dois fatores dificultam a adoção de políticas públicas gerais e a pactuação regionalizada. A nação encontra-se, assim, no fio da navalha, entre uma trajetória de coordenação federativa e outra, de recentralização (AFFONSO, 2000, p. 149).

Os críticos do modelo de descentralização/municipalização em processo no modelo federativo brasileiro (FRIGOTTO, 1996; GENTILLI, 1995; LEHER, 2002; entre outros) apontam o caráter neoliberal, excludente e conservador deste processo. Neste aspecto, as intenções políticas que orientam os processos de descentralização foram contaminadas pelo discurso da ineficiência do Estado, da crise fiscal e da necessidade de descentralização como sinônimos de desestatização do Estado.

Na leitura neoliberal e conservadora, a descentralização e municipalização aparecem como transferência de atribuições, de forma a garantir eficiência e eficácia; e, como desresponsabilização do Estado, com o deslocamento para a coletividade local (organizações da sociedade civil e iniciativa privada) de parte dos custos e da produção da melhoria da qualidade de vida dos munícipes ou ainda no combate à pobreza. Concebe-se nesta compreensão da municipalização uma parceria invertida entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada, pois o Estado se apresenta subsidiário às demais forças sociais locais. Essa parceria invertida é inclusive valorizada como necessária para eliminar a ineficiência da burocracia estatal e assegurar maior eficácia na prestação dos serviços públicos. Assim, autonomia e descentralização caminham juntas e na mesma proporção em que se redefine o “espaço de atuação dos movimentos”, reconfigurando o “significado de sociedade civil”, entendida no ideário neoliberal como “aberta, criadora e criativa” em contraposição ao “Estado burocratizante e ineficiente” (LEHER, 2002, p.160).

A evidência do município neste modelo federativo é inquestionável, assim como as implicações políticas e econômicas, especialmente no que se refere às políticas sociais. Se, por um lado, a descentralização/municipalização possibilita a aproximação da população com o poder local, na perspectiva de fiscalização e da efetividade das políticas públicas, por outro lado, constitui-se em elemento de disputa e barganhas clientelistas, gerando a proliferação de programas focalizados, localistas e eleitoreiros, a utilização de recursos públicos para interesses privados e toda sorte de parcerias locais.

## **1.2.Federalismo e Educação**

No que se refere à Educação, a definição das competências e o regime de colaboração são explicitados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 1996, que aponta para um conceito de Sistema Único de Educação Básica (art.21) com compartilhamento de poder e autonomia relativa. A LDB especifica as atribuições da União, Estados e Municípios e define os critérios de gasto público com a educação. Em decorrência deste modelo colaborativo, que imputa aos Municípios a responsabilidade pelo ensino Fundamental, foi criado o FUNDEF, por meio da Emenda Constitucional 14/96 e da Lei Federal n.º 9424/96, que se propunha a garantir as condições financeiras para o modelo proposto.

O princípio de autonomia colaborativa na oferta da Educação, expressa na LDB, deixa a cargo dos Estados, em conjunto com os Municípios, a definição “das formas de colaboração, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, (...) e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder público” (art.10; II). Garante ainda, aos Municípios, autonomia para organizar seu sistema de ensino, optar por se integrar ao sistema estadual ou compor com ele um sistema único de educação básica (art.11).

É interessante destacar que o sistema educacional brasileiro, a partir dos níveis e modalidades de ensino, aponta a Educação Básica como um único nível de ensino, constituído por três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. No entanto, na organização do regime de colaboração, há uma distribuição de responsabilidades na oferta deste nível de ensino. Assim, ao Município cabe a oferta da educação infantil e com prioridade o ensino fundamental, enquanto o Estado tem como prioridade o ensino Médio, etapa final da Educação Básica.

O diferencial e elemento inovador desta LDB estão na indicação do processo de municipalização do ensino, uma vez que aos Municípios cabe a oferta da única etapa da educação básica obrigatória, já que na lei, para o ensino médio há apenas a indicação de uma

“progressiva universalização”. Isso confere aos Municípios um novo papel no processo de efetivação das Políticas Educacionais.

Nas legislações anteriores o Município aparece como coadjuvante na oferta. A primeira LDB (Lei n.º 4.024/61) apontava para o município a responsabilidade em realizar “anualmente, a chamada da população escolar de sete anos de idade, para matrícula na escola primária” e zelar pela efetivação do artigo 31<sup>5</sup>.

O Estado aparece aqui como o responsável direto pela oferta e organização do ensino, enquanto os Municípios participam de forma secundária, oferecendo por vezes o espaço físico para que a atividade educacional aconteça.

A Lei n.º 5.692/71 ampliou as responsabilidades do Município com a educação e ofereceu as bases para uma gradativa municipalização do ensino, no entanto, os municípios não possuíam autonomia para constituir seu próprio sistema. A lei apontava para a “progressiva passagem da responsabilidade municipal o encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (art. 58). Avançava ainda no que diz respeito ao financiamento e indica a aplicação de “pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau” (art. 59).

O que se configurava naquele momento era a necessidade crescente da ampliação da oferta educacional, principalmente nas áreas urbanas, seja pela necessidade premente na formação de mão-de-obra para o desenvolvimento industrial, seja para suprir a demanda crescente advinda do êxodo rural.

Embora a Lei n.º 5.692/71 oferecesse as bases para a municipalização e possibilitasse a organização de uma rede municipal de ensino, é a nova LDB (Lei n.º 9.304/96) que institui de fato esse pressuposto e possibilita a implantação do Sistema Municipal de Ensino. Isto só é possível a partir da Constituição de 1988, quando a tese da descentralização e municipalização se efetiva. Corralo destaca que é na Constituição Federal de 1988 que se consagra aos Municípios a posição de entes federados, assegurando a autonomia auto-organizatória, política, financeira, legislativa e administrativa, além “de erigir a autonomia

---

<sup>5</sup> Art. 31. As empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de 100 pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos desses. (...) § 2º Compete à administração do ensino local, com recurso para o Conselho Estadual de Educação zelar pela obediência ao disposto neste artigo. (MEC, 1961)

municipal como um princípio basilar da ordem constitucional brasileira” (CORRALO, 2006, p.262.).

Assim, o estudo da autonomia municipal significa o estudo da própria Constituição, que delimita a espacialidade local onde o poder encontra-se adstrito aos governantes locais e à população, sem a possibilidade de interferência ou controle de qualquer outro ente da Federação.

É nessa perspectiva que a repartição de competências deve ser compreendida, já que interliga-se com a autonomia local, tanto que o texto constitucional resguardou competências expressas para o Município, centrada na concepção de interesse local. Onde houver o interesse local há uma grande liberdade de atuação das municipalidades, resguardado pela Constituição (CORRALO, 2006, p.262).

No que se refere à autonomia municipal no campo da educação, Saviani (1999) alerta para dois aspectos: o primeiro diz respeito ao plano formal, já que do ponto de vista legal a legislação em vigor aponta para a competência administrativa dos municípios para instituir seus respectivos sistemas; o outro aspecto refere-se ao real, considerando as dificuldades técnicas e financeiras dos municípios em manter educação infantil e fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.

Isso posto, há que se considerar as especificidades no campo educacional, uma vez que o princípio da descentralização e autonomia se materializa a partir das contradições que se colocam no contexto brasileiro, destacando-se as desigualdades regionais, as relações entre governo federal e as administrações locais, a formação das novas forças locais e os novos formatos do clientelismo, presos ainda a cultura do favor, em que se agregam novos elementos. Neste caso é possível apontar as especificidades da conjuntura política local e as relações entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, que em última instância, no âmbito do municípios, lhes assegura a autonomia e o poder para legislar sobre os “interesse locais”. Na área educacional tal pressuposto têm resultado em projetos e programas de toda ordem, com diferentes enfoques, na maioria das vezes, apresentando-se como projetos de governos localistas e concorrentes, sem articulação entre as diferentes esferas administrativas.

Do percurso da construção do regime federalista no Brasil, considerando o novo papel do município como ente federado, importa destacar que, neste aspecto, a Constituição brasileira formaliza o princípio da autonomia e descentralização presentes no ideário do processo de democratização; no entanto, e simultaneamente, corrobora a partir de tais princípios para a elaboração da Reforma Gerencial do Estado brasileiro, dando-lhe legitimidade constitucional. Neste sentido os pressupostos da descentralização e autonomia serão ressignificados explicitando os argumentos da eficiência, eficácia e racionalidade administrativa.

Também no campo da educação a divisão de responsabilidades entre os entes federados e o regime de colaboração tomará diferentes contornos e estará diretamente relacionada aos pressupostos presentes na lógica da Reforma Gerencial do Estado brasileiro e das reformas educacionais desenvolvidas a partir da década de 1990.

### **1.3 O modelo Curitiba e a Cidade Modelo**

Quando se fala em Políticas Educacionais, a primeira relação que se estabelece é com o poder político seja ele, Municipal, Estadual ou Federal, e mais precisamente ao chefe do Poder Executivo: prefeito, governador, presidente. Esse raciocínio tem sua razão de ser, já que as políticas públicas, dentre elas as educacionais, sendo elas políticas de Estado ou de Governo trazem consigo as marcas de uma decisão política, mesmo quando gestadas democraticamente ou quando pretensamente são de natureza técnica.

As decisões políticas são resultantes das relações estabelecidas no contexto social, político, econômico, entre outros, mediadas pelas forças que disputam hegemonia na sociedade civil. Para Engels, a aparência leva a pensar que:

Da mesma forma que todos os impulsos que regem a conduta do homem, como indivíduo, têm que passar por seu cérebro, transformar-se em móveis de sua vontade, para fazê-lo agir, todas as necessidades da sociedade civil qualquer que seja a classe que a governe em um dado momento – têm que passar pela vontade do Estado, para adquirirem vigência geral, sob a forma de leis (MARX & ENGELS, 2006, p.132).

Pois a decisão de editá-las ou não são sempre políticas, o ônus ou bônus também será para o governante. No entanto, para que determinada política pública seja efetivada não bastam a lei, a necessidade, a divulgação. Existem outros elementos que escapam às condições técnicas e políticas, por isso é comum ouvirmos que existem “leis que pegam e leis que não pegam”.

Para Engels, o fato de esta decisão ser uma decisão de governo constitui o aspecto formal do problema, “o que interessa conhecer é o conteúdo dessa vontade puramente formal – seja a do indivíduo ou do Estado – e saber de onde esse conteúdo provém e por que é precisamente isso que se deseja e não outra coisa” (ENGELS, 2006, p.133).

A vontade do governo sofre influências importantes das necessidades da sociedade civil, das disputas de classe, considerando o grau de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, das condições sociais e econômicas. Isso não significa um “determinismo” das leis econômicas (das relações de produção), significa que o Estado não é um domínio

independente, portanto se constitui em espaço de disputa hegemônica constante e as políticas públicas, especialmente as educacionais, são produtos, ou melhor, dizendo, sínteses dessas disputas.

O Estado<sup>6</sup> moderno capitalista no exercício da hegemonia garante prioritariamente os interesses do Capital, no entanto, tal exercício exige concessões não só para a reprodução e ampliação do capital em longo prazo, mas também pelas pressões da sociedade civil organizada. Isso significa que há uma autonomia relativa do Estado em relação à base econômica e aos interesses imediatos da classe economicamente dominante, sendo que esta é uma exigência na defesa dos interesses de longo prazo da sociedade capitalista e da manutenção do bloco no poder<sup>7</sup>.

Para POULANTZAS (1977), Estado e classes dominantes não são entidades intrínsecas, mais precisamente o Estado se constitui na condensação material de uma relação de classe, ou seja

(...) resultante das contradições de classe inscritas na estrutura mesma do Estado (o Estado é uma relação). Tomar o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classes tal como se exprimem, de modo específico no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-atravessado em toda parte pelas contradições de classe. Isto significa que uma instituição, o Estado, destinada a reproduzir a divisão de classes, não é, e não pode jamais ser como o consideram as concepções do Estado - Coisa e do Estado - Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, mas é ele mesmo, com sua própria estrutura dividido. POULANTZAS, 1977, p.23.

Assim, a elaboração e viabilização de uma política educacional não dependerão apenas da vontade política deste ou daquele governante, uma vez que estão necessariamente condicionadas às questões sociais, políticas, econômicas e conjunturais, o que exigirá sempre hegemonia ideológica na sociedade civil para que seja concretizada.

Sociedade Civil é um conceito que suscita diferentes interpretações. Para a direita neoliberal, a sociedade civil é entendida “como um espaço anti-estatal que reconduz a primazia do indivíduo sobre o coletivo, como um espaço de resistência eficaz do interesse privado contra o estatal” (PANSARDI, 2006).

---

<sup>6</sup> Para Engels, o Estado é “ (...) antes de tudo um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não se consumam numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer os choques e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Esse poder, nascido da sociedade, mas posto acima se distanciando cada vez mais, é o Estado”(ENGELS, 1991, p.191). Segundo Engels, o Estado tal como se apresenta é resultado da sociedade capitalista, e, portanto da divisão de classes, “Com o desaparecimento das classes, desaparecerá inevitavelmente o Estado ” (ENGELS, 1991, p.196).

<sup>7</sup> Tese presente em Marx, mas desenvolvida por autores como Gramsci e Poulantzas.

Na concepção pós-moderna, a sociedade civil pode ser o espaço da realização do projeto emancipatório da humanidade, é também o espaço antiestatal e de construção da solidariedade e democracia, em que se “promove a superação tanto do projeto neoliberal caracterizado pelo individualismo radical centrado no mercado livre, no socialismo autoritário de tipo soviético assim como no projeto de bem-estar social-democrático” (PANSARDI, 2006).

Para Pansardi, os teóricos da visão pós-moderna se apropriam do conceito de sociedade civil de Gramsci num viés culturalista, que pressupõe a superação do Estado pela sociedade civil. Sendo antiestatal e pós-estatal, as estratégias de organização passam pela construção de uma “sociedade civil global”, em que se destacam as novas formas de luta política “geradas não mais de formas tradicionalmente estatais (partidos e sindicatos), mas movimentos de uma sociedade civil global, como os movimentos anti-globalização, os movimentos ecológicos, as ONG, etc., a democratização dos novos centros de controle mundial passa ser seu objetivo central” (PANSARDI, 2006, p.2). Assim, sociedade civil internacional é vista como o “locus privilegiado da democracia”,

A sociedade civil global é vista de maneira positiva, quando não apologética, à esquerda neo-anarquista coloca suas esperanças neste espaço que é visto como o reino da solidariedade, da democracia, da justiça e do amor fraterno e não do egoísmo, sentimento propulsor do comportamento mercantil ou político. Tanto o mercado como o Estado são vistos como reinos dos interesses privados, o interesse público em uma sociedade globalizada apenas pode surgir da sociedade civil transnacional (PANSARDI, 2006, p. 3 ).

Ao desvincular sociedade civil do Estado, a abordagem pós-moderna se aproxima da abordagem neoliberal na medida em que a “demonização do Estado caminha paralela à santificação da sociedade civil”( PANSARDI, 2006). Para Pansardi, aí reside uma “linha tênue” que as diferencia: enquanto na visão pós-moderna a sociedade civil é o espaço da democratização e do projeto emancipatório da humanidade, para os neoliberais é o espaço privilegiado da liberdade individual centrado no mercado. Em ambos os casos as estratégias de ação se encontram fora do Estado ou num estágio “pós-estatal” e se abstrai a correlação dialética entre Estado/sociedade civil.

Na referência à Sociedade Civil, o sentido deste trabalho é de concordância com Pansardi quando alerta para a apropriação pós-moderna de Gramsci, da qual se “abstrai toda formulação gramsciana sobre a correlação dialética entre estes dois territórios” (PANSARDI, 2006, p. 5). Entender esta relação dialética significa considerar que a sociedade civil é ao mesmo tempo espaço de luta e organização dos interesses coletivos voltados à garantia da

cidadania, mas é também espaço de expressão dos interesses econômicos da burguesia, e, portanto, um espaço em disputa,

Para Gramsci, a sociedade civil é sim, tanto a esfera da organização e representação de interesses públicos, voltados para a coletividade e para a preservação e ampliação dos direitos da cidadania, quanto é o espaço para a expressão dos interesses econômico-corporativos da burguesia. É um espaço de conflito, por um lado permite a organização das massas populares em um projeto contra-hegemônico, por outro lado, é o território por excelência da afirmação ideológica do capital através das instâncias privadas de hegemonia. Em realidade o Estado permanece para ele como a entidade política básica é o lugar onde os conflitos sociais ocorrem – o local onde as hegemonias das classes sociais se constituem (PANSARDI, 2006, p. 4).

Por isso, ao lidarmos com este campo de estudo, é importante considerar não só as determinações políticas e econômicas, que estão relacionados à linha de governo e às articulações do poder central, mas também aquelas mediadas pelas demandas e contradições situadas nas disputas locais e nos embates cotidianos. Nesse sentido, articulam-se as especificidades locais e regionais que dão identidade às ações, mesmo sendo elas de caráter geral e pretensamente homogêneas.

Ao pesquisar a relação entre política educacional e qualidade de ensino no município de Curitiba e mais precisamente o regime de colaboração Estado/Município, é importante considerar as especificidades do Estado brasileiro e, mais que isso, as particularidades do município, onde tais políticas se concretizam, pois não basta, neste caso, conhecer os fatores gerais, mas identificar como tais fatores se relacionam, potencializam ou são potencializadas no âmbito do município.

Do ponto de vista da política local, o município de Curitiba apresenta desde a década de 1990 uma trajetória histórica marcada pela permanência de um mesmo grupo político na administração da prefeitura Municipal e isto lhe confere uma linearidade no trato com as políticas públicas. De 1995 a 2002, a administração local esteve afinada com a administração do Estado e do País, sendo constituídas da coalizão representada no âmbito do município por dissidentes do PDT, que migraram para o bloco PFL/PSDB.

As Políticas Educacionais entre Estado e Município estiveram afinadas e norteadas por pressupostos comuns, característica que permeou as políticas públicas do “Grupo Jaime Lerner”. Este grupo se destaca *a priori* na administração municipal (1989 – 1993), representando no cenário nacional um ícone do planejamento urbano. O grupo político do então prefeito não só elegeu seu sucessor em Curitiba, como também saiu vitorioso nas eleições para Governo do Estado por duas gestões consecutivas (1995-2002), imprimindo para o conjunto do Estado o modelo de administração da Capital.

Tal modelo conferiu ao município de Curitiba projeção nacional e internacional, reconhecida como Cidade Modelo, recebeu prêmios internacionais na área de urbanismo, premiada em Istambul (1996)<sup>8</sup> e apontada como modelo de urbanismo para o mundo. Pautado na chamada modernização dos processos de gestão, na parceria pública – privada e na terceirização, esse período foi caracterizado como a “Era Lerner”, com prevalência dos aspectos técnicos aos políticos (ao menos do ponto de vista da forma, já que o conteúdo – técnico – em última instância é expressão também de uma concepção política).

Segundo Tavares, o lernismo teve suas origens ainda na década de 1970 quando Jaime Lerner assumiu pela primeira vez a prefeitura de Curitiba (1971/1979), como prefeito indicado pela ditadura militar. O contexto e as demandas de ajustes no cenário nacional e o processo de industrialização num estado tradicionalmente agrícola marcaram as contradições daquele contexto:

(...) por um lado, uma tentativa de industrialização gerida por grupos políticos sustentados pelo capital local, tendo em vista a independência do Estado em relação, principalmente, a São Paulo; de outro, o movimento de Internacionalização da produção com a entrada do grande capital multinacional (TAVARES, 2004; p.23/24).

É, segundo a autora, nesse período que se inicia o que denomina de “lernismo”, “que sustentará a adequação ao novo patamar de acumulação, dentro do processo dito de globalização da economia, a partir do modelo neoliberal” (TAVARES, 2004, p 24) que se explicita no Estado do Paraná de forma mais nítida a partir da década de 1990, sendo reformuladas e aprofundadas, o que conferiu ao Estado o título de “celeiro das Políticas neoliberais”. Tavares (2004, p. 24 - 28) sintetiza as características do que chama “lernismo”:

- O desenraizamento político e a visão tecnocrática – marcado pela falta de diálogo com o Legislativo e com as forças políticas locais, ênfase na visão tecnocrática justificada por uma pretensa neutralidade política.
- O privatismo – um dos principais fundamentos da lógica lernista tem no empresariado sua base de apoio, implementado com “radicalidade e transparência”<sup>9</sup>.
- A internacionalização – decorrente da relação entre poder público e capital e do vínculo progressivo com o grande capital. No caso do Paraná, os empréstimos junto às

<sup>8</sup> Prêmio Habitat - oferecido pelo Centro das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos, em julho de 1996.

<sup>9</sup> Nesse aspecto Tavares ressalta que “Há uma relação visceral como o capital, que marca a visão de Estado e a concepção de serviço público, que vai além da simples transferência da manutenção e responsabilidade pelas políticas públicas para o setor privado, aquilo que denominamos privatização. Com a denominação *privatismo* queremos designar um ethos, uma cultura, uma ótica a partir da qual se observa, se analisa, se concebe e se implementa essas políticas”. (TAVARES, 2004, p.26)

agências internacionais sustentaram as obras de infra-estrutura necessárias para tornar tanto o Estado quanto Curitiba atrativos ao grande capital.

- Paranismo e espetacularização – são elementos de um mesmo processo que se pauta pela necessidade de afirmação do local. Para Tavares, “a internacionalização do lernismo compõe-se, contraditoriamente, com o Paranismo”:

“(…) este é um traço ideológico justificador das políticas que encobre a penetração crescente do capital estrangeiro e que tem suas origens no projeto paranaense de desenvolvimento”. (…)

Jaime Lerner desponta no cenário político paranaense no momento em que este projeto de desenvolvimento se implementa (vide criação da CIC, do BADEP etc.) já num quadro de internacionalização marcante desse processo de industrialização. Podemos dizer que ele será o herdeiro da afirmação do Paraná como Estado de expressão nacional num momento em que, ao mesmo tempo, a nação consolida seu projeto de dependência do capital internacional já num outro momento de desenvolvimento capitalista. Assim, contraditoriamente, é a internacionalização a via de afirmação do local – o Paraná – e esta contradição marca o lernismo. É, ainda, o paranismo que proporciona o conteúdo do processo de espetacularização e o uso da retórica sobre a mudança do modelo de gestão como justificativa e divulgação da política educacional (TAVARES, 2004, p. 27).

Em Curitiba, esse movimento se dá na construção de ícones urbanos, como, por exemplo, o chamado metrô de superfície<sup>10</sup>. No entanto, a afirmação local como estratégia de projeção nacional e internacional é também expressão desse processo de internacionalização (globalização). No caso de Curitiba, este fenômeno é marcado pela enraizamento (marcado pela forte coesão do grupo político dominante e hegemonia legislativa) e a estetização do local reinventado<sup>11</sup>, onde o espaço da cidade é transformado em espaço midiático, reelaborado a partir de ícones universais<sup>12</sup> favorecendo o particularismo e o bairrismo. Para Carvalho,

Este fenômeno está muito ligado aos processos de reconversão pós-industrial (frequentemente penosos e marcados pelo desemprego e pela depressão econômica), com as cidades a vertigem e a procurarem uma vantagem competitiva no “espírito do lugar”, oferecendo aos visitantes a fruição do seu patrimônio histórico. As cidades procuram sobressair na competição econômica internacional entre regiões – e é assim que este estatuto se torna uma distinção simbólica importante no jogo global (CARVALHO, 2006, p. 9).

<sup>10</sup> Metrô de superfície: ônibus biarticulado com paradas obrigatórias em pontos com formato arquitetônico tubular e transparente, que compõe o sistema de transporte coletivo de Curitiba (Anexo 1).

<sup>11</sup> Estetização do local reinventado, parte da observação de que, no modelo Curitiba, a preocupação com a estética e com a construção de ícones articuladores com o espaço urbano se constitui em elemento central para a construção da “imagem Curitiba” (Anexo 2). Neste caso é possível identificar equipamentos públicos, esteticamente bem definidos, no entanto pouco funcionais (CEIs), ou, que se encarregam de reconceituar o local onde foram construídos (Ópera de Arame, Memorial de Curitiba).

<sup>12</sup> Nesse caso destaca-se o Memorial de Curitiba: estrutura moderna que contrasta com o patrimônio histórico localizada no Largo da Ordem - centro Histórico de Curitiba (característica da cultura pós-moderna); e a Ópera de Arame - espaço destinado a grandes eventos culturais, que combina modernidade /natureza.

A tomada dessas características se constitui em ponto de partida para a compreensão das políticas educacionais no município de Curitiba, na medida em que o lernismo tem aqui suas raízes e sustentação. Os elementos acima apontados estão presentes na Capital incorporados à própria cultura da cidade, inseridos na administração dos equipamentos públicos, na arquitetura e nas relações cotidianas, “com seu ar de província e brilho de Capital”<sup>13</sup>. Curitiba hoje se destaca no cenário nacional como uma cidade modelo de planejamento, modernidade e de inovações urbanísticas, conhecida por sua arquitetura moderna e arrojada como a Ópera de Arame, Pedreira, Jardim Botânico, Memorial de Curitiba, entre outros, sendo capaz de dar ao mundo “lições curitibanas”<sup>14</sup>, que tem no marketing e na espetacularização seus principais fundamentos.

O planejamento urbano da cidade de Curitiba tem o seu marco ainda na década de 1960, com um Plano Preliminar de Urbanismo, que se constitui na matriz do Plano Diretor, seguido nas administrações seguintes. Segundo Souza:

A modernização urbana de Curitiba se fez num contexto nacional de ascensão das forças burocrático-militares e de fortalecimento da ideologia do planejamento racional e, especialmente, da crença no poder da Arquitetura e do Urbanismo no ordenamento do espaço e na (trans)formação do comportamento das camadas mais pobres da população (SOUZA, 2001).

Tal ideologia se afirma num ideário construído e reconstruído a partir das relações do indivíduo com os espaços públicos, onde a racionalidade técnica se constitui num elemento acima dos conflitos, como instrumento funcional e necessário para enfrentar as questões próprias da modernidade. Para Souza, neste modelo

(...) a técnica aparece apenas como meio que viabilizaria a realização das necessidades e da felicidade numa sociedade perfeita porque de espaço racionalmente planejado. Concretamente, a construção da cidade como todo orgânico coloca em marcha a engrenagem que combina saberes e práticas promovendo a legitimidade de uma partilha urbana desigual e a normalização do comportamento de sujeitos sujeitados. Os procedimentos do urbanismo modernista bloqueiam a possibilidade do cidadão tomar parte na construção da sociedade. O máximo de participação da sociedade, que o saber técnico modernista costuma admitir, está em referendar as decisões tomadas a partir de critérios "racionais" indiscutíveis. (SOUZA, 2001)

---

<sup>13</sup> Expressão que dá nome a um dos capítulos do livro “Histórias do Cotidiano Paranaense” (SCHMIDT, 1996), livro didático utilizado nas séries iniciais da rede estadual de ensino na gestão Lerner.

<sup>14</sup> Lições Curitibanas - livro didático utilizado nas séries iniciais da rede municipal de Curitiba, elaborado na gestão de Rafael Greca (1993 - 1997). Ver SILVA, 2003.

Nesse ideário, questões como desigualdade social, desemprego, violência, entre outros aparecem como enfrentamentos da modernidade e não como resultantes da contradição Capital – Trabalho. Destaca-se em Curitiba uma preocupação em construir a partir das políticas sociais e especialmente na área da educação ícones arquitetônicos que se transformam em marcas registradas das administrações municipais como as Ruas da Cidadania<sup>15</sup>, o Farol do Saber<sup>16</sup> e o CEIs<sup>17</sup> (Centros de Educação Integrado), este último de arquitetura arrojada, moderna, mas pouco funcional.

As características do lernismo apontadas por Tavares (2004) em Curitiba se expressam em diferentes setores e espaços, constituindo consensos historicamente construídos. Um exemplo disto é a manutenção de um mesmo grupo político por um período de quase 20 anos na administração municipal e sua base de apoio praticamente inalterada no Legislativo.

Em Curitiba, o desenraizamento político, entendido a partir da visão tecnocrata e da falta de diálogo com as forças política locais, se expressa pela força do grupo político que sustenta o Executivo e se configura num bloco hegemônico fortemente coeso, que tem no Legislativo Municipal os porta-vozes do Executivo. Neste sentido, a falta de diálogo se dá com as forças políticas locais de oposição e os movimentos sociais organizados, já que a ênfase na visão tecnocrática justificada por uma pretensa neutralidade política aprova para o “bem de todos” os projetos do Executivo sem o diálogo necessário com a sociedade civil organizada. Exemplo disto foi a extinção da Secretaria da Criança e o status de secretaria dado à Fundação da Ação Social. O projeto encaminhado ao legislativo no final do ano de 2002 foi aprovado já no retorno das férias legislativa em 2003. De forma tecnocrata e autoritária não se permitiu o diálogo com os setores sociais envolvidos, já que a extinção da Secretaria da Criança mexeu não só com a Educação Infantil, que passou a integrar a Secretaria Municipal de Educação, ainda que fosse uma ação necessária para o cumprimento do disposto na LDB, mas também alterou políticas sociais e programas na área da infância e adolescência sem qualquer diálogo com a sociedade.

A área da infância e da adolescência, juntamente com a Educação, é também marcada pelo privatismo, a “mercantilização do público” que se efetiva nos processos de terceirização e da presença predominante do chamado terceiro setor na efetivação de políticas sociais. A

---

<sup>15</sup> Rua da Cidadania: construídas junto aos terminais de ônibus nas regionais da cidade, agregam serviços públicos como; regional de ensino, conselho tutelar, mercado da família, além de pequenas lojas.

<sup>16</sup> Farol do Saber: Espaço contendo biblioteca e sala de informática, são atualmente (2007) 42 unidades, concebidas para atender escolas e comunidade de uma determinada área de abrangência (Anexo 3).

<sup>17</sup> CEIs: prédios de três andares, sendo cada andar constituído por um espaço amplo sem divisórias, que funcionam para atender aos alunos em tempo integral (anexos à escola). Na concepção original diferentes atividades deveriam acontecer no mesmo espaço e ao mesmo tempo. Muitos desses espaços foram alterados em sua planta original, com a colocação de divisórias.

título de exemplo, em 2003 das 56 casas de abrigo para crianças e adolescentes em situação de risco e de rua, apenas sete unidades eram oficiais, as outras 49 eram unidades conveniadas, além da participação das empresas na distribuição da merenda e nos serviços de limpeza dos equipamentos públicos municipais (BARBOSA, 2002).

Essas características são reafirmadas e se sustentam na lógica da administração eficaz e eficiente e no marketing da cidade planejada, moderna e cosmopolita. Aqui se encontra a presença de elementos da arquitetura e do mundo globalizado,

(...) perceptíveis na concentração espacial dos negócios internacionais, na gentrificação de áreas centrais, na fragmentação de espaços públicos, resultando na fortificação de condomínios e na guetificação de segmentos excluídos da população, entre outras características. O mesmo elemento tem potencial na formação de novas identidades, influenciando no teor das contestações sociais e políticas da cidadania, alimentando assim a divergência (MOURA, 2005, p. 167).

O município de Curitiba possui a maior população do Estado do Paraná e apresenta também todas as contradições das grandes cidades. Segundo os dados da FGV, é a cidade que registrou no biênio 1999 – 2000 o maior aumento do número de pobres (+16%), tendo como parâmetro pessoas que viviam com menos de R\$ 80,00 por mês (BARBOSA, 2002). Segundo dados do IBGE (2000; 2005), ocupa o 7º lugar entre as cidades mais populosas do Brasil e possui atualmente uma população de 1.757.904 habitantes. É considerada uma meso-região que compreende Curitiba e 26 municípios da Região Metropolitana, com uma população total de 3.186.099 habitantes.

Existe uma relação direta entre a população da cidade de Curitiba e a das cidades vizinhas. Muitos moram na região metropolitana e estudam e trabalham na Capital. Neste contexto, aumentam também os problemas urbanísticos e sociais, como as questões ambientais, de saneamento básico, a existência de favelas no entorno do município e de moradores de rua, o aumento da criminalidade e da violência.

Esses dados apontam uma contradição que se explicita nas diferentes faces da cidade: modernidade - planejamento - tecnologia - participação- guetificação - exclusão - desemprego - ocupações desordenadas - e se manifestam nos embates crescentes dos movimentos sociais (moradia, associações de moradores), organizações sindicais e nos indicadores sociais do município.

O modelo Curitiba expressa o novo papel do município no contexto do mundo globalizado e suas contradições. O local reiventado a partir da lógica do mercado necessita estar em evidência e ser evidenciado, isto se realiza na medida em que a autonomia e a

descentralização aparecem como elementos centrais na nova organização do Estado brasileiro, possibilitando maior visibilidade para as políticas locais.

O modelo aqui representado pelas características do lernismo é decorrente de relações mais amplas e do percurso histórico que configura o Estado Brasileiro. Materializa, portanto, a versão mais acabada do modelo federalista formalizado no Brasil a partir da Constituição de 1988, na qual o município é concebido como ente federado, o que lhe confere autonomia e centralidade na efetivação das políticas sociais, especialmente na Educação, considerando que

O federalismo identifica-se plenamente com a autonomia municipal, cujos princípios informadores e respectivos desdobramentos apóiam-se mutuamente, numa relação de complementaridade e integração. O federalismo requer a autonomia municipal e a autonomia municipal conduz à efetivação dos princípios do federalismo (CORRALO, 2006, p 214).

Portanto, pensar o regime de colaboração entre Estado e Município na passagem da 4ª para a 5ª série do ensino fundamental implica compreender os elementos que caracterizam o Sistema Federativo no Brasil e a organização do Sistema Educacional Brasileiro. Este percurso expressa o movimento dos processos de centralização/descentralização presentes na configuração do Estado Brasileiro.

## **CAPÍTULO II**

### **POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO**

As políticas públicas, em especial as educacionais expressam sínteses das relações mais amplas historicamente construídas. O lernismo, apontado como forma e conteúdo das políticas públicas no Município de Curitiba, tem no neoliberalismo sua base, no entanto se expressa de forma particular e local.

Os consensos construídos e formatados a partir do pressuposto da privatização do público, da lógica da eficiência e da eficácia, do Estado Mínimo, da internacionalização, da autonomia e descentralização, que se manifestam a partir das especificidades do município, fazem parte de um movimento global, permeado pelo contexto nacional e internacional.

Esse contexto é mediado pelas determinações próprias de um mundo que entra no século XXI marcado pelo desenvolvimento desigual em todos os campos e pelo extraordinário desenvolvimento das ciências e tecnologias, principalmente na área das comunicações. Por isso a idéia de se entrar no “primeiro mundo” via planejamento urbano, novas tecnologias, eficiência do setor privado aplicada ao setor público encontra ressonância e apoio. Tal ideário se expressa na administração pública, com governos democraticamente eleitos.

As políticas educacionais implementadas no Brasil a partir da década de 1990 marcam rupturas e permanências resultantes das contradições do próprio Estado brasileiro. Para entendermos tal contexto é necessário compreender como o ideário neoliberal se apresenta no Brasil e as circunstâncias que levam o Estado brasileiro a efetivar as reformas que reestruturam a função do Estado, respaldadas nos pressupostos da autonomia e descentralização, também presentes no texto constitucional e nos pressupostos do federalismo brasileiro.

A redefinição da função do Estado não se apresenta como uma particularidade do caso brasileiro, mas se insere nas demandas de um processo mais amplo mediado pela reestruturação econômica, internacionalização do capital e redefinição das estratégias empresariais de economias dependentes - no caso da América Latina, na perspectiva de acompanhar as novas demandas da chamada globalização. Na América Latina, uma face importante dessa reengenharia dos Estados Nacionais se expressa nas reformas educacionais

imprimindo um roteiro comum à região, atrelada às orientações dos organismos internacionais.

A justificativa para a reforma do Estado tem como pano de fundo a crise dos anos 1970, do chamado Estado de Bem-Estar Social. Segundo Marine, em três manifestações básicas: “crise financeira (incapacidade de geração de poupança pública para a realização dos investimentos sociais), crise de identidade (transição caracterizada pelo abandono de alguns papéis tradicionais e incorporação de novos) e crise do modo de administrar (explicada pelo esgotamento do modelo burocrático)”. Conhecida como reforma gerencial, foi adotada inicialmente na Inglaterra e tinha como pressuposto “a existência de relações contratuais entre os atores” e o objetivo de “melhorar a eficiência da ação estatal (influenciada por métodos empresariais ou empreendedores de gestão) e/ou fortalecer a transparência e o controle social (pressionada pelos avanços da democracia e movimentos de afirmação da cidadania)” (MARINE, 2003, p.3).

Na América Latina<sup>18</sup> esse movimento chega à segunda metade dos anos 1990, em particular aqui no Brasil no início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso,

(...) em um contexto semelhante ao de outros países da região, caracterizado pelo aprofundamento da crise financeira do Estado e pela emergência de reformas estruturais prometidas durante a campanha presidencial e iniciadas alguns meses antes da posse com o plano de estabilização econômica (Plano Real). Do conjunto de reformas apresentadas como prioritárias (flexibilização de monopólios, previdência social, tributária, política, etc.) destacava-se a necessidade de repensar a administração pública a partir de sinais de evidente esgotamento do modelo burocrático vigente (MARINE, 2003, p.3).

No entanto, a base das orientações para a América Latina já havia sido definida em 1989, quando se reuniram em Washington funcionários do governo americano e dos organismos internacionais (FMI, Banco Mundial e BIRD), com o objetivo de avaliar as reformas econômicas empreendidas nos países da região, com a presença de economistas da América Latina. As conclusões desta reunião ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”, que significou um conjunto de medidas “receitadas” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por

---

<sup>18</sup> O Conselho Diretor do CLAD – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento aprovou documento (1998) que estabeleceu as bases da reforma gerencial na região. Nele são destacadas as especificidades próprias da América Latina, basicamente as relativas à gravidade da crise do Estado “muito maior que a existente no mundo desenvolvido”. O documento aponta a necessidade de direcionar a estratégia da reforma na região considerando três questões essenciais: a consolidação da democracia, a retomada do crescimento econômico e a redução da desigualdade social. Também, enuncia o objetivo central da reforma gerencial, que é o de “assegurar os mecanismos necessários para o aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitem uma relação mais democrática entre Estado e sociedade” (apud MARINE, 2003, p.3).

dificuldades. Ou seja, constituía-se, segundo John Williamson, criador da expressão Consenso de Washington, o mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas que estavam sendo cogitadas pelas instituições financeiras em Washington e que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina, tais como eram suas economias em 1989.<sup>19</sup>

Eram dez regras básicas: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto (com eliminação de restrições), privatização das estatais, desregulamentação (flexibilização das leis trabalhistas), direito à propriedade. Este passou então a ser um receituário que consolida os princípios neoliberais, explicita um conceito de Estado regulador a partir da economia de mercado, ou seja, preconiza um Estado Mínimo para torná-lo mais eficiente e receptível ao mercado, constituindo a base das reformas gerenciais implementadas no Brasil e América Latina a partir da década de 1990.

É importante considerar que essas eram as demandas dos países do chamado Primeiro Mundo, com um grau de desenvolvimento e acesso às políticas sociais de base (saúde, habitação, educação etc.), cuja reforma foi elaborada. A transposição deste modelo de reforma na América Latina mostrou-se perversa uma vez que “no Primeiro Mundo, o crescimento econômico mostra-se, ao longo de toda a história da Revolução Industrial, perfeitamente compatível com o aumento da presença do Estado como regulador, planejador e empresário” (BATISTA, 1994, p.28), já que em outros momentos da história desses países houve a participação dos fundos públicos para a construção de um Estado de Bem-Estar Social: o *Welfare State*<sup>20</sup>.

A reprodução do capital nos países de Primeiro Mundo se deu simultaneamente à reprodução do trabalho, com suporte dos fundos públicos. Nesse sentido, a intervenção do Estado com políticas compensatórias contribuiu na ampliação do consumo e possibilitou o desenvolvimento tecnológico, a desterritorialização do capital financeiro e produtivo, estabelecendo novas relações econômicas que extrapolaram o local e se globalizaram. Os fundos públicos passaram a ter uma nova função, redimensionando o seu papel, priorizando as políticas econômicas em detrimento das políticas sociais.

---

<sup>19</sup> O economista John Williamson usou a expressão Consenso de Washington, em 1989, em uma conferência do Institute For International Economics (IIE), realizada em Washington.

<sup>20</sup> *Welfare State* – conhecido como Estado de Bem-Estar Social ou Estado-Providência – forma de organização político-social que se desenvolveu na Europa. O Estado deve garantir serviços públicos e proteção à população, pois todo indivíduo tem o direito a um conjunto de bens e serviços: saúde, educação, renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos. (Fonte: Wikipédia – enciclopédia livre. Endereço eletrônico: [www.Wikipedia.org](http://www.Wikipedia.org). Acessado em setembro/2007).

O esgotamento do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais, que deu lugar à reconfiguração do papel do Estado, foi resultante dos processos de reprodução e ampliação do capital, que, para isso, necessitou de novos mercados, portanto da internalização do capital e de processos mundializados. Nesses países, as políticas sociais foram minimamente distribuídas, o que os colocam num patamar invejável de distribuição de renda, se comparado aos países latino-americanos. Mesmo assim, os processos de reconfiguração do papel do Estado como uma exigência do Capital causaram e causam, nesses países, impactos sociais que têm mobilizado a sociedade civil na defesa dos direitos sociais e trabalhistas já conquistados. Na Itália, por exemplo, em 2002, uma greve geral contra a proposta do governo de flexibilizar a legislação trabalhista, mobilizou milhões de pessoas; na França, em 2006, um milhão de pessoas foram às ruas contra o contrato do “Primeiro Emprego”, que permite ao empregador demitir sem justificativa ou indenização, o que vai ao encontro com a flexibilização dos contratos de trabalho e a perda de direitos.

Se tais reformas têm impactos perversos nos países de economias fortes, imaginem-se as conseqüências nos países da América Latina, onde o Estado de Bem-Estar Social nem chegou a se configurar. No Brasil, por exemplo, podemos considerar os avanços nas leis trabalhistas, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT da época de Getúlio Vargas, como o mais próximo que chegamos do “Welfare State”. Sobre isso Francisco de Oliveira analisa como tais leis potencializaram a ampliação do capital e criaram condições para a “fundação de novas formas de relacionamento entre Capital e Trabalho, a fim de criar as fontes internas da acumulação” (OLIVEIRA, 1987, p. 38). O que se conquistou de fato nos países periféricos foi um estado de mal-estar social (SANTOS, 1998).

A entrada dos países latino-americanos no mundo globalizado se dá em um contexto de dependência econômica e de renegociação de suas dívidas, por isso a necessidade de cumprir os acordos firmados e as orientações dos organismos internacionais, que propõem/impõem uma “agenda de desenvolvimento” para a América Latina. Os desequilíbrios comerciais e os esforços de desenvolvimento foram financiados com recursos do mercado privado de capitais a partir dos anos de 1970. Com a súbita elevação das taxas de juros<sup>21</sup>, os países latino-americanos se viram obrigados a renegociar suas dívidas de acordo

---

<sup>21</sup> (...) os Estados Unidos afirmavam, sem rebuços, a prevalência dos interesses nacionais sobre as responsabilidades mundiais do país. Tendência que se evidenciaria, de modo dramático para a América Latina, com a decisão do Federal Reserve System de elevar espetacularmente as taxas de juros sobre o dólar para combater a inflação nos Estados Unidos. Coincidindo com uma política fiscal frouxa do governo norte-americano, a decisão da FED teve efeito especialmente perverso sobre as taxas internacionais de juros e pegaria desprevenida a América Latina, imprudentemente endividada a taxas de juros flutuantes (BATISTA, 1994, p.18).

com os critérios estabelecidos pelos Estados Unidos, sob a supervisão do FMI. Segundo Batista,

Dentro dessa estratégia de refinanciamento da dívida os países latino-americanos, Brasil inclusive, perderiam considerável parcela de sua autonomia e decisão na formulação e execução da política macroeconômica. Esta passaria a ser concebida a partir da disponibilidade de recursos proporcionados pela renegociação dos débitos externos e não o inverso, como seria o correto. Repetir-se-ia, assim a dramática experiência do início dos anos 20, quando a cobrança das dívidas interaliadas e das reparações de guerra se tornou inviável por não levar em conta, como propusera Keynes, a “capacidade de pagamento” dos devedores. (BATISTA, 1994;20).

Para o autor, o sacrifício exigido da Alemanha nos anos 20 nas reparações de Guerra, foi escandalosamente bem menor que o imposto aos países latino-americanos nos anos 1980.

É com esse grau de exigência e dependência que se estabelecem as orientações do “roteiro comum” de reformas para o desenvolvimento da região. Isso não significa que esse tenha sido um processo linear e de determinação direta, pois as reformas desenvolvidas na América Latina, e especialmente no Brasil, são resultantes dessas determinações externas, mas também das especificidades locais e regionais. Assim, é possível identificar um movimento geral, que define contornos semelhantes, permanências e rupturas presentes no conjunto da região (AL), também há que se considerar que em cada país se manifesta a partir da especificidade local, tendo em vista sua trajetória histórica, social e política.

A reforma gerencial no Brasil, embora permeada pelas determinações gerais já explicitadas, só podem ser analisadas considerando as determinações próprias e as características locais. Portanto, se os pilares da reforma e reconfiguração do Estado brasileiro a partir da década de 1990 podem ser identificados pelos “ícones” da nova ordem mundial da globalização e dos princípios neoliberais \_ Estado Mínimo, flexibilização, descentralização, economia de mercado, internalização do capital, eficácia, eficiência, etc. \_, a materialização de tais pressupostos só pode ser entendida a partir das características próprias do Estado brasileiro, considerando as determinações sociais, políticas, econômicas, bem como as peculiaridades locais dos Estados e Municípios que compõem o regime federalista do país.

