

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: HISTÓRIA E HISTORIOGRAFIA**

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E OS ABALOS NA GESTÃO
DA EDUCAÇÃO LOCAL: RESISTÊNCIAS E MUDANÇAS NO
MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR (1988 – 2002).**

JULIANA FERNANDES LANÇA

**MARINGÁ
2023**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: HISTÓRIA E HISTORIOGRAFIA**

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E OS ABALOS NA GESTÃO DA
EDUCAÇÃO LOCAL: RESISTÊNCIAS E MUDANÇAS NO MUNICÍPIO DE
LONDRINA/PR (1988 -2002).**

Tese apresentada por JULIANA FERNANDES LANÇA, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação.
Linha de Pesquisa: História e Historiografia

Orientadora:
Prof^a. Dra.: EDNÉIA REGINA ROSSI

MARINGÁ
2023

FICHA CATALOGRÁFICA:

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

L244m	<p>Lança, Juliana Fernandes</p> <p>A municipalização do ensino e os abalos da gestão da educação local : resistências e mudanças no município de Londrina/PR (1988 - 2002). / Juliana Fernandes Lança. -- Maringá, PR, 2023. 211 f.: il., figs., tabs.</p> <p>Orientadora: Profa. Dra. Edinéia Regina Rossi. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Fundamentos da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2023.</p> <p>1. Municipalização do ensino - Londrina/PR. 2. História da educação. 3. Gestão municipal. I. Rossi, Edinéia Regina, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Fundamentos da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.</p>
	CDD 23.ed. 370

Marinalva Aparecida Spolon Almeida - 9/1094

JULIANA FERNANDES LANÇA

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E OS ABALOS NA GESTÃO DA
EDUCAÇÃO LOCAL: RESISTÊNCIAS E MUDANÇAS NO MUNICÍPIO DE
LONDRINA/PR (1988 – 2002).**

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dra. Ednéia Regina Rossi – UEM – Maringá, PR.

Prof.^a. Dra. Roseli Maria Rosa de Almeida – UFMS –
Naviraí, MS.

Prof.^a. Dra. Alessandra Cristina Furtado – UFGD –
Dourados, MS.

Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo – UEM – Maringá,
PR.

Prof.^a. Dra. Patrícia Rodrigues da Silva – UEM – Maringá,
PR.

21 de março de 2023

Ao meu avô, André Fernandes (*in memoriam*), exemplo de pai, avô, homem e ser humano, que sempre apoiou meus estudos e com muito orgulho dizia a todos: “minha neta faz doutorado”.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, professora Ednéia Regina Rossi, que me orientou e me guiou nesta caminhada. Em meio a uma pandemia, se fez presente com orientações virtuais e longas conversas.

Aos meus avós, Francis e André, e ao meu tio, Marcos, que estiveram presentes em minha mente e coração em todos os momentos.

Aos meus sogros, Paulo e Regina, que compreenderam minha ausência em alguns almoços de família, sempre se preocupando com meu bem-estar e me motivando.

Às minhas amigas, Annally, Luiza, Paula e Maiara. Amigas de longa data, que participaram de toda a minha trajetória desde a graduação e estiveram ao meu lado.

À minha amiga Aline, que compreendeu todas as minhas recusas para tomar um café da tarde. À Renata, companheira doutoranda, que ouviu meus desabafos e compartilhou comigo angústias e conquistas.

Ao meu padrasto, Ronaldo. Intelectual, professor e acadêmico respeitável, que acompanhou toda minha trajetória, compartilhando comigo seus conhecimentos. Paciente e cuidadoso, me ofereceu seu afeto. Obrigada por estar sempre presente!

Ao meu esposo, Renato, que com muito amor e paciência esteve ao meu lado em todos os momentos. Compreensivo e dedicado, me apoiou em mais uma etapa da minha vida acadêmica, sempre entendendo a importância do doutorado. Agradeço por me ajudar em tudo que foi possível, até mesmo por fazer um simples café nas longas jornadas de estudo.

À minha mãe, Tania. Exemplo de mãe, mulher e professora. Agradeço imensamente por sempre estar do meu lado, às vezes pegando no meu pé e não me deixando esquecer que precisava estudar. Companheira acadêmica. Minha base de inspiração e apoio. Obrigada mãe, graças à senhora essa conquista se tornou possível!

Ensinar é um exercício de imortalidade. De alguma forma continuamos a viver naqueles cujos olhos aprenderam a ver mundo pela magia da nossa palavra. O professor, assim, não morre jamais.

Rubem Alves, 1994

LANÇA, Juliana Fernandes. **A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E OS ABALOS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO LOCAL: RESISTÊNCIAS E MUDANÇAS NO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR (1988 – 2002)**. n° de folhas 211 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Ednéia Regina Rossi. Maringá, 2023.

RESUMO

Na história da educação brasileira, desde a colonização até os dias atuais, observa-se sucessivas mudanças, as quais são consoantes às transformações do contexto socioeconômico e político, bem como às ideias educacionais prevaletentes em cada momento. A presente tese de doutorado se vincula ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM), em específico, à linha de pesquisa de História e Historiografia da Educação. O tema de pesquisa refere-se à municipalização da educação básica e à relação estabelecida entre estado e município. O objetivo geral foi analisar os elementos que constituíram o processo de municipalização do ensino na década de 1990, com enfoque no município de Londrina/PR, abordando seus efeitos para a gestão na educação local e a relação entre o estado e o município. O problema de pesquisa buscou responder à seguinte questão: quais os elementos que permearam a relação entre o governo do estado do Paraná e a prefeitura do município de Londrina/PR durante o processo de municipalização e quais os impactos desta política na gestão local? A fim de responder ao problema de pesquisa, compuseram as fontes documentos oficiais, literatura e entrevistas com ex-secretários da educação. Quanto ao recorte temporal, tomou-se o ano de 1988 como marco inicial devido à promulgação da Constituição Federal, que significou um marco na redemocratização do Estado brasileiro, o que implicou uma maior descentralização na gestão educacional. Como marco final, o ano de 2002, momento em que município de Londrina, *locus* da pesquisa, estabeleceu seu Sistema de Ensino como resultado dessa descentralização educacional. Metodologicamente, a pesquisa se insere na perspectiva da abordagem qualitativa de investigação e na análise de conteúdo da autora Laurence Bardin, e como referencial teórico se apoia em conceitos da teoria da história de Michel de Certeau. Após a análise das fontes, temos como tese que o processo de municipalização do ensino implicou em mudanças nos modos de organização da gestão do sistema educacional municipal e foi permeado por elementos como financiamento, capacitação de professores, organização do trabalho escolar e propostas pedagógicas, imbricando em momentos de transferência de poder e responsabilidades entre as instâncias governamentais.

Palavras-chave: Municipalização do ensino, História da educação, Gestão municipal, Londrina.

LANÇA, Juliana Fernandes. **THE MUNICIPALIZATION OF EDUCATION AND THE SHOCKS IN LOCAL EDUCATION MANAGEMENT: RESISTANCE AND CHANGES IN THE MUNICIPALITY OF LONDRINA/PR (1988 – 2002)** . n° de folhas **211 f.** Tese (Doctor in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Ednéia Regina Rossi. Maringá, 2023.

ABSTRACT

In the history of Brazilian education, from colonization to the present day, successive changes can be observed, which are consonant with the transformations of the socioeconomic and political context, as well as with the prevailing educational ideas at each moment. This doctoral thesis is linked to the Graduate Program in Education at the State University of Maringá (UEM), specifically, to the research line of History and Historiography of Education. The research theme refers to the municipalization of basic education and the relationship established between state and municipality. The general objective was to analyze the elements that constituted the process of municipalization of education in the 1990s, focusing on the municipality of Londrina/PR, addressing its effects on local education management and the relationship between the state and the municipality. The research problem sought to answer the following question: what elements permeated the relationship between the government of the state of Paraná and the city hall of Londrina/PR during the municipalization process and what were the impacts of this policy on local management? To respond to the research problem, official documents, and literature, and interviews with former education secretaries composed the sources. As for the time frame, the year 1988 was taken as the starting point due to the promulgation of the Federal Constitution, which meant a milestone in the redemocratization of the Brazilian State, which implied greater decentralization in educational management. As a final milestone, the year 2002, when the municipality of Londrina, the research locus, established its Teaching System because of this educational decentralization. Methodologically, the research is inserted in the perspective of the qualitative approach of investigation and in the content analysis of the author Laurence Bardin, and as a theoretical reference it is based on concepts of the theory of history of Michel de Certeau. After analyzing the sources, we understood that the process of municipalization of education implied changes in the ways of organizing the management of the municipal educational system and was permeated by elements such as financing, teacher training, organization of school work and pedagogical proposals, intertwining in moments transfer of power and responsibilities between government bodies.

Key words: Municipalization of education, History of education, Municipal management, Londrina.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fundamentação da descentralização: plano jurídico e plano político administrativo.

Figura 2: Situação dos municípios do estado do Paraná em relação à municipalização do Ensino Fundamental – dezembro 1993.

Figura 3: Divisão de responsabilidade pela educação no Brasil.

Figura 4: Transferência e arrecadação de financiamento na educação.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Trabalhos encontrados referentes a temática.

Quadro 2: Teses e dissertações sobre os Ciclos de Aprendizagem.

Tabela 3: Adesão ao Termo Cooperativo de Parceria Educacional segundo porte econômico-financeiro dos municípios – 1994.

Quadro 4: Escolas municipais criadas até 1980.

Quadro 5: Escolas municipais criadas nos anos de 1990.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Situação dos municípios quanto à incorporação do Ciclo Básico de Alfabetização – 1995.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Municipalização do Ensino Fundamental no Brasil por região – 1998.

Tabela 2: Taxas de evasão e repetência de 1^a a 4^a série do Ensino Fundamental nas escolas municipais – Paraná 1990/1993.

Tabela 3: Municipalização do Ensino Fundamental no estado do Paraná – 1999 a 2002.

LISTA DE SIGLAS

AERA – Associação Americana de Investigação Educacional
BCE – Biblioteca Central da UEM
BDTD – Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNCC – Base Nacional Comum Curricular
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBA – Ciclo Básico de Alfabetização
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CMEL – CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA
DEPAS – Departamento de Educação Pública e Assistência Social
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEPAR – Fundação Educacional do Paraná
GEEMPA – Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação
HEDUCULTES – História da Educação Brasileira, Instituições e Cultura Escolar
IHTP – Instituto de História do Tempo Presente
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
NRE – Núcleos Regionais de Ensino
ODCE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE – Programa dinheiro direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento Educacional
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE – Programa Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional de Livros didáticos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SEED – Secretaria da Educação e do Esporte

SME – Secretaria Municipal de Educação

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação e Ciência)

UNESCO – Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1 Fundamentos teóricos e percurso metodológico.....	21
1.2 Revisão bibliográfica: o processo de municipalização do ensino e o Ciclo Básico de Alfabetização	33
2. DESCENTRALIZAÇÃO: REDISTRIBUIÇÃO DO PODER E DA RESPONSABILIDADE.....	44
2.1 O conceito de descentralização e municipalização.....	44
2.2 A descentralização da educação: uma "velha" conhecida	53
2.2.1 A descentralização no contexto internacional	53
2.2.2 O processo de descentralização político-administrativo Brasileiro.....	67
3. A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: DA DEFESA À OBRIGATORIEDADE..	76
3.1 A municipalização da educação brasileira.....	76
3.2 O processo de municipalização do ensino no Estado do Paraná.	95
3.3 A municipalização do ensino no município de Londrina/PR	108
4. A IMPLANTAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR : RESISTÊNCIAS, MUDANÇAS E DESAFIOS LOCAIS	120
4.1 Resistencia ao processo de municipalização: a tática presente nas ações.	120
4.2 O processo de municipalização do ensino: olhares da Secretaria de Educação	126
4.3 Recursos financeiros e distribuição de verbas para a Rede de ensino municipal... ..	132
4.4 Formação continuada de professores: responsabilidade do Estado ou do Município?	141
4.5 Ciclo Básico de Alfabetização.....	150
4.6 Ônus e bônus da municipalização do ensino em Londrina.....	162
4.7 O Sistema Municipal de Educação de Londrina: uma conquista de autonomia	165
5. CONCLUSÃO	168
REFERÊNCIAS	171
ANEXOS	179

1. INTRODUÇÃO

Na história da educação brasileira, desde a colonização até os dias atuais, observa-se sucessivas mudanças, as quais são consoantes às transformações do contexto socioeconômico e político, bem como às ideias educacionais prevaletentes em cada momento. Estudar tais mudanças nos possibilita constatar as características específicas de cada período e, assim, compreender os sistemas de ensino, o ambiente escolar e em seus respectivos contextos político-sociais.

A presente tese de doutorado, se vincula ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM), em específico, à linha de pesquisa de História e Historiografia da Educação. O tema de pesquisa refere-se à municipalização do ensino da educação básica, com enfoque na relação estabelecida entre estado e município e na gestão deste último perante as reformulações exigidas pela política de municipalização.

A política de municipalização, que legalmente se iniciou, no Paraná, em 1995, com a assinatura do Termo de Cooperação e Parceria Educacional entre estado e municípios, ocorreu durante a vigência da proposta de reforma da organização do trabalho escolar e de seu currículo denominado por Ciclo Básico de Alfabetização (CBA), 1988-2006. De acordo com o termo que orientou o processo de municipalização, era necessária a implementação desta proposta pedagógica por parte do município parceiro. A justificava para que estas implementações acontecessem se deu a partir do viés ao combate do fracasso escolar, sendo este o pano de fundo relativo às preocupações contidas em nossa pesquisa.

O debate da diferenciação pedagógica foi acompanhado por mudanças em outras instâncias do sistema público de ensino, como, por exemplo, a dos fenômenos da descentralização da gestão da educação e da municipalização do ensino. Trata-se de um conjunto de políticas desenvolvidas visando a promoção do sucesso escolar no final do século XX. Tais políticas tiveram como objetivos específicos alguns aspectos do sistema de ensino como: a gestão escolar, o currículo e a organização do trabalho escolar. No processo de descentralização e municipalização do ensino no estado do Paraná, a partir de 1993, procurou-se colocar o Ciclo Básico de Alfabetização como obrigatório, passando a integrar o acordo firmado entre estado e municípios.

Assim, observa-se que, no final do século XX, mudanças ocorreram nos processos da gestão do sistema educacional e na organização do trabalho escolar paranaenses, com consequências amplas para os domínios de seus diferentes campos. Essas transformações foram justificadas pela necessidade de melhorar a escola com vista ao combate do fracasso escolar. No entanto, essas mudanças apresentam um paradoxo entre o deslocamento do centro de definição do modelo de organização do trabalho das escolas dos anos iniciais do ensino fundamental, no caso as Secretarias Municipais de Educação, e a intenção do estado de regular esse modelo, por meio da incorporação do Ciclo Básico de Alfabetização no acordo firmado entre estado e municípios no processo de municipalização. Isto posto, nossa pesquisa pretende responder ao seguinte problema: Quais os elementos que permearam a relação entre o governo do estado do Paraná e a prefeitura do município de Londrina/PR durante o processo de municipalização do ensino e, assim, quais os impactos desta política na gestão local?

O intento encaminhou-se para que as políticas educacionais fossem compreendidas nos contextos em que foram colocadas em funcionamento e lhes foram atribuídas sentido e vivacidade. Assim, o município de Londrina se colocou como o lócus de investigação nesse movimento de historiar o terreno das práticas, em consonância com os estudos realizados pelo Grupo de Pesquisa História da Educação Brasileira, Instituições e Cultura Escolar (HEDUCULTES), o qual a doutoranda se vincula. Tal município foi selecionado por representar a segunda maior cidade do estado do Paraná, estando apenas atrás da capital, Curitiba.

A tese que defendemos é a de que o processo de municipalização do ensino abalou a gestão municipal, implicando em mudanças no sistema educacional, especialmente em aspectos como financiamento, capacitação de professores, organização do trabalho escolar e propostas pedagógicas, convergindo com nossa hipótese de pesquisa. O processo de municipalização do ensino em Londrina foi efetuado em um contexto de resistência da instância local, gerando, como consequência, sua realização de forma gradual, o que possibilitou uma adaptação do sistema educacional do município promovendo condições mais favoráveis para sua efetivação. Dado isso, a relação estado e município implicou em momentos de transferência de poder e responsabilidades entre as instâncias governamentais.

Partimos do pressuposto de que a educação é um direito fundamental para todos, em prol do desenvolvimento da sociedade; e a escola, por sua vez, enquanto instituição formal de educação, ultrapassa o simples entendimento de um lugar de aprendizagem de

saberes e torna-se, ao mesmo tempo, um lugar de disseminação de comportamentos e de *habitus*¹. Além disso, podemos considerá-la como um espaço de produção de conhecimentos, e não um mero reprodutor da sociedade.

Às denúncias sobre a ação da escola como aparelho ideológico do Estado somaram-se interrogações sobre o funcionamento interno da instituição. O olhar tem recaído principalmente sobre os sujeitos, com o objetivo de perceber como traduziram e traduzem as regras legais, as normas pedagógicas e os imperativos políticos em práticas escolares. (VIDAL, 2009, p. 26).

É de suma importância estudar como se efetiva a organização do trabalho escolar e como se constitui e desenvolve a formação de professores, com o intuito de analisar a escola para além do processo imediato de ensino-aprendizagem, como um sistema educacional.

Neste sentido, a pesquisa teve como objetivo geral analisar os elementos que constituíram o processo de municipalização do ensino na década de 1990, com enfoque no município de Londrina/PR, abordando seus efeitos para a gestão na educação local e a relação entre o estado e o município.

Por conseguinte, os objetivos específicos são:

- Discutir a política de descentralização do ensino;
- Analisar as regras que regularam a partilha de poderes e a distribuição de seu alcance entre as instâncias da administração do sistema nacional de educação;
- Compreender, historicamente, a política de municipalização do ensino no âmbito do estado do Paraná;
- Analisar o processo de municipalização e seus efeitos para a organização do sistema educacional local;
- Desvelar os elementos que permearam a municipalização do ensino em sua implementação no município de Londrina, no período de 1995 a 2002;

¹ O conceito de *habitus* baseia-se na obra de Pierre Bourdieu, que o compreende como *campos*, *habitus* e *capital* (cultural, simbólico, social e econômico). De acordo com o autor, *habitus* é um conjunto de esquemas de percepção, apropriação e ação que é experimentado e posto em prática, ou seja, uma subjetividade socializada.

- Analisar como ocorreu o processo de municipalização, na perspectiva dos secretários que estiveram à frente da Secretaria Municipal de Educação de Londrina neste período.

Quanto ao recorte temporal, a pesquisa utilizou-se de dois marcos importantes. De início, o ano de 1988, que, com a promulgação da Constituição Federal, que estabeleceu a descentralização como ampliação da democracia; como marco final, o ano de 2002, no qual o município de Londrina, lócus da pesquisa, instituiu o seu próprio sistema de ensino.

A fim de justificar a presente pesquisa, a escolha do tema se deu em três aportes: pessoal, acadêmico e social. No âmbito pessoal, a motivação para a escolha do tema ocorreu pelo interesse da pesquisadora em compreender as especificidades das diferentes políticas e propostas educacionais que ocorrem ao longo da história. Formada em Pedagogia e mestre em educação da Universidade de São Paulo, enquanto pesquisadora da área da História da Educação, compreende a relevância das pesquisas que buscam identificar e analisar as transformações ocorridas ao longo do tempo da área educacional, principalmente no que se trata do Brasil. Além disso, compreende que se faz necessária uma visão histórica das políticas pedagógicas, em particular estudos relacionados à educação básica.

No que concerne ao aporte acadêmico, a pesquisa se justifica por realizar uma análise histórica de mudanças na política da educação nacional, a municipalização do ensino. A partir da revisão bibliográfica, que será apresentada mais adiante, foi possível identificar a escassez de trabalhos se propuseram a revelar essa visão histórica, e que, portanto, faz-se necessário realizar muito mais estudos referentes ao tema, visto que existe essa lacuna nas pesquisas. Apesar de muitos autores debruçarem-se sobre o estudo da política de municipalização do ensino, poucos realizam seus estudos em uma perspectiva histórica.

Quanto à esfera social, a importância de estudar as políticas, propostas e tendências educacionais está diretamente vinculada à busca incessante em contribuir com a melhoria na qualidade do ensino. Quando tentamos compreender o que ocorreu neste campo, analisando os diferentes contextos, colaboramos com a sociedade e, em especial, com a educação. O estudo histórico da educação contribui para o entendimento do modelo educacional que possuímos hoje, como resultado do equilíbrio de forças sociais. A

consciência histórica alerta sobre os percalços e contribui para o planejamento racional de mudanças no campo educacional.

Sendo assim, a originalidade da pesquisa aqui apresentada se evidencia a partir da análise da revisão bibliográfica realizada, que será apresentado no decorrer deste capítulo. De modo geral, percebemos que a imensa maioria das pesquisas já existentes pertencem a outros enfoques, não propriamente historiográficos, assim como inexistente pesquisa que, sob esse enfoque, estude o município de Londrina no estado do Paraná.

1.1 Fundamentos teóricos e percurso metodológico

A tradição francesa de História Cultural aliou-se ao conceito de cultura escolar, o que possibilitou o diálogo com a Sociologia. Esta junção de correntes propiciou que conceitos de representação² (CHARTIER, 1991) e de tática/estratégia³ (CERTEAU, 1994) entrassem em cena. No campo da historiografia, quando falamos dos conceitos de tática/estratégia, se faz necessário compreender um pouco mais sobre as ideias de Michel de Certeau.

O historiador francês buscou compreender a vida cotidiana por dentro, nas escrituras dos usos dos espaços pelos sujeitos praticantes, dando voz a pessoas “ordinárias” e aos “heróis comuns”, visando elaborar a chamada teoria das práticas. De acordo com Certeau (2008), as práticas são as “maneiras de fazer” o cotidiano, produzido histórica, social e temporalmente, por meio de tecnologias do agir que configuram estratégias ou táticas.

² Para Roger Chartier, representações dizem respeito ao modo como, em diferentes lugares e tempos, a realidade social é construída por meio de classificações, divisões e delimitações, ou seja, as representações são construções que ficam no imaginário relacionadas ao meio em que estão. Tal conceito permite pensar a multiplicidade das relações, pensando o sujeito em relação ao que representa em uma comunidade, lugar social e tempo histórico.

³ As estratégias correspondem a um cálculo de relação de forças empreendido por um sujeito detentor de algum tipo de poder que, por esta via, “postula um lugar capaz de ser circunscrito como um próprio e, portanto, capaz de servir de base a uma gestão de suas relações com uma exterioridade distinta” (CERTEAU, 2006, p. 46). As táticas, por sua vez, são apresentadas pelo autor como ações desviacionistas, que geram efeitos imprevisíveis. Em suma, as estratégias visam produzir, mapear e impor, e as táticas originam diferentes maneiras de fazer. Tais conceitos habitam o cotidiano da cultura ordinária, instância onde são desenvolvidas as práticas.

Para o autor, o conceito de estratégia está relacionado a um mecanismo de articulação social, concebido em um “lugar próprio” de poder, em uma ordem estabelecida por um direcionamento de forças, ou seja, a estratégia está vinculada ao poder e a ordem, em nosso caso, ela se vincula ao Estado, e se realiza por meio das legislações e documentos que definem as práticas escolares. Deste modo, podemos entender que as práticas estratégicas são forças sociais que isolam sujeitos de saber e de poder, podendo estes ser indivíduos, organizações ou mesmo cidades.

No que se refere ao conceito de tática, CERTEAU (2006) o define como as artes dos “fracos”. Elas não têm por objetivo capitalizar o tempo e tão pouco estabilizar os locais, as táticas operam golpe por golpe no cotidiano, provocando a instabilidade, a incerteza, jogando com o que lhe é imposto. Sendo as maneiras de produzir improvisação, as táticas possibilitam a reapropriação dos locais para lhe conferir um caráter de movimento. É por isso que as táticas são identificáveis nos espaços sociais. No âmbito desta pesquisa, as táticas podem ser observadas por meio das ações dos sujeitos responsáveis pela implantação das normas impostas pelo auto do Estado. Assim, a tática seria a ação dos sujeitos diante das estratégias impostas.

A distinção entre os dois conceitos, tática e estratégia, reside principalmente no tipo de operação que se pode efetuar. As estratégias postulam um “lugar”, um “próprio”, “um lugar do poder e do querer próprio”, de onde se podem “gerir as relações com uma exterioridade de alvos ou ameaças – os clientes ou os concorrentes, os inimigos, o campo em torno da cidade, os objetivos e objetos de pesquisa etc.” (CERTEAU, 1994, p.99). Em síntese, as estratégias são capazes de produzir e impor. Já as táticas só permitem utilizar, manipular e alterar algo.

Perceber a história a partir do sujeito é algo desafiador aos historiadores, principalmente pelo fato destes sujeitos estarem em constante mudança. Antes de mais nada, devemos entender que “nunca se explica plenamente um fenômeno histórico fora do estudo de seu momento” (BLOCH, 2001, p. 60), ou seja, é preciso mergulhar nas profundezas deste mar temporal para assim conseguir compreender as ações do homem e jamais desvincular este homem de seu tempo.

O historiador deve respeitar o tempo que, de diversas formas, é a condição da história e que deve fazer corresponder os seus quadros de explicação cronológica à duração do vivido. Datar é e será sempre uma das tarefas fundamentais do historiador, mas deve fazer-se acompanhar de outra manipulação necessária da duração – a periodização – para que a datação se torne historicamente pensável. (LE GOFF, 2003, p.47).

A periodização é indispensável para a compreensão histórica e, deste modo, a história está “estritamente ligada às diferentes concepções de tempo que existem numa sociedade [...] sendo um elemento essencial da aparelhagem mental dos seus historiadores” (LE GOFF, 2003, p.52). Isto posto, outra importante questão a ser enfatizada é a compreensão da chamada História do Tempo Presente, considerada como uma nova área de investigação no início dos anos 1980.

Por conseguinte, a partir da ampliação dos temas, surgem as pesquisas relacionadas ao tempo presente. Tais temas passaram a orientar diferentes pesquisas em História e História da Educação, contribuindo para o avanço do campo. Nos últimos anos, alguns autores se propuseram a dedicar-se a este recorte temporal em suas pesquisas históricas; mas nos questionamos, o que seria a História do Tempo Presente?

Em entrevista concedida à revista **Tempo e Argumento**, Henry Rousso – historiador francês que se dedicou ao estudo da Segunda Guerra Mundial e à memória coletiva, participante da criação do Instituto de História do Tempo Presente (IHTP) –, ao responder à pergunta “O que é a História do Tempo Presente?”, relata que o termo surgiu, no contexto francês, a partir da criação do IHTP, com o objetivo de trabalhar sobre o passado próximo, ou seja, uma história em que “o historiador investiga um tempo que é o seu próprio tempo com testemunhas vivas e com uma memória que pode ser a sua” (AREND e MACEDO, 2009, p. 202). Neste contexto, a História do Tempo presente é a história do inacabado, uma história inacabada, que, como afirma o historiador, assume o fato de se produzir algo que, provavelmente, terá curta duração e será mutável.

A História do Tempo Presente se caracteriza também por ter como principal objeto de pesquisa a questão da memória e da memória coletiva, colocando os sujeitos em foco e não mais os acontecimentos como acontecia na história tradicional, ou seja, como principal objeto do estudo. De modo geral, para os historiadores, “o objetivo é ser capaz de produzir a História do nosso próprio tempo, tentando obter uma reflexão que permita um recuo relativo”. (AREND e MACEDO, 2009, p. 209).

O percurso metodológico adotado nesta pesquisa se inseriu na perspectiva da abordagem qualitativa de investigação e na Análise de Conteúdo, proposta por Lourence Bardin (2016). Deste modo, buscamos compreender o objeto de pesquisa dialogando com a política, a história e o universo das significações e representações. Vale ressaltar que a pesquisa qualitativa, de acordo com Bogdan e Biklen (1994), está relacionada à compreensão de uma determinada situação ou visão do mundo com maior foco no

processo do que nos resultados, de modo que os dados recolhidos não são analisados individualmente, mas inter-relacionados. Portanto, sob a égide da teoria da história de Michel de Certeau, com ênfase nos conceitos de tática e estratégia, guiamo-nos com a preocupação de descrever, registrar, analisar e interpretar o nosso objeto de estudo.

Partindo disso, as informações/dados adquiridos foram analisadas qualitativa e quantitativamente, com o objetivo de se obter resultados que respondessem ao problema de pesquisa. Gaskell (2002, p. 65) afirma que a pesquisa qualitativa “fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação”. Neste sentido, Patton (1980) e Glazier & Powell (2011) indicam que os dados qualitativos são descrições de fenômenos, comportamentos; citações diretas de pessoas sobre suas experiências; trechos de documentos, registros, correspondências; gravações ou transcrições de entrevistas e discursos; dados com maior riqueza de detalhes e profundidade e interações entre indivíduos, grupos e organizações.

Objetivos como o de verificar de que modo as pessoas consideram uma experiência, uma ideia ou um evento são característicos de pesquisas qualitativas, que se prestam ainda para casos em que o objetivo é a “demonstração lógica das relações entre conceitos e fenômenos, com o objetivo de explicar a dinâmica dessas relações em termos intersubjetivos” (MENDES, 2006, p. 11).

Nesta abordagem, a busca envolve um processo dialógico entre o que originalmente foi pensado e a riqueza da dinâmica e do confronto com a realidade complexa que vai sendo descortinada ao longo da investigação, desvelando as “versões do mundo, perspectivas a partir das quais o mundo é percebido, sem um julgamento de certo ou errado, mas preliminares e relativas” (LIMA e MANINI, 2016, p.69). Vale aqui citar também que o problema de pesquisa, os objetivos gerais e objetivos específicos foram os elementos norteadores.

A escolha por utilizar-se do método qualitativo nesta pesquisa teve o objetivo de promover uma maior aproximação com a situação investigada e o processo social ocorrido, valendo-se de uma descrição e investigação realizadas por processos de profunda observação e descrição do contexto histórico.

Neste âmbito metodológico, entendendo “a ciência como prática social, redimensionando critérios científicos tais como objetividade, rigor, generalidade e validade da pesquisa” (SPINK e MENEGON, 1999), uma das etapas mais determinantes para a pesquisa foi a definição exata das técnicas de coleta e das técnicas de análise dos

dados. Assim, “para a investigação dos dados de uma pesquisa qualitativa, existem algumas técnicas singulares, fundamentadas em correntes, pensamentos e abordagens diversas” (CÂMARA, 2013, p. 182), com isso, aqui utilizamos como procedimento de análise de dados a Análise de Conteúdo. A Análise de Conteúdo, tratamos aqui, como uma das técnicas de tratamento de dados em pesquisa, embasada na teoria da professora da Universidade de Paris V, Laurence Bardin (2016). Análise de Conteúdo é um instrumento de cunho metodológico usado para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos.

Para Bardin (2016), o termo Análise de Conteúdo designa:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2016, p. 47).

Sendo assim, a Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2016) é um conjunto de instrumentos metodológicos que pode ser aplicado em discursos diversos e a todas as formas de comunicação, seja qual for a natureza do seu suporte, podendo analisar tanto os “significados” quanto os “significantes”. Essa metodologia de pesquisa faz parte de uma busca teórica e prática, com um significado especial no campo das investigações sociais. Constitui-se em bem mais do que uma simples técnica de análise de dados, representando uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias.

O processo de Análise de Conteúdo, seja seguindo uma abordagem quantitativa, qualitativa ou mista, conforme proposto por Bardin (2016), é realizado em três etapas: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Estas etapas foram utilizadas durante a análise dos documentos e entrevistas.

A primeira fase da análise, a pré-análise, pode ser identificada como uma fase de organização. Neste momento, foram estabelecidas as ideias iniciais e realizado um esquema de trabalho com procedimentos de análise bem definidos, que orientaram todo o procedimento de análise. De acordo com Bardin (2016), esta primeira fase possui três objetivos primordiais: “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem

a interpretação final” (BARDIN, 2016, p. 64). Selecionamos, então, os primeiros documentos que iriam compor nossas fontes, elaboramos as hipóteses e os objetivos da pesquisa. Após realizada a leitura flutuante, ou seja, o estabelecimento um contato com os dados, percebemos a necessidade de acrescentar outros documentos ao nosso acervo e, ainda, melhor delinear os objetivos de pesquisa.

Partimos, por conseguinte, para a organização dos dados com o objetivo de constituir o *corpus*⁴ da pesquisa. Compor um *corpus* de pesquisa não foi uma tarefa fácil, pois implicou em escolher os documentos que seriam utilizados ou não na investigação. Para nos auxiliar neste processo, recorreremos a algumas das regras apresentadas por Bardin (2016), ainda na pré-análise da pesquisa; sendo selecionadas as seguintes:

- Regra da representatividade – “A análise pode efetuar-se numa amostra desde que o material a isso se preste. A amostragem diz-se rigorosa se a amostra for uma parte representativa do universo inicial” (BARDIN, 2016, p. 97).
- Regra de pertinência – “os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise” (BARDIN, 2016, p. 98).

A regra da representatividade foi utilizada na seleção dos sujeitos entrevistados. Em um primeiro momento, os escolhidos representavam a equipe pedagógica da SME e ex-secretários da Educação, contudo, esta primeira seleção teve que ser alterada conforme os contatos realizados com estes sujeitos. Como toda pesquisa que depende da participação de seres humanos, ao iniciarmos nos deparamos com algumas impossibilidades, como o não aceite do convite de participar, o não recebimento de resposta de contato ou, até mesmo, falecimento. Neste interim, chegamos aos sujeitos listados na introdução desta tese, que de fato participaram da entrevista e contribuíram com a coleta de dados a serem analisados.

Em relação à utilização da regra de pertinência, ela contribuiu para a seleção dos documentos a serem analisados. Os documentos passaram por uma seleção prévia durante a elaboração do projeto e, no decorrer das análises, foram sendo incorporados às fontes.

⁴ “O corpus é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 2016, p. 96).

Não podemos deixar de mencionar os procedimentos que envolveram a formulação das hipóteses⁵ e dos objetivos⁶. Para tal, utilizamos os procedimentos de exploração, que permitiram realizar ligações entre as variáveis a partir do próprio texto, facilitando a construção de novas hipóteses e funcionando por meio do mecanismo dedutivo. As hipóteses surgiram durante o processo de pesquisa como suposições, suscitando o delineamento de uma proposta de tese.

A segunda fase, chamada de exploração do material, “não é mais do que a administração sistemática das decisões tomadas” (BARDIN, 2016, p. 101). Neste momento, o *corpus* estabelecido foi estudado mais profundamente, com o objetivo de estabelecer as unidades de registro⁷ e unidades de contexto. Posteriormente, foram definidos os critérios de categorização, ou seja, efetuou-se a escolha de categorias (classificação e agregação) para análise. Na perspectiva da Análise de Conteúdo, as categorias são vistas como rubricas ou classes que agrupam determinados elementos reunindo características comuns. Nesta fase, surgiram as categorias, que compuseram um aspecto importante para o entrecruzamento de dados com as entrevistas, além de contribuírem para a análise da percepção dos entrevistados. Outrossim, as categorias também puderam ajudar na elaboração do roteiro de entrevista.

A terceira fase do processo de Análise de Conteúdo é o tratamento dos resultados obtidos e interpretação. Os resultados foram tratados de maneira a serem significativos e válidos, indo além do conteúdo manifesto dos documentos. Neste momento, nos deparamos com a realização da inferência e da interpretação dos resultados para chegarmos às conclusões de pesquisa, assim, fazendo-os expressar os elementos necessários para a elucidação de nosso objeto de estudo e de nossas hipóteses e de nossa tese.

Segundo Bardin (2016), em alguns casos, o uso de computadores pode ser interessante para a análise de conteúdo. Nesta pesquisa, utilizamos o software *Atlas. Ti 9*, como uma ferramenta para auxiliar na análise de conteúdo. Sendo assim, aliar a

⁵ “Uma hipótese é uma afirmação provisória que nos propomos verificar, recorrendo aos procedimentos de análise” (BARDIN, 2016, p. 98).

⁶ “O objetivo é a finalidade geral a que nos propomos, o quadro teórico e/ou pragmático, no qual os resultados obtidos serão utilizados” (BARDIN, 2016, p. 98).

⁷ A unidade de registro “é a unidade de significação codificada e corresponde ao segmento considerado unidade base” (BARDIN, 2016, p. 134). Pode ser a palavra, o tema, a frase, a depender da especificidade do objeto de pesquisa e das necessidades do pesquisador. (LIMA e MANINI, 2016, p.73). “A Unidade de Registro é a menor parte do conteúdo, cuja ocorrência é registrada de acordo com as categorias levantadas” (FRANCO, 2008, p. 41). Os registros, de acordo com Franco (2008), podem ser de distintos tipos que podem estar inter-relacionados: a palavra, o tema, o personagem, o item.

compreensão da teoria de Bardin e a manipulação do software *Atlas.ti* possibilitou uma melhor manipulação dos dados e, com isso, um melhor aproveitamento do método para a obtenção dos resultados, uma vez que permitiu categorizar os documentos analisados e efetuar as inferências concernentes aos objetivos da pesquisa.

O *Atlas.ti* é um software para análise de dados qualitativos desenvolvido em 1989 por Thomas Muhr, na Alemanha. A versão 9, que utilizamos nesse trabalho, é a mais atual. Dentre as suas diversas funcionalidades está a possibilidade de construir estados da arte, análise multimídia de imagens, áudios e vídeos, tratamento estatístico de dados, análise de *surveys*, codificação de base de dados e a sistematização de todas as etapas da Análise de Conteúdo. Vale ressaltar que o software é uma ferramenta auxiliadora e não uma metodologia, assim, todos os procedimentos de criação de códigos, famílias, índices, unidades de registro, unidades de categorias, organização das redes e toda a discussão subsequente foram realizados a partir do arcabouço teórico e metodológico da pesquisadora.

Acreditamos que a utilização do software *Atlas.ti* como um recurso propício para o desenvolvimento de todas as etapas da Análise de Conteúdo de Bardin facilitou o trabalho da analista e contribuiu para o estabelecimento de relações que culminam no tratamento e inferência dos resultados, pois, agilizou e otimizou a organização dos documentos. Além disso, permitiu exportar os dados em diversos formatos para serem trabalhados posteriormente, em outros computadores e até em outros programas.

Na esfera das fontes, e a discussão ocorre em torno de sua utilização. Esta discussão se faz presente quando entendemos que “os historiadores da educação dependem, nas suas investigações, não apenas das questões formuladas dentro de certas matrizes teóricas, mas também dos materiais históricos com que podem contar” (NUNES e CARVALHO, 2005, p. 29). Deste modo, nossa preocupação não pode prescindir da ideia de Certeau (2006), segundo a qual “uma leitura do passado, por mais controlada que seja pela análise dos documentos, é sempre dirigida por uma leitura do presente” (CERTEAU, 2006, p. 34).

De um modo geral, a fonte é a matéria-prima do historiador. Em nossa pesquisa, adotamos um conceito bem amplo do que seja fonte, a saber: tudo o que nos informa sobre a atividade humana; neste estudo, tudo o que se refere às questões educacionais que norteiam o tema e o objetivo da pesquisa. Mas, além disso, é importante ter em mente que os dados advindos dessas diversificadas fontes chegam em seu estado bruto,

necessitando, então, ser processados para, dessa maneira, possibilitar o trabalho de compreensão, interpretação e inferência a que aspira a análise de conteúdo.

As fontes utilizadas englobaram diferentes documentos, dentre eles: documentos oficiais nacionais, estaduais e municipais, pesquisas acadêmicas voltadas ao tema e entrevistas semiestruturadas realizadas com ex-secretários de educação de Londrina e equipe pedagógica, que estiveram nos cargos durante o período analisado, com o intuito de compreender os fatos e os sujeitos, desvelando as percepções que estes possuem diante de suas experiências.

Para a análise documental, foram selecionados os seguintes documentos:

Documentos Nacionais

- Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971
- Constituição Federal de 1988
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996
- Emenda Constitucional nº 14 de 1996

Documentos Municipais

- Plano municipal de educação;
- Proposta Pedagógica Municipal – 2000;
- Proposta Pedagógica Municipal – 2002 e 2003;
- Proposta Pedagógica Municipal – 2006;
- Proposta Pedagógica Municipal – 2011;
- Diretrizes Curriculares Municipal – 2014;
- Diretrizes Pedagógicas Municipal – 2016.

As entrevistas foram realizadas com os sujeitos que estiveram à frente da Secretaria Municipal de Educação de Londrina no período em que ocorreu a municipalização do ensino na cidade, ou seja, a partir do ano de 1995.

Sujeitos entrevistados

- Professora Carmem Lucia Baccaro Sposti – Assistente de Documentação escolar de 1977 a 1982; Assessora de Planejamento de 1983 a 2003; Secretária de Educação de 2003 a 2008;

- Professor Luiz Carlos Bruschi – Secretário municipal de Educação de 1993 a 1996;
- Professor José Dorival Perez – Secretário municipal de Educação de 1997 a 2001;
- Professora Magda Tuman – Secretária municipal de Educação de 2001 a 2003;
- Professora Fátima Aparecida Erkmann de Carvalho Pereira – Professora municipal; Supervisora Educacional; Diretora de Ensino.

As fontes documentais foram utilizadas como ponto de partida da pesquisa, com o intuito que auxiliar a compreendermos a processo de municipalização do ensino os elementos que permearam o mesmo, a gestão municipal e a relação inerente entre o estado e o município. Os documentos foram analisados de forma cautelosa, compreendendo que se referem às normativas realizadas pelo Estado para a educação, ou seja, representam algo pensado e planejado. Eles constituem a chamada estratégia da teoria das práticas elaborada por Certeau (2006). Documentos oficiais, como produto de uma sociedade, representam poder e, portanto, não são neutros ou produções isentas, ingênuas e, muito menos, verdade absoluta do que ocorreu no campo educacional durante sua vigência. Como aponta Foucault (2008), não há uma verdade indiscutível a ser encontrada pela exploração dos documentos. Pelo contrário, eles são leituras e modos de interpretação do vivido por um determinado grupo de pessoas em um dado tempo e espaço. Com isso, olhamos os documentos não isoladamente, mas sim diante do conjunto e da conjuntura em que está inserido, submetendo-os a questionamentos e críticas.

Outra questão importante são as perguntas e o modo de analisá-las. Considerar as fontes, assim como Ginzburg (2007), como um rastro do que aconteceu e não o acontecimento faz com que as perguntas feitas a elas determinem a pesquisa histórica, pois a fonte se torna fonte a partir de uma pergunta. Deste modo, tomando as fontes como cadernos de campo, deve-se não só olhar o total dos documentos, mas prestar atenção aos detalhes. Além disso,

[...] cabe ao historiador, no caso de usar um documento, indicar, o mais brevemente, sua proveniência, ou seja, o meio de encontrá-lo equivale, sem mais, a se submeter a uma regra universal de probidade (BLOCH, 2001, p. 94).

Assim, a análise documental escrita seguiu um procedimento de constantes perguntas por parte da pesquisadora para situar o documento trabalhado no contexto de sua produção.

Ao questionar, por exemplo, sobre quem o produziu, onde foi feito, qual a sua forma, qual o objetivo, entre outras perguntas, pode-se inferir que o conhecimento histórico se dá pela exploração do documento como um monumento (LE GOFF, 2014) – ou seja, sua produção e preservação se vinculam a finalidades e interesses. Em resumo, o trabalho com documentos envolve um processo de seleção, classificação e compreensão, e não simplesmente a leitura do conteúdo em si.

De modo geral, a compreensão e a interpretação dos documentos envolvem elementos da subjetividade do pesquisador. Veiga-Neto explica a relação do olhar do cientista ao dizer que “o papel do olhar, introduz alguns outros elementos que compõem o substrato do pensamento”. O autor elenca elementos como: “a razão, a consciência, o sujeito soberano (pelo desenvolvimento da consciência), o progresso, a totalidade do mundo e de sua história e assim por diante”. (VEIGA-NETO, 2002, p.28).

As entrevistas também fizeram parte das fontes. A utilização da memória, obtida por depoimentos de pessoas que trabalharam no período pesquisado, é algo que corrobora com a investigação. Em um primeiro momento, a seleção destes sujeitos foi realizada a partir da lista de ex-secretários da educação que atuaram nos anos em que o processo de municipalização esteve em pauta. Além destes secretários, havia na lista diretores e membros da equipe pedagógica do mesmo período. Posteriormente, houve uma conversa com a atual diretora pedagógica da SME, que nos indicou outros sujeitos a serem entrevistados, que poderiam contribuir mais efetivamente com a pesquisa. Deste modo, foi realizada uma segunda lista de entrevistados. Esta segunda lista foi composta por 9 pessoas, sendo 4 ex-secretários e 5 membros da equipe pedagógica e/ou administrativa. Ao entrarmos em contato com as pessoas pré-selecionadas, nos deparamos com algumas situações, como, por exemplo, o não aceite em participar da pesquisa ou a não resposta aos nossos inúmeros contatos. Nesta situação, foram realizadas 5 entrevistas⁸.

No âmbito da análise das entrevistas, estamos lidando com uma outra natureza de documento. Segundo Bloch,

⁸ A entrevista foi aprovada pelo comitê de ética na Plataforma Brasil. com o CAAE: 54232421.3.0000.0104, e parecer: 5.212.884.

Não é que os documentos desse gênero sejam, mais que outros, isentos de erro ou mentira. [...] Mas a deformação aqui, a supor que exista, pelo menos não foi concebida especialmente em intenção da posteridade. (BLOCH, 2001, p. 77).

Os testemunhos/entrevistas ocuparam um lugar importante dentre as fontes, uma vez que, por se constituir de uma pesquisa com recorte no tempo presente, muitos dos sujeitos pesquisados ainda então vivos. Entretanto, a pesquisadora necessitou ter um cuidado especial, pois “nem todos os relatos são verídicos e os vestígios materiais, eles também, podem ser falsificados” (BLOCH, 2001, p. 89).