## **2.1 A reforma gerencial no Brasil : Nos pressupostos da Modernização do Estado as Bases do Estado Mínimo**

As reformas desenvolvidas no Brasil e na América Latina no plano econômico se expressam como exigência no processo de renegociação da dívida externa e necessárias na reconfiguração do Capital; no plano ideológico, colocam-se como o caminho natural para

enfrentar as demandas da conjuntura global, medidas necessárias para o enfrentamento dos problemas locais e alavancar a entrada dos países latino-americanos na “irreversível e fabulosa” (SANTOS, 2005) nova ordem mundial: a globalização.

O ideário do mundo pós-moderno, da velocidade das comunicações, da necessidade de novos paradigmas, da reestruturação produtiva (flexibilização dos processos produtivos), veio acompanhado por um discurso de modernização do Estado, enxugamento da máquina administrativa, abertura de mercados, flexibilização das relações trabalhistas. Nesse sentido, a Reforma Gerencial no Brasil, oficializada a partir de 1995, foi apresentada à sociedade como necessária e imprescindível para o crescimento econômico, respostas às demandas sociais, aos vícios e a inoperância da máquina estatal brasileira.

A reforma foi pensada nos primeiros seis meses do governo Fernando Henrique e assumiu a forma de dois documentos básicos: a proposta de emenda constitucional do capítulo da administração pública e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Para o então ministro Bresser Pereira, o projeto mais importante da Reforma Gerencial foi o da Emenda constitucional n.º 19/98 que alterou o capítulo da Constituição de 1988 sobre a administração pública, já que viabilizou a implementação da reforma sendo respaldada pela opinião pública:

Com ela, a opinião pública que tem uma noção vaga do que é uma reforma gerencial, mas que apoiou a mudança de forma inequívoca, manifestou o desejo de ter um Estado mais moderno, ou, mais concretamente, ver os serviços por ele prestado serem realizados de forma mais eficiente. Sua indignação contra os privilégios existentes no setor público, contra incompetência e desmotivação de uma parte da burocracia, e contra a má qualidade dos serviços públicos se traduziu no apoio á reforma” (PEREIRA, 1998, p.206).

A referida reforma foi caracterizada por projetos que envolviam e facilitavam a descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão. Isso significou um processo de centralização das decisões e controle dos resultados e de descentralização da execução, buscando “fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia dos órgãos descentralizados” (PEREIRA, 1998, p.206). Nesse sentido, questões como autonomia de gestão, flexibilização da estabilidade no serviço público, eficiência e qualidade, liderança, planejamento estratégico, controle de resultados, foco no cidadão-cliente, constituem-se elementos fundantes na reforma e evidenciam uma nova função para o Estado.

A nova função demarcada para o Estado se sustenta na decisão de adotar a gestão de qualidade total, caracterizada pelo Programa de Qualidade e Participação, de caráter mais geral e o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios.

## O Programa de Qualidade e Participação aponta para um

“novo modelo de gestão do Estado” (PEREIRA, 1998), prevê a mudança da cultura burocrática para a cultura gerencial pela ótica da satisfação do cidadão-cliente. Assim, as estratégias de Participação implicam o envolvimento de todos os servidores na melhoria do serviço público e a qualidade como instrumento de reforma da administração pública em duas dimensões: a formal, competência para aplicar métodos, técnicas e ferramentas; e a dimensão política, competência para atender o cidadão-cliente, com vistas à “excelência na administração pública” (PEREIRA, 1998, p.218)

O Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, com o objetivo de implantar a gestão de qualidade, é apresentado com foco em dois temas: “ a distribuição de papéis entre a União, os Estados e Municípios e as transformações organizacionais a serem feitas no aparelho do Estado, de maneira a tornar a sua atuação mais racional e eficiente” (PEREIRA, 1998, p.220). O princípio que orienta o primeiro tema é a descentralização da execução dos serviços sociais do Estado. É justamente neste princípio que se sustentam os processos de municipalização das políticas sociais como saúde e educação.

Em relação ao segundo tema, devem ser distingüidas as ações realizadas diretamente pelo Estado, as ações apenas garantidas pelo Estado e aquelas em que a presença do poder público se dará na forma de regulamentação, orientação e fomento para a iniciativa privada.

São, na verdade, dois temas que se complementam, pois no princípio da descentralização está o pressuposto da municipalização. Ao remeter para o Município a efetivação das políticas sociais, ao mesmo tempo abre caminhos para as parcerias locais, regulamentando o papel e a participação do terceiro setor na administração pública, respaldando e incentivando a participação de empresas privadas na gestão das políticas públicas.

Para a implementação desses programas propõe uma metodologia que seja flexível o suficiente para adaptar-se às especificidades de cada órgão e capaz de oferecer um referencial compartilhável pelos diferentes ministérios. A metodologia proposta sugere quatro etapas: identificar competências e objetivos (missão); identificar as funções e o tipo de organização mais adequada para cada função; avaliação do modelo de gestão, grau de atendimento, pela organização, dos critérios da gestão preconizados pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ); formulação de um plano de reestruturação e melhoria da gestão.

Uma das medidas concretas para a modernização do Estado por meio da reforma gerencial foi a definição do papel das agências executivas e agências reguladoras. No Plano Diretor as agências executivas devem realizar as políticas de governo, enquanto as agências reguladoras, com um grau de autonomia maior, são responsáveis pela regulação dos preços;

segundo Pereira (1997), sua missão é, em um mercado monopolista, estabelecer preços como se houvesse mercado competitivo.

Na política de privatização desenvolvida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, as agências reguladoras assumiram papel fundamental, como são os casos da ANP – Agência Nacional do Petróleo, da ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações e da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. O processo de privatização realizado nesse período foi sem precedentes no Brasil, definiu uma nova lógica na administração e ocorreu em meio à resistência da sociedade civil organizada. A este processo o jornalista Elio Gaspari criou um neologismo, chamando-o de “Privataria” (GASPARI, 2006)<sup>22</sup>, o qual se realizou em meio a inúmeras denúncias de empresas vendidas abaixo do valor e com “títulos podres”. O caso mais polêmico foi a venda da estatal Vale do Rio Doce, cujo valor se multiplicou após a compra.

A lógica explicitada nessa reforma foi a da construção de um “Estado Moderno”, que segundo o Ministro Bresser Pereira (1997), desse respostas a quatro problemas: um problema econômico-político: a delimitação do tamanho do Estado; um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial: a redefinição do papel regulador do Estado; um econômico-administrativo: a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; um político: o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, publicização e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses.

É importante destacar ainda que como parte do programa da reforma gerencial do Estado estava a

---

<sup>22</sup> “Enfim chegou CPI da Privataria”: artigo publicado em 18/01/2006 no jornal Folha de S. Paulo. Em artigos anteriores (desde 2003) o autor utiliza-se também deste termo.

(...) transformação dos serviços sociais e científicos, que o Estado hoje presta diretamente (atividades não exclusivas do estado), em entidades públicas não-estatais, entidades sem fins lucrativos, do terceiro setor. (...) as novas entidades públicas, mas de direito privado, poderão celebrar um contrato de gestão com respectivo ministério supervisor e terão o direito de participar do orçamento do estado (PEREIRA, 1998, p.235).

Como exemplo de público não-estatal, encontram-se: Organizações Não-Governamentais – ONG, Organizações de Serviço Público Não-Estatais – OSPNE, comunidades de moradores; as antigas entidades de caridade, as fundações criadas, por empresas ou por capitalistas, para a realização de serviços sociais ou financiamento de outras atividades de interesse público; as instituições escolares, universitárias, de pesquisa, e hospitalares constituídas como fundações ou como sociedades civis (PEREIRA, 1998, p.237).

Para o autor, prestadores dos serviços sociais e científicos não devem ser empresas privadas, pois são subsidiadas pelo Estado. Devem ficar por conta de OSPNE, desde que sua produção seja eficiente e garanta melhor qualidade do que a produção privada ou a produção estatal. Segundo Pereira: “Em primeiro lugar é preciso saber se as garantias da universalidade da educação básica e da saúde é dever do Estado ou não. Em segundo lugar, independentemente da resposta que se dê à primeira pergunta, coloca-se o problema da qualidade e da eficiência” (PEREIRA, 1998, p.241).

É primorosa a reflexão do então Ministro a respeito da universalidade da educação básica e da saúde, quando questiona se este é ou não dever do Estado. Ora, num Estado regulado pelo mercado, Saúde e Educação são acima de tudo mercadorias disponíveis, com atributos que as valorizam ou não. Portanto, ao levantar a questão da qualidade e eficiência, explicita a justificativa para as medidas privatizantes na área da educação, desencadeadas em grande parte dos Estados brasileiros.

Na prática esse modelo suscitou as mais diferentes formas de parcerias e programas. No campo educacional impulsionou os processos de terceirização e a formação de uma infinidade de ONG, prestadoras de serviços na área.

O que se observa ao analisar o eixo da Reforma Gerencial no Brasil é a formalização de uma nova configuração do Estado, conferindo-lhe uma nova função a partir do pressuposto da modernidade, eficácia e eficiência como resposta à crise e à ineficiência do Estado. A crise aparece como sendo uma “crise do Estado e não do capital” (PERONI, 2003), por isso a justificativa para a reforma apresentada pelo MARE, cujo eixo é o processo de descentralização, com o “objetivo de racionalizar recursos e atribuir à sociedade tarefas de política social que, até então, eram da esfera do estado” (PERONI, 2003, p.19). Nesse

sentido, o Estado apresenta como premissa da reforma “a crise fiscal”. Segundo Peroni, mais do que uma crise fiscal, estamos em meio a uma crise do capital: “A crise fiscal é apenas uma das facetas dessa crise e, portanto, toda estratégia de reforma do Estado proposta, além de resolver só parte do problema, fragiliza o Estado no que se refere às políticas sociais” (PERONI, 2003, p.178).

Para Borón, mais que fragilizam, os processos de desestatização e privatizações representam a “morte pública” do Estado presente nas políticas sociais em toda a América Latina:

A fusão da crise fiscal com o discurso auto-incriminatório do Estado que propagam os porta-vozes do neoliberalismo levou diversos governos da região a adotar políticas tão selvagens quanto imprudentes - e, em alguns casos, altamente corruptas - de desmantelamento de agências e empresas estatais ou paraestatais, cujos resultados, em termos de provisão de bens públicos, são francamente negativos. A “morte pública” do Estado constitui uma assombrosa novidade, dado que coloca em relevo a pendular reversão nos anos 60 e 70, e que teve como consequência o reforçamento do Estado em quase todos os países da região (BORÓN, 1995, p.79).

Essas características estão presentes na configuração de uma nova ordem mundial e representam a entrada do país no mundo globalizado. É importante compreender que as exigências do mercado, postas no contexto da reestruturação produtiva, são exigências históricas e socialmente determinadas. As ações desencadeadas no Brasil e aprofundadas a partir da década de 1990 possuem uma singularidade que se materializa na própria construção do Estado brasileiro, mas também resultante das mediações da relação do Brasil e América Latina, considerando os processos de dependência/dominação/interdependência, como já apontado.

Nesse aspecto, como observa Seth (1989), a interdependência entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos se dá de forma estruturalmente distanciada, sendo a relação dominação/dependência resultante de um processo histórico gerado por trocas desiguais que ocorreram dentro das nações e entre elas. Nesse sentido, a globalização não é um processo novo e inédito; nova é a forma e a rapidez com que se insere na cultura, nas relações sociais, políticas e econômicas.

Por isso é possível afirmar que de fato o mundo, sob certos aspectos, tornou-se realmente global, basta olhar para a rapidez com que se processam as informações, os avanços tecnológicos, a interdependência das bolsas de valores, o capital financeiro. No entanto, isso não significa, como ressalta Fiori, que a globalização seja um fenômeno universal, inclusivo e homogeneizador. Para o autor,

Globalização é um fato, mas é tudo menos global, (...) ela é, sobretudo, um fenômeno daquilo que algum dia se chamou de Primeiro Mundo, apresentado sinais de ser cada vez menos inclusiva, homogeneizadora ou convergente. Pelo contrário, do ponto de vista social, a globalização tem sido parceira inseparável de um aumento gigantesco da polarização entre países e classes do ponto de vista da distribuição da riqueza, da renda e do emprego. (FIORI, 1996, p.4).

Dessa forma, no processo de globalização estão inscritos elementos históricos, sociais, políticos, econômicos e culturais. O que se verifica é que mesmo considerando as especificidades e as características regionais, nacionais e particularizadas, a

“globalização do capitalismo carrega consigo a globalização do mundo do trabalho (...) e esse mundo do trabalho (...) apresenta características mundiais: são desiguais, dispersos pelo mundo, atravessando nações e nacionalidades, implicando diversidades e desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais. Isto lhes confere uma característica global” (IANNI, 1996, p.3).

Vemos então movimentos que fazem parte de uma mesma questão, por um lado a busca de construção de hegemonia ideológica diante da necessidade de modernização e eficiência do Estado, para acompanhar e alavancar o desenvolvimento econômico. Por outro lado, as exigências postas pelo endividamento dos Estados e a conseqüente subordinação aos Organismos Internacionais, aliada às mudanças efetivas no mundo do trabalho, com as inovações tecnológicas e a flexibilização do processo de trabalho e da produção num processo mais abrangente de reconfiguração do Capital.

Busca-se, então, construir um discurso que naturalize a idéia de que os países subdesenvolvidos precisam espelhar-se nos países desenvolvidos (e cumprir a agenda de desenvolvimento imposta). Assim, constrói-se no senso comum a defesa da necessidade de modernização, da exigência das novas relações econômicas e políticas, situando os países de Terceiro Mundo no mesmo patamar dos países do Primeiro Mundo, como se o processo histórico desses países se dessem da mesma forma e a relação de dependência/dominação inexistisse.

É importante destacar que a mídia tem prestado importante papel no processo de divulgação desse ideário, encarregando-se de popularizar não só mercadorias, mas idéias e acima de tudo construir consensos ideológicos. Por isso, falar em eficácia, eficiência, flexibilização, relações mais modernas entre empregados e empregadores como garantia do emprego, encontra ressonância na opinião pública. É fácil compreender, então, por que Bresser Pereira afirma que mesmo a opinião pública, “que tem uma noção vaga do que é uma reforma gerencial”, apoiou a mudança de forma inequívoca, manifestou o desejo de ter “um

Estado mais moderno, ou, mais concretamente, ver os serviços por ele prestados ser realizados de forma mais eficiente” (PEREIRA, 1998, p.206).

Assim, a América Latina e o Brasil entram no mundo globalizado com todas as suas mazelas históricas, mediadas pelas lutas de resistência também historicamente construídas. Os efeitos perversos da reestruturação da função do Estado, dentre eles a precarização dos serviços públicos e o desmonte do patrimônio nacional, afetam de pronto as políticas na área da Educação, marcadas pelas reformas educacionais resultantes do novo papel do Estado, implementadas a partir da década de 1990.

### **2.3 As Políticas Educacionais na América Latina**

A Reforma Gerencial, inspirada nos pressupostos do Estado Mínimo, regulador e gerido pelo mercado, foi resultante de um conjunto de mediações/contradições históricas, sociais, políticas e econômicas. As orientações do Consenso de Washinton, a renegociação das dívidas dos países latino-americanos e os processos de reestruturação produtiva se constituíram em elementos determinantes na configuração da nova função do Estado. Em seu conjunto, esses elementos representaram novas sínteses na nova etapa do desenvolvimento do capitalismo, especialmente no que se refere à perda da autonomia dos Estados Nacionais. Este é, portanto, o pano de fundo das reformas educacionais desenvolvidas na região, que marca especialmente a política educacional brasileira a partir de 1990.

No panorama das Políticas Educacionais a partir da década 1990 na América Latina, destacam-se duas ações que se colocaram como pano de fundo das reformas na área da Educação, constituindo um “roteiro comum” de orientações educacionais para a região: a Conferência de Educação Para Todos em Jontiem – Tailândia (1990) e a política de Intervenção do Banco Mundial na educação, a partir da década de 1980, que se configurou num receituário seguido a risca por alguns países e no caso brasileiro norteou reformas significativas nos Estados e Municípios. Ambas são partes de um mesmo processo, que se apresentam como elementos distintos e contraditórios, mas decorrentes das mesmas determinações históricas, políticas e econômicas.

Pensar no caráter distinto e contraditório dessas ações significa compreender que ambas mobilizaram diferentes segmentos sociais, constituindo-se contraditoriamente em espaços de subordinação/insubordinação, explicitando estratégias de afirmação do grande capital e ao mesmo tempo alimentando as forças de resistência. Isso porque

(...) a ‘nova qualidade’ de formação humana demandada pelos *homens de negócio* sinaliza o desenvolvimento de uma materialidade histórico-social cujas contradições engedram, para além de sua negatividade, uma positividade que pode ser politicamente capturada pelas forças comprometidas com a efetiva emancipação humana (FRIGOTO, 1996, p.22).

A conferência de Educação para Todos, realizada em Jontiem – Tailândia foi convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Banco Mundial, sendo que o Banco Interamericano de Desenvolvimento atuou como um dos co-patrocinadores. O objetivo explicitado apontava para a união de esforços para melhorar a Educação nos países com piores indicadores educacionais, considerando a Educação como um instrumento potencializador do “desenvolvimento”. Cumpriu a tarefa de, por um lado construir, consensos em torno da educação, situando-a no centro da estratégia de desenvolvimento econômico e social e, por outro lado, possibilitar um “pacote educacional” via endividamento dos países e a submissão programática, já que o “instrumento principal para levar isto adiante implicava uma reorientação do crédito internacional” (CASASSUS, 2001, p.11).

Os temas em pauta na Conferência expressavam fundamentos importantes da educação como a erradicação do analfabetismo, a educação inclusiva, a universalização da Educação Básica, dependendo dos diferentes acordos com os países aliados; no Brasil, equivalia à priorização do Ensino Fundamental, sintetizados em compromissos e princípios assumidos pelos países participantes. O Brasil, como signatário da Conferência, elaborou seu Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003), o qual foi apresentado na conferência de Nova Deli na Índia em 1993.

Dentre os compromissos assumidos, destacam-se: satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa – criança, jovem ou adulto; enriquecer os valores culturais morais comuns; universalizar o acesso à educação, promovendo a equidade, concentrando atenção na aprendizagem; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica, propiciar um ambiente adequado à aprendizagem e fortalecer alianças. Isso implica estabelecer metas e prazos para a melhoria dos indicadores apresentados.

O texto da Declaração Mundial sobre Educação Para Todos apontava no âmbito pedagógico-curricular para a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, a qual compreende os instrumentos essenciais para a aprendizagem: leitura, escrita, expressão oral, cálculo e a solução de problemas e conteúdos básicos da aprendizagem entendidos com: conhecimentos, habilidades e atitude (art. 1) e manter um padrão mínimo de qualidade e uma

educação inclusiva (art. 3). Indicava necessidade de “definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição do conhecimento e implantar sistemas de avaliação de desempenho” (art. 4), mobilizar “atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários”; para isto propunha “aumento em valores absolutos e relativos, das dotações orçamentárias aos serviços de educação básica (ensino fundamental); melhor utilização dos recursos (art. 9)” (MEC, 1993, p 69-79).

Em que pese a relevância dos compromissos assumidos, não se pode perder de vista as particularidades das agências promotoras da Conferência, que sintetizaram pressupostos centrados no indivíduo, na cultura e na educação como instrumento de desenvolvimento social e econômico (capital humano). Destaca-se a particularidade do Banco Mundial com sua política de reorientação dos créditos internacionais, que efetivamente bancou tais reformas, financeira e ideologicamente. Os empréstimos voltados para o desenvolvimento social e econômico apresentam ênfase em políticas voltadas para ensino fundamental, pois, segundo a análise de seus técnicos, o “ensino fundamental traz maiores retornos e aumenta as oportunidades econômicas” (GADOTTI, 2000, p.3).

De acordo com Leher (2002), nos anos 90 o Banco Mundial, ancorado em sua supremacia, começou a exercer pressão sobre a UNESCO, que culminou com a retirada dos Estados Unidos e da Inglaterra como apoiadores desta instituição. Com esta saída, a UNESCO perdeu 40% dos seus recursos, diminuindo, portanto, seu poder político e se transformando em uma instituição coadjuvante.

As orientações do Banco Mundial para a educação partem da lógica de que é preciso instrumentalizar os países periféricos na perspectiva de garantir que eles possam cumprir seu papel numa economia cada vez mais globalizada. Para isso, há necessidade de novos paradigmas na educação que acompanhem o novo modelo de reestruturação da divisão internacional do trabalho. Por isso tais orientações são forma e conteúdo das reformas educacionais.

Segundo Fonseca, documentos sigilosos do Banco Mundial apontam a necessidade de uma educação voltada para o mercado, pois, o Banco avalia que “o setor moderno do mercado de trabalho está decrescendo ao contrário do tradicional (informal, sem proteção trabalhista) que está em crescimento” (FONSECA, 2002, s/p.). A maioria ficará no mercado tradicional. E deve ser assim, pois conforme o Banco, não há lugar para todos. A educação deve privilegiar o mercado tradicional, por isso a segmentação das políticas educacionais, em que, um “nível de ensino não deve preparar para outro” (FONSECA, 2002, s/p).

Nessa perspectiva, categorias como sociedade do conhecimento, flexibilização, qualidade total, educação para competitividade e formação polivalente, constituem as bases conceituais que fundamentam as novas demandas da educação. Para Frigoto, estas são bases conceituais neoliberais/neoconservadoras, explicitadas por diferentes documentos dos *novos senhores do mundo*<sup>23</sup> (FRIGOTTO, 1996, p.22) - FMI, BID, BIRD – e seus representantes regionais CEPAL, OERLAC<sup>24</sup>, na perspectiva neoliberal de ajustar a educação ao processo de redefinição do novo padrão de acumulação, que se contrapõe às categorias de escola unitária, educação e formação omnilateral, tecnológica ou politécnica e à alternativa democrática, que expressa as demandas dos grupos sociais que constituem, prioritariamente, a classe trabalhadora.

Além da Conferência de Jontiem, Casassus aponta as reuniões programáticas, como a que aconteceu a da Promedlac<sup>25</sup> (Quito/1991 e 1993), a 24ª Reunião da Cepal (Chile, 1992) e o Seminário Internacional da Unesco (Chile, 1993), como marcos determinante na elaboração do roteiro comum para a política educacional na América Latina. Esse roteiro comum aponta três objetivos: situar a educação e o conhecimento como centro da estratégia de desenvolvimento, para isso alocar mais recursos para a educação; nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudança de gestão, para isto buscar novas alianças, abertura do sistema e os processos de descentralização e ênfase na qualidade e equidade; melhorar a qualidade – instalação de sistemas nacionais de avaliação, discriminação positiva e reforma curricular (currículo adaptado às características da escola) (CASASSUS, 2001, p.13). Outro elemento aglutinador no receituário é a valorização das ações e da cultura local, que aparece como central nos documentos da UNESC/OERLAC.

Decorrente desses objetivos é possível perceber ações coordenadas que se apresentam nas reformas educacionais dos países latino-americanos, com particularidades locais, mas mantendo a centralidade conceitual e programática. Assim, constata-se que de fato as reformas educacionais foram ao encontro das orientações acima explicitadas e se materializaram na região, principalmente com a implantação de Instrumentos de Avaliação, Reformas Curriculares (Parâmetros Curriculares Nacionais) e na alteração dos processos de

---

<sup>23</sup> Grifo do autor

<sup>24</sup> FMI (Fundo Monetário Internacional); BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento); CEPAL (Comissão econômica para América Latina e Caribe); OERLAC (Oficina Regional de Educacion para América Latina e Caribe).

<sup>25</sup> Reunião de Ministros de educação convocados pela Unesco para analisar o projeto principal de Educação para a América Latina e Caribe, em quito/1991 ocorreu a 4ª reunião e em 1993 a reunião aconteceu em Santiago do Chile com o objetivo de identificar ações para a melhoria da qualidade, que resultou no indicativo de criação dos Instrumentos Nacionais de Avaliação e programas de Discriminação Positiva.

gestão (municipalização e descentralização) e financiamento, sendo estes os principais eixos da reforma educacional no Brasil.

#### **2.4 As Reformas Educacionais no Brasil**

A reforma gerencial do Estado brasileiro oferece as novas bases para a redefinição do papel do Estado, explicita no ideário da modernização da administração pública os pressupostos de um Estado Mínimo para as políticas sociais e um Estado Máximo para o capital<sup>26</sup>, apontando os elementos definidores da relação Estado/Município na efetivação das Políticas Sociais.

A Reforma Educacional no Brasil, do ponto de vista ideológico, é permeada pelos mesmos pressupostos. No entanto, vale a pena destacar que a Educação de modo geral é um tema unificador, que historicamente no senso comum ainda paira “acima do bem e do mal”. Por isso, o discurso legitimador da reforma foi tão bem recebido e mobilizou diferentes segmentos. Em primeiro lugar, vê-se que ninguém discorda da necessidade de oferecer uma educação de qualidade e de sua universalização; em segundo, também não se pode discordar da necessidade de mudanças e inovações no setor educacional que incorpore o patrimônio cultural da humanidade e as novas tecnologias.

Esses foram os dois pilares ideológicos das reformas: 1) a qualidade da educação veio acompanhada do discurso da ineficiência e os ranços do serviço público, por isso havia a necessidade de promover uma mudança radical nos processos de gestão, buscar na eficiência e eficácia da administração empresarial os referenciais técnicos e conceituais para a mudança; 2) incorporar as novas tecnologias e os novos conhecimentos na perspectiva de promover inovações na prática pedagógica sustentadas pelas novas demandas da modernidade. Isto implicava reconhecer a importância de desenvolver competências, habilidades, valores e atitudes necessárias para acompanhar a velocidade com que o conhecimento se processa e se modifica (flexível e provisório) e a dinâmica das relações no mundo atual.

Daí resultaram ações definidoras da qualidade: a primeira diz respeito ao processo de gestão dos recursos e autonomia, centralização/descentralização e a segunda, que a

---

<sup>26</sup> “Fundamentalmente, a tese neoliberal (que não é unívoca) postula a retirada do Estado da economia — idéia do Estado Mínimo —; a restrição dos ganhos de produtividade e garantias de emprego; a volta das leis de mercado sem restrições; o aumento das taxas de juros para aumentar a poupança e arrefecer o consumo; a diminuição dos impostos sobre o capital e a diminuição dos gastos e receitas públicas e, conseqüentemente, dos investimentos em políticas sociais.” FRIGOTTO, 1996, p.80.

complementa, à elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais e à instituição de um Sistema Nacional de Avaliação. Sobre esse, PERONI destaca que

(...) o que verificamos foi uma contradição entre Estado mínimo e máximo, isto é, a questão era mais complexa do que aquilo que se colocava no cenário das discussões sobre neoliberalismo na educação. Os projetos de política educacional apontavam para um processo de centralização, por parte do governo federal, do controle ideológico da educação, através dos parâmetros curriculares e da avaliação institucional, e para um processo de descentralização de recursos, inclusive desobrigando a União do financiamento da educação básica. (PERONI, 2003, p.16).

A autora apresenta como, historicamente, deu-se em nosso país o processo de centralização e descentralização, destacando as características próprias da formação do Estado Nacional e do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. A centralização e descentralização são processos que marcaram a História do país, resultantes de confronto de interesses, desde o império até a atualidade. Tais processos apresentam características históricas marcadas pela “ideologia do favor”, arraigadas na nossa cultura (PERONI, 2003).

Centralização/descentralização constituem-se em uma relação de complementaridade na educação. Há uma estratégia de descentralização e racionalização dos recursos e financiamento, entendendo descentralização como terceirização e não como participação e controle social dos setores representativos da área da educação e concomitantemente uma centralização do controle político – ideológico a partir de orientações como a expressa nos Parâmetros Curriculares Nacionais e fiscalização a partir dos processos de Avaliação Institucional.

As ações desencadeadas nesse processo tomaram formas de programas dos mais diversos: desde programas específicos no âmbito de cada Estado ou Município (instituição de programas de correção da distorção idade-série, ciclos de aprendizagem, instrumentos locais de avaliação dos sistemas) até o desmonte dos cursos profissionalizantes em âmbito nacional, como foi o caso dos CEFET.<sup>27</sup>

Nesse contexto, o discurso da autonomia da escola e dos sistemas (Federal, Estadual e Municipal) aparece como legitimador de inúmeros programas, parcerias e esforços isolados das unidades escolares na perspectiva de enfrentarem sozinhos problemas anacrônicos e estruturais como evasão, repetência, violência, desigualdades sociais e culturais.

Nesse aspecto a gestão escolar assume os pressupostos da “Qualidade Total”, a partir da defesa da eficiência e eficácia e do discurso legitimador das políticas de “descentralização”

---

<sup>27</sup> O Decreto n.º 2.208 /97 prevê cursos de profissionalização independente do ensino médio com caráter de qualificação, requalificação e reprofissionalização (art.3º / 4º). Cria o chamado pós-médio com duração de seis meses a dois anos.

e de “autonomia da escola”. Gonçalves (1994) , na análise da relação entre autonomia da escola e neoliberalismo, destaca que, neste caso, autonomia representa a ausência do Estado, explicita-se na terceirização da educação e nos programas de voluntariado, entre outros, desresponsabilizando o Estado na garantia e financiamento da Escola Pública (GONÇALVES, 1994). Na perspectiva neoliberal, a questão da qualidade da escola pública é tratada como um problema de gerência. Assim,

A democratização da escola deixou de ser, na perspectiva neoliberal, um problema central. Inclusive porque a possibilidade mesma de alcançar a desejada democratização se subordina a uma questão de ordem maior: a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos já existentes. Em resumo, a educação funciona mal por que se gasta mal. (GENTILI, 1996, p.91).

Ao jogar tal responsabilidade para a unidade escolar, aproxima-se “o consumidor do sistema, de forma a responder às expectativas do usuário com mais agilidade. Diminui-se desse modo a estrutura hierárquica do sistema, reduzindo-se a distância entre concepção e execução e assumindo-se a lógica do mercado em sua abordagem neoliberal” (PERONI, 2003, p.101).

Além dessa questão da autonomia da escola, o processo de desresponsabilização do Estado na área educacional se efetivou mediante a concessão de convênios a empresas (bancos, emissoras de TV, ONG) com recursos do fundo público e num processo crescente de terceirização dos serviços educacionais. Para Frigoto, estes são os mecanismos ideológicos, explicitados na apologia da esfera privada, da descentralização e da flexibilização. Como exemplo de políticas articuladas a este discurso, situa-se a proposta de escola cooperativa de Maringá (PR)<sup>28</sup>, do início dos anos 90, que unia a idéia de “cupons” e da “escola cooperativas”, defendida por Milton Friedman<sup>29</sup>, “apresentada como meta salvacionista por governos de alguns Estados e pelo próprio governo federal”<sup>30</sup> (FRIGOTO, 1996, p.164).

A elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) também se apresentou como um dos eixos das reformas com abrangência nacional. Embora se constituíssem como o próprio nome diz em “Parâmetros” que poderiam ou não ser utilizados como diretrizes curriculares nos Estados e Municípios, norteou o processo de Avaliação de Desempenho no

---

<sup>28</sup> No início de década de 90, o então prefeito de Maringá, Ricardo Barros, implantou no município as “Escolas Cooperativas”, que remetia a uma cooperativa formada pelas “Associações de Pais e Mestres” – APM, a gestão financeira das escolas municipais. Experiência que foi duramente combatida pelos órgãos de classe (APP-Sindicato e SISMAR) e pelo Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública e Gratuita.

<sup>29</sup> A tese de Friedman defende a idéia de que o governo deveria distribuir “cupons”, mediante os quais os pais deveriam buscar no mercado educacional o tipo de escola que melhor atenda as suas expectativas e necessidades.

<sup>30</sup> Frigoto cita o Programa de Cooperativas escolares com um sistema operacional desenhado, que prevê a divisão dos cooperados por renda, profissão, espaço e subsídios dos municípios, Estado e governo Federal. (ver Cedraz, 1992:29-32 apud FRIGOTO, 1996:164).

país, a partir da pedagogia das “competências e habilidades”<sup>31</sup>. Nesse sentido, contraditoriamente os PCN expressam uma centralidade, na medida em que definem *a priori* uma proposta pedagógica (concepção, metodologia, objetivos e conteúdos) para todo o território nacional e se tornam a principal referência para a avaliação em grande escala do desempenho estudantil.

Nesse processo de centralização/descentralização e da relação público/privado é importante destacar a questão do Financiamento da Educação. Quando se fala em financiamento, o FUNDEF<sup>32</sup> ocupa o centro do debate. Segundo Davis,

Inspirado na orientação dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, de priorização do ensino fundamental, o Fundef, apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, não traz recursos novos para o sistema educacional como um todo, pois apenas redistribui, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do Fundef com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais (DAVIES, 2006, p.54 )

O fato de regulamentar a destinação dos recursos para os Estados e Municípios não promoveu o aumento dos recursos públicos, nem tampouco alterou a relação público-privado, mas potencializou a atuação dos municípios e o processo de municipalização do ensino nos Estados.

A implantação do FUNDEF fortalece a ação dos municípios, ao mesmo tempo em que explicita no princípio da descentralização o principal argumento para o processo de transparência dos recursos destinados á educação. A lei que cria o fundo, cria também o Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre FUNDEF (art.5º), sendo este um mecanismo de fiscalização e controle<sup>33</sup>. Dentre as atribuições dos Conselhos Municipais está:

<sup>31</sup>Os PCN foram inspirados na Pedagogia dos Projetos (Espanha). César Coll, um dos principais representantes desta vertente pedagógica, foi o assessor técnico. Segundo Coll, tanto os PCN quanto o Currículo Espanhol “compartilham princípios psico-pedagógicos, algumas opções curriculares do construtivismo e a opção por um currículo aberto e pela importância de elaborar projetos educativos nas instituições, pela consideração de diversos tipos de conteúdo, pela ênfase na autonomia dos centros para empreender adaptações que permitam atender à diversidade de interesses... Mas todos estes são princípios que estão presentes não só nos PCN e no currículo espanhol, mas na maioria dos países que modernizaram recentemente seus currículos.” (entrevista realizada em Barcelona 2/06/99 Jean Lauand e Elian Alabi Lucci. Edição e tradução: Jean Lauand).

<sup>32</sup> Lei 9424/96 – Lei do fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - A lei regulamenta a aplicação dos recursos no ensino fundamental, disponibilizando um valor mínimo nacional por matrícula a partir do censo educacional, considerando “a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento” – 1ª a 4ª série, 5ª a 8ª, ensino especial e escolas rurais – (art.2º).

<sup>33</sup> No Paraná foi criado o Fórum Permanente de Controle e Fiscalização do FUNDEF, com a proposta de ajudar a promover a troca de experiências na fiscalização e controle da aplicação das verbas do fundo. O Fórum criado, em 28 de maio de 2004, durante um seminário sobre o Fundef, realizado por iniciativa da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa e APP-Sindicato, é um espaço aberto, não se constituindo em instância de poder, agrega representações das entidades e movimentos da sociedade civil.

1) Acompanhar e controlar, em todos os níveis a transferência e repartição dos recursos financeiros do FUNDEF municipal; 2) Supervisionar a realização do censo escolar anual realizado pelo MEC; 3) Acompanhar os registros contábeis do fundo junto ao setor responsável, fiscalizando e acompanhando os demonstrativos gerenciais mensais e anuais; 4) Observar a correta aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), e, ainda, receber e analisar as prestações de conta referentes a esses programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (MEC, 2004).

A atribuição do Conselho Municipal abrange, em tese, o acompanhamento e a supervisão de toda a movimentação do fundo. No entanto, a existência dos conselhos não significa necessariamente a garantia da democratização dos processos decisórios, já que o limite da atuação dos Conselhos de Acompanhamento está inscrito na própria legislação que o cria. Gouveia aponta dois elementos que definem tal limite: a função primordial de acompanhamento da execução orçamentária e o predomínio da representação do poder público por sobre as demais:

Assim sendo, há o acrescentar de um elemento empiricamente constatável à crítica que já apontava, na análise da legislação originária do FUNDEF, a proposição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, indicando o limite de sua atuação: tão só o acompanhamento da execução orçamentária, assim como a composição de tais conselhos, em que a representação do poder público predomina por sobre as demais. Ou seja, os limites interpostos aos referidos Conselhos no que diz respeito à sua competência e à delimitação da representação cumprem o efetivo papel de pouco poderem encerrar de possibilidades favorecedoras de virem a se constituir em controles efetivamente sociais nem para o acompanhamento da execução, quanto menos para o plano das decisões democráticas sobre a composição orçamentária, uma vez que a obtenção dos elementos de conhecimento necessários ao exercício da função de Conselheiro não se sobrepõe aos limites de constituição e de representação dos mesmos. ( GOUVEIA et. Al 2002, p.30-31)

Não se garante também a efetiva transparência dos procedimentos, já que a formação e implementação desses conselhos é mediada pelas relações políticas locais e regionais e a atuação nem sempre isenta dos Tribunais de Contas, com interpretações das mais variadas<sup>34</sup>:

---

<sup>34</sup> Os estudos de Davies (2001) sobre os procedimentos adotados pelos TCs revelam “diferenças e divergências entre eles, que têm resultado em diminuição dos recursos vinculados á MDE. Uma divergência significativa está no cálculo das receitas que devem ser computadas como acréscimos ao mínimo, como as oriundas dos convênios, salário educação e ganhos com o Fundef. Enquanto alguns TCs verificam se tais receitas são acrescidas ao montante correspondente ao percentual mínimo, calculado com base apenas na receita de impostos, outros aceitam incorretamente a sua inclusão na base de cálculo, como os do Município (TCM) e do Estado (TCE) do Rio de Janeiro”. (DAVIES, 2006.p 48 )

Isto significa que as contas dos governos tendem a ser avaliadas principalmente segundo critérios de “afinidade” entre estes tribunais e os governos, não necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas seletivamente. (...) Além dessa pouca confiabilidade os TCs adotam as interpretações mais variadas sobre o que consideram receitas e despesas vinculadas à MDE, muitas vezes divergentes do espírito e mesmo da letra das disposições legais. (DAVIES, 2006 p.47 ).

A descentralização e a maior autonomia dos municípios acabam por reproduzir velhas práticas, abrindo espaços para mecanismos que permitem burlar a lei e realizar a maquiagem contábil das mais diferentes formas. Segundo Davies, alguns governos tomaram a liberdade de dar um sentido mais elástico ao conceito de MDE, criando mecanismos para contabilizar nos recurso da educação, desde a inclusão de “contratos de fornecimento de alimentação para o sistema municipal de educação” até “projetos e programas de comunicação social, incluindo jornalismo, informativo publicitário, sites na internet, ações promocionais” (DAVIES, 2006.p 49 )<sup>35</sup>.

Por outro lado, as pesquisas revelam que de fato o FUNDEF “vem promovendo uma redução das desigualdades de recursos dentro de cada Estado (porém não de um Estado para o outro)” (DAVIES, 2006.p 49), já que prevê a complementação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada Estado e do distrito Federal, quando o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (art. 6º). No entanto, o autor destaca que tais valores estão aquém das possibilidades financeiras do governo federal e das necessidades educacionais da população.

A criação do FUNDEF, no contexto mais amplo, responde às determinações do modelo de descentralização e autonomia que acompanham as reformas educacionais implementadas no Brasil na década de 1990, mas revela também os desafios que se colocam na realidade educacional brasileira e no próprio modelo de federalismo aqui desenvolvido. Por um lado, abre espaço para velhas práticas políticas, mostrando o lado perverso das novas formas de clientelismo e a força dos novos grupos de poder local, que, segundo Oliveira, se “redefinem constantemente até nossos dias, dependendo da relação com o poder federal. (...) Mesmo hoje, existem Estados da federação, e centenas de municípios, que apenas se mantêm devido às transferências de recursos federais” (OLIVEIRA, 2002, p.3).

Por outro lado, e contraditoriamente, se apresenta como um espaço importante de debate e por que não dizer de embate no campo do financiamento da educação. Neste aspecto

---

<sup>35</sup> Refere-se à Lei n.º 10.905, sancionada em 2003 pelo prefeito de Curitiba, que inclui, além dos itens destacados no texto, a “remuneração e encargos e outras despesas de manutenção dos setores dos órgão - meios e de assessoramento da Prefeitura Municipal de Curitiba que atendem direta ou indiretamente à Secretaria de Educação”. Segundo Davies, “a aberração maior está no fato de a lei alegar ter efeito retroativo para cálculo de percentual aplicado.” (DAVIES, 2006.p 49 ).

o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Fóruns permanentes sobre o tema poderá cumprir um importante papel para o debate sobre financiamento, centralização/descentralização e a relação entre público-privado no tocante às verbas destinadas à educação.

Para Dourado, verifica-se uma promiscuidade no que se refere à articulação entre as esferas públicas e privadas, e a esse respeito afirma:

O embate entre o público e o privado, é necessário ressaltar que os seus desdobramentos efetivos se vinculam a determinações estruturais de uma dada realidade, indicando assim, a configuração assumida pelo Estado, o seu alcance jurídico – político – ideológico e as instituições que o compõem.

Nesta ótica, o conflito entre o público e o privado, resultantes dos vínculos e compromissos, (re) direcionam as políticas emanadas pelo Estado, moldando-lhe a feição. (...) O embate do público e o privado na educação, revela a persistência de forças patrimoniais na educação, favorecendo dessa forma, várias modalidades de privatização do público (DOURADO, 2000, p.282).

Este é um conflito que ainda está longe de ser superado, já que no aspecto legal a Lei n.º 9.394/96 prevê que “os recursos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas” (art.77). Este artigo da LDB sintetiza o embate público/privado e como as “forças patrimoniais e privatizantes” estão articuladas e se apresentam hegemônicas no Estado brasileiro.

Nesse contexto, os pressupostos da flexibilização, terceirização, privatização e gestão empresarial da educação bateram de frente com bandeiras históricas como a universalização do ensino básico, acesso e permanência, verbas públicas apenas para escolas públicas, defesa da escola pública, gratuita e de qualidade. Este foi um embate constante que marcou todo o período e esteve especialmente presente na elaboração das Leis de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação se coloca como espaço contraditório de disputa de hegemonia. O que está em pauta nos debates e fóruns dos educadores espalhados pelo país, organizados a partir do movimento em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal<sup>36</sup>, é a garantia da democratização da escola, a universalização, o que inclui acesso, permanência e qualidade. Pauta bastante ousada, mas fundamental nas lutas e embates que se colocavam naquele contexto.

Como resultado dessa disputa, a nova LDB, promulgada em 1996, incorpora lutas históricas como gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental, e aponta para gradativa

---

<sup>36</sup> Fórum em Defesa da escola Pública Universal e Gratuita – surgiu em 1986 como um movimento em defesa da escola pública e lançado oficialmente em 1987/Brasília, rapidamente a campanha se espalhou nacionalmente constituindo-se os fóruns estaduais, como o Fórum Paranaense (1988).

universalização da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio); no entanto, é “flexível” o suficiente para permitir a implantação de um modelo educacional que responda às demandas do mercado e libere o Estado de uma intervenção mais efetiva no que se refere ao financiamento da educação.

Quanto aos aspectos legais, a nova LDB prevê o regime de colaboração entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, mantendo a autonomia entre as esferas, definindo as responsabilidades dos Estados (prioridade na oferta do Ensino Médio) e Municípios (prioridade no ensino fundamental), o que constitui na prática sistemas distintos. Na estrutura e organização do ensino, aponta para uma estrutura fragmentária e desagregada que se contrapõe ao projeto de um Sistema Nacional de Educação<sup>37</sup>.

Para Saviani, “a proposta do Sistema Nacional de Educação buscava superar a visão fragmentária e a desagregação (...) abrindo caminhos para a construção de uma escola comum, extensiva a todo território nacional, unificada pelos mesmos objetivos, organizadas sob normas também comuns e regida pelo mesmo padrão de qualidade” (SAVIANI, 1990, p.105). No entanto, o que de fato se verifica é a pulverização de programas nas diferentes etapas da educação básica, respaldados nos pressupostos da descentralização e da autonomia, que vão desde os programas de adequação idade-série até os projetos de transferência da responsabilidade da administração da educação infantil e ensino fundamental a cooperativas formadas por ONG.

No âmbito do ensino fundamental, a municipalização desta etapa de ensino se constitui na principal política educacional, sustentada tanto pelo aparato legal (CF/1988 e LDB/1996) quanto pelos pressupostos da reforma gerencial do Estado e reformas educacionais patrocinadas pelos organismos internacionais no contexto da globalização.

A Municipalização do ensino fundamental como uma política de Estado toma forma evidenciando duas características centrais: a primeira é a lógica administrativo-financeira; a segunda característica, decorrente da primeira, são a focalização e o localismo das políticas educacionais.

A lógica administrativo-financeira se realiza a partir do pressuposto da divisão de responsabilidades e do regime de colaboração entre as esferas administrativas. Neste aspecto, ressalta-se o novo papel do município, o pressuposto da autonomia e descentralização das políticas públicas.

---

<sup>37</sup> Projeto original apresentado por Jorge Hage, elaborado em fóruns democraticamente constituídos. O projeto previa um Sistema Nacional de Educação, que, sem desmontar o sistema federativo, buscava a articulação da educação em todo o território nacional. Previa um Conselho Nacional com caráter deliberativo e capaz de articular os diferentes níveis de poder.

A focalização e o localismo das políticas educacionais se realizam em detrimento das condições concretas para uma educação com condições de qualidade. Nesse sentido, será expressada por meio de diferentes programas voltados ao ensino fundamental, com ênfase nas alternativas pedagógico-administrativas, destacando-se os programas de correção de fluxo (adequação idade-série) e os programas de não-reprovação nas séries iniciais do ensino fundamental, executados das mais diferentes formas e de acordo com as características de cada município.

Ao analisarmos a materialização da política de municipalização do ensino e os programas que sustentaram as reformas educacionais, como os PCN e a Avaliação do Sistema (ou dos sistemas) deparamo-nos com uma contradição: a centralização a partir dos Parâmetros e dos instrumentos de Avaliação Nacional se constitui ao mesmo tempo em elemento de descentralização, uma vez que os resultados produzem (ou têm produzido) no âmbito dos municípios ações localizadas e concorrentes entre as esferas administrativas. Assim, a municipalização ao mesmo tempo em que se configura como Política de Estado, institucionalizada e legitimada, transforma-se em política voltada aos interesses dos gestores locais. São concorrentes na medida em que representam as marcas desta ou daquela administração e se apresenta em diferentes formatos a partir da relação Estado/Município historicamente construída.

Nesse aspecto importa destacar que a Municipalização do ensino fundamental no Paraná tomou uma identidade própria a partir dos determinantes históricos e da relação Estado/Município. Portanto, analisar relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba só faz sentido a partir do modelo de municipalização aqui desenvolvido, que aponta para a municipalização das séries iniciais e para a estadualização das séries finais do ensino fundamental.

### CAPÍTULO III

## O REGIME DE COLABORAÇÃO ESTADO/ MUNICÍPIO NA EDUCAÇÃO DO PARANÁ

A relação Estado/Município na Educação do Paraná se insere no processo histórico da organização e configuração do Sistema Educacional Brasileiro, embora marcado pelas determinações específicas e das relações políticas locais do Estado paranaense.

A construção do sistema de ensino brasileiro acompanha o processo de constituição de um regime federalista, que culmina na Carta constitucional de 1988, na qual o Município é elevado à condição de ente federado, com autonomia para “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30) e, no campo educacional, constituir seu próprio sistema de ensino. Neste quadro, que começa a ser desenhado ainda na década de 1960 (Lei n.º 4.024/61), avança na Lei n.º 5.692/71 (art.58)<sup>38</sup> e culmina na Lei n.º 9394/96 (Art. 11)<sup>39</sup>, a municipalização do Ensino se constitui no pressuposto que acompanha todo este processo. Portanto, a análise da relação Estado/Município passa necessariamente pela compreensão do processo de municipalização que, historicamente, constituiu-se em eixo na configuração da rede pública de ensino paranaense.

A política de municipalização de ensino no Paraná se dá no contexto histórico das determinações mais amplas. Locco & Zabot<sup>40</sup> destacam que o pressuposto da municipalização compôs, ao longo do tempo, tanto as orientações relativas “à constituição e reestruturação do sistema de ensino implicadas pelas leis e reformas nacionais de educação (1961-1975), como importante ação governamental de âmbito nacional, como por exemplo, os projetos: Edurural e Promunicípio (1975 - 1881) e o programa Educação Para Todos (1985)” (LOCCO & ZABOT, s/d, p.3).

O processo de municipalização no Paraná é evidenciado como experiência pioneira no Brasil no documento “Dez anos de educação no Paraná” da Secretaria do Estado da Educação, cujo teor ressalta que:

---

<sup>38</sup> Indica a “progressiva passagem da responsabilidade municipal os encargo e serviços da educação, especialmente do 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (Art. 58).

<sup>39</sup> Art.11-Os Municípios incumbir-se-ão de: (...) V - oferecer à educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>40</sup> Ver SANTOS, 2001 p. 9 - 35.

O Paraná tem uma história antiga de iniciativas voltadas para a municipalização do ensino básico, especialmente a pré-escola e o primeiro ciclo do ensino fundamental, que corresponde ao ensino da primeira à quarta série. Desde a década de setenta, várias modalidades de parceria entre governo estadual e prefeituras foram estabelecidas e já nessa época começa a se desenhar um sistema de colaboração e responsabilidades compartilhadas entre o governo estadual e os governos municipais (PARANÁ. SEED, 2001, p.2-1).

Essa “história antiga”, segundo literatura existente (LOCCO & ZABOT (s/d); EVANGELISTA & SCHMIDT, 1992; SANTOS, 1998), aponta justamente para o processo que se iniciou na década de 1950, com a instalação das Inspetorias Regionais Auxiliares (consideradas como preparação prévia das condições para a municipalização no Estado) e se estruturou com a Lei do Sistema de Ensino (1964).

SANTOS destaca três grandes momentos no processo de municipalização no Paraná:

O primeiro associado ao processo de constituição e de reestruturação do sistema estadual de ensino, implicado pelas leis e reformas nacionais de educação (1961 e 1971); o segundo, desenvolve-se associado aos projetos nacional (1975-1981) e regional, com financiamento internacional, voltados à educação no meio rural, e o terceiro, inicia-se com os estudos nacionais de custo barra aluno que, com as mudanças tributárias definidas na Constituição de 1988, passaram a funcionar como parâmetro para o *modelo* paranaense que vigorou de 90 a 97 (SANTOS, 2003, p.263).

A autora explicita as determinações de cada um desses momentos. Ressalta o primeiro momento como resposta ao ajuste dos sistemas de ensino às determinações legais de orientação descentralizadora; o segundo, à ação indutora quer da administração federal, quer da estadual por meio de ações voltadas ao fortalecimento da gestão municipal, como parte de programas voltados ao estímulo das atividades agrícolas num estado onde, até então, predominavam as atividades do setor primário. O terceiro momento corresponde ao segundo e terceiro governo peemedebista (1987-1990/ 1991-1994), sendo destacado por Santos a partir da lógica financeiro-administrativa.

No caso paranaense, cada etapa constituiu a base para a incorporação do pressuposto da autonomia municipal, permeado pelas relações políticas locais e determinações econômicas e políticas mais amplas.

Nesse percurso é possível perceber a lógica financeiro-administrativa desde o início do processo. Embora houvesse determinantes legais e conjunturais (constituição e reestruturação do sistema de ensino; projeto nacional e regional voltado à educação rural), o aspecto financeiro e administrativo se apresenta como um eixo que permeia todo o processo.

O primeiro momento destacado por Santos (2003), caracterizado pela constituição e reestruturação do Sistema Estadual de Ensino (1961 - 1971), corresponde ao período da promulgação da primeira e da segunda LDB (Lei n.º 4.024/61 e n.º 5.692/71) e à elaboração da Lei do Sistema de Ensino do Paraná (1964).

Este período foi marcado pela expansão da oferta do ensino municipal de 1ª a 4ª série, tanto na zona rural quanto na zona urbana ( SANTOS, apud GOUVEIA e SOUZA, 2001) e se constituiu em fundamento para as ações que se desenvolveram a partir da década de 1970, já com uma política nacional e regional direcionada para a constituição e o fortalecimento das redes de ensino municipais, que caracterizariam o segundo momento do percurso da municipalização no Estado.

Essa segunda etapa foi marcada pelas ações coordenadas da política nacional e regional, que resultam na instalação da Comissão de Relação com os Municípios (Secretaria de Educação e Cultura/ departamento do Ensino de 1º grau).

O documento da então Secretaria da Educação e da Cultura, elaborado pela Comissão de Relação com o Município, intitulado “O Ensino Municipal”<sup>41</sup>, evidencia os aspectos legais da Lei n.º 5692/71, e, alerta para a livre expansão do ensino municipal, “sem a necessária orientação e fiscalização dos Sistemas Estaduais” (SEC/DEPG, s/d, p.1). Nesse aspecto, explicita a necessidade de o Estado disciplinar por meio de legislação supletiva suas próprias responsabilidades, observando a autonomia municipal:

Ao Estado cabe, legislando supletivamente, estabelecer suas próprias responsabilidades e, observada a norma constitucional que garante a autonomia municipal (art. 5 da Constituição Federal), as responsabilidades de seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino. Cabe, ainda ao Estado tomar medidas que assegurem uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos na educação. ( SEC/DEPG, s/d, p.p.3)

O conceito de autonomia apresentado no documento está, no entanto, condicionado/ limitado à observância das orientações e ao projeto educacional nacional que preconiza a passagem progressiva do ensino de 1ª grau para a esfera municipal. Assim, a então Comissão de Relações com os Municípios apresenta de pronto as condições do regime de colaboração proposto:

---

<sup>41</sup> Embora o documento analisado não esteja datado, presume-se que tenha sido elaborado no período 1975/1979 (provavelmente anterior a 1979, já que apresenta objetivos e metas para serem cumpridas até o referido ano).

A união cabe, portanto, o planejamento da educação em âmbito nacional. Não abre mão, contudo, do seu direito de intervir de forma disciplinadora sobre o sistema como um todo. Utiliza como principal mecanismo de coordenação, o sistema de renda transferidas, condicionando a concessão de auxílios financeiros aos Estados e Municípios à observância dos preceitos e planos preestabelecidos. Desnecessário enfatizar o que representam tais auxílios financeiros para a maioria dos nossos Estados e Municípios. SEC/DEPG, s/d, p.3

O alerta apresentado pela referida comissão dispensa qualquer análise ou discussão sobre o mérito da municipalização do então ensino de 1º grau, já que manifesta de pronto seu principal argumento, ou seja, condiciona textualmente o repasse de recursos à observância do planejamento preestabelecido em âmbito nacional. O critério de barganha não é novo, o que se destaca é a objetividade de tal barganha. Ora, se o principal mecanismo de coordenação está fundamentado no repasse de recursos para os Estados e Municípios, pode-se supor que a função primordial da referida comissão será o de realizar um cronograma, com prazos e metas, para garantir os objetivos já delineados.

E será justamente essa a principal tarefa do chamado “processo de cooperação Estado/Município”, sendo que o “sistema de articulação, assistência técnica e financeira, como estratégia, tem o significado de uma alternativa que se escolhe para atingir o grande objetivo que é o de intensificar a implantação do ensino de 1º grau em todo país no período de 1975/79” (SEC/DEPG, s/d, p.6), e ao mesmo tempo apresenta a vantagem de se ter “uma política realista de transferência de encargos e serviços de educação com os municípios” (SEC/DEPG, s/d, p. 6). Dentre tais vantagens, enfoca:

- Elevação do nível de participação consciente dos municípios (poder Executivo, Legislativo e Municípios);
- Envolvimento das comunidades, resultando na diminuição das despesas e manutenção da educação;
- Melhor distribuição (localização) da rede escolar;
- Favorecimento da interiorização da ação governamental;
- Racionalização dos recursos;
- Valorização dos recursos humanos locais (da comunidade).

Nesse aspecto, é importante considerar que de fato se ampliou a oferta do ensino de 1º grau (Ensino Fundamental) urbano municipal, naquele período, percebendo-se uma tendência de crescimento constante, como demonstra o Relatório Final da Pesquisa “Implantação e Impactos do Fundef no Paraná” (2002), que destaca:

(...) que os dados relativos à matrícula inicial do ensino de 1º. Grau por zona e dependência administrativa de 1978 a 1987, apresentados pela FUNDEPAR/Secretaria de Educação, demonstram que a oferta de ensino fundamental urbano municipal apresentou tendência de crescimento constante, passando de 139.070, em 1978, para 225.771, em 1987. Por sua vez, a oferta municipal rural apresentou tendência declinante constante no período, passando de 453.536, em 1978, para 271.359, 1987. No total a tendência também se apresentou constantemente declinante passando, entre 1978 e 1987, de 592.606 para 497.130, respectivamente. Tais dados permitem verificar que os movimentos migratórios, para fora do Estado, intensos nos anos 70, e das regiões rurais para as urbanas dentro do mesmo município ou entre municípios, predominantes nos anos 80, aliados ao arrefecimento do ritmo de crescimento da população, reconfiguraram completamente o perfil do atendimento educacional municipal no Paraná no período analisado e que os projetos nacionais e locais voltados a compensar os efeitos dos processos transformadores do meio rural, pouca efetividade tiveram, se é que tiveram qualquer efetividade (GOUVEIA *et al.*, 2002, p. 23 - 24).

A orientação oficial da época, em âmbito estadual, explicita a preocupação em “intensificar o processo de municipalização de 1ª a 4ª série do primeiro grau - regular e supletivo em andamento lento e espontâneo” (SEC/DPG, 1979, p. 20). Para tanto, a análise aponta quatro alternativas para a consecução deste propósito: a primeira alternativa chamada de Descentralizadora - com ênfase na transferência da decisão política para o “nível” local mantida as fontes de financiamento, em médio prazo, no seu perfil atual. Essa alternativa, para sua operacionalização, dependeria de estudos das funções do sistema estadual de ensino, tanto no aspecto substantivo como no operacional, de modo a verificar quais dariam nexo concreto a um processo de delegação ou de descentralização das decisões na direção dos municípios.

A segunda alternativa, Vegetativo-orientada, deveria provocar um ritmo mais ou menos intenso da atuação da esfera estadual, de acordo com o interesse político ou a capacidade executiva e de integração intersetorial do aparato ligado à esfera. Nesse caso, a ação da esfera estadual seria compensatória, subsidiando os municípios que assumiram, historicamente, os maiores encargos com esse grau de ensino, e não investindo onde esta participação fosse excessivamente baixa. Ainda, segundo o parecer da equipe, essas compensações poderiam ocorrer, não só na área da educação, mas em qualquer área onde houvesse esforços complementares entre Estado e Município, e a sua operacionalização dependeria da classificação dos municípios do Estado por ordem decrescente de municipalização do 1º grau, da definição de estratégia de atuação política e da “arrumação” do aparato estadual para efetivá-la.

A terceira hipótese indicava a Municipalização por estabelecimentos – medida que abrangeria os estabelecimentos que ofertavam apenas 1ª a 4ª série do 1º grau, com a transferência gradativa aos municípios, conforme o porte e com normas específicas. O

processo se daria em duas etapas: inicialmente os de porte I e II (1.193 estabelecimentos), e posteriormente, os de porte III e IV (196 estabelecimentos), com a definição de uma estratégia apropriada.

A Municipalização por Municípios se constituía na quarta e última hipótese, que apontava para um processo gradativo que envolveria todos os estabelecimentos de ensino (de 1ª a 4ª série) do município e não só aqueles que ofertavam exclusivamente 1ª a 4ª série. A proposta apresentava duas opções de escolha na eleição dos municípios por onde iniciar o processo, de maior ou menor complexidade metodológica: 1) Em quatro etapas a partir da classificação por número de turmas de 1ª a 4ª séries estaduais por ordem crescente; 2) Em igual número de etapas, a partir da aplicação dos chamados “Fatores de Hierarquização”, ou seja, nível de municipalização, tamanho de convênios de cooperação financeira, número de turmas estaduais, volume de aulas extras, volume de pessoal CLT (sem estabilidade), percentual da educação na despesa total do município, diferença de salário Estado-Município e volume de investimento do Estado no Município. Esses fatores, no seu conjunto, permitiriam classificar, de modo decrescente, os que se mostrariam mais propensos à proposta.

A análise técnica do departamento de ensino da época destacava que independentemente da alternativa adotada, “permitirá privilegiar, se a decisão política apontar nesta direção, os 79 (setenta e nove) municípios que tiveram recentemente suas Inspetorias Estaduais extintas” (SEC/DPG, 1979, p. 21).

O que verificou é que a metodologia adotada incorporou à proposta de municipalização por municípios os elementos indicados nos outros modelos, dependendo das arrumações locais e do contexto político partidário.

Tal medida favorecia também práticas clientelistas. O estudo de Locco & Zobot indica que “à extinção das Inspetorias Auxiliares de Ensino correspondeu a criação dos órgãos municipais de ensino na medida em que os municípios assumem a responsabilidade das escolas de 1ª a 4ª séries rurais. Tal processo, contudo, não ocorreu naqueles municípios, nos quais, o Prefeito não era do mesmo partido político do Governo Estadual” (SANTOS, 2001, p.11)

O documento apontava ainda as medidas administrativas necessárias para a efetivação do processo de municipalização, indicando a passagem gradual dos encargos para a esfera municipal e as medidas relativas ao processo de transição no que tange a recursos humanos (estatutários, CLT com estabilidade, contratados sem estabilidade) e área administrativa (prédios, imóveis, equipamentos, merenda escolar, documentação escolar).

Por fim, nas conclusões, o referido documento ressaltava elementos importantes que permearam o processo que se deu no Paraná. O primeiro diz respeito à dimensão política da municipalização: A municipalização e a descentralização do processo decisório nela embutida, deve ser entendida como uma questão política, ou seja, de quem vai decidir o que vai ser feito e com que recursos: “o importante não é quem vai executar os serviços ou pagá-los, mas quem vai decidi-los” (SEED, 1979, p.25).

Essa lógica norteou o processo, estabelecendo os critérios políticos para a definição dos municípios, como já apontamos. Outro ponto destacado nesta dimensão diz respeito à centralização ou descentralização: para a equipe de relação Estado/Município a questão da centralização ou descentralização não era considerada a mais relevante neste processo, mas sim “o nível de permeabilidade democrática dos mesmos, ou das instituições políticas de cada Estado, de modo que possam atender melhor os reclamos da sociedade, a qualquer nível (local regional ou nacional)” (SEC/DPG, 1979, p.25).

Nesse aspecto, há uma preocupação em se realizar um “balanceamento” entre pequenos e grandes municípios, “de modo que a tarefa a ser tocada de uma só vez, não seja demasiada grande, ou se torne irrelevante por envolver apenas um pequeno número de pequenos municípios, e com alguns grandes, obtenha repercussão na chamada ‘opinião pública’” (SEC/DPG, 1979, p. 25). Assim, previa-se uma etapa de choque, associada às medidas iniciais, uma etapa de transição e a consolidação deste novo modelo, com uma nova distribuição de responsabilidades entre as esferas públicas.

A segunda é a dimensão financeira: refere-se à crise institucional e econômica do Estado no Brasil, com implicações econômicas sérias na esfera estadual, e que: “O processo de municipalização, qualquer que seja a ‘alternativa de encaminhamento’ adotada terá que ser compensatória, seja subsidiando os municípios que investiram pesadamente em educação, seja subsidiando os de aparato administrativo precário (...)” (SEC/DPG, 1979, p.25).

No processo de municipalização do ensino no Paraná, o suporte técnico-pedagógico é acompanhado pela necessidade de instrumentalizar os municípios-piloto. Isso se deu com a participação da Comissão de relação com os Municípios, criada na Secretaria Estadual de Educação e Cultura, em razão do PROMUNICÍPIO<sup>42</sup>. Neste aspecto, destaca-se a atuação decisiva deste programa para a criação dos órgãos municipais de ensino e no apoio e assessoria técnica-financeira (LOCCO & ZABOT, s/d).

---

<sup>42</sup> PROMUNICÍPIO – “Projeto de Cooperação e Apoio à melhoria do ensino municipal (1975-1981) programa desenvolvido pelo Ministério da Educação”.

O planejamento da referida comissão previa no período de 1975-1979 atingir os 290 municípios paranaenses, sendo que até 1977 seriam atingidos 90 municípios. Conforme relatório da comissão previam-se: o treinamento de recursos humanos; a construção e equipamento de unidades escolares; o reequipamento de salas de aula; reparos e melhoria de escolas municipais, a elaboração do diagnóstico do PME (Plano Municipal de Educação); o repasse de verbas; a constituição de equipes de coordenação municipal, entre outras (SEC/DEP, s/d, p.8).

O processo de municipalização do ensino de 1ª a 4ª série no Paraná, nessa etapa, foi permeado pelas “determinações originárias da reforma do regime militar e as iniciativas do governo federal no sentido de promover a ampliação das responsabilidades municipais para com o ensino das séries iniciais obrigatório” (SANTOS, 2001, p.11) e pela ênfase administrativo-financeira.

Na prática, a materialização das orientações com ênfase na lógica administrativo-financeira, acarretou conseqüências administrativas e políticas, destacadas por Locco & Zabot.

(...) a falta de regras claras e procedimentos administrativos criteriosos ocasionaram problemas em tais convênios: a) nomeação clientelística ou eleitoreira; b) atrasos nos repasses (...); c) uso indevido dos recursos repassados (...); d) indefinição das responsabilidades em relação aos encargos sociais (...); e) remuneração diferenciada para professores com a mesma qualificação, exercendo atividades idênticas na mesma escola” (SANTOS, 2001; p.12.)

Os convênios realizados entre as prefeituras e o governo do Estado por meio da Fundepar, para a construção de escolas, que consistia no repasse de verbas para a execução da obra e as prefeituras administravam a construção (mão-de-obra, equipamentos, material), são destacados como iniciativas bem-sucedidas, que de fato barateavam o custo da obra e traziam bônus político tanto para o Estado quanto para a administração local: “O Estado aumentava o número de obras em menos tempo, sem aumentar seus investimentos no setor. Em contrapartida, os prefeitos assumiam com maior facilidade uma ação que lhes facultava retorno político eleitoral” (SANTOS, 2001; p.12.)

O terceiro período histórico (1987-1994) foi marcado pelos determinantes econômicos e marca as gestões peemedebistas no período de redemocratização do país. Segundo Santos,

Há que se destacar que este terceiro momento do processo de municipalização foi movido e promovido exclusivamente pela lógica financeiro-administrativa, pois que a transferência das responsabilidades pela oferta de ensino pré - escolar, das séries iniciais do Ensino Fundamental regular e supletivo e da Educação Especial, para os municípios esteve associada, pelo menos, a duas razões de ordem financeira, a saber: a configuração deficitária crescente das contas da administração estadual, que chega a alcançar um déficit de balanço da ordem de 35% no ano de 1989, segundo dados

do IPARDES (1992, p. 64) e o incremento potencial sobre as receitas municipais em decorrência das alterações de ordem tributária encerradas na Constituição de 1988, que, segundo BARATTO (1990, p. 5), seria de “31,1% nos municípios menores, de 25,2% nos maiores e de 29% nos intermediários” (SANTOS, 2003, p.265).

Ressalta-se, nesse quadro, o deficit crescente das contas públicas (1987 - 1990), que se refletiu “tanto na redução do salário real dos profissionais da educação, quanto nas condições de implementação da principal ação governamental que demarca o período, o Ciclo Básico de Alfabetização (...)” (SANTOS, 2003, p 265). Santos destaca que “a exclusividade da lógica financeiro-administrativa do processo de municipalização, nesse terceiro momento, pode ser considerada o móvel da contraposição entre o governo estadual, sindicato de professores e entidades da sociedade civil comprometidas com a defesa da escola pública” (SANTOS, 2003, p. 265).

O que se observa é a precarização das condições de financiamento público da educação, deixando em segundo plano as ações pedagógicas. No plano nacional, esse período é permeado pelo contexto da globalização, abertura da economia a partir do ideário neoliberal e da renegociação da dívida externa<sup>43</sup>. É um período marcado pela racionalidade financeira<sup>44</sup>, que buscava justificar a redução de gastos públicos e do tamanho do Estado, os processos de privatização, terceirização e a abertura ao capital financeiro, entre outros.

No campo educacional, a renegociação da dívida externa indicou o receituário das reformas educacionais na América Latina, onde se destacava a introdução dos sistemas nacionais de avaliação e prioridade para o ensino fundamental.

No plano estadual, verificou-se um quadro crescente de precarização das condições de financiamento público para a educação e demais políticas sociais, que esteve condicionada “tanto por fatores decorrentes do quadro econômico nacional, completamente avassalado pelo endividamento externo, dada à estatização da dívida externa privada, quanto por determinações internas associadas ao desenvolvimento econômico do Estado do Paraná” (SANTOS, s/d, p.3). Santos afirma que

No que diz respeito ao desempenho da economia paranaense no período indicado, observam-se, tanto nos anos 80 quanto no período 1990-94, dois movimentos distintos, a saber: o de 1981-84 e o de 1985-89, o primeiro de recessão e o segundo em que o desempenho econômico estadual não demonstrou uma tendência inequívoca. No período 1990-94, houve igualmente dois movimentos distintos quanto ao desempenho econômico: o de 1990-1991, recessivo e o de 1992-94 de recuperação, marcadamente nos anos 1993-94. Tal indicação aponta para o fato de não ter havido ao longo do período indicado uma tendência de melhoria contínua do desempenho econômico (SANTOS, s/d, p.4).

---

<sup>43</sup> Ver SOUZA e FARIA 2004; FIORI,1997, IANI, 1997.

<sup>44</sup> Ver SOUZA e FARIA 2004; FRIGOTO, 1996; FIORI, 1995.

Esse quadro aprontado por Santos indica as prioridades no campo educacional e justifica a política de municipalização desenvolvida nesse período. Uma vez que

(...) a intensificação da relação entre Estado e Município foi um mecanismo usado para promover as construções escolares, imprescindíveis para o atendimento da demanda por novas matrículas, com menor custo. “Mas não só isto: foi utilizada como meio de suprir os quadros de professores e de pessoal técnico-administrativo, dada a falta desses profissionais nas escolas, em decorrência da ausência de concurso públicos (SANTOS, 2001, p.14)

Associada a essa lógica administrativo-financeira, o processo de municipalização do ensino de 1ª a 4ª série no Paraná é marcado pelo embate entre os profissionais da educação e o governo e a definição unilateral e autoritária da política de municipalização que se instalou partir de 1991:

As relações conflituosas entre os profissionais da educação e o governo estadual frente ao arrocho salarial e à crescente precarização das condições de trabalho foram um fator decisivo da exclusão desses profissionais do processo de definição da política de municipalização do ensino das séries iniciais do Ensino Fundamental, implantada a partir de 1991. Foram excluídos desse processo de definição, além dos profissionais da educação e seu órgão de representação, as entidades da sociedade civil ligadas à luta pela defesa da escola pública que se organizaram entre 1988 e 1990 em torno quer do Comitê em Defesa da Escola Pública Universal e Gratuita de Curitiba, quer do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública Universal e Gratuita, assim como os municípios considerados *parceiros do processo* (SANTOS, 2003, p.266).

Nesse sentido, os convênios e as parcerias formalizados foram realizados sem a participação dos principais agentes envolvidos e com um foco eminentemente técnico-administrativo. A implementação da municipalização nesse período teve início em 1991, a partir do “Protocolo de Intenção”, que firmava a “parceria” entre Estado e Municípios, na oferta do ensino pré-escolar e ensino fundamental. O referido protocolo previa a “partilha dos serviços e encargos entre o poder público Estadual e Municipal, com vistas à universalização de ensino fundamental” (SANTOS, 2003), indicando a transferência gradativa do patrimônio do Estado para o Município, apoio técnico para adequação municipal em decorrência da assunção dos encargos e serviços implicados nas transferências dos estabelecimentos de ensino, repasse aos municípios de recursos “equivalentes à diferença entre o custo global da rede pública de ensino, calculado com base no custo/aluno/ano da rede estadual e os valores que, por dispositivo constitucional, o município é obrigado a aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino público (PROTOCOLO... S/D, p.1).”( SANTOS, 2001, p.20)

O Fórum Paranaense em Defesa à Escola Pública<sup>45</sup>, na análise que realiza sobre o processo de municipalização e do texto do “Protocolo de Intenção”, explicita os principais problemas que envolvem a municipalização do ensino, referindo-se ao documento como sendo inconsistente e limitado, destacando:

- Falta de clareza em torno dos critérios e das competências do Estado e Município; falta de definição a sobre “padrão mínimo de qualidade” em relação à precariedade da rede física, material, equipamentos, não transparência dos critérios adotados na destinação de recursos e formas de transferência, falta de garantia do padrão de qualidade de ensino com a complementação, pelo Estado, dos recursos dos municípios para a educação conforme os parâmetros oficiais do custo/aluno/ano.
- Acentua e agrava a separação do ensino fundamental em dois blocos, ferindo a concepção de escola unitária e de padrão único de qualidade; possibilidade de acentuar o grau de interferência dos processos políticos de âmbito local e regional; não há condições de promover e manter uma política de aperfeiçoamento para os profissionais da educação; já que, o Estado vem se desobrigando da assistência técnico-pedagógica e promovendo uma assistência financeira insuficiente.
- Não há garantia de tratamento isonômico para a carreira e salários, risco de tratamento desigual na formulação e implantação de critérios para provimento dos cargos, risco de perda de direitos e esfacelamento da organização sindical.
- Quanto ao controle externo, a municipalização de ensino não garante a democratização dos critérios de distribuição de verbas para a educação e nem mesmo o seu controle por parte da comunidade escolar.

As críticas do Fórum referente ao formato dado à municipalização no Paraná e à recusa a esta política, bem como a manifestação de prefeitos da AMEPAR<sup>46</sup> não significaram ruptura nos procedimentos em curso.

Ainda em 1991, em decorrência do Protocolo de Intenções, foi apresentado o texto do “Termo de Cooperação Técnica Financeira”, que seria firmado entre SEED e Municípios, objetivando a “cedência de servidores estaduais e/ou recursos para a rede municipal de ensino”. Em 1992, o grupo de Planejamento Setorial da Secretaria do Estado da Educação apresentou uma nova versão da parceria Estado/Município, intitulado “Termo Cooperativo da

---

<sup>45</sup> Relatório do V Sessão Plenária, realizada em Foz do Iguaçu, nos dias 16,17 e 18 de maio de 1991.

<sup>46</sup> AMEPAR – Associação dos Municípios de Médio Paranapanema – Em 1993 apresentou um documento propondo à SEED reformulações do processo de municipalização de ensino e apontando os aspectos problemáticos da municipalização.

Parceria Educacional – TCPE”. Para Santos, “a intenção expressa, é a de criar condições que levem os municípios a aplicarem o percentual de impostos definidos constitucionalmente e a ampliarem o atendimento escolar, uma vez que o repasse só ocorrerá quando a matrícula real exceder a capacidade financeira de atendimento” (SANTOS, 2001 p.25) e que:

Visto em seu todo, é possível afirmar que o teor do TCPE não difere substancialmente daquele expresso no Protocolo de Intenções SEED-PR (1991), pois o que está efetivamente regulado se refere ao repasse de recursos financeiros, mesmo considerado o conteúdo das Instruções Normativas que acompanham o documento do TCPE. Observa-se, ainda, com relação ao disposto no documento como um todo, que as atribuições do *município parceiro* são cuidadosamente detalhadas, cabendo o controle do processo exclusivamente à instância estadual. (SANTOS, 2001, p.25)

A pesquisa realizada pelo IPARDES (1996) apresenta a rapidez com que se processou a adesão dos municípios: em 1992, dos 322 municípios existentes no Paraná, 92 (28,6%) deles assinaram o Termo Cooperativo de Parceria Educacional. No final de 1993, o percentual de adesão chegou a 84,9%, sendo que 315 municípios dos 371 então existentes haviam assinado o Termo. Fato este imputado às alterações incorporadas no TCPE, com objetivo de oferecer “estímulos financeiros aos municípios parceiros” (IPARDES, 1996, p. 53).

Acerca do processo desenvolvido no Paraná, a pesquisa do IPARDES, de 1996, é a única pesquisa sobre o processo de municipalização feita por iniciativa do poder público.

A pesquisa realizada numa amostra de 30 municípios (pequenos, médios e grandes) considerou: o porte econômico financeiro, sua condição em relação à municipalização (total, parcial, ou não aderiu) e a participação dos Núcleos Regionais de Ensino. Esta pesquisa é particularmente importante, pois na condição de instrumento institucional de avaliação deste processo, contratada pela SEED como prestadora de serviço de consultoria<sup>47</sup>, corroborou com as afirmações do Fórum e AMEPAR, bem como reafirmou a análise dos autores que discutem o tema, como Locco & Zobot (1991), Evangelista e Schmidt (1992), Xavier & Marques (1994), que vale a pena destacar:

A adesão ao processo de municipalização não constituiu precisamente uma iniciativa própria dos municípios, mas uma pressão por parte do governo estadual (IPARDES, 1996, p. 87);

O que mais pesou foi a questão dos repasses, dada a expectativa criada a respeito aos valores a serem recebidos pelos municípios, até as enormes restrições criadas pelo Estado para o seu pagamento (IPARDES, 1996, p. 88);

---

<sup>47</sup> Consultoria prevista nos Estudos e Pesquisas do Projeto de Qualidade do ensino Público do Paraná - objeto de contrato de empréstimo entre o Governo do Estado do Paraná e o Banco Mundial (IPARDES, 1996). (SANTOS, p.29 *apud* GOUVEIA, SOUZA, 2001).

(...) os primeiros a aderirem (...) foram basicamente os municípios de pequeno porte, exatamente os mais frágeis do ponto de vista econômico e, portanto, os mais dependentes financeiramente das demais instâncias governamentais (IPARDES, 1996, p.87);

(...) alguns dos municípios que aderiram ao processo em busca de um ganho financeiro, ao se darem conta de que este não efetivaria conforme suas expectativas tentaram devolver ao Estado as responsabilidades que caberiam a eles (IPARDES, 1996, p. 89);

As decisões e o controle sobre o processo de municipalização são unilaterais, pois quem determina os mecanismos do convênio é o Estado, e o único poder de barganha dos municípios acaba sendo não aderir à municipalização (IPARDES, 1996, p. 89);

Os recursos financeiros repassados aos municípios por conta do disposto no Termo de Parceria mostraram-se pouco significativos, principalmente para os de pequeno porte. Poucos são os que têm recebido repasses que, na maioria dos casos, não chega a representar 7% das despesas municipais de educação (IPARDES, 1996, p. 94).

Para o governo estadual, os repasses de recursos financeiros aos municípios apresentaram, ao longo do tempo, uma redução significativa, dada a sua representatividade em relação ao total das despesas da SEED, passando de 14%, antes do início do processo de municipalização, para 3% em 1995 (IPARDES, 1996, p. 94).

Como resultado desse processo e parcerias, a municipalização do ensino no Estado do Paraná se configura como uma parceria técnico-administrativa, definida pela oferta da 1ª a 4ª série com predominância nas redes municipais de ensino e a oferta de 5ª a 8ª série na rede estadual. Este quadro se completa com um modelo que abrange nos termos da parceria Estado/Município a adesão total, parcial e os municípios que não aderiram.

Por sua vez, o Estado, independentemente da adesão ou não dos municípios, desenvolveu uma política em relação à oferta do ensino de 1ª a 4ª série, que, mais cedo ou mais tarde, obrigará os municípios a arcarem com esta fase do ensino fundamental. Uma das medidas é a não-abertura de concurso público para docentes de 1ª a 4ª série, sendo que os professores do quadro próprio do magistério que atuam nestas séries são considerados quadro em extinção.

A nova LDB (1996) e a implantação do FUNDEF (1998) inauguraram um novo capítulo da municipalização no Estado, no entanto não alteraram o quadro historicamente construído quanto à oferta do ensino fundamental na rede pública, caracterizada pela municipalização das séries iniciais e a estadualização das séries finais<sup>48</sup>.

O FUNDEF tem como finalidade a garantia de um valor anual mínimo de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental na rede Estadual e Municipal. Esse dispositivo legal reestrutura a relação Estado/Município no que se refere ao repasse das verbas para o

---

<sup>48</sup> Destaca-se que no Estado do Paraná apenas 19 municípios têm oferta de ensino fundamental completo (GOUVEIA et al., 2003).

ensino fundamental e, num primeiro momento, cria a ilusão de que os municípios de fato receberiam mais recursos, no entanto essa “matemática” não se efetivou.

A pesquisa realizada sobre os impactos do FUNDEF realizada no Paraná, coordenada por Gouveia (2003), demonstrou que a relação número de matrículas no ensino fundamental/recursos que sustenta este modelo de financiamento, reafirma a relação Estado/Município pautada na lógica administrativo-financeira que preponderou no histórico da municipalização no Estado e corrobora na atuação autoritária da administração Estadual no processo. Exemplo disso é o que Gouveia & Souza (2001, p.39) destacam como sendo o “último capítulo da municipalização no Paraná”, referindo-se à lei estadual (n.º 13.160/01) que regulamenta a distribuição dos recursos da cota estadual do salário educação. De acordo com esta lei, 50% do total da cota estadual do salário educação será redistribuída entre o Estado e os municípios, considerando o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino. No entanto, “condiciona a participação dos municípios à totalização do processo de municipalização”, nos seguintes termos:

Os municípios que ainda não tiverem implantado a totalidade do processo de municipalização das quatro séries iniciais do ensino fundamental, até 360 dias após a promulgação desta lei, deverão apresentar, à apreciação da Secretaria de Estado da Educação, projeto de totalização da municipalização, incluindo termos e cronograma de implementação (PARANÁ, Lei n. 13.226, ART.1º § 2º, março de 2001, p.1).

Essa condição explicita o caráter autoritário e unilateral da política de municipalização, na medida em que impõe aos municípios um modelo pré-definido, sem possibilidade de negociação.

No que tange aos impactos do FUNDEF, a pesquisa conclui que do ponto de vista financeiro há “um impacto ínfimo nas receitas para Educação no Estado, apesar de ganhar recursos, este ganho nunca é superior a 1% dos investimentos” (GOUVEIA *et al.*, 2002, p.43).

No que se refere à receita dos municípios, o relatório aponta nos estudos de caso as especificidades da administração local, a exemplo de Londrina e Maringá:

Os ganhos de Maringá e Londrina são maiores, mas aquela, por conta de um mecanismo de burla que levou à abertura de processo civil e criminal contra os administradores da cidade, deve ter seus dados referentes ao impacto financeiro do FUNDEF questionados. Em Londrina, parece haver confirmação do “papel do Fundo”, ou seja, sua receita estável fez com que os recursos do FUNDEF significassem *plus* na receita para educação. (GOUVEIA *et al.*, 2002, p.43)

De modo geral, com a implantação do FUNDEF, a maioria dos municípios paranaenses ganhou receita com o fundo, no entanto, dos 371 municípios, 143 deles perderam recursos, aí estão incluídos Araucária e Porto Vitória que fizeram parte do estudo de caso. Nesse aspecto, o relatório conclui que esses 143 municípios que perdem recursos para o Fundo são “verdadeiramente, os financiadores do FUNDEF no Paraná”. O Estado, por sua vez, consegue recuperar recursos que envia ao Fundo, pois:

(...) como o Estado já havia transferido as responsabilidades aos municípios, no que tange à parte do Ensino Fundamental (séries iniciais), mas manteve uma significativa participação ainda neste nível de ensino equivalente à quase a totalidade das matrículas públicas de 5ª a 8ª séries, recebendo, portanto um bom aporte de recursos do Fundo, a administração estadual, portanto, não perdeu recursos para o Fundo, ou, em outras palavras, consegue recuperar os recursos que envia ao Fundo, sem ter o ônus de administrar a metade do Ensino Fundamental no Estado todo, que está sob o encargo dos municípios. (GOUVEIA *et al.*, 2002, p.44)

A partir da análise entre os Municípios que ganham e os que perdem e considerando que “assim, como crescem as transferências que compõe o FUNDEF cresce a contribuição para o Fundo”, é possível apontar: “que onde se perde ou ganha muito pouco, o FUNDEF não faz diferença, a exemplo de Porto Vitória e da Rede Estadual. Por outro lado, onde se contribui pouco pode haver um superávit significativo de recursos do FUNDEF, como é o caso de Curitiba” (GOUVEIA *et al.*, 2003, p.45).

No que se refere às matrículas, sistematizando dados do ano 2000, a pesquisa constata na distribuição das competências a predominância da oferta de educação infantil na rede municipal (66,3% em creches e 69,1% na pré-escola), com tendência constante de crescimento; no ensino fundamental há uma distribuição entre administração estadual e municipal da matrícula total (45,4% municipal e 45,8% estadual), com a particularidade da municipalização das séries iniciais do ensino fundamental (82,6%), com tendência declinante pós 1998 e a estadualização das séries finais (88,8%), com tendência declinante de matrículas pós 1997. Na educação de jovens e adultos (EJA), constata-se o predomínio da oferta do ensino fundamental na rede estadual (90,4%), com tendência de crescimento constante; e educação especial o predomínio da oferta na rede privada (68,3%).

A partir da análise do movimento de matrículas e considerando que o FUNDEF diz respeito apenas ao ensino fundamental, a pesquisa ressalta que “parece ter sido o FUNDEF, pensado mais como um fundo de manutenção do que desenvolvimento do ensino, haja vista a projeção da estabilização das matrículas, tendo em conta as tendências demográficas, e o período de vigência do referido Fundo” (GOUVEIA *et al.*, 2002, p.40). Essa constatação se reafirma quando analisado o conjunto das ações que integram a oferta, destacando-se a

situação dos docentes nas duas esferas administrativas. Ressalta-se neste quadro o crescente precarização das condições de trabalho docente, e o recurso utilizado por algumas prefeituras em complementar salário e oferecer abonos aos professores das ‘sobras’ FUNDEF (GOUVEIA *et al.*, 2002, p.47).

Por fim, a referida pesquisa constata que o FUNDEF efetivamente vinha se constituindo num fundo com data marcada e representava “no mínimo, duas funções (...): a primeira de ser de fato um fundo público voltado à manutenção da oferta” , já que não vinha cumprindo o papel de promover o desenvolvimento; a segunda função era a de “não promover a valorização do magistério” (GOUVEIA *et al.*, 2002, 45). Pois,

Quanto à segunda função representada pelo FUNDEF relativamente à desvalorização do professor tem no rateio das sobras sua expressão mais acabada, pois não tendo impedimento legal, pode ser feito na forma de abono. E é esta a condição de efetiva desvalorização do professor: jamais se transformará em salário; jamais comporá os cálculos de aposentadoria; jamais criará efetivos problemas para as administrações municipais quando o FUNDEF deixar de existir, como reza a lei de sua constituição, e os municípios forem levados a responder com recursos próprios pela manutenção, ao menos, da oferta de ensino (GOUVEIA *et al.*, 2002, p.47).

Para a análise da relação Estado/Município a pesquisa sobre os impactos do FUNDEF no Paraná é reveladora. De um lado, confirma a lógica administrativo-financeira que permeou todo o histórico da municipalização no Estado, sendo o FUNDEF um instrumento legal que reafirma tal lógica; por outro lado, revela, a partir dos dados, a incapacidade do Fundo em promover o desenvolvimento da educação e a valorização do magistério, o que impacta diretamente na qualidade de ensino.

No que se refere à passagem da 4ª para a 5ª série, o processo de Municipalização desenvolvido no Paraná se mostrou perverso do ponto de vista pedagógico. Ao impôr uma ruptura no ensino fundamental, desconsiderou o caráter indissociável desta etapa da educação básica, na sua relação direta entre as séries iniciais e finais, na medida em que a segunda está diretamente condicionada à primeira.

É importante considerar que esta relação Estado/Município, bem como a lógica que a permeia, está marcada pelo contexto nacional, que imprime às esferas administrativas (Federal, Estadual e Municipal), no período pós 1995, as marcas da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. A referida reforma trouxe para o âmbito do público a lógica da eficiência e eficácia, da gestão de qualidade total e racionalidade econômica na esfera pública. Isto significou o estímulo às parcerias, a terceirização, a diminuição do Estado nas políticas sociais, em nome do enxugamento da máquina pública.

Esse pressuposto encontrou no âmbito das administrações Estadual e Municipal (no caso de Curitiba) os elementos norteadores para sua efetivação. No campo educacional, tais pressupostos foram concretizados no Estado do Paraná a partir de programas como: PROEM<sup>49</sup>, Paranaeducação<sup>50</sup>, Faxinal do Céu<sup>51</sup>, entre outros. Assim a municipalização parecia cumprir o papel de adequação aos novos padrões da gestão de qualidade e da modernização na administração pública, abrindo caminhos para políticas e programas fragmentados e focados em cada município.

O percurso histórico da municipalização no Estado do Paraná, desenvolvido até aqui, se constitui no pano de fundo para análise da relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba, objeto deste estudo. O primeiro pressuposto a ser considerado é que a configuração da rede municipal de Curitiba se confunde com o processo de municipalização já explicitado, uma vez que em sua origem já se coloca delineado um regime de colaboração a partir da municipalização da 1ª a 4ª série e estadualização da 5ª a 8ª série do ensino fundamental.

O segundo pressuposto do qual partimos é de que a consolidação da rede municipal foi sustentada pela lógica que permeia o plano diretor da cidade, incorporando na Educação os elementos da cidade modelo, planejada, moderna e com ícones que a projetam internacionalmente. O regime de colaboração é então marcado, de um lado, pela lógica administrativo-financeira, e de outro, por políticas educacionais localizadas e concorrentes, mesmo no período em que há maior alinhamento político-partidário. Nesse quadro, configuram-se duas redes de ensino distintas, que tratam de formas distintas o ensino fundamental, dissociando uma etapa da educação básica, que poderá impactar nos indicadores educacionais. Para tanto, analisaremos a configuração da rede municipal de Curitiba, na perspectiva de situar a relação Estado/Município na especificidade do ensino fundamental.

---

<sup>49</sup> PROEM – Programa de extensão do ensino médio, que na prática extinguiu a o ensino médio profissionalizante, instituindo o pós-médio.

<sup>50</sup> Paranaeducação – empresa gerida com recursos públicos, responsável pela contratação de professores e funcionários. : criada em 1987 (Lei n.º 11.970), como empresa jurídica de direito privado, sob modalidade de serviço social autônomo, com a “finalidade de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, através da assistência institucional, técnica-científica, administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários, destinado pelo Governo do Estado, bem como a captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais.”(ART. 1º).