Na pesquisa oral, um dos primeiros passos de um historiador é preocupar-se em fazer os sujeitos falarem para, assim, poder compreendê-los. Em um segundo momento, passa a comparar os diferentes testemunhos, agora com a finalidade de comprovar sua veracidade e, assim, poder analisá-los e incluí-los em sua pesquisa. O pesquisador deve ter um olhar crítico diante dos testemunhos, ou seja, acreditar duvidando, questionando e buscando outros documentos. Em geral, lidar com testemunhos é um desafio e requer um trabalho cuidadoso e rigoroso.

A diversidade dos testemunhos históricos é quase infinita, visto que tudo que os seres humanos fazem ou fabricam torna-se história. Deste modo, a utilização das entrevistas é de extrema importância para o trabalho do pesquisador, desde que sua análise possua uma cautela particular. Contudo, não podemos esquecer que o fato que realmente determina a função histórica dos testemunhos são as questões que o historiador realiza às testemunhas e, assim, à forma como os analisa.

As entrevistas foram de extrema importância para a pesquisa. Para isso, se fez necessário um rigor metodológico durante a análise das fontes, dado que estamos lidando com a subjetividades humana e a memória dos sujeitos. Como já salientado, a análise delas fundamentou-se na teoria de Certeau, considerando as táticas exercidas e mencionadas pelos sujeitos diante das estratégias apresentadas nos documentos oficiais.

Metodologicamente, a pesquisa considerou os documentos oficiais e as entrevistas como fontes principais para a construção de uma narrativa. Além disso, não somente os documentos escolhidos, mas a análise e as interpretações deles respondeu à questão da pesquisa.

1.2 Revisão bibliográfica: o processo de municipalização do ensino e o Ciclo Básico de Alfabetização

A presente tese aborda realiza uma discussão histórica referente ao processo de municipalização, desvelando os elementos que impactaram tal política e a relação entre estado e município. Destes elementos, destacamos a proposta do Ciclo Básico de Alfabetização enquanto tendência pedagógica. A municipalização do ensino e o Ciclo Básico de Alfabetização encontram-se significativamente vinculados, uma vez que, durante a implementação desta política, o ciclo básico de alfabetização fez parte das exigências realizadas pelo governo do estado aos municípios parceiros. Além do mais, ambos se tornaram medidas tomadas visando ao combate do fracasso escolar e foram adotadas pelo estado do Paraná.

Deste modo, nesta revisão bibliográfica realizamos uma catalogação, apresentação e breve análise comparativa entre as pesquisas que abordaram essas duas temáticas de estudos, tendo como recorte temporal a década de 1990.

A revisão bibliográfica teve como objetivo efetuar um panorama dos estudos já realizados e, assim, poder constatar em qual medida nossa pesquisa se torna original. Utilizamos os trabalhos encontrados também como ponto de partida com o propósito de aprofundar e avançar nos estudos referentes às temáticas, contribuindo, deste modo, com as pesquisas realizadas na área da educação.

Realizou-se a busca para a revisão bibliográfica em três bancos de dados: CAPES⁹ (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), Scielo¹⁰ (biblioteca eletrônica que abarca uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros) e BDTD¹¹ (Biblioteca Digital de Teses e Dissertações). Tais bancos de dados foram selecionados por representarem maior quantidade de trabalhos indexados e serem os mais acessados e utilizados para a divulgação de pesquisas científicas.

Para a realização da busca foram adotados alguns critérios, sendo estes:

- Trabalhos realizados nos últimos dez anos, ou seja, de 2010 a 2020;

⁹ Disponível em: <http://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php>

¹⁰ Disponível em: <https://search.scielo.org>

¹¹ Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/>

- Trabalhos realizados na área de conhecimento da educação;
- Combinação de palavras-chave.

A aplicação dos dois primeiros critérios ocorreu de modo simples, utilizando-se a busca avançada; contudo, a escolha da combinação de palavras-chave teve que ser alterada durante a busca, pois não encontrávamos trabalhos com as escolhidas previamente. As combinações finalmente selecionadas foram: municipalização do ensino x Londrina e municipalização do ensino x Ciclo Básico de Alfabetização.

Obtivemos os seguintes resultados dos trabalhos encontrados:

Quadro 1: Trabalhos encontrados a partir das combinações de palavras.

Combinação de Palavras-chave:	CAPES	Scielo	BDTD		Total:
	Artigo	Artigo	Dissertação	Tese	
Municipalização do ensino x Londrina	4	0	1	0	5
Municipalização do ensino x Ciclo Básico de Alfabetização	9	0	1	1	11

Fonte: elaborada pela autora, 2020

Durante a busca, utilizando-se os critérios explicitados acima, foram encontrados 16 trabalhos, mas nem todos estavam diretamente ligados à temática pesquisada, muitos estavam vinculados à área da saúde pública. Isto posto, selecionamos os oito trabalhos mais pertinentes à área da educação para serem apresentados. A escolha destes trabalhos se deu a partir da leitura do título, palavras-chave e resumo. Também percebemos que alguns artigos eram resultados de pesquisas de teses ou dissertações; deste modo, optamos por utilizar a pesquisa na íntegra.

A pesquisa realizada por Vivian de Fátima Amorim, **Gestão municipal no primeiro ciclo do ensino fundamental: impactos da descentralização das estaduais,**

avalia os efeitos do aumento de matriculados nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, no contexto da transferência das escolas estaduais para a administração municipal. Segundo a autora, o processo de municipalização, em município menores e com menor renda, implicou na piora dos indicativos de rendimento. Seu resultado de pesquisa sugere que ocorreu um aumento na desigualdade dos resultados educacionais, uma vez que os efeitos positivos se concentram em municípios com maiores níveis de renda per capita.

O estudo de Andrea Zaitune Curi, **Ensaio sobre a gestão educacional no Brasil**, buscou compreender o processo de municipalização do ensino fundamental e discutir a composição de um indicador de qualidade educacional que melhor reflita a gestão escolar. A autora se aproxima da pesquisa de Vivian de Fátima Amorim, ao também compreender que ocorreu um aumento na quantidade de alunos matriculados, contudo, ela se opõe ao relatar que as escolas que transferiram sua gestão apresentaram melhora considerável dos indicadores escolares. Os resultados da pesquisa de Andrea Curi indicam que a relação entre a administração municipal e o desempenho escolar é positiva e crescente, e, ainda, que ocorreu uma redução da desigualdade dos indicadores educacionais.

A comparação entre essas duas pesquisas nos mostra que ambas chegam em resultados totalmente opostos. Para melhor analisarmos as divergências entre as pesquisas seria necessário um estudo detalhado de casa uma delas, o que não nos compete neste momento.

A dissertação de Ilzete Aparecida Jampani, **A municipalização do Ensino Fundamental no município de Junqueirópolis/SP: olhar dos profissionais do magistério sobre o processo**, teve por objetivo analisar como os profissionais da educação e a comunidade escolar sentiram e compreenderam o processo de municipalização, considerando especialmente os impactos pessoais e profissionais que essas mudanças trouxeram para essas pessoas. Diferentemente das pesquisas citadas anteriormente, esta pesquisa almejou investigar o processo de municipalização tendo em vista as determinações da legislação federal e seus impactos na rede municipal de ensino, com vistas aos sujeitos que foram envolvidos. Como parte desse objetivo, buscou-se conhecer e descrever as impressões que os profissionais construíram em relação à municipalização das séries/anos iniciais do Ensino Fundamental e, também, compreender como os sujeitos se constituem diante de situações de mudanças. As entrevistas realizadas durante o estudo ofereceram subsídios para analisar o que dizem os profissionais do magistério sobre a municipalização dos anos iniciais do Ensino Fundamental que ocorreu no município de Junqueirópolis.

Com foco nas políticas educacionais e nos impactos que estas políticas geraram na prática docente e no interior da escola, selecionamos duas pesquisas: **A reforma do ensino fundamental – o que mudou na escolar?: um estudo sobre a implantação de políticas educacionais em Mossoró, RN (1996-2008)** de Francisca de Fátima Araújo Oliveira, e **Políticas públicas e descentralização: o impacto da municipalização na prática docente**, de José Luís Feijó Nunes. A primeira pesquisa, realizada por Francisca de Fátima Araújo Oliveira, se propôs a analisar as políticas atuais de educação implementadas no município, como uma das expressões da reforma educacional ocorrida a partir da década de 90. Assim, indo ao encontro do trabalho realizado por José Luís Feijó Nunes, que procurou identificar as mudanças decorrentes desta política. Contudo, a autora visou entender tais mudanças com vistas ao problema do fracasso escolar, e o autor com vistas na prática docente. Como resultado, Francisca de Fátima Araújo Oliveira relatou que existem muitas dificuldades para ministrar um ensino de boa qualidade, tendo revelado, segundo a autora, que o Instituto Ayrton Senna define as estratégias para a correção de fluxo, aceleração da aprendizagem, bem como para a redução de reprovação e da evasão escolar no Sistema municipal de Ensino de Mossoró/RS. Em sua pesquisa, José Feijó Nunes, buscando observar os impactos da municipalização na prática docente, coloca em pauta a luta dos educadores para que não tenhamos, nestes frágeis sistemas municipais de ensino, o caminho traçado para o desmantelamento da educação pública básica em todo o país, evidenciando, assim como a outra autora, o grande problema do fracasso escolar e da fragilidade dos Sistemas Municipais de Ensino.

Ainda no contexto do fracasso escolar, a pesquisa intitulada **Escola ciclada em Mato Grosso: desafios e possibilidades para o enfrentamento do fracasso escolar (Rondonópolis/MT 1998 -2011)**, realizada por Sílvia Maria Cavalcante Silva Bezerra, procurou entender os desafios e possibilidades para o enfrentamento do fracasso escolar em Mato Grosso, proposto como uma iniciativa por parte do governo do estado, através da Secretaria de Estado de Educação, como tentativa de amenizar os altos índices do fracasso escolar com a implantação do Ciclo Básico de Aprendizagem – CBA. O estudo teve como objetivo compreender a trajetória da implantação do Ciclo Básico da Aprendizagem (CBA) na rede estadual de educação, especificamente em Rondonópolis-MT. Nele, buscou-se compreender três questões: a) as mudanças que aconteceram nas práticas educativas das alfabetizadoras, a partir das narrativas dos sujeitos, em função da implantação da Escola Ciclada em Mato Grosso; b) os avanços que a Escola Ciclada trouxe para a alfabetização das crianças de Rondonópolis/Mato Grosso; c) de que forma

o material oferecido com suporte teórico influenciou na concepção das professoras alfabetizadoras. Como resultados, a autora revela que as discussões e estudos realizados na Sala do Educador e as capacitações ocorridas durante todos estes anos têm sido instrumentos importantes no enfrentamento do fracasso escolar.

A partir do resultado de pesquisa de Sílvia Maria Cavalcante Silva Bezerra, observamos a grande importância da formação de professores para o combate ao fracasso escolar. Porém, a autora não é a única que revela a importância dessa formação; outros autores já se debruçaram sobre o assunto e chegaram à mesma conclusão.

Sobre a formação de professores encontramos duas pesquisas: a dissertação de Marilú Dascanio Ramos, **Formação continuada de professores: novos arranjos institucionais após a descentraliza do Ensino Fundamental**, e a dissertação de Gustavo José Prado, **Formação continuada de professores e a municipalização do ensino: o processo de parceria entre municípios e sistemas privados de ensino no Polo 20 da UNCME-SP**. Ambas pesquisas possuem por objetivo conhecer e analisar as políticas e ações de formação de professores no contexto da municipalização do ensino. Dentre os resultados encontrados, os dois autores destacam que a formação ocorre de forma centralizada e em parceria com o setor privado. Os autores também destacam a importância de que a formação de professores não seja vista como um amontoado de cursos esporádicos e fragmentados, derivados de experiências alheias, cujos fins não atendem às necessidades da prática pedagógica dos professores e da aprendizagem reflexiva dos alunos.

Por conseguinte, é possível compreender, a partir destas pesquisas, que o estudo do tema é de grande importância para a área da educação. Observa-se que os estudos estão vinculados a uma abordagem política e correlacionados à gestão educacional, o que revela a falta de uma análise calcada na história, na qual pretendemos situar a nossa pesquisa.

Dando continuidade na busca por estudos já realizados, observamos que há alguns levantamentos bibliográficos. Maria Couto Cunha (2006), realizou um levantamento analítico da produção acadêmica desenvolvida recentemente no Brasil sobre as políticas públicas de descentralização da gestão e de municipalização da educação básica.

O levantamento da autora contemplou 257 pesquisas concluídas entre os anos de 1995 e 2004, no intuito de cobrir as mudanças nas políticas educacionais que se tornaram mais intensas, especificamente durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. Tal levantamento teve como objetivo detectar as tendências do surgimento de novos estudos e pesquisas que analisam os reflexos ou os impactos das

novas medidas resultantes das reformas educacionais instaladas no país a partir da segunda metade dos anos 90.

Dentre os trabalhos analisados por CUNHA (2006), estão teses, dissertações e artigos publicados. A autora dividiu estes trabalhos em categorias, de acordo com os conteúdos, sendo: 1) discussões teóricas sobre descentralização e municipalização do ensino; 2) avaliação de experiências em gestão de sistemas e escolas estaduais; 3) planejamento e gestão de sistemas de ensino municipais; 4) gestão educacional no nível das escolas; 5) questões ligadas à atividade ensino, pesquisadas nas escolas municipais. Pela relevância de tal estudo para esta pesquisa, iremos retomá-lo a seguir.

De modo geral, segundo a análise da autora, os trabalhos referentes à primeira categoria – discussões teóricas sobre descentralização e municipalização do ensino – tentam compreender os conceitos ligados “à democratização da educação, à descentralização da gestão, à autonomia e à participação como elementos fundantes” (CUNHA, 2006, p. 7) de políticas educacionais. Uma boa parte destas pesquisas apresenta uma crítica contundente às reformas educacionais das últimas décadas, principalmente entre aquelas relacionadas à descentralização. Assim, muitos dos autores concluem que “tais políticas têm como substratos a desresponsabilização do Estado para com a educação e o aumento dos encargos dos municípios e da comunidade para a oferta e a manutenção dos seus serviços” (CUNHA, 2006, p. 09). Também é importante citar que foi constada a ausência de estudos que analisassem as “novas relações federativas que foram estabelecidas a partir da Constituição Federal de 1988” (CUNHA, 2006, p. 09), podendo destacar a relação entre a descentralização e o conceito de democracia.

A partir destes trabalhos, é possível perceber que os temas abordados se vinculam à compreensão dos princípios da descentralização, da autonomia e da participação; estabelecem a relação entre democratização e descentralização; relacionam os conceitos de descentralização e gestão contemporânea com aspectos da globalização e da implementação das políticas neoliberais no Brasil ou na América Latina; voltam-se para as reflexões em torno da administração da escola pública; tratam do tema federalismo, descentralização e poder local; concentram nas reflexões da comunidade acadêmica das

instituições pesquisadas o financiamento da educação, como estratégia de descentralização da gestão, principalmente a partir da criação do Fundef.¹²

Nesta categoria, foram escolhidos dois trabalhos que serão aqui descritos de forma sucinta, pois podem contribuir com a nossa pesquisa. Na dissertação **Leis orgânicas e educação: a gestão e o financiamento da educação em Pernambuco**, a autora Ana Maria Cunha Dubeux estudou o conteúdo das leis orgânicas de municípios para constatar possíveis inovações concernentes à gestão e ao financiamento da educação, tomando como referências os textos federais e estaduais.

A tese de doutorado de Maria de Fátima Felix Rosar, **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional pela via da municipalização**, procurou demonstrar que o processo de descentralização, ligado à globalização, tem levado a um processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização, na medida em que centraliza os recursos no nível federal e transfere os encargos para os municípios, sem que se realizem investimentos financeiros satisfatórios nessa instância. Nesse sentido, teve o objetivo de analisar criticamente essa realidade da educação brasileira e, além disso, elaborar um projeto alternativo de funcionamento do sistema nacional de educação capaz de introduzir uma nova concepção de centralismo democrático e de educação revolucionária, de modo a fortalecer o processo histórico de construção de uma sociedade socialista.

Na segunda categoria – avaliação de experiências em gestão de sistemas e escolas estaduais –, os trabalhos possuem o objetivo de analisar a experiência de descentralização e municipalização, ou seja, a prática. Muitas pesquisas desta categoria examinam a administração dos governos, por meio dos programas e projetos implementados. “Neste sentido, alguns autores detectaram alguns avanços em termos da descentralização da gestão, no entanto, verificaram limitações dos programas analisados que comprometem a consolidação de um projeto educacional com bases democráticas” (CUNHA, 2006, p. 10). Na maioria dos trabalhos analisados, os pesquisadores reconhecem alguns avanços que a descentralização gerou, contudo, concluem que tal política ainda necessita ser concretizada de maneira democrática, principalmente no que se refere à participação nas decisões, além de detectarem limites que devem ser transpostos com ações mais efetivas.

¹² O Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) consiste num conjunto de fundos contábeis formado por recursos dos três níveis da administração pública do Brasil para promover o financiamento da educação básica pública.

Nesta categoria, é possível constatar que as pesquisas se dividem em analisar a gestão dos sistemas e a gestão das escolas. Sendo assim, escolhemos uma pesquisa que irá se referir diretamente à investigação da gestão compartilhada no Paraná. A dissertação de Silvana Aparecida de Souza, intitulada **Gestão escolar compartilhada no Paraná: caminho para a excelência na educação?**, investigou a gestão compartilhada no Paraná, concentrando sua atenção nas orientações presentes na proposta assumida pelo governo do estado no período 1995-1999. Dentre suas conclusões, a autora ressaltou que esse modelo de gestão na situação analisada aumentou a desigualdade social na medida em que eximiu o Estado de sua função reguladora das diferenças sociais e limitou cada comunidade à própria capacidade de financiamento da atividade escolar de seus filhos.

A terceira categoria – planejamento e gestão de sistemas de ensino municipais – engloba as pesquisas que buscaram entender os fenômenos da descentralização da gestão e da municipalização do ensino e, assim, desvelar os processos de funcionamento do ensino nas escolas municipais. Estes estudos constataram a existência de diferentes aspectos das experiências de gestão avaliadas, sendo que em alguns casos foi verificada a convivência de formas tradicionais de gestão com estratégias inovadoras; em outros, os resultados do processo de descentralização reforçaram a base oligárquica, conservadora e clientelista do exercício do poder que se desenvolvia historicamente.

Os autores que compõem esta categoria também observaram a resistência de segmentos diante da descentralização, como, por exemplo, a reação

[...] dos professores contra a diminuição do seu domínio dentro da escola; a difícil relação que se estabelecia entre as escolas e os sistemas na implementação das medidas visando à descentralização; o baixo impacto dos programas e projetos implantados pelos sistemas que visavam à melhoria do processo de ensino, como os referentes à aceleração da aprendizagem, a melhoria do fluxo escolar e a adoção de novas formas de organização pedagógica do processo de ensino. (CUNHA, 2006, p. 12).

Por fim, em algumas destas pesquisas foi constatado o pouco alcance das medidas de descentralização sob a égide da municipalização, pelas dificuldades do novo ordenamento estabelecido pelas políticas adotadas, chegando, alguns, a sugerir que a municipalização deveria ser um processo gradual, visando melhores resultados.

Foram escolhidos para serem abordadas aqui três estudos que compõem esta categoria. Ana Tema Rosa de Oliveira, em sua tese intitulada **Municipalização e gestão**

democrática da escola: um caminho para a qualidade, apresenta os impactos positivos da descentralização, sem deixar de considerar algumas limitações e dificuldades.

A dissertação **Eficiência na alocação de recursos públicos nos sistemas municipais de ensino: o caso dos municípios da região oeste do Paraná no ano de 1996**, de José Joaquim Silveira Souza, apresentou um método para analisar a eficiência da alocação de recursos públicos em secretarias municipais de educação, demonstrando os resultados de sua operacionalização em 39 municípios do Oeste do Paraná, chegando a classificar os municípios pesquisados numa escala de eficiência. O estudo ainda recomenda ajustes no método empregado, para futuras aplicações.

José Vanelli Pinheiro, em sua dissertação **A UNDIME e a municipalização do ensino: a UNDIME no Brasil e no Paraná, no processo da municipalização do ensino, 1986-2000**, discutiu o papel da UNDIME no processo de municipalização do ensino no Brasil, e particularmente no Paraná. Como ex-dirigente dessa entidade naquele Estado, o autor desta dissertação aponta para o sucesso dessa política, principalmente, devido à boa relação que se estabeleceu entre o UNDIME/PR e a Secretaria da Educação do Estado.

Na categoria gestão educacional no nível das escolas, alguns estudos analisaram as experiências de Orçamento Participativo, instalação e desenvolvimento de Fóruns Municipais de Educação e práticas democráticas de planejamento da educação municipal. Outros estudos verificaram as tensões e dificuldades de se implementar uma gestão democrática nesses sistemas, isso “face à confluência de várias forças que interagem no espaço público, como resistências de alguns agentes ou as dificuldades do próprio poder público em lidar com novas situações” (CUNHA, 2006, p. 13).

Desta categoria foi escolhido um trabalho cujo estudo se dedicou a pesquisar a descentralização financeira nas escolas da rede municipal de Curitiba/ PR. A dissertação de Ângelo Ricardo de Souza, **A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e o programa de descentralização financeira em Curitiba/PR**, estudou o programa de descentralização financeira nas escolas da rede municipal de Curitiba/ PR, implantado em 1997, procurando verificar de que forma as escolas incorporaram as determinações do programa, chegando à conclusão de que elas, ao adaptarem as medidas adotadas pela Secretaria, não abriram mão de suas tradicionais formas de resolver os problemas de ordem financeira.

A última categoria – questões ligadas à atividade ensino, pesquisadas nas escolas municipais – contempla os trabalhos que possuíam como campo de análise aspectos do processo de ensino desenvolvido nas escolas municipais. Nestes estudos, foram

analisados aspectos pedagógicos na educação especial, infantil e jovens e adultos; práticas de ensino nas diversas áreas do conhecimento; propostas metodológicas que subsidiaram as práticas; processos de organização do trabalho pedagógico; e questões curriculares, sempre com vistas a proporcionar meios para a melhoria do processo ensino-aprendizagem.

Desta categoria, foi selecionado o trabalho de Adélia Maria Andrade Glória, **A escola dos que passam sem saber: a prática da não-retenção escolar na narrativa de professores, alunos e familiares**, que buscou descrever e analisar a prática da não-retenção escolar como estratégia pedagógica para modificar a vida escolar de alunos das camadas populares em uma escola do Ensino Fundamental. Em sua pesquisa, a autora analisou o projeto político-pedagógico da Escola Plural, que implementou mudanças radicais na organização pedagógica das escolas e no trabalho docente. Dentre essas mudanças, houve a eliminação da reprovação escolar, medida que, segundo a autora, constituiu um mecanismo incapaz de garantir aos alunos o direito a uma escola básica com aprendizagem efetiva.

Terminamos a parte introdutória apresentando como organizamos o presente trabalho. A primeira seção se refere à introdução, que subdividimos em três partes, a primeira parte, realizamos a descrição do tema da pesquisa, explicitação do objetivo geral e dos objetivos específicos. Também apresentamos a justificativa para a escolha do tema, vinculada a três aspectos, pessoal, acadêmico e social. Elucidamos a problemática de pesquisa, o método e a metodologia utilizada para a investigação, bem como uma breve descrição das fontes. Na segunda parte, realizamos uma revisão da literatura, discorrendo sobre os fundamentos teóricos que guiaram a pesquisa, conceituamos a metodologia de pesquisa e descrevemos como ela foi desenvolvida durante o processo de análise. Na terceira parte, apresentamos uma revisão dos trabalhos já existentes sobre o tema.

A segunda seção, *Descentralização: redistribuição do poder e da responsabilidade*, tem por objetivo adentrar no problema de pesquisa. Nesta seção, buscamos compreender a política de municipalização de modo geral, descrevendo sua conceituação, e desvelando como ocorreu tal processo no contexto internacional, no âmbito político-administrativo e educacional brasileiro. A terceira seção, *A municipalização do ensino: da defesa à obrigatoriedade*, discorre sobre o processo de municipalização do ensino no Estado do Paraná e como foi implementada no município de Londrina a partir de 1995. Analisamos também as principais legislações que orientaram tal processo.

A quarta seção, *A implementação da municipalização no município de Londrina/PR: resistências, mudanças e desafios locais*, analisa e articula o processo de municipalização de acordo com os documentos e as entrevistas realizadas, buscando discorrer sobre os elementos que permearam todo o processo e seus impactos na gestão da educação municipal. Para isso, a análise foi realizada a partir de categorias, sendo elas: resistência de Londrina a municipalização; o processo de municipalização do município, como ocorreu de fato no âmbito da Secretária de Educação; recursos financeiros; formação de professores; Ciclo Básico de Alfabetização; Mudanças na organização e diretrizes pedagógicas municipais.

A última seção, se trata da conclusão, que irá, a partir de todas as análises realizadas, responder ao problema de pesquisa e objetivo geral, sistematizando as considerações finais da tese.

2.DESCENTRALIZAÇÃO: REDISTRIBUIÇÃO DO PODER E DA RESPONSABILIDADE

Nesta seção, adentramos especificamente no tema da pesquisa, conceituando e apresentando o histórico referente ao processo de municipalização do ensino. Buscamos compreender a política de municipalização de modo geral e como ocorreu no Brasil e no contexto internacional. Analisamos também as principais legislações que orientaram tal processo. Esta seção também foi subdividida em itens. O primeiro item, *O conceito de descentralização e municipalização*, conceitua o termo descentralização e o termo municipalização a partir de teorias já formuladas. O segundo item, *Municipalização e descentralização da educação: uma "velha" conhecida*, realiza uma contextualização histórica das políticas de descentralização brasileiras, focando em descrever como ocorreu o processo de descentralização/municipalização no contexto internacional, no Brasil, no estado do Paraná e no município de Londrina.

2.1 O conceito de descentralização e municipalização

O conceito de municipalização encontra-se atrelado ao conceito de descentralização, conseqüentemente, se faz necessário compreendê-lo. O termo descentralização não é novo na literatura, alguns autores, como Burdeau, Medina e Smith, já trataram do termo, e até mesmo na literatura clássica é possível encontrar registros, sejam eles em obras sobre teoria do Estado ou do campo administrativo. Deste modo, é notório observar que existe um grande leque de entendimentos e de concepções que o cercam, o que pode também explicar as controvérsias observadas sobre ele na literatura.

Segundo o dicionário Aurélio, o termo descentralização refere-se a afastar ou separar do centro. Mas sua definição não é tão simples assim, pois se trata de um processo complexo, multifacetário e geralmente gradual, estando presente em vários campos. Quando adotado no âmbito político e administrativo, descentralizar significa o

remanejamento do poder central, que passa a conferir autonomia política, financeira e administrativa às outras instâncias do poder público, ou seja, é tratada como mecanismo democrático, que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. Com isso, envolve “necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos” (LOBO, 1990, p. 6). Para Costa (2009, p. 139),

A descentralização é um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transferem responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados de governo para níveis inferiores no contexto de um tipo específico de Estado. Dado que essas políticas objetivam reformar o Estado, seu conteúdo e sua integração com os sistemas políticos e econômicos mais amplos tornam-se altamente dependentes do tipo de Estado que buscam reformar.

Para além desta definição geral de descentralização, há elucidações específicas para descentralização política, descentralização administrativa e descentralização fiscal. À luz de Medina (1987), compreendemos a descentralização política como uma mudança na forma de exercer o poder, em razão das decisões passarem das autoridades centrais para as locais, que tendem a visar aos seus interesses e necessidades, constituindo assim uma política para diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais por meio da desconcentração. A descentralização administrativa transfere a administração e a oferta dos serviços sociais, como educação e saúde, para os governos locais; resumidamente, ela é vista como transferência de responsabilidades políticas e de gestão dos órgãos e equipamentos públicos. A descentralização fiscal se refere ao aumento de receitas e autonomia fiscal dos governos locais, que assume diferentes formas institucionais, como por exemplo, criação de novos impostos e taxas locais e responsabilidades econômico-financeiras.

A discussão em torno da descentralização também pode ocorrer fundamentada em dois planos: o jurídico e o político-administrativo. No plano jurídico, a discussão perpassa por compreender a descentralização enquanto processo de transferência de competências e poderes, vinculando-se à ideia de desconcentração ou delegação de funções. No plano político-administrativo, é compreendida como desagregação do poder público, podendo ir desde a uma desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório. Neste segundo plano, é possível identificar três dimensões complementares: a administrativa, a social e a política.

De acordo com Guinmarães (2002), na dimensão administrativa, a descentralização está relacionada diretamente à transferência de competências e de funções.

Na dimensão administrativa, a descentralização refere-se à delegação, ou seja, à transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. Esta concepção de descentralização é justificada em função da necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão, o que geraria maior fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos. Assim, a descentralização facilita a relação do usuário com o Estado, simplificando a tramitação burocrática e permitindo canalizar cada demanda de forma mais singularizada e mais adaptada às suas especificidades. (GUINMARÃES, 2002, p.03)

No campo da dimensão social, a descentralização se refere à participação dos sujeitos na gestão pública. Deste modo, refere-se à transferência de parte do poder, competências e funções para a sociedade civil. Neste caso, a descentralização também é tida como estratégia para o estabelecimento de modalidades de parcerias com os setores sociais. “Esta concepção de descentralização é justificada pela necessidade de se reverter práticas paternalistas de Estado, através da democratização da gestão pública e da eliminação de intermediações burocráticas, criando novas possibilidades institucionais de participação da população organizada na prestação de serviços públicos”. (GUINMARÃES, 2002, p.03)

Partindo para a dimensão política, a descentralização consiste numa redistribuição do poder político do Estado, saindo do nível central para os níveis periféricos. Esta dimensão fundamenta-se no conceito de “descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública”. (GUINMARÃES, 2002, p.03). Observe o esquema abaixo.

Figura 1: Fundamentação da Descentralização: plano jurídico e plano político administrativo.



Fonte: elaborado pela autora, 2020.

Na literatura, também é possível encontrar tipologias acerca da descentralização. Encontram-se tipologias construídas sobre concepção de descentralização como mecanismo de transferência de decisão e tipologias que contemplam modalidades distintas de descentralização, de acordo com os objetivos que se pretende alcançar com sua implementação. Há ainda uma outra tipologia frequente na literatura, definida de acordo com as modalidades apresentadas pela descentralização. Nessa tipologia, a descentralização pode ser funcional, quando competências específicas são transferidas ao ente descentralizado, ou delimitada, quando se refere a só um setor de atividade.

Além disso, para alguns autores, a descentralização pode ser diferenciada considerando três grandes modalidades, sendo elas: 1) a descentralização enquanto transferência de competências para outros níveis do governo, proporcionando tomadas de decisão e gestão com autonomia; 2) a desconcentração, caracterizada por delegação regulamentada, em que é necessário obedecer a diretrizes e normas, realizando a prestação de contas à política central; 3) a forma mista, que combina descentralização e

desconcentração, ocorrendo quando a autoridade central descentraliza, mas mantém sua autoridade e competências normativas e de controle, sendo esta última a modalidade mais frequente.

Vale aqui mencionar, contudo, que não é raro confundir-se o termo descentralização com o termo de desconcentração. Esse equívoco acarreta a não compreensão do conceito de descentralização, uma vez que este envolve necessariamente alterações no núcleo de poder, que leva a uma maior distribuição do poder decisório, até então centralizado.

O conceito de descentralização também aparece extremamente atrelado ao conceito de centralização. Burdeau apresenta uma discussão sobre os fundamentos da descentralização e centralização e critica a imprecisão com que estes conceitos são apresentados. Mesmo não sendo conceitos absolutos, argumenta que a descentralização combina com a centralização muito mais do que a suprime, concluindo ser a descentralização essencialmente uma forma de organização do poder que permite adaptar as condições de formação dos sistemas políticos.

As discussões em torno da descentralização, segundo Martins (2001), começaram a surgir na formação do Estado moderno, em que se fazia cada vez mais necessário “redirecionar as prioridades e eixos das agendas políticas educacionais, visando atender às novas demandas do mundo do trabalho face à crescente inadequação na formação e qualificação da mão-de-obra”. (MARTINS, 2001, p. 269). Assim, a partir da década de 1980, o Estado passou por uma reforma que emerge internacionalmente da ideia de que “o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais” (MARTINS, 2001, p. 29). Neste contexto, a descentralização representava a transferência de poderes e da distribuição de atribuições e responsabilidades do governo central para as unidades da federação.

Se faz necessário destacar, no tocante a esta vertente, o estudo de Smith (1985) sobre a descentralização. Smith (1985) considera que a descentralização é uma demanda universal, podendo ser aplicada em várias circunstâncias e nas mais diversas organizações, envolvendo a combinação hierárquica de diferentes instituições e funções, e vista como uma condição necessária para o desenvolvimento social, econômico e político dos Estados Modernos. Por esta razão, o autor admite que o estudo da descentralização diz respeito à distribuição territorial de poder e envolve principalmente a influência das ciências políticas e da administração pública.

Diante desses aportes teóricos, em linhas gerais, é possível compreender que o conceito de descentralização se caracteriza como um processo que transfere para as estruturas locais do Estado autoridade na tomada de decisões políticas, administrativas e fiscais, de acordo com as necessidades específicas dessas localidades. Ou seja, a descentralização assume o caráter de transferência de atribuições, implicando na institucionalização local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais.

Considerando que a descentralização é um processo dinâmico, que envolve transferência de poder, portanto, gerador de conflitos e disputas, essa temática pode ser composta por diversas conceituações, dentre elas, a vinculação com o processo de municipalização, tratando-se da transferência do poder e políticas administrativas do governo central para os municípios. Sendo assim, é a partir deste viés que conceituaremos a descentralização nesta pesquisa.

Nesse contexto de redefinição do papel do Estado, nas últimas décadas, vimos que uma de suas principais características é a revalorização do poder local, por meio da transferência de poder do nível nacional para instâncias subnacionais, para planejar, gerir, executar e tomar decisões. Nesse sentido, cresce cada vez mais a ideia de que é preciso conferir mais poder àqueles que estão perto dos cidadãos e de suas necessidades. O município, então, tem sido identificado como espaço privilegiado para a satisfação das demandas locais.

A política de municipalização pode ser compreendida como uma das modalidades da descentralização do Estado neoliberal e uma das principais características das novas reformas das políticas públicas. Ela consiste em transferir das instâncias centrais para as instâncias municipais as atribuições e responsabilidades da gestão dos serviços públicos, entre eles a educação.

No entanto, o processo de municipalização necessita de condições técnicas e políticas para a sua realização, uma vez que a transformação política do município envolve, ainda, o estabelecimento de uma nova relação com o Estado. Os municípios precisam, portanto, redesenhar sua atividade estatal, modificar sua estrutura administrativa e recapacitar-se financeiramente, alterando suas áreas de ação prioritárias e incorporando estruturas de serviços antes pertencentes aos níveis superiores de governo. Deste modo, a municipalização, segundo Abrúcio e Couto (1996), trata-se de uma reinvenção do governo, tornando-se indispensável a criação de outros dispositivos políticos para a agregação e a articulação de interesses. Assim, os municípios enfrentaram

grandes desafios, dentre eles, passando a promover desenvolvimento econômico por meio de ações locais e a garantir condições mínimas de bem-estar social às suas populações, se responsabilizando por políticas que antes estavam sob a competência da União e do estado.

No domínio da literatura, a municipalização tem sido relatada pelos seus idealizadores como um processo que possibilita a aproximação da comunidade local da elaboração e implementação das políticas públicas. Os defensores da descentralização na forma de municipalização seguem a mesma linha, acreditando que os sujeitos locais conseguiriam exercer mais participação na tomada de decisões de acordo com seus interesses e necessidades. Outro forte argumento deste grupo defensor é que a municipalização “traz em si um caráter de inclusão, pois possibilita aos destituídos e às minorias apresentarem suas demandas efetivas de prestação de serviços e de realocação de estruturas e instalações necessárias a essa prestação” (MEDINA, 1987, p. 46).

Nessa direção, argumenta-se na defesa de “aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica” (BARROSO, 2013, p. 17).

Sob esta ótica, a descentralização política em específico pressupõe uma mudança na forma de exercer o poder, que passaria para as organizações locais, que “tenderiam a aplicar seus recursos na busca de prioridades e interesses da localidade” (MEDINA, 1987, p.46). No caso da descentralização administrativa, esta seguiria o mesmo processo: a descentralização/municipalização propõe um modelo político-administrativo que redistribui os recursos, demandas e poderes originários do governo central para as estâncias municipais. De modo geral, a “defesa das ideias acerca da descentralização, portanto, eram colocadas como contraponto a qualquer tipo de regime que pressupunha considerável centralização de poder no governo federal” (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 594).

A partir da compilação de diversos autores, Pelozo (2004, p. 2) elabora um discurso que argumenta no sentido de apresentar as vantagens da municipalização. Dentre estes argumentos, o autor relata que as tomadas de decisões realizadas no poder local podem atender de forma mais eficaz e rápida os problemas específicos; apresenta a agilidade administrativa, em que as decisões tomadas e os processos burocráticos se tornam mais simplificados e eficazes; menciona uma “certa” independência financeira, uma vez que o orçamento atenderá diretamente a educação e os municípios poderão

aplicar seu dinheiro da maneira que consideram mais conveniente; e a maior clareza dos fatos, ou seja, que a municipalização aproxima a população da tomada de decisões, o que leva ao aumento da participação da mesma e aos modelos gestionários flexíveis; revela que o município passa a ser algo importante para a federação, ocorrendo a fortalecimento do poder local e ampliando a autonomia.

Diante destes argumentos, que transitam pela melhor eficiência para se equacionar os problemas locais, a desburocratização e agilidade administrativa, a maior participação da população, a maior flexibilidade na gestão para atender às demandas cobradas no “face a face”, o empoderamento dos municípios com o fortalecimento da autonomia e do poder local, a municipalização ou descentralização ganha seus adeptos. Por outro lado, críticos da municipalização apontam-na como um processo que re-centraliza, no âmbito do município, a formulação e a implementação de políticas. Esta vertente, considera-a como um meio de “minimizar o papel do Estado nacional para fazer frente ao ajuste fiscal, o que tornaria o país atraente aos investimentos do capital financeiro internacional” (COSTA, 2009, p. 143). Neste caminho, outro problema apontado é o imediatismo. Para Ribeiro (2002),

[...] esse imediatismo pode significar o abortamento das políticas pela precipitação, pelo atropelo e pela impaciência que traz outra característica do “fazer política” no país: abandonar, no caminho da implementação, políticas que não tragam dividendos eleitorais. (RIBEIRO, 2002, p.110)

Albuquerque e Knoop (1995), por exemplo, duvidam da eficácia deste processo para diminuir os problemas econômicos, sociais e políticos. De acordo estes autores, a descentralização não necessariamente traz equidade e justiça social no acesso aos serviços básicos entre os municípios, devido à desigualdade entre eles.

A descentralização não significa diminuir o poder da administração pública direta, mas recolocá-lo com novos mecanismos de controle. Assim, “forçado pela complexidade dos problemas e a carência dos recursos, o Estado devolve as ‘táticas’, mas conserva as ‘estratégias’, ao mesmo tempo que substitui um controle direto, centrado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controle remoto, baseado nos resultados” (BARROSO, 2013, p. 20).

Assim, alguns analistas entendem que as vantagens relatadas pelos idealizadores de tal proposta escondem perigos ao nível das políticas concretas, sendo estes:

Desde as mais radicais, visando à intervenção mínima do Estado e à transferência quase total de competências e recursos para as autoridades locais e para outros atores periféricos; (b) ou as que visam uma efetiva transferência de competência, recursos e poderes de decisão, em benefício da democracia local e da participação; (c) até às políticas mais retóricas em que, sob o mote da “descentralização”, o Estado conserva a sua centralidade estratégica e o poder de decisão fundamental sobre a provisão, organização, e controle do sistema público de ensino, mas transfere as táticas e algumas competências instrumentais de natureza executória, para a periferia. (BARROSO, 2013, p.17)

No bojo dessas críticas à municipalização, Pelozo (2004, p.3) também destaca alguns argumentos. O autor contrapõe que a tomada de decisões no poder local pode prejudicar a educação, uma vez que tendem a atender aos interesses dos coronéis e gerar a prática do clientelismo e o controle do ensino pelas oligarquias; menciona que a “certa” independência financeira faz com que seja discrepante o investimento entre os municípios, e que o dinheiro destinado à educação acaba sendo usado em outras instâncias; revela que a maior clareza dos fatos raramente acontece, pois municipalizando apenas algumas pessoas acabarão sendo responsáveis pelas tomadas de decisões; o aumento da participação é irreal, uma vez que, se o município for grande, será impossível que todos consigam chegar aos centros de tomadas de decisões; se o município for de menor porte, pode ocorrer o clientelismo e as opiniões das pessoas pouco adiantarão; não ocorre o aumento do poder local, já que o poder continua centralizado, o que muda é apenas a instância que controla esse poder; o município até se torna importante, contudo, ainda é submetido ao Estado e à União, tendo pouca autonomia e espaço de atuação, gerando apenas uma autonomia financeira.

Perante todos estes argumentos, se faz necessária uma reflexão, pois a municipalização traz consigo boas e más referências, e tudo depende das condições de sua implantação para seu sucesso ou fracasso. Antes que algo seja feito, é preciso, como diz Fonseca (1990), uma tríplice reforma política, administrativa e tributária, pois só assim podemos pensar positivamente no assunto da municipalização, sem essas condições objetivas postas seria apenas uma desconcentração de serviços públicos sobrecarregando os municípios, sem haver, contudo, uma transformação significativa no padrão de gestão que possibilite a reestruturação desses serviços.

Consequentemente, temos que ponderar: se, por um lado, a municipalização pode significar um avanço no alcance setorial do poder decisório; por outro, as decisões não

podem partir da suposição de que todas as regiões ou municípios estejam preparados para encarregar-se das novas atribuições. Nesse sentido, o processo de municipalização deve pautar-se pela flexibilidade da proposta levando em conta a situação peculiar de cada município.

Em síntese, a conceituação teórica do termo municipalização se refere a uma das dimensões da descentralização, ocorrendo a transferência de políticas públicas e serviços, passado do governo estadual para a estância municipal.

2.2 A descentralização da educação: uma "velha" conhecida

2.2.1 A descentralização no contexto internacional

O processo de descentralização, como conceituamos anteriormente, se resume na transferência de poder do nível nacional para instâncias subnacionais (estados e municípios). Deste modo, significa, no âmbito das políticas públicas, uma reestruturação do Estado, perpassando diferentes esferas de governo envolvendo aspectos políticos, administrativos, técnicos e financeiros, ou seja, é um processo de mudança interna no aparelho do Estado.

Nos últimos anos, o processo de descentralização tem constado na pauta de discussão das políticas públicas, tanto nacionais e internacionais. A preocupação das autoridades governamentais vem delineando o jogo político e administrativo, permeando os diversos componentes do sistema político.

A redefinição do papel do Estado por meio do processo de descentralização, principalmente a partir da década de 1990, teve como uma de suas características a revalorização do poder local, o que culminou no espaço privilegiado ganho pela municipalização. Porém, este processo não ocorreu de forma simples, tendo implicado na oscilação entre momentos centralizadores e descentralizadores verificados em determinadas realidades sociais, como a que se apresentou no sistema político brasileiro.

O processo de descentralização nacional teve uma história marcada, na visão de Souza (1992), pelo predomínio de arranjos institucionais centralizadores até o início da redemocratização, colocando os governos estaduais e municipais em constante

dependência do governo federal. Esta situação passa a se reverter a partir da Constituição Federal de 1988, quando a descentralização se torna a espinha dorsal das reformas constitucionais em curso nesta década no Brasil.

A fim de compreender, no contexto macro, como ocorreu tal processo de reformulação do aparelho do Estado brasileiro, principalmente no âmbito educacional, precisamos nos situar quanto ao que ocorria nas experiências internacionais, na medida que, compreender o cenário internacional se faz importante pelo fato de antes mesmo do Brasil iniciar tal processo, já que existiam em outros países discussões acumuladas sobre experiências concretas de descentralização.

A partir dos anos 1970, a crescente preocupação com a máquina pública impulsionou diferentes países a repensarem a estrutura do Estado, marcando os anos seguintes pelo início de alterações no aparelho governamental, principalmente via descentralização. Na década de 1980, formaram-se blocos geopolíticos e econômicos, criando-se alianças cuja finalidade destinava-se a reduzir barreiras comerciais, estreitar relações econômicas e integrar os Estados aos mercados internacionais. Nos anos de 1990, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico¹³ (OCDE) realizou levantamentos acerca das mudanças na gestão pública, principalmente no que diz respeito ao processo de descentralização.

Os levantamentos da OCDE apresentaram as influências dos diferentes níveis da administração no poder do Estado, que passaram a realizar esforços em direção à descentralização. Destaca-se estudos do autor português João Barroso, que, se utilizando dos levantamentos da OCDE em suas pesquisas, buscou compreender não somente o contexto de Portugal, como também o contexto mundial de descentralização do Estado.

As iniciativas de descentralização nos países¹⁴ pertencentes à OCDE também se deram diante das crescentes preocupações referentes ao aumento das demandas sociais não atendidas pelo aparato estatal, visando uma melhoria de qualidade dos serviços públicos. Contudo, é de extrema importância compreender que este processo não ocorreu de forma semelhante em todos os locais, devido à transferência de conhecimentos, exemplos e práticas, de um país para outro, ou ainda pelo fato de as agências internacionais terem sua participação influenciada, “sobretudo, pelo contexto histórico e

¹³ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) trata-se de uma organização internacional que promove políticas públicas e estabelece padrões internacionais.