<sup>51</sup> Faxinal do Céu – Centro de capacitação de professores sob a gerência da empresa privada, com formação voltada para as competências, habilidades e pressupostos da pedagogia Holística. Atualmente (2007) a formação que acontece naquele espaço está a cargo da SEED e Universidades Públicas do Estado.

#### 4.1 A Relação Estado/Município na Educação em Curitiba

A participação da prefeitura de Curitiba na educação local tem sua origem na década de 1950, embora os registros oficiais indiquem o início da formação da “rede de escolas municipais” apenas em 1963, com a criação da primeira escola municipal de Curitiba.

Em 1955, a Prefeitura Municipal (PMC) realizou uma reestruturação administrativa que originou a criação de uma seção de Educação e Cultura, do Departamento de Educação, Cultura e Turismo<sup>52</sup>, cuja finalidade era identificar, nos bairros da cidade, os locais apropriados à construção de prédios escolares. Esses prédios, depois de concluídos, eram cedidos ao Governo Estadual, que assumia a contratação de professores e a organização do trabalho pedagógico (CURITIBA, 2002). Já em 1959 a seção se tornaria o Serviço de Educação e Cultura, sendo mais tarde (1963) criada a Diretoria de Educação e Recreação Pública, como parte do Departamento de Educação, Saúde e Recreação, por meio da Lei n.º 323. “A princípio o departamento e diretoria tinham uma atuação eventual, que só ganharia um caráter sistemático com a primeira Unidade Escolar do Município, que ficou conhecida como Centro Experimental Papa João XXIII (oficialmente Grupo escolar), criado no ano de 1963, pelo decreto n.º.273” (COSTA, 2007, p.7), sendo este o marco oficial do nascimento da rede municipal.

O nascimento da rede municipal de Curitiba tem início quando no âmbito do Estado já se preparam as bases para que os municípios assumissem a oferta do ensino primário (1ª a 4ª série), considerado a primeira fase da municipalização (1961-1971), período marcado pela constituição e reestruturação do Sistema Estadual de Ensino.

O processo de municipalização estruturado a partir década de 1970, no Estado do Paraná, já respaldado pela Lei n.º 5.692/71, corresponde à organização da rede municipal de Curitiba, que já em sua origem assumia os pressupostos do processo de municipalização desencadeado no Estado. Essa correspondência deve-se também pela relação entre a prefeitura de Curitiba e Governo Estadual, particularmente no primeiro período, fase em que tem início a implementação do Plano Diretor da cidade.

A configuração da rede municipal de Curitiba aconteceu no período em que entrou em vigor Lei n.º 5.692/71, que apontava para a “progressiva passagem da responsabilidade municipal o encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (art. 58); e definia a

---

<sup>52</sup> Lei n.º 1.127, que criou uma seção de educação e Cultura, dentro do então Departamento de Educação, Cultura e Turismo.

aplicação de “pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau” (art. 59). A rede municipal de ensino desenvolveu uma estrutura e organização delineada pelo Plano Diretor, que previa uma divisão de responsabilidades na oferta de ensino.

O Plano Diretor de Urbanismo, iniciado no mandato do prefeito Ivo Arzua em 1965, foi encomendado mediante concorrência<sup>53</sup> e se caracterizava por ser um “plano de urbanismo integrado” em que estava prevista a Educação (ARZUA, 2006 apud COSTA, 2007, p.7).

Em 1966 houve mudanças já decorrentes do Plano Diretor, a Lei n.º 2.828/66, que modificava as diretrizes para reestruturação do crescimento e zoneamento de Curitiba. No que se refere à Educação, definia os Serviços Públicos e Equipamentos Comunitários e delimitava a divisão do município em setores educacionais a serem estabelecidas pelo IPPUC, cabendo a cada um desses setores a área atendida pelo conjunto de unidades escolares.

A idéia de municipalização do ensino de 1ª a 4ª série (ensino primário) já estava presente no primeiro Plano Diretor de Curitiba: nesse sentido, “a criação de uma rede aparecia como solução a longo prazo” (COSTA, 2007, p.10), articulada aos Centros Comunitários<sup>54</sup>.

O Plano foi aprovado, e já havia a idéia de o município então assumir a educação primária. Mas estava claro que nós tínhamos que ter uma rede, coisa que Curitiba até então não tinha. Então, com a ajuda do Comitê da Educação, que havia sido formado, nós elaboramos as leis e os regulamentos sobre a criação dessa futura rede municipal (ARZUA, 2006 apud COSTA, 2007, p.8).

A formação da rede se configurava já em 1963 com a Lei n.º 2347/63, que criava a carreira de professor normalista da Rede Municipal de Ensino, que só se implementaria de fato com a realização de concurso público. Enquanto isso, o Estado ainda respondia pela contratação dos professores, já que os professores que atuavam no Município eram regidos pelo Estatuto do Funcionário Público de Curitiba. Com a criação de quatro novas escolas<sup>55</sup>, constituiu-se o primeiro agrupamento escolar municipal e se impôs a necessidade de uma estrutura organizativa local para efetivação da rede.

---

<sup>53</sup> A empresa vencedora da concorrência promovida pelo departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba e pela Companhia de Desenvolvimento do Paraná foi a Sociedade Serete de Estudos e Projetos LTDA.

<sup>54</sup> Centros Comunitários ofereceriam às famílias, clubes, biblioteca comunitária, educação sanitária e uma iniciação profissional ao educando, entre a 4ª e 5ª série, nos chamados Pavilhões de Artes Industriais. Experiência implantada na Vila Leão, com a criação da primeira Escola Municipal de Curitiba - Centro Experimental Papa João XXIII - sendo repetida em outros núcleos habitacionais, principalmente nos situados na periferia do Município (COSTA, 2007, p.12).

<sup>55</sup> As quatro novas unidades escolares foram: Grupo Escolar Professora Isolda Schmid (1966) - no núcleo residencial Pilarzinho; Centro Educacional Vila Nossa Senhora da Luz (1967); Ginásio Albert Schuweitzer (1968) - também no conjunto habitacional Vila Nossa Sra. da Luz na Cidade Industrial de Curitiba; Grupo Escolar Monteiro Lobato (1969) - também na Vila Nossa Sra. da Luz - essas três últimas constituíram o primeiro agrupamento denominado Escola Integrada (COSTA, 2007, p.14).

É com a elaboração do primeiro Plano Municipal de Educação, em 1968, articulado ao Plano Diretor da Cidade e a realização do primeiro concurso público para professores do município que a rede se configura de fato.

A partir de 1975 foi implantado o Setor do Pré-Escolar e se estruturou a Rede Municipal de Ensino com um currículo único<sup>56</sup> para as escolas municipais (objetivos e conteúdos mínimos); calendário único e teste unificado. Nesse período, a rede municipal já contava com um total de 10.195 alunos matriculados.

Destaca-se no processo de construção da Rede Municipal de Ensino a marca do Planejamento Urbano delineada no Plano Diretor (reestruturado na administração de Osmar Sabbag - 1968) e desenvolvido nas administrações subseqüentes. Nesta reestruturação, a idéia de municipalização aparece como pressuposto da organização e solução para as demandas postas naquele contexto.

A responsabilidade do desenvolvimento do plano dirigido á Rede Municipal de Ensino ficou a cargo e técnicos do IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), sob a assessoria do professor Erasmo Pilotto. O plano atribuía ainda ao Município os encargos referentes á educação de nível pré-primário e primário, realizando uma divisão de responsabilidades com outras instâncias, de forma que o ensino médio ficasse para o âmbito estadual e o superior para o federal (COSTA, 2007, p.2).

O planejamento urbano aparece como norteador da política educacional, pois com as diretrizes de ocupação do espaço urbano é que surgiriam as novas demandas para a área, dentre estas a educação. Isto justifica, por exemplo, ser o Complexo Educacional Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, na Cidade Industrial de Curitiba (CIC), um dos primeiros a ser construído. Ora, o Plano Diretor previa a “delimitação de uma zona industrial na região sul” isso “iria gerar uma carência de mão de obra na área e, conforme esta fosse se resolvendo, as populações ali instaladas precisariam, entre outras, necessidades imediatas, que fosse atendido o déficit de escolas públicas próximas às suas moradias”(COSTA, 2007, p.27).

O plano permaneceu como referência para a Educação até o final da primeira gestão de Jaime Lerner (1971-1974), quando sofreu uma nova reestruturação. No campo da Educação, o Plano Diretor (reestruturado em 1968) teve como modelo os Centros Comunitários com a oferta de ensino estruturado nas escolas integradas, com o agrupamento

---

<sup>56</sup> Em 1974, a Diretoria de Educação organizou um esquema teórico, definindo a linha metodológica e os conteúdos para que cada estabelecesse a sua programação de ensino partindo de sua própria realidade. Em 1975, a Diretoria da Educação uniformizou o ensino municipal, optando por um plano curricular único. (COSTA, 2007, p.31).

de escolas municipais que ofertavam 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries, a exemplo das Escolas Municipais da Vila Nossa Senhora da Luz.

Após 1975 criou-se o Grupo Curitiba - composto por técnicos da administração Estadual e administração Municipal - com a incumbência de planejar soluções técnicas para as novas demandas. Nesse período, a Diretoria de Bem-Estar Social no documento intitulado “A Implantação do Ensino de 1º Grau – Aspectos evolutivos”, de julho de 1975, apontava os principais problemas oriundos do alto fluxo migratório e as novas demandas sociais. Nesse processo mais intenso de imigração, a cidade se amplia em direção à periferia, aumentando o número de favelas, havendo necessidade da atuação das esferas públicas para a elaboração do “Plano de Desfavelamento”, realizado pelo IPPUC e Departamento de Bem-Estar Social (CURITIBA, 1981, p.15). Para isso havia que se delimitar os espaços de atuação e intervenção das diferentes esferas administrativas.

Assim, na nova reestruturação do Plano Diretor houve um acordo tácito<sup>57</sup> entre Estado (Governador Nei Braga) e Município (Prefeito Saul Raiz) de divisão de responsabilidades: o acordo previa a divisão de responsabilidades a partir do modelo já em andamento no Estado do Paraná, ou seja, o município começava a atuar essencialmente com as séries iniciais e o Estado com as finais do então primeiro grau, assim acontecendo uma municipalização espontânea, num processo que se naturaliza na forma e no conteúdo. Destaca-se que tal processo se efetiva pelo alinhamento político entre as esferas administrativas e pela continuidade no modelo implementado na primeira gestão de Lerner. Havia neste processo uma sintonia político-administrativa, entre Estado e Município, representada pelo modelo tecnocrata, que caracterizava a gestão Nei Braga (1961-1965/1979-1982) no Estado e as gestões municipais em Curitiba. Quanto à administração Nei Braga, Gümme destaca que

(...) o que se percebe no governo Ney Braga é a tecnoburocratização do Estado, resultado não só da pressão do projeto de desenvolvimento paranaense, mas no caso de Ney Braga, podemos relacioná-lo com a sua formação militar. (...) *Essa temática da superação da política pela técnica será evidenciada no slogan “mais administração e menos política” que será repetitivamente enfatizado pelo periódico [o jornal O Estado do Paraná] como lema do governo de Ney Braga.* (GRÜMM, 2001, p 71).

Essa visão tecnicista e sistêmica representava acima de tudo o alinhamento com a política em curso do regime militar, que no Paraná teve sua expressão na reforma administrativa de 1974 (Lei n.º 6.636/74), que reorganizou “a administração pública estadual,

---

<sup>57</sup> Referência - pesquisa de campo entrevista com técnicos (grupo Curitiba) que participou do processo no período.

criando (...) o que se chamou de sistema estadual de planejamento adequado ao modelo então vigente na esfera federal” (MAGALHÃES FILHO, 1999, p.34).

No âmbito do município, este modelo de administração se efetivou pela forma linear com que ocorre a sucessão na prefeitura de Curitiba, no período 1971-1983 (Lerner - Saul Raiz - Lerner), o que o próprio Raiz caracteriza como sendo uma política de “continuidade sem continuísmo”, destacando os esforços junto ao Banco Mundial no financiamento do projeto de desenvolvimento previsto para Curitiba:

Eu sabia que podia lutar junto ao Banco Mundial para que o dinheiro viesse logo depois da minha saída da Prefeitura, porque tinha certeza de que o Jaime iria dar continuidade, e foi o que aconteceu. Quando eu digo que nós fizemos a continuidade sem continuísmo é porque cada um de nós introduziu no Plano alguma coisa específica (IPPUC, 1990, p.60).

Segundo Costa, é a partir do final da primeira gestão de Lerner, com a reestruturação do plano diretor, que “Curitiba viu serem direcionadas em definitivo as mudanças, inclusive na sua estrutura urbana, para além da questão educacional” (COSTA, 2007, p.28).

Este “direcionamento em definitivo”, constitui-se no que Tavares denomina “Lernismo”, representado por “um modelo de concepção e gestão do Estado que, na década de 90, sustentará a adequação ao novo patamar de acumulação, dentro do processo dito de globalização da economia, a partir do modelo neoliberal” (TAVARES, 2004, p.24), sendo esse período considerado, pela referida autora, como ponto inicial do lernismo, como já destacado no capítulo I.

A racionalidade administrativo-financeira marca da municipalização no Estado do Paraná, tornou-se o pressuposto da administração da cidade de Curitiba, aliada aos elementos estruturantes do planejamento urbano, que a projetou internacionalmente. O que a transformou na “menina dos olhos” dos tecnocratas e das agências multilaterais de cooperação, dentre elas a ONU.

É importante destacar que mesmo no período em que houve uma ruptura política partidária, com gestões peemedebistas tanto no Estado (1983-1995) quanto na Capital (1983-1989), a lógica administrativo-financeira no que se concerne à divisão de responsabilidade na oferta do ensino de 1º Grau e à relação Estado/Município não se alterou substancialmente. No município, o Plano Diretor não sofreu rupturas, embora a gestão peemedebista na Capital fosse marcada pelo processo de redemocratização que permeou o país e pela oposição ao grupo Lerner.

Nesse período, destaca-se como principal ação governamental a elaboração do Currículo Básico do Estado, que teve sua versão final concluída em 1990. Segundo Santos (2003, p. 265), “as ações pedagógicas efetivas e de caráter universal foram comprometidas pela precarização das condições de financiamento público” que se sobrepuseram e imprimiram uma lógica economicista no campo educacional.

Os pressupostos de uma educação progressista situada no campo da Pedagogia Histórico-Crítica, que fundamentou a elaboração do Currículo Básico no Estado, se evidenciaram também nas orientações da equipe que assumiu a Secretaria Municipal de Curitiba nas gestões peemedebistas. A elaboração do Currículo Básico para a Escola Pública Municipal em Curitiba representava a possibilidade de construir uma unidade teórico-metodológica no ensino de 1ª a 8ª séries, articulada ao Currículo Básico do Estado, que traduzia no Currículo Básico de Alfabetização o modelo de ciclo básico, constituído por um *continuum* de quatro anos.

É importante ressaltar que a elaboração de um Currículo Básico para o Estado e um Currículo Básico para o Município considerando a mesma matriz teórica poderia representar, do ponto de vista pedagógico, a construção de uma unidade orgânica, capaz de superar, pelo menos em parte, a ruptura organizacional constituída pela municipalização da 1ª a 4ª séries e a estadualização da 5ª a 8ª séries.

Infelizmente tal construção não se efetivou, pois, como o Currículo Básico em ambas as esferas representavam as marcas governamentais, saíram de cena assim que encerradas as respectivas gestões. No Estado, o Currículo Básico de Alfabetização foi mantido, do ponto de vista organizacional, no entanto sofreu alterações em sua estrutura, tendo sido gradualmente precarizado. Primeiro por falta de continuidade na concepção e, portanto, na formação dos professores, segundo, por que sofreu modificações estruturais, perdendo na Gestão Lerner (1995-2003) a demanda de contraturno<sup>58</sup>, condição para o desenvolvimento da proposta, uma vez que a proposta previa aquele *continuum*, com retenção apenas no final do 4ª série.

No município, com o retorno da gestão Lerner (1989-1993), o Currículo Básico sofreu as primeiras alterações, “mantendo-se ainda aproximações com a Pedagogia Histórico-Crítica, mas mesclando-se com o construtivismo piagetiano” (SILVA, 2006 p.75).

A partir de então, o currículo do município sofreu alterações na forma e no conteúdo, sendo “reeditado com alterações que o fragilizam e comprometem teórica e politicamente em relação ao seu contexto de elaboração inicial, na década de 80” (SILVA, 2006, p. 76).

---

<sup>58</sup> Carga Horária destinada ao trabalho com os alunos com dificuldades em período contrário.

Essa racionalidade técnica, que se coloca acima dos conflitos e como símbolo de modernidade, imprimiu à educação em Curitiba um conjunto de elementos que se fundiram ao conceito construído e ideologizado da cidade-modelo, traduzidos não apenas nos ícones urbanos, mas precisamente no projeto educacional que se efetivava e tomava uma identidade. Assim, ao mesmo tempo em que incorporava os elementos da relação político-administrativa do Estado, singularizava-a no âmbito do município. Esta singularidade tomou corpo a partir da década de 1990, na 3ª gestão de Jaime Lerner, sendo aprofundada nas gestões subsequentes.

Na gestão de Rafael Greca (1993-1996), evidencia-se o ideário da educação-mercadoria, acompanhando os elementos arquitetônicos que imputavam à cidade projeção internacional. A principal marca desta gestão na área da educação foi a construção dos Faróis do Saber (bibliotecas) e a edição do livro didático *Lições Curitibanas*, distribuídos para todos os alunos da rede municipal. Os Faróis do Saber, com arquitetura peculiar, são bibliotecas que atendem tanto às escolas municipais quanto à comunidade. Destaca-se que foram construídas sem previsão de acervo próprio, sendo que o acervo das bibliotecas escolares foram transferidos aos faróis.

O livro didático *Lições Curitibanas* buscava relacionar os conteúdos curriculares aos ícones arquitetônicos e elementos culturais da cidade. Segundo Silva, o referido livro didático “privilegia um estilo de marketing muito mais preocupado em convencer pela demonstração exaustiva de imagens e símbolos curitibanos do que servir como material de apoio pedagógico em sala de aula” (SILVA, 2003, p. 9). Assim

O Livro Didático *Lições Curitibanas*, é um produto de edição estatal que obedece a diretrizes políticas vigentes. Portanto, está sujeito às interferências variadas segundo o modelo gerenciador. Em sua construção, diversos conteúdos são selecionados e servirão como suporte e sistematizador dos conteúdos elencados pelo Currículo Básico da rede Municipal de Curitiba. (...) Com as *Lições Curitibanas*, faz-se à ligação deste conhecimento com a cidade de Curitiba e mostra-se como, de forma sempre exemplar, Curitiba supera todas as adversidades e se constitui numa cidade privilegiada, num modelo superador que encontra soluções criativas, práticas, modernas, arrojadas para as mais adversas circunstâncias. (SILVA, 2003, p. 7)

Na gestão de Cássio Taniguchi (1997 - 2005) se retomam de forma revigorada os elementos da racionalidade técnica e da modernização da gestão pública, sustentada pela idéia da eficiência dos princípios da gerência nos moldes da gestão da Qualidade Total. Estes elementos aliados ao projeto urbanístico da cidade contribuíram para cimentar o conceito da Cidade - Modelo.

O ideário do Estado mínimo, da racionalidade financeira, eficiência e eficácia, tiveram campo fértil em Curitiba, a hegemonia política e a força da elite que dava sustentáculo à administração municipal eram tão fortes que permitiu, em 1997, o então prefeito Cássio Taniguchi, do mesmo grupo político de Lerner (então governador), encaminhar ao Executivo um projeto de lei privatista. O referido projeto

(...) previa a transferência da gestão da escola municipal e outros serviços públicos, como a saúde, para a responsabilidade de Organizações Sociais, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que, entretanto, obtém vultosos lucros. Explicava o sindicato, no jornal de setembro de 1997, que as Organizações Sociais poderiam ser formadas por quaisquer entidades da sociedade civil que tivessem a concordância do poder público, inclusive as APPFs (Associação de Pais, Professores e Funcionários), que já eram responsáveis pela verba do programa de descentralização de recursos públicos (SILVA, 2006, p.80).

Se, por um lado, a administração municipal estava afinada com o ideário da era Lerner, por outro lado, construía na educação municipal uma singularidade que a diferenciava e a projetava juntamente com a Cidade. As políticas localizadas privilegiavam a forma e apontavam para um modelo de gerência direcionada ao cliente e de modernização, com a utilização das novas tecnologias<sup>59</sup>.

Os pressupostos neoliberais e da reforma gerencial do Estado Brasileiro, presentes na administração estadual, são materializados na administração municipal mediante políticas e programas localizados e fragmentados, da participação direta do terceiro setor na efetivação dos programas sociais, da terceirização dos serviços públicos. Na educação serviços considerados parte do trabalho educativo e da organização do trabalho coletivo na escola foram terceirizados, como a merenda e limpeza.

Elementos como a modernização da gestão, o uso de novas tecnologias aplicadas à educação, os ícones arquitetônicos, o discurso da organização e eficiência, são apresentados como sinônimos de qualidade na rede pública de ensino. No entanto, mascaram problemas cruciais no que se refere à garantia da oferta do ensino fundamental. De um lado, a estetização na educação municipal criava a idéia de um sistema impecável, bonito, equipado, funcional e, portanto, de “qualidade”; por outro, o município se viu obrigado a improvisar salas de aula em contêineres e arcar com transporte escolar para acomodar a demanda de 1ª a 4ª série.

---

<sup>59</sup> Todas as escolas da rede municipal de ensino são equipadas com laboratório de informática. Na gestão Taniguchi receberam como material, “Kits de Legos”. Os referidos Kits são compostos por conjuntos de legos situados em três níveis, que possibilitam desde as construções mais simples até operações mais complexas no campo da robótica, como a montagem robôs manipulados por controle remoto.

O Estado, por sua vez, em condições de oferta ainda mais precarizadas, implantava o turno intermediário para também dar conta da demanda de 5ª a 8ª série do ensino fundamental.

Essa divisão de irresponsabilidade em relação à oferta do ensino fundamental criou um quadro caótico que levou Estado e Município a discutirem em regime de urgência um “Plano de Emergência para atendimento da demanda escolar”. Destaca-se que o referido Plano é anterior ao aprofundamento da municipalização das escolas Estaduais em Curitiba (2001) e à implantação dos Ciclos de Aprendizagem na rede municipal, que teve início em 1999, como projeto piloto e foi ampliada atendendo a quase toda a rede em 2000.

Nesse sentido, pode-se supor que o déficit de vagas impulsionou tais medidas, uma vez que por um lado a municipalização acomodou, de certo modo, a demanda de 1ª a 4ª série e, por outro lado, os ciclos de aprendizagem reduziram drasticamente os índices de reprovação nesta fase do ensino fundamental.

No percurso até aqui realizado, a municipalização das séries iniciais se apresenta como a principal Política Educacional na relação Estado/Município e que incide diretamente na passagem da 4ª para a 5ª série. Em decorrência do modelo adotado e as ações governamentais articuladas, quando estas ocorreram, buscaram adequar à organização e estrutura das respectivas redes à lógica administrativo-financeira ou atender às pressões advindas do déficit entre matrículas-demandas.

Destacam-se, no caso Curitiba, três ações desenvolvidas diretamente relacionadas com a passagem da 4ª para a 5ª série do ensino fundamental: a primeira diz respeito ao já citado “Plano de Emergência para atendimento da demanda escolar”, elaborado em 1998; a segunda, refere-se ao processo de municipalização das escolas Estaduais em Curitiba, a partir de 2001; e a terceira, o georreferenciamento (também implantado em 2001), com vistas a responder ao fluxo de matrícula e que pode ser considerado de fato como o principal (e único) programa de articulação entre Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série.

As ações colaborativas acima citadas são indicadoras da (falta de) efetividade da Política Educacional e do Regime de Colaboração em Curitiba, e, portanto, reveladoras das condições objetivas em que se dá a terminalidade do ensino fundamental no município. Estas ações serão analisadas no capítulo seguinte, na perspectiva de se estabelecer seus reflexos nas políticas públicas em que coadunam esferas governamentais distintas para o atendimento das demandas específicas desta etapa de ensino.

## CAPÍTULO IV

### A EFETIVIDADE DO REGIME DE COLABORAÇÃO NA PASSAGEM DA 4<sup>a</sup> PARA 5<sup>a</sup> SÉRIE EM CURITIBA

#### 4.1 Metodologia de Pesquisa

O exercício da pesquisa acadêmica é, sem dúvida, método e conteúdo, pois a cada passo que se realiza em direção à construção do objeto, definição metodológica e possíveis análises, se percebe o quanto ainda é preciso percorrer, o quanto se precisa avançar e mais que isso, a impressão que estamos sempre deixando lacunas. Para definir tal percurso, nada mais apropriado do que a expressão de Bourdieu: “Nada é mais universal e universalizável do que as dificuldades” (2004, p.18).

Em que pesem as dificuldades da iniciação à pesquisa, a metodologia utilizada contou com dois momentos distintos, porém indissociáveis entre teoria e prática. Para Bourdieu,

A divisão “teoria”/“metodologia” constitui em oposição epistemológica uma oposição constitutiva da divisão social do trabalho científico num dado momento (como a oposição entre professores e investigadores de gabinetes de estudos). Penso que se deve recusar completamente esta divisão em duas instâncias separadas, pois estou convencido de que não se pode reencontrar o concreto combinando duas abstrações (BOURDIEU, 2004, p. 24).

O primeiro momento diz respeito aos referenciais teóricos e à revisão de literatura, a partir da pesquisa bibliográfica; o segundo momento foi a coleta de dados e pesquisa de campo, propriamente dita, compreendendo que os dados empíricos estão situados num contexto das determinações históricas, sociais, políticas e econômicas, entre outras. Importa destacar que estes dois momentos se imbricam, uma vez que “as opções técnicas mais “empíricas” são inseparáveis das opções mais “teóricas” de construção do objeto” (Bourdieu, 2004, p.24).

A análise da relação Estado/Município passa pela compreensão do modelo historicamente construído, pela operacionalização desse modelo, sua efetividade prática e pelos pressupostos que orientam as decisões políticas e as operacionais. No entanto, tais determinações não são diretas e lineares, por isso a necessidade do estudo empírico e do cruzamento de dados, numa perspectiva dialética, buscando compreender que a materialidade do objeto de estudo é social e historicamente constituída, sendo, portanto, síntese de múltiplas

determinações (Marx, 1983), e no caso da relação Estado/Município, mediadas pelo contexto mais amplo e pelas relações políticas diretamente estabelecidas no âmbito do município.

Para a coleta de dados, o primeiro passo foi a construção do panorama educacional da rede pública de ensino em Curitiba, a partir dos dados oficiais do INEP/EDUDATA<sup>60</sup> e IBGE<sup>61</sup>. Este panorama inicial foi constituído pela seleção dos dados de matrícula, aprovação, repetência, abandono e desempenho, sistematizados em gráficos e tabelas, que permitiram a construção de um panorama educacional da rede de ensino do município de Curitiba, visualizando o movimento e fluxo dos alunos nas diferentes etapas da educação básica e especialmente na passagem da 4<sup>a</sup> para a 5<sup>a</sup> série.

Os dados oficiais, sistematizados em gráficos e tabelas, revelaram-se insuficientes para a análise do objeto de estudo desta pesquisa. Para tanto, foi necessário buscar outros recursos metodológicos que dessem conta do levantamento empírico. Neste sentido foram utilizadas outras fontes como: pesquisa documental nas bibliotecas da SME e SEED; entrevistas com os gestores, análise das orientações advindas das respectivas mantenedoras e dos programas diretamente relacionados ao objeto de estudo, visitas à SME, SEED e NRE/Curitiba.

A análise documental partiu dos documentos disponíveis na biblioteca da SEED e SME e da legislação específica, considerou aqueles históricos que tratam da relação Estado/Município no Paraná e os específicos que tratam de programas elaborados em parceria Estado/Município em Curitiba. Neste caso a pesquisa revelou que os programas diretamente relacionados foram elaborados a partir de 1998, sendo três documentos básicos: o primeiro trata do “Plano de Emergência para atendimento da demanda escolar” (1998); o segundo “Análise e proposições para atendimento da demanda escolar” (2000), diretamente relacionada ao programa de municipalização das escolas Estaduais em Curitiba (2001) e o terceiro, o Georreferenciamento (2001), programa responsável pela distribuição do fluxo de matrículas na passagem de 4<sup>a</sup> para a 5<sup>a</sup> série, entre uma rede e outra.

O estudo de campo, com entrevistas semi-estruturadas e visitas aos diferentes departamentos das secretarias envolvidas, priorizou os departamentos diretamente ligados ao ensino fundamental, à estrutura e à gestão de ensino. Na SEED foram visitados os departamentos de: Educação Básica e Gestão; Educação Especial; EJA, Departamento responsável por convênios com os municípios, recursos humanos, entre outros. No NRE/Curitiba, foram entrevistados os representantes do setor de financiamento de educação,

---

<sup>60</sup> EDUDATA: Sistema de Estatísticas Educacionais é um instrumento de divulgação dos dados educacionais tratados pelo INEP (Instituto de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira).

<sup>61</sup> IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

georreferenciamento, Educação Básica, EJA e responsáveis pela assessoria das Salas de Apoio, programa direcionado à 5ª série, com demanda em contraturno para Língua Portuguesa e Matemática, visando ao trabalho com os conteúdos de base (1ª a 4ª série). Na SME, a coleta de dados e as entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com representantes do Planejamento, Georreferenciamento, Ensino Fundamental e EJA, considerando o mesmo roteiro de questões utilizado para a SEED e NRE/Curitiba. Essas entrevistas realizadas dão base para os apontamentos e as análises aqui desenvolvidas, mas, dada sua quantidade, diversidade e complementaridade (entre os diferentes entrevistados), optou-se por não identificar isoladamente cada sujeito entrevistado e, por isso, não são feitas citações literais das falas dos entrevistados.

Este estudo inicialmente não estava delimitado num período de tempo, uma vez que a relação Estado/Município em Curitiba é resultante de determinações historicamente situadas. No entanto, os programas desenvolvidos em parceria e que constituem de fato os elementos norteadores para as reflexões aqui propostas, estão situados a partir de 1998. Diante disso, este estudo compreendeu então o período de 1998-2006, destacando-se alguns dados importantes de 2007, referentes à relação oferta/demanda e às áreas críticas com déficit de vagas no município.

Os programas desenvolvidos em parceria Estado/Município em Curitiba são apresentados separadamente, buscando estabelecer as relações de contexto em que se apresentam e se articulam com os indicadores educacionais do município. A divisão em itens é apenas um recurso didático para facilitar a exposição dos dados empíricos, já que os três programas aqui analisados se relacionam entre si e se constituem nos eixos para a análise dos indicadores educacionais do município e da relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série.

A análise buscou, com base nos referenciais teórico-metodológicos, estabelecer relações de conjunto a partir de uma postura crítica, na perspectiva de apontar possíveis indicativos de superação dos problemas levantados, considerando os condicionantes e os limites postos no próprio processo de construção e desenvolvimento desta pesquisa.

## **4.2 O Panorama da Parceria Estado/Município no Ensino fundamental em Curitiba**

A análise do regime de colaboração tomou como ponto de partida o ensino fundamental como um todo, buscando identificar as relações colaborativas tanto no seu aspecto técnico-formal quanto pedagógico. Neste caso, a primeira tarefa foi a de construir um

panorama das condições de oferta no ensino fundamental que pudesse indicar as ações colaborativas envolvendo a rede estadual e municipal de ensino.

De imediato se constatou que não há nenhuma política de articulação entre Estado/Município no campo pedagógico e de diretrizes curriculares, mas que existe sim parcerias programáticas a partir da lógica administrativa e do modelo de municipalização construído no Estado. O quadro a seguir mostra o panorama atual da relação Estado/Município no Ensino Fundamental em Curitiba.

**QUADRO 1 - Relação Estado/Município na oferta do Ensino fundamental em Curitiba**

Modalidade	Oferta/Demanda	Programas	Parcerias/Características
Ensino Fundamental Regular	Compartilhada	Plano Emergencial (1998) Georreferenciamento Transporte Escolar	Parceria administrativo-financeira Municipalização 1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup> Estadualização 5 <sup>a</sup> /8 <sup>a</sup> Características: cada rede possui Diretrizes Curriculares próprias. Há professoras estaduais que atuam nas escolas municipalizadas.
Educação Especial	Independente	Escolas Especiais Sala de recursos Centros especializados OBS: cada rede possui uma estrutura e diretrizes próprias para esta modalidade.	Não há parceria. O aluno que frequenta sala de recursos na rede municipal e os centros especializados municipais perde o atendimento ao passar para a 5 <sup>a</sup> série da rede estadual. Neste caso o aluno passa por novas avaliações para ser incluído nos programas estaduais.
EJA	Independente	1 <sup>a</sup> fase: Município 2 <sup>a</sup> fase: Estado Prova de equivalência (independente)	Parceria pontual: estrutura física Diálogo direto NRE/Estadual e Escola/Municipal Características: Currículos independentes; a rede municipal atende prioritariamente a 1 <sup>a</sup> etapa (1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup> série) e a rede estadual a 2 <sup>a</sup> etapa (5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> ).

*Fonte: Banco de dados da pesquisa*

O panorama geral da relação colaborativa no ensino fundamental evidenciou que cada rede de ensino possui diretrizes curriculares próprias e encaminhamentos pedagógicos específicos para cada modalidade do ensino fundamental, com estrutura e organização independentes. No caso da educação especial cada rede de ensino possui uma estrutura que inclui os centros de atendimento especializados, escolas especializadas, classes especiais e salas de recursos (funcionam nas escolas que ofertam o ensino regular). O atendimento aos alunos com necessidades especiais é realizado de acordo com as necessidades apontadas em

avaliação específica. Os alunos que freqüentam classes especiais e salas de recursos na rede municipal de ensino e são transferidos para a rede estadual, perdem o atendimento nos centros especializados, podendo, no entanto, permanecer freqüentando a sala de recursos durante no máximo seis meses, depois são automaticamente desligados do programa.

A principal dificuldade para o atendimento neste caso é a transição de uma rede para outra. O aluno ao entrar em uma escola estadual acaba rompendo os vínculos com a escola de origem, deixando de freqüentar a sala de recursos do município (após os seis meses que lhe é de direito). Destaca-se que não existe normatização que trate do repasse de informações referente aos alunos incluídos nesta modalidade de ensino. O que existe de objetivo é o histórico escolar do aluno, que pode ou não conter estas informações. Então, nesse caso, o diálogo (quando existente) se dá entre as escolas, dependendo, portanto, da equipe pedagógica que atua em cada estabelecimento de ensino e das informações que a escola recebe da família e do próprio aluno.

Às vezes a escola de origem (municipal) entra em contato com a escola estadual onde o aluno deveria estar matriculado, mas este já solicitou transferência; há casos em que o contato entre as escolas nem acontece. Por outro lado, a escola estadual que recebe este aluno não tem conhecimento prévio de suas necessidades educativas. O novo processo de avaliação torna-se demorado, desconsiderando o percurso até então realizado, o que acaba atrasando a inclusão deste aluno nos programas estaduais e prejudicando o seu desenvolvimento. O que se evidencia é uma desarticulação entre as redes de ensino, já que não há, para esses casos, um instrumento legal que normatize os procedimentos de transição de uma rede para outra.

O panorama indica que existem, atualmente, dois modelos de parceria no ensino fundamental, o primeiro refere-se à cessão de prédios escolares municipais para a oferta da EJA - 2ª fase. As escolas estaduais, em sua maioria, ofertam no período noturno o Ensino Médio, Ensino Médio Integrado e Subseqüente (profissionalizante) e Ensino Fundamental, o que acarreta a falta de espaço físico para acomodar a demanda de EJA; daí porque a cessão da estrutura física da rede municipal de ensino é condição para que a oferta desta modalidade aconteça. As escolas municipais, por sua vez, funcionam basicamente em dois turnos, com a oferta prioritária do ensino regular de 1ª a 4ª série, assim, o espaço ocioso no período noturno é cedido à rede estadual.

A parceria acontece sem muitas formalidades, basta um ofício do Núcleo Regional de Ensino do Estado para a escola municipal do bairro onde se pretende implantar a fase 2 do EJA. Há casos em que quem solicita a implantação da modalidade é a própria escola

municipal, de acordo com as demandas advindas da comunidade, neste caso, já na solicitação da implantação disponibiliza-se a estrutura física necessária.

No que se refere à estrutura física, o município disponibiliza a sala de aula, biblioteca, laboratório de ciências e o laboratório de informática (quando solicitado). O vice-diretor da escola (municipal) é o responsável pela administração do espaço físico e realiza as mediações necessárias com a equipe de profissionais do Estado (professores, pedagoga, funcionário). Neste caso a parceria é essencialmente administrativa e pontual. Cada rede mantém sua estrutura de oferta do ensino supletivo, bem como diretrizes curriculares, organização pedagógica, formação docente etc., de forma independente e autônoma.

O segundo modelo de parceria existente, o georreferenciamento e transporte escolar, é resultante do modelo de municipalização do Estado do Paraná, está delimitado ao atendimento da demanda e à garantia da continuidade na oferta do ensino fundamental, na passagem de 4ª para a 5ª série.

O programa de georreferenciamento tem caráter técnico-administrativo, sendo utilizado pelas redes municipal e estadual para a distribuição das matrículas nas séries de entrada: 1ª série (município), 5ª série (Estado) e 1º ano do Ensino Médio (Estado). O critério de acesso é a referência territorial (endereço dos alunos/conta de luz) - considera as escolas que ofertam 1ª a 4ª série e as de 5ª a 8ª, o fluxo de alunos, define área de abrangências das escolas na região (pertencimento/território), distribui as matrículas de acordo com o número de vagas disponíveis, sistema viário (dividido em setores e subsetores) e barreiras naturais ou arquitetônicas.

O georreferenciamento, implantado em 2001, é resultante de duas ações coordenadas entre Estado/Município: o Plano de Emergência para atendimento da demanda escolar (1998) - voltado unicamente para a cobertura da demanda e condições de oferta - e o Programa de Municipalização das escolas Estaduais em Curitiba (2001), que serão objeto de análise.

O programa de Transporte Escolar está incluído nas ações de cobertura da demanda escolar. Este programa será analisado no contexto do Plano de Emergência (1998), pois o transporte escolar é destinado exclusivamente ao transporte de alunos de uma região com déficit de vagas para outras regiões da cidade. Esta parceria é resultado das condições de oferta do ensino fundamental no município, que apresenta regiões críticas com déficit de vagas, apontadas no Plano de Emergência em 1998.

## Georreferenciamento

Georreferenciamento é o nome dado ao programa de distribuição das matrículas georreferenciadas e ordenamento do fluxo escolar do ensino fundamental e médio na rede pública de Curitiba. Entende por matrículas georreferenciadas o “conjunto de atividades que compõem o processo de encaminhamento a uma vaga de entrada<sup>62</sup>, de um candidato à rede pública” (SME, 2003,p.2). Nesse sentido consideram-se o território e a área de abrangência como elementos definidores da matrícula do aluno. Segundo o relatório de trabalho da SME, 2002-2003:

“Território é mais que o espaço geográfico onde o serviço está alocado. É o espaço composto por atores sociais que se relacionam entre si, que apresentam problemas e necessidades, em um perfil demográfico, epidemiológico, administrativo, político, educacional e econômico” (SME, 2003,p.2).

No entanto, considera que “tal conceito não prescinde do estudo físico/geográfico do território, mas evidencia seu caráter vivo e dinâmico”. Assim, considera que “a delimitação do espaço geográfico é um passo essencial para definir a área de abrangência de um serviço” (SME, 2003,p.2).

A área de abrangência é definida como resultante da

(...) relação entre a necessidade expressa no âmbito do território e a capacidade de resposta a esta necessidade por parte do serviço. É uma decisão técnica que necessita ser discutida e negociada localmente para minimizar os conflitos, uma vez que, se a oferta não corresponder á demanda algumas necessidades deixarão de ser atendidas. A delimitação de uma área de abrangência de uma escola denota a correspondência entre demanda e oferta e aponta para a possibilidade de maior equidade no atendimento, otimização dos investimentos realizados e maior racionalidade gerencial e administrativa (SME, 2003,p.2).

O que se verifica de fato é a prevalência do critério técnico-administrativo, já que o georreferenciamento é resultante o modelo de municipalização, impondo para a 4ª série do ensino fundamental uma situação de “terminalidade” na rede municipal e “entrada” na rede estadual. O redirecionamento de matrículas para a 5ª série é, portanto, a garantia de acesso às séries finais do ensino fundamental.

O sistema implantado a partir de 2001 é um aprimoramento no processo de distribuição e garantia de matrículas no ensino fundamental desenvolvido em 1975, pelo grupo de técnicos do IPPUC (Grupo Curitiba). O sistema era simples e contava com a participação direta dos diretores das escolas: a escola municipal de 1ª a 4ª série enviava uma

---

<sup>62</sup> Vaga de entrada refere-se à 1ª e 5ª série do ensino fundamental e 1ª série do ensino médio.

lista com o nome dos alunos concluintes da 4ª série para a escola estadual mais próxima, garantindo prioridade de vaga para esses alunos. Isto ocorreu até 2001, quando o georreferenciamento foi implantado.

Como justificativa para a informatização desse processo está a forte pressão exercida pela comunidade em relação às escolas consideradas de boa qualidade de ensino, que acabavam sofrendo uma grande pressão e às inevitáveis filas para a efetivação da matrícula. Em alguns casos as filas começavam a se formar com dois ou três dias de antecedência. Com o novo sistema a garantia da matrícula sai da esfera direta e pessoal e se transforma numa relação técnica e impessoal. Neste modelo, cada aluno concluinte da 4ª série recebe uma carta informando em que escola está garantida vaga para a 5ª série.

Essa impessoalidade retira do foco da mídia a pressão por matrículas naquelas escolas consideradas de qualidade, sendo identificada pelo discurso competente (CHAUÍ, 1997) da organização. No entanto, em nada altera as condições objetivas da relação oferta/demanda/região.

O Programa de georreferenciamento de matrículas envolve os seguintes órgãos: SME, SEED, IPPUC, ICI (Instituto Curitiba de Informática). A sistematização técnica é feita a partir do Programa da COPEL - Companhia Paranaense de Energia Elétrica (moradia/distribuição de energia elétrica): cada residência é ligada a um poste de Luz, cada poste de luz é georreferenciado e daí resulta a área de abrangência para o georreferenciamento educacional.

Na metodologia empregada no programa foram considerados os dados físicos - territorial (mapas de arruamento e localização das escolas) e os demográficos - densidade populacional da área.

Dentre os parâmetros definidos no mapeamento do fluxo dos alunos, destacam-se: diminuir o máximo possível o deslocamento dos alunos; acesso fácil e seguro; considerar o fluxo escolar de terminalidade do ensino fundamental; considerar o estabelecimento de fluxo escolar entre as unidades escolares de 1ª a 4ª série e as de 5ª a 8ª séries, sendo a proximidade entre as unidades escolares a garantia do acesso fácil e seguro.

Assim, o critério de acesso é a referência territorial (endereço dos alunos/conta de luz) que considera as escolas que ofertam 1ª a 4ª série e as de 5ª a 8ª, o fluxo de alunos, define área de abrangências das escolas na região (pertencimento/território), distribui as matrículas de acordo com o número de vagas disponíveis, sistema viário (dividido em setores e subsetores) e barreiras naturais ou arquitetônicas. O processo passa pela chamada pública dos alunos que entrarão na 1ª série do ensino fundamental (principal documentação: conta de luz); para os alunos que irão para a 5ª série é utilizado o cadastrado já disponível na rede municipal, com a

atualização do endereço, da mesma forma que para os alunos oriundos da 8ª série e matrículas georreferenciadas para a entrada no ensino médio.

Segundo a SME, a partir da chamada pública (1ª série) e o cadastro dos alunos que entrarão na primeira série, em setembro já é possível prever demanda de matrículas e fazer as adequações necessárias. O planejamento das vagas para a 5ª série se dá de acordo com o cadastro dos alunos de 4ª série e do planejamento específico da rede estadual de ensino.

O referido programa estabelece a garantia de vagas na rede pública, na passagem de 4ª para a 5ª série e da 8ª para o 1º ano do ensino médio, considerando o local onde o aluno reside e a área de abrangência. Ao concluir a 4ª série o aluno cadastrado na rede pública já é informado em qual escola (próxima à sua residência) terá garantida a vaga para a 5ª série, o mesmo acontece com os alunos que concluem a 8ª série. Neste caso, embora organize e facilite a previsão e garantia de matrículas, a dificuldade está na possibilidade de escolha do aluno. O aluno que não quer estudar na escola indicada pelo georreferenciamento só poderá se matricular na escola de sua escolha se houver vagas, e isto implica fazer uma “maratona particular” em busca de vaga. Outro problema que se coloca é a falta de vagas para a 5ª série em algumas regiões da cidade, neste caso, o programa redireciona a vaga para escolas de outras áreas de abrangência, gerando um clima de insegurança e insatisfação de pais e alunos.