¹⁴ A OCDE atualmente é composta por 7 países da América do Norte e do Sul, da Europa e da Ásia-Pacífico. A lista completa de países com a data em que passou a fazer parte da organização pode ser encontrada no anexo I.

político de cada país e condicionado às escolhas que são feitas”. (BARROSO, 2018, p. 1086)

Os levantamentos feitos pela OCDE apresentaram que o grau de descentralização e a elaboração das políticas públicas ocuparam um lugar de destaque nas problemáticas ligadas à organização do Estado. Diante dos dados, levantamentos e das análises feitas por Barroso (2018), percebemos que existiram diferentes situações entre estes países, no que se refere ao tipo de organização governamental.

Em vários países, o aumento da descentralização traduziu-se numa transferência de competências para as autoridades regionais e locais, enquanto o papel das escolas e dos ministérios da educação passou a ser de orientação e acompanhamento. [...] Quanto aos países mais centralizados é necessário conceder uma maior autonomia para que se dê uma melhor adaptação às necessidades locais e para garantir uma boa coordenação entre as decisões locais, regionais e nacionais. Paralelamente, numa altura em que a responsabilidade em relação aos resultados da educação aumenta, as instituições nacionais devem encontrar a estratégia mais adaptada para guiar as políticas educativas em ambientes complexos ou descentralizado (OCDE, 2015, p. 125).

A OCDE também contribui para evidenciarmos que seus países buscaram estabelecer e definir os mecanismos de regulação que deveriam permanecer sob controle público, não necessariamente estatal, em setores ou regiões em que se processam movimentos de mudança, objetivando a transferência de poder para instâncias subnacionais. Barroso (2018) nos alerta que a “deslocação de poderes e de recursos entre os diferentes níveis de administração a que vimos assistindo um pouco por todo o mundo, para ser eficaz, tem de encontrar um equilíbrio entre o escalão nacional e o escalão regional e local”. (BARROSO, 2018, p.1081).

Os levantamentos e relatórios da OCDE mencionam que possuir um equilíbrio entre o governo central e o governo local é a chave para o sucesso, assim, relatam que os recursos, sejam eles financeiros, materiais ou humanos, deveriam adequar-se aos objetivos locais, a fim de garantirem a melhora dos serviços públicos. Esse equilíbrio entre as diferentes administrações é um dos fatores mais valorizados na definição de políticas disseminadas pela organização. Porém, é importante considerar que este conjunto de orientações é, “muitas vezes, unicamente discursiva e serve, sobretudo, para sossegar a opinião pública como garantia de racionalidade”. (BARROSO, 2018, p. 1086)

Além dessas orientações, a OCDE apresenta, em seus relatórios, dois percalços que podem interferir diretamente nas iniciativas de descentralização. São eles: problemas no financiamento das economias nacionais e nas ações públicas e o crescimento das taxas

de desemprego. Estas questões demonstram uma preocupação da OCDE em garantir e proteger a capacidade estatal de arrecadar e distribuir corretamente os recursos, assegurando o funcionamento integrado das economias nacionais e de suas articulações internacionais, além de evidenciar a procura de mecanismos internos a cada país para a criação de programas de emprego que evitem ou reduzam os desequilíbrios sociais e regionais, já que se manifestam em muitos casos.

Ainda diante das experiências internacionais, alguns autores relatam alguns casos específicos, como, por exemplo Preteceille (1987), que analisa a descentralização francesa. O autor afirma que o processo conferiu uma certa proteção ao Estado central francês, servindo para ocultar decisões no campo da política econômica. Preteceille (1987) também indaga se este processo significou a busca de uma nova estrutura do aparelho do estado ou apenas se tratou de uma reestruturação da hegemonia do poder central.

No caso da Espanha, Fischer (1989) relevou que o processo de descentralização foi efetivado simultaneamente ao processo de democratização política do Estado pós-ditadura, muito semelhante ao caso brasileiro que será abordado mais adiante. Segundo o autor, o que ocorreu foi uma transição democrática com a participação de diversos setores sociais. A descentralização atrelada à tradição democrática espanhola fora de encontro às aspirações e demandas das forças políticas que se opunham à ditadura vigente.

O processo de descentralização italiano apresentou o dualismo entre o moderno e o tradicional. Conforme discorre Sato (1993), a iniciativa inovadora surge em Bolonha, com o Partido Comunista em 1963, estendendo-se para as demais regiões do país. Os Conselhos Regionais implementaram novos organismos territoriais e criaram projetos de leis que encaminharam as reformas municipais, no entanto, é notável a insuficiência destes mecanismos perante a reforma de um Estado que conservava um passado oligárquico e fascista. O autor conclui que no processo italiano de descentralização a máquina burocrática ganhou mais força do que o aumento da quantidade e da qualidade dos serviços públicos.

Na América Latina, o processo de descentralização, segundo Silva e Costa (1995), foi um pouco diferente e controverso. É possível dizer, entretanto, que, a despeito de tentativas localizadas e aparentadas aos experimentos feitos na União Europeia, o saldo não é particularmente positivo. Ainda assim, alteraram-se profundamente práticas e processos estatais de tomada de decisão, criando situações novas, mas que se mantêm ainda profundamente atreladas ao objetivo de reduzir custos.

Desde os anos de 1980, a América Latina e o Caribe passaram a dar maior visibilidade e importância aos governos locais, principalmente no âmbito da provisão de bens e serviços públicos cruciais para o desenvolvimento econômico e social. O Banco Interamericano de Desenvolvimento¹⁵ (BID) apresentou dados de que a participação nos gastos públicos consolidados dos governos locais quase dobrou entre 1985 e 2015, passando de 13% para 25%.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento realiza um trabalho referente ao processo de descentralização da região, implementando diversos projetos e produzindo relatórios e estudos referentes ao tema. A cada três anos, o BID elabora um documento estratégico referente aos processos de descentralização na América Latina e no Caribe, procurando gerar subsídios para que tal processo se concretize. O documento, denominado *Marco Setorial de Descentralização e Governos Subnacionais*, resume a evidência internacional mais recente sobre o tema; faz uma análise das últimas tendências, avanços e desafios da descentralização; apresenta a experiência e o valor agregado do BID no setor.

Segundo o documento do BID de 2018, nas últimas décadas, quase todos os países da América Latina fizeram esforços para maior descentralização do governo, contudo, o próprio documento relata que o nível de descentralização varia enormemente na região. As grandes cidades latino-americanas, de modo geral, possuem subdivisões administrativas, segundo os dados revelados pelo BID. Alguns casos detêm distintos níveis de autonomia administrativa e orçamentária. Contudo, enquanto mais de 40% dos gastos consolidados no Brasil e na Argentina foram registrados no nível subnacional em 2015, o total equivalente na Costa Rica e em Jamaica ficou abaixo de 5%. Mas por que a grande diferença?

Podemos perceber esse disparate devido a dois grandes problemas: o primeiro é o caráter recente deste processo que busca combinar descentralização e democratização no plano local; o segundo está relacionado à tradição dos países da região, que na maior

¹⁵ O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é a instituição financeira internacional que apoia iniciativas em países latino-americanos para reduzir a pobreza e promover a equidade de modo a fomentar a integração regional e o desenvolvimento sustentável. Criado em 1959, além de empréstimos e financiamentos, o BID também oferece doações, presta assistência técnica, bem como realiza projetos e pesquisas junto a governos, empresas privadas e organizações não governamentais.

parte dos casos é fortemente centralizadora e com frágil estrutura democrática, quando não autoritária.

O documento do BID apresenta também um relatório em que alguns intervenientes nos processos de descentralização da América Latina e Caribe são relatados. Segundo ele, duas tipologias vêm configurando as reformas mais contemporâneas dos países latino-americanos, sendo estas: as que foram realizadas nos anos de 1980, centradas no financiamento, com vista à necessidade dos governos centrais em reduzirem gastos orçamentários; e as reformas realizadas nos anos de 1990, que visavam recuperar a função política de nivelação social, ou seja, a equidade social.

Nos casos específicos, a Argentina, por exemplo, teve seu processo de descentralização impulsionado durante o regime militar. A descentralização argentina veio com o objetivo de transferir responsabilidades sem o repasse de recursos do governo central para as províncias, ou seja, prevaleceram os interesses do governo central de minimizar suas responsabilidades e diminuir o tamanho do Estado. Sobre o processo de descentralização da Argentina, Viana (2014) descreve que:

A primeira reforma foi a administrativa, na qual a educação primária passou às mãos das províncias. Já no período democrático, apesar de terem o seu poder de barganha reduzido pela primeira rodada de reformas, os governadores conseguiram formar uma coalizão e promover uma descentralização fiscal. No entanto, o governo central pôde controlar o momento e a extensão dessa transferência. Em um segundo momento ocorreu um retrocesso na distribuição de recursos com a descentralização das escolas secundárias. Essa sequência se deu pela mudança de interesses predominantes: na descentralização fiscal, a coalizão de governadores prevaleceu; na segunda descentralização administrativa, as coalizões partidárias foram mais fortes. Em um quarto momento, a reforma política ocorreu por interesse do governo central em usá-la na barganha pelo segundo mandato presidencial de Carlos Menem. Como resultado da predominância dos interesses do governo central e dos efeitos de mecanismos de autoafirmação dos interesses predominantes sobre as políticas, a descentralização na Argentina não mudou o balanço de poder entre níveis de governo. (VIANA, 2014, p.01).

A Colômbia teve seu processo de descentralização diferente da Argentina. Segundo Viana (2014), um conjunto de fatores resultou em uma coalizão entre governo nacional e oposições locais que favoreceu a reforma política. Com a associação dos prefeitos do país, a descentralização iniciou-se no âmbito fiscal, seguida pela

administrativa, conforme a preferência dos atores subnacionais por aumentar sua autonomia e poder perante níveis mais altos de governo.

O México, entretanto, teve uma outra sequência de descentralização. Na tentativa de se manter no poder, o governo central transferiu recursos e responsabilidades aos estados e municípios, fortalecendo-os politicamente. Para Viana (2014), a partir dessas reformas, os atores subnacionais organizaram associações municipais que obtiveram elevado poder de barganha na negociação da descentralização fiscal. Diferentemente da Argentina, em que mecanismos de autoafirmação aumentaram o poder do governo central, no México houve um movimento reativo dos interesses subnacionais, alterando a sequência esperada de reformas.

O processo de descentralização no Chile, que se iniciou em meados de 1947, levou a grandes mudanças no aparelho do Estado e na gestão das políticas públicas. Fundamentado pelo modelo econômico de livre mercado, segundo Martins (2001), o Estado chileno delegou aos municípios e ao setor privado a administração dos recursos referentes as políticas públicas de assistência social, como educação e saúde. O autor afirma que o caso chileno demonstra que, ao mesmo tempo, há funções que somente o Estado pode cumprir com eficiência e outras que são executadas com maior eficiência em nível local.

Ao observarmos os relatórios e orientações da OCDE, os documentos do BID e a análise de alguns autores diante de experiências específicas, identifica-se que a implementação da descentralização é factível em duas circunstâncias. Primeira, quando realizada no bojo da crise do Estado de bem-estar. Nesta circunstância, “a descentralização é admitida como uma via de proteção política ao Estado central que continua decidindo sobre as grandes questões econômicas e financeiras” (SATO, 1993, p.11), assim, o poder local se responsabiliza apenas pela gestão das consequências sociais das decisões centrais, como ocorreu na França e na Itália. A segunda se associa ao processo de democratização do Estado, ocorrendo principalmente após período de ditadura. Esta descentralização visa promover a legitimidade das demandas locais e exigir mecanismos para atenderem estas demandas. Nesta circunstância, a população se agrupa em movimentos sociais e conselhos locais, a fim de fazer valer a participação democrática. Como exemplo, este seria o caso da Espanha.

Consequentemente, nota-se que as mudanças promovidas na dinâmica de funcionamento do Estado contemporâneo causaram impacto na gestão das políticas públicas nos países desenvolvidos e nos países periféricos. Nos países periféricos, entre

os quais o Brasil se coloca, os Estados se estruturaram sob a condição de países colonizados e semicolonizados, com fortes componentes autocráticos e organizados de forma centralizadora. Deste modo, em meio a um significativo déficit democrático, o processo de descentralização permitiu a “consolidação de uma cultura político-administrativa que moldou as formas de gestão das políticas públicas de acordo com interesses privatistas, invariavelmente resultantes de uma aliança entre os grandes conglomerados, a política institucionalizada e as elites locais” (MARTINS, 2001, p. 36).

Vale aqui citar que, especialmente a partir dos anos 1980, as novas relações econômicas internacionais levaram as políticas internas dos Estados a sofrerem grande influência dos organismos de financiamento externo, provocando uma redução da autonomia política principalmente nesses países periféricos. Algumas agências, como o Banco Mundial e o próprio BID, passaram a ter atuação efetiva na definição de políticas públicas, isso ocorre devido a muitos fatores, sendo o principal o incentivo financeiro.

A título de exemplo, segundo informações retiradas do site do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID aprovou, entre 2015 e 2017, 12 empréstimos para descentralização governos subnacionais, que totalizaram mais de 2 bilhões de dólares. No mesmo período, o banco também aprovou 45 operações de cooperação técnica no valor aproximado de 30 milhões de dólares, que apoiaram reformas de descentralização no Chile, México e Panamá, bem como avaliações de diagnóstico e propostas para melhoria da gestão financeira pública subnacional na Argentina, no México e na República Dominicana.

Conseqüentemente, os Estados acabaram se submetendo a um processo de reorganização, com o intuito de se ajustarem às demandas emergentes das alianças estratégicas entre as corporações mundiais, ou seja, os governos dos países, e não somente dos países periféricos, desenvolveram um amplo processo de reforma administrativa. De modo geral, o processo de descentralização teve formatos diferentes conforme a especificidade de cada país, devido à sua história, complexidade sociodemográfica e outros elementos que não permitem uma aplicabilidade idêntica deste processo

A partir desta compreensão de como ocorreu o processo macro da descentralização no contexto internacional, podemos voltar nossos olhares para os sistemas educacionais. Segundo Barroso (2018), as políticas educacionais foram influenciadas por decisões tomadas em diferentes níveis político-administrativos, posto que a variação do poder de influência de cada um desses níveis recai diretamente sobre a administração educativa. Além disso, estes diferentes níveis também reforçaram, e ainda

vêm reforçando, a descentralização administrativa e da autonomia dos estabelecimentos de ensino.

O processo de descentralização, de modo geral, culminou na reorganização do aparelho do Estado, delegando a responsabilidade de diferentes políticas públicas aos governos locais, dentre elas a Educação. No bojo deste processo, o sistema educacional passou a ser responsabilidade local, ficando a cargo do governo central apenas a fiscalização e regulamentação dela. Com isso, essas mudanças, implementadas a partir dos processos de descentralização, implicaram em alterações nos modos de organização e gestão dos sistemas educacionais e das escolas, sendo elas, na forma de financiamento, organização do trabalho escolar e, até mesmo, escolha dos princípios filosóficos que orientavam a educação.

A descentralização da educação, no contexto global, ganhou destaque no financiamento da educação na década de 1990. Nesse período, a redução na taxa de crescimento econômico da maioria das economias contribuiu para o desenvolvimento dos estudos sobre financiamento do ensino, pois fortaleceu-se o discurso da educação como fundamento do desenvolvimento econômico. Além disso, foi defendida e incentivada por diferentes agências financiadoras, como o Banco Mundial¹⁶ (BM), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe¹⁷ (CEPAL) e a Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas¹⁸ (UNESCO). Em documentos e relatórios apresentados por essas agências, foi possível observar que estes apontavam em um caminho comum para a melhoria do sistema educacional em nível mundial, a descentralização.

Militão (2006) realizou uma análise de alguns documentos e relatórios referentes às reformas educativas, tendo como foco principal as recomendações referentes à descentralização dos sistemas de ensino. O documento elaborado pela CEPAL e pela

¹⁶ O Banco Mundial (BM) é uma instituição financeira internacional que efetua empréstimos a países em desenvolvimento. É o maior e mais conhecido banco de desenvolvimento no mundo, além de possuir o estatuto de observador no Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas^[1] e em outros fóruns internacionais.

¹⁷ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas. Foi fundada para contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar ações que visam à promoção e ao fortalecimento das relações econômicas dos países entre si e com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi estendido aos países do Caribe e incorporou-se o objetivo de promover o desenvolvimento social.

¹⁸ A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) é uma agência especializada das Nações Unidas. Ela tem como objetivo contribuir para a construção da paz mundial através da preservação da cultura.

UNESCO em 1992, *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, conforme o autor, apontou a necessidade de reformas educativas e a criação e condições para melhoria das estruturas econômicas. Para ele, as instituições, utilizam-se como estratégia “articulação em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de políticas (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização)” (MILITÃO, 2006, p.1). Ao observarmos este documento, percebemos que as agências recomendavam uma reorganização do sistema e da gestão educacional, sugerindo a descentralização como medida que iria fornecer maior autonomia às escolas, em razão destas estarem mais próximas da comunidade local e, assim, saberiam quais as suas necessidades e demandas.

No ano de 1995, o Banco Mundial publicou um documento que também foi norteador destas reformas, o *Prioridades y estrategias para la educación*. Semelhante ao documento da CEPAL e da UNESCO, neste foi enfatizado a necessidade da reforma educativa, principalmente por parte dos países periféricos. De acordo com o BM, a educação mundial passava por uma série de problemas, sendo os principais o acesso, a equidade, a qualidade e a distância entre a administração educacional e a administração econômica. Para solucionar tais problemas, foi recomendado que se promovessem mudanças nos sistemas educacionais, principalmente quanto ao seu financiamento e gestão. Deste modo, seguindo a mesma linha, os dois documentos apresentaram as mesmas atribuições ao governo central, sendo estas a função de regulamentar o sistema educacional, exercendo um papel restritivo, normativo e avaliador.

No ano seguinte, 1996, a UNESCO apresentou um relatório realizado pela comissão internacional referente à educação para o século XXI. Este relatório também expôs uma ampla defesa da descentralização dos sistemas educacionais. No relatório é possível observar um grande apelo social às medidas que devem ser tomadas, mas, contudo, também enfatiza como objetivo principal o atendimento às exigências do mercado, justificando que este exerce grande influência nas políticas educacionais em função de seu grande poder de financiamento.

Neste mesmo ano, o BM publicou outro documento, agora com mais ênfase na descentralização dos sistemas educacionais. O documento intitulado *Decentralization of Education: Politics and Consensus*, foi elaborado por Edward B. Fiske, e reafirmava a necessidade e os efeitos positivos da descentralização educacional.

Em 1998, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) lançou o documento *La educación como catalizador Del progreso: La contribución del Banco*

Interamericano de Desarrollo. Seguindo o mesmo caminho dos documentos já publicados pelas demais agências internacionais, o BID orientava a necessidade de uma reforma educativa nos países da América Latina e Caribe. O documento descreveu os benefícios da descentralização, apresentando que ela possibilita uma maior autonomia escolar e poder de decisão.

Novamente, no ano de 1999, o Banco Mundial (BM) publicou *Más Allá Del centro: La descentralización del estado, elaboradopor Burki, Perry e Dillinger*. O novo documento se dedicou a descrever o processo de descentralização nos países da América Latina e destacou “a existência de uma tendência mundial para outorgar maior autonomia no poder de decisão para as escolas, com o interesse de melhorar o desempenho e a responsabilidade destes estabelecimentos” (BANCO MUNDIAL, 1999 apud MILITÃO, 2006, p. 6”).

Os dois documentos mencionados acima convergem em vários aspectos: compreendem a descentralização educacional como sinônimo de maior eficiência, autonomia e qualidade do ensino, além de propiciar maior acompanhamento e participação da comunidade na gestão escolar, bem como permitir a cobrança de responsabilidade por seus resultados.

Contribuindo ainda mais com o processo de descentralização educacional vigente em todo o mundo, diferentes documentos e relatórios realizados por agências de financiamento foram surgindo ao longo dos anos, todos guiando para o mesmo caminho. Conseqüentemente, nos anos 1990, o número de países que passaram a implementar reformas descentralizadoras na educação cresceu rapidamente. Os países que implementaram a descentralização educacional, em sua maioria, tiveram como objetivo comum resolver o problema financeiro vinculado à crise fiscal dos governos centrais. Segundo Weller (1996), a descentralização, neste contingente, se manifestou em um novo cenário de distribuição de poderes e decisões, diminuindo a responsabilidade do governo central em relação à educação.

Durante o período dos anos de 1990, as políticas educacionais acabaram sendo direcionadas, principalmente pela liderança do Banco Mundial, para a reforma dos sistemas educacionais. As concretizações destas reformas se deram em meio a tensões, conflitos e situações nacionais que acarretaram impactos diferentes, conforme as condições e objetivos de cada país. Diante deste contexto multifacetado, o documento publicado pela OCDE em 2017 afirmou que, assim como os processos gerais de descentralização ocorridos em seus países, os sistemas de ensino também são complexos

e não podem ser vistos de maneira linear, tendo como determinantes a influência dos diferentes atores e redes específicas de cada localidade.

De modo geral, a descentralização da educação assumiu diferentes formas, variando muito o nível de descentralização das decisões educacionais, desde o governo regional e local até a comunidade e a escola, ou seja, algumas funções educativas encontram-se descentralizadas, inclusive nos sistemas centralizados, e outras se encontram centralizadas, inclusive nos sistemas descentralizados. No que diz respeito aos objetivos a serem alcançados, estes também variaram entre os países, haja vista que enquanto algumas reformas possuíam como foco apenas a estrutura, outras visavam prioritariamente a melhoria da aprendizagem, centrando-se assim no conteúdo da reforma educativa.

Para além dos documentos, considerando que investir na educação e promover reformas educacionais tornaram-se compromissos em comum de diversos países, realizaram-se muitos eventos internacionais com o propósito de firmar acordos e estabelecer metas no sentido de melhorar a educação mundial. Dentre estes eventos, a *Conferência Mundial de Educação para todos*, realizada em 1990 na cidade de Jomtien, na Tailândia, foi organizada pelo Fundo das Nações Unidas para Infância¹⁹ (UNICEF), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial (BM). Tal conferência produziu a Declaração Mundial de Educação para Todos, cujo teor destinava-se a orientar os planos de educação básica dos países, visando ao combate do fracasso escolar e garantindo o acesso e a qualidade da educação para todos, abrangendo a educação inclusiva. O evento foi considerado como um marco no sistema educacional global, impulsionando os países a desencadear ações em direção aos compromissos firmados na Declaração Mundial de Educação para Todos, e estabelecendo orientações na intenção de atender às necessidades básicas de aprendizagem, universalização do acesso à educação e promoção da equidade (NOGUEIRA, 2001), o que propiciou mudanças no modelo de gestão da educação e culminou na definição de competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à gestão e financiamento da Educação Básica (ABICALIL, 2001). Nos anos seguintes, ocorreram

¹⁹ O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) foi criado em 11 de dezembro de 1946, pela Organização das Nações Unidas (ONU), para atender às necessidades emergenciais das crianças durante o período pós-guerra. Em 1950, o mandato do Fundo foi estendido com a finalidade de atender, em projetos de longo prazo, crianças e mulheres nos países em desenvolvimento.

reuniões entre os chefes de estados das Nações Ibero-americanas (1991 e 1996), e o Cumbre de Las Américas (1994 e 1998), nos quais se destacaram a necessidade de investimentos educacionais, incentivando tais políticas orçamentárias.

No âmbito europeu, o documento *Towards the Learning Society*, de 1995, disseminou, conforme afirma Ball (1998), expressões como *sociedade de aprendizagem e economia baseada em conhecimento*, que simbolizaram as reformas educacionais do novo contexto mundial. Em países como a Noruega, Finlândia, Reino Unido, Austrália, Estados Unidos, Canadá, França e Suíça, ocorreram reformas educacionais com a finalidade de atingirem às demandas globais, tornando “a educação, a aprendizagem e a aquisição de conhecimento valores capitais” (SIMON, 1999, p.22).

No âmbito latino-americano, as reformas educacionais representaram a possibilidade de enfrentar problemas que afetavam o sistema e os resultados obtidos com o ensino, dentre eles: o baixo rendimento educacional dos alunos, o mínimo incentivo às mudanças, precários mecanismos de informação, prestação de contas e avaliação, pouca participação da sociedade local e modelos de gestão muito burocráticos e centralizadores. A descentralização do poder de decisão do governo central em direção aos estados e aos municípios representou a primeira geração de reformas educacionais implantadas na América Latina nos anos de 1980. A partir da década de 1990 adotou-se uma nova geração de medidas de descentralização no sentido da escola.

De modo geral, as experiências internacionais nos fazem perceber a existência de dois padrões de modelos referentes ao processo de descentralização. O primeiro está diretamente ligado ao mundo empresarial. Vinculado aos relatórios de organismos internacionais, de fomento e de regulação, o modelo enfatiza a competitividade, “a liberdade de tomar iniciativas; a ênfase na busca de inserção internacional e da estabilização econômica a qualquer preço, como condições essenciais para o desenvolvimento e obtenção de níveis superiores de eficiência e equidade” (SILVA, 2000, p. 12). Neste modelo, descentralização assume o papel de passar para a sociedade os recursos e mecanismos de poder, anteriormente detidos pelo Governo Central. “Como consequência, estimula-se a redução drástica do tamanho e do poder de intervenção e regulação estatais, em benefício da primazia de um novo conceito de regulação pelo mercado” (SILVA, 2000, p. 12).

O segundo modelo enfatiza a necessidade de reestruturação político-econômica, social e regional, buscando difundir a relação entre Estado e mercado. Ainda, o segundo

modelo apoia-se em experiências nacionais bem-sucedidas da OCDE. De acordo com Silva (2000), este modelo possui como base

[...] a preservação dos espaços nacionais de forma renovada e cooperativa; a busca permanente de níveis superiores de equidade e desenvolvimento integrado, evitando-se ao máximo involuções na capacidade industrial instalada e realçando a necessidade de reestruturar a intervenção estatal, tornando-o mais forte no campo regulatório, mais eficaz no campo do planejamento estratégico nacional e regional e mais intenso no campo social (especialmente nos âmbitos da educação e da saúde. (SILVA, 2000, p. 12).

Por fim, podemos considerar e concluir, a partir da observação e análise da conjuntura internacional, que as reformas implementadas nos sistemas educacionais durante as décadas de 1980 e 1990 integraram um contexto de transformações mais abrangentes que ocorreu nos Estados, a descentralização do aparelho estatal. É notório o apoio e incentivo internacional de diversas agências de financiamento, que disseminam o mesmo discurso em prol da descentralização. Especificamente ao papel que a educação adquire durante essas mudanças políticas administrativas, considera-se que o investimento na educação adquiriu significado político na formação do novo modelo econômico. Como tal, se intensificou ideia de uma educação considerada como uma condição estratégica e indispensável para proporcionar uma formação capaz de atender às complexas demandas emergentes do mundo e, conseqüentemente, impulsionar o crescimento econômico dos países.

Neste bojo mudanças, processos de descentralização e reformas dos sistemas educacionais ocorreram incentivados por diferentes agências de financiamento e eventos internacionais, o Brasil não ficou à parte, tendo construído o seu próprio processo de descentralização. Assim, mudanças na conjuntura internacional ocorrida nas décadas de 1980 e 1990 impulsionaram a democratização das instituições políticas no Brasil e estimularam a revisão dos modelos de administração das estruturas organizacionais. Contudo, vale aqui ressaltar que a democratização também ocorreu sob um processo de desmonte dos serviços públicos e de direitos e, portanto, na prática, atravessado por uma redução do elemento democrático, o qual constitui um componente essencial das políticas neoliberais.

Nesse período, foram delineadas algumas condições básicas para a transição do regime político e para a implementação de reformas das estruturas organizacionais, como veremos no próximo item.

2.2.2 O processo de descentralização político-administrativo Brasileiro.

A política de descentralização, no Brasil, diferentemente dos países que fazem parte da OCDE, segundo Fiori (1994) e Almeida (1994), foi implantada no período recente e esteve bastante condicionada pela democratização e pela crise fiscal e financeira do Estado autoritário, que implicava em grandes transformações federativas. Esta política tomou forma somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, contudo, o tema já se fazia presente nas discussões políticas e nos atos legais desde o período imperial, conforme aponta Carvalho:

Do ponto de vista da representação política, a Primeira República (1889-1930) não significou grande mudança. Ela introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos. Os presidentes dos estados (antigas províncias) passaram a ser eleitos pela população. A descentralização tinha o efeito positivo de aproximar o governo da população via eleição de presidentes de estado e prefeitos. Mas a aproximação se deu, sobretudo com as elites locais. A descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais. Nos casos de maior êxito, essas oligarquias conseguiram envolver todos os mandões locais, bloqueando qualquer tentativa de oposição política. A aliança das oligarquias dos grandes estados, sobretudo de São Paulo e Minas Gerais, permitiu que mantivessem o controle da política nacional até 1930. (CARVALHO, 2002, p. 41).

O Brasil integra um conjunto de países que sofreu influência de uma cultura de natureza centralizadora, segundo Vieira (2000), a tradição centralizadora disseminada influenciou as diversas estruturas administrativas e políticas do país.

Ao longo dos anos, a centralização do poder foi justificada como forma de enfrentar o nepotismo, a corrupção, o empreguismo, práticas identificadas com o período remoto das monarquias absolutas. De acordo com o governo estadual, por meio dos documentos oficiais, justificava que a centralização consistiria em estabelecer uma distinção entre o patrimônio público e o privado e a promover a separação entre o político e o administrativo. A introdução da administração burocrática clássica no Brasil representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos, baseados no comando, na estrutura de poder, nas rotinas de controle e nos processos administrativos.

Podemos perceber o histórico de centralização do Estado brasileiro durante toda a sua histórica política. O período de colônia (1500 a 1822) deixou marcas profundas na economia, na cultura e, principalmente, na organização do poder. O processo de

independência, por exemplo, ocorreu muito mais como vontade das elites descontentes com a metrópole do que por vontade do conjunto da população, do povo, diferente do que ocorreu com os Estados Unidos da América, em que a população toma parte de forma ativa do processo. Este fato, evidencia a herança centralizadora da organização do país, porém ele não é o único.

Durante o período do Império (1822 a 1889), a situação também não mudou em relação ao envolvimento da população com as questões políticas. Houve sempre certa contradição entre a relativa autonomia efetiva das regiões e a concentração de poder político nas mãos da corte imperial, que representava basicamente os interesses da oligarquia agrária, especialmente de sua fração escravista. Nem mesmo o advento da República (1889), que não ocorreu devido às pressões de uma população em luta por melhores condições de vida, mas sim novamente por iniciativa de frações das classes dominantes e das classes médias (pequeno-burgueses, profissionais liberais e oficiais de média e alta patente do exército) do país, alterou substancialmente essa situação.

O predomínio da oligarquia rural na vida política nacional só se alterou com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, pondo fim ao período denominado de Primeira República. Durante a Era Vargas, período de poderes presidenciais ampliados, inclusive com a instauração da ditadura do Estado Novo, a oligarquia agrária perdeu a sua hegemonia e, com isso, os interesses da burguesia industrial ganharam amplo espaço nas políticas governamentais. Portanto, este foi um período de amplo desenvolvimento da industrialização brasileira.

Com a queda de Vargas, instaura-se a chamada Quarta República ou a República Populista, que irá até 1964, quando os militares tomam o poder em um golpe, findando com o pouco de democracia que havia sido conquistada pela população nessas quase duas décadas. Com este golpe teve início o período mais difícil da vida política nacional: a ditadura militar, cujo fim somente ocorreu com o processo constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1988 – a chamada Constituição Cidadã.

Durante os anos de 1980, com as lutas operárias e populares, instaurou-se um período de transição democrática, no qual surgiram as políticas e os processos de tendências descentralizadoras, passando a se desenhar novos cenários “embasados na expectativa de construção de uma democracia participativa, necessária para a retomada do desenvolvimento econômico e social” (PARENTE e LUCK, 1999, p. 01). O debate referente à descentralização política-administrativa tomou maiores proporções, indo muito além do círculo político e acadêmico diretamente envolvidos com a temática. Um

dos motivos a alimentar este debate se referiu ao fato de se assumir um regime presidencialista extremamente centralizado.

Retomada as eleições diretas para todos os níveis governamentais, e com a publicação da Constituição Federal de 1988, se alteraram as relações intergovernamentais. Agregada às necessidades nacionais do período, as mudanças ocorridas na conjuntura internacional também impulsionaram a descentralização brasileira, como vimos anteriormente, estimulando a revisão dos modelos de administração das estruturas organizacionais políticas e econômicas. Como efeito, o processo político de democratização do país teve por objetivo proporcionar uma maior participação da sociedade no debate sobre as reformas institucionais. Tal objetivo levaria à necessidade de rever o papel do governo central no controle das organizações locais, bem como de envolver os atores na gestão da máquina pública.

Conseqüentemente, com o movimento de descentralização política, enquanto força motriz de mudanças, o Governo central começaria perdendo sua capacidade de formular estratégias amplas e consistentes de descentralização. Em um movimento ambíguo, que ora mantinha uma posição defensiva e de manutenção da capacidade de intervenção em determinados setores, ora assumia uma posição de desmontagem abrupta dos mecanismos de ação existentes em outros, o Governo Central brasileiro não esteve à frente deste processo, sendo liderado pelos governos estaduais. Como afirma Affonso (1996):

[...] a característica central do processo de descentralização no Brasil é a sua descoordenação. Ao contrário de outros países da América Latina, a descentralização brasileira não foi obra do Governo federal, mas sim dos estados e, principalmente, dos municípios. [...] No caso do Brasil, a descentralização veio com a redemocratização, em meio ao aprofundamento da crise econômica, ocorrendo primeiramente nos governos subnacionais com a eleição para governadores e prefeitos no início dos anos 80. [...]. Ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização. A União ficou sem defensores durante a elaboração da Constituição de 1988 e a descentralização processou-se de forma descoordenada, sem um projeto articulador. (AFFONSO, 1996, p.5).

Diante desta conjuntura, o processo de descentralização administrativa também se integra ao contexto de transformação do sistema federativo em que se passou a estabelecer o princípio da descentralização da gestão pública, conforme observa-se no art. 18 da Constituição Federal de 1988:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

A Constituição inaugurou uma nova relação entre as políticas sociais no Brasil, ela trouxe consigo o conceito de democratização e participação e fomentou o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisões, “buscando ir ao encontro das demandas que dizem respeito à descentralização e consolidação da democratização do Estado brasileiro” (PINHEIRO, 2014, p. 02). Podemos observar isso no art. 215, em que o documento menciona a democratização do acesso aos bens de cultura; no art. 216-A, a democratização dos processos decisórios com participação e controle social; no art. 1º da Emenda Constitucional nº 48, de 2005, democratização do acesso aos bens de cultura; e no art. 1º da Emenda Constitucional nº 71, de 2012, a democratização dos processos decisórios com participação e controle social. Além do mais, o documento legitimou a criação de condições para a descentralização das políticas públicas, como no art. 227, que diz: “o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas” (BRASIL, 1988, p. 122), ou ainda o art. 216-A:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (BRASIL, 1988, p.127).

Os trechos do documento confirmam que a descentralização, no processo constituinte, teve o papel de incentivar a participação social na formulação das políticas públicas, ou seja, além da descentralização política e administrativa, a descentralização social também ocorre. Mas não foi só isso, a descentralização fiscal se coloca em jogo, compreendida “como um imperativo para resolver ou pelo menos atenuar a crise fiscal e financeira do país, para enfrentar os encargos das dívidas públicas (interna e externa) e para reduzir o tamanho do Estado, principalmente do poder executivo”. (RIBEIRO, 2002, p.94)

Deste modo, a fim de atenuar a crise fiscal, promoveu-se, além das políticas públicas, a descentralização das receitas tributárias, por exemplo, no ano de 1987 a União

detinha 60,7% dos recursos fiscais disponíveis, passando para 53,8% em 1991 (AFFONSO, 1996). Desde sua promulgação, verificou-se um aumento da vinculação dos gastos da União, em contraste com uma maior liberdade dos gastos das demais esferas de governo (AFFONSO, 1996). Consequentemente, os governos locais aumentaram sua participação da receita, de acordo com Mello (1996)

[...] a participação dos municípios na receita total disponível aumentou de 9,5% em 1980 para 16,9% em 1992, enquanto para os estados elevou-se de 24,3% para 31,0%, no mesmo período. A receita tributária disponível (inclusive transferências) dos municípios passou de 2,5% em 1980 para 4,1% do PIB já em 1990. Essa situação levou a União, num movimento defensivo, a criar impostos (sob forma de contribuições sociais) que não estão sujeitos a partilha com estados e municípios através dos Fundos de Participação de Estados e Municípios – FPE e FPM, respectivamente. (MELO, 1996, p.15)

As forças políticas presentes na elaboração desta acreditavam que as políticas de descentralização auxiliariam no “controle dos recursos financeiros necessários para sua implantação seria pré-requisito para uma maior democratização” (RIBEIRO, 2002, p.95).

A Constituição, promulgada em 1988, ao recolocar o problema da redefinição do pacto federativo, da participação de governos subnacionais – estados e municípios - tinha como princípio a democratização do país e ruptura com os pactos autoritários e clientelistas. (RIBEIRO, 2002, p.94)

A redistribuição do poder proporcionou também a abertura para outras instâncias governamentais administrarem os recursos. Este modelo estaria privilegiando os eixos administrativo e econômico nos quais houve redução das funções sociais e reguladoras do Estado central. Com isso, a descentralização levou o país, ao mesmo tempo, a manter e ampliar o sistema clientelista e corporativo, ocorrentes da apropriação privada do espaço e da ação pública por segmentos específicos da sociedade.

O documento, além do mais, disseminou a cultura política fortemente municipalista da década de 1980. O municipalismo, no decorrer da história brasileira, esteve associado às propostas de modernização do país. Proveniente de uma crítica à centralização política e à ausência de participação e representação, a cultura política municipalista procurava emergir ao local o poder decisório, político e administrativo.

Outro fator que impulsionou os movimentos de descentralização política, administrativa e social foi a luta pela democracia. A democratização, neste período, faz com que a própria Constituição de 1988 associasse descentralização e democratização. É

importante lembrar que a descentralização não é garantia de um Estado democrático, que seja caracterizado pela participação social nos processos decisórios e no desenvolvimento de políticas sociais. É notório perceber que a descentralização não implica necessariamente na democratização. Esta premissa só torna verdadeira quando houver participação popular nos processos decisórios por intermédio do acesso às informações, da transparência dos processos de gestão e de decisão (ABREU, 1998; TOBAR, 1991), conforme afirma Ribeiro (2002):

A descentralização será democrática quando assegurar à população possibilidades de participação no processo decisório, com representação pluralista de setores sociais organizados. A descentralização será não democrática quando apenas uma minoria deter os processos decisórios. (RIBEIRO, 2002, p.18)

De modo geral, depois da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil assumiu a independência e autoridade política de cada nível de governo. Os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição – isto é, autoridade soberana dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal.

A década de 1990 colocou em prática a política de municipalização contida na Constituição, fazendo com que o forte movimento a favor da descentralização pudesse ser visto em todo o território nacional. Os municípios foram dotados de autonomia política e fiscal, assumindo funções de gestão de políticas públicas, como gestão das políticas de saúde, educação, saneamento básico e assistência social. Embasada nas políticas internacionais, formou-se a ideia de Estado, focando na regulação financeira e nas relações exteriores.

Para assumir de forma mais abrangente as funções antes cabíveis à União, os municípios precisaram modificar sua estrutura administrativa e recapacitar-se financeiramente, alterando suas áreas de ação prioritária e incorporando estruturas de serviços. Na área social, os municípios assumiram boa parte da responsabilidade por estas políticas que, de maneira geral, antes cabiam à União. Conseqüentemente, aumentaram significativamente os gastos dos municípios com saúde e educação. Deste modo, a União perdeu boa parte de seus recursos financeiros para os municípios, o que fez com que sua capacidade de atuação na área das políticas públicas reduzisse drasticamente.

As Reformas do Estado²⁰, nos anos de 1990, demonstraram as formas sob as quais se apresentou a descentralização, no Brasil, indicando quais mudanças se pretendia efetivar no governo. As reformas, de modo geral, visavam ampliar a governabilidade, aumentando a capacidade do Estado em implementar políticas públicas. A fim de atingir tal objetivo, se fez necessário aproximar-se da lógica privada de gerenciamento, aumentando a competitividade, a eficiência, e a racionalidade no uso dos recursos. Neste contexto, o governo propôs um conjunto de medidas que implicaram tanto em mudanças na base jurídico legal existente quanto nas relações de propriedade no interior do Estado. Essas mudanças visaram agilizar a administração através do aumento da descentralização e do grau de autonomia de órgãos e instancias; assim, a descentralização foi uma forma de transferir o “poder do Estado para a sociedade civil”. (RIBEIRO, 2002, p.13).

A descentralização como dimensão da Reforma do Estado, portadora de uma racionalidade econômica, insere-se em um projeto político no qual se entende a descentralização como um instrumento da Reforma de Estado, sendo esta entendida como redução dos gastos públicos e como redução das obrigações do Estado quanto à garantia de direitos sociais. (RIBEIRO, 2002, p.112).

Implementada na forma de municipalização, a descentralização acarretou a transferência do poder do nível central para o nível municipal. A municipalização, apesar de ser apresentada como uma possibilidade de aproximação da sociedade das políticas públicas, também pode ser apontada como um processo que recentraliza, no âmbito do município, a formulação e a implementação de políticas.

Embora a municipalização seja necessária diante de alguns dos principais problemas do sistema atual – o ‘gigantismo’ das instituições e a fragmentação e paralisia dos processos de decisão – não há consenso sobre ela entre os atores políticos envolvidos no processo. (FREITAS, 1998, p. 163).

O processo de municipalização, no Brasil, foi defendido por seus idealizadores por significar, de acordo com eles, uma maior participação do município nas políticas públicas. Contudo, devemos ter alguns cuidados quanto a essas afirmações. Sader (1987),

²⁰O governo Fernando Henrique Cardoso tratou de promover tais reformas, mas não se desvinculou totalmente da tradição centralizadora. O Estado pregava um discurso de descentralização/municipalização, contudo deixava de lado a questão da democracia. A Reforma do Estado foi implementada pela ótica do neoliberalismo, advogando o Estado mínimo para as políticas sociais e o máximo para o capital, graças ao seu caráter classista.

por exemplo, chama a atenção para a complexidade do tema, uma vez que a municipalização não se trata apenas de maior autonomia aos municípios, e sim da obtenção de recursos próprios e maior poder de decisão.

Estudos como o de Prado (2004) destacaram que a municipalização se tratou de um processo de desconcentração e devolução das atividades, ou seja, uma transferência de autoridades, competências e responsabilidades, mas que não significou a perda de poder no âmbito central.

[...] transferência de funções do Estado para a sociedade civil, que compreende tanto empresas privadas quanto organizações civis –, está contida complementarmente a mudança paradigmática no que se refere à concepção de Estado – que passa a ser menor em “tamanho”, porém, com maior força, o que se traduziria em maior poder de fornecer diretrizes, controlar e analisar os resultados, e em diminuição voluntária de responsabilidades no provimento de suas atribuições constitucionais nas áreas sociais, sobretudo na educação. Os que defendem tal forma de descentralização acreditam que a sociedade civil não só tem que cooperar, ou mesmo chamar para si o cuidado com as áreas sociais, como também tem que aportar recursos para essas áreas. (RIBEIRO, 2002, p.14).

Nesta nova distribuição, o governo local passou a assumir políticas principalmente nas áreas de saúde, educação, saneamento, habitação e transporte público. Com isso, os municípios brasileiros enfrentaram, e ainda enfrentam, dois grandes desafios: assumir políticas públicas antes atribuídas às instâncias maiores e assegurar condições mínimas de bem-estar à população local, promovendo o desenvolvimento econômico. O contexto, por fim, promoveu uma reorganização do governo, que envolveu diretamente o relacionamento entre o Estado e a sociedade e ainda necessitou conciliar os múltiplos interesses setoriais relevantes na sociedade local – o capital privado, os trabalhadores e o setor público.

Diante deste panorama, do contexto brasileiro do processo de descentralização na forma de municipalização, é de suma importância ressaltar que, além da transferência de poder, o processo “exige qualificação dos quadros políticos e técnicos do aparelho de estado e da própria sociedade” (RIBEIRO, 2002, p.116). Estes fatos acabaram acarretando em problemas que dificultaram a implementação no Brasil, como por exemplo, inexperiência e incompetência do poder municipal e da falta de recursos financeiros e humanos, especialmente nos municípios mais pobres.

No que se refere aos problemas de implementação, o primordial deles foi relacionado aos recursos financeiros, principalmente quanto à tributação e à sua redistribuição mais justa e igualitária. Segundo Bassi, a Constituição Federal de 1988:

No campo específico dos recursos fiscais e tributários foi empreendida uma ampla reforma em sentido redistributivo. Impostos foram criados e remanejados favorecendo estados e municípios e elevou-se ainda mais o percentual das transferências automáticas de recursos dos Fundos de Participação. Devolveu-se a competência para tributar aos estados e aos municípios. Estes últimos foram alçados a categoria de entes da federação, o que lhes conferiu maior autonomia. (BASSI, 2001, p. 28).

A Constituição também corroborou para o aumento do papel dos governos e das comunidades locais, o que demonstra que a descentralização esteve longe de ser uma questão puramente administrativa, mas, sim, uma questão política. Quanto à finalidade de medidas dessa natureza, Tenório e Rozenberg (1997, p. 25) nos alertam:

Nem sempre o ponto de partida das experiências esteve localizado na sociedade, mas sim numa decisão tomada de forma independente pelo poder público. Fugindo de um maniqueísmo simplificador, em geral, os projetos se espalham ao longo de um contínuo que é limitado por projetos do tipo “pacotes”, entregues de forma pronta e acabada aos beneficiários finais [...]. (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997, p. 25)

Além disso, Martins (2002) aponta que a descentralização pode ser classificada em três grandes vertentes, sendo:

- a) “da administração direta para indireta” – marcada pelo clientelismo e pela construção de empresas “mistas, autárquicas e/ou públicas” que propiciaram a “formação de uma estrutura paralela” de suporte o que garantiria presteza na administração direta. (MARTINS, 2002, p. 281).
- b) “entre níveis de governo” – caracterizada como sendo uma possibilidade de articulação entre os níveis de governo em que a União confia aos estados e municípios a responsabilidade pela gestão/administração dos recursos, garantindo que as políticas sociais sejam de fato viabilizadas. (MARTINS, 2002, p. 281).
- c) “Estado para sociedade civil” – transferência direta e indireta de funções do setor público para o privado. (MARTINS, 2002, p. 281).

Por fim, o processo de descentralização brasileiro se configurou como a passagem do poder e das responsabilidades do governo federal para os municípios, mas não se abstendo de todo o controle perante aqueles que agora possuem a obrigação de colocar em prática e fazer valer as diretrizes das políticas públicas. Dentre as políticas públicas que ficaram a cargo no governo municipal, encontramos a gestão das políticas de saúde, saneamento básico, assistência social e o sistema educacional.

3. A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: DA DEFESA À OBRIGATORIEDADE

Nesta seção, discorreremos sobre o processo de municipalização do ensino no Estado do Paraná e como foi implementada no município de Londrina a partir de 1995. Buscando compreender o processo de municipalização nas esferas: nacional, estadual e municipal. Analisamos também as principais legislações que orientaram tal processo, principalmente no âmbito educacional.

3.1 A municipalização da educação brasileira

O processo de descentralização atingiu, como vimos, diferentes esferas da organização governamental, principalmente a gestão de políticas públicas. A educação e a saúde foram as primeiras a serem atribuídas ao poder local. Neste item, iremos discorrer quais foram os pontos principais referentes ao processo histórico de descentralização, na forma de municipalização, na área da educação, no contexto nacional.

A descentralização da gestão dos sistemas de ensino esteve ligada ao contexto das reformas educacionais ocorridas no âmbito mundial, deste modo, as reformas educacionais empreendidas eram condizentes com as mudanças políticas e econômicas a fim de inserir o Brasil no contexto da globalização²¹.

Embora muitos países tenham adotado medidas de descentralização com a perspectiva de melhorar a gestão educacional, a interferência dos organismos internacionais no gerenciamento da educação brasileira orientou a privatização e a responsabilização dos governos locais. Nesse processo de reorganização do Estado, uma série de obrigações foi transferida às escolas públicas, favorecidas pela descentralização administrativa, pela gestão democrática e pela autonomia escolar.

Além do mais, a implementação destas reformas educacionais orientadas pela ordem econômica, pressionadas pelas instituições financeiras internacionais, refletiu a tal ponto no sistema educacional, que a própria educação passou a ter conotação dentro de uma lógica econômica capaz de favorecer o desenvolvimento e o crescimento econômico.

²¹ Entende-se aqui a **globalização** como um processo de integração social, econômica e cultural entre as diferentes nações do mundo.

As políticas educativas foram profundamente afetadas pelo esgotamento do projeto desenvolvimentista e pela globalização da economia, levando à reforma do Estado e à ampliação da influência das agências internacionais nas políticas públicas, incluindo as políticas educacionais. O Estado é chamado a atuar como estimulador da competição: flexibilidade, descentralização, autonomia passam a ser as novas palavras de ordem. O controle do sistema passa a ser feito por meio de amplos sistemas nacionais de avaliação. A teoria do capital humano é enfaticamente retomada e a educação é acentuada como base da competitividade, em detrimento do seu papel na igualdade das oportunidades sociais e na formação da cidadania. (SARMENTO, 2005, p.1366).

Em suma, na área da educação, as reformas tiveram como uma das ideias centrais a política de descentralização do ensino, ou seja, o compartilhamento das responsabilidades de administração dos recursos para que se atinjam os fins das propostas das políticas sociais. Martins (2001, p. 29) indica que a necessidade da descentralização pelo Estado não foi apoiada apenas no compartilhamento ou passagem da responsabilidade para os municípios, mas na “urgência de se instaurar, nesses sistemas, critérios de excelência, de eficácia e eficiência, de competitividade e de outros aspectos do campo da racionalidade econômica”.

A problemática da educação municipal vem se fazendo presente nas discussões políticas e textos legislativos desde a época imperial. No eixo da reforma educacional, a descentralização político-administrativa do sistema de ensino no Brasil inicia-se antes da República, e podemos dizer que apenas reafirmou a forma como a educação já era tida no país, uma vez que a gestão educacional, desde sempre, teve um modelo não centralizado nacionalmente.

De acordo com Araújo (2005), a primeira Constituição brasileira, datada de 1824, trouxe pouca recomendação educacional, apenas atribuindo seu caráter de gratuidade da instrução primária. Somente na lei de 15 de outubro de 1829 que ficou estabelecida a criação de escolas primárias em todas as vilas e cidades populosas.

Oficialmente, o Ato Adicional de 1834 foi o primeiro documento governamental que anunciou medidas voltadas à descentralização do ensino no país, ao delegar às províncias o poder de legislar sobre a instrução pública, passando a responsabilidade do poder central para local. Inicia-se, assim, o dualismo dos sistemas de ensino em cada província: o geral e o local. Deste modo, o Ato de 1834 foi um marco na descentralização

do ensino brasileiro, devido aos debates sobre a responsabilidade do governo e das províncias, quanto à oferta da instrução básica.

O Ato Adicional delegou às Províncias a incumbência de legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina e Cursos Jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que de futuro forem criados por lei geral. (VIEIRA e FARIAS, 2007, p. 60).

De acordo com Azevedo (1963, p. 609), o Ato Adicional de 1834 transfere “a educação fundamental do plano nacional para os planos locais; assim, subtraiu à esfera do governo federal a organização das bases em que devia assentar o sistema nacional de educação”.

Posteriormente, com a Constituição de 1891, organizou-se o Estado brasileiro a partir do modelo federalista, inserindo em seu texto questões referentes ao município. Nele, a educação manteve a dualidade entre União, responsável pelo ensino superior e secundário, e o estado, responsável pela instrução primária. A transferência da responsabilidade educacional para os estados condicionou sua expansão às peculiaridades e desenvolvimento econômico de cada unidade federativa. Segundo Ribeiro (2004), a Constituição de 1891 declarou a autonomia dos municípios ao seu peculiar interesse.

No período republicano, o Manifesto dos Pioneiros²² da Educação, lançado em 1932, posicionava-se a favor da descentralização. Neste manifesto também se apresentou, pela primeira vez, no Brasil, a ideia de sistema educacional, que influenciou a Constituição de 1934. Surgiu, neste momento, um dos grandes nomes da educação, Anísio Teixeira, o primeiro defensor desta posição no Brasil.

No ano de 1924, o jovem Anísio Teixeira foi nomeado Inspetor Geral do Ensino no Estado da Bahia, e começou sua carreira em defesa ao ensino público, laico e gratuito. O desejo de Anísio era o de elevar a educação à categoria de problema político, fazendo com que ele ganhasse espaço da esfera das principais políticas públicas. Durante a sua gestão, em resposta à situação do sistema educacional brasileiro, com a intenção de que

²² Manifesto se constituiu em um documento de referência em relação a educação. Apresentou ideias avançadas e sugestões inovadoras no que tange a este campo. “Neste documento, a descentralização educacional se apresenta associada à doutrina federativa de organização do estado brasileiro e colocada como um pressuposto para promover a adaptação das escolas aos interesses e às exigências regionais” (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 593).

ele reunisse condições de melhoria de padrão com base no sistema norte-americano, foi formulada e aprovada a Lei n.1.846, de 14 de agosto de 1925, que reformulou a Instrução Pública do Estado da Bahia. Tal Lei foi a primeira proposta de descentralização administrativa do ensino estadual que poderia ser traduzido hoje em municipalização do ensino.

Contudo, a ideia de transferir a gestão do ensino fundamental para os municípios não foi uma ideia nova. Anísio Teixeira, desde os anos de 1920, defendia as ideias municipalistas em termos da administração do ensino, sob o título de descentralização. De acordo com o seu pensamento, para a escola possuir condições adequadas de eficiência, fazia-se necessário que se criasse um estado de continuidade entre a experiência da criança fora da escola e a sua nova experiência no meio escolar, ou seja, que houvesse uma relação entre a escola e a comunidade na qual está inserida. Azanha (1991) resume as ideias de Anísio Teixeira nos seguintes itens:

- a) a municipalização abrangeria apenas o antigo ensino primário (na época, o ensino pré-primário era algo muito distante e irrealizável). Com relação ao ensino primário, o município teria as atribuições de organização, administração e execução. Apenas a supervisão ficaria a cargo do Estado;
- b) o desempenho das atribuições municipais de educação ficaria a cargo de um Conselho de Educação. Na ordenação do ensino municipal, o Conselho local atenderia às normas de uma lei orgânica do ensino elaborada por um Conselho Estadual de Educação em consonância com as diretrizes e bases da educação nacional, interpretadas por um Conselho Federal de Educação;
- c) ao Conselho Municipal de Educação caberia a determinação do custo do aluno nas escolas do município e a fixação da cota municipal de contribuição possível para fazer face a esse custo. A complementação desses recursos seria feita pela transferência ao município de uma cota estadual e de uma cota federal. Para administração desses recursos haveria, em cada esfera, os respectivos fundos de educação;
- d) para A. Teixeira, a municipalização do ensino primário ofereceria vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. Quanto à primeira, as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens adviriam do fato do professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um cônsul representante de um poder externo. Quanto à terceira, residiria principalmente na possibilidade de o currículo escolar refletir a cultura local. (AZANHA, 1991, p.61)

Deste modo, a descentralização, como pressuposto para a promoção da educação local, ocupava especial destaque na obra de Anísio Teixeira. “Para o autor, a municipalização do ensino era a resposta a uma situação a ser modificada, a fim de que o ensino primário reunisse condições de melhoria de padrão que, de outro modo, não

parecia viável” (AZANHA, 1991, p.62). A “centralização se constituía razão para o isolamento e o insucesso das escolas públicas”. Ele considerava que a centralização era oposta à melhoria dos serviços educacionais, uma vez que estes representavam interesse geral de toda sociedade e, portanto, necessitavam do acompanhamento direto e constante da sociedade e da comunidade local.

Para Anísio Teixeira, a descentralização na educação representava uma contingência da extensão territorial e do regime federativo. Em suas concepções sobre uma possível reforma da educação, identificava na descentralização uma via pela qual os municípios poderiam criar sistemas locais de educação e órgãos próprios de gestão. Tal condição, segundo o autor, permitiria aos municípios enfrentarem as dificuldades geradas por modelos de educação definidos a partir de único centro. (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 594). Deste modo, não podemos esquecer que Anísio Teixeira tinha um propósito claro: a melhoria da educação, e, para isso, em meio às suas ideias sobre a organização da educação no Brasil, a descentralização representava um mecanismo indispensável às mudanças educacionais pretendidas.

A partir de meados da década de 1940, com o final do Estado Novo, o tema da descentralização voltou ao cenário educacional, passando a adquirir cada vez mais evidência e a ser apresentada como vantajosa para a sociedade. Segundo Peixoto (1999), nestes períodos, circulava a ideia de que a descentralização propiciaria menos burocracia na ação política, permitiria maior flexibilidade nos currículos, possibilitaria uma gestão democrática e permitiria mais proximidade entre a sociedade e o poder público municipal. No entanto, Peixoto (1999) nos alerta que essa descentralização também poderia significar maior subordinação da gestão pública em relação às oligarquias locais.

O retorno do tema foi interpretado por muitos como “expressão da vontade política de fragmentação dos movimentos sindicais do magistério. Embora essa interpretação possa ter seu grão de verdade, é inegável que o tema da municipalização do ensino é também um componente de um *páthos* participativo”. (AZANHA, 1991, p.64)

[como] a municipalização do ensino se transformou muito mais numa bandeira do participacionismo do que num projeto educacional, é preciso um esforço no sentido de impedir que a exploração política do tema nos conduza a um dismantelamento não seletivo e, por isso mesmo, não-racional do sistema estadual do ensino de 1º Grau. Municipalização do ensino é apenas uma expressão abstrata e, nessas condições, nada indica que deva provocar reações de apoio ou de desaprovação. É preciso — como fez Anísio Teixeira — que indiquemos claramente quais são os problemas que se pretende resolver

com uma política municipalista em educação. Sem isso, a retórica pró-municipalização, como também a retórica antimunicipalização são inteiramente vazias, não obstante o tecnicismo de que se revistam e, eventualmente, podem até ensejar fortes prejuízos à causa educacional. (AZANHA, 1991, p.64).

O processo de municipalização começou a tomar forma nos anos 1970, mais precisamente em 1971, com a lei federal nº 5.692/71, que estabeleceu a Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, fixando diretrizes e bases, além de outras providências. Esta lei embasou programas de municipalização desenvolvidos em Estados brasileiros nas décadas de 1970, 1980 e 1990 (IPARDES, 1996).

Entrando em vigor na data de 11 de agosto de 1971, a Lei nº 5.692 determinou normativas e orientações gerais à educação básica, orientações específicas para o Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Supletivo, para professores e especialistas, referentes ao financiamento e disposições gerais e transitórias. Como principal objetivo, a Lei delegou aos Estado e municípios a responsabilidade em desenvolver o ensino básico. No Parágrafo Único do seu Artigo 58, introduziu a ideia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios e, no Artigo 71, institui a possibilidade de delegação de competências pelos Conselhos Estaduais de Educação para os Conselhos organizados nos municípios.

Parágrafo único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais. (BRASIL, 1971, p. 7)

Art. 71. Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto. (BRASIL, 1971, p. 8)

De modo geral, a Lei visava à progressiva passagem de responsabilidade dos serviços educacionais para a esfera municipal, em especial para a educação infantil e o ensino fundamental de 1ª a 4ª série.

Ao longo de todo o seu texto, apresenta artigos que confirmam tal afirmativa, a título de exemplo, o artigo 20 diz: “Parágrafo único. Nos Estados, no Distrito Federal, nos Territórios e nos Municípios, deverá a administração do ensino fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivar a frequência dos alunos” (BRASIL, 1971, p. 4).

No entanto, o que se observou no período foi um controle da União no âmbito curricular, financeiro e administrativo. Segundo Both (1997, p. 56), com essa lei, “[...] os Municípios passaram a se responsabilizar pela administração do Ensino de Primeiro Grau, mas não existiu uma política descentralizadora, gerando redes municipais pobres, precárias, dependentes e sem autonomia”.

Ao analisarmos o documento, é notória a dependência do ensino em relação ao governo federal, visto que ele determina que todas as redes educacionais devem estar condizentes com as regras estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação, conforme consta no Parágrafo único do Artigo 2º:

A organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento do ensino será regulada no respectivo regimento, a ser aprovado pelo órgão próprio do sistema, com observância de normas fixadas pelo respectivo Conselho de Educação. (BRASIL, 1971, p.01).

Outros artigos da Lei deixam esta centralização do Conselho Federal de Educação bem evidente: o artigo 4, por exemplo, determina a organização curricular; igualmente, os artigos 55 e 56, que determinam a organização financeira.

Art. 55. Cabe à União organizar e financiar os sistemas de ensino dos Territórios, segundo o planejamento setorial da educação.

Art. 56. Cabe à União destinar recursos para a concessão de bolsas de estudo. (BRASIL, 1971, p. 7)

Os artigos que regulamentam os Sistemas de Ensino vão pelo mesmo caminho, delegando algumas responsabilidades, porém, sempre seguindo o Conselho Federal de Educação, como é possível observar a seguir:

Art. 62. Cada sistema de ensino compreenderá obrigatoriamente, além de serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar entidades que congreguem professores e pais de alunos, com o objetivo de colaborar para o eficiente funcionamento dos estabelecimentos de ensino. (BRASIL, 1971, p. 8)

Art. 54. Para efeito de concessão de auxílios, os planos dos sistemas de ensino deverão ter a duração de quatro anos, ser aprovados pelo respectivo Conselho de Educação e estar em consonância com as normas e critérios do planejamento nacional da educação” (BRASIL, 1971, p.7).

A Lei também vincula os recursos do Fundo de Participação dos Municípios à Educação. Caberia, portanto, à União regulamentar e dar assistência técnica e financeira aos Sistemas, conforme fica descrito no artigo 57.

Art. 57. A assistência técnica da União aos sistemas estaduais de ensino e do Distrito Federal será prestada pelos órgãos da administração do Ministério da Educação e Cultura e pelo Conselho Federal de Educação. (BRASIL, 1971, p.7).

Parágrafo único. A assistência técnica incluirá colaboração e suprimento de recursos financeiros para preparação, acompanhamento e avaliação dos planos e projetos educacionais que objetivam o atendimento das prescrições do plano setorial de educação da União. (BRASIL, 1971, p.7).

Configurou-se, a partir daí, na política educacional brasileira, a necessidade de um reforço às estruturas técnica e administrativa municipais para atuar na educação. Esta política implementou projetos federais a partir de então, desenvolvidos, sobretudo, nos estados do nordeste brasileiro, estimulando a municipalização do ensino através da transferência de encargos para o município, sem o correspondente investimento financeiro (PEIXOTO, 1999).

Na década de 1980, o processo de descentralização educacional esteve pautado na descentralização fiscal para estados e municípios, aumentando os recursos nestas instâncias governamentais. Deste modo, o contexto socioeconômico e político da década influenciou as transformações na área da educação com a democratização do ensino e da escola. Neste período, essa tendência foi reforçada pelo grande movimento em direção à autonomia municipal, principalmente com a criação, 1986, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Na década de 1980, o debate vigoroso sobre a municipalização do ensino foi influenciado por vários fatores, entre esses podemos citar: a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios definida na Lei no 5.692/71; o reforço à municipalização dos encargos educacionais mediante projetos federais implantados, sobretudo no nordeste; o contexto da abertura política e do imaginário social de identificação da centralização com o autoritarismo e descentralização como democracia, em resposta ao modelo dominador do governo militar, a volta da democracia com governos eleitos pelo povo e da busca de maior participação; e a necessidade de ajuste fiscal e de redimensionamento da administração pública federal, bem como o apoio dos organismos financeiros internacionais para medidas de caráter descentralizador. (COSTA, 2009, p. 132).

Nesta década, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, novos caminhos foram estabelecidos para a educação, posto que o novo ordenamento legal ensejou a reformulação dos princípios administrativos e a reestruturação das responsabilidades dos entes federados.

O documento, em seu artigo 6, consolidou a educação como direito social, assegurando-a a todos os brasileiros e estabelecendo que o nível primário é gratuito e obrigatório e o nível posterior é gratuito para todos que provem insuficiência de recursos. Assim, o não oferecimento pelo poder público ou sua oferta irregular implicaria a responsabilidade de autoridades competentes. O artigo 208, dando continuidade, preconizou ainda a garantia da oferta inclusive para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Diante disso, a Constituição de 1988 estabeleceu a educação como direito de todos, retomando um antigo debate nacional: o ajuste entre o financeiro, a qualidade e a obrigatoriedade.

Pautada nos princípios da descentralização e da municipalização do ensino, o documento reconfigurou a organização educacional. Tais princípios ligavam-se diretamente às influências de avaliações, documentos e relatórios dos organismos e organizações internacionais, como a UNESCO e o Banco Mundial.

A educação brasileira reconheceu, por meio da Constituição de 1988, os sistemas municipais de ensino, atribuindo-lhes “competências específicas na manutenção dos serviços educacionais em determinados níveis”. (BRASIL, 1988). Foram definidas competências, responsabilidades, recursos financeiros e direitos, colocando o município como ente federativo a atuar em regime de colaboração com o estado e a União.

Deste modo, reconheceu o município como instância administrativa, estabelecendo a implantação de um só regime conjugado e integrativo como o das competências legislativas. Consequentemente, cada ente da federação teria um papel estabelecido, sendo, de modo geral, responsabilidade da União fixar as diretrizes e bases da educação nacional; do estado, organizar os seus sistemas de educação e fixar bases e diretrizes suplementares; do município, a manutenção das escolas e a ministração do ensino. Em suma, a educação será definida pela União, organizada pelos estados e mantida pelos municípios.

O artigo 211 estabeleceu que “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). O mesmo artigo ainda, no parágrafo terceiro, discorreu que os municípios atuarão

prioritariamente no ensino fundamental e na pré-escola, enquanto os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. “Dessa forma, a Constituição de 1988 colocou o município como sistema de educação ao lado da União, Estados e Distrito Federal”(COSTA, 2009, p. 133).

Conforme se pode constatar, a Constituição determinou a divisão de responsabilidades dos serviços educacionais entre União, estados e municípios. Remetendo para este último algumas responsabilidades com os serviços educacionais e a possibilidade de organizar seus próprios sistemas de ensino, transferindo responsabilidades educacionais tradicionalmente centralizadas na União e nos estados.

Ao estabelecer, pela primeira vez, os sistemas municipais de ensino, atribuiu-lhes, também, competências específicas na manutenção dos serviços educacionais em determinados níveis, ou seja, ao “criarem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo aos mesmos, autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, em específico para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, uma vez que, até então, a esfera municipal detinha, apenas, sistema administrativo”. (SOUZA e FARIA, 2004, p.930).

[...] CF, foi facultado aos Municípios o direito de emitir normas e a estabelecer políticas, viabilizando, com isto, a implantação do Regime de Colaboração e não mais a manutenção de relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder (União, Estados e Municípios), pelo menos no âmbito da lei. (SOUZA e FARIA, 2004, p. 930).

No âmbito do financiamento, o artigo 212 estabeleceu o investimento mínimo de cada dos entes federados.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Além de estabelecer o financiamento, determinou qual seria o papel de cada ente federado diante do sistema educacional brasileiro. Os municípios, ampliaram sua autonomia, elevando-os, pela primeira vez, à condição de entes federados dotados de autonomia política, ficando responsáveis à gestão e à implementação de políticas públicas e sociais, em especial, a educação.

Atuando prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, os municípios foram incumbidos da elaboração dos regulamentos, instruções, planos, resoluções,

orçamento e manutenção dos serviços educacionais locais, definindo normas e metodologias pedagógicas que se adaptem melhor às suas peculiaridades.

Tais responsabilidades seriam relacionadas tanto à zona urbana como à zona rural, garantindo a educação das crianças a partir dos quatro anos como dever do estado e responsabilidade do município. Se tratando especificamente da zona rural, o dever do município compreendeu também a responsabilidade pelo transporte de alunos e de professores, atendendo às demandas em busca ao acesso do ensino gratuito e obrigatório, preconizado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 (Lei Darci Ribeiro), no seu artigo 4º - I- Título III- do direito à Educação e do dever de educar, que veremos no item a seguir.

Os estados, por sua vez, de acordo com o artigo 211§3º, “atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (BRASIL, 1988), encarregados também de oferecer auxílio financeiro aos municípios por meio de *quotas estaduais* por aluno, em idade escolar primária e manter o serviço de supervisão escolar. Deste modo, as competências do estado em relação à educação seriam: supervisão do ensino municipal e manutenção do ensino de formação do magistério do nível fundamental e médio.

Nessa divisão, a União teria o dever de organizar os sistemas de educação, mantendo o sistema federal de ensino em toda a extensão do território nacional, e cooperar com auxílio pecuniário para o desenvolvimento dos sistemas locais de educação. Responsável também por regulamentar as diretrizes de todos os níveis de ensino e manter, prioritariamente, o Ensino Superior.

Promulgada no contexto de redemocratização do país, a Constituição de 1988 atendeu diversas reivindicações geradas durante o processo de descentralização, principalmente pelo fato de estabelecer novo pacto no qual os municípios se tornaram entes federativos.

No que diz respeito à educação, designou igualmente que à União, os estados e os municípios poderiam organizar seus sistemas de ensino, o que significou uma expressão das lutas por uma efetiva municipalização do ensino representada pela existência da União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, criada nos anos de 1980.

A Constituição, precursora da descentralização e municipalização do ensino, tornou-se uma referência para as reformas da legislação subsequentes que ocorreram nos estados, através das Constituições estaduais e nos municípios, através das Leis Orgânicas Municipais. Contribuiu também para o surgimento de várias políticas que estimularam a

municipalização da educação básica, como por exemplo EC/1996, (Fundef), Lei 9394/96 (LDB), EC 53/2006, (Fundeb), EC 59/2009 e a Lei 13005/2014 (PNE).

A partir destas observações, foi possível perceber que o tópico da educação esteve em local de destaque na Constituição Federal de 1988, devendo ser regulamentada pela legislação complementar, haja vista os casos notórios de divisão de responsabilidades desiguais e irracionais entre estados e municípios.

Embora o processo constituinte tenha revelado alguns conflitos relativos ao tipo de organização administrativa da educação, considera-se que houve avanços no sentido da descentralização educacional, destacando o princípio de federalismo que atingiu o município, reconhecendo-o como ente autônomo e, conseqüentemente, dando-lhe a autonomia de organizar o seu sistema, a municipalização do ensino fundamental, enquanto política, somente foi efetivada em termos consideráveis no contexto brasileiro a partir da nova engenharia política de financiamento.

Na década de 1990, o movimento em direção à descentralização se acelerou consideravelmente, com profundas reformas políticas e econômicas no contexto nacional. A descentralização, de modo geral, passou a envolver um número cada vez maior de instâncias e níveis de governo, distintos poderes e mesclando organizações sociais de diferentes naturezas com o Poder Público. Se configurou na forma de municipalização do ensino, o que alterou as estruturas de funcionamento do sistema educativo. Estes novos arranjos foram justificados pelas vertentes da democratização e da participação.

O período foi marcado por uma série de acordos nacionais para renovar os sistemas educativos. Com a municipalização e a transferência de serviços e responsabilidades, estes acordos visavam adaptar os sistemas de ensino às exigências internacionais. As propostas impulsionaram o conjunto de reformas e mudanças políticas, que assumiram o enfoque centrado na priorização do ensino fundamental e na indução da sua municipalização. Além disso, facilitou

a abertura de mercado e privatização da economia, aumento da capacidade administrativa institucional com o intuito de reduzir custos, maior eficiência dos serviços públicos, envolvimento da comunidade para solução dos problemas, enfim, descentralização na execução dos serviços [...] as diretrizes essenciais da reforma educacional empreendida a partir dos anos 1990, como: descentralização administrativa e financeira, prioridade para o ensino fundamental, municipalização, dentre outras, estão em consonância com a redefinição das funções do Estado em relação aos serviços públicos, fundamentada no ideário do Estado mínimo. (COSTA, 2009, p. 156; 159).

No ano de 1995, com o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, as mudanças tornam-se cada vez mais substanciais. Nesta época, a prioridade da política governamental era o ensino fundamental, como podemos constatar a partir das três metas do governo FHC: “universalização do ensino fundamental, padrão de qualidade de ensino compatível com o padrão internacional e valorização do magistério” (CUNHA, 2009, p. 147).

No ano seguinte, 1996, foi instituída a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que tratou de uma modificação dos artigos 34, 208, 211 e 212, e de uma nova redação do artigo 60, da Constituição Federal de 1988. Em seus atos legais, concomitantemente às prescrições da nova LDB e da Emenda Constitucional, conforme Draibe (1999), o MEC lançou programas em apoio à descentralização e desconcentração do ensino com o intuito de ampliar a responsabilidade do poder local. Por isso, os objetivos principais da emenda são: definir as responsabilidades dos diferentes níveis de governo, no que se trata ao ensino fundamental; estabelecer, durante o período de dez anos, a destinação de 15% dos recursos fiscais dos estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental; prever a participação financeira da União e a efetiva responsabilidade do estado e dos seus municípios no atendimento escolar, de modo a assegurar um nível de qualidade minimamente aceitável, garantia de uma remuneração condigna para os profissionais do magistério; garantir a autonomia das universidades e demais instituições de ensino superior e de pesquisa, a ser exercida na forma da lei.

Em relação às obrigações do Governo Federal, destaca-se a responsabilidade pelo ensino superior, cabendo-lhe, em relação ao ensino básico, apenas função normativa e ação supletiva, esta nunca claramente definida. Aos estados e municípios coube principalmente a responsabilidade pelo atendimento das necessidades de oferta e manutenção do Ensino Fundamental.

A questão do financiamento foi algo muito contemplado no documento. A Emenda Constitucional apresenta uma proposta de criação de um mecanismo de redistribuição dos recursos fiscais dos estados e municípios destinados ao ensino fundamental. Através do mecanismo proposto, a União garantirá que um investimento mínimo seja alcançado em todos os estados da federação, ao mesmo tempo que mantém o investimento médio já alcançado naquelas unidades da federação onde ele já é superior.

Em seu primeiro artigo, a Emenda acrescenta a seguinte normativa ao art. 34 da Constituição:

Aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996, p. 1)

Na prática, o que se verificou foi a não compatibilidade da distribuição dos recursos com a efetiva necessidade dos sistemas de ensino. De fato, as transferências realizadas pela União para os estados e municípios não foram realizadas segundo critérios que levassem em consideração necessidades específicas de cada localidade, considerando somente a relação do custo aluno por ano. A má distribuição dos recursos provocou disparidades imensas nesse valor médio por aluno, uma vez que induziu à conclusão de que há uma generalidade escassez de recursos, quando, na realidade, temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos.

Ainda referente ao aporte financeiro, e principalmente aos encargos estabelecidos aos três poderes, a Ementa, em seu no artigo 5, apresentou a nova redação do art. 60 da Constituição Federal de 1988. A União ficou responsável pelos recursos financeiros e por complementar os mesmos, caso o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

A Emenda criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – o Fundef, que redireciona os recursos para o ensino fundamental entre Estados e Municípios (BRASIL, 1996a). O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento, regulamentado pela Lei 9424/96, constituiu-se, a partir de 1998, em um instrumento de municipalização do ensino no Brasil, provocando nova dinâmica e funcionalidade à educação municipal (BRASIL, 1996c). A Lei que regulamentou o Fundef estabeleceu a forma de organização e funcionamento do Fundo a que se refere à EC 14/96. Além disso, ficou responsável por delinear atribuições e competências da União, estados e municípios em relação aos gastos com manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Previsto desde a Constituição de 1988, o Fundef foi instituído por meio da Emenda Constitucional 14, entrando em vigor a partir de 1º de janeiro de 1997. De início, a adesão ao fundo por parte dos estados e municípios era opcional, passando a ser obrigatória a partir de 1º de janeiro de 1998. Dessa forma,

[...] o Ministério da Educação (MEC), procurando introduzir um novo modelo de gestão da escola básica, numa perspectiva de reorientar as despesas com a escola pública no quadro da reforma administrativa do Estado, impõe a implementação do Fundo pelos Estados e Municípios (CUNHA, 2009, p. 148).

De acordo com França (2004), o Fundo teve como objetivo corrigir as desigualdades e disparidades educacionais em relação ao financiamento, isso porque o repasse de recursos aos estados e municípios era de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. Consequentemente, o Fundef se tornou um atrativo aos prefeitos, que cederam às pressões do estado em relação ao aumento quantitativo de matrícula, causando uma disputa pelos recursos financeiros. Contudo, se faz necessário assinalar que, ao contrário do Fundef, os reflexos produzidos pela Lei 9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação, através dos seus Artigos 70 e 71, foram de disciplinar os gastos com a educação (abordaremos esse assunto mais detalhadamente a diante).

De modo geral, o Fundef se caracterizou como um fundo de redistribuição das receitas vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Além disso, conseguiu efetivar a municipalização do ensino fundamental, “independente, da existência de um projeto político e administrativo dos municípios” (CUNHA, 2009, p. 151).

Segundo levantamento realizado pelo MEC (1999), 28,1% dos municípios declararam ter assumido escolas estaduais após a adesão do Fundef, ao longo do ano de 1998. Este movimento foi mais intenso na região Sudeste, na qual 57,6% dos municípios assumiram o ensino fundamental. Podemos observar estes dados de municipalização por região por meio da tabela a seguir:

Tabela 1: Municipalização do Ensino Fundamental no Brasil por região – 1998

Região	Com municipalização	Sem municipalização	Sem informação
Brasil	28,1%	66%	6%
Norte	4,4%	85,6%	10%
Nordeste	18,5%	78%	4,4%
Sudeste	57,6%	31%	12%
Sul	37,6%	59%	3,3%
Centro-oeste	13%	83%	4,3%

Fonte: BRASIL (1999).

Quanto à participação social, esta ocorreu somente quando se estabeleceu a obrigatoriedade da constituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, dos quais contavam membros das diferentes instâncias do Estado – federal, estadual e municipal – e membros da comunidade. Essa iniciativa

[...] partiu da esfera central, em que a participação da sociedade não tem representatividade como força democrática popular, mas é induzida a conceber os princípios norteadores da proposta de governo. Assim, o Fundef é caracterizado como um programa focalizado, pois seus princípios, diretrizes e custo-aluno são determinados pelo governo federal. (FRANÇA, 2004, p. 89).

Anos depois, o Fundef foi revogado pela Lei 11.494/07, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. A criação do Fundeb, ocorrida durante o governo Lula propõe-se a acentuar o controle e a fiscalização de recursos previamente destinados para a educação.

Ancorado na política de redistribuição de recursos, o Fundeb reforçou os aspectos de descentralização a partir da criação de uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Esta comissão contou com membros de todas as esferas, conforme descrito no Art.12. do Fundeb. Ademais, o Fundeb, em seu artigo 24, definiu a criação de conselhos por legislação específica em cada esfera governamental, enfatizando a autonomia dos sistemas locais de ensino e suas instituições escolares, enfatizada por meio de programas destinados à organização e ao funcionamento de seus sistemas educacionais. O Fundeb ainda teve a finalidade de “promover o financiamento da educação básica pública, abrangendo, além do ensino fundamental, a educação infantil e o ensino médio, bem como a modalidade de educação de jovens e adultos” (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 596).

Em suma, a criação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb responderam a uma estratégia de distribuição das responsabilidades de financiamento da educação básica, em especial o ensino fundamental. De acordo com o próprio MEC (1999), o processo de municipalização do ensino fundamental foi uma das mais importantes consequências destes fundos. Além destes, também foram implementados alguns programas de suporte e recursos financeiros, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), voltado para a transferência de recursos financeiros do governo federal para o distrito

Federal, estados e municípios, a fim de adquirir alimentos destinados à merenda escolar; o Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD), que se destina a fornecer gratuitamente livros didáticos e dicionários de língua para alunos e professores de escolas públicas; e o Programa dinheiro direto na Escola (PDDE), que destina-se à transferência de recursos financeiros direto para as escolas.

Nesse sentido, a justificativa dada pelo Estado era que descentralizar os recursos e construir programas em educação desenvolveria mecanismos de articulação de parcerias e de cooperação entre União, estados, municípios e sociedade para a gestão democrática e pública do ensino. No entanto, o processo variou muito, “dependendo de decisões e do empenho do governo municipal, responsável pela Educação Infantil, de Jovens e Adultos e Educação Especial, e do governo estadual responsável predominantemente pela Educação Básica (antigo primeiro e segundo graus)” (LIMA e VIRIATO, 2000, p. 02).

No mesmo ano da Emenda, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Orientada pelos princípios, diretrizes e normas estabelecidos na Constituição Federal de 1988, a LDB definiu e regulamentou o sistema educacional brasileiro e apresentou inúmeras mudanças em relação às legislações anteriores.

A LDB aplicou o conceito de educação, que vai além dos limites da escola, incorporando os processos que se desenvolvem no núcleo familiar, movimentos sociais, trabalho e manifestações culturais. Também incluiu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, modalidade de ensino pela qual o Ministério Público vinha buscando garantia de atenção prioritária. Além disso, propôs a formação básica do cidadão, a fim de propiciar o domínio dos conhecimentos necessários ao exercício da cidadania, dividindo, em seu artigo 21 incisos I e II, a educação formal em níveis, sendo: básica (composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e superior.

Ademais, dando continuidade às políticas de descentralização educacional, definiu detalhamentos quanto às atribuições e competências de cada organismo governamental e das escolas. Neste sentido, em seu artigo 12, incumbiu as escolas de:

- I. elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II. administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III. assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas; velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

- IV. prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- V. articular-se com as famílias e as comunidades, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VI. informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta (BRASIL, 1996, art. 12).

No âmbito dos organismos governamentais, a LDB estabeleceu o compartilhamento das responsabilidades educacionais nas esferas federal, estadual e municipal, cabendo à União a manutenção do ensino superior; aos estados e municípios a gestão da educação básica, sendo os municípios responsáveis por oferecer com prioridade o ensino fundamental anos iniciais, seguido da educação infantil, e os estados responsáveis pelo ensino fundamental anos finais e ensino médio. Além das responsabilidades, apresentou as formas de colaboração dos estados com os seus municípios, determinando que as despesas deveriam estar relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Com base nas retificações geradas pela Emenda Constitucional 14, a LDB, afirma em seu artigo 8 que os estados e os municípios têm liberdade de organizar o seu sistema de ensino, conseqüentemente, estabelecendo autonomia aos municípios. No seu artigo 11, enfatiza as responsabilidades atribuídas aos municípios em relação ao Ensino Fundamental, discorrendo que “[...] os municípios poderão ainda optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. (BRASIL, 1996, art. 11)

O documento, no artigo 18, estabeleceu a composição dos sistemas municipais de ensino, determinando que os municípios tenham ações que oportunizem as matrículas de crianças, jovens e adultos no ensino fundamental, realização de programas de formação continuada dos professores, e promoção da integração das escolas ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996b).

Outra questão abordada pela Lei foi a gestão democrática do ensino por meio da descentralização administrativa do sistema e da autonomia da escola e da universidade. Ela estabeleceu a necessidade de toda a comunidade escolar, em especial os docentes, em seu artigo 13, em participar da elaboração da proposta pedagógica da escola, preparar e cumprir o plano de trabalho, bem como colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. Indicou que os sistemas de ensino devem definir normas para a gestão democrática por meio da “[...] participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das

comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996, art. 14).

Quanto à autonomia das escolas, o documento determinou que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observada as normas gerais do direito financeiro público”. (BRASIL, 1996, art. 15.)

De modo geral, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação contribuiu com a regulamentação e especificação das responsabilidades de cada ente federado, especificando em qual nível do sistema educação a União os estados e os municípios devem atuar.

Ao analisarmos os documentos oficiais, percebemos que a questão da educação nacional, especialmente a da educação básica, constitui um dos grandes desafios a serem enfrentados, principalmente no que se relaciona ao financiamento e à política de descentralização. Alguns documentos normatizam a organização pedagógica, outros a questão orçamentária, mas ainda são muito vagas certas orientações.

Podemos concluir, resumidamente, que a municipalização do ensino no Brasil ocorreu em diferentes graus de amplitude e em diferentes setores, pela constituição de redes/sistemas de ensino e pela participação dos municípios em programas e projetos comuns com outras redes ou sistemas. Não se tratou de um processo homogêneo e praticado em uma única direção. De acordo com Oliveira (2010, p. 76), o processo de municipalização se dividiu em quatro grandes tendências, não excludentes ou exclusivas de determinado período. A primeira tendência se constituiria das ideias de Anísio Teixeira, que propôs uma visão diferenciada de “cidadão, do papel da escola em uma sociedade democrática, do financiamento e dos elementos da gestão”. A segunda foi marcada pela crítica e estabelecimentos de condições, uma vez que os municípios não possuíam recursos suficientes para oferecer educação de qualidade e força de trabalho capacitada, isso porque seu papel, assim como o das outras instâncias governamentais não ficou claro. A terceira está relacionada às propostas internacionais, de organismos e agências financiadoras como UNESCO, BM, BIRD e BID. A quarta e última tendência apontada pelo autor é marcada pela criação do Fundef.

Ao fazermos uma revisão histórica do processo de municipalização, discutimos a possível relação entre a descentralização e a proximidade com o poder local, que exigiria uma participação maior dos atores sociais nas ações do município. Para muitos teóricos,

a municipalização foi um processo que ampliou a eficácia, a qualidade da educação e aumentou a participação dos cidadãos.

Por fim, ao analisarmos o processo histórico da municipalização da educação, compreendemos que os municípios passaram a constituir seus próprios sistemas municipais de educação. Partindo disso, iremos discorrer na próxima sessão como a descentralização se deu no estado do Paraná, focando na experiência do processo de municipalização da cidade de Londrina, segunda maior cidade do estado, ficando atrás apenas da capital Curitiba.

3.2 O processo de municipalização do ensino no Estado do Paraná.

O processo de descentralização na forma de municipalização do ensino não ocorreu de maneira homogênea em todo o território nacional. Deste modo, buscaremos, aqui, descrever e compreender qual foi o processo histórico de descentralização e municipalização educacional vivenciado no estado do Paraná.

O Paraná, de acordo com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, em relatório apresentado no ano de 2018, possui uma população de 11.348.937 habitantes, o que representa 5% da população nacional, divididos entre seus 399 municípios. Curitiba, sua capital, com o maior número de habitantes, seguida por Londrina, Maringá e Ponta Grossa. No campo econômico, de acordo com o PIB, consiste na quarta²³ maior economia estadual do país, como marca o perfil agroindustrial, contando também com atividades industriais, mercados regional e nacional, a produção do Estado também atende ao mercado internacional, estando entre os dez principais Estados exportadores do país (IPARDES, 2018). Diante destas informações, e compreendendo a dimensão do estado e do município de Londrina, se faz necessário entender como se deu o processo de municipalização do ensino.

²³ Informação retirada do PIB de 2020 em comparação ao de 2019.

O Estado do Paraná, por meio dos seus governantes, foi um dos principais estados brasileiros a seguir as orientações da União referentes à municipalização do ensino. Peculiarmente, no caso paranaense, a municipalização do ensino precedeu a implementação do Fundef no Brasil. Pioneira, de acordo com Santos (2003), as primeiras iniciativas datam dos anos de 1960. Historicamente, tal processo possuiu duas vertentes: a mais atual, datada de 1990 e apresentada como fundamentação a Constituição Federal de 1988, e a resgatada das políticas educacionais do estado desde a década de 1970 e fundamentada pela Lei 5692/71.

No ano de 1971, na ditadura militar, a Reforma do Ensino de 1º e 2º grau, por meio de Lei 5692/71, alterou a organização do ensino brasileiro. A Lei 5.692/71 visava à profissionalização do então ensino secundário, na tentativa de unificar o ensino primário e secundário, eliminando as diferenças entre os ramos secundário – agrícola, industrial, comercial e normal. Deste modo, em uma alteração radical, o 2º grau passou a ter como principal objetivo a profissionalização. Em curto e médio prazos, todas as escolas públicas e privadas desse nível deveriam tornar-se profissionalizantes. Assim, as principais características da Lei eram: prever um núcleo comum para o currículo de 1º e 2º graus e uma parte diversificada em função das peculiaridades locais; incluir a educação moral e cívica, educação física, educação artística, e programas de saúde como matérias obrigatórias do currículo, além do ensino religioso facultativo; constituir o ano letivo de 180 dias; estabelecer a obrigatoriedade do Ensino de 1º grau dos 7 aos 14 anos; estabelecer a educação a distância como possível modalidade do ensino supletivo; determinar que os municípios devem gastar 20% do seu orçamento com educação, não prevê dotação orçamentária para a união ou estados.

A implementação gradativa da Lei no estado levou ao Plano de Reforma do Ensino do Estado do Paraná (1973 – 1976). Segundo IPARDES (1996), o Plano determinou o início do processo de descentralização do ensino, na medida que previa a criação do Fundo Estadual de Desenvolvimento do Ensino, que não foi institucionalizado. Nos anos seguintes foram implementados convênios de assistência, viabilizados pelo Projeto de Assistência Técnica ao Ensino Fundamental (Pro-município). O projeto teve um papel importante no processo de descentralização da educação levado a feito pelo governo do Estado na década de 1970, contudo, foi reduzido ao simples repasse de recursos (IPARDES, 1996, p. 22).

Na década de 1990, a dinâmica do processo de municipalização do ensino fundamental ocorreu com certa fluidez, apesar de ser permeado de discussões e

resistências. O processo se concretizou com êxito a partir da assinatura dos Termos Cooperativo Parceria Educacional²⁴ entre estados e municípios, que veremos mais a diante. Segundo Santos (2003, p. 264), o processo de municipalização do estado pode ser separado em três grandes momentos, sendo estes:

1º Processo de constituição e de reestruturação do sistema estadual de ensino, implicadas pelas leis e reformas nacionais de educação de 1961 a 1971;

2º Projetos Nacionais e regionais, com financiamento internacional, voltados à educação no meio rural, de 1975 a 1981;

3º Estudos nacionais de custo/aluno que, com as mudanças tributárias definidas na Constituição de 1988, passaram a funcionar como parâmetro para o *modelo* paranaense que vigorou de 1990 a 1997.

O processo de municipalização do ensino fundamental do estado do Paraná iniciou-se legalmente com a eleição de José Richa (1983 – 1986), pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. O ano de 1983 foi marcado pela criação de convênios com as prefeituras municipais para a contratação de pessoal técnico-administrativo, serviços gerais e professores. A contrapartida do município era efetuar as obrigações contratuais e a administração dos recursos e do pessoal. Esta modalidade de convênio ocorreu até meados de 1991.

Durante o governo de José Richa, foram realizadas articulações políticas que deram novo rumo à educação no estado. No decorrer de seu governo, ocorreram eleições diretas para diretores escolares, a descentralização administrativa da Secretaria de Estado da Educação e a municipalização do ensino fundamental, processo que se iniciou a partir da criação de convênios entre estado e municípios. Nestes convênios, foram realizados os primeiros incentivos num sistema de colaboração entre o estado e os municípios, aos quais eram encaminhadas propostas para que se responsabilizassem gradativamente pelo ensino fundamental e educação infantil, conforme consta nos Termos e Acordos de Parceria Educacional.

O sistema de colaboração entre estado e municípios tratava-se da ampliação física das instituições escolares, ou seja, dos prédios, que ocorreu através da Fundação Educacional do Paraná (Fundepar). A Fundepar ficava responsável pela construção de instituições escolares em terrenos do município, cabendo ao município se responsabilizar

²⁴ O Termo Cooperativo de Parceria Educacional pode ser encontrado no **anexo II**.

pela sua manutenção. "Este procedimento propiciou uma economia em torno de 40% na expansão da rede pública. Ao mesmo tempo, elevou o percentual de matrículas de 1ª a 4ª séries da rede municipal" (EVANGELISTA E SCHMIDT, 1994, p. 282).