Se, por um lado, o georreferenciamento organiza a oferta de vagas, por outro lado, cria barreiras geográficas e delimita um perfil de demanda. As escolas públicas “consideradas de qualidade” pela comunidade escolar são aquelas que normalmente estão situadas nas regiões mais centrais e (ou) nos bairros nobres, são estas também as mais procuradas e que de uma forma ou de outra podem “escolher” sua demanda, ou pelo processo de georreferenciamento, que indicará os alunos que moram nas proximidades, ou ainda pelo processo seletivo, como no caso do Colégio Militar e Colégio Estadual da rede estadual de ensino, que não fazem parte do programa.<sup>63</sup>

Constata-se que de fato o georreferenciamento é tecnicamente viável e tem cumprido com o objetivo de gerenciar as matrículas da rede pública de ensino no município, com aplicação de novas tecnologias, principalmente no que se refere à passagem da 4ª para a 5ª série. O programa indica as áreas críticas e faz automaticamente o redirecionamento das matrículas para as escolas do município onde existam vagas. Neste caso, a cada ano é possível

---

<sup>63</sup> O Colégio Estadual do Paraná e Colégio Militar, juntamente com o CEFET, são as instituições de ensino mais disputadas no Ensino Médio do Município. O Colégio Estadual do Paraná possui regime administrativo diferenciado e dotação orçamentária própria. O Colégio Militar do Paraná é administrado pela Polícia Militar do Estado.

verificar com antecedência a necessidade de ampliação da rede física, possibilitando ao poder público planejar com antecedência o atendimento à demanda.

O georreferenciamento para 2008 apontou regiões críticas, com déficit de vagas, principalmente na rede estadual, o que tem obrigado a administração estadual a ir a público justificar os critérios utilizados no programa, pois como o redirecionamento é automático, um número considerável de alunos terá a vaga garantida para a 5ª série em escolas fora da área de abrangência estabelecida pelo referido programa.

Segundo o NRE/SEED, é impossível precisar o número de alunos que se encontram nessa condição, pois normalmente há um rearranjo natural, a partir dos resultados das escolas que fazem teste seletivo (Estadual, Colégio Militar, CEFET), por isso, apenas em fevereiro do ano seguinte se pode precisar o número de alunos que necessitarão de transporte escolar e as áreas mais afetadas<sup>64</sup>. O que se coloca como certo será a oferta de transporte escolar para 2008 aos alunos encaminhados para fora da área de abrangência, a oferta do turno intermediário em escolas estaduais de forma pontual e a manutenção da oferta da 1ª série do ensino fundamental, no regime de oito anos na rede estadual.

Esse último encaminhamento deve-se à implantação do ensino fundamental de nove anos na rede municipal. Isso porque, com a obrigatoriedade da oferta desta etapa de ensino neste novo modelo, aumentou consideravelmente a demanda para a rede municipal; neste caso, há necessidade ainda da oferta na rede estadual.

Para o NRE/SEED, esta é uma situação emergencial. A rede estadual ofertará apenas o ensino fundamental de oito anos, já considerado em processo gradual de extinção, mas ainda com demanda para aqueles alunos que já completaram 7 anos.

O que se configura é a precarização da oferta, principalmente para a 5ª série, resultante da incapacidade da rede pública municipal em dar conta do modelo proposto, uma vez que as alternativas desenvolvidas em 1998, como transporte escolar e turno intermediário ainda fazem parte do cotidiano da rede.

Diante desse quadro, pode-se então afirmar que atualmente o georreferenciamento é o programa que se constitui de fato numa política de parceria Estado/Município direcionado à passagem da 4ª para a 5ª série. O limite do programa está condicionado ao modelo de

---

<sup>64</sup> Durante a entrevista com a profissional do NRE/Curitiba/SEED responsável pelo encaminhamento das cartas aos alunos e da distribuição, a principal tarefa do departamento foi a de justificar e orientar pais/mães preocupadas com o fato de a matrícula de 5ª série estar garantida em escolas distantes da região de moradia. A principal preocupação dos pais era com as condições de acesso, quanto à distância e ao transporte escolar. Nesse caso, foi garantido para os respectivos pais que em 2008 haverá transporte escolar, sem ônus para o aluno.

municipalização/estadualização do Paraná, já que sua existência responde técnica e politicamente ao referido modelo.

Vale ressaltar que a proposta da SEED é estender o programa para todo Estado. Dos 399 municípios, 65 já implantaram o programa, sendo que alguns municípios têm gerado polêmicas e insatisfações de pais e alunos<sup>65</sup>.

As parcerias existentes entre Estado/Município são, então, decorrentes da necessidade de responder satisfatoriamente à cobertura da demanda escolar prevista na lei. Neste sentido, a coleta de dados e pesquisa documental aponta como principal marco desta parceria a elaboração do Plano de Emergência para Atendimento da Demanda escolar (1998) e a “Análise e proposições para atendimento da demanda escolar” (2000). Após a elaboração conjunta deste último planejamento, acelerou-se o Programa de Municipalização das escolas Estaduais em Curitiba (2001), os quais passaremos a analisar.

### **4.3 O Contexto da elaboração do Plano de Emergência**

O Plano de Emergência para atendimento da demanda escolar, elaborado em regime de urgência, é também desencadeador das ações subseqüentes como a aceleração do processo de municipalização e do programa de georreferenciamento no município e gradativamente estendido para o Estado. Estas medidas aconteceram no final da década de 1990 e foram complementadas por outras políticas educacionais que corroboraram para a contenção da demanda escolar, destacando-se a implantação do programa de Adequação Idade Série, conhecido como Correção de Fluxo (Estado e Município) e na rede municipal a implantação dos ciclos de aprendizagem. São medidas que se apresentavam como mediações pedagógicas e que tiveram impactos de imediato na demanda do ensino fundamental.

No contexto nacional a década de 1990 foi marcada, como já vimos, por mudanças significativas na configuração do Estado brasileiro, que substancialmente redefiniram o papel do Estado e indicavam os pressupostos da descentralização das políticas sociais, apontando um novo papel aos municípios. Nessa perspectiva, a reforma gerencial apresentava os pressupostos da modernização do Estado brasileiro a partir da defesa da racionalização dos gastos e descentralização dos procedimentos. Assim, conceitos como eficiência, eficácia e

---

<sup>65</sup> Uma liminar expedida pelo juiz da Vara da Infância e Juventude de Campo Largo, na região metropolitana de Curitiba, suspendeu as matrículas em todas as escolas da rede estadual de ensino no município. O juiz entendeu que um aluno que vai cursar a quinta série do ensino fundamental em 2007 não pode ser prejudicado pelo sistema de georreferenciamento da Secretaria de Estado da Educação (SEED), que tem como objetivo destinar aos estudantes vagas em escolas próximas de casa.

Fonte: Gazeta do Povo, 14/12/06.

gestão de qualidade total tornaram-se os norteadores do discurso de modernização da administração pública.

O agravamento da crise fiscal do Estado, a má qualidade dos serviços públicos, a ineficiência da máquina administrativa, o desperdício e a má gestão dos recursos públicos eram as principais justificativas para a reforma gerencial. Para tanto, as alternativas propostas para a modernização do Estado foram o enxugamento da máquina estatal, as parcerias público-privado, aumento da eficiência e eficácia das políticas sociais, com a otimização de recursos e as políticas focalizadas.

A ênfase na reforma articulou-se com as idéias em prol da diminuição da intervenção do Estado, da flexibilização, da descentralização e autonomia. Os processos de descentralização e autonomia estavam permeados como já apontamos, pelo discurso da democratização, com ênfase no papel dos conselhos municipais como garantia da fiscalização das políticas sociais, por outro lado, tomavam a forma de transferência de responsabilidades na execução dessas políticas.

No plano educacional, apontamos dois pilares ideológicos decorrentes das reformas: o discurso da eficácia e eficiência voltadas à qualidade do ensino fundamental e o de modernização, de inovação da gestão pedagógica, materializados mediante a premissa da descentralização e autonomia. As mudanças na política educacional foram definidas acompanhando o cenário das reformas educacionais propostas para a América Latina e, na especificidade do caso brasileiro, expressavam a lógica das três administrações federais daquela década.

Considerando a relação Estado/Município, esse período foi marcado por duas ações governamentais determinantes: a primeira foi a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), que definiu os eixos do regime de colaboração na oferta da educação básica, na perspectiva da municipalização do Ensino Fundamental e a implementação do FUNDEF (1998), que alterou a lógica do financiamento do Ensino Fundamental. Essas são ações que fundamentaram o pressuposto da autonomia e descentralização, impulsionando os processos de municipalização do ensino e da focalização dos programas educacionais.

A focalização, em detrimento à universalização das políticas públicas sociais, foi a tônica de inúmeros encaminhamentos, com a alocação de recursos vinculados ao atendimento de determinados programas para regiões e grupos mais carentes. Castro & Menezes<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> O estudo realizado sobre a Política Federal de Ensino Fundamental nos anos 1990 tem como referência a análise documental dos programas de governos, diagnóstico, orçamento e relatórios com balanço das políticas

destacam como característica desta década que as políticas focalizadas apresentaram-se em pelo menos três formas:

A primeira, denominava-se focalização no universal, não rompia a universalização, mas cuja focalização recairia sobre determinadas clientelas consideradas mais necessitadas entre o universo de beneficiários de determinada política pública. Como exemplo, pode-se citar o Pnae. Entre os alunos da rede pública beneficiária do programa, o Programa Comunidade Solidária era responsável pela seleção de algumas áreas consideradas “bolsões de pobreza”, para as quais se daria um atendimento diferenciado (...). Na segunda, ocorreu a focalização socio regional como critério para a alocação de recursos federais: *i*) com o impulso dado à execução do Projeto Nordeste e à implementação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola/MEC) que se destinam aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; *ii*) pela priorização, a partir de 1995, dos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), do Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e do Programa Nacional do Material Escolar (PNME) aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária; e *iii*) pelo adicional *per capita* alocado nos municípios das Regiões Centro-Oeste (exceto DF), Nordeste e Norte por intermédio do PMDE (atual PDDE). E por último a focalização socioeconômica, mediante a garantia das mínimas condições de vida às pessoas que estão em situação de extrema pobreza, com a efetiva ampliação de recursos para Garantia de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa-Escola – a partir de 2001. (CASTRO & MENEZES, 2003, p.24)

O principal tema que permeou essa década foi o binômio centralização/descentralização, sustentado pelo modelo de federalismo que se configurava no Brasil, tendo sua expressão mais acabada na administração de Fernando Henrique Cardoso. A descentralização dos processos de gestão apareceu então como elemento central nas medidas pensadas para o setor educacional, aliada à uma “gestão compartilhada e cooperativa tanto entre níveis de governo quanto entre estes e a sociedade civil” (CASTRO e MENEZES, 2003, p.14).

No que se refere ao ensino fundamental, o diagnóstico apontava para as sérias deficiências desta etapa de ensino, destacando-se os altos índices de analfabetismo, a elevação das taxas de repetência, evasão e as distorções na progressão dos alunos, com grande concentração de alunos no ensino fundamental em detrimento dos outros níveis. Nesse sentido, o principal problema no ensino fundamental não se refere à oferta. Esse diagnóstico apareceu no plano de Governo de Collor de Mello e FHC. Em relação ao programa de Collor de Mello, o relatório de Castro e Menezes destaca:

Há uma inovação em termos de diagnóstico em relação à oferta e serviços educacionais. Ao contrário do que historicamente vinha se afirmando, que o problema da educação brasileira era de insuficiência na oferta, defende-se que o grande problema é a baixa qualidade desta oferta. Ou seja, o principal problema a ser sanado não seria mais de ordem quantitativa, mas sim qualitativa (CASTRO & MENEZES, 2003, p.8).

---

executadas nas três administrações federais (Collor de Mello, Itamar Franco e FHC), indicando as questões relevantes da agenda governamental em cada administração.

Para os elaboradores do programa de governo de FHC, “os principais problemas a serem enfrentados não seriam a falta de vagas, a evasão e tampouco a insuficiência de recursos, mas sim a repetência e, sobretudo, a má gestão dos recursos financeiros” (CASTRO & MENEZES, 2003, p.20). Para Castro & Menezes, esta conclusão “é de suma importância para a compreensão de toda política educacional do governo de Fernando Henrique Cardoso” (2003, p.19). Nesse caso o diferencial reside na modernização e inovação dos processos de gestão.

Assim a atenção prioritária ficou voltada para o ensino fundamental a partir de diversos procedimentos, sendo a descentralização, com ênfase nos recursos para o investimento em atividades-fim, a principal ação governamental. A descentralização era então entendida como a forma mais eficaz para a universalização do atendimento ao ensino fundamental e das políticas de assistência aos educandos.

A descentralização também se justificaria por facilitar o compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo (União, estados e municípios). Complementarmente, para não haver uma repetição das mazelas tradicionais nos níveis estaduais e municipais, seria imprescindível o estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a alocação dos recursos. Entre esses, defendia-se que um maior volume de recursos deveria ser destinado para onde houvesse uma maior quantidade de alunos matriculados e para estados e municípios considerados mais carentes, condicionando o recebimento dos recursos ao seu investimento exclusivamente em educação (CASTRO & MENEZES, 2003, p.20).

A articulação entre as redes federal, estadual e municipal de ensino, por meio de políticas de financiamento, passa a ser um dos princípios do planejamento para o período 1995-1998. Em 1995, foi criado o Programa de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE)<sup>67</sup>, com repasse de recursos diretos para a escola, visando atender suas necessidades imediatas e fortalecer sua autonomia. Em 1996, foi aprovado o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, com destinação de recursos vinculada ao número de matrículas do ensino fundamental, que começou a vigorar em 1998.

A modernização e eficiência do Estado, redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, a inserção competitiva e inserção produtiva foram apresentadas no PPA (Plano Plurianual 1996-1999) como norteadoras da ação estatal, assim como o entendimento da educação como

---

<sup>67</sup> “Para modificar o padrão vigente de gestão de recursos, foram estabelecidos no programa critérios universalistas e redistributivos. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas estariam condicionados à dimensão do alunado atendido por estas e à região geográfica em que se inserem” (CASTRO e MENEZES, 2003, p.21).

propulsora do novo modelo de desenvolvimento foi considerada estratégia e diretriz da ação governamental (Brasil, 1990a, p. XI-XII).

A descentralização das políticas públicas para estados e municípios, setor privado e organizações não-governamentais e a melhoria educacional com ênfase na educação básica apareceram como principal estratégia da ação governamental. Nesse aspecto, destaca-se o incentivo às parcerias Estado/Município, à modernização da administração por meio da racionalização dos gastos e da descentralização.

A racionalização dos gastos e modernização dos processos de gestão também marcou a relação Estado/Município no caso do Paraná e, como já explicitamos, o modelo de municipalização construído no Estado foi permeado pela lógica administrativo-financeira.

O contexto Paraná/Curitiba no período da elaboração do Plano de Emergência foi marcado pelas administrações Lerner (1995-2003) e Taniguchi (1997-2005), politicamente alinhados à administração federal. O ideário de modernização da gestão presente na reforma gerencial do Estado brasileiro teve no Paraná e em Curitiba sua mais expressiva materialidade. As ações propostas de enxugamento da máquina estatal, parcerias, terceirizações, bem como as recomendações dos Organismos Multilaterais de Financiamento, foram o carro chefe das políticas educacionais desta década.

A administração de Jaime Lerner caracterizou-se pelo discurso da modernização, gestão de qualidade total e os compromissos assumidos junto às instituições multilaterais de financiamento, o BIRD/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, do Banco Mundial/BM e o BID/Banco Interamericano de Desenvolvimento, que fizeram empréstimos ao ensino fundamental e médio, respectivamente. Tais empréstimos estiveram vinculados a dois grandes projetos: PQE<sup>68</sup> e PROEM<sup>69</sup>.

O Projeto de Qualidade no Ensino Público do Paraná (PQE) abrange as redes municipal e estadual, sendo subdividido em cinco componentes: Material Pedagógico, Capacitação dos Recursos Humanos da Educação, Rede Física, Desenvolvimento Institucional, Estudos, Pesquisas e Avaliação, que sintetizam as orientações e propostas do Banco Mundial e contemplam a centralidade da educação básica. A SEED aponta como destaques deste Projeto a avaliação do rendimento escolar (AVA/PR), o programa de

---

<sup>68</sup> O Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná (PQE) relativo ao Ensino Fundamental, financiado pelo Banco Mundial (BIRD), com contrato no valor de US\$ 198 milhões, sendo US\$ 96 milhões oriundos do Banco Mundial e US\$ 102 milhões a contrapartida do governo do Estado.

<sup>69</sup> O projeto denominado Programa de Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio - PROEM - ainda em vigor - é financiado por recursos do Estado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)20, que envolve um montante de US\$ 222 milhões, sendo US\$ 100 milhões do BID e US\$ 122 milhões como contrapartida do Estado.

adequação idade-série, o programa de compra de materiais pedagógicos e livros para bibliotecas escolares e a Universidade do Professor.

Para Alcyone Saliba<sup>70</sup> (Secretária da Educação a partir de 1998), dentre as várias ações do governo estadual nesse período, “uma das mais bem-sucedidas é o programa de aceleração da aprendizagem, criado para recuperar as crianças e jovens que haviam ficado para trás, em termos de adequação idade-série” (PARANÁ. SEED, 2001, p.55). No balanço do programa, a SEED destaca:

No ano de 1998/1999 houve uma expansão no número de alunos atendidos pelo projeto, passando para 170 mil matrículas com a inclusão dos alunos de oitava série. A distribuição entre as séries também se alterou: 36,3% matricularam-se na quinta série e 35,9% na oitava série. A proporção dos que concluíram a oitava série aumentou para 36,9% dos alunos, e outros 26% foram promovidos para esta série. Em 1998 o projeto também foi ampliado para as séries iniciais do ensino fundamental, onde a defasagem atingia cerca de um quarto dos alunos. Nesse ano matricularam-se 3.308 alunos, entre a primeira e quarta séries. Desses alunos, 39,3% encontravam-se na segunda e 52,8% na terceira série. Os resultados finais do programa nesse nível também foram bastante expressivos: 35,1% foram promovidos para séries subseqüentes a que estava e 40,5% concluíram a quarta série. A partir de 1999 o projeto permanece, porém atendendo uma menor proporção de alunos (PARANÁ. SEED, 2001, p. 55).

Esse programa foi em grande medida o responsável direto pela melhoria dos indicadores do ensino fundamental neste período e contribuiu para a contenção da demanda escolar do ensino fundamental, uma vez que as escolas foram sistematicamente pressionadas a melhorarem seus índices de aprovação na passagem do ensino fundamental para o médio. Foi possível perceber tal impacto na rede pública de Curitiba:

**TABELA 1 - Matrícula Total no Ensino Fundamental em Curitiba**

1997	1998	1999	2000
216.812	217.264	210.385	206.657

Fonte: SME, MEC/ INEP.

Considerando as matrículas da rede municipal e estadual juntas, de 1998 para 1999 houve uma redução de aproximadamente 7.000 matrículas no ensino fundamental, esta redução é ainda maior no ano seguinte.

<sup>70</sup> Alcyone Saliba, ex-Secretária de Educação do Paraná, antes de assumir a Secretaria de Educação do Estado, atuou durante oito anos como técnica do Banco Mundial, coordenando programas como o Programa Qualidade do Ensino Fundamental do Paraná e o Pró-Qualidade de Minas Gerais.

É interessante destacar que mesmo com tais mecanismos, a parceria mais pontual entre Estado/Município em Curitiba se deu justamente para o atendimento da demanda no ensino fundamental, questão esta considerada tanto no diagnóstico nacional como estadual superada, já que a ênfase nos programas educacionais estava direcionada à qualidade. No diagnóstico regional, a então secretária de Educação afirmava

Por ter uma população estável, o Paraná quase não precisa mais abrir novas escolas, pois a rede instalada é suficiente, em termos globais, para atender a demanda atual e a dos próximos anos. Mas existem demandas localizadas por ampliação de salas de aula, recuperação de prédios escolares ou construção de novas unidades. Como não dispomos de recursos para fazer tudo de uma só vez, é preciso estabelecer prioridades, que podem variar de região para região (PARANÁ. SEED, 2001, s/p).

Esse diagnóstico foi acompanhado por medidas concretas de redução do número de escolas do ensino fundamental e da reestruturação do porte de escolas, que extinguiu cargos de direção, demitiu funcionários e superlotou salas de aula. O novo porte de escola previa a extinção de escolas de pequeno porte e extinção do cargo de direção e equipe pedagógica em escolas com menos de 160 alunos. Para a então secretária estas eram medidas com vistas à eficiência e direcionadas à gestão de resultados. Observa-se, então, uma diminuição das escolas de estabelecimentos de ensino fundamental,

**TABELA 2 - Estabelecimentos de Ensino Fundamental na Rede Estadual do Paraná**

Ano	1995	1996	1997	1998	1999
Nº. Escolas de Ensino fundamental	1895	1933	1897	1888	1876

Fonte: MEC/INEP/SEEC/Censo Escolar

Segundo a SEED, “a rede estadual permanece com proporções mais ou menos inalteradas. Este declínio não significa uma redução da cobertura, e sim um adensamento da capacidade de atendimento dos estabelecimentos que permanecem” (PARANÁ.SEED, 2001, p.41). Esta é então uma medida de racionalização e otimização dos recursos.

Outra medida que contribuiu para a precarização da cobertura da demanda foi a suspensão da oferta do ensino fundamental regular noturno, determinada pela SEED. No período noturno as escolas estaduais poderiam apenas ofertar esta etapa de ensino na modalidade EJA. Isto acarretou um inchaço nas escolas de ensino fundamental do diurno.

De modo geral, a política educacional estava afinada à lógica da racionalização, reduzir recursos, enxugar a máquina, principalmente no que se refere à rede física. A

precarização da educação do Paraná traduziu-se também na precarização da oferta no ensino fundamental diante das medidas já mencionadas.

É esse o contexto em que se dá a elaboração do Plano de Emergência para Atendimento da Demanda de ensino fundamental no município de Curitiba, resultante do desmonte provocado pela opção gerencial e financeira, que obrigou Estado e Município a tomarem medidas emergenciais, para o cumprimento da lei, em relação à oferta desta etapa de ensino. Pode-se assim, afirmar que a necessidade desta parceria foi resultante das políticas educacionais então em curso no Estado do Paraná e dos condicionantes locais, que indicaram no âmbito da cidade um aumento do déficit de vagas em regiões consideradas áreas críticas, com grande concentração populacional.

Para dar conta desse atendimento é possível perceber que nesse período a rede municipal de Curitiba ampliou o número de estabelecimentos de ensino, no entanto a prioridade foi dada mais para a ampliação do número de salas de aula do que para a construção de novas unidades escolares.

**TABELA 3 - Número de escolas, salas e turmas da Rede Municipal de Ensino**

Período	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Escolas	117	124	125	129	130	133	134
Salas	1336	1410	1457	1565	1574	1625	1704
Turmas	2766	2922	3092	3225	3262	3389	3420

Fonte: SME/ Gerência de Estudos e Informações Educacionais

Vale lembrar que a ampliação no número de salas de aulas e a construção de novos estabelecimentos de ensino pelo poder municipal estão diretamente voltadas à oferta do ensino fundamental de 1ª a 4ª série, uma vez que atendimento pela rede municipal da 5ª a 8ª série restringe-se a 11 escolas.

#### **4.4 Panorama da Oferta nas Redes Públicas de Ensino de Curitiba**

O município de Curitiba sintetiza, no panorama de oferta da educação básica, o modelo de municipalização formatado no Estado do Paraná. Embora não tenha concluído ainda o processo de municipalização, a rede pública se configura a partir do modelo do Estado, com a municipalização das séries iniciais e a estadualização das séries finais do ensino fundamental.

A RME atende prioritariamente à educação infantil e às séries iniciais do ensino fundamental, sendo mínima sua participação nas séries finais desta etapa da educação básica. A rede municipal é composta por: 149 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs); 80 Centros de Educação Infantil Conveniados; 8 Centros Municipais de Atendimento Especializados; 164 Escolas Municipais – que ofertam as séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª série). Dessas 164 escolas, 36 são de tempo integral, 10 ofertam ensino fundamental de 5ª a 8ª série e 57 escolas ofertam a pré-escola juntamente com as séries iniciais. Há, ainda, 33 Espaço Contraturno Socioambiental; 42 Faróis do Saber; sete unidades do Programa PIÁ – atendimento em contraturno.

A REE é a principal responsável pelas séries finais do ensino fundamental, pelo ensino médio e profissionalizante, oferta ainda o Ensino Superior. Com o processo de municipalização, a participação da rede estadual na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental diminuiu consideravelmente. Atualmente sua participação nas séries iniciais do ensino fundamental acontece de forma pontual e isolada, o que representa 13% das matrículas da rede. É composta por 161 escolas, que ofertam: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino médio profissionalizante (integrado e subsequente), educação de jovens e adultos e educação especial. A organização da rede estadual no município é coordenada pelo Núcleo Regional de Educação – Curitiba.

Na análise dos dados das matrículas no município de Curitiba no período de 2001 a 2006<sup>71</sup>, observa-se, conforme o gráfico a seguir, uma diminuição na oferta educacional considerando os números totais de matrículas, ou seja, rede pública e privada. Este fato se dá em todas as modalidades de ensino, com exceção da educação infantil que apresentou aumento da oferta de matrículas em creches e na pré-escola, tanto na rede pública quanto na rede privada, com um incremento de 8.141 matrículas no período analisado, o que representa 4,3% da demanda estimada.

No entanto, tal crescimento é insuficiente, já que o município atende a pouco mais que 18% da demanda, isto significa que para atender toda a demanda seria necessária a criação de pelo menos 30.000 vagas por ano no período de 2001/2006. Só para se ter uma idéia da demanda reprimida para esta etapa da educação básica, em 2005 a prefeitura de Curitiba registrou uma demanda manifesta para creches, ou seja, número de pais que pediram vagas de

---

<sup>71</sup> O período analisado compreende 1998-2006. No entanto, considerando os dados disponíveis, foi possível construir um panorama geral do período 2001 -2006. Os dados específicos a partir de 1998 serão tratados no decorrer deste estudo.

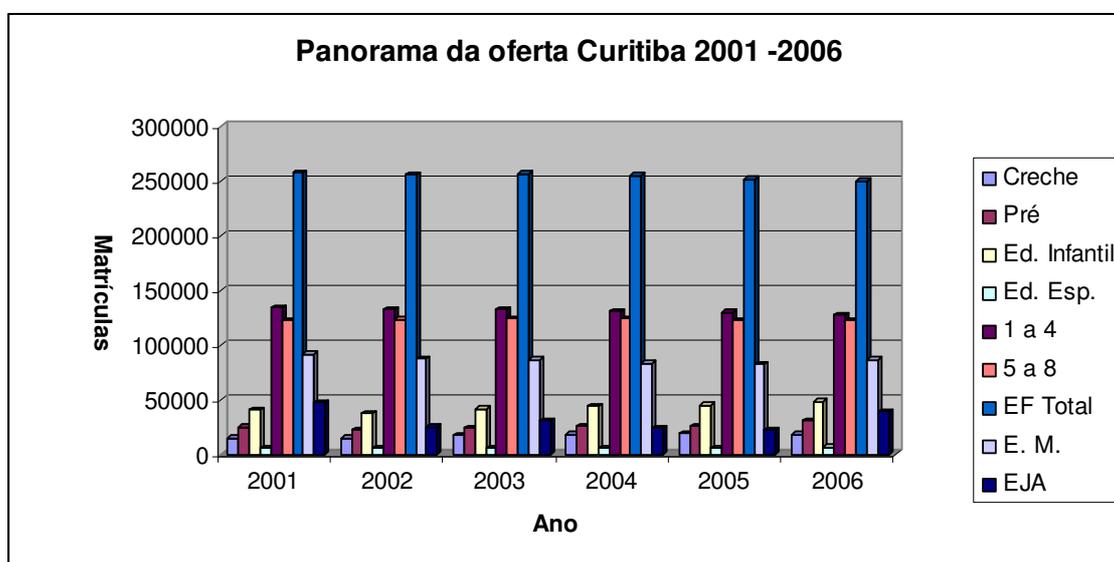
quase 10 mil crianças, enquanto para o Ministério Público a fila de espera para creches no município chegou a 40 mil só em 2005 (Gazeta do Povo, 2005).

**TABELA 4 - Panorama da oferta da Educação Básica – Curitiba 2001/2006**

Ano	Creche	Pré	Ed. Infantil	Ed. Esp.	1 a 4	5 a 8	EF Total	E. M.	EJA
2.001	15.162	25.501	40.663	6.257	134.195	122.820	257.015	92.095	47.564
2.002	15.132	22.645	37.777	5.931	132.287	123.036	255.323	87.204	25.088
2.003	17.979	24.091	42.070	5.741	132.166	124.444	256.610	86.854	30.635
2.004	18.656	25.623	44.279	6.285	131.236	123.880	255.116	83.149	24.427
2.005	19.481	25.698	45.179	6.051	129.721	122.180	251.901	82.292	22.651
2.006	18.204	30.600	48.804	6.591	127.452	122.576	250.028	87.059	39.326

Fonte: INEP - EDUDATA E CENSO ESCOLAR

**GRÁFICO 1 - Panorama da oferta da Educação Básica em Curitiba: etapas e modalidades**



Fonte: INEP - EDUDATA E CENSO ESCOLAR

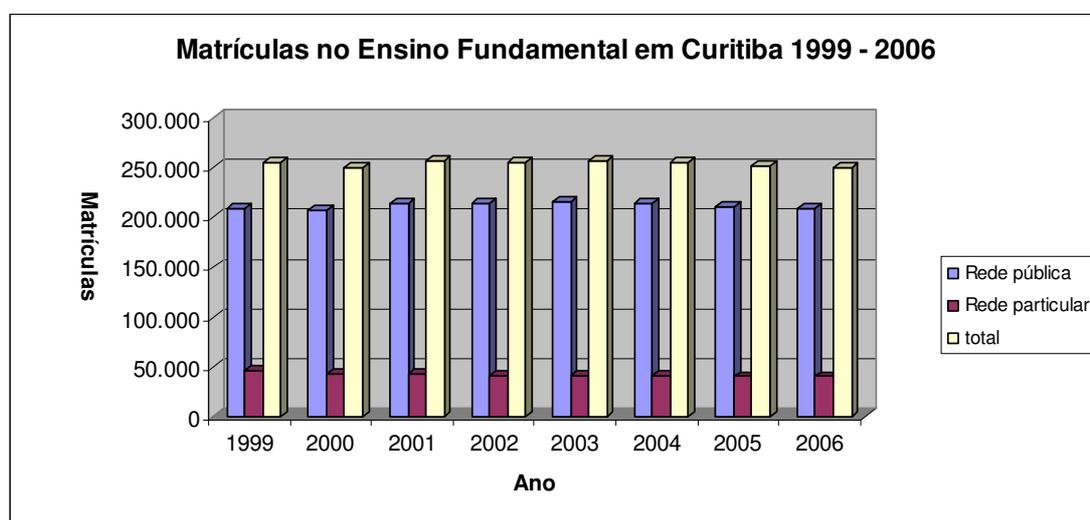
No panorama geral da oferta da educação básica destaca-se que, se considerados os números absolutos, a oferta diminuiu, embora visualmente seja possível observar um quadro estável, com uma queda mais perceptível no ensino fundamental e médio e oscilações na EJA.

Os dados de domínio público permitiram construir um panorama geral de distribuição de matrículas na educação básica a partir de 2001, o que nos ajuda a visualizar o ensino

fundamental, considerando a educação básica como um todo, no entanto, não explicita as condições objetivas da oferta desta etapa de ensino na relação Estado/Município.

As redes públicas no município de Curitiba (Estado/Município) respondem por 74,8% das matrículas do Ensino Fundamental e, como demonstra o gráfico 2, esta etapa de ensino apresenta no período 1999-2006 uma regularidade na oferta tanto na rede pública quanto na privada, com um pequeno aumento no número de matrículas que chega a 4,4% em 2003, quando se registra o maior índice do período e depois uma pequena queda nos anos subsequentes.

**GRÁFICO 2 - Panorama de matrículas no Ensino Fundamental em Curitiba**



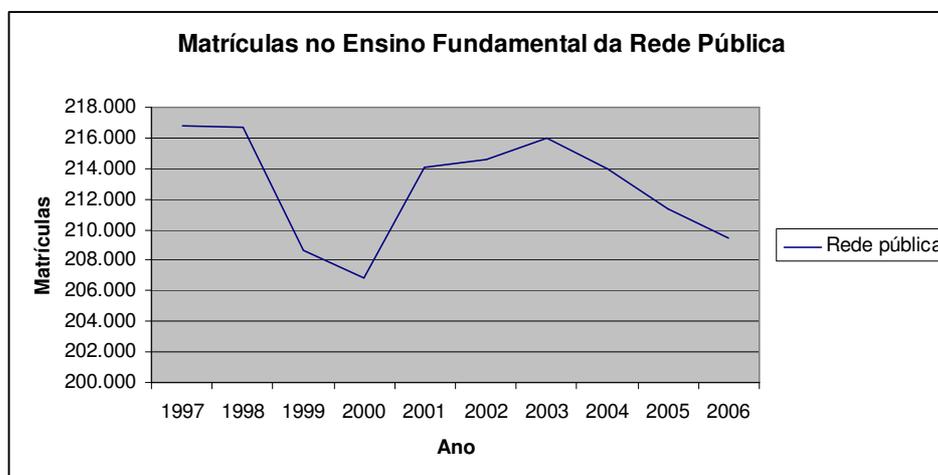
Fonte: INEP/EDUDATA

Esse mapeamento inicial da oferta, embora apresente uma aparente regularidade, não diz tudo sobre os enfrentamentos para atender à demanda de 1ª a 8ª série no município e as condições concretas em que se dá o atendimento desta demanda.

O quadro 1999-2006 indica a configuração da demanda após o Plano de Emergência para Atendimento da Demanda Escolar, elaborado em 1998 em parceria Estado/Município. O gráfico a seguir mostra a evolução do panorama das matrículas na rede pública a partir de 1997 e os indicadores de demanda que antecedem o referido Plano.

Em 1997/1998 se registra o maior número de matrículas do período, sendo esta a principal justificativa para o Plano de Emergência.

**GRÁFICO 3 - Panorama de matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública de 1997 a 2006**



Fonte: INEP/EDUDATA

Considerando os números absolutos a partir de 1997 a rede pública registrou:

**TABELA 5 - Matrículas do ensino fundamental na rede pública de Curitiba**

Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Matr.	216.812	216.739	208.681	206.809	214.084	214.616	215.982	213.963	211.378	209.453

Fonte: INEP/EDUDATA

Interessante notar a queda acentuada do número de matrículas em 2000, com uma elevação até 2003 e a partir daí, volta a ocorrer queda. Porém os números ficam acima dos dados de 2000, no entanto, abaixo do número de matrículas registradas em 1997, com oscilações que indicam o encolhimento da rede pública. Como já apontamos, essa redução está relacionada em grande medida aos programas de Correção de Fluxo, implantada na rede estadual e municipal. Destaca-se que 1998 marca o auge da crise no atendimento da demanda. O déficit de vagas no ensino fundamental chega a proporções que extrapolam a capacidade de ambas as redes, obrigando a medidas alternativas: a rede municipal foi obrigada a utilizar salas de aula improvisadas em contêineres, denominadas “salas em perfil metálico” e a transportar alunos de uma região a outra da cidade; a rede estadual implantou o turno intermediário e tomou providências pedagógicas para conter a demanda.

O quadro da parceria Estado/Município formatado em 1998 é resultante das condições de precarização da educação na década de 1990 e mais precisamente pelos condicionantes locais que se colocam como impeditivos na garantia do direito básico ao acesso e permanência no ensino fundamental, por isso a necessidade de elaborar em regime de urgência um plano em conjunto Estado/Município para atender à demanda do ensino fundamental nesse período.

#### **4.5 Plano de Emergência para Atendimento da Demanda Escolar**

O Plano de Emergência para Atendimento da Demanda Escolar, elaborado em 1998, contou com a parceria direta de representantes SEED (Secretaria Estadual de Educação), FUNDEPAR (Instituto de Desenvolvimento educacional do Paraná); SME (Secretaria Municipal de Educação) e o IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). Destaca-se que a participação da FUNDEPAR e IPPUC, instituições essenciais para o planejamento e a execução de obras de infra-estrutura, construção e ampliação dos prédios escolares, é especialmente relevante, na medida em que indica o grau de emergência do referido plano.

A elaboração de um plano integrado resultou da forte pressão por matrículas em determinadas áreas da cidade, considerando o fluxo de alunos da 4ª para a 5ª série. O déficit de matrículas em 1997<sup>72</sup> foi tão grande que obrigou o poder público municipal a transportar alunos para escolas de outras regiões, construir salas provisórias para criar vagas escolares em caráter emergencial, as mencionadas salas de estrutura metálica, e ainda se implantou o turno intermediário como forma de suprir a demanda. Este último recurso também foi utilizado em escolas estaduais.

O plano constituía-se de duas etapas:

(...) a primeira enfocando as áreas críticas de atendimento e a segunda, elaborando uma análise global de toda rede escolar e alternativa para melhor aproveitamento da capacidade instalada na rede pública de prédios escolares. Ambas as etapas darão suporte às previsões orçamentais e planos de obra do Estado e do Município, além de fundamentarem os programas de correção de fluxo escolar, adequação pedagógica às faixas etárias da população e planos integrados com a região metropolitana. (CURITIBA, 1998, s/p).

---

<sup>72</sup> Anexo 4: Mapa da evolução da ocupação urbana de Curitiba 1830 a 1997.

Foram indicadas 17 áreas críticas<sup>73</sup>, considerando o déficit já existente, os projetos, situação de financiamento, previsões e prazos de implantação de novos loteamentos e unidades habitacionais (Anexo 6). Destaca-se que das oito regionais existentes no município, em cinco existiam áreas críticas (Santa Felicidade, Portão, Pinheirinho, Bairro Novo e Boa Vista), sendo que a Regional Portão e Bairro Novo juntas somaram 11 áreas críticas. O déficit de vagas atingia boa parte da periferia da cidade e os estudos de estimativa da população em idade escolar apontavam para regiões da cidade com taxas de crescimento populacional, no período de 1991-1996 muito superiores à média do município<sup>74</sup>: “enquanto Curitiba teve uma taxa média anual de 2,34 % no período, os bairros correspondentes a estas áreas sofreram um incremento de 7,67 %” (CURITIBA, 1998). Destaca-se que no caso da Regional Boa Vista (Bairro Alto) era uma exceção, já que a taxa no período foi de 0,78%<sup>75</sup>.

A partir do cruzamento dos dados das regiões estimava-se que, em 1998,

(...) cerca de 270 mil pessoas residem nas áreas em estudo, das quais 56 mil em idade escolar (7 a 14 anos). As matrículas de 1ª grau das escolas localizadas nestas áreas, excluindo-se as de pré - escolar e correção de fluxo, neste ano chegaram a pouco mais de 52 mil. A defasagem entre estes valores pode significar tanto o abandono escolar de parcela da população como a escolarização em estabelecimentos de outras áreas. Considerando-se a primeira hipótese, chega-se a uma taxa de escolarização de 93% (CURITIBA, 1998, s/p).

Segundo a equipe de elaboração do Plano de Emergencial,

A ausência informações mais precisas e dados sobre outras áreas da cidade que permitissem avaliações mais seguras sobre a população em idade escolar ainda fora da escola e que demandariam escolarização nos próximos anos, fez com que se optasse por um levantamento sobre os alunos já incorporados ao sistema escolar e a situação de oferta de vagas. Foi este levantamento que fundamentou, em grande medida, as análises e propostas formuladas (CURITIBA, 1998, s/p)

As estimativas em 1998 para a população de 7 a 14 anos em Curitiba eram de 228.000; isso significa que nas áreas críticas se concentrava 24,5% da população em idade escolar de 7 a 14 anos, ou seja, praticamente um quarto desta população.

A análise das áreas críticas selecionadas para o plano de emergência levou em conta as relações de fluxo de matrículas da época entre as escolas de 1ª a 4ª série e as escolas de 5ª a 8ª série da região e as condições de acesso, a distância a ser percorrida a pé e as barreiras urbanas constituídas pelas situações do terreno e sistema viário do município. Neste caso, a

<sup>73</sup> Anexo 5: Áreas críticas com déficit de vagas em Curitiba.

<sup>74</sup> Ver tabela : Anexo 6 - População das áreas críticas em Curitiba em 1996 e estimativa da população no período de 1997 - 2000.

<sup>75</sup> Fonte: IBGE contagem populacional 1996.

condição de acesso justifica-se pelo modelo de planejamento urbano da cidade no que se refere ao sistema viário. O terminal de ônibus nas regionais da cidade prevê a utilização de ônibus alimentadores bairro-terminal, o que gera a necessidade da utilização de dois ou mais ônibus para se deslocar de um bairro ao outro. Destaca-se que no Município de Curitiba não existe passe-escolar para estudantes da rede pública, embora esta seja uma reivindicação histórica do movimento estudantil, que tem promovido inúmeras manifestações na luta pelo passe escolar<sup>76</sup>.

Para a elaboração do Plano de Emergência foi realizado um levantamento técnico e definidas ações conjuntas, considerando os aspectos financeiros e administrativos. Para cada área crítica foi realizado um levantamento da demanda, do déficit e previsões de pressão de demandas<sup>77</sup>. Para cada área foi estabelecido um quadro de propostas e a indicação de fluxo de demanda, considerando o fluxo escolar existente e o fluxo escolar proposto (Anexo 8). Dentre as ações coordenadas foram indicadas:

#### **QUADRO 2 - Quadro Síntese de Obras Propostas a Cargo da Prefeitura Municipal**

Área*	Bairro	Denominação	Oferta	Tipo de Obra	N ° de Salas
03	Tatuquara	E.Colônia Augusta	1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup>	Ampliação	02
08	CIC	Vila Verde	1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup>	Recolocação **	10
09	Tatuquara	M.Monteiro Lobato	1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup>	Construção nova	14
10	Tatuquara	Vila Pompéia	1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup>	Construção nova	14
14	Umbará	M. Marupiara	1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup>	Recolocação ***	06

Fonte: SEED/SMC - Plano de Emergência

\* Refere-se à área de abrangência territorial do Núcleo Regional da SME

\*\* Transferir 6 salas de aula em perfil metálico da E.M.Sobral Pinto. Aquisição de 4 salas de aula para totalizar 10.

\*\*\* Transferir 6 salas de aula em perfil metálico da E.M. Ayrton Senna.

Observa-se que as obras propostas para o município totalizavam um acréscimo de 36 novas salas. Destaca-se que as salas em perfil metálico continuaram existindo no ano seguinte, já que as propostas de realocação referiam-se apenas a transferências dessa estrutura de uma escola para outra. Conforme os dados da SME, esta previsão foi cumprida, uma vez que eram 129 escolas em 1998 e passaram a ser 133 em 2000, o número de salas de aula passou de 1.565 para 1.625, ou seja, um incremento de 60 novas salas.

A seguir mostra-se o quadro síntese de obras propostas a cargo do Estado:

<sup>76</sup> O passe escolar implantado no município prevê a meia passagem para os estudantes da rede pública que comprovem renda familiar de até três salários mínimos.

<sup>77</sup> Anexo 7: Unidades Habitacionais implantadas pela COHAB no período.

### QUADRO 3 - Quadro Síntese de Obras Propostas a Cargo do Estado

Área*	Bairro	Denominação	Oferta	Tipo de Obra	N ° de Salas
01	Augusta	E.J.Fressato	1ª /8ª	Ampliação	04
03	CIC	Diadema	5ª /8ª	Construção Nova	20
03	CIC	C.H.Sondahl	5ª /8ª /E.M	Ampliação	06
04	CIC	Flamboyant	5ª /8ª	Construção Nova	10
02	CIC	C.Teotônio Vilela	5ª /8ª /E.M	Ampliação	02
05	Fazendinha	Fazendinha	5ª /8ª	Construção Nova	14
08	CIC	C.Rodolfo Zaninelli	5ª /8ª /E.M	Relocação**	04
09	Tatuquara	Moradias Santa Rita	5ª /8ª	Construção Nova	12
09	Tatuquara	M. Monteiro Lobato	5ª /8ª	Construção Nova	12
09	Tatuquara	Bairro Novo	5ª /8ª	Construção Nova	20
09	Tatuquara	Bairro Novo	5ª /8ª	Construção Nova	20
14	Umbará	E. Luiz C.P.Souza	5ª /8ª	Ampliação	04
17	Bairro Alto	Bairro Alto	5ª /8ª	Construção Nova	12
17	Atuba	E. Luiz Losso	5ª /8ª	Construção Nova	10

Fonte: SEED/SMC - Plano de Emergência

\* Refere-se à área de abrangência territorial do NRE/Curitiba da SEED

\*\* Recolocar 4 salas de aula em madeira da Escola Municipal América C. Sabóia

Pode-se notar, pelo volume de obras propostas, que o problema na oferta de vagas na rede estadual era em maiores proporções. Ao todo previa-se a construção de nove novas escolas estaduais de 5ª a 8ª série, somando-se as ampliações deveriam gerar 150 novas salas de aula, o que representaria aproximadamente 10.500 novas vagas (cálculo considerando média de 35 alunos por sala em dois turnos).

No entanto, se consideramos no número total de matrículas, excluindo as classes de aceleração, há uma diminuição de matrículas do ensino fundamental registradas entre 1998 e 1999, mais acentuada na rede estadual. A partir de 2001 percebe-se uma acomodação na oferta, resultado do processo de municipalização que permite uma redistribuição de matrículas entre Estado/Município.

**TABELA 6 - distribuição da oferta a partir de 1997**

Ano	Total Rede Municipal	Total Rede Estadual	Total
1997	79.469	137.343	216.812
1998	80.074	136.665	216.739
1999	79.047	129.201	208.248
2000	80.446	125.624	206.070
2001	89.703	123.947	213.650
2002	99.657	114.490	214.147
2003	101.438	114.070	213.313
2004	101.773	111.698	213.471
2005	102.448	108.454	210.902
2006	101.654	107.799	209.453

Fonte: SME/INEP/ Edudata (a partir de 1999)

Destaca-se que mesmo com a diminuição do número de matrículas existia demanda para a construção de novas escolas, o que mostra o grau de precarização da oferta existente.