Além da Fundepar, o governo José Richa também realizou a implementação do "Programa Descentralização e Participação", o qual fomentou a participação da comunidade escolar e propôs a descentralização quanto às ações educacionais.

No Governo seguinte, gestão de Álvaro Dias (1987-1990), ocorreu uma reordenação nos termos de cooperação estado/município. Seguindo os rumos internacionais e nacionais, no período pós Constituição Federal, se estabeleceu o Protocolo de Intenções²⁵.

O "Protocolo de Intenções" presente no termo de cooperação indica a transferência gradativa do patrimônio do Estado para o Município; a manutenção da folha de pagamento dos recursos humanos com vínculo empregatício estadual, mas com exercício na futura escola municipal; apoio técnico para adequação da administração municipal e o repasse da diferença de custo que o município tiver acima dos gastos indicados constitucionalmente. (EVANGELISTA E SCHMIDT, 1994 p. 287).

O documento teve como objetivo principal partilhar os serviços e encargos entre os governos estadual e municipal, a fim de cumprir o dispositivo constitucional da universalização do ensino básico.

Esse instrumento constituiu um grande avanço, se comparado àqueles implantados nas décadas de 70 e 80, por definir, pela primeira vez, um critério entendido pela Secretaria de Educação como o mais adequado ao repasse de recursos estaduais para os municípios: o custo/aluno/ano. (IPARDES, 1996, p. 22)

Além disso, ele apontava obrigações de ambas as partes, sendo estas:

- a) Transferir gradativamente ao Poder Público Municipal o Patrimônio utilizados pelos estabelecimentos de ensino fundamental regular e supletivo mantidos pelo Estado. Os prédios onde funcionam, além do ensino fundamental, ensino médio ou outra modalidade de ensino mantidos pelo Estado, serão cedidos mediante termos próprios, sob critérios que permitam, sem juízo, a continuidade do ensino.
- b) Manter os recursos humanos, atualmente lotados nos estabelecimentos transferidos à Administração Municipal, sem prejuízo de seus vencimentos e demais direitos e vantagens.

²⁵ Modelo do Protocolo de Intervenção disponível no **anexo III**.

- c) Repassar ao MUNICÍPIO em data a ser convencionada, em decorrência da integração de estabelecimentos de ensino estaduais à rede municipal, o equivalente à diferença entre o custo global da rede pública de ensino, calculada com base no custo aluno da rede estadual, e os valores que, por dispositivo constitucional, o MUNICÍPIO é obrigado a aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino público.
- d) Oferecer apoio técnico e elaborar instrumentos operacionais com suporte no Poder Público Municipal, na adequação de sua administração, para assumir os encargos e serviços decorrentes das transferências dos estabelecimentos de ensino (PARANÁ, 1992).

No entanto, a gestão de Álvaro Dias focou no campo pedagógico referente ao combate do fracasso escolar. O governo implementou diferentes projetos, dentre eles a continuidade do processo de municipalização do ensino fundamental, a desconcentração administrativa e a implantação do Currículo Básico para as escolas públicas. No entanto, o que mais impactou a educação do estado foi a implementação do Ciclo Básico de Alfabetização e o fortalecimento e aperfeiçoamento de docentes (aspectos que serão aprofundados posteriormente).

Uma política de descentralização administrativa que ocorreu no governo de Álvaro Dias foi a criação dos Núcleos Regionais de Ensino (NRE). Com sede em Curitiba, capital do estado, a Secretaria de Estado da Educação (SEED) teve, por meio dos NREs, a sua ação administrativa descentralizada para diversas regiões do Estado do Paraná. Porém, no processo de municipalização, o papel principal de articulador coube diretamente à gestão superior da SEED em Curitiba.

O envolvimento dos núcleos na implementação e consolidação do processo de municipalização parece não ter seguido uma diretriz única como instrumento descentralizador da política de municipalização, uma vez que cada um tem agido de maneira diferenciada dos demais, seja atuando de maneira conjunta com os municípios de sua região, seja mantendo relacionamento apenas no que diz respeito às questões burocráticas de praxe (IPARDES, 1996, p. XXIII).

Com a municipalização, algumas prefeituras passaram a não aceitar a participação dos núcleos em assuntos relacionados ao ensino fundamental de 1ª a 4ª série, o que os restringiu a apenas realizarem trâmites burocráticos.

No início dos anos 1990, quem assumiu o governo do estado foi Roberto Requião de Mello Silva (1991-1994), eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Em sua gestão, Roberto Requião apresentou como prioridade a descentralização dos serviços públicos, como a saúde e educação, com a justificativa de possibilitar maior autonomia dos recursos financeiros aos municípios. Em seu governo,

entre outros programas, ocorreu a aceleração do processo de municipalização, a implantação do Regimento Escolar Único, do Conselho Escolar e a institucionalização do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola.

Para dar suporte a esse aceleração do processo de municipalização, no ano de 1991, foi criada uma comissão com o objetivo de desenvolver estudos referentes ao custo por aluno do estado e dos municípios, e assim mensurar os recursos destinados às séries iniciais do ensino fundamental. Após esses estudos, se deu início a proposta de descentralização administrativa, posteriormente conhecida como “Municipalização de Ensino Fundamental no Estado do Paraná” (FARIAS, 2005).

Conseqüentemente, com a descentralização administrativa, a Secretaria de Estado da Educação assumiu o compromisso de prestar assistência financeira, mediante o repasse de recursos. Com base nos valores que deveriam ser gastos nos três níveis de ensino, estipulados pela Constituição de 1988, a Secretaria determinou o valor custo/aluno. Durante a gestão de Requião, entre os anos de 1991 e 1994, o governo estadual dispendeu em média 33% dos recursos financeiros para programas relacionados à educação, ou seja, acima do mínimo de 25% estabelecido que pelo artigo 212 da Constituição Federal.

O Termo Cooperativo de Parceria Educacional representou o marco legal do processo de descentralização, estabelecendo, de modo geral, a transferência aos municípios de toda a administração das escolas de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Ao estado caberia a orientação pedagógica, a assistência técnico-administrativa e a assistência financeira.

O Termo Cooperativo de Parceria Educacional estabeleceu uma parceria entre os governos estadual e municipais visando ao desenvolvimento da educação infantil e ensino fundamental, atendendo ao art. 211 da Constituição Federal (regime de colaboração) e o art. 179 que aponta “O dever do Poder Público, dentro das atribuições que lhe forem conferidas [...]” com relação à educação (PARANÁ, 1989, p. 99), e o art. 186, que estabelece a cooperação entre os entes federados, assim, “os municípios atuarão, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, nos programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, em consonância com o sistema estadual de ensino” (PARANÁ, 1989, p. 103).

Deste modo, o termo apresenta os deveres e responsabilidades do estado e dos municípios. No que se refere ao estado, ele deve:

- a) Repassar ao MUNICÍPIO PARCEIRO, os professores estaduais efetivos ou estabilizados, que atuam no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I, aos quais permanecerão assegurados todos os seus direitos, vantagens e concessões, nos termos do Estatuto do Magistério, junto ao Estado do Paraná;
- b) Oferecer orientação técnico-pedagógica de forma permanente ao MUNICÍPIO PARCEIRO;
- c) Prestar assistência técnica ao MUNICÍPIO PARCEIRO; d) prestar assistência financeira ao MUNICÍPIO PARCEIRO;
- d) Adotar, para efeito de repasse de recursos financeiros ao MUNICÍPIO PARCEIRO, como referencial, o valor da bolsa do Salário Educação (SME);
- e) Definir e divulgar no início de cada trimestre civil, o percentual da cota do Salário Educação;
- f) Os prédios estaduais e equipamentos escolares, quando utilizados também pela SEED;
- g) Emitir parecer sobre os relatórios encaminhados à SEED, referentes ao desempenho qualitativo e quantitativo. (IPARDES, 1996)

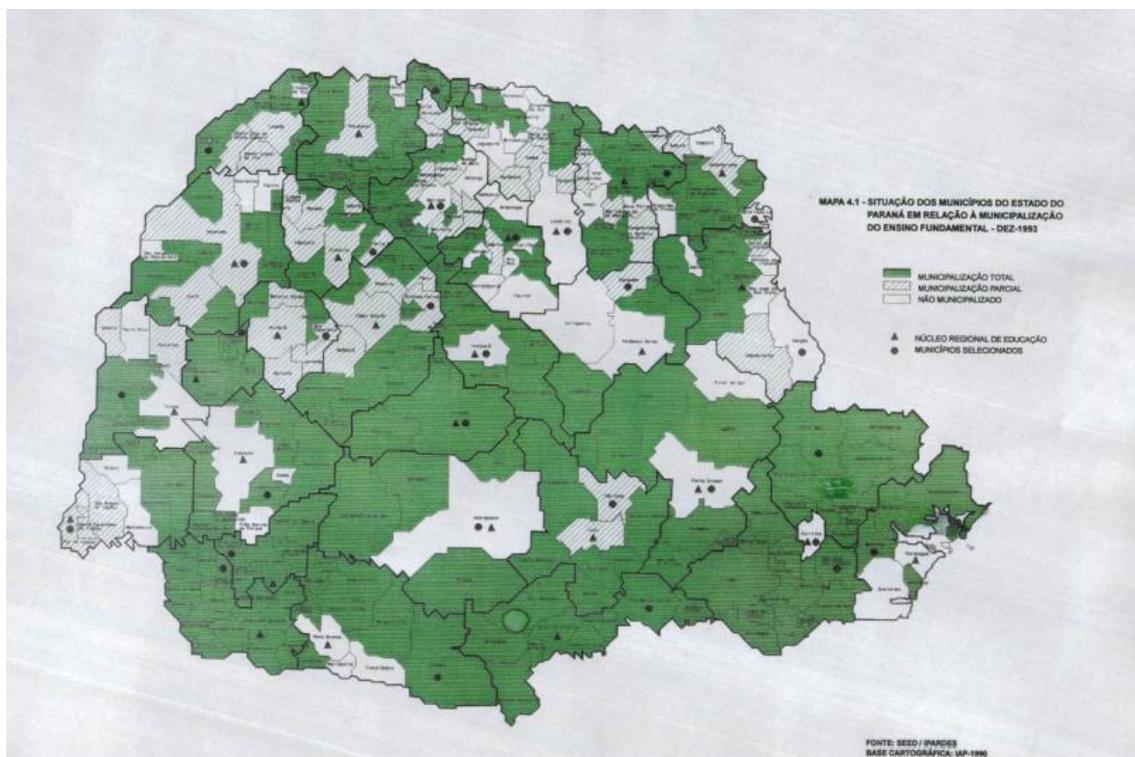
Por sua vez, os municípios devem:

- a) Aplicar, anualmente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de ensino;
- b) Apresentar anualmente à SEED a Certidão de comprovação da aplicação dos 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos e da Certidão Negativa de Débitos, ambas do Tribunal de Contas do Estado, condições para o repasse dos recursos financeiros;
- c) Informar trimestralmente à SEED, dados sobre a receita municipal e matrícula de alunos da rede municipal de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I e o quadro pessoal envolvido na parceria educacional;
- d) Aplicar os recursos financeiros da parceria educacional, exclusivamente, no desenvolvimento e manutenção do Ensino Fundamental, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I;
- e) Realizar anualmente em colaboração à SEED a Chamada Escolar para os alunos que ingressarão no Ensino Fundamental;
- f) Enviar semestralmente à SEED relatório de desempenho qualitativo e quantitativo do sistema escolar municipal;
- g) Adotar medidas legais para regularização da rede escolar municipalizada;
- h) Observar a aplicação das normas e dos conteúdos mínimos para o ensino (IPARDES, 1996).

A partir de 1992, os primeiros municípios aderiram ao termo, com isso, neste mesmo ano, dos 323 municípios existentes no Paraná, 271, ou seja, 81 %, aderiram à

municipalização do ensino fundamental. No ano seguinte, 1993, mais 58 municípios assinaram o termo de parceria educacional, totalizando 86% do total de 371 municípios.

Figura 2: Situação dos municípios do estado do Paraná em relação à municipalização do Ensino Fundamental – dezembro 1993



Fonte: IPARDES, 1996, p.26

Apesar do expressivo número de municípios que aderiram ao Termo, o processo não ocorreu em todo o estado, “haja visto a não-adesão de municípios importantes e capazes de atuar com autonomia nesse campo” (IPARDES, 1996, p. 02). O processo de municipalização não se constituiu precisamente como uma iniciativa dos municípios, mas sim do estado, e os primeiros a aderirem foram 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)

Municípios de grande porte, como foi o caso de Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta-Grossa e Cascavel, não aderiram ao Termo Cooperativo de Parceria Educacional em um primeiro momento. Contudo, a situação se alterou em 1995, quando Londrina e Maringá assinaram o Termo para assumirem, em 1996, parte da rede de ensino estadual.

A tabela, a seguir, apresenta uma amostragem de municípios que aderiram total, parcial ou não aderiram à municipalização. Por meio destes dados, podemos observar que, embora não houve unanimidade na assinatura do termo, os municípios de médio e pequeno porte tiveram maior adesão ao mesmo.

Quadro 3: Adesão ao Termo Cooperativo de Parceria Educacional segundo Porte Econômico-financeiro dos municípios – 1994.

Porte Econômico-financeiro	Município	Adesão do Termo Cooperativo de Parceria Educacional
Grande	Curitiba	Não adesão
	Londrina	Não adesão
	Maringá	Não adesão
	Foz do Iguaçu	Parcial
	Ponta Grossa	Não adesão
Médio	Apucarana	Total
	Bandeirantes	Total
	Ivaiporã	Não adesão
	Palmas	Total
	São José dos Pinhais	Total

	São Mateus do Sul	Total
	Umuarama	Parcial
Pequeno	Barbosa Ferraz	Parcial
	Boa Esperança	Parcial
	Carlópolis	Não adesão
	Catanduva	Total
	Carro Azul	Total
	Itaguapé	Total
	Morretes	Total
	Pitanga	Total
	Sapopema	Total
	Terra Boa	Parcial

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados de IPARDES, 1996.

Diferentes razões levaram algumas prefeituras a optar pela não-municipalização, tais razões vão para além da insegurança e incerteza com o processo. O principal motivo apresentado pelos municípios para a não-municipalização foi quanto à questão financeira contida no Termo Cooperativo de Parceria Educacional. O argumento dos municípios foi a disponibilidade de recursos financeiros condizentes com o aumento de responsabilidade considerando o número muito maior de alunos e de escolas, incompatível com sua capacidade de atendimento e sem o apoio financeiro suficiente do Estado. Assim, ao assumir as atribuições acarretadas pela municipalização sem a contrapartida necessária do governo estadual, o município se fragilizaria. “O que se observa, então, é a falta de reciprocidade entre os dois níveis de poder, o que resulta numa relação desigual em que o Estado é o mais forte” (IPARDES, 1996, p. 35).

No entanto, uma parcela considerável de municípios do estado paranaense aderiu à municipalização, gerando impactos relevantes ao sistema educacional. Os principais impactos estavam relacionados ao gerenciamento da rede escolar municipal, ao corpo funcional e docente, ao relacionamento com entidades educacionais e civis e a gestão financeira. No ano de 1990, por exemplo, o Estado era responsável por 48% das matrículas e o município 52%, passando este último para 65% em 1993, após a implementação da municipalização. Assim, os municípios se depararam com um crescimento bastante expressivo em um intervalo de apenas três anos.

O processo de municipalização foi implementado como medida necessária para melhorar a qualidade do ensino fundamental. Entende-se por qualidade do ensino a relação de ensino-aprendizagem medida pelos índices de evasão escolar e repetência, englobando também o funcionamento e os espaços físicos da escola, os materiais didáticos e a formação dos professores. Neste âmbito, visando a qualidade do ensino, a partir de 1993, entrou em vigor uma segunda versão do Termo Cooperativo de Parceria Educacional²⁶. Nele, a incorporação do Ciclo Básico de Alfabetização passou a integrar o acordo entre estado e municípios. Assim, ao município, além de assumir o ensino fundamental, a educação infantil, a educação especial e a educação de jovens e adultos, ao assinar o Termo, caberia também se comprometer a adotar o Ciclo Básico de Alfabetização, adequando-se à proposta pedagógica estabelecida pelo estado.

O sistema educacional passa, assim, por duas grandes mudanças, sendo estas a municipalização e a implementação do Ciclo Básico de Alfabetização, implicando na “adoção de novos fundamentos, desde os metodológicos e de procedimentos de gestão, até a reorganização do espaço escolar, da sala de aula, das relações professor/aluno, escola/comunidade, direção, supervisão e regência” (IPARDESS, 1996, p. 36). Falaremos mais sobre a relação do processo de municipalização e o Ciclo Básico de Alfabetização no próximo capítulo desta tese.

No âmbito dos problemas relacionados ao processo de municipalização e a assinatura do Termo, apesar do mesmo estipular claramente os papéis que deveriam assumir o estado e os municípios, o desagrado com o convênio entre ambos foi uma constante. No que se refere às medidas administrativas adotadas para a execução do processo de municipalização, estas se atrelaram a lei complementar nº 10.354/93, do estado do Paraná, que “autoriza, conforme especifica, a cessão dos municípios do estado do Paraná, de prédios ou parte de prédios estaduais para fins de utilização com unidades escolares” (PARANÁ, 1993a, p. 1).

De modo geral, de acordo com Santos (2003), o processo de municipalização na gestão de Roberto Requião apresentou uma estratégia para se reduzir os investimentos do estado com a educação e, assim, transferir esses encargos para os municípios, voltando especificamente para a distribuição e “economia” de recursos.

Contudo, o repasse de custo/aluno ano não vigorou, os municípios se manifestavam relatando a insuficiência dos recursos, além do atraso, que ocasionalmente

²⁶ Segunda versão do Termo Cooperativo de Parceria Educacional disponível no **anexo IV**.

ocorria. Com isso, o convênio acabava sendo uma forma de o estado descarregar no município o ônus das obrigações que deveriam ser respondidas por ambos.

No ano de 1995, o estado passou a ser governado por Jaime Lerner (1995-2002), que assumiu dois mandatos consecutivos pelo Partido Democrático Trabalhista. Durante esta gestão foram implementadas algumas políticas educacionais, entre elas o Projeto Qualidade do Ensino Básico do Paraná (1994), o Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (1998), o Programa Correção de Fluxo (1997 a 2002), a implantação da Universidade do Professor (1995) e a continuidade do processo de municipalização do ensino fundamental. Em particular, no “Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná” constou um item de muito interesse para o nosso estudo – a descentralização:

[...] a promoção de condições essenciais que garantam o suporte necessário para o aperfeiçoamento do modelo de gestão do sistema educacional no Estado, cujas principais características são a descentralização das ações educacionais e a parceria entre Estado e municípios, para o desenvolvimento do Ensino Fundamental. (SEED, 1994, p. 9).

No decorrer do governo de Lerner, o processo de municipalização se concretizou. Com o slogan “a excelência na educação”, o governo Lerner seguiu as orientações de qualidade na área educacional difundidas pelo BM, associadas a critérios de eficiência e produtividade e baseando-se nos modelos de mercado. Isso elevou o número de municípios que aderiram à municipalização – no final de 2002, chegou a 97%. Esses dados demonstram o tamanho da transferência de poderes e responsabilidades por parte do estado.

Tabela 3: Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Paraná – 1999 a 2002

Ano	Administração	Número de Estabelecimentos	Porcentagem de Estabelecimentos	Número de alunos 1ª a 4ª série	Porcentagem de alunos 1ª a 4ª série	Número de Municípios	Situação dos Municípios	Porcentagem dos Municípios
1999	Estadual	451	23%	129.070	14%	24	Não Municipalizados	6%
	Municipal	1.529	77%	769.074	86%	32	Parcialmente Municipalizados	8%
					898.144		343	Totalmente Municipalizados
2000	Estadual	322	16%	105.778	12%	18	Não Municipalizados	5%
	Municipal	1.658	84%	761.136	88%	28	Parcialmente Municipalizados	7%
					866.914		353	Totalmente Municipalizados
2001	Estadual	248	13%	70.708	8%	5	Não Municipalizados	1%
	Municipal	1.799	87%	768.523	92%	12	Parcialmente Municipalizados	3%
					839.231		382	Totalmente Municipalizados
2002	Estadual	181	9%	49.211	6%	3	Não Municipalizados	1%
	Municipal	1.799	91%	783.725	94%	7	Parcialmente Municipalizados	2%
					832.936		389	Totalmente Municipalizados

Fonte: PARANÁ, 2002.

Roberto Requião, em 2003, assumiu novamente o governo de Estado. Eleito por dois mandatos consecutivos, Requião permaneceu no cargo até 2010. Neste período, o contexto político nacional se modificou devido à Presidência da República ter sido assumida por Luiz Inácio Lula da Silva por dois mandatos – 2003 a 2011. O novo rumo que a educação tomava divergia, em certa medida, do modelo neoliberal. Seguindo as diretrizes nacionais, as propostas do estado contemplavam a política de formação de professores com o Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE); a construção coletiva das Diretrizes Curriculares do estado do Paraná – em seu governo foi elaborado o Plano Estadual de Educação (PDE-PR) com a participação coletiva; a criação do Portal Educacional; e a ampliação da base informacional da escola.

Sintetizando, no Paraná, a história do processo de municipalização do ensino fundamental teve início ainda nos anos 1980 e se intensificou no decorrer dos anos 1990, por meio da assinatura de Termos Cooperativo de Parceria Educacional, tendo praticamente se consolidado nos anos 2000.

3.3 A municipalização do ensino no município de Londrina/PR

Neste item, após termos apresentado o histórico do processo de municipalização do ensino em caráter nacional e estadual, optamos por refletir acerca do processo de formação e evolução da cidade de Londrina, focando nos contextos que permearam a municipalização do ensino. No próximo capítulo, iremos compreender e analisar, a partir da relação dos documentos com as entrevistas, o que de fato estava ocorrendo no âmbito da SME durante o processo de municipalização, desvelando quais foram os elementos que caracterizaram este processo.

Londrina foi fundada em 1929, pela Companhia de Terras do Norte do Paraná, com a expansão dos seus empreendimentos. Contudo, somente em 10 de dezembro de 1934 foi elevada à categoria de município. Neste período, o Brasil sofria influência negativa do contexto mundial – quebra da bolsa de Nova York, revoluções, crise no campo e modificações profundas no modo de pensar a economia, saúde e educação. Consequentemente, aumentava a necessidade de estabelecer uma identidade unitária no país e, para isso, seria imprescindível erradicar o analfabetismo e fazer reformas políticas e sociais. O governo Vargas, então, dedicou-se a realizar políticas trabalhistas e educacionais voltadas à homogeneização do currículo escolar,

com o intuito de fortalecer a identidade nacional e formar uma força de trabalho qualificada sob o controle do Estado.

Nesse contexto, atraídos pela perspectiva de uma terra nova e promissora, que vislumbrava o progresso e a esperança de uma vida melhor, diferentes famílias migraram para Londrina e toda a região norte do estado do Paraná.

A história do município se inicia vinculada à Companhia de Terras do Norte do Paraná, que tinha como intuito realizar um empreendimento imobiliário de grande extensão e comercializar as terras férteis da região. Enquanto empresa privada, a Companhia contribuiu para a instalação de uma “civilização inspirada nos moldes europeus caracterizada pela valorização do trabalho, da posse da terra e do progresso, exaltando o homem pioneiro, desbravador, recém-chegado entendido como o promotor da modernidade” (AGUIAR, 2019, p. 127)

A partir deste movimento, a necessidade de infraestrutura para a demanda das novas comunidades foram surgindo e, com elas, foram criadas as primeiras unidades escolares da região, financiadas por iniciativa particular e pela comunidade estrangeira, tinham por objetivo atender às demandas dos grupos de imigrantes que aqui se instalavam.

As primeiras instituições foram a alemã, de Heimtal em 1931, a Escola Palhano fundada por Heber Palhano na sede de sua propriedade e a Escola Japonesa em 1933, em uma sala do Clube. Aos poucos, outras escolas foram surgindo, como a Escola Mãe de Deus, em 1936, por iniciativa das irmãs de Maria do Apostolado Católico de Schoenstat, e a primeira instituição pública em 1934, a Escola da Professora Mercedes Martins Madureira, construída dentro do perímetro urbano e atendia um número restrito de alunos. Em suma, as primeiras instituições²⁷ de ensino surgiram por iniciativa das famílias que habitavam tanto o núcleo rural quanto urbano do município.

As primeiras escolas, (...), na região de Londrina, foram criadas por imigrantes estrangeiros, especialmente europeus e japoneses que, na condição de adventícios compunham "colônias" rurais homogêneas ou mistas. Tão logo as terras estivessem cercadas, fundavam escolas e igrejas, verdadeiras mediações que anunciavam o advento da civilização numa região cujos habitantes-

²⁷ Segundo Londrina (2016), a primeira iniciativa de abrir uma escola partiu das famílias alemãs que se concentravam no núcleo rural de Heimtal. A escola passou a funcionar em 1931 e o espaço das salas de aula também era usado para celebrações religiosas, reuniões e festejos da comunidade. Surgiram várias escolas isoladas nas sedes das fazendas em comunidades de migrantes e imigrantes.

caboclos e uns poucos negros-além de rarefeitos, possuíam outros modos de vida (...). (CAPELO, 2001, p.190).

Durante este período, o método de ensino utilizado era o sintético, também chamado de tradicional. Estruturado na teoria do behaviorismo, vincula a correspondência entre o som e a grafia, de modo que o aprendizado promova o ensino de letra por letra, depois das sílabas e palavras, até que avancem para as frases e posteriormente textos, geralmente associadas a imagens e muitas vezes descontextualizadas. Neste método, os recursos didáticos usados eram as cartilhas, que orientavam os professores e alunos no decorrer da aprendizagem. Além disso, estas primeiras instituições eram compostas por salas multisseriadas, ou seja, com alunos de diferentes idades atendidos por um mesmo professor, que ministrava os diversos conteúdos. De acordo com Capelo:

A multisseriação foi a solução encontrada para atender as demandas por educação na zona rural. Da ótica do poder público, uma solução de baixo custo. Para os professores que se submetem ao cotidiano de trabalho no qual desempenham todo tipo de tarefa, as dificuldades e responsabilidades são redobradas. Atender, a um só tempo, alunos de séries diferentes exige criatividade, segurança e um conhecimento da realidade do aluno que, muitas vezes, são aspectos ignorados na formação de professores. (CAPELLO, 1996, p.53).

No período da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ocorreram mudanças no cenário educacional e, conseqüentemente, no contexto londrinense. O período levou a Inglaterra a rever seus recursos financeiros aplicados no exterior. Diante disso, a Companhia de Terras do Norte do Paraná foi vendida, em 1944, para os brasileiros Gastão Vidigal e Gastão de Mesquita Filho, e, em 1951, passou a se chamar Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. Apesar da mudança, a companhia deu continuidade à mesma política adotada pelos ingleses.

No âmbito educacional, de 1940 a 1950, decorrente do movimento de nacionalização do ensino da era Governo Vargas (1930-1945), houve o fechamento das escolas étnicas no modelo europeu e japonês, sendo substituídas por escolas providas pelo poder público, que passou a realizar políticas de normatização das atividades escolares, o que levou estas instituições a começarem a igualar os seus currículos.

Todas as escolas rurais passaram por uma espécie de homogeneização refletida na obrigatoriedade do ensino em língua pátria e nos conteúdos programáticos. Não se tratava de nacionalizar o estrangeiro, mas também, de assimilar o de modo periférico os grupos sociais inclusivos (índios, negros e

caboclos) que resistiam ao modelo de sociedade e de produção da vida”. (CAPELO, 2001, p. 192).

No final dos anos de 1940, ocorreu a institucionalização do DEPAS (Departamento de Educação Pública e Assistência Social), o que faz com que a normatização se ganhe ainda mais espaço. O DEPAS foi criado com o objetivo de “planejar, organizar, dirigir e controlar os serviços necessários no meio rural” (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 1956-1959, sem paginação, apud FARIA, 2010), passando, assim, a instituir tanto as normativas das escolas quanto o gerenciamento do trabalho docente e dos conteúdos a serem trabalhados.

[...] o poder público municipal não podia mais omitir-se diante do crescimento progressivo das demandas por educação no meio rural. O fechamento de escolas estrangeiras e a ampliação de políticas de nacionalização impuseram a necessária presença estatal na regulamentação do sistema educacional. O projeto de sociedade centralizado na visão de mundo urbano-moderno-industrial exigia que a escola, enquanto mediação constituísse subjetividades adaptadas às novas relações sociais de produção e ao novo modo de vida. (CAPELO, 2000, p.59).

A década de 1950 ficou conhecida pela grande expansão econômica, populacional e físico-territorial do município – e, também, do país como um todo. “Neste período é expressiva a segregação urbana, uma vez que grande parcela da população reside na periferia. Já era perceptível, dentro da cidade, a configuração de áreas mais nobres e outras populares. A linha férrea demarcava os limites entre o pobre e o rico.” (AGUIAR, 2019, p. 135)

Nos anos seguintes, houve o aumento da produção cafeeira, e conseqüentemente, da população local, uma vez que a cidade de Londrina estava atrelada ao planejamento urbano idealizado pela Companhia de Terras Norte do Paraná. A chegada de famílias à procura de melhores condições de vida influenciou na construção e estruturação do sistema escolar londrinense, incentivando a ampliação da rede municipal de ensino. Com a expansão cafeeira, ocorreu o crescimento do número de unidades escolares com o propósito de atender às novas demandas da população.

A fim de atender às necessidades desta estrutura social, foram criadas as escolas isoladas. Instaladas nas propriedades rurais, as escolas isoladas representaram importantes elos de cultura e identidade entre vários grupos de trabalhadores, que, por meio delas, viam a possibilidade de articularem os conhecimentos do campo e urbano.

A educação rural, promovida por estas escolas, caracterizava-se por particularidades que tinham por objetivo minimizar os índices de evasão e reprovação escolar, além de contribuir para a permanência do homem no campo, impedindo o inchaço populacional do núcleo urbano.

A título de exemplo, uma dessas particularidades era o calendário escolar, que se pautava nos períodos de plantio e colheita, além de uma formação docente que deveria contemplar aspectos das vivências do campo, uma vez que as crianças representavam parte da mão de obra na economia familiar.

A década de 1960 foi marcada por transformações econômicas e sociais no país, principalmente após o Golpe Militar. Durante a vigência da ditadura militar, a educação passou a funcionar como instrumento de controle do referido regime político, sendo por meio dela que o governo disseminava suas ideias em prol da manutenção e permanência do *status quo* político. Neste período, também foi elaborado um importante documento de regulamentação da educação no país: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB).

No município de Londrina ocorreu uma discordância entre os governos municipal e federal referente ao rumo da educação, o que gerou inúmeros protestos na Câmara dos Vereadores.

Nesta década, também devido ao crescimento acelerado da população, Londrina passou por uma crise educacional, principalmente relacionada à falta de professoras e de escolas. Para tentar solucionar os problemas recorrentes, a prefeitura tomou como medida a criação de algumas secretarias, entre elas a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, pela Lei Municipal no 1.578 de 11/11/1969, gerando ainda dois departamentos, o Departamento de Educação e o Departamento de Cultura. A recém-criada Secretaria impulsionou o crescimento da instalação de novas escolas municipais, que chegaram a contabilizar 137 no ano de 1970. O período também foi marcado por uma predominância de escolas isoladas, localizadas na área rural da cidade, em que o funcionamento exigia apenas um professor.

[...] o trabalho do professor inicia-se, muitas vezes, pelo desafio de superar a distância da escola, e ao chegar sabe-se que, além de ensinar, é preciso zelar pela conservação e limpeza da mesma, contando com a colaboração de alunos e, raras vezes, de merendeiras onde elas existem. Usualmente a própria professora é também a merendeira e a secretária da escola. (CAPELO, 1996, p. 55).

A partir dos anos de 1970, devido às fortes geadas ocorridas em 1967, 1969, 1972 e 1975, a cidade de Londrina assumiu novas características. O foco da economia passou a ser não mais o café, mas a consolidação como polo industrial, comercial e de serviços de toda a região. Nesta nova configuração, o aumento da população principalmente na área urbana impõe à cidade a necessidade do aumento de escola públicas, conforme é possível observar no quadro abaixo.

Quadro 4: Escolas Municipais criadas até 1980

Escola Municipal	Ano de inauguração
E. M. Padre Anchieta	1931
E. M. Rural Machado de Assis	1932
E. M. Santos Dumont	1945
E. M. Rural Jadir Dutra de Souza	
E. M. Osvaldo Cruz	1948
E. M. Anita Garibaldi	1949
E. M. Bartolomeu de Gusmão	1954
E. M. Rural Luiz Marques Castelo	1955
E. M. Maestro Andrea Nuzzi	1966
E. M. América Sabino Coimbra	1968
E. M. José Garcia Villar	
E.M. Norman Prochet	
E. M. Leonor Maestri de Held	1970
E. M. Mábio Gonçalves Palhano	
E. M. Maria Carmelita Vilela Magalhães	
E. M. Melvin Jones	
E. M. Reverendo Odilon Gonçalves Nocetti	
E. M. Carlos Kraemer	1971
E. M. Corveta Camaquã	
E. M. Haydee Colli Monteiro	
E. M. Professor Carlos Zewe Coimbra	1972
E. M. Dalva Fahl Boaventura	
E. M. Professor Leônidas Sobrino Porto	
E. M. David Dequech	1973
E. M. Hikoma Udihara	1975
E. M. Rural Professor Bento Munhoz da Rocha Netto	1976
E. M. Carlos da Costa Branco	1977
E. M. Suely Ideriha	1978

E. M. João XXIII	1979
E. M. Aristeu dos Santos Ribas	1980
E. M. Eugênio Brugin	
E. M. Senador Gaspar Velloso	
E. M. Professor Juliano Stinghen	
E. M. Moacyr Camargo Martins	
E. M. Nair Auzi Cordeiro	
E. M. Nara Manella	
E. M. Neman Sahyun	
E. M. Nina Gardemann	
E. M. Professora Ruth Lemos	
E. M. Salim Aboriham	

Fonte: elaborada pela autora. (2022)

Como vimos, principalmente com as lutas operárias e estudantis do final dos anos 1970, a década de 1980 inicia-se sob a pressão dos movimentos pela democratização, fortalecido com a ascensão dos movimentos sociais e a ampla mobilização de outros segmentos da sociedade civil.

No mesmo período, Londrina promovia mudanças que visavam melhorar os índices de aprovação, reprovação e evasão escolar e, no final da década, implantou o CBA (Ciclo Básico de Alfabetização). Seguindo as orientações federais estaduais, o Ciclo Básico foi instituído por meio do Decreto nº 2545/88 de 14/3/88, Resolução nº 744/88 de 22/3/88. A proposta foi divulgada, inicialmente, em Londrina, Maringá, Cascavel e Irati.

A concepção do Currículo Básico do Estado do Paraná, como o de São Paulo, traz como preocupação principal o tempo que a criança necessita para alfabetizar-se. Ao enfatizar que não se devem estabelecer datas rígidas ou um determinado tempo para que ela domine o processo de alfabetização, reforça o que propõe a teoria construtivista de que a construção do conhecimento é individual, não obedecendo ao mesmo ritmo em cada criança. Demonstrando esta preocupação e procurando respeitar o nível de desenvolvimento no qual a criança se encontra, o currículo ampliou para dois anos o tempo dedicado à alfabetização. O ciclo básico de alfabetização permite o progresso sistemático do aluno no domínio do conhecimento, eliminando a reprovação na 1ª série, o qual resultaria num retorno ao ponto zero, desrespeitando os ganhos de aprendizagem que a criança alcançou. (PARANÁ, 1992, p.13)

A proposta do CBA, visava assegurar aos alunos o tempo necessário para as etapas da alfabetização, seguindo suas peculiaridades de ritmo de aprendizagem e suas características socioculturais, instaurou a promoção automática dos alunos da 1ª para a 2ª série. Tanto em Londrina quanto em todo o estado do Paraná,

A proposta sobre o Ciclo Básico de Alfabetização do Estado do Paraná está inserida no Currículo Básico, que embora este se autodenomine de sócio-histórico, incorpora, porém, a influência de duas grandes teorias: o sócio-interacionismo, de Vygotsky e seus colaboradores, e o construtivismo piagetiano. (ROSSETTO E PAVANELLO, 2002)

No caso londrinense, a implementação do CBA sofreu influência das ideias construtivistas, com base teórica nos conceitos de Emília Ferreiro²⁸, vinculado à ideia de que a criança se faz protagonista no processo de ensino-aprendizagem e que, com a intervenção pedagógica do professor, pode construir seus conhecimentos de acordo com seu desenvolvimento cognitivo.

No final dos anos de 1980 e início dos nos de 1990, como vimos anteriormente, o processo de municipalização do ensino ganhou força em todo o Brasil. No ano de 1992, os municípios do estado começaram a assinar o Termo Cooperativo de Parceria Educacional, durante poucos anos, uma grande parte das séries iniciais do ensino fundamental das cidades paranaenses se tornam municipalizadas. Contudo, como vimos acima, assim como outras cidades de médio e grande porte no Paraná – por exemplo, Curitiba, Ponta Grossa, Maringá, Cascavel e Foz do Iguaçu – Londrina não aderiu, de início, ao processo de municipalização do ensino fundamental.

No Paraná, em 1993, 389 municípios já haviam se municipalizado, ou seja 97% de toda a rede de 1ª a 4ª série. Londrina se enquadrava entre os 3% de municípios que ainda resistiam; ou seja, o “município enquadra-se no que podemos chamar de ‘Resistência à Municipalização’, tendo ainda 36 escolas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental pertencentes à rede estadual” (LIMA, 2003, p. 147).

A cidade resistiu ao processo de municipalização desde 1989, uma vez que, nas intenções da SEED/Paraná, toda a rede estadual já estaria municipalizada antes mesmo da nova

²⁸ Emília Ferreiro, psicóloga argentina, foi orientada e colaboradora do cognitivista Jean Piaget. (1886-1980). Pós-piagetiano, centrou seus estudos nas questões da construção do conhecimento sobre a língua escrita. Ferreiro afirmou em cursos e entrevistas que trabalho não é um método, mas a descoberta e a descrição da psicogênese da língua. A pesquisadora denominou suas conclusões sobre o processo pelo qual as crianças aprendem a ler e escrever de Construtivismo. (Londrina, 2006)

Lei de Diretrizes e Bases de 1996. Os grupos que estiveram à frente da resistência, em Londrina, foram tanto do âmbito estadual quanto municipal: o Sindicato dos professores Estaduais e Municipais, o Fórum de Defesa da Escola Pública, o Sindicato dos Servidores Municipais – Sindserv e o Conselho Municipal de Educação de Londrina e, principalmente, a Secretaria Municipal de Educação, órgão de maior poder nesse processo de resistência.

Quanto às justificativas relatadas pelo município para a resistências, as maiores estavam relacionadas às normatizações do financiamento do ensino e às atribuições das instâncias governamentais. Segundo a Secretaria Municipal de Educação (SME), a municipalização proposta pelo governo do Paraná em 1995 acarretaria para a prefeitura de Londrina o compromisso automático da manutenção ou construção de prédios, a contratação de professores e a responsabilidade com todos os demais recursos humanos e financeiros para com as escolas municipalizadas. A Secretaria também expõe que no ato da municipalização um grande problema é o reduzido número de professores concursados fornecidos pelo Estado às escolas, a não-transferência de toda a estrutura física das escolas estaduais ao município e a ausência de um planejamento integrado entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) e a Secretaria da Educação e do Esporte (SEED). De acordo com um documento da época da APP – Sindicato dos trabalhadores em educação pública do Paraná, a municipalização do ensino seria uma proposta muito problemática para a educação, pelo fato que “não aumenta os recursos transferidos para a educação básica, e ainda, a política de financiamento exclui de seu orçamento a educação infantil, a educação especial e a educação de jovens e adultos” (LIMA, 2003, p. 157). Diante destas justificativas, a Municipalização do ensino em Londrina, representaria, para a resistência, apenas transferência de responsabilidades e serviços, não de autonomia, poder e aumento do montante de recursos a serem aplicados no ensino.

O município de Londrina, assim, criou o documento "Proposta Preliminar para Municipalização do Ensino de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental - Rede Física" (LONDRINA, 1998), também conhecido como contraproposta da Municipalização. O documento, apresentado pela SME para a SEED/Paraná em 1998, se constituiu de um estudo sobre as necessidades de adequações que deveriam ser realizadas nas orientações presentes no Termo Cooperativo de Parceria Educacional, como, por exemplo, a ampliação e a construção de escolas municipais e a eliminação de dualidades administrativas. Propunha, portanto, que o processo de municipalização em Londrina fosse realizado de forma diferente ao proposto pelo governo do estado do Paraná. Ele foi, então, uma proposta ao governo estadual, aceitando a municipalização, que parecia irreversível, em "fases harmônicas", a fim de não causar rupturas econômicas e pedagógicas no município.

O documento propõe três fases ao processo de municipalização, sendo a primeira fase, no ano letivo de 1996, a municipalização das escolas estaduais João XVIII, Eurides Cunha e Arthur Thomas; a segunda fase, no ano letivo de 1999, daria continuidade ao processo, com o município assumindo o ensino de 1ª a 4ª série do distrito São Luiz; a terceira fase, segundo a SME, seria a continuação do processo dependendo das negociações entre estado e município, principalmente em relação aos recursos físicos, humanos e financeiros.

No entanto, apesar de todo este cenário de resistência, explícito não somente nos documentos, mas também nas falas dos sujeitos envolvidos, a municipalização ocorreu nas chamadas entrelinhas.

A municipalização não-formalizada, descrita anteriormente, que vinha ocorrendo gradativamente na cidade, ficou conhecida como “municipalização branca”, termo utilizado pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Londrina – Sindserv.

No ano de 1995, se estabeleceu a municipalização formal do ensino fundamental no município de Londrina, a partir da assinatura do Termo Cooperativo de Parceria Educacional n. 175/ 95, firmado entre a Secretaria de Estado da Educação e a Prefeitura do município.

De acordo com o Termo de Parceria Educacional n. 175/95, firmado entre a Secretaria de Estado da Educação do Paraná e a Secretaria Municipal de Educação de Londrina, o município de Londrina, agora como "Município-Parceiro", passa a se comprometer, de "forma irreversível", prioritariamente, com as quatro séries iniciais, com toda a educação especial e com o supletivo fase 1 (LONDRINA, 1995, p.3).

De acordo com a proposta realizada pelo governo paranaense, passaria à responsabilidade da prefeitura todos os encargos relacionados ao Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos. Assim, o município teria o compromisso de manutenção ou construção de prédios, a contratação de professores e a responsabilidade com todos os demais recursos humanos e financeiros para com as escolas municipalizadas.

Mesmo após a assinatura do Termo e iniciada a municipalização formal de Londrina, a Secretária Municipal foi assumindo gradativamente os alunos do ensino fundamental de 1ª. a 4ª. série das escolas estaduais e a educação especial. Durante os primeiros anos, resistiu ao processo, uma vez que municipalizou apenas cinco escolas de 1995 até 2002. Este fato evidencia que, mesmo sendo pressionado pelo governo do estado do Paraná, o município aderiu à municipalização de forma gradativa, como forma de harmonizar as pressões políticas que

vinham sendo exercidas pela SEED/PR sobre a SME/Londrina e as condições objetivas existentes no município.

Com a criação de novas escolas municipais na década de 1990, o número destas chegou a 14 estabelecimentos. A criação destas novas escolas demonstra que, embora resistindo à assinatura do termo de municipalização e depois iniciando a municipalização de forma gradativa, se fez necessária a incorporação de muitas matrículas pela rede municipal. Podemos observar quais foram estas escolas no quadro a seguir:

Quadro 5: Escolas Municipais criadas nos anos de 1990

Escola Municipal	Ano de Inauguração
E. M. Professora Maria Irene Vicentini Theodoro	1990
E. M. Professora Áurea Alvim Toffoli	1992
E. M. Professora Mari Carrera Bueno	
E. M. San Izidro	1995
E. M. Arthur Tomas	1996
E. M. Eurides Cunha	
E. M. Irene Aparecida da Silva	
E. M. Sônia Parreira Debei	
E. M. Zumbi dos Palmares	
E. M. Professor Odésio Franciscan	
E. M. Professor José Gasparini	1997
E. M. Maria Cândida Peixoto Salles	1999
E. M. Maria Shirley Barnabé Lyra	
E.M. Rural Francisco Aquino Toledo	

Fonte: elaborada pela autora. (2022)

Por meio deste histórico, é possível notar que o processo de municipalização ocorrido em Londrina foi diferente dos demais municípios paranaenses. O Termo Cooperativo de Parceria Educacional, a partir de 1991, encarregava os municípios parceiros de todas as responsabilidades relacionadas ao Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, a Educação Infantil, a Educação Especial e a Educação de Jovens e Adultos. Assim, após a assinatura do termo ficaria a cargo de Estado apenas o repasse de recursos financeiros. Em Londrina, este processo ocorreu

lentamente, embora o município tenha absorvido um número bastante elevado de matrículas, não se verificou uma adequada mudança na sua estrutura de ensino.

Ao final dos anos de 1990, de acordo com a Proposta Curricular do Município de Londrina, ocorreu um movimento de novas alterações na organização escolar, buscando adequar-se aos novos PCNs difundidos pelo MEC. Em 23 de dezembro de 2002, foi aprovada a Lei Municipal 9.012/2002, que criou o Sistema Municipal de Ensino. Com a criação do Sistema Municipal de Ensino, Londrina passou a ter autonomia para desenvolver a educação escolar segundo princípios e regras discutidos por meio de seus representantes no Conselho Municipal de Educação, respeitando-se as normas vigentes nacionais, porém podendo atender às especificidades da educação municipal e definir com autonomia as diretrizes pedagógicas. Este modelo prevalece até os dias de hoje.

4. A IMPLANTAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR : RESISTÊNCIAS, MUDANÇAS E DESAFIOS LOCAIS

Nesse capítulo, analisamos o processo de municipalização de acordo com os documentos e as entrevistas realizadas²⁹, buscando discorrer sobre os seus efeitos na organização da gestão da educação no município de Londrina. Para isso, a análise foi realizada a partir de algumas ideias centrais: resistência de Londrina à municipalização; o processo de municipalização do município, como ocorreu de fato no âmbito da Secretária de Educação; recursos financeiros; formação de professores; Ciclo Básico de Alfabetização; Mudanças na organização e diretrizes pedagógicas municipais.

Se faz necessário destacar que não há como fazer uma análise da municipalização em Londrina desvinculada da análise das políticas públicas brasileiras e paranaenses, que, por sua vez, sofrem fortes pressões econômicas e ideológicas das agências internacionais de fiscalização e financiamento.

4.1 Resistência ao processo de municipalização: a tática presente nas ações.

A municipalização do ensino de Londrina foi realizada na forma combinada entre descentralização e desconcentração, devido, a autoridade central, neste caso a administração estadual, descentralizou, mantendo sua autoridade e competências normativas e de controle perante o município. Deste modo, considerando que a descentralização foi um processo dinâmico, que envolveu a transferência de poder e, portanto, gerou conflitos e disputas – principalmente, de políticas administrativas do governo estadual para os municípios –, buscamos compreender aqui quais foram as peculiaridades desse processo de municipalização do ensino no caso de Londrina.

De acordo com Fonseca (1990), antes que algo seja feito no sentido da municipalização, é preciso uma tríplice reforma política, administrativa e tributária. Só assim podemos pensar positivamente nesse processo, já que sem essas condições objetivas postas teríamos apenas uma

²⁹ Os entrevistados assinaram o Termo de consentimento livre e esclarecido, permitindo a divulgação de seus nomes junto aos depoimentos prestados durante a entrevista. Deste modo, optamos por identificar os sujeitos na análise e na tese, com o intuito de diferenciar os ex-secretários, de acordo com seus períodos de atuação, e a equipe da Secretaria Municipal de Educação.

desconcentração de serviços públicos sobrecarregando os municípios, sem haver uma transformação significativa no padrão de gestão que possibilitasse a reestruturação dos serviços ofertados à população.

Diante disso, nos questionamos: como ocorreu, sob a ótica da Secretaria Municipal de Educação, o processo de municipalização do ensino em Londrina, posto que ele foi um dos últimos municípios do Paraná a assinar o Termo Cooperativo de Parceria Educacional?

O município enquadra-se no que podemos chamar de "Resistência à Municipalização". A fim de entender esse processo, se faz necessário analisar o que o antecedeu, ou seja, quais foram os mecanismos de resistência utilizados antes que a municipalização se efetuassem.

Londrina veio resistindo à municipalização do ensino desde 1989. De acordo com o histórico realizado pela própria Secretaria de Educação e apresentado nas Diretrizes de Ensino Municipais (2016), em grande parte, a resistência dos grupos de pressão, contrários à municipalização em Londrina ou à sua forma de implementação, se deu no âmbito estadual (APP-Sindicato e Fórum em Defesa da Escola Pública) e no âmbito municipal (SINDSERV e Conselho Municipal de Educação de Londrina). Além desses grupos, a Secretaria Municipal de Educação foi o órgão de maior poder nesse processo de resistência, apesar da chamada "Municipalização Branca" vir ocorrendo gradativamente no município, com a passagem de responsabilidade das escolas de 1ª a 4ª série a partir de 1995.

De acordo com o secretário municipal de educação da época, que ficou no cargo de 1993 a 1996, Luiz Carlos Bruschi, houve dois grandes entraves para que ocorresse a resistência a municipalização; entraves que iriam gerar outras questões, principalmente no campo da gestão local. O primeiro deles seria o comprometimento da qualidade do ensino pelas condições das escolas. De acordo com o ex-secretário, algumas escolas estaduais estavam em situação precária e a Rede Municipal também se encontrava com dificuldades, o que não permitia que se absorvesse sem problemas a demanda resultante da municipalização. Durante a entrevista, o secretário mencionou: *“Se nós assumíssemos as escolas complicadas de qualidade do estado não teríamos recurso para fazer um investimento imediato”*.

A condição das escolas também foi mencionada nas entrevistas com as professoras que estavam nos cargos de diretoras pedagógica e administrativa da SME. Elas relataram que, pela participação da comunidade na vida escolar, Londrina tinha uma relativa boa qualidade de ensino municipal. Nas palavras de Fátima Erkmann, diretora pedagógica: *“Então isso, e isso foi um dos maiores itens para a municipalização. Que as crianças eram do município. Que isso ia ser absorvido, que essa clientela tinha muito mais vantagens em ser atendida pelo município.”*

Na questão da qualidade do ensino, o estado mantinha algumas escolas que estavam com níveis bons de aprendizagem e, de acordo com o secretário municipal Bruschi, estas não se pretendia municipalizar de imediato. A proposta era realizar a municipalização em uma ordem que fosse conveniente ao estado, ou seja, primeiro as escolas que estavam em condições precárias: *“Queriam fazer uma ordem de municipalização, das escolas piores para as melhores”*.

O segundo entrave que levou à resistência de Londrina foi a questão predial. Algumas escolas do estado ficavam instaladas em prédios locados e, com a municipalização, o município teria que arcar com o valor destes aluguéis.

Uma diretora administrativa da época, Carmem Lucia, menciona que a questão predial era algo muito delicado, pois o município tinha uma política de não pagar aluguel, não entrando esse gasto em sua proposta orçamentária. Segundo ela: *“Então, se a gente pudesse locar, estava resolvido muito antes esse problema, mas a gente não podia, era muito caro. Era uma política da Secretaria. O recurso da educação deveria ser aplicado no ensino, na questão do ensino e não na questão predial”*.

Diante destes dois entraves principais, demais questões foram surgindo para que a resistência ganhasse força, principalmente no âmbito da Secretaria Municipal de Educação com apoio do secretário da época. *“Aí eu comecei em dar força a resistência como secretário. Poder de administrar a relação política”*. (Luiz Carlos Bruschi, Secretário de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

As questões mais relevantes que deram sequência a este processo foram a dualidade administrativa, a gestão financeira e transferência de patrimônios, a merenda escolar e a transferência de verba para a educação.

A dualidade administrativa – ou seja, quando as duas gestões, municipal e estadual, eram mantidas juntas em uma mesma escola – trouxe problemas, principalmente de recursos, já que cada organismo tinha à sua maneira de administrar. De acordo com os entrevistados, os sistemas de recursos do estado eram muito burocráticos e o município acabava por assumir as demandas mais urgentes, por exemplo, se na escola precisasse trocar algo físico que havia quebrado, o município que comprava, pois, solicitar ao estado exigia um grande esforço e demorava meses para a demanda ser atendida.

A gestão financeira e transferência de patrimônios também impactaram o processo de municipalização. Naquele momento, as escolas que eram do estado do Paraná passariam para o município de Londrina, e haveria a transferência patrimonial, porém, nem tudo poderia ser transferido, além do fato de a maioria das escolas necessitarem de reforma estrutural e

manutenção. Os salários também eram diferentes, os professores municipais ganhavam mais e a SME não podia absorver toda essa mão de obra vinda do estado. Na prática, havia um grande conflito de interesses, além da burocracia.

A merenda escolar sempre foi algo de grande importância para as redes de ensino, e com o processo de municipalização não poderia ser diferente. No caso de Londrina, a merenda do município era bem díspar do estado. De acordo com o secretário, a SME tinha uma equipe de merendeiras treinadas com cursos para aproveitamento de material. Além disso, o município complementava a verba destinada à merenda, acrescentando principalmente proteínas. A equipe pedagógica citou a questão da merenda, convergindo com a fala do secretário: *“Tinha a questão da merenda escolar que estava sem estoque, o lugar era inadequado, o depósito era inadequado”*. (Magda Tuman, diretora pedagógica e Secretária de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022). Assumir as escolas do estado significava assumir também a merenda escolar, e a questão era: qual seria a verba destinada para este fim?

Apesar do município apresentar um bom investimento em educação, a questão das verbas ainda era algo muito delicado e nebuloso. Durante estes primeiros passos de municipalização, as verbas não estavam bem definidas. Apesar da prefeitura investir um valor maior do que os estabelecidos pelos preceitos constitucionais, afirmava que assumir todos os gastos derivados da municipalização acarretaria problemas financeiros ao município.

Observa-se que os problemas que levaram à resistência por parte do município foram de ordem estrutural e não política. Conseqüentemente, por esse fato, e com a municipalização ocorrendo nas demais localidades do Paraná, o que se observou foi um processo de transferências e adaptações pré-assinatura do Termo de Cooperação.

Nas ações práticas, o que as diretoras, pedagógica e administrativa, mencionaram nas entrevistas foi que nos anos de 1989, 1990 e 1992, a Secretaria Municipal de Educação realizou um mapeamento e classificação do sistema de ensino do município de Londrina, identificando as escolas de cada região.

A gente chamava os diretores da rede municipal e da rede estadual para fazer um estudo, um mapeamento para ver como é que poderia acontecer a municipalização. Porque Londrina já estava, embora não tivesse o termo assinado de municipalização, ele já vinha num trabalho de um processo, em um processo de atender as séries iniciais e deixar mais as séries finais do ensino fundamental para o Estado. (Carmem Lúcia, diretora administrativa, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

Após o mapeamento, foram ocorrendo adaptações e transferência dos alunos, ficando poucas escolas de 1^a a 4^a série por responsabilidade do Estado. E, com o passar do tempo, o último empecilho para a assinatura do Termo foram as escolas estaduais em que os prédios não eram próprios. Isso porque, como vimos anteriormente, como incorporá-las sem causar um grande impasse na administração e na organização das contas públicas destinadas a educação do município?

No ano de 1995, o secretário de educação se viu em um momento crítico e de grande intimidação; com isso, a resistência perdeu força e ele assinou o Termo de Cooperação. *“Tinha muita pressão política, todo dia tinha gente me ligando perguntando quando eu ia assinar.”* (Luiz Carlos Bruschi, Secretário Municipal de Educação (SME), em entrevista concedida à pesquisadora, 2022). Contudo, neste momento, a municipalização já estava definida e quase finalizada; assim, na prática, as mudanças na gestão administrativa e pedagógica já haviam ocorrido. A resistência, sob a ótica da SME, foi uma estratégia do município para absorver as escolas e os alunos com maior qualidade e sem sofrer grande impactos, principalmente econômicos.

Podemos observar que a municipalização foi um mecanismo de articulação do Estado, ou seja, uma estratégia ligada ao poder e à ordem, que estava relacionada às normas que norteiam as práticas referentes às competências do sistema educacional brasileiro. Neste contexto, a municipalização, enquanto prática estratégica, conforme conceituada por Michel de Certeau (2008), demonstrou a força social que isolou os sujeitos de saber e de poder. O poder político do governo estadual alterou a organização e as diretrizes realizadas pela rede de ensino municipal, as rotinas cotidianas dos sujeitos e as práticas que as articulavam. A resistência à municipalização por parte de Londrina pode ser analisada e interpretada a partir do conceito de tática de Certeau. Na prática, o poder do mais fraco opera de forma tática, operando golpe e provocando a instabilidade, a incerteza, jogando com o que lhe é imposto. O Município operou de forma tática por meio de resistências da SME, que, além de não assinar o Termo de forma imediata, reagiu a ele, fazendo com que a municipalização ocorresse de forma mais alongada.

A municipalização do ensino realizada pelo estado se articulou a partir de um lugar de poder, de onde se podiam gerir as relações com uma exterioridade de alvos ou ameaças, capaz de produzir e impor uma determinada prática. Já a tática, enquanto resistência do município, permitiu utilizar, manipular e alterar o processo, seja alongando-o ou realizando as ações conforme necessidade.

A Secretaria Municipal de Educação se configurou como “espaço” de manobras, em que os sujeitos atuaram e provocaram mudanças no processo de municipalização das escolas

locais. Para Certeau (2008), nenhum “espaço social” se instaura na certeza da neutralidade, são efeitos de jogos sociais e se constituem pelo “efeito produzido pelas operações que orientam, circunstanciam, temporalizam e levam a funcionar os elementos móveis de uma unidade polivalente de programas conflitais ou de proximidades contratuais” (CERTEAU, 2008, p. 202).

A municipalização não se limitou apenas a laços administrativos, mas desdobrou-se em alterações nas diretrizes de ensino, currículo, atividades e propostas pedagógicas. A integração da escola na comunidade não consiste, então, apenas em laços administrativos entre uma e outra, mas na identificação da escola, pelo seu currículo, com as atividades, as características e as condições do meio e da cultura local. Isso porque, sendo a escola de responsabilidade local e o professor, tanto quanto possível, um elemento da região, ambos estão submetidos às condições peculiares do meio a que deve a escola servir. E, ao contrário do que pode parecer de imediato, isso não é necessariamente negativo, pois deste modo também ganhos pedagógicos advêm para a administração local das escolas.

Percebemos, a partir das entrevistas e dos documentos analisados, que, conforme afirma Abreu (1999), o processo de municipalização empreendido através da descentralização educacional se reduziu à “prefeiturização”, isto é, à transferência de atribuições no plano administrativo. Segundo ele, tal processo não se configura necessariamente em divisão de poder. Mantida algumas responsabilidades estaduais por um dado sistema de ensino, pode-se implementar um amplo processo de descentralização na tomada de decisões e, inversamente, ter-se uma municipalização sem qualquer característica descentralizadora.

Neste idem, o que podemos evidenciar foi que Londrina dispôs de condições para realizar as atribuições constitucionais, embora, num certo momento, o orçamento tenha sido o grande problema. A municipalização não ocorreu de forma simples, implicou na oscilação entre momentos de resistência e de concordância. Percebemos, assim, que a “municipalização branca”, ou seja, a passagem da responsabilidade gradativa das escolas de 1ª a 4ª série, foi uma tática exercida pelo município diante de tal obrigatoriedade, auxiliando com que ele pudesse incorporar de uma forma menos abrupta as exigências administrativas.

4.2 O processo de municipalização do ensino: olhares da Secretaria de Educação

A municipalização do ensino esteve ligada ao contexto das reformas educacionais ocorridas no âmbito mundial, deste modo, tais reformas empreendidas eram condizentes com as mudanças políticas e econômicas, a fim de inserir o Brasil no contexto da globalização³⁰.

A primeira normativa a embasar este processo foi a Lei nº 5.692 de 1971. A Lei delegou aos Estados e municípios a responsabilidade em desenvolver o ensino básico. No Parágrafo Único do seu Artigo 58, introduziu a ideia de transferência de responsabilidades educacionais referentes às séries iniciais do ensino fundamental, 1ª a 4ª série, para os municípios. Dando continuidade às políticas de descentralização educacional, a Constituição Federal de 1988 e a LDB definiram detalhamentos com relação às atribuições e competências de cada organismo governamental e das escolas. Estas leis impulsionaram o conjunto de reformas e mudanças políticas, que assumiram o enfoque centrado na priorização do ensino fundamental e na indução da sua municipalização. Neste contexto, observam-se estratégias e argumentos que visam à “abertura de mercado e privatização da economia, aumento da capacidade administrativa institucional com o intuito de reduzir custos, maior eficiência dos serviços públicos, envolvimento da comunidade para solução dos problemas, enfim, descentralização na execução dos serviços”. (COSTA, 2009, p. 156).

A professora Fátima Erkmann nos conta que a administração de Londrina no período de 1988, quando foi aprovada a Constituição Federal, era encabeçada pelo prefeito Wilson Moreira. Segundo ela, o prefeito teria verificado que as responsabilidades da 1ª à 4ª série do ensino fundamental iriam ficar a cargo do município, e, por isso, iniciou uma reorganização da rede de ensino, realizando um trabalho de conversa com as equipes diretivas, tanto do município quanto do estado, para verificar como é que poderia ocorrer essa transferência de responsabilidade. Esses foram os primeiros passos dados em direção a um processo que seria longo e composto por muitas mudanças.

Ele já estava verificando que no último ano da administração dele, que aquilo viria, aquela responsabilidade ia vir para o município, das competências iam ser estabelecidas e aquilo lá ia impactar substancialmente o futuro da administração. (Fátima Erkmann, diretora pedagógica, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

³⁰ Entende-se aqui a globalização como um processo de integração social, econômica e cultural entre as diferentes nações do mundo.

Quando a municipalização passa efetivamente a ser uma exigência do estado, a partir da imposição de assinatura do Termo Cooperativo de Parceria Educacional, a prefeitura de Londrina, com a finalidade, como foi dito pelo secretário da época, de evitar o desequilíbrio econômico da cidade e o comprometimento com a qualidade de ensino, conduziu o processo de forma gradativa e na medida da capacidade de sua absorção das atribuições financeiras e administrativas, sendo um dos últimos municípios a assinar o termo.

Na gestão de Luiz Carlos Bruschi, que foi de 1993 a 1996, a fim de segurar a pressão política que sofria, a SME apresentou uma "Proposta Preliminar para Municipalização do Ensino da 1ª a 4ª. série do Ensino Fundamental-Rede Física" (LONDRINA, 1998), também chamada Contraproposta da Municipalização. De acordo com a Assessoria de Planejamento, a proposta de municipalização foi discutida amplamente entre os professores da rede e a equipe diretiva da secretaria. "Foi após muito debate que, em 1998, a SME enviou à Secretaria de Estado da Educação do Paraná uma contraproposta de municipalização, exigindo reformulações, melhorias na rede física e estrutura para dar encaminhamento à política de descentralização administrativa" (LONDRINA, 1998, p.3).

O documento, apresentado pela SME/Londrina à SEED/Paraná em 1998, constituiu-se de um estudo sobre as necessidades de adequações, ampliações e construções de escolas no município, assim como a eliminação de dualidades administrativas, visando à continuidade do processo de municipalização do ensino. (LONDRINA, 1998, p.5) Ou seja, aceitando a municipalização, que parecia irreversível, a prefeitura apresentou uma contraproposta que exigia que o processo de implantação ocorresse em "fases harmônicas", com a intenção de não causar rupturas econômicas e pedagógicas no município.

O documento propunha que a municipalização fosse realizada em três fases, sendo:

- a) Fase I: ano letivo de 1996: foram municipalizadas as escolas estaduais João XVIII, Eurides Cunha e Arthur Thomas, cujos prédios pertenciam ao setor público estadual, passando à dependência administrativa ao município. No mesmo ano foi também assumido pelo município o ensino de 1ª. a 4ª. série da Associação Acalon, administradora da Escola Oficina³¹;

³¹ A Associação da Criança e do Adolescente de Londrina (Acalon) que mantém a Escola Oficina, atendem menores em situação de risco, como crianças de rua ou vulnerabilidade. A Escola tem o papel de capacitar jovens para o mercado de trabalho, além de garantir proteção e que seus direitos sejam preservados.

- b) Fase II: ano letivo de 1999: dando continuidade ao processo de municipalização, a prefeitura propõe-se assumir o ensino de 1ª a 4ª série do distrito de São Luiz, passando a Escola Estadual Capitão Eusébio Barbosa de Menezes a funcionar em dualidade administrativa, continuando o atendimento de a 8ª série sob responsabilidade estadual;
- c) Fase III: segundo a Secretaria Municipal de Educação, a continuidade do processo dependerá das negociações entre as partes e da garantia de recursos físicos, humanos e financeiros, necessários ao bom funcionamento das escolas. (LONDRINA, 1998, p.5)

O estado do Paraná não respondeu à contraproposta de imediato, e posteriormente não aceitou tais indicações do município. Segundo o secretário Luiz Carlos Bruschi, na entrevista, esta teria sido a primeira medida adotada para uma resistência. Devido a isso, um processo interno se iniciou, como vimos no item anterior.

As táticas utilizadas pela SME estiveram ligadas às práticas cotidianas. O que se falava no interior da Secretaria era que a municipalização seria algo muito desvantajoso para o município, pois iria impactar financeiramente a prefeitura e, pedagogicamente, as escolas. O estado e o Termo Cooperativo não apresentavam de forma clara como seria a transferência de responsabilidades, a divisão de patrimônios e a distribuição de verbas.

O que a gente ouvia, das pessoas que eu conversava e estavam mais próximas, principalmente na gestão do Luiz Carlos Bruschi, é que era muito desvantajoso para o município. Porque as regras não eram claras. O que o estado daria. Os prédios não seriam cedidos. Esse era um grande entrave para as negociações. (Magda Tuman, diretora pedagógica e Secretária de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

Nesta situação, Londrina realizou diferentes estudos e mapeamentos da rede de ensino, passando a assumir a administração das escolas aos poucos, iniciando pelas escolas rurais. O contingente das escolas rurais ocorreu porque, com o crescimento do município, começaram a surgir problemas na zona rural, e, apesar de ser o responsável até o momento pelo ensino primário, o estado não assumia essa demanda. Deste modo, pressionado pela própria população local, o município começou a criar escolas rurais isoladas.

Aí o ensino primário era do estado. Mas ocorre que alguns municípios, como Londrina, por exemplo, foram crescendo e começaram a surgir problemas do ensino primário na zona rural. Conjunto que o estado tem dificuldades, ou não queria estender o ensino primário até lá. E aí os municípios, pressionados pela própria população, começaram a criar essas escolas da Zona Rural, onde havia um grupo morando em uma determinada localidade, montavam uma escola. (José Dorival, Secretário de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

Neste cenário, inicia-se o processo de nuclearização das escolas rurais isoladas. As escolas isoladas eram escolas multisseriadas, isto é, em uma mesma sala um professor atendia alunos de diferentes séries do ensino fundamental, além disso, ficavam localizadas em regiões bem afastadas de difícil acesso e manutenção. O Município já vinha assumindo a abertura dessas escolas, como revelou a diretora administrativa da Prefeitura.

Então quem atendia isso tudo era o município. A zona rural inteirinha, não via o Estado, não, o Estado não era presidente e na época, tinha 137, 130, mais de 130 escolas isoladas, escolinhas lá na beira do riacho. (Carmem Lúcia, diretora administrativa, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

Iniciar a municipalização pelas escolas rurais significou oficializar a própria prática existente, não elevando significativamente os gastos do município com a educação. Aos poucos, além de assumir as já existentes e criar mais escolas rurais, começou a atender a zona urbana, aumentando o número de escolas e alunos que compunham a rede. Nesta ocasião, de acordo com os dados apresentados pela diretora administrativa do período, aproximadamente 80% dos alunos matriculados de 1ª a 4ª série eram atendidos pelo município. Tais números evidenciam a situação diferenciada que Londrina tinha em relação aos demais municípios do Paraná, que na prática o processo de municipalização do ensino já vinha acontecendo no interior da rede.

Londrina já tinha uma situação diferenciada, O município já assumia muita parcela de escolas de primeira à quarta série. E também assumia na zona rural, da quinta à oitava. (Carmem Lúcia, diretora administrativa, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

Segundo o depoimento, no início da década de 1990, o município já vinha atendendo majoritariamente às séries iniciais antes do processo de municipalização, embora o Artigo 211 da Constituição Federal explicitasse o regime de colaboração entre os entes federados, em que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. No entanto, apesar do número de atendimento municipal ser grande e bem expressivo, o município ainda não possuía um sistema de ensino próprio e fazia parte do sistema estadual, tendo que seguir todas as suas orientações para o ensino e gestão das escolas.

Da Rede Municipal de Ensino de Londrina, pertencente ao Sistema Estadual, foi exigida a elaboração de um plano de municipalização que englobasse as medidas a serem adotadas na distribuição dos espaços físicos e da formação continuada dos professores. Nos bairros que não havia escolas municipais, a assessoria de planejamento da SME estudava a possibilidade de o estado ceder o espaço físico ao município, não havia essa exigência no Termo Cooperativo.

A situação dos professores estaduais também era algo bem delicado. De acordo com o Termo, eles seriam repassados ao município caso desejassem ficar na mesma escola. Assim, caberia ao estado

Repassar ao MUNICÍPIO PARCEIRO, os professores estaduais efetivos ou estabilizados, que atuam no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I, aos quais permanecerão assegurados todos os seus direitos, vantagens e concessões, nos termos do Estatuto do Magistério, junto ao Estado do Paraná. (IPARDES, 1996)

Contudo, realizar essa transferência não era algo simples, considerando que os salários e as formações eram diferentes entre a rede municipal e o sistema estadual. Segundo o Secretário José Dorival, em sua gestão, que foi de 1997 a 2001, havia um grupo de professores vindos do estado que não tinham formação para lecionar da 1ª à 4ª série, apenas para ministrar disciplinas a partir da 5ª série e Ensino Médio e, no entanto, o município deveria incorporá-los ao seu grupo docente. Após discussões junto à equipe pedagógica da SME, o secretário decidiu atribuir-lhes a função de coordenadores de áreas. Isso significa que os professores formados em matemática, por exemplo, passaram a auxiliar nas questões desta área junto à coordenação pedagógica. Ao passar dos anos, com a aposentadoria, estes cargos entraram em extinção e foram desaparecendo.

Ainda com relação aos professores, uma exigência da municipalização seria a criação do estatuto do magistério. Com a definição das competências pela Constituição de 1988, o município deveria apresentar um estatuto no qual se estabeleceria a carreira do professor e o piso salarial. Essa exigência se manteve por um curto período, até se incorporar junto à carreira do funcionário público um capítulo específico sobre as especificidades dos professores.

Neste período de implantação da nova regra de municipalização, a Secretaria Municipal de Educação desenvolvia, nas palavras da ex-secretária Magda Tuman, que esteve no cargo de 2001 a 2003, “um movimento interessante”, já que se desejava autonomia pedagógica, não querendo seguir o currículo e as orientações do estado, mas apoio financeiro, ou seja uma não autonomia financeira, pois se preocupava com tal questão, questionando como o estado iria participar administrativamente a partir deste novo sistema.

Entre os anos de 1992 e 1995, embora não tivesse tido, por parte do município de Londrina, uma formalização da municipalização do ensino fundamental, esta já era observada, visto que, em muitas regiões, o ensino de 1ª a 4ª série foi sendo assumido gradativamente pelo município: “às vezes, com o discurso de este estar mais próximo da comunidade e, principalmente, pelo fato do estado congelar esse atendimento”. (LONDRINA, 1998, p. A)

Quando o secretário Luiz Carlos Bruschi finalmente assinou o Termo, algumas questões ainda ficaram a ser definidas. De acordo com o Termo de Parceria Educacional n. 175/95, firmado entre a Secretaria de Estado da Educação do Paraná e a Secretaria Municipal de Educação de Londrina, o município de Londrina, agora como "Município-Parceiro", passaria a se comprometer, de "forma irreversível", prioritariamente, com as quatro séries iniciais do Ensino Fundamental, com toda a educação especial e com o supletivo fase 1 (LONDRINA, 1995, p.3).

Na prática, como falado anteriormente, esta transferência já havia ocorrido quase que integralmente, englobando também as escolas rurais, e se alterando pouco a estrutura da rede de Londrina com este ato. No entanto, um fato curioso foi que a SME municipalizou apenas cinco escolas, de 1995 a 2002, demonstrando que a formalização da municipalização teve como objetivo harmonizar as pressões políticas, a fim de encerrar, por algum tempo, uma pressão que vinha sendo exercida pela SEED/PR sobre a SME/Londrina.

Durante a gestão da secretária Magda Tuman (2001-2003), no interior da Secretaria pouco se falava desse processo. Assim, o que ela relata é que nesta época a discussão sobre a municipalização já estava desgastada e pouco o estado e o município conversavam sobre o assunto.

A gente não pensava como municipalização, porque nós já nos sentíamos municipalizados. Era nossa rede municipal, e nós queríamos cuidar da nossa rede municipal, ter a nossa cara. Administrativa e pedagógica. (Magda Tuman, Secretária de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

Agora você sabe que essa época (2001 -2003) a municipalização /.../ já estava uma discussão meio desgastada. Eu não me lembro de nenhuma vez o secretário de educação, ou algum técnico da Secretaria de Educação ou da Secretaria de Administração vir conversar comigo, que poderia ser a questão do patrimônio público né. Não fui chamada para discutir nenhuma vez. Eu fiquei três anos praticamente, 2 anos e 10 meses. Nesses dois anos e 10 meses, não houve nenhuma discussão sobre a municipalização. (Magda Tuman, Secretária de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

O ponto chave da época era a criação e consolidação de um sistema próprio de ensino para o Município de Londrina, como veremos mais adiante neste capítulo.

Então agora municipalização no processo, nós estávamos mais preocupados com a formação, a consolidação do sistema de ensino. Tinha muitas questões. A municipalização, realmente na minha gestão, a gente foi tratando, porque ela já estava mais ou menos consolidada e faltando resolver as questões que eram mais assim o estado querer resolver realmente. E nunca me procuraram

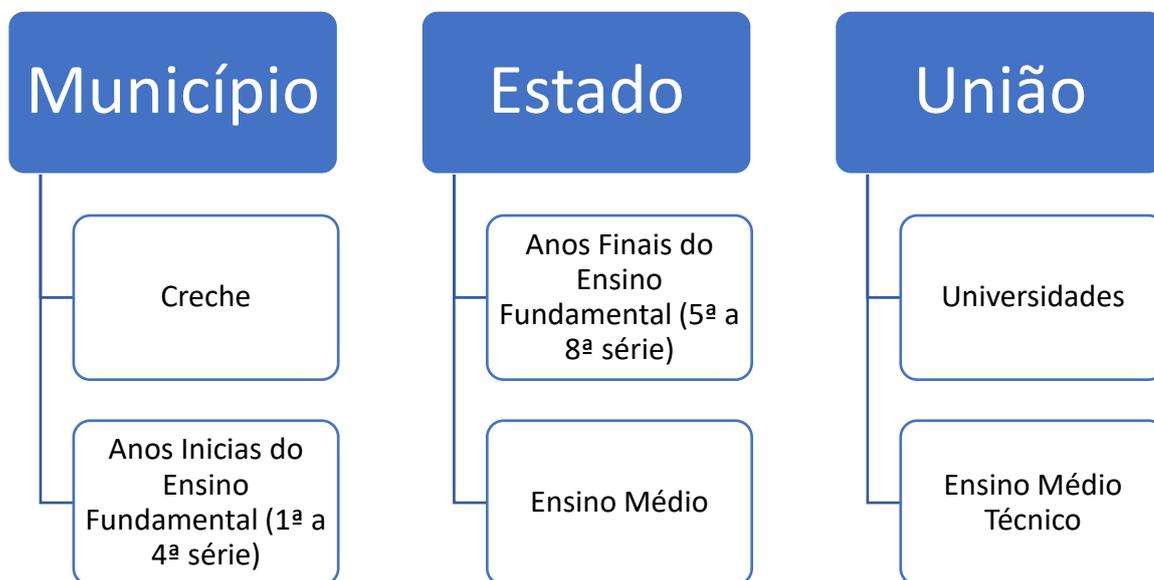
para discutir isso. (Magda Tuman, Secretária de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

A partir dessas considerações, podemos concluir que o processo de municipalização do ensino em Londrina teve suas especificidades, ocorrendo de forma gradual, com a intenção de absorver as demandas de acordo com a capacidade do município. A resistência, por parte da SME, deu suporte para que a equipe conseguisse estruturar a rede de modo a tentar que não se impactasse de forma abrupta a organização pedagógica e administrativa; entretanto, algumas questões foram cruciais.

Com a assinatura do Termo Cooperativo, foram estabelecidas responsabilidades ao estado e ao município, destacando-se os recursos financeiros, formação de professores e obrigatoriedade da implementação do Ciclo Básico de Alfabetização, que geraria mudanças na organização e nas diretrizes de ensino. Diante destas delegações, iremos discutir a seguir o que de fato ocorreu nestes âmbitos, para além dos documentos e normativas.

4.3 Recursos financeiros e distribuição de verbas para a Rede de ensino municipal

A distribuição dos recursos financeiros foi uma das grandes questões que permearam todo o processo de municipalização, não só em Londrina, como também nos demais municípios do estado do Paraná. Tal questão levou a reformulações das redes de ensino municipais, que passaram a se responsabilizar pela manutenção do ensino, administração e organização das verbas, conforme podemos visualizar na figura a seguir:

Figura 3: Divisão de responsabilidade pela educação no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Como vimos anteriormente, no capítulo 3, quatro Leis orientaram o processo de municipalização, Lei nº 5.692 de 1971, Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e Ementa Constitucional nº 14 de 1996. Destas, somente a LDB não determinou quais seriam os investimentos que as três instâncias governamentais – União, Estado e município – deveriam utilizar na educação.

A primeira Lei que trouxe a questão financeira à tona foi a Lei 5.692 de 1971. De acordo com ela, os municípios passariam a se responsabilizar pela administração do Ensino de primeiro grau, vinculando os recursos do Fundo de Participação dos Municípios à educação. Segundo o artigo 59º, os municípios deveriam aplicar pelo menos 20% da receita tributária municipal do ensino de 1º grau. Caberia, portanto, à União, regulamentar e dar assistência técnica e financeira aos sistemas, conforme descrito no seu artigo 57º, que previa a assistência técnica prestada por meio dos órgãos da administração do Ministério da Educação e Cultura e pelo Conselho Federal de Educação, porém, sem estabelecer o percentual de aplicação financeira. Esta assistência incluiria a “colaboração e suprimento de recursos financeiros para preparação, acompanhamento e avaliação dos planos e projetos educacionais” (BRASIL, 1971, p.7).

Apesar dessa lei visar à progressiva passagem de responsabilidade dos serviços educacionais para a esfera municipal, em especial para a Educação Infantil e o Ensino

Fundamental de 1ª à 4ª série, o que se observou foi um controle da União no âmbito curricular, financeiro e administrativo, sem o estabelecimento de uma política descentralizadora, o que gerou redes municipais pobres, precárias, dependentes e sem autonomia. Pode-se dizer que o que ocorreu naquele momento foi bastante condizente com o processo de expansão do acesso à educação promovido pela ditadura militar, que se efetivou sem a expansão correspondente do orçamento destinado a essa atividade, produzindo retrocessos generalizados nas condições de trabalho e salários dos professores e, no caso das escolas, deterioração do patrimônio instalado.

De qualquer modo, cabe salientar que a Lei 5.692 de 1971 foi a primeira tentativa de municipalização do ensino básico no Brasil, deixando clara a transferência de responsabilidade para esferas locais do governo. Duas décadas e meia depois, a lei foi revogada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 211, uma organização dos sistemas de ensino de forma colaborativa entre as três instâncias governamentais. Para concretizar a divisão e definir, no âmbito do financiamento, os investimentos mínimos de cada um dos entes federados, apresentou no artigo 212 que, anualmente, a União deveria aplicar no mínimo 18% e os Estados e municípios 25% de suas receitas resultantes dos impostos. Mas o que significaria de fato os 18% e os 25%?

Nos artigos 157 e 162, a Constituição aponta que o sistema tributário deve ser partilhado pelas esferas governamentais. Visto que a União é o ente que mais arrecada, ela deve transferir para os Estados e municípios parte desta arrecadação. Tais repasses têm a intenção de diminuir o impacto das diferenças entre os demais entes, e aumentar o poder de investimentos destes, levando em consideração que a União arrecada aproximadamente 70% dos tributos, os Estados perto de 25% e os municípios em torno de 5%. Em relação aos investimentos educacionais, a porcentagem se refere apenas aos impostos³², conforme estipulado pela Constituição Federal no artigo 212, que estabelece que a União aplicará nunca menos de 18% e os Estados e Distrito Federal e os Municípios, nunca menos que 25% da receita resultante dos impostos e transferências constitucionais.

³² No Brasil há três categorias de tributos: impostos, taxas e contribuições.

Figura 4: Transferência e arrecadação de financiamento na educação.



Fonte: INESC (2019)

A figura acima ilustra como deveria ser feito esse repasse, ou seja, a União distribui seus recursos entre os estados e municípios, de acordo com o Fundo de participação. Além disso, se faz responsabilidade dos estados transferirem 25% da arrecadação de impostos para as redes municipais. Deste modo, os municípios acabam por receber duas verbas de procedência diferentes, sendo o Fundo de Participação dos Municípios, vindo da União, e o Fundeb, vindo do Estado. O investimento financeiro destinou-se à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme o disposto no artigo 212 da Constituição e regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira.

Nos anos seguintes, início da década de 1990, as demandas por melhorias na gestão financeira e dos recursos educacionais continuaram. “Como era difícil o aumento de recursos, foi colocada novamente na ordem do dia a questão de quanto se gastavam mais recursos públicos destinados aos programas sociais”. (CASTRO, 1998, p.06).

Neste contexto, o Ministério da Educação propôs a implementação de um conjunto de ações e políticas de valorização do ensino fundamental. Dentre estas ações e políticas, uma das prioridades adotada foi a criação de um fundo contábil, que iria redistribuir os recursos para o financiamento do sistema educacional. Com essa finalidade, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988. A Emenda Constitucional nº 14 de 1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264,

de junho de 1997, o Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar como um novo sistema de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

O Fundef consistiu em uma mudança na estrutura de financiamento do ensino fundamental. Fazendo-se cumprir os dispositivos da Constituição, reafirmou a necessidade dos estados e municípios investirem 25% de suas receitas na educação, sendo que 60% desses recursos ficariam reservados ao ensino fundamental, ou seja, se estabelece uma vinculação de 15% das receitas de impostos ao ensino fundamental. Assim,

O novo dispositivo legal determinou que é de competência dos estados, e DF à municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef). No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente no Nordeste e no Norte, a EC-14/96 previu que o papel da União seria o de responsabilizar-se pela complementaridade de recursos ao Fundef, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. (CASTRO, 1998, p. 08)

De modo geral, o Fundef, definido como um fundo de natureza contábil, teve por objetivo consolidar recursos que visavam à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental e à valorização do magistério. A grande expectativa do governo era a de melhorar o desempenho educacional, que se encontrava com taxas altas de analfabetismo e evasão escolar, visando ao aumento da escolaridade da população brasileira e à melhoria da qualidade da educação. A criação do Fundef, no entender de Negri (1997a), representou

[...] uma minirreforma tributária, ao introduzir nos critérios de partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional - o número de alunos, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da unidade da Federação. Essa variável, com certeza, vai reduzir as disparidades na qualidade do ensino, nas condições físicas das escolas e nos salários dos professores, pelo simples fato de a dependência administrativa do sistema escolar dos municípios ter à sua disposição o mesmo valor por aluno/ano.

A Emenda, por meio do fundo, redefiniu o mecanismo de redistribuição dos recursos fiscais, dos estados e municípios destinados ao ensino fundamental, considerando a diferenciação de custo por aluno, segundo níveis de ensino e tipos de estabelecimento, “adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo como os seguintes componentes: i) 1ª a 4ª séries; ii) 5ª a 8ª séries; iii) estabelecimentos especiais; e iv) escolas rurais”. (CASTRO, 1998, p. 12)

O valor mínimo do custo aluno/ano, no primeiro ano de vigência do Fundef (1998), foi de R\$ 300,00. No entanto, esse valor foi alterado, pelo MEC, para R\$ 315,00. “Para os demais anos, conforme prevê o parágrafo 1º do artigo 6º, o valor será fixado por ato do presidente da República e nunca inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundef e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total de novas matrículas”. (CASTRO, 1998, p. 12). Para o cálculo do valor aluno/ano, se utilizou-se da proporção do número de alunos matriculados anualmente.

A implementação do Fundef se fez pertinente, pois estabeleceu um valor mínimo por aluno, posto que, até então, os cálculos eram realizados apenas diante dos percentuais pré-estabelecidos, não levando em consideração a arrecadação, em reais, de cada município. Mesmo diante das inovações introduzidas, ainda permaneceu no plano nacional a desigualdade entre as unidades da federação no valor real de recursos destinados à educação. Isso ocorre porque os municípios e estados com maior arrecadação e receita investem além do mínimo estabelecido por aluno, fazendo conviver no mesmo país um valor real de repasse por aluno desigual.

No caso de Londrina, a municipalização proposta pelo governo do Paraná, com a assinatura do Termo Cooperativo de Parceria Educacional em 1995, acarretou para a Prefeitura o compromisso automático da manutenção e construção de prédios, a contratação de professores e a responsabilidade com todos os demais recursos humanos e financeiros para com as escolas municipalizadas. Segundo depoimentos, a preocupação da equipe administrativa da Secretaria Municipal de Educação era saber de onde viriam as verbas que garantiriam as novas demandas criadas, visto que não se havia definido isso nos documentos. Em outras palavras, as discussões ocorridas no âmbito da SME problematizavam o fato de o município assumir toda a responsabilidade administrativa e financeira sem saber ao certo quais recursos iria receber do estado, o que desestabilizava todo o sistema.

Colocava assim que a grande discussão é que o município teria que assumir a responsabilidade. Mas ele não tinha bem claro, por isso que ele foi discutindo tanto tempo. Ele não tinha, apesar de ele já está com ampla abrangência, mas não estava se discutindo de onde iam vir os recursos financeiros para atendimento a essa população que ia ser absorvida. (Carmem Lúcia, diretora administrativa, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

No que diz respeito ao município, o Termo Cooperativo determinava, em sua cláusula segunda, que ele deveria aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. De acordo com o secretário que fez a assinatura, Luiz Carlos Bruschi, Londrina já aplicava mais que o exigido, fato que nos ajuda a compreender

as condições da rede, e as novas demandas exigiriam ainda mais recursos. Sobre as responsabilidades financeiras do estado, o termo apresentava de forma genérica, também em sua cláusula segunda, que este iria prestar assistência financeira ao município parceiro, a fim de garantir o mínimo pré-estabelecido pela legislação. Ainda mencionava que ficaria responsável pelo repasse de recursos tendo como referencial o valor da bolsa do Salário Educação³³, que seria definido e divulgado no início de cada trimestre civil.

Segundo depoimentos, o que se observou de ação efetiva foi uma insuficiência de repasse de verbas por parte do estado. De acordo com os dois secretários que assumiram o cargo após a municipalização, José Dorival e Magda Tuman, o estado não cumpria com suas obrigações e não ajudava na complementação de verbas para a educação. José Dorival mencionou na entrevista que, para conseguir algum tipo de auxílio, foi necessário que o município fosse buscar recursos direto com a União.

Do estado você não conseguia nada, essa é a verdade. Do estado você não conseguia recurso nenhum, então você tinha que buscar na União. Então eu fui várias vezes. Você tem que pegar um deputado a tira colo para conseguir, eu pegava sempre esses dois, ou o Paulo Bernardo³⁴ ou o Alex Canziani³⁵. São os dois que sempre me deram muito apoio. (José Dorival, Secretário de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

O que se percebe, portanto, a partir dos relatos dos sujeitos pertencentes à SME, é que apesar do documento apresentar como obrigação e dever do estado a aplicação de recursos financeiros referentes ao custo/aluno/ano, isso na prática não ocorria, motivo que contribuiu para a divergência entre as duas instâncias. Os valores deste custo/aluno/ano não condiziam com a realidade. De acordo com Castro, o gasto aluno/ano no Brasil se situa, em boa parte dos estados, acima do mínimo que foi estabelecido (R\$ 315,00).

O autor nos apresenta que “o gasto aluno/ano médio no ensino fundamental ficou em R\$ 429,00, no entanto, existe grande variação regional (desvio em torno da média de R\$ 150,00) e no âmbito dos estados e DF, com a média da região Nordeste 33% abaixo desse valor, e a da

³³ O Salário Educação foi criado em 1964 por meio da Lei nº 4.440/1964, com objetivo de suplementar as despesas públicas com o ensino fundamental, sendo adotado como base de cálculo 2% do salário-mínimo local, por empregado, mensalmente. No ano de 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4 % do salário de contribuição definido na legislação previdenciária. Em 1975, por meio do Decreto-Lei nº 1.422/1975 e do Dec. 76.923/1975, novas alterações foram implantadas no contexto do Salário-Educação, passando sua alíquota a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais.

³⁴ Paulo Bernardo esteve no cargo de deputado federal por três mandatos: 1991- 1995, 1995 – 1999 e 2003 - 2007. Foi eleito pelo estado de Paraná e pertence ao Partido Trabalhista (PT).

³⁵ Alex Canziani esteve no cargo de deputado por cinco mandatos consecutivos, de 1999 a 2019. Foi eleito pelo estado do Paraná e pertence ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)

região Sudeste no limite oposto, ou seja, 28% acima desse valor”. (CASTRO, 1998, p. 21). Devido a desigualdade regional do gasto aluno/ano, os resultados da pesquisa de Castro (1998) indicam que seria necessário esforço do governo para suprir aqueles Estados e municípios com recursos complementares suficientes ao atendimento de valores médios nacional e regionalmente equivalentes.

O que mudou a situação financeira foi a instalação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb³⁶. O Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente, passando a substituir o Fundef.

O fundo avançou no sentido de pensar a educação básica e os profissionais da educação como um todo e se baseia no critério de custo-aluno-qualidade de acordo com o nível e modalidade de ensino. Dentre as diferenças entre os dois fundos, Fundef e Fundeb, podemos destacar,

- (1) 25% de todos os impostos dos Estados, Distrito Federal e municípios constituem o Fundeb, e não apenas 15% de alguns impostos, como no caso do Fundef;
- (2) todas as matrículas iniciais da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio), assim como toda a população de 0 a 17 anos e a de jovens e adultos que não frequentou escola na idade própria, são consideradas na distribuição dos recursos, e não apenas as do ensino fundamental regular, como no Fundef;
- (3) o governo federal faz uma suplementação para garantir um padrão mínimo de qualidade na educação de estados, municípios e Distrito Federal cujos 25% dos impostos não sejam suficientes para os custos-aluno-qualidade (diferenciados segundo o nível e modalidade de ensino), a serem definidos em lei complementar;
- (4) 80% do Fundeb se destinam à valorização de todos os profissionais da educação básica, ao contrário do Fundef, que prevê, na Lei 9.424, pelo menos 60% desses 15% de alguns impostos para os profissionais do magistério no ensino fundamental;
- (5) instituição de Conselhos Gestores com representação do Poder executivo estadual e municipal e da sociedade civil, a serem definidos em lei complementar. Além disso, a PEC 112 obrigaria o governo federal a gastar 20% dos impostos em MDE (ao contrário dos atuais 18%) e os

³⁶ O Fundeb constitui-se de um fundo especial composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto no artigo 212º da Constituição Federal de 1988.

governos estaduais e municipais a não usarem, no prazo de 5 anos, os 25% dos impostos para financiar suas instituições de ensino superior, reservando-os apenas para a educação básica. (DAVES, 2004, p. 03)

De acordo com o secretário José Dorival, que assumiu a Secretaria Municipal de Educação de Londrina em 1997, o progresso financeiro e a ampliação da rede municipal de ensino, com a reforma e construção de escolas, se deu pelo fato de no ano seguinte ao início de seu mandato, 1998, o município começar a receber recursos do Fundeb.