Se, por um lado, a demanda do município foi satisfatoriamente acomodada utilizando-se da construção de novas escolas e da transferência de 21 escolas estaduais para o município, que passou de 134 escolas (2000) para 154 (2002), por outro lado, a rede estadual continuou com os problemas advindos do déficit de vagas.

O governo estadual não cumpriu as propostas previstas no Plano de Emergência e utilizou-se do expediente da municipalização para a ampliação da oferta de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série, forçando as escolas que ofertavam 1<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série a extinguir gradativamente a oferta de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série. No entanto, mesmo com a redução significativa no número de matrículas do ensino fundamental e o mecanismo da municipalização de 1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> série para a ampliação da oferta de 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup>, o déficit de vagas continuaria existindo. Assim, medidas emergenciais se tornariam permanentes, como a utilização do turno intermediário e o transporte escolar. Neste contexto, a garantia de vagas na passagem da 4<sup>a</sup> para a 5<sup>a</sup> série na mesma região em que o aluno reside é ainda um desafio para o poder público.

O Plano de Emergência discutido em 1998 apontou a necessidade emergente da ampliação de vagas para conter a demanda e do planejamento do fluxo de alunos da construção de novas escolas e ampliação da oferta. Contudo, o déficit de vagas e a precarização da oferta do ensino fundamental foram herdados pela administração Roberto Requião, que assumiu em 2003.

Segundo informações do departamento financeiro do NRE/Curitiba, a partir de 2004 foram realizadas obras de construção de novas escolas, ampliação do número de salas de aulas e obras de reformas e infra-estrutura, como mostra a próxima tabela:

**TABELA 7 - Construções e Ampliações na Rede Estadual em Curitiba 2003-2007**

Característica	Construídas até 2007	Aprovadas para 2008	Previsão até 2010
Construção Escolas	5		6
Escolas em construção	2		
Reconstruída	1		
Ampliação novas salas	*	32	
Quadra coberta	36	5	

Fonte: Departamento financeiro NRE/Curitiba

\* Número não declarado

Porém, a estrutura existente mostra-se insuficiente. A rede estadual mantém ainda em algumas escolas o expediente do turno intermediário e realiza parceria com o município para o transporte de alunos nas regiões com déficit de vagas.

No convênio entre Estado/Município para o transporte escolar, o Estado repassa as verbas para a prefeitura, que administra o transporte escolar, com a utilização da frota da URBS. Em 2007, foram transportados 2.050 alunos de uma região para outra da cidade e repassado à prefeitura um montante de R\$ 158.669,38.

A tabela a seguir mostra a distribuição do transporte escolar no município:

**TABELA 8 - Transporte Escolar realizado pela rede estadual em 2007**

Origem/bairro	Escola Destino/Bairro
Tatuquara: Beatriz Ansay - construção	Prédio alugado/tatuquara
Ganchinho	Umbará - Cláudio Morele
CEI Antonio Petruza	Umbara - Luiz Carlos
Tatuquara - Monteiro Lobato	Tatuquara - Nerlei Medeiros *
EM Cecília Westphalen	Osternack - Iara Bergman
EM Castro	Xaxim - João Paulo II
Bairro Novo - Teobaldo	Portão - Pedro Macedo
Boqueirão	Centro (Rebouças) - Xavier
Colombo - Anísio Teixeira	Boa vista (Tingui) D. Branca

Fonte: Departamento Financeiro do NRE/Curitiba

\*Escola Estadual Nerlei Medeiros - construída em 2005

Destaca-se que as regiões como Bairro Novo, Tatuquara, Boqueirão, Sítio Cercado, consideradas críticas em 1998 permanecem com o déficit de vagas. O que se verifica é que a administração estadual não tem dando conta de atender com condições de qualidade a demanda do ensino fundamental de 5ª a 8ª série em Curitiba, com um déficit já anunciado no final da década de 1990. Para agravar ainda mais esta questão, a relação Estado/Município se dá atualmente num quadro de disputa política, com dois grupos que historicamente tem estado em lados opostos, o que dificulta a parceria nesta área.

Os representantes da administração estadual reconhecem as dificuldades em relação ao atendimento da demanda e os limites da parceria com o município. Segundo os representantes do departamento financeiro do NRE/Curitiba, a maior dificuldade está na negociação do terreno para a construção de unidades escolares estaduais nos novos loteamentos e conjuntos habitacionais. Pois nestes casos, o município delimita os espaços para construção dos equipamentos públicos municipais (unidade de saúde, escola municipal) sem previsão para construção dos equipamentos estaduais. Assim o processo de negociação do terreno torna-se mais complexo e demorado.

O que se percebe é que, apesar dos esforços existentes na reconstrução dos espaços escolares, reformas e ampliações, o desmonte na área da educação promovido na década de 1990 tem reflexos ainda latentes numa questão que é crucial para o modelo Paraná, ou seja, a garantia de vaga na passagem da 4ª para a 5ª série no bairro em que o aluno reside. Pode-se supor que esta precarização da oferta do ensino fundamental, tenha impacto no rendimento escolar do aluno, contribuindo para a composição dos índices de reprovação e abandono.

O Plano de Emergência priorizou a cobertura da demanda estabelecendo um direcionamento do fluxo da 4ª para a 5ª série para cada região da cidade, já considerando a oferta compartilhada Estado/Município do ensino fundamental, que resultou na sistematização do programa de Georreferenciamento implantado em 2001.

A segunda etapa do Plano de Emergência previa uma análise global de toda a rede (Estadual e Municipal) “para melhor aproveitamento da capacidade instalada na rede pública de prédio escolares” (CURITBA, 2000, s/p). O documento elaborado em parceria Estado/Município, denominado “Análise e Proposições para Atendimento da Demanda Escolar”, produzido em setembro de 2000, vem acompanhado da municipalização de escolas estaduais em 2001.

Pode-se supor que é a partir do panorama construído no Plano de Emergência e das Análises e Proposições para o Atendimento da Demanda Escolar, que se estabelece um roteiro de municipalização no município, considerando o fluxo de demanda para a 5ª série e as

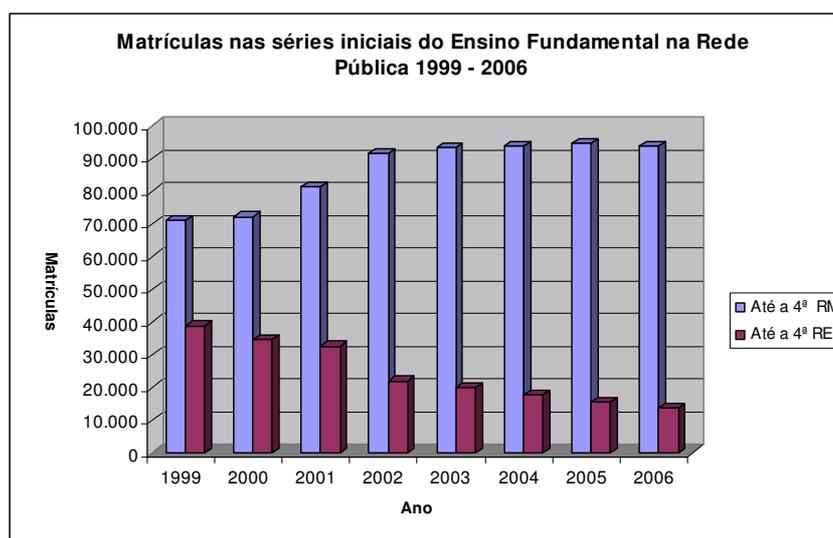
matrículas de 1ª a 4ª série. A parceria Estado/Município indicada no referido documento (2000) prevê a extinção gradativa do ensino de 1ª a 4ª série nas escolas estaduais que ofertavam de 1ª a 8ª série, a ampliação do atendimento nesta fase do ensino fundamental nas escolas municipais e, ainda, a passagem de escolas estaduais que ofertavam apenas 1ª a 4ª série e educação infantil para a administração municipal, o que passaremos a analisar.

#### 4.6 Análise e Proposições para Atendimento da Demanda Escolar

Considerando a divisão de responsabilidades entre Estado/Município, em 2006 a rede municipal foi responsável por 87% das matrículas de 1ª/4ª série, enquanto 92% das matrículas de 5ª a 8ª série estavam concentradas na rede estadual.

O gráfico a seguir apresenta o panorama de matrículas no período de 1999-2006, que aponta uma mudança significativa na distribuição das responsabilidades no que se refere à oferta desta etapa de ensino.

**GRÁFICO 4 - Panorama de matrículas de 1ª a 4ª série na rede pública de Curitiba**



Fonte: INEP/EDUDATA

Como podemos visualizar a participação da rede estadual na oferta das séries iniciais vem diminuindo ano a ano desde 1999. No referido ano a participação da rede estadual chegava a 35% das matrículas de 1ª/4ª, caindo para 13% em 2006 e a tendência é de queda

constante, uma vez que há ainda escolas estaduais em processo de extinção gradativa das séries iniciais do ensino fundamental.

A municipalização das escolas estaduais em Curitiba acontece de fato em 2001, até então existia um processo de substituição da oferta, com a extinção gradativa das séries iniciais nas escolas estaduais, nas regiões onde havia escolas municipais com sobra de vagas.

O programa de repasse das escolas estaduais para o poder municipal constitui, como já indicamos, a segunda etapa do Plano de Emergência para Atendimento da Demanda Escolar, sistematizado num documento essencialmente técnico intitulado “Análise e Proposições para Atendimento da Demanda Escolar”, coordenado pelo grupo Curitiba/IPPUC.

O objetivo do documento elaborado em setembro de 2000 foi o de “dimensionar a demanda do Ensino fundamental e Médio para 2001 em relação à oferta, bem como formular alternativas para melhor aproveitamento da capacidade instalada e as necessidades de expansão” (CURITIBA, 2000, s/p). Destaca-se a observação feita, já na apresentação do trabalho:

Aspecto novo neste trabalho é que inicia-se uma avaliação da rede física escolar pública em relação à questão da estadualização e municipalização do ensino. A necessidade de um planejamento da rede física com medidas adequadas quanto ao uso dos prédios consiste, sobretudo em garantir o atendimento da demanda escolar nos diferentes níveis de escolaridade (CURITIBA, 2000, s/p).

O que é indicado como sendo um “aspecto novo” e avaliação inicial “da rede física escolar pública em relação à questão da estadualização e municipalização” (CURITIBA, 2000, s/p) se configura na prática como sendo o principal objetivo do estudo realizado pelo grupo Curitiba. No que se refere ao ensino médio, a análise contempla apenas as escolas que ofertam esta etapa da educação básica e estão diretamente relacionadas ao processo de municipalização e (ou) atendimento da demanda de 5ª a 8ª série.

O documento está organizado em seis tópicos:

1. **Quadro Resumo das Obras Escolares Propostas:** apresenta um quadro resumo das obras escolares propostas, decorrentes do Plano de Emergência de 1998, indicando a competência, se municipal ou estadual. A cargo do município estão situadas as obras de ampliação de 11 salas de aula em cinco escolas de 1ª a 4ª série, nas regiões do Tatuquara, Cajuru e Uberaba; e construção de seis escolas nestas mesmas regiões (Anexo 9)

Para o Estado, o Plano de Obras indicava a necessidade de ampliação de 31 salas de aulas em seis escolas de 5ª a 8ª série, distribuídas nas regiões do Boqueirão, Alto Boqueirão, Xaxim, Cajuru e CIC e a construção de cinco escolas de 5ª a 8ª série, distribuídas nos bairros: Cachoeira, Tatuquara e Capão da Imbuia (Anexo 10).

2. **Propostas de Implantação do Ensino Médio** - neste caso apresenta a proposta de implantação desta etapa de ensino, em uma escola estadual, cuja oferta era apenas de 5ª a 8ª série, para absorver o excedente da demanda de outra escola da região.
3. **Proposta de Transporte Escolar - Rede Estadual:** previa utilização de transporte escolar para acomodar excedente de matrícula de 5ª a 8ª série. Esta alternativa atendia emergencialmente aos estabelecimentos de ensino com faltas de vagas no Bairro Alto; CIC e Uberaba, com transporte para os bairros do Tarumã, Santa Quitéria e Guabirota.
4. **Proposta de Uso dos Prédios Escolares Estaduais para Estadualização e Municipalização:** constitui a base do documento e se apresenta em quatro quadros:
  - Estabelecimentos de ensino da rede estadual, segundo a oferta existente e propostas para estadualização e municipalização no município de Curitiba - este estudo situa de forma genérica o número de estabelecimentos, existentes e propostos, de acordo com o tipo de oferta, por regional.
  - Proposta de racionalização e reordenamento de uso dos prédios escolares estaduais em Curitiba para estadualização e municipalização em curto prazo - município de Curitiba - 2001 - refere-se às escolas estaduais que deveriam extinguir já em 2001 a oferta da 1ª a 4ª série. Na planilha consta: Área, Bairro, Escola, Proposta, Justificativa, viabilidade (técnica/política).
  - Proposta de racionalização e reordenamento de uso dos prédios escolares estaduais em Curitiba para estadualização e municipalização em curto prazo - são analisadas 25 escolas que apresentam viabilidade técnica e política para as propostas de municipalização. Das 25 escolas analisadas, oito dependeriam de uma avaliação mais precisa sobre a viabilidade política.
  - Proposta de racionalização e reordenamento de uso dos prédios escolares estaduais em Curitiba para estadualização e municipalização em longo prazo: foram analisadas 39 escolas, que no primeiro momento não apresentavam viabilidade técnica e nem política para o processo de municipalização. O principal argumento estava nas condições de absorção da oferta de 1ª a 4ª série.

O quadro abaixo apresenta um resumo das análises e propostas realizadas, destacando-se que no documento a análise é realizada por escola:

**QUADRO 4 - Proposta de Racionalização e Reordenamento de Uso dos Prédios Escolares Estaduais**

Prazo	N <sup>o</sup> de escolas	Oferta atual	Oferta Proposta	Principais Justificativas
Curto	5	Educação Infantil e 1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup> (p/extinção) Todas as outras ofertam de 1 <sup>a</sup> /8 <sup>a</sup> e/ou Ensino Médio	1 Extinção <sup>78</sup> 1 Extinção da oferta de E.M./ofertar apenas 1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup> 3 extinções da oferta de 1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup>	Racionalização dos espaços; utilização para implantação do pólo capacitação de informática pedagógica, escolas próximas em condição de absorver a demanda.
Médio	25	1 <sup>a</sup> /8 <sup>a</sup> - 14 escolas 4 <sup>a</sup> /8 - 1 escola 1 <sup>a</sup> /8 <sup>a</sup> /EM - 7 escolas 5 <sup>a</sup> /8 <sup>a</sup> /EM - 1 escola 5 <sup>a</sup> /8 <sup>a</sup> - 1 escola	1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup> - 10 escolas 5 <sup>a</sup> /8 <sup>a</sup> - 7 escolas 5 <sup>a</sup> /8 <sup>a</sup> /EM - 6 escolas EM - 2 escolas	Adequação do prédio escolar para a referida oferta; maior concentração de matrículas nas séries em questão, possibilidade de absorção da demanda na região, pressão de matrículas.
Longo	39	1 <sup>a</sup> /8 <sup>a</sup> - 29 escolas 1 <sup>a</sup> /8 <sup>a</sup> /EM - 10 escolas	Avalia-se que não há viabilidade técnica e política para alterar a oferta.	Escolas em regiões onde não existem escolas com capacidade para absorver a demanda de 1 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup> série. Em apenas dois casos a justificativa será o da localização e existência de favelas. <sup>79</sup>

Fonte: elaborado a partir do documento SEED/SM

Ao todo foram analisadas as 68 escolas estaduais que atendiam na época 1<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série e apenas uma que ofertava somente educação infantil e fase inicial, a qual foi de fato extinta em 2001, apesar das mobilizações realizadas pela comunidade em conjunto com a APP-Sindicato. Na época a principal argumentação da comunidade era do vínculo escola-comunidade escolar, da história e do respeito construídos pela escola e a qualidade do trabalho pedagógico.

Por parte da mantenedora, o principal argumento foi o da necessidade do uso racional do espaço físico, da otimização dos recursos, sendo inviável para o poder público manter a escola, uma vez, que o Colégio Estadual ao lado poderia absorver a demanda. Quanto à oferta

<sup>78</sup> A extinção refere-se à Escola Estadual Flavio Ferreira da Luz, que ofertava educação infantil e 1<sup>a</sup> /4<sup>a</sup>, como justificativa estava o fato de funcionar junto ao prédio do C. E. Dr. Xavier da Silva (Rebouças/Centro). A escola funcionava anteriormente em prédio locado situado no bairro Água Verde. Para os técnicos, isto significava que a demanda atendida não era da área, portanto não haveria necessidade de manter a escola.

<sup>79</sup> Em 2003, quando representantes de 11 escolas reuniram-se com o Secretário de Educação na SEED solicitando a suspensão do processo de municipalização iniciado na gestão anterior, o diretor de uma das escolas apontou a impossibilidade de transferir a demanda de uma escola para outra devido à existência de gangues rivais no bairro, o que colocaria em risco a segurança dos alunos, por isso a necessidade da manutenção da oferta de 1<sup>a</sup> /8<sup>a</sup> e Ensino Médio na referida escola.

de educação infantil existente (maternal, Jardim I, II e III), segundo a SEED, a demanda atendida não era da região, portanto, não haveria necessidade de atendimento.

Atualmente o Colégio Dr. Xavier da Silva, que absorveu a demanda da escola extinta na época, oferta ainda na educação infantil o pré-escolar e ensino fundamental de 1<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série, além do Ensino Médio. Como é uma escola central e não existem escolas municipais na região, continua a ofertar esta fase do Ensino fundamental.

**5. Proposta de Uso dos Prédios Escolares Municipais para Estadualização e Municipalização:** análise das escolas municipais que ofertam o ensino de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série (10 escolas) apresenta dois quadros:

- Proposta de reordenamento de uso de prédio escolar municipal para estadualização e municipalização em médio prazo: situa uma escola municipal cuja oferta é de 1<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série, com viabilidade técnica e política para extinção da 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> e passar a ofertar apenas 1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> série. A justificativa apresentada é a possibilidade de transferência da demanda de 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série para a escola estadual que seria construída na região.
- Prédios escolares municipais para estadualização e municipalização em longo prazo: Apresenta as demais escolas municipais com oferta de 1<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série. Das 10 escolas analisadas, a avaliação refere-se à possibilidade de extinção da oferta de 1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> série, para a estadualização da 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup>. No entanto, avalia-se que não há escolas na região para absorver a demanda de 1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> série, não havendo, portanto, viabilidade técnica e política para esta ação. Em um caso, cuja oferta é apenas de 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série, considera-se a viabilidade técnica para a estadualização, no entanto, dependeria de decisão política.

Nas propostas apresentadas, verifica-se que não há indicação de alteração do quadro existente, ou seja, do repasse das escolas municipais para a administração estadual. Constatase, que de fato, este panorama não foi alterado.

No primeiro caso apresentado, a proposta de oferta exclusiva de 1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> série na EM. Cândido Portinari - CAIC, a partir da construção de uma nova escola estadual na região com oferta de 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série, também não se efetivou. Pois, mesmo com a construção da nova escola estadual<sup>80</sup>, houve a necessidade de manter a oferta de 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série na referida escola municipal.

**6. Quadro Demonstrativo da Demanda Provável do Ensino Fundamental e Médio para 2001 e Capacidade de Atendimento dos Prédios Escolares Públicos, por Regional Administrativa:** é o último tópico do documento e sistematiza as análises realizadas nos

---

<sup>80</sup> Colégio Estadual Eurídes Brandão (região CIC) - uma das poucas escolas construídas como o previsto no Plano de Emergência; oferta ensino fundamental de 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série e Ensino Médio. Foi ampliada em 2006, com a construção de mais seis salas, atendendo atualmente (2007) a 1.363 alunos.

tópicos anteriores, indicando o panorama proposto para 2001. Neste caso discrimina por regional e estabelecimento de ensino: Capacidade; Previsão para 2001 indicando o tipo de oferta; Observações e propostas. As escolas cuja oferta é apenas de ensino médio e (ou) o ingresso é feito por processo seletivo, são apenas mencionadas.

A síntese das propostas foi assim discriminada: Estabelecimento de Ensino; Capacidade, Previsão para 2001 (por etapa e modalidade ofertada na respectiva escola, déficit ou superávit de demanda); observações/propostas. Importa destacar que este estudo refere-se apenas ao período diurno, destacando-se a possibilidade de municipalização ou estadualização. As escolas que ofertavam apenas o ensino médio são citadas, porém, sem previsão de demanda e com a observação de oferta exclusiva desta etapa de ensino.

As previsões para 2001 envolviam basicamente as propostas delineadas anteriormente de racionalização e reordenamento do uso dos prédios estaduais e municipais, tais como: destinar oferta exclusiva de 1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> série; destinar oferta exclusiva, construção de novas escolas (1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série); é considerada no programa de municipalização a cessação gradativa da de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série nas escolas estaduais naquelas áreas em que o município consegue absorver a demanda; a extinção de escolas estaduais.

Destaca-se que a transferência de prédios estaduais para o município, no documento resume-se a três escolas, com anotação feita a lápis. No entanto, no decorrer do ano de 2001, esta foi a ação mais significativa em todo o processo, uma vez que ocorreu a municipalização de 21 escolas.

Em 2002, as escolas municipalizadas já compunham os números de escolas municipais que ofertavam o ensino fundamental de 1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> série e mais três escolas fariam parte desta lista em 2003, somando ao todo 25 escolas.

A pesquisa documental revela que, para além das propostas elaboradas pelo Grupo Curitiba, para atendimento da demanda do ensino fundamental, outros fatores deflagraram a aceleração da municipalização em Curitiba, já que no documento “Análise e proposições para o atendimento da demanda em 2001” (2000) essa intenção não está explícita, embora apresente claramente as razões técnicas, de reordenamento e racionalização dos prédios escolares e a defesa do programa de municipalização. Esta defesa aparece também nas argumentações dos atuais dirigentes educacionais da SME.

Pode-se supor que as razões para a aceleração da municipalização das escolas estaduais em 2001, além da otimização e racionalização de recursos, principal tese do grupo Curitiba, estejam relacionadas à conjuntura política municipal.

Vale lembrar que 2000 foi um ano eleitoral atípico para a hegemonia política da administração local. A corrida eleitoral para a prefeitura de Curitiba iniciou-se num quadro considerado já delineado, com a previsão de reeleição do então prefeito Cássio Taniguchi, ainda no primeiro turno. Segundo o instituto de pesquisa Datafolha, em agosto Taniguchi apresentava 51% das intenções de voto, enquanto seus principais opositores Maurício Requião (PMDB) em segundo lugar com 12% e Ângelo Vanhoni (PT), com 10% das intenções de voto. No entanto, na última pesquisa realizada em 29/30 de setembro o quadro eleitoral já indicava o segundo turno entre os candidatos Taniguchi e Vanhoni.

A vitória de Taniguchi no segundo turno, por uma margem de apenas 2% dos votos, pouco mais 26.000 votos, em que pese organização e articulação da esquerda, foi resultante da conjuntura política nacional e local, somada à fraca avaliação do prefeito, e, apontou principalmente o “Calcanhar de Aquiles” da administração Cássio Taniguchi. O principal mote da oposição foi o apelo às questões sociais e humanas em detrimento do técnico e objetivo. Com o lema “Curitiba quer ser gente” não só levou as eleições para o segundo turno, como também revelou a secundarização das políticas sociais, a falta de mecanismos de democratização que garantissem a participação popular e, conseqüentemente, revelou o caráter burocrático e centralizador daquela administração<sup>81</sup>. Assim o argumento das soluções modernas, técnicas e planejadas da administração municipal, contraditoriamente se constituiu no principal eixo do embate eleitoral.

Por outro lado, a administração Lerner, no governo do Estado, também politicamente desgastada, enfrentava tanto os embates com o funcionalismo público estadual quanto dos movimentos sociais, como a mobilização contra a venda da Copel<sup>82</sup>. Este foi o principal tema mobilizador da opinião pública em 2001. No entanto, outras questões se colocavam no cenário político-administrativo como o início da cobrança de pedágio, a criminalização dos movimentos sociais, marcada principalmente pela relação Governo /MST<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Uma das propostas de Vanhoni (PT) era justamente a de Orçamento Participativo, inspirada na experiência de Porto Alegre-RS.

<sup>82</sup> Em agosto/2001 - Ato contra a venda da Copel mobilizou cerca de 20.000 pessoas, resultando na ocupação da Assembléia Legislativa por 24 horas. Foram coletadas mais de um milhão de assinaturas para embasar o projeto de iniciativa popular proibindo a privatização da empresa.

<sup>83</sup> Foi realizado em Curitiba, Estado do Paraná, no dia 02 de maio de 2001, o Tribunal Internacional de Crimes do Latifúndio e da Política Governamental de Violação dos Direitos Humanos no Paraná. Cerca de 1000 pessoas compareceram ao Teatro da Reitoria da Universidade Federal do Paraná. Organizado por inúmeras instituições e organizações que vão da OAB ao MST, passando por ONGs e associações religiosas de defesa dos direitos humanos, o evento teve um perfil ético e moral, mas com a estrutura e organização de um tribunal comum, com todas as etapas jurídicas sendo respeitadas e efetivadas (ABATO Paulo, 2001). CMI Brasil (Centro de Mídia Independente).

O campo educacional foi marcado nesse período pelo embate permanente entre educadores e governo. O sindicato dos trabalhadores em educação realizava, naquele momento, a resistência às políticas educacionais já explicitadas, que promoveram ao longo da década de 1990 o desmonte da escola pública estadual, as quais foram aprofundadas na última gestão Lerner (1999-2003).

O período 1998-2002 foi marcado por sucessivas mobilizações e conflitos entre Governo e Sindicato, a mais expressiva aconteceu em 2000, com a deflagração da greve que durou 39 dias (10/05 a 17/06). Os professores reivindicavam reajuste de 41,14%, avanço vertical e diagonal (neste caso, a reivindicação significava apenas a manutenção do direito já garantido no Plano de Carreira e que havia sido suspenso), hora-atividade, Plano de Cargo, Carreira e Salários elaborado pela categoria; Eleição direta para diretores; Revogação do Paranáeducação e a não extinção do IPE I (Instituto de Previdência e Assistência do Estado)<sup>84</sup>.

As evidências mais elementares já mencionadas, assim como a pesquisa no campo, confirmam que a administração Lerner teve um caráter centralizador e autoritário e que se fez constante nos conflitos com os movimentos sociais organizados e no direcionamento das políticas públicas. O trato com as questões educacionais seguia a mesma lógica, pois muitas mobilizações dos trabalhadores em educação se constituíam em estratégias para canais de diálogo com o governo<sup>85</sup>.

Para as eleições de 2002, ao governo do Estado, a conjuntura política apontava para uma possível derrota do grupo Lerner. No município, no entanto, embora apertada, a vitória de Taniguchi, revelara a manutenção da hegemonia política. Portanto, a capital Curitiba se evidenciava como a principal aposta do grupo Lerner, uma vez que foi também a principal vitória do partido (PFL), naquela conjuntura política.

É, portanto, nesse contexto que se dá o repasse das escolas estaduais para a administração municipal. As escolas envolvidas no processo foram apenas informadas do procedimento administrativo adotado. Assim a única opção dada, aos professores e funcionários da escola, foi o da possibilidade de solicitar a remoção para uma escola estadual ao final do ano letivo ou, permanecer na escola municipalizada, sem ônus no plano de carreira em vigor.

---

<sup>84</sup> Em 1998, foi criado o Paranáprevidencia (Lei n.º 12.398/98) e transformado o IPE em Serviço Social Autônomo. Em 2002, o IPE foi extinto e o governo do Estado fez convênio com Hospital Evangélico, criando o programa SAS (Sistema de Atendimento a Saúde) para o atendimento médico e hospitalar do funcionalismo público estadual.

<sup>85</sup> Paralisação dos trabalhadores em Educação, em 6 de abril de 2001, como alerta ao governo para estabelecer negociação com a categoria (APP-SINDICATO, 2001, Jornal 30 de Agosto, edição: setembro de 2001).

O principal argumento das comunidades escolares foi o caráter autoritário do processo, da falta de diálogo da administração estadual com as escolas, do desrespeito ao trabalho pedagógico-administrativo dos profissionais que atuavam nas escolas municipalizadas, desrespeito ao sentimento de pertencimento construído na comunidade, da falta de informações sobre como ficaria a situação funcional dos trabalhadores em educação com o processo de municipalização.

O principal argumento da administração estadual era administrativo-financeiro e, como aponta o documento analisado, os conceitos-chave são o de racionalização e reordenamento. Tais conceitos estão inscritos na lógica da otimização dos recursos, da eficiência e eficácia e juntamente com o discurso da modernização da gestão.

O termo racionalizar, nos dicionários de modo geral, aparece como sendo o ato de “tornar mais eficiente por métodos científicos, os processos de organização das coisas, otimizar” (BUENO,1996,p.548). Racionalização pode então ser definida como a sendo a organização de uma atividade a partir de um estudo científico, a fim de adaptar eficazmente os meios aos objetivos perseguidos. Esta definição parece bastante pertinente à justificativa dada ao processo de municipalização, ou seja, os critérios especificamente técnicos, racionais e científicos davam-lhe legitimidade necessária para prescindir da discussão com a comunidade escolar, principal envolvida no processo.

Chauí aponta as categorias da organização e racionalização como constitutivas do discurso competente.

Sob o signo da Organização aparece no mundo da produção um conhecimento acerca da racionalidade tal que esta já não é considerada como fruto ou aplicação da ciência no mundo do trabalho, mas como ciência em si, ciência encarnada nas coisas. A idéia de Organização serve para cimentar a crença na existência de estruturas (infra ou supra pouco importa) que existem em si e funcionam em si sob a direção de uma racionalidade que lhe é própria e independente da vontade e intervenção humanas (CHAUÍ, 1997, p.11).

Do ponto de vista da hierarquia organizacional, o reordenamento e a racionalização se colocam como um discurso competente, que fundamenta e legitima ação governamental.

É importante considerar que independentemente da conjuntura política local, a aceleração do processo de municipalização em Curitiba em 2001 se deu também pela via formal, por meio da Lei Estadual n. 13.116/01, a que Gouveia & Souza (2001) denominam de "o último capítulo da Municipalização no Paraná". A referida lei regulamenta a distribuição dos recursos da cota estadual do Salário-Educação, estabelecendo que 50% do total da cota estadual serão redistribuídos entre o Estado e os municípios. No entanto, este procedimento

condiciona a participação dos municípios à totalização do processo de municipalização. Neste caso, o texto da lei é explícito, pois indica que os municípios que ainda não completaram a municipalização das séries iniciais até 360 dias após a promulgação da lei, “deverão apresentar, à apreciação da Secretaria de Estado da Educação, projeto de totalização da municipalização, incluindo termos e cronograma de implementação” (PARANÁ, Lei n. 13.226, março de 2001, p.1 art.2).

Esse processo não se deu sem desgaste político para a administração estadual. Muitas comunidades, juntamente com a APP-Sindicato, mobilizaram-se contra a municipalização das escolas estaduais, sem sucesso, naquele momento. No planejamento apresentado, havia ainda 11 escolas no cronograma de municipalização, que ficariam para a próxima gestão (2003).

Do ponto de vista político-administrativo, a municipalização gerou uma redistribuição de matrículas, que possibilitou ao município a reorganização da oferta do ensino de 1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> série, aliada a outra importante política da rede municipal de Curitiba<sup>86</sup>, que foi a implantação dos Ciclos de Aprendizagem.

A organização em ciclos impacta diretamente nos índices de evasão e repetência, gerando um fluxo positivo nesta etapa do ensino fundamental. De acordo com os indicadores educacionais (MEC/INEP) da rede municipal, a distorção idade-série, em 2001, era de 6,7; em 2006 este índice cai para 3,4, ou seja, cai pela metade. Segundo Silva, o principal objetivo para a implantação dos ciclos na rede municipal “está centrado na eliminação das reprovações”, no que a autora denomina “ciclos por resultados”

A avaliação, tomada como central na organização curricular tornou-se o mecanismo mais importante para que a gestão alcançasse o produto almejado. Em analogia com o mundo da produção material, poderíamos afirmar que, assim como a escola privada tem na aula o seu produto vendável, na escola pública a forma mercadoria pode ser inculcida de maneiras diversas: por mecanismos para a produção de resultados interessantes para a gestão que os almeja, por estratégias que garantam visibilidade imediata para a comunidade e por atendimento às exigências dos organismos internacionais. Em Curitiba, essa preocupação centrada nos resultados foi tão enfática que se criou até uma equipe multidisciplinar nos núcleos de educação, como balizadora da avaliação realizada pela escola, caracterizando uma perspectiva que poderíamos denominar como “ciclos por resultados”. E ainda, essa perspectiva de “ciclos por resultados”, na lógica da empresa capitalista, não só não efetiva a necessária superação da lógica seriada, como a reforça (SILVA, 2006, p.181).

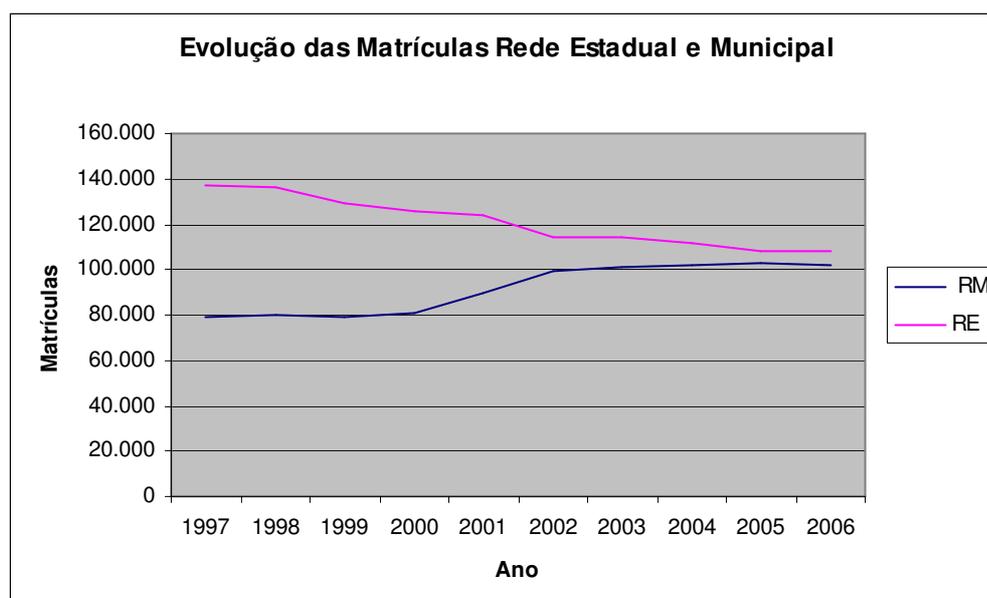
---

<sup>86</sup> Em 1999, iniciou-se o processo de implantação dos ciclos de aprendizagem Ciclos de aprendizagem no Município, organizado em duas fases: Ciclo I (correspondente a 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> série); Ciclo II (correspondente a 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> série). No processo avaliativo o aluno pode ficar retido apenas ao final de cada ciclo. Para a retenção em cada um dos ciclos, é preciso submeter o processo de avaliação realizado com o aluno, a uma equipe multidisciplinar indicada pelo Núcleo de Ensino.

Ao reduzir a distorção idade-série no ensino de 1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> da rede municipal e assumir as 25 escolas estaduais, o município reorganizou a relação vaga/demanda.

Por outro lado, do ponto de vista financeiro, o Estado também não perdeu com esse processo, já que o repasse das escolas estaduais para o município aconteceu no período em que o FUNDEF já estava em vigor. Os estudos sobre a implantação e impactos do FUNDEF no Estado do Paraná indicam que tanto o Estado quanto a Capital (vide capítulo III) ganharam recursos com o FUNDEF, enquanto alguns municípios perderam recursos. O que se percebe de fato é que houve uma redistribuição de matrículas entre a rede municipal e estadual, conforme indica o gráfico abaixo

**GRÁFICO 4 - Evolução das matrículas nas Redes Estadual e Municipal em Curitiba – 1997/2006**



Fonte: MEC/INEP

Embora a evolução das matrículas realize um movimento decrescente constante na rede estadual a partir de 1997, enquanto na rede municipal houve um acréscimo também constante, o grande marco do processo está justamente em 2001. Em 1997, a rede municipal representava, na rede pública, 36,6% das matrículas do ensino fundamental; em 2006, passou a representar 48,5% das matrículas, ou seja, quase a metade.

No entanto, a municipalização das escolas estaduais não resolveu o problema da relação Demanda/Vaga no ensino fundamental de 5ª/8ª série estadual, gerando um aprofundamento da precarização da oferta para a próxima gestão.

Com a derrota do grupo Lerner na administração estadual, muda a conjuntura política, gerando uma ruptura nas políticas educacionais desenvolvidas naquela gestão, incluindo o processo de municipalização. O programa elaborado pelo grupo Curitiba previa até 2010 a municipalização de mais 39 escolas, incluindo as localizadas na região central, mas como afirma uma das pessoas entrevistadas:

Na região central não existem escolas municipais. A proposta de municipalização com reordenação de uso dos prédios estaduais na região central, indica um prazo até 2010. Segundo a proposta alguns prédios continuariam com o Estado, que atenderia a demanda de 5ª a 8ª série e ensino médio, e alguns prédios ficariam com a prefeitura, considerando a capacidade em absorver a demanda. Este processo precisa ainda de novas negociações. Neste caso existe um impasse, o processo praticamente parou quando o novo governo estadual assumiu (Entrevista realizada na SME, novembro 2007).

Isso significa que de fato o município apresentou um cronograma de municipalização conforme indicava a Lei Estadual n.º 13.226. Neste caso o cumprimento da referida lei foi vantajosa para o município, tanto do ponto de vista político quanto administrativo.

A partir dos dados levantados é possível afirmar que o processo de municipalização desenvolvido em Curitiba apresenta a mesma lógica administrativo-financeira que sustenta esta política educacional no Estado. No entanto, não se pode afirmar que a ação do governo estadual tenha sido arbitrária, centralizadora e autoritária no caso de Curitiba. Isso porque se identifica aqui a participação direta da administração municipal, tanto no planejamento técnico como nas ações políticas, articuladas pelo Grupo Curitiba, na medida em que o lernismo tem na capital suas raízes (TAVARES, 2004). Aqui o autoritarismo é substituído por co-responsabilidade e parcerias estratégicas para a viabilização do modelo Paraná, que se constitui na mais importante política de Estado da década de 1990.

A suspensão do processo de municipalização pela Gestão Requião significa uma ruptura política entre a administração municipal e estadual. Não significa, no entanto, a negação do modelo de municipalização ancorado na divisão de responsabilidades na oferta do ensino fundamental, que ajudou a construir.

É importante lembrar, que na primeira gestão de Roberto Requião (1991-1994), a municipalização foi um dos eixos da política educacional no Estado. As ações governamentais da época foram no sentido de acelerar o processo de municipalização. Para se ter uma idéia, só em 1991 foram municipalizadas 698 escolas no Paraná. A adesão dos municípios ao

convênio mais que dobrou. Segundo os dados do departamento de infra-estrutura da SEED, eram 91 municípios em 1991 e ao final da gestão, em 1994, a parceria atingia já 321 municípios.

Como já apontamos no capítulo III, em 1992 começa a vigorar o “Termo Cooperativo de Parceria Educacional com os Municípios” (reelaborado em 1993), cujo principal objetivo era incentivar a adesão dos municípios ao programa. O Termo previa a transferência aos municípios da pré-escola, séries iniciais do ensino fundamental, educação especial e a primeira fase do ensino supletivo, referentes à 1ª/4ª série. Assim, a estrutura básica do modelo Paraná de municipalização/estadualização do ensino fundamental se configurou ainda na primeira gestão de Requião.

Na atual gestão (2007-2010), o departamento de infra-estrutura é responsável pelo processo de municipalização na Secretaria Estadual de Educação, segundo a chefe do departamento Ana Lúcia Schulhan, superintendente do Departamento de Infra-estrutura:

A Secretaria pretende, nesta gestão, assessorar e dar consultoria aos municípios no desenvolvimento de sistemas próprios de ensino”, conta Ana Lúcia. A chefe do Departamento de Infra-estrutura enfatiza também o fato de que as solicitações encaminhadas pelos municípios são cuidadosamente estudadas pela Secretaria, dependendo do Conselho Estadual de Educação e da resolução do Secretário. Apenas depois de analisada, é que a municipalização é realizada, com o apoio necessário. A escola pode ficar no mesmo prédio, mudar ou ainda ser cessada aos poucos, diminuindo as turmas e matrículas. Até hoje, segundo Ana Lúcia, a municipalização trouxe bons resultados. Para ela, a municipalização facilita o controle da qualidade do ensino. Além de permitir, tanto ao Estado, quanto ao Município, dispensar atenção maior e concentrada na educação que lhes compete. “Os municípios sabem identificar e lidar melhor com as suas necessidades pontuais” (AEN –Agência Estadual de Notícias, 28/10/2003).

A municipalização em Curitiba, como política de Estado, neste momento, fundamenta-se no discurso formal e racional do cumprimento à legislação e da racionalidade administrativa, segundo o atual secretário de educação Maurício Requião, em matéria veiculada pela Agência Estadual de Notícias, 2005:

A municipalização de escolas públicas estaduais não é uma prioridade da Secretaria da Educação. Há casos, porém, em que a manutenção na esfera estadual de escolas de 1ª a 4ª séries constitui-se em absurda irracionalidade administrativa. Nestes casos, é nosso dever buscar a municipalização (AEN –Agência Estadual de Notícias, 27/04/2005).

Nesse aspecto, duas ações complementares se articulam no processo de municipalização em Curitiba: a primeira diz respeito ao aspecto administrativo-financeiro que permeou desde a origem o modelo de municipalização do Paraná; outro se refere à conjuntura política, que em última instância, determina o quando. Por isso, a agenda da municipalização,

independentemente de constituir-se num consenso como política educacional, dependerá da conjuntura política local. Mas o conceito que permeia todo o modelo ainda é o racional-administrativo que, para além da conjuntura política, sustenta-se num discurso anônimo e impessoal, que Chauí define como sendo uma nova faceta da ideologia do discurso competente, inscrita no fenômeno da burocratização e organização:

Com o fenômeno da burocratização e da organização, a ideologia deixou de ser discurso legislador, ético e pedagógico fundado na transcendência das idéias e dos valores, para converter-se em discurso anônimo e impessoal, fundado na pura racionalidade de fatos racionais. Não deixou de ser legislador, ético e pedagógico, mas deixou de fundar-se em essências e valores, como deixou de ser proferido do alto para fundar-se no racional inscrito no mundo e proferir-se ocultando o lugar de onde é pronunciado. Ganhou uma nova cara: tornou-se discurso neutro da cientificidade ou do conhecimento (CHAUÍ, 1997, p.10).

Para a autora, “a ideologia, trazendo um novo modo de representar a racionalidade e o objeto racional, realiza-se agora pelo descomunal prestígio dado ao conhecimento, confundido com a ciência e cientificidade” (CHAUÍ, 1997, p.11).

Nesse aspecto, a racionalidade administrativa, no caso da municipalização, suprime a categoria da contradição, colocando-se acima das disputas políticas, na medida em que a racionalidade

(...) é posta como sinônimo de não - contradição, pois o contraditório é suposto como sinônimo do irracional. Através desta identificação entre racional e não-contraditório, a ciência está como a ideologia, afirmando a não-história. A ausência de historicidade e ausência de contradição aparece como expressões privilegiadas da racionalidade (CHAUÍ, 1997, p.33).

Assim, não há diferença no modelo proposto entre uma gestão e outra, já que estão sustentadas pela mesma lógica racional-administrativo-financeira que acompanha a construção do modelo de municipalização do Paraná e a reconfiguração do papel do Estado a partir da década de 1990. Os aspectos ideológicos apenas legitimam e sustentam o discurso competente da modernização dos processos de gestão, eficiência, eficácia, organização e racionalidade administrativa.

#### **4.7 A relação Estado/Município e os Indicadores Educacionais em Curitiba**

A análise dos dados educacionais revela que os mecanismos técnicos elaborados em parceria Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série não contribuíram para a melhoria dos indicadores educacionais, pelo contrário, considerando os dados a partir de 1999, há uma queda nos índices de aprovação em ambas as redes, conforme aponta as tabelas abaixo:

**TABELA 9 - Indicadores de rendimento na 4ª série da Rede Municipal**

Ano	Aprovação	Reprovação	Abandono
1999	96	2.6	1.4
2000	95.1	2.6	2.3
2001	93.4	2.6	4
2002	94.7	4.4	0.9
2003	94.5	4.7	0.8
2004	94.1	5.2	0.7
2005	92.7	6.7	0.6

Fonte: MEC/INEP

Na rede municipal, em 1999 o índice de aprovação na 4ª série foi de 96%, sendo que reprovação e abandono somam 4%. Em 2005, o índice de aprovação caiu para 92,7%, assim como aumentou o índice de reprovação, que atingiu 6,7%, registrando o maior índice desde 1999. Destaca-se que esses dados se inserem no contexto da implantação dos Ciclos de Aprendizagem e da implantação das Equipes Multidisciplinares<sup>87</sup> na rede municipal. A análise objetiva dos dados revela um excelente aproveitamento para esta fase, considerada de terminalidade na rede municipal, mesmo com o aumento da reprovação. Neste caso as reprovações são postergadas para a 5ª série.<sup>88</sup>

Os dados da rede estadual, por sua vez, apresenta um índice de reprovação na 4ª série, considerado alto se comparado aos dados da RME e com crescimento constante. Isto indica que a rede estadual estabelece critérios mais rigorosos no processo de transição da 4ª para a 5ª série e pode indicar que as escolas procuram evitar que os alunos sejam aprovados para a 5ª série sem a base mínima. No entanto, esses alunos representam apenas 19%<sup>89</sup> dos matriculados na 4ª série, e que comporão os números das matrículas na 5ª série da rede pública.