Um outro fator que passou a entrar no hall das responsabilidades da SME foi a educação infantil. No último ano de mandato do secretário José Dorival, e no início da gestão da secretária Magda Tuman, a educação infantil passou da responsabilidade da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria de Educação.

E coincidentemente nesse ano de 2000, que foi o ano da passagem, por cinco ou seis meses, eu fui também o secretário de ação social e aí esse trabalho de passagem, essa dupla função, ajudou para estabelecer. Assim, tanto que em 2001 a coisa estava padronizada, quando a Magda assumiu estava tudo certinho, a educação infantil para o município. (José Dorival, Secretário de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

Observa-se que, no contexto da municipalização, outras políticas foram implantadas e mudanças foram realizadas no âmbito da SME. A incorporação da educação infantil na rede de ensino levou a uma reorganização de todo este nível de ensino de acordo com a legislação específica. As instituições necessitaram de grandes ajustes. Além disso, se fazia necessária a regulamentação da documentação, a questão da remuneração das professoras e a adequação de acordo com os padrões da vigilância sanitária e das próprias normas que a educação infantil exigia.

Com a análise dos documentos e das entrevistas realizadas, fica explícito que as verbas destinadas à educação eram uma preocupação da SME, pois afetaria diretamente a qualidade do ensino. Os sujeitos, por sua vez, compreendiam que as regulamentações e obrigatoriedades que constavam no papel nem sempre eram realizadas na prática, e, por isso, deveriam, nas palavras da Carmem Lúcia, diretora administrativa, “ter cautela e conhecer bem o terreno que a gente iria pisar, para não ter percalços no caminho e não ter que depois retomar” (Carmem Lúcia, diretora administrativa, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022). Além do financiamento, a formação de professores também foi algo que estava estipulado no Termo Cooperativo de Parceria Educacional que, na prática, ocorreu de forma distinta ao previsto, como veremos no próximo item.

4.4 Formação continuada de professores: responsabilidade do Estado ou do Município?

As reformas políticas de descentralização implementadas durante os anos 1990, em especial a municipalização, concederam uma nova visão ao trabalho docente, posto que, além da organização da carreira e valorização da profissão, alteraram também sua identidade, o que trouxe à tona a preocupação com a formação continuada docente, ou seja, dos professores que já estavam exercendo a profissão.

[...] a profissionalização do magistério pode ser compreendida como um processo de construção histórica que varia com o contexto socioeconômico a que está submetido, mas que, sobretudo, vem definindo tipos de formação e especialização de carreira e remuneração para um determinado grupo social que vem crescendo e consolidando-se. (OLIVEIRA, 2010, p. 19)

A preocupação com a formação continuada parte dos órgãos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que apresentou entre suas prioridades as políticas públicas relacionadas às questões da profissão docente. A Associação Americana de Investigação Educacional (AERA), em relatório também afirmou a necessidade de orientar a formação continuada, uma vez que existia um consenso emergente de que os professores influenciavam de maneira significativa a aprendizagem dos alunos e a eficácia da escola. Tais elementos tornaram-se reflexos da preocupação com os professores em nível internacional, principalmente no que diz respeito a como manter os melhores professores no ensino e conseguir que estes continuassem a aprender ao longo de suas carreiras.

De acordo com Gatti e Barreto (2009), a produção teórica acerca da formação docente veio crescendo e eventos oficiais e não oficiais foram sendo realizados, proporcionando debates e razoável circulação de análises. Os autores também apresentaram o surgimento de diferentes modelos de formação, que teriam como premissa suprir as necessidades da sociedade contemporânea e dos desafios colocados aos currículos e ao ensino, na tentativa de sanar problemas encontrados no dia a dia dos sistemas e redes de ensino.

Sobre o assunto, a LDB de 1996 tratou da formação continuada em seu artigo 62, nos parágrafos 1º e 2º, acrescidos pela Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009, pelos artigos 63 e 67. Na redação dos artigos citados, encontramos outros termos colocados para se referir à formação continuada, tais como: capacitação, aperfeiçoamento profissional continuado e treinamento em serviço.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017)

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

A partir disso, quanto à formação inicial, ao analisarmos os termos apresentados pela LBD, percebemos que ela exigia uma formação docente para atuar na educação básica de nível superior com curso de licenciatura plena. Contudo, quando trata da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental, permite que o professor tenha apenas formação em nível médio especializado, o magistério. A formação continuada e a capacitação dos professores em atuação ficariam a cargo da União, estados e municípios, que deveriam promovê-la de forma colaborativa. O artigo 63, que deu continuidade ao tema, menciona que as instituições formativas deveriam manter programas de formação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis de ensino.

Art. 63. Os institutos superiores de educação manterão: (Regulamento)

I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;

II - programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis. (BRASIL, 1996)

O artigo 67 também tratou do assunto, vinculando formação e valorização profissional, orientando, inclusive, que deve ser assegurada nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público. Além disso, definiu os princípios orientadores da valorização do magistério, o piso salarial profissional, a progressão funcional e as condições adequadas de trabalho.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino. (Renumerado pela Lei nº 11.301, de 2006)

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006)

§ 3º A União prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013) (BRASIL, 1996)

Para tanto, a partir desta apresentação das legislações referentes à formação inicial e continuada dos professores, ficou evidente que ela se constituiu como um elemento de preocupação educacional. A regulamentação de quais eram as exigências e especificidades, além de qual ente federativo deveria se responsabilizar perante as capacitações, nos permite compreender o contexto educacional. Diante deste panorama, a formação continuada docente foi mais uma questão que envolveu todo o processo de municipalização. Outrossim, esteve presente no Termo Cooperativo assinado pelos municípios paranaenses, mas diferentemente da LBD, que instituía, em seu artigo 62 §1º, que a formação deveria ser ofertada de forma colaborativa entre os três entes federados, segundo o Termo Cooperativo, ficaria a cargo do estado, como podemos observar na cláusula segunda do documento.

- b) oferecer orientação técnico-pedagógica de forma permanente ao município parceiro, referente ao desenvolvimento do ensino nos níveis e modalidades estabelecidos na cláusula primeira;
- c) prestar assistência técnica ao município parceiro, através de cursos e treinamentos para docentes e pessoal técnico-administrativo da rede municipal de ensino, visando à integração e ao aperfeiçoamento dos recursos humanos municipais, quando solicitada pelo Prefeito Municipal. (PARANÁ, 1992)

Observa-se que o estado explicitava no termo cooperativo seu compromisso em contribuir com o aperfeiçoamento profissional de docentes e técnicos, isso não ocorre com a União. Contudo, será que na prática o estado cumpriu por completo com a formação continuada? De acordo com as entrevistas realizadas com os ex-secretários, a direção administrativa e a direção pedagógica, no início do processo de municipalização houve um maior cumprimento das obrigações, contudo, depois a Secretaria Municipal de Educação foi assumindo esta responsabilidade. Isto ocorreu por um conjunto de fatores, sendo dois os mais importantes: a relutância do próprio município e a dificuldade que era manter parceria com o estado.

O Termo deixa bem claro que o aperfeiçoamento dos profissionais da educação seria realizado pelo estado quando solicitado pelo prefeito municipal. No caso de Londrina, o município tinha uma equipe pedagógica bem formada, com assessoria para todas as áreas do conhecimento; essa assessoria trabalhava junto com a supervisão educacional, elaborando materiais didáticos a serem distribuídos aos professores da rede e realizavam as capacitações.

Tinha uma assessora de alfabetização, uma assessora de língua portuguesa, uma assessora de matemática, uma assessora de ciências. Uma assessora, em princípio de Ciências Sociais, que englobava história e Geografia. Na época era assim a divisão, a estrutura do ensino. (Fátima Erkmann, diretora pedagógica, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

Observa-se que a SME possuía uma dinâmica de organização que antecedia a municipalização e os acordos de parceria do termo assinado se deparavam com essa realidade posta. Vale destacar que, neste período, a partir de 1996 até a criação de um Sistema de Ensino em 2002, a secretaria realizou projetos de capacitação desenvolvidos por sua equipe própria em parceria com a Universidade Estadual de Londrina – UEL. Os professores da universidade participavam dos dois grandes eventos promovidos no início de cada semestre letivo, das semanas pedagógicas e ao longo de todo o decorrer do ano, ministrando oficinas, cursos e palestras.

Posteriormente, com base da Lei Complementar n.º 103/2004 que institui e dispõe sobre o Plano de Carreira do professor da rede estadual de Educação Básica do Paraná, houve a implementação, pela SME, da hora atividade, que forneceu ao professor 20% do seu horário de trabalho para realizar estudos sistemáticos, muitos efetuados por um grupo no interior das próprias escolas, nos quais se trabalhavam textos de referencial teórico e necessidades apresentadas durante as práticas pedagógicas. No seu capítulo III artigo 4ª, a Lei nº103/2004 deixa clara a diferença entre hora-aula e hora-atividade, estabelecendo que:

VII - HORA-AULA: tempo reservado à regência de classe, com a participação efetiva do aluno, realizado em sala de aula ou em outros locais adequados ao processo ensino-aprendizagem;

VIII - HORA-ATIVIDADE: tempo reservado ao Professor em exercício de docência para estudos, avaliação e planejamento, realizado preferencialmente de forma coletiva. (PARANÁ, 2004)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, lei 9394/96, possibilita ao professor a inclusão da hora-atividade em sua jornada de trabalho, “cabendo ao gestor escolar organizar e dar regularidade na participação integral do professor dos períodos dedicados a planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional, conforme preconizado na LDB, art. 13, inciso V”. (LÜCK, 2009, p. 88). Embora haja uma normativa oficial que define a formação continuada e a capacitação docente, muitas são as interpretações, as práticas e, conseqüentemente, os resultados dessas ações.

Deste modo, a hora-atividade entende-se como um “período agregado ao desenvolvimento das aulas, ou seja, momento em que o professor realiza o planejamento, a organização das atividades para as aulas, o estudo, a interação com alunos e comunidade” (FIGUEIREDO, 2013, p.17). A hora-atividade representou uma conquista profissional da carreira docente, uma vez que também possui “como um dos seus objetivos oportunizar aos professores tempo em serviço para a sua capacitação profissional” (LÜCK, 2009, p. 88).

A grande parte das formações era realizada pelo município, que mantinha um calendário de cursos oferecidos anualmente pela equipe pedagógica da SME para os professores da zona rural e da zona urbana. Durante a gestão da secretária Magda Tuman, foi construído um programa sistematizado de capacitação, abrangendo todas as áreas do conhecimento. Dividido em projetos, o programa ocorria entre uma parceria da supervisora de cada unidade, hoje chamada de coordenadora pedagógica, junto com a assessoria pedagógica de cada área do conhecimento da Secretaria. Ambas elaboravam um guia para os professores. Esse material determinava os objetivos, os conteúdos e avaliação da aprendizagem, composto também por

caderno de atividades, nos quais os professores poderiam utilizar como base para elaborarem seus planos de ensino. Diante deste panorama, nos questionamos como o estado atuava, pois era o município que efetivamente realizava a formação continuada.

Após a formalização da municipalização, o estado ofereceu cursos para todas as secretarias municipais de educação. Tais cursos ocorriam em Curitiba, com um número determinado de vagas definidas para cada município.

Tinha um centro de treinamento, CETEPAR, que ficava no Boqueirão, em Curitiba. É como se fosse um alojamento que as pessoas iam até lá e eram oferecidos cursos por área de conhecimento, curso de língua portuguesa, aí pegava todas as vagas. Supervisor, assessor, professor, mandava para o CETEPAR. Ali estava professores estaduais e municipais do Paraná inteiro. (Fátima Erkmann, diretora pedagógica, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

O CETEPAR foi criado pelo Decreto nº 15.729, em 1969, pelo então governador Paulo Pimentel³⁷. Inicialmente, o departamento chamava-se Centro de Treinamento do Magistério Primário, passando para Centro de Seleção, Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal do Paraná no ano de 1971, e vindo a se integrar ao conjunto de instituições subordinadas à Secretaria de Educação e Cultura. Junto à troca de nome, a função do CETEPAR também alterou. No primeiro momento, a sua responsabilidade era selecionar professores para atuar nas escolas paranaenses, passando à capacitação de professores e do pessoal técnico-administrativo que atuava nas escolas paranaenses, além de estabelecer normas e orientações para o desenvolvimento do pessoal do sistema estadual de ensino.

A fim de atingir seus objetivos de formação e englobar toda a rede estadual, o CETEPAR passou a elaborar e executar uma estratégia que se utilizou da formação de multiplicadores oriundos das mais diversas regiões do estado para realizar a capacitação e o aperfeiçoamento em suas localidades. Deste modo, uma parte da equipe de professores de cada local do estado participava de um curso intensivo nas dependências do CETEPAR, localizado na cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná, e, ao retornarem para sua região, desenvolviam cursos e replicavam os conhecimentos adquiridos. Na visão da SME de Londrina isso era um problema.

Para o município, o que ocorria de fato nestas formações, segunda a diretora pedagógica Fátima Erkmann, era que, como não havia vaga para todos os professores, a Secretaria enviava uma equipe que depois repassava, em reuniões internas, os conhecimentos e conteúdos

³⁷ Paulo Pimentel foi governador pelo Paraná durante 1966 a 1970, eleito pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN).

trabalhados aos demais professoras da rede. Conseqüentemente, como muitos professores não conseguiam realizar as formações, o município proporcionava estes momentos, se desvinculando do estado, criando assessorias pedagógicas e parcerias educacionais.

A gente ia lá e depois tínhamos que passar em reuniões. No começo do ano eram 5 palestras de referencial teórico. Eram 35 oficinas para colocar todos os professores. E quinzenalmente tinha grupo de estudos na escola, onde os supervisores eram preparados em reuniões específicas para trabalhar isso na escola. (Fátima Erkmann, diretora pedagógica, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

O que observou é que as formações realizadas pelo CETEPAR não seguiram uma proporcionalidade ou uma manutenção. A cada novo governo que assumia havia uma variação dessas ações, fossem elas para uma maior parcela de professores e municípios ou para uma redução significativa dessas categorias.

Nesta perspectiva de formação dos professores, havia propostas curriculares de âmbito nacional, estadual e municipal. Londrina até o momento pertencia ao Sistema Estadual e, apesar de conduzir as formações de maneira autônoma, ainda precisava convergir com as propostas pedagógicas orientadas pelo estado. Dentre estas propostas, encontramos o Ciclo Básico de Alfabetização – CBA. O Ciclo Básico de Alfabetização foi uma das condições necessárias impostas pelo governo do estado com a municipalização, e, por isso, também esteve presente na formação dos professores, que necessitaram incorporá-lo à sua prática pedagógica.

O CBA foi apresentado juntamente com a teoria do construtivismo, nas capacitações que eram realizadas pelo estado. Apesar de necessitar seguir as orientações do estado, quando a temática era repassada internamente, a equipe da SME fazia algumas modificações e adaptações junto ao material que já possuíam, conforme evidencia o depoimento da diretora pedagógica: “Nós não pegamos totalmente, porque o que era dado em Curitiba eram linhas gerais e algumas atividades”. (Fátima Erkmann, diretora pedagógica, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022). Londrina aproximava-se mais da linha piagetiana, trazendo alguns autores para participarem dos momentos de formação junto aos professores da rede.

De modo geral, o que podemos concluir é que a formação continuada dos professores, apesar de ser regulamentada por Lei nacional, sendo uma colaboração entre União, estado e município, e depois, pelo Termo Cooperativo de Parceria Educacional, responsabilidade do estado, o que se observou, no caso do município de Londrina, foi que este assumiu quase que por completo a formação, sendo a Secretaria Municipal de Educação que organizava e proporcionava as capacitações junto aos professores da rede.

O exercício da docência exige do professor dedicação e estudo, e isso amplia sua atuação para além do horário destinado à regência de aula. A formação continuada para o desenvolvimento pessoal e profissional dos integrantes da comunidade escolar confere aos membros condições para a atuação autônoma do seu papel na organização escolar. “A organização e a gestão do trabalho escolar requerem o constante aperfeiçoamento profissional – político, científico, pedagógico – de toda a equipe” (LIBÂNEO, 2012, p. 460). Deste modo, este momento de estudo tem o objetivo de propiciar novos procedimentos e colocar os professores frente às discussões teóricas vigentes, a fim de contribuir com mudanças necessárias para a melhoria da qualidade do ensino e da ação pedagógica no contexto escolar. Nóvoa (1995) e Imbernón (2010) destacam que a formação de professores deve contemplar a emergência de uma cultura profissional no meio do professorado e uma cultura organizacional no seio da escola.

Condição importante para a releitura das experiências e das aprendizagens, a formação continuada possibilita uma integração ao cotidiano dos professores e das escolas, considerando a escola como local da ação, o currículo como espaço de intervenção e o ensino como tarefa essencial. Sendo assim, Romanowski (2009, p. 138) ressalta que a formação de docente é um *continuum* e, conseqüentemente, segundo Frigotto (1991), existe a necessidade de organizar os cursos direcionados à formação continuada docente juntamente às transformações de todo o sistema escolar. Dessa forma,

[...] a aprendizagem dos professores não começa no primeiro dia de sua formação como professor. Começa em sua infância, no lar e quando esse futuro professor vai à escola. O mau sistema escolar forma não só maus alunos, como maus professores que, por sua vez, reproduzirão o círculo vicioso e empobrecerão cada vez mais a educação. Hoje, começa-se enfim a reconhecer que uma profunda reforma escolar é necessária, também do ponto de vista da formação do professorado, não apenas do ponto de vista dos alunos. Assim como a reforma escolar não é possível sem mudança da formação docente, esta é impossível desacompanhada de uma reforma escolar. Ambas são interdependentes. Somente a partir da compreensão desses processos será possível repensar os cursos de formação, de modo que possam promovê-los. (FRIGOTTO, 1991, p.131)

A formação realizada pelo município de Londrina aproximava os temas e as concepções teóricas que eram disseminadas na SME. No que se refere à diferença entre a formação municipal e a estadual, o que ficou evidente é que o estado realizava uma formação apenas com parte da equipe, que depois iriam repassar aos demais em suas secretarias, e, sob o olhar da

equipe pedagógica de Londrina, isso era um grande problema, pois teriam de qualquer forma realizar formações e capacitações. Mas o que significou realizar as formações no âmbito local?

De acordo com a literatura, os cursos de formação continuada necessitam estar de acordo com as especificidades de cada localidade, estando articulados às escolas e seus projetos e, sobretudo, alinhados a uma oferta de qualidade. “O aprender contínuo é essencial e se concentra em dois pilares: a própria pessoa, como agente, e a escola como lugar de crescimento profissional permanente” (NÓVOA, 2002, p. 23).

Cenário (1998), complementa relatando que a escola é o lugar ideal para a formação e capacitação do professor, dado que ela se constitui no espaço real de construção da sua identidade profissional. Para o autor, é necessário pensar a formação contextualizada ao processo e como construção da identidade docente, fator inacabado e permanente de elaboração e reelaboração. Argumenta ainda que a identidade profissional do professor se constrói no local de trabalho mediante formação contínua que contemple a prática, seus saberes, suas experiências, seus fazeres e suas necessidades, com vistas à elaboração de “estratégias de mudança”.

Nesta mesma direção, Nóvoa (2002) aponta a importância da escola no processo de formação docente. Ao indagar sobre questões ligadas à formação continuada, em relação à escola, pondera que ela deve ser entendida como um ambiente educativo, onde trabalhar e formar sejam atividades que se completam e a formação seja vivenciada como um processo permanente e integrado no cotidiano da escola e dos professores, não como um apêndice acrescentado pela instituição ou pelo sistema.

A cultura organizacional da escola, como diz Garcia (1995), pode facilitar o desenvolvimento dos processos de formação de professores no sentido de torná-los autônomos e colaborativos, de criar um clima de confiança e compromisso, de desenvolver projetos e disponibilizar recursos humanos e materiais. Torna-se essencial a compreensão de que a formação centrada na escola deve equacionar o contexto do trabalho, contemplar a diversidade e identificar as demandas, assegurando, assim, a pertinência dos processos e das ofertas de formação.

Portanto, o que podemos compreender é que a formação mais próxima à prática, em tese, se vincularia aos problemas locais. Muitos autores, como vimos, abordam a importância de as formações ocorrerem no próprio âmbito da escola, próximo aos problemas reais e não apenas em curso, com especialistas externos que muitas vezes desconhecem tais problemas.

Quando a SME de Londrina assume por inteiro as formações, isso se vincula também à disseminação de uma nova mentalidade educacional, que passa a se estruturar no âmbito do

município. As formações realizadas pela secretária tinham como foco a necessidade da rede de ensino municipal, e eram realizadas a partir das concepções que a equipe pedagógica acreditava, em alguns momentos, como no caso do CBA, até divergindo das propostas do estado.

4.5 Ciclo Básico de Alfabetização

Nas últimas décadas do século XX, ocorreram diversos processos de democratização da escola pública resultantes de transformações políticas, econômicas e atreladas às mudanças nas concepções do Estado e suas formas de organização e atuação. A implementação de reformas na gestão escolar e em todo o contexto da educação básica promoveram um amplo acesso à escola pela população, e, com isso, a universalização do ensino. Com a universalização e o acesso ao ensino como elementos já presentes nas políticas públicas, o que permeava, na década de 1990, as discussões internacionais e nacionais era a questão da evasão e a reprovação escolar. A necessidade de se tomar medidas relacionadas ao combate à evasão e ao alto índice de repetência nas primeiras séries do ensino fundamental, ou seja, o insucesso e a qualidade, passaram a incomodar as autoridades educacionais.

Diante desse cenário, a rede municipal de Londrina também promoveu reflexões e estudos referentes à inclusão e à qualidade do ensino, na pauta, destacavam-se os índices de aprovação, reprovação e evasão escolar. Como o município não era sistema de ensino, a educação municipal ainda estava subordinada e integrada ao sistema estadual, tendo de obedecer a supervisão, a orientação e as deliberações do Conselho Estadual de Educação.

A fim de combater tais problemas e atender às demandas educacionais emergentes, o projeto de municipalização se intensificou ainda mais na época, e, com ele, mudanças significativas foram feitas não só na parte administrativa, como também pedagógica. Na parte administrativa, como já vimos anteriormente, a responsabilidade sobre o ensino de 1ª a 4ª série, a partir da década de 1990, passou a ser do município, que deveria organizar e manter este nível, além da educação infantil, educação especial e educação de jovens e adultos. Na questão pedagógica, de início, por volta dos anos 1980, antes da implementação do Ciclo Básico, o construtivismo tornou-se um plano nacional de combate à evasão e à repetência, principalmente visto por meio das propostas nacionais e internacionais, como a “Educação para todos” e os documentos educacionais norteadores. Tal conjuntura representou “profundas mudanças nas práticas e na organização da formação e do trabalho escolar” (PERRENOUD, 2004, p. 12),

consistindo em rupturas com as vigentes orientações metodológicas para o processo ensino-aprendizagem.

O primeiro passo dado pela SME de Londrina foi a aproximação teórica do construtivismo por meio de discussões internas entre os membros da equipe pedagógica da secretaria. Posteriormente, foram ministrados cursos para as professoras e professores da rede, com materiais mais concretos, que poderiam ser utilizados em sala de aula. “Nós estávamos naquele processo de reconhecimento, de levar para as escolas, de mostrar as possibilidades”. (Magda Tuman, diretora pedagógica e Secretária de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

Na década de 1980 e início de 1990, houve resistência por parte do corpo docente, tendo em vista que as professoras não entenderam de modo completo a proposta do construtivismo, que lhes foi apresentado como filosofia, não didática. Segundo a diretora pedagógica da SME, dentro de sala de aula, as professoras trabalhavam de “uma forma espontaneísta, todo mundo fazia do jeito que queria” (Fátima Erkmann, diretora pedagógica, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

O que se entendia era que o construtivismo deveria respeitar o jeito das crianças, sendo a interferência do professor nas séries iniciais a menor possível. Contudo, depois de muitas formações e cursos, o corpo docente passou a compreender que “deveriam partir dos conhecimentos prévios dos alunos e então realizar a mediação. Então, conforme as professoras foram estudando, resistindo e aplicando conforme as suas interpretações”. (Fátima Erkmann, diretora pedagógica, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

Na hora da aplicabilidade, porque não deu para parar uma rede para a gente estudar, para a gente, não as coisas elas são muito simultâneas. E aí na forma de você interpretar e aplicar, ele começa a dar o produto. (Fátima Erkmann, diretora pedagógica, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

No que se refere aos pressupostos teóricos que embasaram o construtivismo em Londrina, percebemos a grande influência piagetiana e dos conceitos de Emília Ferreiro. As teorias de Ferreiro ganharam espaço nas escolas municipais, buscando oferecer flexibilidade, respeito à individualidade e às características socioculturais dos alunos, pensando-se uma prática em que a própria criança, com a mediação do professor, pudesse construir seus conhecimentos de acordo com seu desenvolvimento cognitivo. Segundo Ferreiro (1985), esse desenvolvimento cognitivo acontece por meio de fases: pré-silábica, silábica, silábica-alfabética e alfabética. As pesquisas de Jean Piaget sobre a construção do conhecimento

também embasaram a prática do professor. Piaget permeia as avaliações pedagógicas e psicopedagógicas da rede até a atualidade.

O construtivismo foi concebido por Piaget e tem características essenciais: o conhecimento se constrói, e não é captado de um bloco ou transmitido de fora para dentro. Ele é uma construção. Essa foi a grande descoberta piagetiana. Contudo, Piaget não incorporou profundamente nem o aspecto social, nem o aspecto cultural na sua visão da construção dos conhecimentos. Ele pensava que construíamos os conhecimentos em contato com o objeto do conhecimento. (JUNGES e FACHIN, 2008, p. 10)

O plano pedagógico voltava suas preocupações para a questão do tempo que a criança necessita para se alfabetizar, instituindo mudanças, inegavelmente importantes para os avanços “na busca e consolidação de uma prática transformadora na alfabetização” (MAINARDES, 2001, p.11). O Ciclo Básico de Alfabetização surge como medida que permitiria o progresso sistemático do aluno no domínio do conhecimento, eliminando a reprovação na 1ª série do ensino fundamental dos anos iniciais. Com isso, a CBA instaurou a promoção automática dos alunos da 1ª. para a 2ª. série, visando assegurar ao aluno o tempo necessário para superar as etapas de alfabetização, segundo seu ritmo de aprendizagem e suas características socioculturais. No âmbito dos documentos e atos oficiais, o CBA pretendeu

[...] reverter o “fracasso escolar” nas séries iniciais; iniciar um amplo processo de reorganização da escola pública; implantar metodologias inovadoras no processo de alfabetização, incorporando avanços das diferentes áreas do conhecimento, buscando a ruptura com a concepção mecanicista e metodologias tradicionais que orientavam o processo de alfabetização; mudar o enfoque da avaliação, buscando a superação do sistema de avaliação de provas, notas e exames. (MAINARDES, 2001, p.11)

Segunda a então secretária de educação do município, Magda Tuman, que compôs a equipe pedagógica da SME até assumir o cargo em 2001, a rede estava se aproximando das teorias de Piaget e aprofundando no estudo de Emília Ferreiro em alfabetização, quando o estado apresentou uma proposta do Ciclo Básico. Como a equipe já tinha por referência Piaget e o construtivismo, a proposta atraiu a secretária, que, no período, não impôs o Ciclo, mas promoveu um diálogo entre o estado e as professoras do município para que conhecessem de fato a proposta, havendo uma aproximação gradativa.

Então houve uma aproximação diplomática muito boa. Porque ela não trouxe assim resistência entre as pessoas. Aí a gente começou a fazer os cursos em Curitiba, do Ciclo Básico. A participar mais ativamente, apesar que tinham

peessoas lá que eram difíceis de trabalhar. Mas foi assim que a gente foi se aproximando realmente. (Magda Tuman, diretora pedagógica e Secretária de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

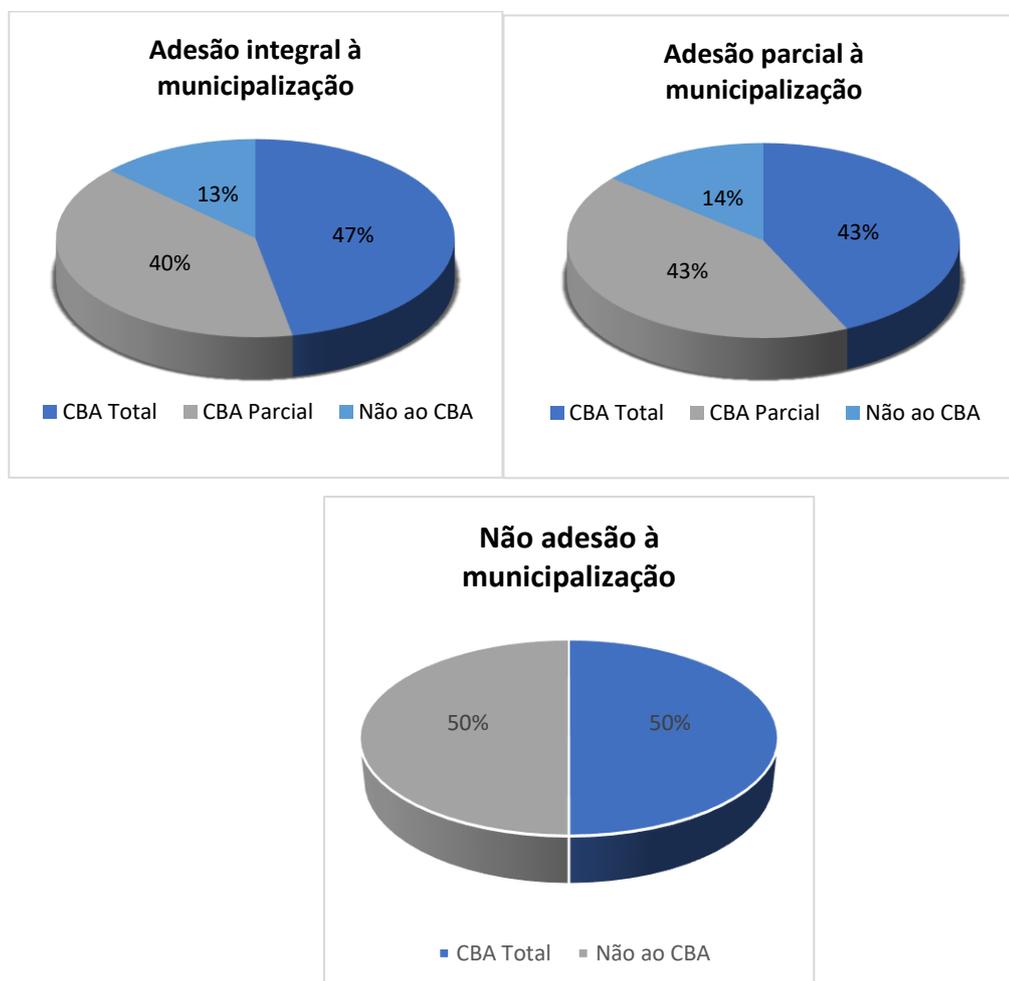
A partir de 1987, a rede municipal de ensino passou a realizar formações voltadas a questões da alfabetização, o tempo individual de aprendizagem e o papel do professor. Este período contou com importantes autores, dentre eles: Emília Ferreiro, com seus estudos sobre a Psicogênese da Lecto-Escrita; professor Geni Santos Rodrigues, do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Londrina, que ministrou os primeiros cursos; professora Sonia Maria Millet dos Santos, assessora de alfabetização; componentes do Grupo de Apoio Técnico Pedagógico; professora Nanami Oya e Chiromatzo, chefe do Departamento de Educação da Secretaria; professor Manoel Barros de Oliveira, secretário de educação; professora Rosa Maria Junqueira Schichtano, que realizou com todos os professores de contraturno e assessores da rede, grupos de estudos sistematizados.

O prefeito na época do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, Antônio Belinati³⁸, verificou que essa questão do ciclo básico vinha como uma “avalanche” nacional, junto com uma discussão sobre evasão e reprovação. Unido com o secretário de educação, Manoel Barros de Azevedo, a equipe pedagógica foi orientada a conversar com o estado sobre a implementação do Ciclo Básico na rede municipal de Londrina. A proposta, até então, não era obrigatória e sim uma sugestão como medida ao combate à evasão e ao fracasso escolar.

O Ciclo Básico de Alfabetização foi estabelecido pelo Conselho Estadual de Educação (Resolução 028/88). Inicialmente, foi obrigatório para a rede de escolas estaduais, buscando estender-se para a rede municipal, por meio de sua inclusão como uma condição prevista nos termos de parceria educacional, gerando, assim, uma situação de impasse, fazendo com que a implementação nos municípios se tornasse uma questão da administração deles. Porém, anos depois, com a municipalização, se tornou opcional. Vale aqui citar que a adoção do CBA não estava necessariamente ligada ao processo de municipalização, posto que, muitos municípios que ainda não haviam aderido ao processo já incorporavam esta proposta pedagógica.

³⁸ Antônio Casemiro Belinati foi prefeito da cidade de Londrina de 1977 – 1982, eleito pelo Partido Progressista (PP).

Gráfico 1: Situação dos municípios quanto à incorporação do Ciclo Básico de Alfabetização - 1995



Fonte: IPARDES, 1996.

A partir da adoção do CBA, pretendia-se intervir nos indicadores de qualidade dos serviços educacionais, com objetivo de diminuir as elevadas taxas de evasão e repetência verificadas na década de 1980. Contudo, o que ocorreu no período de 1990 a 1993 foi uma queda no índice de evasão³⁹, enquanto as taxas de repetência aumentaram. A partir dos dados apresentados pela Fundepar, foi possível observar que os municípios de pequeno porte foram os que apresentaram maior índice de evasão escolar. No que se refere à repetência, os índices mais altos são detectados nos municípios de médio porte.

³⁹ A diminuição nas taxas de evasão talvez possa ser justificada devido aos programas em nível nacional que estavam ocorrendo no período, como o *Toda criança na escola*.

Tabela 2: Taxas de evasão e repetência de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental nas escolas municipais – Paraná 1990/1993

Porte dos Municípios	Evasão Escolar			Repetência		
	1990	1991	1992	1991	1992	1993
Grande	6,62	6,56	5,65	12,51	13,09	13,10
Médio	9,24	7,82	7,39	14,76	16,43	17,68
Pequeno	12,06	10,56	10,66	14,22	14,93	16,94

Fonte: Fundepar, 1994.

O relatório do IPARDES (1996), que realizou uma avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no estado, trouxe algumas considerações referentes a este processo. A saber:

O Estado repassou aos municípios o ônus da educação sem dar o devido respaldo, exigindo, inclusive, a adoção de uma nova proposta teórico-metodológica: o Ciclo Básico de Alfabetização. Essa proposta apresenta, no âmbito das escolas estaduais, dificuldades de implementação ainda não solucionadas e que não poderiam ter sido ignoradas quando se propôs, como parte da política de municipalização, a extensão dessa proposta às redes municipais de ensino. (IPARDES, 1996, p. 88)

Com a maior urbanização da rede escolar, os municípios herdariam todos os problemas dela decorrentes, como a pressão por uma maior oferta de vagas e a falta de salas de aula e de espaços físicos adequados para atender às exigências do Ciclo Básico de Alfabetização, bem como a consequente falta de recursos para atender às novas demandas criadas. (IPARDES, 1996, p. 89)

A adoção do CBA se tornou vulnerável na medida em que o Estado deixou de prestar, de maneira efetiva, a necessária orientação pedagógica às equipes dos municípios que assumiram a parceria educacional, além de excluir a maioria dos professores dos cursos de aperfeiçoamento por ele promovidos. Há uma clara indicação de que o Estado não possui uma proposta concreta de apoio aos municípios em programas de capacitação dirigidos aos professores municipais. (IPARDES, 1996, p. 92)

A partir destas citações acima, podemos observar algumas fragilidades que a implementação do CBA obteve nos municípios. Além disso, tais citações contribuem no entendimento do quão árduo foi o processo de municipalização em meio à implementação de uma nova proposta teórico-metodológica.

No âmbito geral, a implementação do CBA passou por diferentes percalços que culminaram em sua não eficiência, principalmente no que tange às condições necessárias para a adesão e efetividade da proposta.

Vale ressaltar que a adoção do CBA não esteve necessariamente atrelada à municipalização, pois alguns municípios que ainda não haviam aderido ao processo já incorporaram a proposta pedagógica, enquanto outros resistiam à sua adoção. Tal conjuntura nos apresenta a necessidade de compreender não somente do que se tratou o processo de municipalização, mas sim a relação entre este e a proposta do CBA.

No início dos anos 1990, o país participou da Conferência Mundial sobre Educação para Todos em Jomtien, Tailândia. O encontro apresentou respostas para alguns problemas educacionais, o que resultou em um plano de ação por parte do governo, que, a partir da Educação em Tempo Integral para educação infantil e o ensino fundamental, formulou estratégias de desenvolvimento, garantia de acesso e de permanência e qualidade do ensino. A tentativa de implantação da educação integral no município de Londrina começou em meados da década de 1990, com a Escola Oficina Áurea Alvim Tóffoli (1992), CAIC José Joffily (1994) e CAIC Dolly Jess Torresin (1995), Escola Oficina: José Gasparini (1997), E. M. Elias Kauam (2008) e, no ano seguinte, passaram a ampliar a jornada de mais 13 escolas municipais. Em 2011, 17 escolas; em 2012, 26 escolas⁴⁰.

Nesta conjuntura, a Proposta Curricular da Rede Municipal de Ensino de Londrina se estruturou em 1988 com base no Ciclo Básico de Alfabetização, como meio de combater o fracasso escolar. Com a assinatura do Termo Cooperativo de parceria educacional, no ano de 1995, que formalizou a municipalização do ensino, o Ciclo Básico de Alfabetização passou a ser uma prerrogativa do Estado. A Instrução Normativa Conjunta SUED/DEF nº1/92, anexa ao Termo, apresentou os procedimentos a serem adotados no processo de municipalização, para assegurar a continuidade da implantação nas escolas municipalizadas do CBA.

- Os princípios constitucionais preconizados para a Educação, contemplados na proposta do Currículo Básico, que compreende o Ciclo Básico de Alfabetização e a proposta pedagógica para as demais séries do Ensino Fundamental, têm como pressuposto a melhoria da qualidade de ensino, a reorganização da Escola Pública e consequentemente a democratização do acesso e permanência do aluno na escola;
- Que a adoção do Ciclo Básico de Alfabetização, pelas escolas municipalizadas, assegura a unidade da educação ofertada pela rede pública

⁴⁰ Informações encontradas em: LONDRINA. Prefeitura do Município de. **Diretrizes Curriculares**. Londrina, PR: SME/PML, 2014.

escolar. Possibilita o progresso sistemático do aluno no domínio do conhecimento, eliminando a reprovação na primeira série, e as causas pedagógicas da evasão escolar;

- A implementação gradativa do Currículo Básico nas escolas municipalizadas deverá consolidar a continuidade do processo de reorganização do Ensino Público Fundamental, iniciado com o Ciclo Básico de Alfabetização. (PARANÁ, 1992)

A proposta permaneceu por quase uma década sem grandes mudanças curriculares, sendo realimentada periodicamente por meio de estudos, práticas, reavaliação e retroalimentação do processo educacional. Quando José Dorival⁴¹ assume, em 1997, como Secretário Municipal de Educação, estipula uma nova organização curricular do ensino. Segundo o secretário, havia a necessidade de reorganizar o currículo de acordo com as necessidades do município após a consolidação da municipalização do ensino. Apesar de uma de suas das prioridades à frente da Secretaria de Educação ser a de acompanhar a elaboração do orçamento, a questão pedagógica era algo que também precisava de atenção.

O estado, no âmbito da organização curricular, determinava que o Ciclo Básico deveria continuar sendo adotado por todos os municípios. No caso de Londrina, o então secretário José Dorival não acreditava na proposta do Ciclo Básico, principalmente no âmbito da aprovação automática, estabelecendo assim um impasse com o estado. Apesar da relativa autonomia da SME, houve conflito com a Secretaria do Estado, pois o secretário não aceitou que o CBA fosse instituído, por não concordar com a proposta. Em seu entendimento, ao menos que tivesse uma deliberação do Conselho Estadual de Educação, o município não era obrigado a aderir a tal metodologia.

Como nunca houve uma deliberação legal do CBA de 4 anos, os municípios não eram obrigados a acatar, apesar da orientação para isso do Estado. Não existe nada, nenhuma norma que me obrigue, então eu não vou aplicar. Aqui acabou o CBA de quatro anos. Então foi dessa forma, na minha administração que eu acabei com o CBA de quatro anos. (José Dorival, Secretário de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

O que se estabeleceu foi um projeto de dois anos, em que apenas na 1^a e 2^a série não haveria reprovação, mas que, ao final da segunda série, os alunos seriam avaliados e só poderiam passar para o ano seguinte se tivessem condições.

⁴¹ José Dorival Perez foi secretário da educação de Londrina de 1997 a 2001. Advogado e professor, possui especialização em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina, atuou na área de educação, com ênfase em Administração Educacional, e na área jurídica com escritório próprio.

Eu fiz um projeto e foi dois anos de Ciclo Básico, a única coisa que eu não reprovava era do primeiro para o segundo. Era feita avaliação, mas sem reprovação. Ao final do segundo ano, se o aluno continuasse analfabeto, não deixava ir para o terceiro ano. (José Dorival, Secretário de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

Neste momento de reorganização curricular, a nomenclatura do Ciclo Básico de Alfabetização desapareceu dos documentos oficiais e diretrizes educacionais municipais. O motivo disso é o fato de o secretário ter encerrado com a proposta, passando a constar nos documentos apenas a progressão automática de dois anos, com avaliação e possível retenção no final da segunda série do ensino fundamental.

No contexto do CBA, outro elemento que interferiu no seu encerramento em Londrina foi a baixa aceitação por parte dos professores. De início, ainda na década de 1980, o que se pensava era uma implantação gradativa. A equipe pedagógica da secretaria organizou encontros nas escolas para explicar do que se tratava o ciclo e quais as maneiras de se desenvolver o trabalho pedagógico a partir desta concepção, também passou a se realizar cursos de formação com base na teoria piagetiana e o processo de alfabetização. Porém, a aceitação não foi positiva. Houve muita discussão na rede, as professoras não aceitavam a aprovação automática, alegando que o aluno iria chegar na 4ª série sem os conhecimentos necessários. Essas discussões ocorriam, pois a ênfase dada ao construtivismo e ao Ciclo Básico foram resumidos ao fato da não retenção. Além disso, de acordo com a diretora pedagógica, as professoras possuíam bastante resistência, principalmente em estudar a teoria. Em sua maioria, elas não compreendiam como aquela teoria poderia interferir em sua prática, querendo da secretaria modelos de atividades para apenas cumprir o que estava sendo exigido.

Porque a gente tem bastante resistência do professor quando se fala em estudar a parte teórica. Então, a maior luta que nós tivemos do Ciclo Básico foi fazer o professor estudar. Porque ele queria atividade. Queria saber que tipo de atividade que pode dar para o aluno que atende essa filosofia, que atende essa pedagogia. Então, no começo, a gente teve bastante trabalho em trazer teóricos, para entender que nada que ele faz na sala de aula é imparcial, é neutro. (Fátima Erkmann, diretora pedagógica, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

Neste interim, quando, em 1997, o secretário José Dorival optou por não dar continuidade à proposta do CBA de 4 anos, contrariando a própria indicação da SEED, houve o apoio por parte tanto da equipe pedagógica da SME quanto dos professores da rede, que, como vimos, por alguns fatores, como a falta de compreensão, não concordavam com a

proposta. Assim, o que passou a vigorar foi a não retenção apenas da 1ª para a 2ª série do ensino fundamental.

A rede municipal, no início dos anos 2000, realizou uma redefinição da proposta curricular. A nova proposta, na ocasião, passou a incorporar as exigências dos PCNs e a introduzir os Temas Transversais. Estes temas trouxeram em seu bojo a preocupação com uma educação voltada para a construção da cidadania, objetivo comum aos PCNs. De acordo com informações encontradas em Londrina (2000), foram enviados às escolas documentos para estudos da nova abordagem por Competências e Habilidades.

Os estudos e a conclusão do Projeto Pedagógico das unidades escolares e do Documento Norteador para a Elaboração das Propostas Pedagógicas das Escolas Municipais por Competências e Habilidades, foram realizados no primeiro semestre de 2001, obedecendo a reforma curricular proposta pela Secretaria Estadual de Educação. (LONDRINA, 2016, p.22)

Diante das teorias centradas na noção de competência⁴², a Secretaria Municipal de Educação de Londrina optou pela tendência cognitivista, dando ênfase nas operações mentais e funções cognitivas a serem estimuladas em todo o ensino fundamental, “por acreditar ser esta a proposta mais adequada às necessidades da faixa etária atendida pela Rede” (LONDRINA, 2016, p. 23). Neste contexto de mudança, foi aprovada, em 09 de janeiro de 2001, a Lei no 10.172, que estabelecia o Plano Nacional de Educação/PNE, por meio do qual o Ensino Fundamental de nove anos se tornou meta progressiva da educação nacional.