<sup>87</sup> A equipe multidisciplinar foi instituída na gestão de Cássio Taniguchi. É composta pela professora regente, pedagoga e equipe de direção da escola e representantes da SME. O resultado final sobre reprovação e aprovação é dado pela equipe multidisciplinar.

<sup>88</sup> Os alunos matriculados na 5ª série da rede municipal representam apenas 7% das matrículas da rede pública (INEP/EDUDATA, 2006).

<sup>89</sup> Dados de 2006 (INEP/EDUDATA)

**TABELA 10 - Indicadores 4ª série da Rede Estadual de Ensino**

no	Ap rovação	Rep rovação	A bandono
999	87. 9	8.2	3.9
000	84. 8	13	2.2
001	84. 8	11.4	3.8
002	78. 9	13.3	7.8
003	85. 7	12.8	1.5
004	84. 8	12.7	2.5
005	85. 4	13.4	1.2

Fonte: MEC/INEP

**TABELA 11 - Indicadores de rendimento na 5ª série da Rede Estadual**

no	Ap rovação	Rep rovação	A bandono
999	73. 3	13.5	13 .2
000	74	17.3	8. 7
001	68. 5	18.5	13
002	70. 9	20.7	8. 4
003	71. 1	22.6	6. 3
004	72. 9	21.1	6
005	70. 7	23	6. 3

Fonte: MEC/INEP

Em 1999, o índice reprovação e abandono, na 5ª série, juntos somavam 26,7%, em 2005 este índice chegava a 29,3%. Verifica-se uma queda no índice de abandono: em 1999, dos alunos matriculados na 5ª série da rede estadual, 13,2% abandonaram, em 2005 este percentual caiu para 6,3%. No entanto, o índice de reprovação aumentou significativamente: em 1999 o índice de reprovação foi de 13,5%, em 2005 o percentual atingiu 23%. É possível

que algumas dessas alterações sejam devidas a diferentes formatações no registro dos dados no Censo Escolar, podendo em determinados anos alguns abandonos terem sido computados junto às reprovações, ou o contrário. De qualquer sorte, em 1999 e 2000 foram os anos em que houve as maiores taxas de aprovação na Rede Estadual, o que demonstra, mesmo que não significativamente, a queda (ou o não crescimento) da qualidade educacional.

A partir dos dados do Inep, na série histórica 2001/2004, na fase final do Ensino Fundamental observa-se que dos 31.701 alunos matriculados na 5ª série em 2001, 17.047 concluíram a 8ª série em 2004. Isso representa 54%. Ou seja, dos alunos que entraram na 5ª série da rede pública, apenas um pouco mais da metade conseguiram concluir o ensino fundamental no tempo esperado. Isso significa que 46% dos alunos de 5ª a 8ª série não concluíram o percurso esperado, compondo os índices de reprovação e abandono do ensino fundamental.

Os indicadores de desempenho<sup>90</sup> revelam que, no período de 1995-2005, o desempenho dos alunos piorou. Os dados do SAEB para a quarta e oitava série mostram que na série histórica 1995-2005, considerando os resultados obtidos em 1995 e o de 2005, o desempenho dos alunos no Estado do Paraná caiu em Língua Portuguesa. Isso se aplica para todas as dependências administrativas: estadual, municipal e particular.

A metodologia aplicada no SAEB de 2005 permitiu comparar os resultados de desempenho entre Capital/Interior. A comparação entre Capital e Interior revela que na avaliação de desempenho da quarta série, os alunos das escolas do interior obtiveram melhores resultados que os alunos das escolas da Capital (Curitiba) nas duas disciplinas avaliadas. Na oitava série do ensino fundamental este quadro se inverte. As médias de proficiência dos alunos das escolas da Capital apresentam um desempenho melhor. Isto acontece em Língua Portuguesa e Matemática.

O panorama educacional que se revela, indica desafios tanto para a rede municipal de ensino quanto para a rede estadual, quer nos indicadores de rendimento (aprovação,

---

<sup>90</sup> Tabelas: Anexo 11 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa 1995-2005 - 4ª série do ensino fundamental no Paraná; Médias de proficiência em Matemática 1995-2005 - 4ª série do ensino fundamental no Paraná; Médias de proficiência em Língua Portuguesa 1995-2005 - 8ª série do ensino fundamental no Paraná; Médias de proficiência em Matemática 1995-2005 - 8ª série do ensino fundamental no Paraná; Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática na Capital em 2005 - 4ª série do ensino fundamental no Paraná; Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática na Capital/Interior em 2005 - 4ª série do ensino fundamental no Paraná; Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática na Capital/Interior em 2005 - 8ª série do ensino fundamental no Paraná.

reprovação e abandono), quer nos indicadores de desempenho e revelam a necessidade de medidas articuladas envolvendo o ensino fundamental como um todo. Nesse aspecto, é possível afirmar que o modelo de municipalização do Estado do Paraná não tem conseguido dar respostas significativas a essas questões e gerado contradições que podem ser tomadas como indicativos para os enfrentamentos necessários para esta etapa da educação básica e para o sistema educacional como um todo.

#### 4.8 Contradições e Possibilidades de Superação do Modelo Paraná

Desse processo importa destacar que a municipalização carrega, também, contraditoriamente elementos de negação do modelo proposto. A parceria Estado/Município de divisão da oferta do ensino fundamental impõe um modelo que desnuda o processo de ensino-aprendizagem e as condições de qualidade das respectivas redes, criando uma situação no mínimo incômoda de comparação de resultados e de busca de culpados no que se refere aos resultados de desempenho dos alunos.

Ao condicionar a divisão técnica do ensino fundamental apenas ao programa de georreferenciamento, com mecanismos técnicos de articulação entre uma fase e outra, joga a responsabilidade dos resultados pedagógicos da 1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup> série para a rede municipal, expondo-a aos resultados de desempenho, realizado nacionalmente. Por outro lado, os indicadores educacionais referentes à 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> aparecem como responsabilidade exclusiva do Estado, revelam, por sua vez as deficiências da rede estadual.

Os mecanismos de avaliação acabam cumprindo, então, uma função comparativa, o que tem colocado profissionais de ambas as redes em atitudes defensivas. Os profissionais que atuam com 5<sup>a</sup> série da rede estadual têm como justificativa para o alto índice de repetência nesta série o baixo rendimento dos alunos que chegam majoritariamente da rede municipal. Para estes profissionais, faltam critérios mais rigorosos no processo de aprovação dos alunos e condições objetivas para garantia da qualidade de ensino. Nesse sentido, tem aumentado o número de escolas estaduais que realizam avaliação nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, com os alunos que chegam na 5<sup>a</sup> série, já nas duas primeiras semanas de aula<sup>91</sup>.

Por outro lado, os profissionais da rede municipal, sentem-se pressionados pelo modelo avaliativo imposto, que leva decisão de aprovar ou não o aluno ao final do segundo ciclo, para uma equipe multidisciplinar do Núcleo Regional de ensino municipal.

A culpabilização recíproca se, por um lado, cria uma concorrência inútil que em nada contribui para a superação do modelo imposto, por outro lado tem obrigado as respectivas redes a buscarem ações pedagógicas no sentido de minimizar o impacto na passagem da 4<sup>a</sup> para a 5<sup>a</sup> série.

As entrevistas com representantes do departamento de ensino revelaram que a SME está atenta às críticas que recaem sobre o processo avaliativo da rede municipal e têm buscado

---

<sup>91</sup> Conforme depoimento de pedagogas de escolas estaduais e relato de representantes da SME, há escolas estaduais que enviam o resultado desta avaliação para o Núcleo Regional da rede municipal.

medidas diretamente relacionadas à avaliação e aprovação dos alunos que estão concluindo o segundo ciclo. Dentre essas medidas, destacam-se: a liberdade para os professores e equipe pedagógica de cada escola decidir, sem encaminhamento para a equipe multidisciplinar, sobre a aprovação do aluno para a 5ª série ou a sua retenção. Esta medida é ainda recente, começou efetivamente a vigorar no ano de 2007, embora em 2006 já havia este indicativo da rede municipal. A segunda medida refere-se à implantação de instrumento próprio de verificação de desempenho.

A rede estadual, por sua vez, mantém desde 2004 demanda para salas de apoio, em Língua Portuguesa e Matemática, para os alunos matriculados na 5ª série. A orientação pedagógica para o referido programa é que sejam trabalhados os conteúdos essenciais de 1ª/4ª série, com os respectivos encaminhamentos metodológicos. A implantação deste programa se deu, por um lado, pela pressão dos professores e equipes pedagógicas que atuam com a 5ª série na rede estadual e, por outro lado, pelo índice de reprovação e abandono que acompanham esta série.

Pode-se concluir que, neste caso, a fragmentação do ensino fundamental realiza um movimento contraditório: de uma parte gera a ruptura do ensino fundamental e define critério técnicos de parceria Estado/Município; de outra, ao desnudar os resultados objetivos, obriga ambas as redes a pensarem outras medidas, que não-técnicas, para a superação desta ruptura.

Embora esses procedimentos, em certa medida, possam ser analisados como avanços, pois materializam um problema imposto pelo modelo, configuram-se em medidas unilaterais, que ainda não dão conta da unicidade nesta etapa de ensino, mas tem provocado, de um lado e de outro, possibilidades de reflexão para a superação desta ruptura.

O ensino fundamental é apresentado na LDB como sendo uma única etapa da educação básica, visando ao “pleno domínio” da leitura, da escrita, do cálculo, da compreensão do ambiente natural, sistema político, da tecnologia, das artes, (art. 32), com o objetivo de possibilitar a formação básica do cidadão.

Porém, do ponto de vista pedagógico, esta etapa de ensino apresenta duas fases singulares, uma caracterizada pela 1ª/4ª série e outra 5ª/8ª série. A primeira fase (1ª/4ª) é caracterizada pelo processo inicial de entrada da criança no universo da educação formal, de aquisição da língua escrita, da linguagem matemática formal, da introdução aos conteúdos sistematizados. Este processo é marcado pelo desenvolvimento sociocognitivo da infância. Esta fase indica então uma especificidade que lhe é própria. A segunda fase, 5ª/8ª série, tem como ação de continuidade do desenvolvimento dos conteúdos sistematizados, buscando aprofundar a formação de conceitos e o domínio dos conteúdos, considerados essenciais.

Embora apresente fases singulares, marcadas principalmente pela condição sociocognitiva da criança, não se pode prescindir da necessária unidade pedagógica entre as duas fases, já que a segunda fase (5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup>) é continuidade da primeira (1<sup>a</sup>/4<sup>a</sup>).

A municipalização/estadualização no Modelo Paraná é permeada por uma dupla transição: a passagem da 4<sup>a</sup> para a 5<sup>a</sup> série, com mudanças profundas que incluem estrutura, organização, proposta pedagógica, já que o aluno obrigatoriamente passa da rede municipal para a rede estadual; e a transição que é própria da maturação do indivíduo, já que este período coincide com a idade de passagem da infância à pré-adolescência.

Pode-se supor que essa dupla ruptura exigiria esforços no sentido de promover uma articulação maior entre as redes, na medida em que o aluno deverá romper os laços com a escola de origem e ter o tempo necessário para reconstruir uma nova relação educativa com a escola de 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série e com a nova estrutura organizacional que é própria desta fase do ensino fundamental.

No entanto, isto não ocorre. Cada rede de ensino possui organização, diretrizes curriculares próprias e não há diálogo no aspecto político-pedagógico, já que a parceria, quando ocorre, é essencialmente técnico-administrativa. Assim, as preocupações expressas no relatório da V Sessão Plenária do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública (1991), quanto ao modelo de municipalização do Paraná, alertando para o risco de acentuar e até mesmo agravar a separação do ensino fundamental em dois blocos, de não se efetivar a unidade pedagógica em decorrência da desarticulação entre as propostas curriculares, reforçada pela duplicidade de orientações, se concretizam. Embora seja preciso aprofundar tais relações a partir de um levantamento mais consistente de dados, é possível levantar a hipótese de que essa ruptura no processo de transição da 4<sup>a</sup> para a 5<sup>a</sup> série possa impactar diretamente nos resultados de desempenho dos alunos<sup>92</sup>.

Importa destacar que a necessidade de articulação entre Estado/Município no campo pedagógico é indicada como sendo uma ação necessária tanto para os representantes da SME e da SEED, no entanto, esta articulação está condicionada pela conjuntura política.

---

<sup>92</sup> Como parte do levantamento de dados deste estudo, os indicadores do IDEB das escolas de Curitiba que ainda ofertam o ensino fundamental de 1<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série foram comparados com os indicadores das escolas que ofertam apenas 5<sup>a</sup>/8<sup>a</sup>. Constatou-se que a média das escolas que ofertam o ensino de 1<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> série é superior ao índice oficial do município na fase final do ensino fundamental. Constatou-se ainda que nas escolas que absorvem majoritariamente seus próprios alunos de 4<sup>a</sup> na 5<sup>a</sup> série, este índice aumenta. Estes dados apresentam apenas indicadores que necessitam de cruzamento com outras variáveis e de uma análise mais aprofundada. A partir desses dados preliminares é possível aventar a hipótese de que a ruptura entre uma fase e outra, marcada pelo modelo de municipalização do Paraná, tenha um impacto significativo para o desempenho dos alunos (Anexo 12).

Os representantes da rede municipal (entrevistados) reconhecem que não há nenhuma política de articulação Estado/Município que pense a passagem da 4ª para a 5ª série numa perspectiva pedagógica e reconhecem também a necessidade de uma discussão conjunta sobre esta questão. As ações existentes são desencadeadas nas unidades escolares, dependendo das relações na comunidade escolar, do plano de ação da escola ou da iniciativa de cada equipe pedagógica e as políticas educacionais visando à transição estão também circunscritas à rede municipal.

Para a SEED, a municipalização é uma política do Estado, segundo a superintendente da área educacional da SEED:

A SEED dá essa indicação e essa é nossa meta, embora com muitas barreiras a serem rompidas: posição das comunidades e respeito as suas decisões/ custos para o município/polêmica do FUNDEF - FUNDEB. Entende-se que a municipalização é o a melhor caminho do sistema, pois o município está mais perto das famílias e atendem a todos, estabelecendo uma melhor organização local, através do seu sistema de ensino. No entanto, não se poderá estabelecer, criar ou permitir distância entre os sistemas educacionais do Estado e do Município (ARCO-VERDE, 2003, apud CURITIBA, 2004, p.25)

Ao reconhecer que “não se poderá estabelecer, criar ou permitir distância entre os sistemas educacionais do Estado e do Município”, reconhece-se então a necessidade de uma articulação maior entre as redes no processo de transição entre uma rede e outra.

As questões que envolvem o processo de transição da 4ª para a 5ª série não são novas, o diferencial está no impacto do modelo de municipalização do Estado, articulado à implantação dos ciclos de aprendizagem no município, que limita o debate no universo de cada rede de ensino, gerando uma concorrência desnecessária entre as respectivas redes. Nessa concorrência entram no embate político (partidário) tanto as questões administrativas e estruturais quanto as questões político-ideológicas, que estão relacionadas às diretrizes curriculares de cada rede de ensino.

Os dados revelam que esse modelo de municipalização cria duas redes distintas, articuladas apenas por critérios técnicos e com medidas de enfrentamento unilaterais, longe de dar ao ensino fundamental uma unidade como sistema. Por isso, as alternativas acabam por expressar um caráter localista, fragmentado e unilateral.

Considerando a especificidade do ensino fundamental e as características próprias das duas fases que o constituem, valeria a pena recorrer à idéia de unidade na diversidade<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> “Concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade da diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida da observação imediata e da representação. O primeiro passo reduziu a plenitude da

Categoria esta que encerra o conceito de totalidade desta etapa da educação básica, como síntese de múltiplas determinações. Nesse sentido, a idéia de unidade se distingue radicalmente da idéia de único, uniforme, é antes de tudo uma unidade na diversidade, por isso indissolúvel do ponto de vista da totalidade; assim, impõe a necessidade de ações coordenadas, visando aos objetivos comuns.

O modelo de municipalização do Paraná evidencia de forma mais acabada a fragmentação do modelo mais amplo de descentralização desenvolvido no decorrer da década de 1990, com a institucionalização de sistemas distintos (Municipal, Estadual e Federal), revelando, no entanto, a incapacidade de constituir-se um sistema nacional. Nesse aspecto, vale destacar a análise de Tavares, na medida em que: “Não existe sistema nacional porque não garantimos no conjunto das escolas, níveis, modalidades, *unidade na diversidade*. A diversidade tem resultado, entre nós, em fragmentação, sobreposição de instâncias, excessivo controle burocrático em certos aspectos, total falta de acompanhamento em outros (TAVARES, 2003, p. 244). Ainda para a autora:

A perda da perspectiva da criação do sistema nacional de educação não resultou em lutas específicas nesta direção. Os movimentos organizados e a produção acadêmica voltaram seus esforços à implementação de políticas progressistas de educação, no âmbito dos municípios conquistados pela oposição e na democratização da gestão dos estabelecimentos de ensino. Paradoxalmente, dois movimentos distintos – o da política federal e dos movimentos sociais na educação – convergem para uma mesma priorização do local e da unidade escolar (TAVARES, 2003, p. 245).

A priorização do local atinge essencialmente a educação infantil e o ensino fundamental, este último de caráter universal e obrigatório, aqui se revela uma contradição decorrente do modelo federalista brasileiro: remete para o local a efetivação da única etapa da educação básica que têm caráter universal e contraditoriamente constrói instrumentos de avaliação<sup>94</sup> padronizados de caráter universal, que em última instância expressará as condições objetivas do local. Neste caso, há de se concordar com a argumentação de Tavares:

---

representação a uma determinação abstrata; pelo segundo, as determinações abstratas conduzem á reprodução do conceito pela via do pensamento.” (Marx, 1983, p.219).

<sup>94</sup> SAEB e Prova Brasil .

O localismo, na questão da gestão do ensino, é expressão do fortalecimento do aspecto individual e privado em detrimento da dimensão social e pública. Estando todos submetidos aos ditames das decisões econômicas tomadas no plano internacional/macro, repassa-se a responsabilidade pelo êxito da organização escolar a cada unidade, ao diretor, ao município, à participação dos pais, ao desempenho individual do aluno, atribuindo ao plano local/micro e singular o “sucesso” de políticas gestadas sob a orientação de organismos internacionais com a intermediação dos órgãos nacionais responsáveis pela educação (TAVARES, 2004, p. 98).

A mediação entre local e universal se realiza então a partir da padronização, da fragmentação, da racionalidade administrativa e concorrência entre as diferentes esferas públicas, que se colocam em disputas localizadas: ora por recursos financeiros, ora por prestígio na esfera política da gestão educacional, já que a qualidade de ensino e modernização dos processos de gestão constitui ainda carro-chefe das proposições político-eleitorais.

O caso Curitiba revela que a descentralização a partir do pressuposto da municipalização do ensino se materializa nas ações fragmentadas e concorrentes, com políticas educacionais distintas na rede municipal e na rede estadual, contribuindo para um distanciamento e ruptura desta etapa de ensino, que se mostra objetivamente como o principal enfrentamento no que se refere às condições de qualidade e resultados do desempenho. Por isso mesmo e contraditoriamente se constituindo em um dos eixos da política educacional tanto na rede estadual quanto na rede municipal.

Importa destacar que recentemente (setembro/2005) foi instaurado oficialmente em Curitiba o Conselho Municipal de Educação. Com isso o município formalizou o Sistema Municipal de Ensino e criou certa independência em relação ao Conselho Estadual de Educação, passando a ter mais autonomia na elaboração das políticas municipais de Educação. A criação do conselho municipal de educação apresenta também contradições e elementos de superação. Do ponto de vista da descentralização, na perspectiva de políticas fragmentadas e concorrentes poderá corroborar com este modelo. A instauração do Conselho Municipal em Curitiba é também bandeira do movimento municipal dos trabalhadores em educação e do campo progressista na área educacional, representa, portanto, possibilidades concretas de intervenção, participação e fiscalização das políticas educacionais no município. Indica, então, uma possibilidade de superação a partir do embate político e das disputas de projetos no interior da gestão municipal.

Para além do localismo e da fragmentação há que se buscar no regime de colaboração elementos articuladores para a construção de uma política de Estado que leve em conta o caráter universal do ensino fundamental e a necessidade de superação do modelo proposto, e

isto, certamente, não poderá ficar restrito ao município. Portanto, há necessidade de retomar a reflexão sobre os limites e as possibilidades do próprio modelo de municipalização em curso no país, recolocando no centro do debate questões fundamentais como Centralização/Descentralização: por que e para que e, no âmbito do Estado do Paraná, voltar-se para as discussões sobre a Lei de Sistema de Ensino<sup>95</sup>, na perspectiva buscar neste processo os elementos que contribuam para a construção de um Sistema Nacional de Ensino, que, para além do acesso, viabilize políticas de caráter universal na perspectiva da garantia da terminalidade do ensino fundamental com condições de qualidade tanto nos aspectos estruturais quanto nos aspectos pedagógicos.

---

<sup>95</sup> A Lei Estadual de Ensino do Paraná (Lei n.º 4.978 de 5/12/1964), é anterior á 5.692/71. A revisão da referida lei têm sido tema de discussão em diferentes instâncias como no Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, APP-Sindicato, Comissão da Educação da Assembléia Legislativa do Paraná, no entanto, sem avanços significativos na prática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série confirma a premissa inicial de que não há regime de colaboração entre Estado/Município na perspectiva político-pedagógica: a passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba é marcada por uma ruptura, tanto dos processos pedagógicos quanto das políticas educacionais específicas de cada rede. São, portanto, duas redes de ensino distintas que não possuem políticas locais articuladas.

O modelo de municipalização construído no Paraná, embora permeado pelas determinações mais amplas da reconfiguração do Estado Brasileiro, traz uma particularidade historicamente situada, ainda na década de 1970, numa relação direta entre o Estado e a Capital. Importa destacar que a questão da racionalidade administrativa se explicita ainda na década de 1970. Neste caso, a reforma do Estado brasileiro desenvolvida na década de 1990 potencializa tal racionalidade e incorpora os pressupostos da descentralização e autonomia como constitutivos da eficiência e eficácia.

As determinações econômicas, sociais, políticas local foram permeadas desta sua origem pela lógica administrativo-financeira sustentada pelo ideário do planejamento urbano, do modelo Curitiba, da racionalidade administrativa, da eficiência e eficácia, do uso de novas tecnologias e da modernização dos processos de gestão. Tal ideário se aprofunda e tem sua expressão mais acabada nos pressupostos do lernismo, cuja base se encontra na equipe técnica, formada ainda na década de 1970, que aglutina em Curitiba um grupo de profissionais da administração estadual e municipal (Grupo Curitiba) com o objetivo técnico-político de realizar e realimentar o planejamento urbano estratégico da Capital. É, portanto, no contexto do planejamento técnico-político, legitimado pela lógica administrativo-financeira que se formata um modelo de divisão de responsabilidades, com a municipalização das séries iniciais e a estadualização das séries finais do ensino fundamental.

A municipalização demonstra os condicionantes políticos e econômicos que marcaram a relação Estado/Município na oferta do ensino fundamental do Paraná. É importante destacar que neste percurso de fato se ampliou a oferta do ensino fundamental, especialmente na rede municipal. No entanto, o crescimento do número de matrículas foi permeado pela precarização crescente da educação. Nesse quadro, não foram criados mecanismos objetivos para a definição de critérios do “padrão de qualidade”, a questão pedagógica foi subordinada à racionalidade financeira e não se buscou uma reorganização do Sistema Estadual de Ensino

que considerasse essa nova característica do ensino fundamental, fragmentada em duas fases distintas e por vezes concorrentes (dependendo da relação político-partidária entre governador e prefeito).

Esse modelo se caracteriza também pela centralidade e autoritarismo das ações do governo do Estado, já que as medidas administrativas indicadas nos termos de cooperação entre Estado/Município inviabilizam a participação dos municípios partícipes na tomada de decisões.

Nesse aspecto, importa destacar que a lógica que permeou a relação Estado/Município em relação ao Estado como um todo é a mesma. No entanto, a análise dos documentos, entrevistas e a visita a campo permitiram concluir que em Curitiba esta lógica carrega uma singularidade, uma vez que na Capital ela se funde e se justifica, constituindo uma espécie de “reflexo e espelho”, em sintonia com a gestão municipal.

O processo de municipalização se desenvolve, então, a partir de uma lógica de divisão de responsabilidade na oferta do ensino fundamental. Tal lógica, como apontamos, se materializa nas ações unilaterais do Estado e de cunho essencialmente administrativo-financeiro, sem a participação dos segmentos sociais organizados e representações dos trabalhadores da educação. Em Curitiba, há o que poderíamos chamar de “unilateralidade consensual”, de racionalidade técnica, formulada pelo Executivo, uma vez que o modelo de municipalização advindo do Estado tem aqui referências de origem (TAVARES, 2004), sendo inclusive incorporado ao Plano Diretor da Cidade e mantendo a unilateralidade em relação aos segmentos sociais.

A lógica originária não se modifica, pois neste caso, as questões de cunho pedagógico e curricular da passagem da 4ª para a 5ª série nunca foram objetos de preocupação. A parceria técnico-administrativa, permeada pela conjuntura política local, indica uma ruptura no ensino fundamental, que lhe confere uma nova configuração, caracterizada por duas fases distintas em redes de ensino também distintas, para a mesma etapa de ensino. Materializa, assim, um modelo fragmentado que condiciona a elaboração de parcerias programáticas para dar conta da relação oferta/demanda, visando à terminalidade desta etapa de ensino e à elaboração de um programa técnico, georreferenciado, para a garantia do fluxo de alunos entre uma rede e outra. Assim, o modelo de georreferenciamento implantado na Capital é uma solução técnica, que gradualmente será estendida para o Estado.

A análise do principal programa colaborativo realizado entre Estado/Município, em Curitiba, mostrou-se decorrente da política educacional desenvolvida na década de 1990, marcada pela racionalização econômica, pelos programas educacionais definidos a partir dos

acordos com os organismos internacionais. Nesse sentido, a ênfase se deu nos processos de modernização da gestão e programas voltados à eficiência e eficácia, tendo como pano de fundo a centralidade na qualidade do ensino. Os programas desenvolvidos nos municípios foram permeados pelo economicismo, objetivados em programas como a Adequação Idade-Série (correção de fluxo) e implantação dos Ciclos de Aprendizagem, que, mesmo considerando a argumentação pedagógica e justificativa progressistas de democratização do ensino, foram medidas que recompuseram a relação oferta/demanda no ensino fundamental.

A pesquisa revela que embora haja problemas de fluxo a questão do acesso à escola ainda implica expansão da capacidade instalada. O desmonte promovido na educação do Estado do Paraná gerou um quadro educacional preocupante no município de Curitiba, marcado pela precarização crescente da oferta do ensino fundamental, que obrigou, então, Estado e Município, no final da década de 1990, a definirem novas parcerias para a garantia da oferta desta etapa de ensino, por meio do “Plano de Emergência para Atendimento da Demanda”. Os dados indicam que precarização da oferta se aprofundou de tal maneira que as alternativas desenvolvidas em 1998, como a implantação do turno intermediário e o transporte escolar, ainda são recorrentes no município.

No contexto da municipalização das escolas estaduais, identifica-se que ela mesma cumpre uma dupla função: a de fundamentar o modelo, cumprindo as orientações advindas da administração estadual e acomodar a demanda de 1ª a 4ª série na rede municipal. Este processo contribuiu para uma redistribuição das matrículas do ensino fundamental nas redes estadual e municipal, sendo vantajoso para ambas.

É possível afirmar que mesmo com a ruptura política entre Estado/Município que compreende o período estudado (1998-2006), a lógica e o modelo de municipalização não foram alterados. A atual conjuntura política no município revela a necessária convivência entre dois grupos políticos historicamente rivais (PMDB e PSDB). Em que pese esta rivalidade e os projetos partidários distintos, a defesa da municipalização das séries iniciais e a estadualização das séries finais, bem como a lógica da racionalidade administrativa que a fundamenta, se constituem num ponto em comum. Portanto, a interrupção da municipalização se dá pela atual conjuntura política e das pressões da sociedade civil organizada, contrárias ao processo, e não pela negação do modelo.

Constatou-se que o aprofundamento da municipalização das séries iniciais no município apresenta contraditoriamente os elementos para a sua negação: fragmenta o ensino fundamental em duas fases distintas ao mesmo tempo em que revela a face de duas redes de ensino desarticuladas entre si, que buscam de forma isolada e unilateral *forjar uma nova*

*unidade para esta etapa de ensino.* Assim, a rede municipal retira a obrigatoriedade da ação das equipes multidisciplinares no processo de reprovação dos alunos (o que diminui a pressão para a aprovação dos alunos matriculados na segunda fase do ciclo de aprendizagem do município) e modifica os mecanismos avaliativos, buscando a partir dos instrumentos de avaliação de desempenho dos seus alunos uma aproximação aos critérios estabelecidos pela estrutura pedagógica de 5ª a 8ª série. A rede estadual, por sua vez, institui na 5ª série as salas de apoio, na perspectiva de retomar teórica e metodologicamente os conteúdos fundantes da 1ª a 4ª série. Tais alternativas, embora circunscritas em cada rede de ensino, se constituem em avanços no movimento de negação/superação desta fragmentação, embora estejam condicionadas (não só, mas principalmente) pelas mediações sociais, políticas e econômicas da conjuntura local.

Importa destacar que outros elementos se agregam nesse processo de negação/superação do modelo de municipalização, dentre eles destacamos a forte pressão da comunidade escolar e especialmente dos pais, quanto à qualidade do ensino (neste caso diretamente relacionado ao quanto seus filhos efetivamente aprenderam para acompanhar a série seguinte) e à passagem de uma rede para outra. Nesse aspecto, há dois movimentos distintos que fazem parte da mesma realidade, por um lado, percebe-se a luta dos pais pela manutenção da matrícula de 5ª/8ª série na escola mais próxima de sua residência, por outro lado, os pais que reivindicam o direito de escolha da escola em que o filho irá estudar. Considerando o atual quadro de precarização da oferta que se evidencia no município, esta é, sem dúvida, uma questão difícil de ser equacionada. Isto exigirá minimamente a retomada do debate sobre a relação Estado/Município e o modelo municipalização/estadualização constituído no Paraná.

Outro elemento que se coloca no contexto contradição/negação/superação que já apontamos é a recente implementação do Conselho Municipal de Educação, que se, por um lado, corrobora e sustenta a tese da autonomia, descentralização e da formação do Sistema Municipal de Ensino, por outro lado, pode cumprir um papel importante na articulação entre as redes de ensino, na perspectiva de construir uma unidade na diversidade, indicando uma idéia de sistema, para além do local.

Nesse aspecto, vale ressaltar a importância do debate sobre a Lei de Sistema de Ensino do Paraná, uma vez que o modelo de municipalização não é uma prerrogativa do Município de Curitiba, portanto as ações em parceria no âmbito do município serão sempre parciais e localizadas. O debate democrático, com a participação efetiva da comunidade educacional, sobre a Lei de Sistema no Paraná, poderá se constituir em elemento inovador para

negação/superação deste modelo fragmentado, particularizado e concorrente da oferta do ensino fundamental.

O modelo de distribuição da oferta do ensino fundamental, com a municipalização de 1ª a 4ª série e estadualização da 5ª a 8ª série, requer a construção de políticas educacionais articuladoras na passagem da 4ª para a 5ª série, para além do aspecto racional-técnico-administrativo, uma vez que já se visualiza a materialização de dois “sistemas de ensino”, duas estruturas distintas e localizadas (municipal e estadual) que poderão impactar negativamente, tanto nos indicadores educacionais quanto na garantia da terminalidade desta etapa de ensino. Nesse sentido, valeria aprofundar os estudos neste campo, buscando, a partir dos dados preliminares que indicam as escolas que ofertam ainda a 1ª/8ª apresentam melhores indicadores do que aquelas que ofertam apenas as séries finais do ensino fundamental, uma análise mais detalhada sobre o impacto pedagógico-curricular do modelo de municipalização/estadualização construído no Paraná.

Por fim, importa destacar que as políticas sociais de modo geral, e em especial as educacionais, quando tratadas no campo da racionalidade administrativa, “ resulta[m] um modo de tomada de decisão política que impede uma tematização sistemática da relação social e do caráter de classe específico das diferentes estratégias administrativas. (...)” (HIRSCH, p.102 apud POULANTZAS, 1977). Por isso a importância em “tematizar” as questões educacionais, retirando-as do campo do discurso competente da organização e funcionalidade, para situá-las (recolocá-las) no campo das contradições, da reflexão teórica-prática, na perspectiva de superação do que se coloca como pronto e acabado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui de Brito Álvares (2000). **Descentralização e Reforma de Estado: a Federação Brasileira na Encruzilhada**. Revista Economia e Sociedade. Campinas. Junho/ pp 127 - 152.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares (2005). **Recentralizando a Federação?** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, Vol. 24, pp. 29-40, Junho.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de (s/d). **Federalismo e Direito à Educação No Brasil: Entre a Autonomia e a Igualdade de Oportunidades**. ANPED, Estado e Política Educacional n.5(s/d) .USP GT: Estado e Política Educacional/n.º 05. Agência Financiadora: CAPES Políticas Sociais no Brasil: descentralização num estado federativo. Disponível em <http://www.anped.org.br/>. Acesso setembro/2007).

ARCO - VERDE, Yvelise Freitas (2003). **Os Ciclos de Aprendizagem e as Diretrizes da Secretaria Estadual de Educação**. apud CURITIBA, Câmara Municipal de (2004) . Seminário: Educação e Políticas Educacionais - Ciclos de Aprendizagem e a Qualidade da Escola Pública. Coletivo do Vereador Nilton Brandão

ARRETCHE, Marta T. S.(1999). **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, RJ, v. 14, n. 40, p.111-141, junh.

ARZUA, Ivo (2006). apud COSTA, Vidal A.A. **Boletim Casa Romário Martins: Memória da Rede Municipal de Ensino de Curitiba 1963 - 1982**. Curitiba. Fundação Cultural de Curitiba. 2007.

BARBOSA, Aparecida Reis Barbosa (2002). **Casas de Passagem para Crianças e Adolescentes em Situação de Risco: Pressupostos, Práticas Cotidianas e Função Social**. Monografia. UFPR. Curitiba.

BATISTA, Paulo Nogueira. (1994). **Consenso de Whashington: a Visão Neoliberal dos problemas Latino-americanos**. São Paulo.

BENJAMIN, César... [et.al.] (1998). **Opção Brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto Ed. Ltda.,

BORDIEU, Pierre (2004). **O Poder Simbólico**. Tradução Fernando Tomaz, 7. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BORÓN, Atílio , 1995. **A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal**. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

BUENO, Eduardo (2005). **Brasil: Uma História - A Incrível Saga de um País**. Editora ática, 1. ed. . São Paulo/SP.

BUENO, Francisco da Silveira (1996). **Minidicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: FTD S.A.

BRASIL, (1988). **Constituição Federal**. Brasília – DF.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. (1961). **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 4024/61)**. Brasília - DF.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. (1971). **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 5692)**. Brasília - DF.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. (1996). **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96)**. Brasília - DF.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. (1996). **FUNDEF - Lei 9424/96**. Brasília - DF.

CÁCERES, Florisval (1993). **História do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Moderna.

CAMARGO, Aspásia (2000). **Federalismo e Identidade Nacional**. Apud, Ignacy Sachs (org) Brasil: um século de transformações. São Paulo. Cia das Letras, pp 306 - 347

CHAUÍ, Marilena (1997). **Cultura e Democracia: O discurso Competente e Outras Falas**. 7. Ed. São Paulo: Cortez.

CORRALO, Giovani (2006). **Autonomia Municipal como um Direito Fundamental na Constituição Brasileira**. Curitiba, 2006. Tese de doutorado em direito. UFPR. Curitiba, 2006.  
CARVALHO, Nuno Vieira (2006). **Cultura Urbana e Globalização**. Biblioteca on-line de Ciências da Comunicação. 2006. Disponível em: [www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt).

CASASSUS, Juan. (20010). **A reforma Educacional na América latina no Contexto da Globalização** . Cadernos de Pesquisa. n.114. p.7-27. Novembro.

CASTRO, Jorge Abrahão e MENEZES, Raul Miranda. **Avanços e Limites Na Gestão da Política Federal De Ensino Fundamental nos Anos 1990**. Texto para discussão no 947. Brasília, abril de 2003. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) Governo Federal, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

COSTA, Vidal A.A. (2007). **Boletim Casa Romário Martins: Memória da Rede Municipal de Ensino de Curitiba 1963 - 1982**. Curitiba. Fundação Cultural de Curitiba.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de (1975). **Departamento do Bem Estar Social. A implantação do ensino de 1º grau – I. Aspectos evolutivos, problemas prioritários**. Curitiba.

CURITIBA, SEED/SME, 1998. **Rede Pública de Ensino: Plano de Emergência para Atendimento da Demanda Escolar**. Curitiba,1998.

CURITIBA, SEED/SME, (2000). **Análise e Proposições para Atendimento da Demanda Escolar**. Curitiba.

CURITIBA, Secretaria Municipal de Educação (2002). **Diretrizes Curriculares**. Curitiba, 2002/2003.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de (1981). **Proposta de atuação em áreas faveladas do Município de Curitiba**. Curitiba.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de (1981). **Proposta de atuação em áreas faveladas do Município de Curitiba**. Curitiba.

DAVIES, Nicholas. (2006). **A Política de fundos no Financiamento da Educação: Fundeb: Solução ou remendo para o financiamento da educação básica**. Apud GOUVEIA. A.B; SOUZA. A. R. e TAVARES. T.M. (org). Editora UFPR: Curitiba: PR Pág. 43-68

DOLHNIKOFF, Mirian.(2005) **O pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil**. 2005, editora Globo. ( [http:// www. Revista época.globo.com.br](http://www.Revistaépoca.globo.com.br) acessado em setembro/2007)  
DOURADO, L.F. (2000). **O Público e o Privado na Agenda Educacional Brasileira**. apud: FERREIRA, N.S. C; AGUIAR,M.A.(orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez

\_\_\_\_\_.(2006). **Financiamento da Educação no Brasil; aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores.** Apud GOUVEIA. A.B; SOUZA. A. R. e TAVARES. T.M. (org). Editora UFPR: Curitiba: PR, pág. 27-38

ENGELS, Friedrich (1991). **A Origem da Família da Propriedade Privada e do Estado.** 12 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

EVANGELISTA, Olinda & SCHMIDT, Maria Auxiliadora (1992). **Relação Estado/Município no Paraná: construção ou desconstrução da escola pública de qualidade.** Apud Estado e Educação, SP., Papirus: Cedes: São Paulo: Ande: Anped. p.279 - 297 (coletânea C.B.E.)

FAORO, Raymundo (2004). **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 16 ed. São Paulo: Globo.

FERNANDES, Florestan. (1976). **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1976.

FIORI, José Luiz. (1995). **Neoliberalismo e Políticas públicas - Os moedeiros falsos.** Petrópolis, RJ. Vozes..

\_\_\_\_\_. (1996). **O Novo Papel de Estado frente à Globalização.** Apud, FIORI, José Luiz. Os moedeiros falsos. Petrópolis, RJ. Vozes, 1997. p.226 - 239.

FRIGOTTO, Gaudêncio (1996). **Educação e a Crise do Capitalismo real.** São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_. **Contexto Sócio – político brasileiro e a educação nas décadas de 70/90.** Revista Contexto & Educação. Ijuí, nº24.

FONSECA, Marília Fonseca (2002). **As políticas de financiamento geradas pelos organismos internacionais para a educação na América Latina** (mesa redonda) 4º CONED (4º Congresso Nacional de Educação) - 23 a 26 de abril.

FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUÍTA E UNIVERSAL. **Relatório da V Sessão Plenária.** Foz do Iguaçu, 1991 (mimeo.).

FUNDEPAR (2003): **Relação de Estabelecimentos de Ensino Municipalizados em Curitiba até 2003.** SEED. Curitiba, Paraná 2003.

GADOTTI, Moacir. (2000). **Os Compromissos de Jomtien Estado e Sociedade Civil** – Texto-roteiro preparado para uma exposição oral no I Seminário Nacional sobre Educação para Todos – Avaliação EFA-2000, em Brasília, nos dias 10 e 11 de junho de 1999 e organizado pelo MEC/INEP

GASPARI, Elio. 2006. **Enfim, chegou a CPI da Privataria**. São Paulo: Folha de S. Paulo. 18/01/2006.

GENTILI, Pablo.(1995). **Adeus á Escola Pública: A desordem Neoliberal, a Violência do mercado e o destino da Educação das Maiorias**. In GENTILI, Pablo (org.). *Pedagogia da Exclusão*. 2. ed.. Petrópolis: Vozes.

\_\_\_\_\_ (1996) . **Mentiras que parecem verdades: Argumentos neoliberais sobre a crise educacional. A construção de “Verdades”**. In: Neoliberalismo e Educação, Revista AEC Brasília, DF. N.º 100, p. 75-98.

GONÇALVES, Maria Dativa Salles. (1994) **Autonomia da Escola e Neoliberalismo: Estado e Escola Pública**. São Paulo. Tese (Doutorado em Educação) Pontifícia Universidade Católica - PUC.

GOUVEIA, Andréa Barbosa . *et al*, (2002). **Implantação e Impactos do FUNDEF no Estado do Paraná**: Relatório Final do Estado. Disponível no site [http:// www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) (acessado em setembro 2007).

\_\_\_\_\_ e SOUZA, Ângelo Ricardo (org). **O Financiamento da educação e o FUNDEF no Paraná**. Curitiba. UFPR, 2001.BUENO,1996,p.548

GRÜMM, Cristiane Aparecida Fontana (2001). **Entre e técnica e o marketing: a projeção do homem público**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR.

HIDALGO, Ângela Maria e SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli (org.). (2001). **Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90**. Londrina: Ed. UEL.

HIRSCH, Joachim. (1977). **Observações Teóricas sobre o Estado Burguês e sua Crise**. apud POULANTZAS, Nicos. *O Estado em crise*.Tradução Maria Laura Viveiros.. Rio de Janeiro: Graaal Edições.

IANNI. O. (1996). **A política mudou de lugar**. In. DOWBOR, Ladislau . *Desafios da Globalização* p. 17-27.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (1996). **Avaliação do Impacto da Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Paraná**. Curitiba.

IPPUC, (1990) **Revista Memória da Curitiba Urbana, vol.3**, Curitiba: IPPUC, 1990.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lurdes (1999) - **Política Econômica, Governabilidade e Regime Federalista**. Trabalho apresentado no GT. Política e Economia. XXII Encontro Anual da ANPOCS. 27-31 de Outubro, Caxambu. MG (disponível no site <http://bibliotecavirtual.Clacso.org> - acessado em setembro 2007

LEHER, Roberto (2002). **Tempo, Autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósitos dos “novos” movimentos sociais na educação**.pp.145 - 146. org. GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio. A Cidadania Negada. 3. ed.. São Paulo: Cortez Editora.

LOCCO , Leila de Almeida & ZABOT, Nircélio. (s/d). **Política de Municipalização de ensino de 1º grau no Paraná**. Curitiba s/d.

MAGALHÃES FILHO, Francisco de Borja Baptista de (1999). **Da Construção Desmanche: Análise de Projeto de Desenvolvimento Paranaense**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP.

MARINE, Caio. (2003). **Aspectos Contemporâneos do Debate da Administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. professor e consultor do Núcleo de administração pública fundação Dom Cabral/Brasília – DF.

MARX, K. E ENGELS. (2006). **A Ideologia Alemã: Feuerbach - A oposição entre as concepções Materialista e Idealista**. São Paulo: Martin Claret.

MARX, Karl. (1983) **Contribuição à Crítica da Economia Política**. SP: Martins Fontes,. p.218- 231 [O método da Economia Política].

MEC. Ministério da Educação e Cultura (1993). **Plano Decenal de Educação. Secretaria de Educação e Fundamental**. Esplanada dos Ministérios. Brasília - DF.

MEC. FUNDEF. **Manual de Orientação**. Brasília. DF, 2004.

MOURA, Rosa. (2005). **Curitiba e Portland: ingredientes comuns, resultados distintos**. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba. Iparde. n. 109. Livro resenhado: IRAZÁBAL, Clara. City making and urban governance in the Americas. Curitiba and Portland. Aldershot, Ashgate Pub., 2005, 335 p. ISBN 0-7546-4253-4. [imagem: Portland, Estados Unidos].

OLIVEIRA, Francisco, (1987). **A Economia Brasileira: Crítica á razão dualista**. 5. ed. Editora. Rio de Janeiro: Vozes.

\_\_\_\_\_, (2002). **Adeus ás Oligarquias?** Revista Teoria e Debate, n.º 52. Dezembro.

OLIVEIRA, Romualdo Portela (org).(1998). **Política Educacional: Impasses e Alternativas**. 2. ed.. São Paulo: Cortez.

PARANÁ. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (2001). **Dez anos de Educação no Paraná**. Curitiba. SEED - PR, 2001.

PARANÁ, **Lei n. 13.226**. Assembléia Legislativa do Paraná. 08/03/2001

PARANÁ, O Estado do (1978). **Sistema Estadual de Planejamento**. Curitiba, PR.

PANSARDI, M. V. **Uma Introdução ao Tema da Sociedade Civil Global: Uma abordagem Gramsciana**. Disponível em: <http://www.utp.br> (acessado em setembro/2007).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser.(1998). **A Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo, Ed. 34, Brasília, CNAP.

\_\_\_\_\_. (1997). **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília - DF .

PERONI, Vera. (2003). **Política Educacional e o papel do estado – no Brasil dos anos de 1990**. São Paulo: Xamã.

POULANTZAS, Nicos. (1977) **O Estado em Crise**. Tradução Maria Laura Viveiros. Rio de Janeiro: Graal.

RABAT, Marcio Nuno. (2002) **A federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF. (disponível no site <http://www.camara.gov.br>).

REVISTA VEJA. (2002) - **Os Números da Pobreza no Brasil** (dados IPEA, FGV e IBGE). (disponível em <http://www.andi.org.br/números>.) publicada em 23 de Janeiro.

SANFELICE, José Luiz (2003). **Estado e Política Educacional**. Apud LOMBARDI, José Claudinei. Temas de pesquisa em educação . Campinas, autores associados; HISTEDB; Caçador : UnC.

SAVIANE, Dermeval. (1999). **Sistema de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos municípios**. Educação & Sociedade, ano XX, n.º 69, Dezembro.

SANTOS, Jussara Maria Tavares Puglielli. (2001). **A Municipalização do ensino no Estado do Paraná: História, Herança e Desafio**. Apud GOUVEIA, Andréia Barbosa e SOUZA, Ângelo Ricardo (org). O Financiamento da educação e o FUNDEF no Paraná. Curitiba. UFPR.

\_\_\_\_\_ (s/d). A Direção dada às Ações Governamentais para o Ensino Fundamental no Paraná, de 1983-1994, diante do Quadro de Crescente Precarização das Condições de Financiamento Público. Texto disponível no site <http://anped.org.br> - acessado em outubro/2007)

\_\_\_\_\_ (1998). **As Políticas Governamentais para o Ensino Fundamental no Estado do Paraná diante dos Preceitos da Constituição**. Tese de Doutorado – USP.

\_\_\_\_\_. (2003). **O processo de municipalização no Estado do Paraná**. Educar, Curitiba, n. 22, p. 257-279. 2003. Editora UFPR

SANTOS, Milton. (2005). **Por uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 12. ed. Rio de Janeiro: Record.

SCHMIDT, Maria Auxiliadora. (1996) **Histórias do Cotidiano Paranaense**. Curitiba: Letraativa,

SEC/DPG, (1979) - **Municipalização Gradativa e Completa**. Secretaria de Educação e Cultura do Paraná: Departamento do 1º Grau/ Coordenação Técnica do Ensino.

SEC/DEPG, s/d. **O Ensino Municipal**. Secretaria de Educação e Cultura do Paraná: Departamento do 1º Grau/ Comissão de Relação com os Municípios.

SME. CURITIBA, Secretaria Municipal de Educação de Curitiba (2003). **Matrículas Georeferenciadas - Relatório do Trabalho 2002**.

SEED/ PROMUNICÍPIO (1978). **Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Fundamental**. Comissão de relação com os Municípios.

SETH, J.D. (1989). **A Crise Econômica global e seu Impacto na Educação: uma perspectiva do “Sul”** . Apud VERHIHE, R. (org.) Educação Crise e Mudança. Sociedade Brasileira de Economia. São Paulo: SP.

SILVA, Francisco de Assis.(1992) **História do Brasil: Colônia, Império, República**. 1. ed. São Paulo: Moderna.

SILVA, Luiz César K.(2003). **Educação e Manipulação Política: as imagens do Livro Didático Lições Curitibanas na construção do Mito Urbano**- dissertação em Engenharia de Produção, temática: mídia e conhecimento ênfase em tecnologia educacional. Universidade Federal de Santa Catarina / UFSC. (disponível no site: [http:// www.cfh.ufsc.br](http://www.cfh.ufsc.br) acessado em outubro/2007.

SILVA, Maria Aparecida.(2006). **Análise da Implantação da Escola organizada em Ciclos de Aprendizagem da Rede Municipal de Curitiba: 1997 - 2004**. Dissertação: Mestrado em Educação - UFPR.

SOUZA, Ângelo Ricardo. (2006). **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. Tese de doutorado em educação : História, Política e sociedade. São Paulo: PUC-SP

SOUZA, Donaldo Bello & FARIA, Lia Ciomar Macedo. (2004). **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96**. Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez.

SOUZA, Nelson Rosário. (2001). **Planejamento Urbano Em Curitiba: Saber Técnico, Classificação dos Cidadãos e Partilha da Cidade**. Revista de sociologia e política; n. 16 – junho.

TAVARES, Tais Moura (2003). **Gestão Municipal de Educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões.** Educar, Curitiba, n. 22, p. 241-256, 2003. Editora UFPR

\_\_\_\_\_ (2004). **Gestão Pública do Sistema de Ensino do Paraná (1995-2002).** Tese de doutorado em educação e Currículo. São Paulo: PUC - SP.

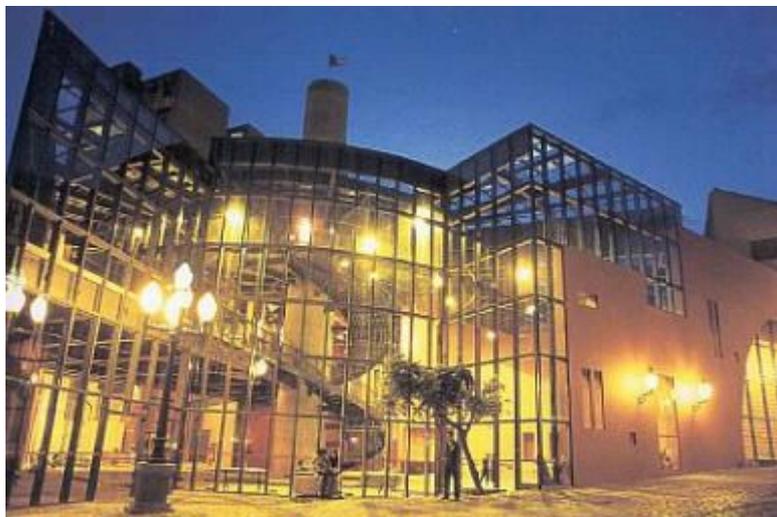
WIKIPÉDIA – **Enciclopédia Livre.** Endereço eletrônico: [www. Wikipedia.org](http://www.Wikipedia.org). Acessado em setembro/2007.

## ANEXOS

1. ÔNIBUS BIARTICULADO E ESTAÇÃO TUBO
2. ÍCONES URBANOS: MEMORIAL DE CURITIBA , ÓPERA DE ARAME, JARDIM BOTÂNICO, RUA 24 HORAS, TUBO DO BIARTICULADO
3. FAROL DO SABER
4. MAPA DA EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA CURITIBA 1830 A 1997
5. ÁREAS CRÍTICAS COM DÉFICIT DE VAGAS
6. POPULAÇÃO DAS ÁREAS CRÍTICAS DE ATENDIMENTO ESCOLAR EM CURITIBA EM 1996 E ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO DE 7 A 14 ANOS NO PERÍODO DE 1997 A 2000
7. UNIDADES HABITACIONAIS IMPLANTADAS PELA COHAB NO PERÍODO
8. MODELO DE FLUXO ESCOLAR EXISTENTE - FLUXO ESCOLAR PROPOSTO
9. PLANO DE OBRAS - ESCOLAS MUNICIPAIS
10. PLANO DE OBRAS : ESCOLAS DE OBRAS : ESCOLAS ESTADUAIS
11. SAEB 1995-2005
12. IBEB - CURITIBA

**ANEXO 1 : ÔNIBUS BIARTICULADO E ESTAÇÃO TUBO**

**ANEXO 2: ÍCONES URBANOS: MEMORIAL DE CURITIBA , ÓPERA DE ARAME,  
JARDIM BOTÂNICO, RUA 24 HORAS, TUBO DO BIARTICULADO.**



Memorial de Curitiba.



Opera de Arame.



Jardim Botânico.



Rua 24 Horas.



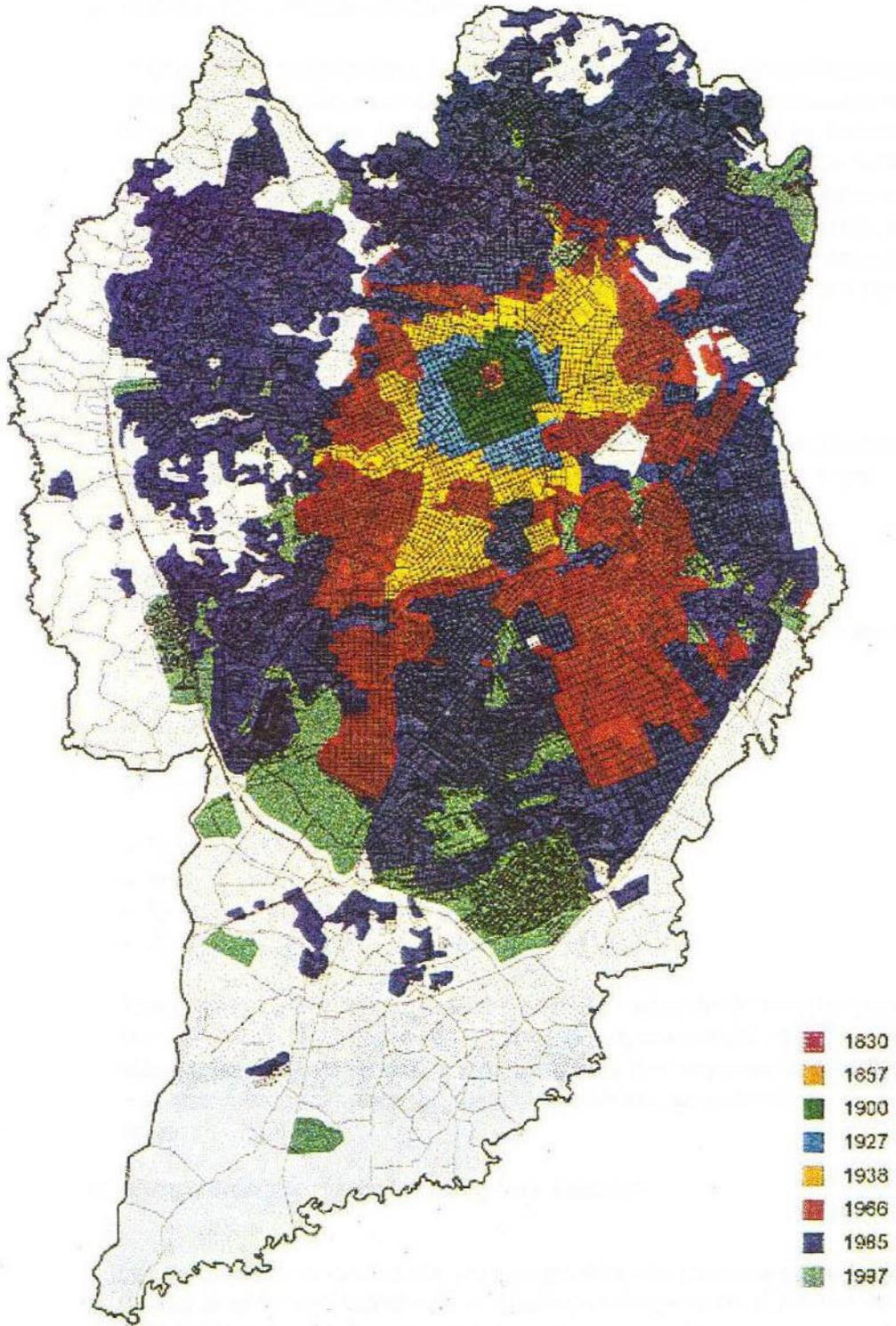
Tubo do Biarticulado.

**ANEXO 3: FAROL DO SABER**

Farol do Saber.

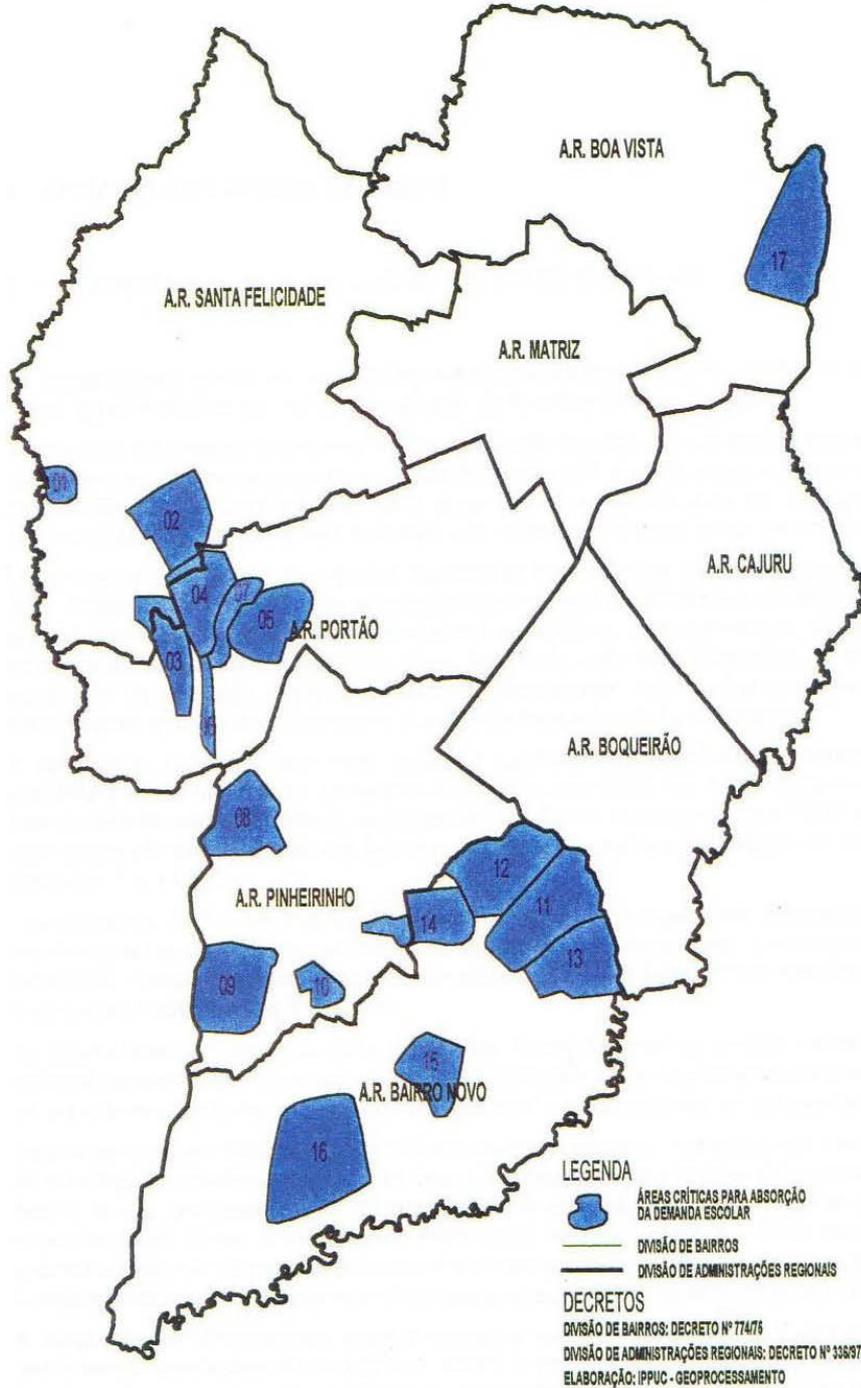
**ANEXO 4: MAPA DA EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA CURITIBA 1830  
A 1997**

MAPA DA EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA  
CURITIBA 1830 A 1997



### ANEXO 5: ÁREAS CRÍTICAS COM DÉFICIT DE VAGAS

#### ÁREAS CRÍTICAS PARA ABSORÇÃO DA DEMANDA ESCOLAR



**ANEXO 6: TABELA CRESCIMENTO POPULACIONAL POR BAIRRO CURITIBA**

**População das áreas críticas de atendimento escolar em Curitiba em 1996 e estimativa da população de 7 a 14 anos no período de 1997 a 2000**

População das áreas críticas de atendimento escolar em Curitiba em 1996 e estimativa da população de 7 a 14 anos no período de 1997 a 2000.

Área Crítica	População existente 1996					Taxas de crescimento			**Estimativa da População 1997-2000							
	Pop. 1996	Estimativa Pop. 7 a 14 anos				Crescimento do Bairro 1991-1996			1997		1998		1999		2000	
		5 a 9 anos	7 a 9 anos	10 a 14 anos	7 a 14 anos	1991	1996	Crescimento	Total	7 a 14 anos	Total	7 a 14 anos	Total	7 a 14 anos	Total	7 a 14 anos
01 - Vila São José	1.570	182 (11,6)*	109 (0,6)*	174 (11,9)*	283 (18,03)*	2.741	3.151	2,83	1.614	291	1.660	299	1.707	308	1.755	316
02 - Vila Sandra	22.039	2.393 (10,86)*	1.436 (0,6)*	2.074 (9,41)*	4.467 (20,27)*	16.935	20.134	4,02	22.925	4.647	23.846	4.834	24.805	5.028	25.802	5.230
03 - C. H. Diadema	17.960	2.198 (12,22)*	1.319 (0,6)*	2.088 (11,66)*	3.417 (18,99)*	116.001	150.985	5,41	18.963	3.601	19.988	3.796	21.070	4.001	22.210	4.218
04 - C. H. Itaipua	20.982	2.279 (10,86)*	1.367 (0,6)*	1.974 (9,41)*	4.253 (20,27)*	16.935	20.134	4,02	21.825	4.424	22.703	4.602	23.616	4.787	24.585	4.979
05 - Fazendinha	25.048	2.830 (11,3)*	1.698 (0,6)*	2.705 (10,8)*	4.403 (17,58)*	23.395	25.364	1,63	25.456	4.475	25.871	4.548	26.293	4.622	26.721	4.688
06 - Promorar	14.100	1.723 (12,22)*	1.034 (0,6)*	1.644 (11,66)*	2.678 (18,99)*	116.001	150.985	5,41	14.863	2.822	15.667	2.975	16.514	3.136	17.408	3.306
07 - Vila Santa Helena	4.027	492 (12,22)*	295 (0,6)*	470 (11,66)*	785 (18,99)*	116.001	150.985	5,41	4.245	808	4.475	850	4.717	896	4.972	944
08 - Vila Verde	7.290	897 (12,3)*	538 (0,6)*	1.435 (12,3)*	1.973 (27,06)*	8.168	19.469	24,12	9.048	2.448	11.231	3.039	13.940	3.772	17.302	4.682
09 - Moradias Ordem	10.192	1.534 (12,3)*	752 (0,6)*	1.534 (12,3)*	2.286 (22,43)*	8.168	19.469	24,12	12.650	2.837	15.701	3.522	14.489	4.371	24.189	5.426
10 - Vila Pompéia	3.531	434 (12,3)*	260 (0,6)*	694 (12,3)*	954 (27,02)*	8.168	19.469	24,12	4.383	1.184	5.440	1.470	6.752	1.824	8.380	2.264
11 - Bairro Novo	27.565	3.355 (12,17)*	2.013 (0,6)*	3.200 (11,61)*	5.213 (18,91)*	52.498	89.034	11,14	30.636	5.793	34.049	6.439	37.842	7.156	42.057	7.953
12 - Sítio Cercado	24.183	2.941 (12,17)*	1.764 (0,6)*	2.805 (11,61)*	4.589 (18,91)*	52.498	89.034	11,14	24.491	4.631	27.219	5.147	30.251	5.720	33.621	6.358
13 - Vila Osternack	259	32 (12,17)*	19 (0,6)*	30 (11,61)*	49 (18,91)*	52.498	89.034	11,14	288	54	320	60	356	67	395	2.090
14 - Tatuquara	5.534	681 (12,3)*	408 (0,6)*	681 (12,3)*	1.495 (27,02)*	8.168	19.469	24,12	6.869	1.858	8.526	2.304	10.582	2.859	13.134	3.549
15 - Umbará	4.892	570 (11,66)*	342 (0,6)*	518 (10,58)*	660 (17,58)*	6.202	12.003	14,12	5.583	981	6.371	1.120	7.271	1.278	8.297	1.459
16 - Campo Santana	1.790	238 (13,28)*	143 (0,6)*	170 (9,5)*	408 (22,79)*	2.651	5.847	17,14	2.087	478	2.456	580	2.877	657	3.370	768
17 - Bairro Alto	42.008	4.738 (11,28)*	2.843 (0,6)*	7.581 (10,55)*	10.424 (24,81)*	36.581	38.034	0,78	42.334	10.503	42.684	10.585	42.997	10.668	43.332	10.751
Total	232.978	27.516 (8,81)*	16.341 (5,29)*	29.787 (9,46)*	48.497 (14,75)*	643.609	822.800	7,87	248.269	51.833	268.185	56.150	286.077	61.151	317.511	68.990
Total do Município	1.476.253	130.140 (8,81)*	78.137 (5,29)*	139.720 (9,46)*	217.857 (14,75)*	1.315.035	1.476.253	2,34	1.510.793	222.842	1.546.146	228.056	1.582.326	233.393	1.619.352	238.854

Fonte: IBGE Contagem Populacional 1996.

(\*) Estrutura Etária da População do Bairro no Censo Demográfico de 1991.

\*\* Estimativas sujeitas a desvios em função do universo reduzido da população da área

## ANEXO 7: UNIDADES HABITACIONAIS IMPLANTADAS PELA COHAB NO PERÍODO

UNIDADES HABITACIONAIS IMPLANTADAS PELA COHAB NO PERÍODO DE 1996-97 E PREVISTAS PARA O PERÍODO DE 1998-2000.

CONJUNTOS HABITACIONAIS	1996-1997			1998-2000			TOTAL		
	UNIDADES	POPULAÇÃO *	Pop. 7 a 14 anos **	UNIDADES	POPULAÇÃO *	Pop. 7 a 14 anos **	UNIDADES	POPULAÇÃO *	Pop. 7 a 14 anos **
ÁREA 2 - Vila Sandra									
C.H. Zimbros	76	309	59						
ÁREA 3 - C. H. Diadema	8			1.160			76	309	59
Vilas de Ofício	14						1.168	4.742	901
C. H. Nicolau	13						14	57	11
Sub. Total	35	142	27	1.160	4.710	894	1.195	4.852	921
ÁREA 4 - C. H. Itatiaia									
C. H. Flamboyant				594	2.412	458	594	2.412	458
ÁREA 9 - Moradias da Ordem									
C. H. Santa Rita B	1.166						1.166	4.734	899
Santa Rita C	91						91	369	70
Vilas de Ofício	10						10	41	8
Santa Cecília				315			315	1.279	243
Monteiro Lobato				1.480			1.480	6.009	1.141
Santa Tereza				200			200	812	154
Evangélicos				712			712	2.891	549
Santana I				154			154	625	119
Santana II				155			155	629	120
Sub. Total	1.267	5.144	977	3.016	12.245	2.325	4.283	17.389	3.302
ÁREA 10 - Vila Pompéia									
C. H. Dalagassa				251			251	1.019	194
Sarot				125			125	508	96
Sub. Total				376	1.527	290	376	1.527	290
ÁREA 11 - Bairro Novo									
C. H. Sítio IX e X	1.994			340			2.334	9.476	1.799
Sítio XIV	20						20	81	15
Sub. Total	2.014	8.177	1.553	340	1.380	262	2.354	9.557	1.815
ÁREA 12 - Sítio Cercado									
C. H. São Lucas									
Sítio VI									
Lages	42						42	171	32
Marajó	24						24	97	19
Sub. Total	66	268	51				66	268	51
ÁREA 13 - Vila Ostermack									
C. H. Jandala I e II	640			642			1.282	5.205	988
Santa Maria				83			83	337	64
Sítio II e III	9						9	37	7
Sítio XIII	9						9	37	7
Sítio VII - São José				217			217	881	167
Vilas de Ofício	12						12	49	9
Sub. Total	670	2.720	517	942	3.825	726	1.612	6.545	1.243
ÁREA 14 - Tatuquara									
C. H. Maruplana				350	1.421	270	350	1.421	270
ÁREA 15 - Umbará									
C. H. Umbará				80	325	62	80	325	62
Total	4.128	16.760	3.183	6.858	27.843	5.287	10.986	44.603	8.470

Fonte: Cohab - Relatórios

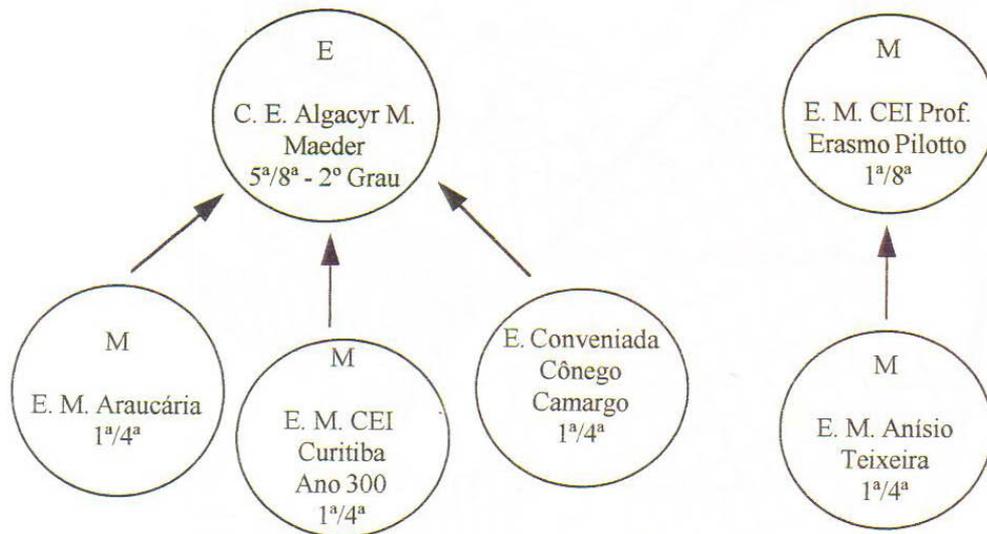
IBGE Censo Demográfico de 1991

\* Estimativa de população com base no número médio de habitantes por domicílio na região sul de Curitiba em 1991 (4,06)

\*\* Estimativa de população conforme estrutura etária da população da região sul de Curitiba em 1991 (18,99%)

**ANEXO 8: MODELO DE FLUXO ESCOLAR EXISTENTE - FLUXO ESCOLAR PROPOSTO**

*Fluxo Escolar Existente*

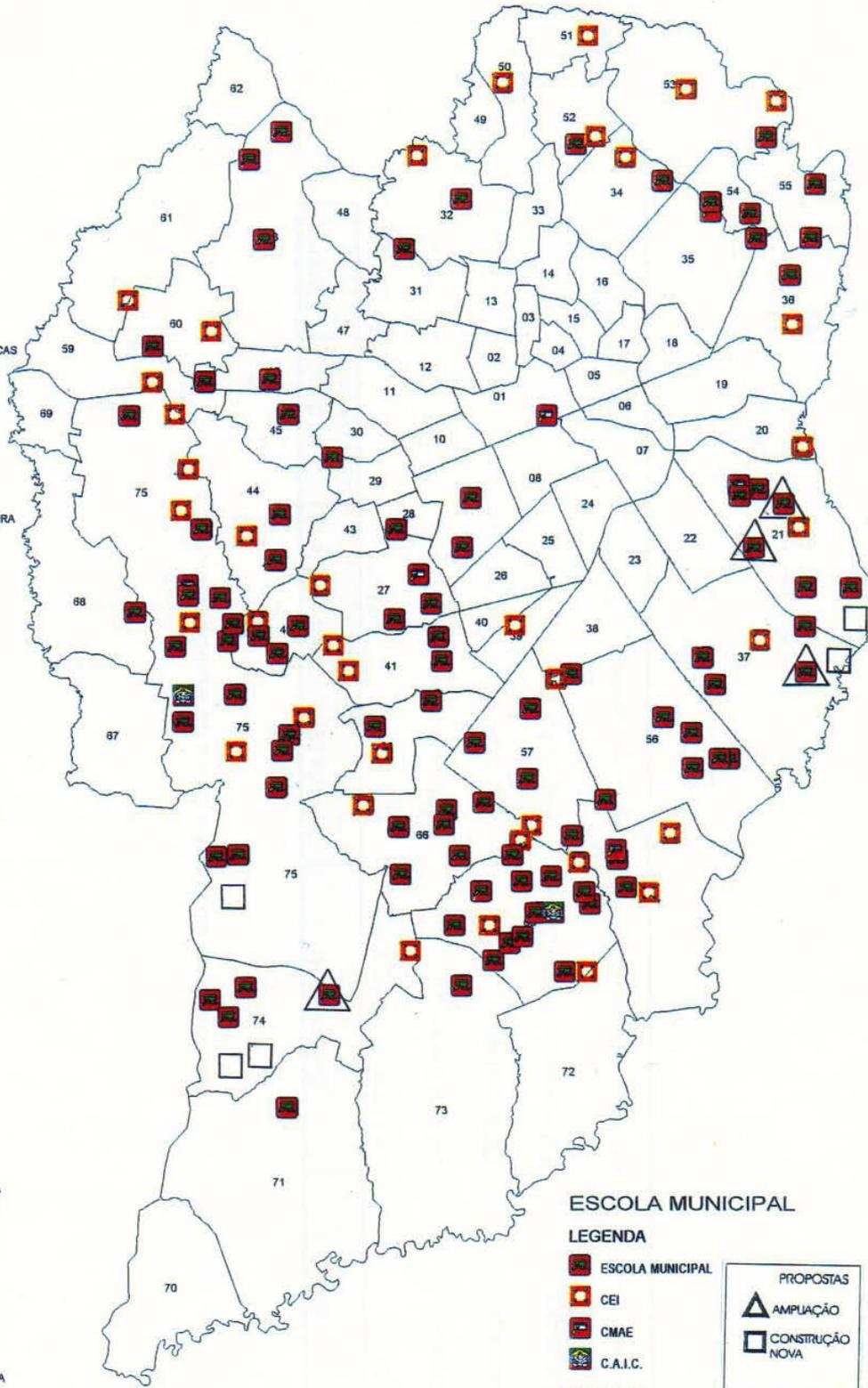


*Fluxo Escolar Proposto*



**ANEXO 9: PLANO DE OBRAS - ESCOLAS MUNICIPAIS**

- 02 - SÃO FRANCISCO
- 03 - CENTRO CÍVICO
- 04 - ALTO DA GLÓRIA
- 05 - ALTO DA RUA XV
- 06 - CRISTO REI
- 07 - JARDIM BOTÂNICO
- 08 - REBOUÇAS
- 09 - ÁGUA VERDE
- 10 - BATEL
- 11 - BIGORRILHO
- 12 - MERCÊS
- 13 - BOM RETIRO
- 14 - AHU
- 15 - JUVENÊ
- 16 - CABRAL
- 17 - HUGO LANGE
- 18 - JARDIM SOCIAL
- 19 - TARUMÃ
- 20 - CAPÃO DA IMBUIA
- 21 - CAJURU
- 22 - JARDIM DAS AMÉRICAS
- 23 - GUABIROTUBA
- 24 - PRADO VELHO
- 25 - PAROLIN
- 26 - GUAÍRA
- 27 - PORTÃO
- 28 - VILA IZABEL
- 29 - SEMINÁRIO
- 30 - CAMPINA DO SIQUEIRA
- 31 - VISTA ALEGRE
- 32 - PILARZINHO
- 33 - SÃO LOURENÇO
- 34 - BOA VISTA
- 35 - BACACHERI
- 36 - BAIRRO ALTO
- 37 - UBERABA
- 38 - HAUER
- 39 - FANNY
- 40 - LINDÓIA
- 41 - NOVO MUNDO
- 42 - FAZENDINHA
- 43 - SANTA QUITÉRIA
- 44 - CAMPO COMPRIDO
- 45 - MOSSUNGUÊ
- 46 - SANTO INÁCIO
- 47 - CASCATINHA
- 48 - SÃO JOÃO
- 49 - TABOÃO
- 50 - ABRANCHES
- 51 - CACHOEIRA
- 52 - BARREIRINHA
- 53 - SANTA CÂNDIDA
- 54 - TINGUI
- 55 - ATUBA
- 56 - BOQUEIRÃO
- 57 - XAXIM
- 58 - CAPÃO RASO
- 59 - ORLEANS
- 60 - SÃO BRAZ
- 61 - BUTIATUVINHA
- 62 - LAMENHA PEQUENA
- 63 - SANTA FELICIDADE
- 64 - ALTO BOQUEIRÃO
- 65 - SÍTIO CERCADO
- 66 - PINHEIRINHO
- 67 - SÃO MIGUEL
- 68 - AUGUSTA
- 69 - RIVIERA
- 70 - CAXIMBA
- 71 - CAMPO DE SANTANA
- 72 - GANCHINHO
- 73 - UMBARÁ
- 74 - TATUQUARA
- 75 - CIDADE INDUSTRIAL



**ESCOLA MUNICIPAL**

**LEGENDA**

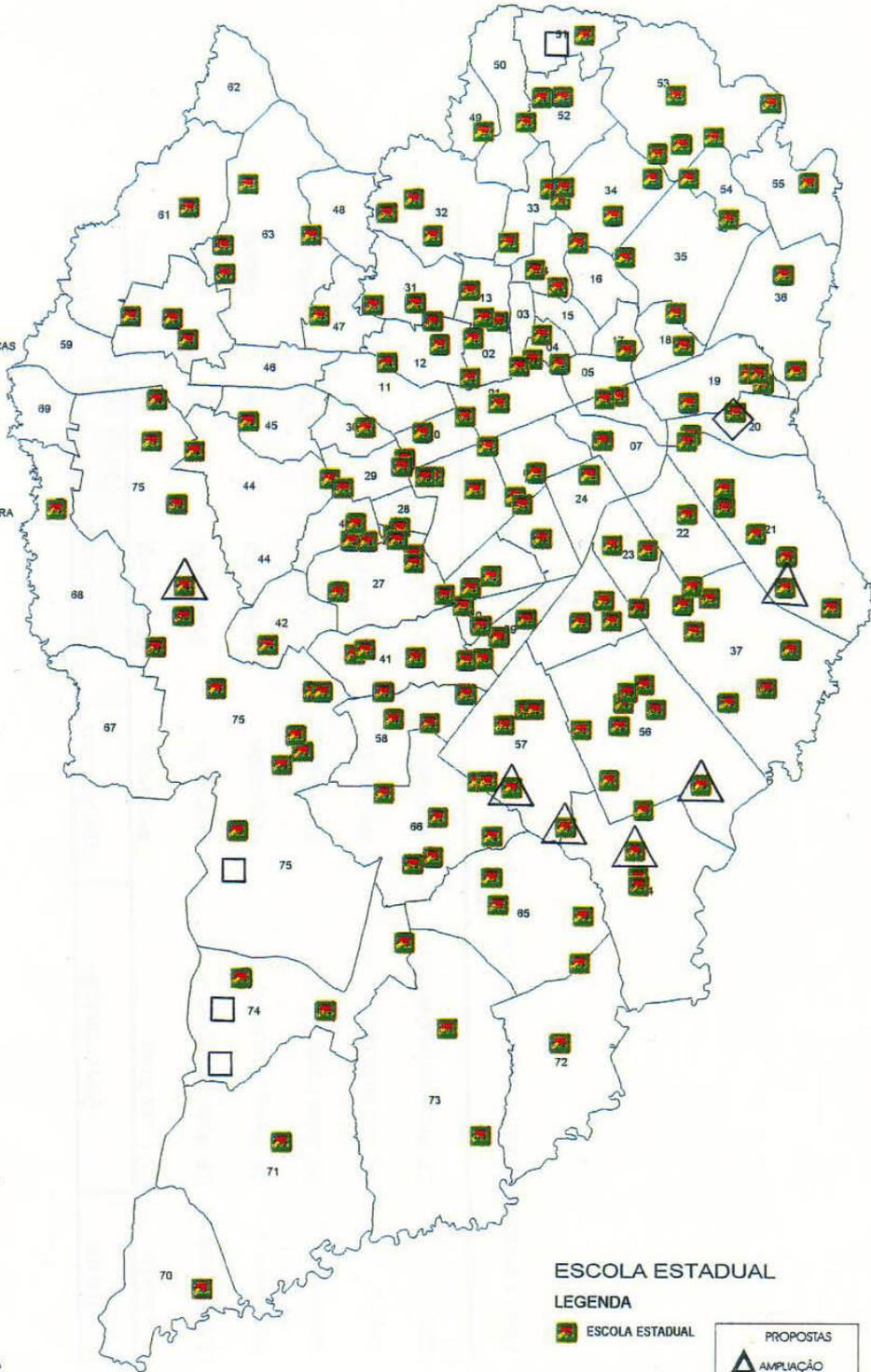
	ESCOLA MUNICIPAL	PROPOSTAS AMPLIAÇÃO CONSTRUÇÃO NOVA
	CEI	
	CMAE	
	C.A.I.C.	

FONTE: FUNDEPAR  
 DATA: JUNHO 2000  
 ESCALA: 1:150.000



**ANEXO 10: PLANO DE OBRAS : ESCOLAS DE OBRAS : ESCOLAS ESTADUAIS**

- 01 - CENTRO
- 02 - SÃO FRANCISCO
- 03 - CENTRO CÍVICO
- 04 - ALTO DA GLÓRIA
- 05 - ALTO DA RUA XV
- 06 - CRISTO REI
- 07 - JARDIM BOTÂNICO
- 08 - REBOUÇAS
- 09 - ÁGUA VERDE
- 10 - BATEL
- 11 - BIGORRILHO
- 12 - MERCÊS
- 13 - BOM RETIRO
- 14 - AHÚ
- 15 - JUVEVÊ
- 16 - CABRAL
- 17 - HUGO LANGE
- 18 - JARDIM SOCIAL
- 19 - TARUMÃ
- 20 - CAPÃO DA IMBUÍTA
- 21 - CAJURU
- 22 - JARDIM DAS AMÉRICAS
- 23 - GUABIROTUBA
- 24 - PRADO VELHO
- 25 - PAROLIN
- 26 - GUAÍRA
- 27 - PORTÃO
- 28 - VILA IZABEL
- 29 - SEMINÁRIO
- 30 - CAMPINA DO SIQUEIRA
- 31 - VISTA ALEGRE
- 32 - PILARZINHO
- 33 - SÃO LOURENÇO
- 34 - BOA VISTA
- 35 - BACACHERI
- 36 - BAIRRO ALTO
- 37 - UBERABA
- 38 - HAUER
- 39 - FANNY
- 40 - LINDÓIA
- 41 - NOVO MUNDO
- 42 - FAZENDINHA
- 43 - SANTA QUITÉRIA
- 44 - CAMPO COMPRIDO
- 45 - MOSSUNGUÊ
- 46 - SANTO INÁCIO
- 47 - CASCATINHA
- 48 - SÃO JOÃO
- 49 - TABOÃO
- 50 - ABRANCHES
- 51 - CACHOEIRA
- 52 - BARRERIRINHA
- 53 - SANTA CÂNDIDA
- 54 - TINGUI
- 55 - ATUBA
- 56 - BOQUEIRÃO
- 57 - XAÇM
- 58 - CAPÃO RASO
- 59 - ORLEANS
- 60 - SÃO BRAZ
- 61 - BUTIATUVINHA
- 62 - LAMENHA PEQUENA
- 63 - SANTA FELICIDADE
- 64 - ALTO BOQUEIRÃO
- 65 - SÍTIO CERCADO
- 66 - PINHEIRINHO
- 67 - SÃO MIGUEL
- 68 - AUGUSTA
- 69 - RIVIERA
- 70 - CAXIMBA
- 71 - CAMPO DE SANTANA
- 72 - GANCHINHO
- 73 - UMBARÁ
- 74 - TATUQUARA
- 75 - CIDADE INDUSTRIAL



**ESCOLA ESTADUAL**

**LEGENDA**

ESCOLA ESTADUAL

**PROPOSTAS**

- AMPLIAÇÃO
- CONSTRUÇÃO NOVA
- RECONSTRUÇÃO

FONTE: FUNDEPAR  
 DATA: JUNHO 2000  
 ESCALA: 1:150.000



### ANEXO 11: SAEB 1995-2005

1. Médias de proficiência em Língua Portuguesa 1995-2005 - 4ª série do ensino fundamental no Paraná

#### Médias de Proficiência Em Língua Portuguesa 1995 – 2005 4ª Série do Ensino Fundamental Paraná

DEP. Adm	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Estaduais	203,7	213,8	183,8	180,1	190,6	193,8
Municipais	193,9	183,9	173,9	167,2	170,0	179,0
Particulares	228,1	234,7	222,8	216,6	221,6	223,9

Fonte: INEP/2007

2. Médias de proficiência em Matemática 1995-2005 - 4ª série do ensino fundamental no Paraná;

#### Médias de Proficiência em Matemática 1995 – 2005 4ª Série do Ensino Fundamental Paraná

DEP. Adm	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Estaduais	193,5	215,5	190,4	194,8	201,0	208,3
Municipais	193,0	189,2	180,9	180,8	176,9	198,8
Particulares	242,7	245,1	236,8	235,1	235,5	239,1

Fonte: INEP/2007

3. Médias de proficiência em Língua Portuguesa 1995-2005 - 8ª série do ensino fundamental no Paraná

#### Médias de Proficiência Em Língua Portuguesa 1995 – 2005 8ª Série do Ensino Fundamental Paraná

DEP. Adm	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Estaduais	253,6	258,0	231,1	234,6	233,1	223,1
Municipais	272,5	263,4	244,9	247,2	-----	237,8
Particulares	298,1	299,6	280,0	290,8	282,8	284,4

Fonte: INEP/2007

4. Médias de proficiência em Matemática 1995-2005 - 8ª série do ensino fundamental no Paraná

**Médias de Proficiência Em Matemática 1995 – 2005**

**8ª Série Do Ensino Fundamental Paraná**

DEP. Adm	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Estaduais	247,3	257,9	240,6	240,0	252,1	238,1
Municipais	257,4	261,3	244,9	247,2	-----	252,5
Particulares	324,1	320,7	309,5	310,4	312,7	299,6

Fonte: INEP/2007

5. Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática na Capital em 2005 - 4ª série do ensino fundamental no Paraná

**Média em proficiência em Português e Matemática na Capital**

**(Curitiba) 2005 4ª série**

Disciplina	Estaduais	Municipais	Particulares
Português	193,1	177,4	224,5
Matemática	208,5	190,6	248,3

Fonte: INEP/2007

6. Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática na Capital/Interior em 2005 - 4ª série do ensino fundamental no Paraná;

**Médias de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática**

**4ª série Ensino Fundamental – Paraná Escolas Estaduais Urbanas – Capital/Interior**

Disciplina	Capital	Interior
Português	193,1	194,4
Matemática	208,5	208,5

Fonte: INEP/2007

**Médias de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática**

**4ª série E.F – Paraná – Escolas Municipais Urbanas – Capital/Interior**

Disciplina	Capital	Interior
Português	177,4	179,2
Matemática	190,6	199,9

Fonte: INEP/2007

7. Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática na Capital/Interior em 2005 - 8ª série do ensino fundamental no Paraná.

**TABELA 14 – Média de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática  
8ª série E.F – Paraná – Escolas Municipais Urbanas – Capital/Interior**

Disciplina	Capital	Interior
Português	247,2	231,9
Matemática	261,1	247,1

Fonte: INEP/2007

**TABELA 15 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática  
8ª série E.F – Paraná – Escolas Estaduais Urbanas – Capital/Interior**

Disciplina	Capital	Interior
Português	248,1	218,9
Matemática	255,8	235,2

Fonte: INEP/2007

**ANEXO 12: IBEB - CURITIBA: Escolas que ofertam o Ensino Fundamental de  
1ª a 8ª série**

**IDEB 2005 e Projeções para Rede Estadual - Paraná**

Fases de Ensino	2005	Projeção do IDEB								
	(Observado)	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	5,0	5,0	5,4	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7	6,9	
Anos Finais do Ensino Fundamental	3,3	3,3	3,5	3,8	4,2	4,5	4,8	5,1	5,3	
Ensino Médio	3,3	3,3	3,4	3,6	3,9	4,2	4,6	4,9	5,1	

Fonte: Saeb 2005 e Censo Escolar 2005 e 2006.

**IDEB 2005 e Projeções para Rede Municipal - CURITIBA**

Ensino Fundamental	2005	Projeção do IDEB								
	(Observado)	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Anos Iniciais	4,7	4,8	5,1	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7	
Anos Finais	4,2	4,2	4,3	4,6	5,0	5,4	5,6	5,8	6,1	

Fonte: Prova Brasil 2005 e Censo Escolar 2005 e 2006.

**IDEB 2005: Escolas da Rede Pública de Curitiba que ofertam Ensino fundamental de 1ª a 8ª série**

	Número de Escolas	Inicial/2005	Final/2005
Rede Estadual	48	4,7	3,9
Rede Municipal	10	4,8	4,1

Fonte: elaborado a partir dos dados do INEP - EDUDATA