Inserido no contexto educacional vigente na federação, e baseado na concepção de escola pública humanista e inclusiva, com o educando podendo se constituir num cidadão protagonista de sua própria história, a educação municipal de Londrina deu início aos primeiros estudos com o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação – GEEMPA⁴³. Idealizado por Esther Pillar Grossi⁴⁴, esse grupo ministrou palestras e apresentou

⁴² Segundo a psicologia cognitivista, competências são sistemas de saberes para a tomada de decisão, para a mobilização de recursos, para a ativação de esquemas mentais importantes para o processo de aprendizagem.

⁴³ O Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação, é uma ONG com 47 anos de atuação. Sua fundação se deu em 9 de setembro de 1970, primeiramente, como Grupo de Estudos sobre o Ensino da Matemática de Porto Alegre, e tinha como intuito proporcionar aos alunos o gosto pela matemática. Com o tempo, o GEEMPA passou a se focar na alfabetização, com o intuito de enfrentar o grande desafio de reduzir as taxas de analfabetismo no Brasil. Ao longo de sua existência, o grupo tem se dedicado a duas atividades básicas entrelaçadas: a pesquisa e a formação de professores.

⁴⁴ Esther Pillar Grossi é doutora em psicologia cognitiva, com mestrado e graduação em matemática. Professora e matemática, em 1970, com mais 49 professores de Porto Alegre, fundou o GEEMPA (Grupo de Estudos Sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação), tornando-se uma liderança na busca de soluções aos grandes problemas da escola pública brasileira. Como responsável pela área de pesquisa do GEEMPA, coordenou a realização de inúmeras pesquisas sobre questões do ensino e da aprendizagem, incluindo especialmente a construção de atividades didáticas para alunos provenientes de famílias de classes populares.

trabalhos rumo ao pós-construtivismo⁴⁵ para os professores alfabetizadores, supervisores e assessorias pedagógicas da rede municipal de ensino de Londrina. O GEEMPA realizou inúmeras formações cursos e palestras, criando uma linha norteadora para toda a rede, durante a gestão da secretária Magda Tuman (2001-2003).

A metodologia geempiana de alfabetização e letramento resgata a figura do professor como centro do processo de ensino e sua principal meta é a qualidade da educação que deve ser promovida em sala de aula. Essa qualidade se dá por meio da organização do trabalho do professor no campo da didática: da alfabetização e da matemática nas séries iniciais do ensino fundamental e a pertinência de técnicas, ferramentas empregadas como procedimentos de ensino-aprendizagem de alunos. (LONDRINA, 2016, p. 25)

Em 23 de dezembro de 2002, foi aprovada a Lei Municipal 9.012/2002, que criou o sistema municipal de ensino. A partir da criação desse sistema, a cidade passou a ter autonomia para desenvolver o ensino conforme seus princípios e regras, discutidos no Conselho Municipal de Educação (CMEL). Neste momento, o CMEL adquiriu um caráter deliberativo, normativo, consultivo e fiscalizador do sistema municipal de ensino.

Nos anos seguintes, o referido sistema continuou respeitando e acompanhando as mudanças nacionais e estaduais, contudo, possuindo maior autonomia na definição de suas diretrizes. Desta forma, Londrina adere em 16 de maio 2005, a Lei nº 11.114, que obriga a matrícula das crianças de seis anos de idade no ensino fundamental. “No ano seguinte, em 6 de fevereiro de 2006, a Lei nº 11.274 amplia o ensino fundamental para nove anos de duração, com a matrícula de crianças de seis anos de idade e estabelece prazo de implantação, pelos sistemas, até 2010”. (LONDRINA, 2011)

Em 2011, foram elaboradas as diretrizes curriculares da rede municipal de ensino de Londrina, com o objetivo de nortear o planejamento da formação continuada do trabalho pedagógico docente e a construção do projeto político-pedagógico de cada unidade escolar, além de apresentar os quadros de conteúdos numa perspectiva contínua e gradativa, respeitando os níveis de aprendizagem. Desde 2015, a educação municipal segue a Base Nacional Comum Curricular - BNCC, lançada no Portal, neste mesmo ano, pela Secretaria de Estado de Educação Básica/MEC.

⁴⁵ De acordo com a instituição do GEEMPA, as propostas didáticas pedagógicas ligadas ao pós-construtivismo baseavam-se nas teorias de Piaget, Vygotski, Wallon, Gérard Vergnaud, Sara Pain e todo um conjunto convergente de elaborações da Antropologia, da Psicanálise, da Medicina, da Pedagogia e da Psicologia da Inteligência. Nesta linha, tinham como premissa que o aprender era um processo descontínuo, que se dava em uma sequência de níveis, onde errar não é proibido, pois eles são hipóteses incompletas numa rede de relações.

A escola, “como espaço de interação e aprendizagem é uma organização que exige, assim como outros tipos de organizações, um direcionamento de suas atividades alicerçadas em princípios e estratégias que visam um único objetivo – o aprendizado do aluno”. (FIGUEIREDO, 2013, p. 52) Com isso, para o alcance de resultados satisfatórios aos objetivos educacionais, é necessário o estabelecimento de organização e gestão desse trabalho, compreendido no “conjunto de normas, diretrizes, estrutura organizacional, ações e procedimentos que asseguram a racionalização do uso de recursos humanos, materiais, financeiros e intelectuais, assim como a coordenação e o acompanhamento do trabalho das pessoas” (LIBÂNEO, 2012, p. 411).

A organização escolar significa a organização do próprio trabalho escolar em função da especificidade e objetivos da escola, ou seja, pensar a organização diante das preocupações com o processo de ensino-aprendizagem do aluno. Libâneo (2012, p. 472) destaca que “a organização incide diretamente na efetividade do processo de ensino aprendizagem, à medida que garante as condições de funcionamento da escola. Sua presença ou ausência interferem na qualidade das atividades de ensino”. Por isso, o funcionamento da escola depende das atividades desenvolvidas pelos membros da organização, estabelecidos na estrutura organizacional e nas funções. A divisão de funções e atividades é necessária para proporcionar à escola um direcionamento das ações a serem desenvolvidas por cada pessoa. (FIGUEIREDO, 2013, p.57)

Em linhas gerais, o Ciclo Básico de Alfabetização foi uma nova forma de organizar a escola, fundamentando-se no espaço de tempo do indivíduo. “Para compreender essa nova forma organizacional é necessário mudar as concepções de avaliação, de reforço, de estrutura curricular e, até mesmo, a concepção de educação, antes propostos pelo método seriado”. (RESENDE e SOUZA, 2016, p. 69). No entanto, o que ocorreu foi uma interpretação equivocada⁴⁶ da proposta pedagógica pelas professoras e professores, o que levou ao seu encerramento.

Em Londrina, podemos inferir que o Ciclo Básico não foi aplicado integralmente, resumindo-se à aprovação automática nos dois primeiros anos do ensino fundamental. Embora ele tenha sofrido muitas críticas e resistências, o CBA provocou mudanças na avaliação, na compreensão da escrita e na temporalidade para o ensino e aprendizado nos dois primeiros anos

⁴⁶ Percebe-se que para gerir uma organização escolar não basta planejar e executar, é preciso primordialmente, considerar as pessoas que constituem o ambiente, cujo trabalho deve ser desenvolvido de forma integrada. (FIGUEIREDO, 2013, p. 57)

dos anos iniciais do ensino fundamental. Incorporado ao construtivismo no município, as escolas mantiveram o Ciclo da 1ª para a 2ª série, compreendendo que o processo de alfabetização tende a necessitar de uma temporalidade maior para a sua consolidação. Os anos iniciais do ensino fundamental não são os mesmos depois do CBA, pois este deixou marcas importantes em sua estrutura.

4.6 Ônus e bônus da municipalização do ensino em Londrina

A municipalização gerou mudanças significativas na organização e nas diretrizes de ensino. No âmbito financeiro, o município passou a ser responsável por manter a rede de ensino, contando com alguns investimentos por parte da União e verbas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁴⁷. Se incumbiu pela formação continuada dos professores, proporcionando capacitações que visavam ao aprimoramento do trabalho docente. Na área pedagógica, formou-se uma equipe consolidada que garantiria a qualidade do ensino. Conforme relata a diretora administrativa, mesmo com a troca de governo, a equipe se mantinha, o que permitiu a continuidade do trabalho e não interferiu de forma abrupta na estrutura da Secretaria de Educação.

A gente formou uma equipe. A cada 4 anos, mudava o governo, mas a gente conseguia se sustentar pela forma de trabalho, então eu posso te garantir assim que entre 1983 até que eu tenho vivência até 2008, as mudanças não foram drásticas na Secretaria de educação. Pelo menos as pessoas de cargos mais técnicos, vamos sim dizer, de coordenação, elas eram mantidas, então a gente não perdeu muito a linha. Essa interferência política ela não foi drástica na Secretaria de educação. Porque a gente tinha uma linha de trabalho e essa linha não foi rompida na sua essência. É lógico que tinha uma outra mudança, né? Mas assim, não interferia no resultado que a gente queria que era formar o cidadão. A base manteve, se mantinha, mas se mantinha graças a equipe. (Carmem Lúcia, diretora administrativa, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

⁴⁷ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, o Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020 (já passamos desta data. O que aconteceu?).

Dado a isso, o que fica explícito são os poucos impactos sofridos pedagogicamente. A resistência da SME ao processo de municipalização, absorvendo as demandas de forma gradual, proporcionou que não se afetasse diretamente o funcionamento das escolas. Contribuindo para isso, Londrina ainda produzia o seu próprio material didático e tinha um projeto político específico relacionado à educação.

Quando questionados sobre os ônus e bônus que a municipalização ofereceu à Londrina, as falas dos entrevistados convergem, de uma maneira geral, ao lado positivo. O secretário Luiz Carlos Bruschi relata que a municipalização trouxe muitas vantagens aos alunos, pois proporcionou um ensino mais padronizado e de boa qualidade. Contudo, apresenta que o saldo positivo se deu pela forma como foi realizada, ou seja, gradativamente, pois havia muitos problemas administrativos que deveriam ser solucionados para não se afetar a questão da qualidade de ensino.

Eu achei bom, porque eu como professor /.../ achava que as escolas estaduais que não foram municipalizadas logo foram abandonadas causando prejuízo aos alunos. A municipalização criou um padrão, o padrão de ensino do município, que é bom. Era necessário, foi positivo e tinha que ser do jeito que foi feito, não tinha como fazer tudo de uma vez. A parte pedagógica era menos problemática, a questão era administrativa. (Luiz Carlos Bruschi, Secretário de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

José Dorival, secretário que assumiu logo após a assinatura do Termo, relata que sempre foi a favor da municipalização e defendeu o processo aplicado pelo estado do Paraná, tendo como único embate a imposição do Ciclo Básico de 4 anos, que ele não aceitou, como vimos anteriormente. Para ele, o estado Paraná acertou completamente nessa divisão de responsabilidade,

Para os municípios atenderem até o 5º ano fica muito mais prático, muito mais fácil para eles. Até a estrutura que já vinha no antigo curso primário. E para o estado já é uma estrutura deles que ela Ensino Fundamental final e ensino médio. Então deu certo as duas estruturas ficam muito mais fácil de você administrar o município com essa estrutura que já vinha sendo arrastado até o 5º ano, e o estado do 6º para frente. (José Dorival, Secretário de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

Deste modo, podemos perceber que, do ponto de vista administrativo, a municipalização contribuiu favoravelmente. A autonomia financeira gerada por esse processo de transferência de responsabilidade perante as séries iniciais do ensino fundamental contribuiu, no caso de Londrina, para que a SME pudesse organizar seus recursos conforme as necessidades locais.

Na visão da diretora administrativa, Carmen Lúcia, a municipalização foi positiva porque propiciou a criação do sistema municipal de educação, que gerou autonomia e flexibilidade. Segundo ela, seria um processo que a rede de ensino deveria passar para melhorar a qualidade da educação, principalmente quanto ao acesso, permanência e sucesso.

É um processo que eu acho que tinha que passar, a municipalização, com seus altos e baixos. Aquele problema de quando o aluno chegava na 5ª série ele ainda não dominava o conteúdo básico da leitura e da escrita. Mas isso foi vencido. São resultados positivos. Teve ônus para a gente porque foi muito desgastante, tirou nosso sono. Mas depois, a longo prazo, você viu que foi bom. (Carmem Lúcia, diretora administrativa, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022).

Além da autonomia e flexibilidade propiciadas nesta nova organização de competências e responsabilidade perante os níveis de ensino estabelecida pelo processo de municipalização, segunda a diretora pedagógica, Fátima Erkmann, a principal contribuição deste processo foi o fato de a população estar mais próxima da instância prestadora do serviço, podendo acompanhar e participar.

Naquela época, por exemplo, se ele tem uma discussão, uma reclamação de uma escola estadual, ele não vai no Palácio Iguazu, ele não sai daqui. Agora, se ele está descontente com a escola dele lá, lá onde tem os indígenas, ele vem até o salão nobre da prefeitura conversar com o prefeito, ele vai bater na porta, ele vai conversar, ele vai reivindicar. Então, tem essa proximidade de quem presta o serviço e de quem recebe o serviço. (Fátima Erkmann, diretora pedagógica, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

Em suma, podemos compreender que sob a ótica da Secretaria Municipal de Educação, a municipalização do ensino, dada pela forma gradativa que foi realizada, proporcionou um saldo positivo para a rede de Londrina. De acordo com a equipe, quatro elementos foram destacados como consequências relevantes: melhoria na qualidade de ensino, facilitação da administração, aproximação da população por meio de acompanhamento e participação nas unidades escolas e oportunizou a criação do sistema municipal de educação, que gerou autonomia e flexibilidade.

4.7 O Sistema Municipal de Educação de Londrina: uma conquista de autonomia

O movimento pela autonomia municipal em educação teve expressão clara durante o processo de municipalização, que o pôs como campo potencializador de experiências democráticas, devido à proximidade do governo local com os cidadãos, colocando-o como responsável por ações que garantissem recursos e espaços de participação na defesa dos interesses regionais.

No âmbito legal, a Constituição Federal de 1988, complementada pela LDB 9.394 de 1996, definiu as competências e atribuições dos entes federativos União, estados e municípios, estabelecendo que o município teria por prioridade educacional a universalização de ensino fundamental e a pré-escola. Deste modo, se faz possível entender o reconhecimento do município como ente jurídico autônomo.

Logo após a aprovação da nova LDB, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) realizou o seu 6º Fórum Nacional, que discutiu a possibilidade de os municípios organizarem seus próprios sistemas de educação, ao mesmo tempo em que os estados ampliavam a política de municipalização incentivada pela PEC n. 14/96 e Lei 9424/96, criando o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Assim, com base nas retificações geradas pela Ementa Constitucional 14, a LDB afirmou, em seu artigo 8, que os estados e os municípios teriam liberdade de organizar o seu sistema de educação. No seu artigo 11, enfatizou as responsabilidades atribuídas aos municípios em relação ao Ensino Fundamental, discorrendo que “[...] os municípios poderão ainda optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. (BRASIL, 1996, art. 11)

Ao longo desse texto, vimos que os sistemas municipais educacionais surgiram a partir da necessidade de tornar a educação intencional, ou seja, um produto, um resultado, uma educação sistematizada, organizada, em relação a um determinado fim. Parte de um todo complexo cuja concepção incide sobre as estruturas da Secretaria municipal e implica num plano estratégico de participação. Devido a isso, ao se construir um sistema municipal de educação, deve-se ter presente o objetivo, uma concepção da educação que dê unidade e coerência ao sistema. Além de integrar todos os esforços locais (públicos e privados) na melhoria do ensino, o que o torna um poderoso instrumento de fortalecimento dos municípios.

A criação do sistema municipal de educação em Londrina ocorreu em 2002, sendo o primeiro do estado do Paraná. A motivação para a criação dele foi a consolidação de uma gestão

democrática, que proporcionaria ao município autonomia para desenvolver a educação segundo princípios e regras discutidas pela comunidade, por meio de seus representantes no Conselho Municipal de Educação – CME.

O Conselho Municipal de Educação tem atribuições consultivas, deliberativa, normativa e fiscalizadora, podendo exercer funções de planejamento, para a melhoria do fluxo e rendimento escolares, a formação e capacitação dos professores e o estabelecimento de critérios para a distribuição dos recursos municipais. Com papel de órgão crítico-constructivo, contribuindo para a elaboração, acompanhamento e avaliação da política municipal de educação deve constituir-se num espaço de participação democrática. Sua composição é plural, formada por representantes de entidades e instituições de âmbito municipal ligados à área educacional, quanto à representação regional da esfera pública e privada e de outras áreas, como associações sindicais, empresariais, dentre outros.

O sistema municipal de educação de Londrina foi estruturado na gestão do secretário José Dorival (1993-2001) e concretizado pela sua sucessora Magda Tuman (2001-2003). Antes da criação do sistema, foi estabelecido o Conselho Municipal de Educação. O Conselho era inicialmente normativo e consultivo, passando a deliberativo no ano de 2000. Com o CME estruturado, quando a secretária Magda Tuman assumiu o cargo faltava apenas a formalização.

Como eu deixei preparado, que eu deixei o Conselho Municipal de Educação montada aqui. Nós tínhamos um Conselho Municipal de Educação funcionando regulamentado aqui. Um dos primeiros. Só que sem ser normativo. Porque para ser normativo eu tinha que implantar o sistema. (José Dorival, Secretário de Educação, em entrevista concedida à pesquisadora, 2022)

Neste contexto, impulsionada pela municipalização, surgiu a necessidade de desvinculação do estado, provocada principalmente pelo fato de não haver mais escolas de 1ª a 4ª série sob responsabilidade estadual, ficando a cargo do município. A responsabilidade gerou a necessidade de autonomia para definir as direções educacionais. Quando estabelecida a autonomia, o próximo passo seria a criação de um sistema próprio. Ao implementar um sistema, o município deixou de estar integrado ao sistema estadual, e então as normas passaram a ser realizadas pelo Conselho Municipal.

Outra questão que contribuiu para a criação do sistema municipal foi o caso das escolas particulares. O município se responsabilizava pelas escolas de 1ª à 4ª série, e as escolas particulares ainda estavam vinculadas, em todos os níveis de ensino, ao estado. Entretanto, como não possuía mais escolas de 1ª à 4ª série, o estado não conseguia dar direcionamento a

estas instituições. Com a criação de um sistema municipal de educação na forma deliberativa, as escolas particulares passaram a tratar dos assuntos referentes da 1ª à 4ª série com o município, ficando de 5ª à 8ª e o ensino médio a cargo do estado.

Implementado em 2002, o sistema municipal de educação de Londrina passou a atender às especificidades do município, partindo de um currículo básico fundamentado nos parâmetros nacionais. De acordo com a diretora pedagógica, na época foram criados grupos de trabalho com representação de professores, supervisores, diretores e assessoria técnica para elaboração deste currículo próprio. Por conseguinte, integram-se ao sistema todas as escolas municipais e todas as escolas de educação infantil do município (públicas e privadas), permitindo um trabalho com propostas pedagógicas, calendários e regimentos escolares mais apropriados à realidade local.

5. CONCLUSÃO

Ao longo de toda a história da educação brasileira, diferentes mudanças ocorreram, sejam de ordem política, econômica, administrativa ou, ainda, referente aos métodos de ensino. A presente pesquisa teve por objetivo geral analisar os elementos que constituíram o processo de municipalização do ensino na década de 1990, com enfoque no município de Londrina/PR, desvelando seus efeitos para a gestão do ensino local. Desvelamos como tese que o município operou de forma tática durante o processo de municipalização, por meio de resistências da SME, que além de não assinar o Termo de Cooperação de forma imediata, reagiu de forma a alongar tal processo.

Nos anos de 1990, as mudanças na gestão pública se fizeram presentes, principalmente no que diz respeito ao processo de descentralização. No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a política de descentralização tomou forma, destacando o princípio de federalismo que atinge o município, reconhecendo-o como ente autônomo e, conseqüentemente, transferindo das instâncias centrais para as municipais as atribuições e responsabilidades da gestão dos serviços públicos, entre eles a educação. Relativa à educação, perante a justificativa de melhoria da qualidade do ensino e garantia do acesso e permanência na escola, a Constituição encarregou os municípios com o compromisso de gestão referente ao ensino fundamental de 1ª à 4ª série, ficando para os estados o ensino de 5ª à 8ª série e o ensino médio, com a União tendo por responsabilidade o ensino superior. A municipalização do ensino foi efetivada por meio da Emenda Constitucional 14 de 1996 e da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

Tal processo de municipalização necessitou de condições técnicas e políticas para a sua realização, uma vez que, a transformação política do município envolveu, além do estabelecimento de uma nova relação com o estado, uma modificação em sua estrutura administrativa e recapacitação financeira, alterando suas áreas de atuação prioritária e incorporando estruturas de serviços antes pertencentes as instâncias superiores do governo. A transferência de atribuições e responsabilidades promoveu grandes desafios aos municípios, que deveriam garantir condições mínimas de bem-estar social às suas populações e promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local.

No caso de Londrina, a partir da análise documental e das entrevistas realizadas, podemos evidenciar que o município dispôs de condições para exercer as atribuições

constitucionais, mas que o processo de municipalização implicou em um movimento de resistência, sendo uma tática exercida pelo município diante de tal obrigatoriedade.

No âmbito documental, Londrina se recusava a assinar o Termo Cooperativo de Parceria Educacional, no entanto, na prática, a transferência dos alunos e das escolas de 1ª à 4ª série ocorria de forma gradual, com a intenção de absorver as demandas de acordo com a capacidade do município. Sob a visão da Secretaria Municipal de Educação, esse movimento deu suporte para que a equipe conseguisse estruturar a rede de modo a tentar que não se impactasse de forma abrupta a organização pedagógica e administrativa, ou seja, evitando um desequilíbrio econômico da cidade e o comprometimento com a qualidade de ensino.

Quando a municipalização passa efetivamente a ser uma exigência do Estado, a partir da imposição de assinatura do Termo de Cooperativo de Parceria Educacional, a transferência administrativa e de responsabilidade já havia ocorrido com quase todo o ensino fundamental de 1ª à 4ª série, observando-se que no período 80% dos alunos já pertenciam à rede municipal. A assinatura do Termo Cooperativo, que ocorreu apenas como medida política, para o encerramento da pressão que vinha sendo exercida pela SEED/PR sobre a SME/Londrina, estabeleceu responsabilidades ao estado e ao município, destacando-se os recursos financeiros, formação de professores e obrigatoriedade da implementação do Ciclo Básico de Alfabetização.

No âmbito financeiro, o município passou a ser responsável por manter a rede de ensino, contando com alguns investimentos por parte da União e verbas como o Fundeb e o Fundef, já o estado, pouco contribuía com verbas e auxílios. A formação continuada dos professores, apesar de ser regulamentada por lei nacional como colaboração entre União, estado e município, e depois pelo Termo, responsabilidade do estado, o que se observou, no caso do município de Londrina, foi que este assumiu quase que por completo esta questão, sendo a Secretaria Municipal de Educação que organizou e proporcionou as capacitações junto aos professores da rede.

Na conjuntura da implementação e consolidação da proposta pedagógica dos Ciclos de Aprendizagem, em especial do Ciclo Básico de Alfabetização, a sua adoção não esteve necessariamente atrelada à municipalização. A Proposta Curricular da Rede Municipal de Ensino de Londrina apresentada na década de 1990 se estruturou com base no Ciclo Básico de Alfabetização, como meio de combater o fracasso escolar, e se manteve quase que uma década sem grandes alterações, sendo realimentada periodicamente por meio de estudos, práticas, reavaliação e retroalimentação do processo educacional.

Mas, apesar da determinação do estado para que o Ciclo Básico continuasse sendo adotado por todos os municípios, em Londrina, compreendendo-se a relativa autonomia da

SME, houve conflito nesse aspecto com a Secretária do Estado. Além disso, ocorreu a não aceitação da proposta pelo corpo docente da rede, o fato de as professoras apresentarem bastante resistência, principalmente em estudar a teoria, levou com que estas resumissem a sua ação docente à não repetência, assim não aceitaram a aprovação automática, alegando que o aluno iria chegar na 4ª série sem os conhecimentos necessários para seguir adiante. Por isso que, em razão desse descrédito que a proposta do Ciclo Básico tinha na administração do município, ela foi eliminada do novo currículo, com a nomenclatura do Ciclo Básico de Alfabetização desaparecendo dos documentos oficiais e diretrizes educacionais municipais.

A partir da análise, evidenciamos que os problemas que levaram à resistência à municipalização foram de ordem estrutural, não tanto por divergências de orientação política e ideológica. Desse modo, convergindo com a nossa hipótese e respondendo ao nosso problema de pesquisa, temos como tese que o processo de municipalização do ensino, que implicou em mudanças nos modos de organização da gestão do sistema educacional municipal, foi efetuado num contexto de resistência do município às exigências do estado. Como consequência da resistência de Londrina, foi realizado gradualmente, permitindo uma adaptação do seu sistema de ensino em condições mais favoráveis do que municípios menores ou que não se utilizaram da mesma estratégia, que, como vimos, foi mediada por movimentos táticos de diversos sujeitos da administração municipal. Um dos resultados foi que, no campo pedagógico, o município incorporou os princípios da teoria construtivista e aderiu a aprovação automática da 1ª para a 2ª série, além de produzir seu próprio material didático e ter um projeto político específico relacionado a educação.

Por fim, ainda podemos compreender que, sob a ótica da Secretaria Municipal de Educação, a municipalização do ensino, dada da forma que foi realizada, teve quatro elementos que se destacaram como consequências positivas deste processo: melhoria na qualidade de ensino; facilitação da administração, aproximação da população por meio de acompanhamento e participação nas unidades escolas e oportunizou a criação do Sistema Municipal de Educação, que gerou autonomia e flexibilidade.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. O regime de colaboração na promoção da educação. In: **Conferência nacional de educação, cultura e desporto**. 1 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 2001.
- ABREU, M. **A Constituição Federal e a nova LDB: responsabilidades e sistemas de ensino**. Brasília: Cadernos Aslegis, v. 2, n. 4, jan. /abr. 1998, p. 44-56.
- ABREU, M. **A relação entre Estado e a sociedade civil: a questão dos Conselhos de Direitos e a participação do Serviço Social**. Serviço Social & Movimento Social, São Luís: EDUFMA, v.1, n.1, p. 61-76, 1999.
- ABRUCIO, F.L. e COUTO, C.G. **O impasse da federação brasileira: o cenário político e financeiro e suas consequências para o processo de descentralização**. São Paulo: Cadernos Cedec. n.58, 1996,
- AFFONSO, R. B. e SILVA, P. L. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AGUIAR, V. B. P. **O processo histórico e político de escolha dos dirigentes escolares na rede municipal de ensino de Londrina**. Dissertação (Mestrado) – Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2019.
- ALBUQUERQUE, R.C. e KNOOP J. **As políticas sociais no Brasil: desafios**. Rio de Janeiro: Seminário Especial sobre Descentralização e Financiamento de Políticas Sociais, ILDES/INAE. 1995. p.1-12.
- ALMEIDA, M.T. **Redefinição das competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social**. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1994.
- ARAÚJO, G. C. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. Tese (Doutorado) – Campinas: Universidade Estadual de Campinas 2005.
- AREND, S. M. e MACEDO, F. Sobre a história do tempo presente: Entrevista com o historiador Henry Rousso Florianópolis: **Revista Tempo e Argumento**, v. 1, n. 1, 2009. p. 201-216.
- AZANHA, J. M. **Uma ideia sobre a municipalização do ensino**. São Paulo: Estudos Avançados, 1991.
- AZEVEDO, F. **A cultura brasileira**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1963.
- BALL, S, J. Cidadania Global, Consumo e Política Educacional. In, Luiz, H. S. **A Escola Cidadã no Contexto da Globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1 ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETTO, E. S. S. e MITRULIS, E. **Trajetória e desafios dos ciclos escolares no país.** São Paulo: Revista de Estudos Avançados, v.15, n.4, 2001.

BARROSO, J. **A emergência do local e os novos modelos de regulação das políticas educativas.** Lisboa: Educação Temas e Problemas, 2013, p. 13-25.

BARROSO, J. **A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal.** Campinas: Educação e Sociedade, v. 39, nº. 145, 2018, p.1075-1097.

BASSI, M. E. **Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em 7 municípios paulistas.** Tese (Doutorado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

BLOCH, M. **Apologia da História ou O Ofício de Historiador.** Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOGDAN, R. e BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação.** Portugal: Porto, 1994.

BOTH, I. J. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental.** Campinas: Papirus, 1997.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14:** Modifica os artigos 34, 208, 211 e 213 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1996.

BURKE, P. **Linguagens e comunidades nos primórdios da Europa Moderna.** São Paulo: Unesp, 2010.

CÂMARA, R. H. **Análise de conteúdo:** da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia, 6 (2), jul - dez, 2013, p. 179-191.

CANÁRIO, R. **A escola:** o lugar onde os professores aprendem. Psicologia da educação. São Paulo. SP, 1998, p. 9 – 27.

CAPELO, M. R. **Educação e escola no meio rural de Londrina em traços histórico-sociológicos.** Londrina: Revista Mediações, v. 6, n. 1, jan/jun. 2001, p. 187-196.

CARVALHO, M. C. M. **Percursos de construção da proposta de ciclos de formação em escolas municipais de Juiz de Fora:** um caminho novo? Dissertação de mestrado. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2002.

CERTEAU, M. **A Escrita da História.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1982.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano**. Petrópolis, Vozes, 2006.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano: 1. Artes de fazer**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CASTRO, J. A. **O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: 1998.

CERTEAU, M. **A cultura no plural**. Campinas; Papyrus, 1995.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano: Artes de fazer**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CHARTIER, R. **O mundo como representação**. São Paulo: Estudos Avançados, v. 5, n. 11, abril 1991.

COSTA, J. M. A proposta de municipalização do ensino nos anos 1990 e seus impactos nas relações entre entes federados. In: CUNHA, MC., org. **Gestão Educacional nos Municípios: entraves e perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2009.

CUNHA, M. C. **A descentralização da gestão da educação e a municipalização do ensino, como temas de estudos recentemente produzidos no Brasil**. Salvador: UFBA 2006

CUNHA, M. C. **Gestão Educacional nos Municípios: entraves e perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2009.

DAVES, N. **O financiamento da educação e seus desafios**. São Paulo: Eccos, 2004.

DRAIBE, S.M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V. L. C. **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Cortez editora/ edições Fundap, 1999.

EVANGELISTA, O. e SCHMIDT, M. A. **Relação Estado/Município no Paraná: construção ou desconstrução da Escola Pública de qualidade?** Campinas: Papyrus, 1992

FARIAS, E. R. S. de. **Municipalização da educação no município de Ponta Grossa**. Dissertação (Mestrado). Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2005.

FIGUEIREDO, B. F. **Um estudo sobre a gestão da hora atividade do professor nas escolas técnicas estaduais de Mato Grosso – SECITEC**. Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Juiz de Fora, 2013.

FIORI, J. L. **Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço**. Porto Alegre: Ensaio FEE, ano 15, n.2, 1994.

FONSECA, J. **Municipalizar, verbo transitivo**. São Paulo: Revista da Faculdade de Educação, 16 (1/2) Jan/Dez, 1990.

FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008.

FRANÇA, M. Financiamento da educação: política, mobilização de recursos e programas para o ensino fundamental. In: CABRAL NETO, Antônio (Org.). **Política educacional: desafios e tendências**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

FREITAS, D. N. T. **A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal**. São Paulo: Revista da Faculdade de Educação, v. 24, n. 2, jan./jun. 1998, p. 29-47.

FRIGOTTO, G. **Tecnologia, relações sociais e educação**. Rio de Janeiro: Revista tempo Brasileiro. Abril. Nº 222. p. 89, maio 2009.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W. e GASKELL, G. (Orgs.), **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 64-89.

GATTI, B.A.; BARRETO, E.S.S. **Professores: aspectos de sua profissionalização, formação e valorização social**. Brasília, DF: UNESCO, 2009.

GINZBURG, C. **O Fio e os Rastros: Verdadeiro, falso, fictício**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GLAZIER, J. D. e POWELL, R. R. **Qualitative research in information management**. Englewood: Libraries Unlimited, 2011.

GUINMARÃES, M. C. L. **O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: um balanço bibliográfico**. Bahia: Organizações & Sociedade (Impresso), v. 9, n.23, p. 57-77, 2002.

IMBERNÓN, F. **A Formação continuada de professores**. Porto Alegre: Artmed. 2010.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Entenda como funciona o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: INESC, 2019.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 1996.

JULIA, D. **A cultura escolar como objeto histórico**. *Revista Brasileira de História da Educação*. Campinas: Revista Brasileira de História da Educação. n.1, 2001.

JUNGES, M e FACHIN, P. **Depois de Hegel: o mais original diálogo entre filosofia analítica e dialética**. São Leopoldo: Revista do Instituto Humanas Unisinos, 2008.

LE GOFF, J. e NORA. P. **História: novos problemas**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A, 1979.

LE GOFF, J. **História e memória**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2003.

LIBANÊO, J.C; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M.S. **Educação Escolar: Políticas, Estrutura e Organização**. 10 ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, A. B. e VIRIATO, E. O. **As políticas de descentralização, participação e autonomia: desestatizando a educação pública**. Minas Gerais: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2000.

LIMA, A. M. de S. Uma análise da resistência ao preceito da municipalização do ensino. Londrina: Revista Mediações, v. 8, n. 2, 2003, p. 145-170.

LIMA, J. L. e MANINI, P. M. **Metodologia para análise de conteúdo qualitativa integrada à técnica de mapas mentais com o uso dos softwares nvivo e freemind**. Inf., Londrina, v. 21, n. 3, p. 63 – 100, set./dez., 2016. www.uel.br/revistas/informacao/

LOBO, T. **Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental**. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, n. 74, 1990, p. 5-10.

LONDRINA. **Estatísticas da municipalização**. Londrina: Núcleo Regional de Educação. Setor de Estatística, 2002.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Proposta preliminar para a municipalização do ensino de 1ª. a 4ª**. Série do ensino fundamental, Rede Física. Londrina: Secretaria de Educação, 1998.

LONDRINA. **Termo de Parceria Educacional, n. 175/95**. Firma a municipalização entre a Secretaria de Estado da Educação do Paraná e a Prefeitura Municipal de Londrina. Londrina: Prefeitura Municipal, 1995.

LÜCK, Heloisa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

LUPATINI, T. L. **Conteúdos e Desafios das Políticas Educacionais do Estado do Paraná nos anos 89 e 90**. Avaliação das políticas educacionais do Estado do Paraná. Toledo: Cadernos Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública Gratuita e Universal. 11ª sessão temática, 1994.

MAINARDES, J. A organização da escolaridade em ciclos: ainda um desafio para os sistemas de ensino. In: FRANCO, C. (Org.). **Avaliação, Avaliação, ciclos e promoção na educação**. ciclos e promoção na educação Porto Alegre: Artmed, 2001, p. 35-54

MAINARDES, J. **Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Campinas: Educação e Sociedade, v. 27, n. 94, 2006.

MARTINS, A. M. **A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura**. Campinas: Educação & Sociedade, v. 22, n. 77, 2001, p. 28-48

MEDINA, A. V. de A. **Tarefas ou poder: o que descentralizar?** São Paulo: Cadernos de Pesquisa, n. 60, 1987, p. 45-47.

MELO, M. A. B. C. **Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”:** Efeitos Perversos da Descentralização? São Paulo: Fundação SEADE, v.10, n. 3, 1996, p. 11-20.

Mendes, A. M. (2006). Escuta e ressignificação do sofrimento: o uso de entrevista e análise categorial nas pesquisas em clínica do trabalho. In Sociedade Brasileira de Psicologia Organizacional e do Trabalho (Org.), **Anais Eletrônicos do II Congresso de Psicologia Organizacional e do Trabalho**. Brasília, DF. Retrieved May 06, 2006.

MILITÃO, S. C. N. **Organismos Internacionais: arautos da descentralização educativa na década de 90. Interatividade**, 2006, v. 1, p. 1-7.

NEGRI, B. **O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério**. Brasília: 1997a.

NOGUEIRA, S. M. A. **Década de 90, as diretrizes da política educacional e o ensino fundamental: uma abordagem**. Rio de Janeiro: Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, v. 9, n. 33, 2001, p. 459-473.

NOVAES, I. L; FIALHO, N. H. **Descentralização educacional: características e perspectivas**. Porto Alegre: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, vol. 26, n. 3, 2010, p.585-602.

NÓVOA, A. Formação de professores e profissão docente. In: ____ (Org.). **Os Professores e a sua Formação**. Lisboa: Nova Enciclopédia, Publicações Dom Quixote, 1995.

NÓVOA, A. **Escola nova**. A revista do Professor. Ed. Abril. Ano. 2002, p,23.

NUNES, C. e CARVALHO, M. M. C. Historiografia da educação e fontes. In: GONDRA, J. G. (org.) **Pesquisa em história da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 17-62.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação. **Núcleo de Parcerias Educacionais. Municipalização: 1º segmento do Ensino Fundamental**. Curitiba: SEE/PR, 2002.

PARANÁ. **Lei Ordinária nº 10.354 de 13 de julho de 1993**. Autoriza, conforme especifica, a cessão aos municípios do estado do Paraná, de prédios ou parte de prédios estaduais, para fins de utilização como unidades escolares. Curitiba, 1993.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Termo Cooperativo de Parceria Educacional**. Curitiba: SEED, 1992.

PARENTE, M. M. e LUCK, H. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

Patton, M. Q. (1980). **Qualitative evaluation methods**. Beverly Hills: Sage.

PEIXOTO, M. C. L. **Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar.** In: OLIVEIRA, D. A. e DUARTE, M. R. T. (orgs). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PELOZO, R. C. **Municipalização: descentralização ou aumento do poder?** Garça: Revista Científica Eletrônica de Pedagogia. Ano II, Número 4, julho de 2004.

PINHEIRO, C. A. V. **A descentralização e a democratização da gestão escolar: perspectivas da efetividade da gestão democrática da escola no município de Cachoeiro de Itapemirim/ES.** Dissertação (Mestrado). Goytacazes: Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro, 2014.

PERRENOUD, P. **Os ciclos de aprendizagem: Um caminho para combater o fracasso escolar.** Porto Alegre: Artmed Editora, 2004

PRADO, A. P. **A descentralização educacional e a participação da comunidade: um estudo de caso no Rio de Janeiro.** Aveiro: Simpósio sobre organização e gestão escolar, 2004.

PRETECEILLE, e. **La descentrasation, pour qui, pour quoi?** Paris: IRESCO, 1987

RESENDE, T. R. e SOUZA, I A. **O ensino por meio de ciclos: uma breve retomada histórica no contexto educacional brasileiro.** Natal: Saberes, v. 1, n. 14, 2016, p. 65-80.

RIBEIRO, M. R. **Uma perspectiva histórica da descentralização da educação. Dissertação de Mestrado.** Campinas: Universidade Estadual de Campinas Faculdade de Educação, 2002

RICHIT, A. **Apropriação do Conhecimento Pedagógico-Tecnológico em Matemática e a Formação Continuada de Professores.** Tese (Doutorado em Educação Matemática) Rio Claro: Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, 2010.

ROMANOWSKI, J. P. **Formação e Profissionalização docente.** Curitiba: Ibpx, 2007.
LOIOLA, R. **Formação continuada.** Revista nova escola. São Paulo: Editora Abril. nº: 222.p.89, maio 2009.

ROSSETTO, E. e PAVANELLO, R. M. **Impasses no aprendizado da leitura e da escrita no período da alfabetização: algumas contribuições para ser entendimento e superação.** Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2002.

SANTOS, J. M. **O processo de municipalização no Estado do Paraná.** Educar. Curitiba: Editora UFPR, n. 22, 2003, p. 257-279.

SARMENTO, D. C. **Criação dos Sistemas Municipais de ensino.** Campinas: Educação e Sociedade, vol. 26, n. 93, 2005, p. 1363-1390.

SATO, A. **Descentralização e Pacto Federativo.** Centro de Documentação e Informação e Difusão Graciliano Ramos. Brasília: Cadernos ENAP, 1993, p. 17-33.

SILVA JUNIOR, L. e LEÃO, M. B. **O software Atlas.ti como recurso para a análise de conteúdo: analisando a robótica no Ensino de Ciências em teses brasileiras.** Ciênc. Educ., Bauru, v. 24, n. 3, p. 715-728, 2018

SILVA, P. L. B., COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da federação. In: ALVARES, R. B., SILVA, P. L. B. (orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

SOUZA, C. **Democracia, Participação Social e Funcionamento das Instituições**: Situação e Perspectivas da Federalização do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 1992, p. 15-35.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. **Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil**: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Rio de Janeiro: Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ, v. 12, n. 45, 2004, p. 925-944.

SPINK, M. J. e MENEGON, V. A pesquisa como prática discursiva. In: SPINK, M. J. (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. São Paulo: Cortez, 1999. p. 63-92.

Tenório, F. G., & Rozenberg, J. E. (1997). **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação**. Revista De Administração Pública, 31(4), 101 a 125.

TOBAR, F. O. **Conceito de Descentralização**: Usos e Abusos. In: Revista Planejamento e Política Pública, 5:31-51,1991.

VEIGA-NETO, A. Espaço e currículo. In: LOPES, A. C.; MACEDO, E. F. (org.). **Disciplinas e integração curricular**: história e políticas. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

VIDAL, D. G. **No interior da sala de aula: ensaio sobre cultura e prática escolares**. Porto Alegre: Currículo sem Fronteiras, v.9, n.1, 2009, p.25-41.

VIEIRA, S. L. Escola – Função Social, Gestão e Política Educaciona. In NAURA, S.C.F. e MARCIA, A. da S.A. (Orgs), **Gestão da Educação**: Impasses, Perspectivas e Compromissos; São Paulo: Cortez, 2000.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

ANEXOS

Anexo I: Lista completa de países que incorporam a OCDE

PAÍS	ANO DE INCORPORAÇÃO A OCDE
Alemanha	1961
Áustria	1961
Bélgica	1961
Canadá	1961
Dinamarca	1961
Estados Unidos	1961
Estanha	1961
França	1961
Grécia	1961
Irlanda	1961
Islândia	1961
Luxemburgo	1961
Noruega	1961
Países Baixos	1961
Peru	1961
Portugal	1961
Reino Unida	1961
Suécia	1961
Suíça	1961
Itália	1962
Japão	1964
Finlândia	1969
Austrália	1971
Nova Zelândia	1973
México	1994
República Checa	1995
Coréia	1996

Hungria	1996
Polônia	1996
República Eslovaca	2000
Chile	2010
Estônia	2010
Eslovênia	2010
Israel	2010
Letônia	2016
Lituânia	2018
Colômbia	2020

Fonte: <http://www.oecd.org/about/members-and-partners/> (Acessado em 22/03/21)

Anexo II: Termo Cooperativo de Parceria Educacional**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
GRUPO DE PLANEJAMENTO SETORIAL****TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL**

Termo Cooperativo de Parceria Educacional nº
____/92, que entre si celebram o Estado do Paraná,
através da Secretaria de Estado da Educação e a
Prefeitura Municipal de

O Estado do Paraná, pessoa jurídica de direito público interno, através da Secretaria de Estado da Educação, com sede na Avenida Água Verde, 1.680, Curitiba, Paraná, inscrita no CGC sob o nº 76.416.956/0001-21, doravante denominado simplesmente SEED, neste ato representada por seu titular,, CI nº, expedida pela SSP/....., CPF nº....., e, de outro lado, a Prefeitura Municipal de, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CGC sob o nº....., com sede na Rua, nº, na cidade de, doravante denominado simplesmente de MUNICÍPIO PARCEIRO, neste ato representada pelo Prefeito Municipal, o Senhor, C.I. nº expedida pela SSP/....., CPF nº, resolvem celebrar o presente Termo Cooperativo de Parceria Educacional, mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETIVO

O presente Termo tem por objetivo a ação de parceria educacional entre a SEED e o MUNICÍPIO PARCEIRO, visando ao desenvolvimento do Ensino Fundamental, prioritariamente no que se refere às quatro séries iniciais, ao Pré-escolar, à Educação Especial e ao Supletivo Fase I, atendendo ao disposto no Artigo 211, da Constituição Federal, e nos Artigos 179 e 186, da Constituição Estadual.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES

São obrigações das partes:

I - DA SEED:

- a) repassar ao MUNICÍPIO PARCEIRO, sem ônus para o município, os professores estaduais efetivos ou estabilizados, que atuam no Ensino

- Fundamental de 1ª a 4ª série, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I, aos quais permanecerão assegurados todos os seus direitos, vantagens e concessões, nos termos do Estatuto do Magistério, junto ao Estado do Paraná;
- b) oferecer orientação técnico-pedagógica de forma permanente ao MUNICÍPIO PARCEIRO, referente ao desenvolvimento do ensino nos níveis e modalidades estabelecidos na CLÁUSULA PRIMEIRA;
 - 1) O Currículo Básico - CB, que compreende o Ciclo Básico de Alfabetização - CBA e a proposta pedagógica para as demais séries do Ensino Fundamental, implantado nos estabelecimentos municipalizados, obedecerá normas contidas na Instrução nº 01/92 do Departamento de Ensino Fundamental, em anexo;
 - 2) Os programas de Educação Especial seguirão as normas contidas na Instrução nº 02/92 do Departamento de Educação Especial, em anexo.
 - 3) O tratamento da documentação escolar, na parceria educacional, estará definida na Instrução nº 03/92 da Coordenação de Documentação Escolar, em anexo.
 - c) prestar assistência técnica ao MUNICÍPIO PARCEIRO, através de cursos e treinamentos para docentes e pessoal técnico-administrativo da rede municipal de ensino, visando à integração e ao aperfeiçoamento dos recursos humanos municipais, quando solicitada pelo Prefeito Municipal;
 - d) prestar assistência financeira ao MUNICÍPIO PARCEIRO, mediante o repasse de recursos, cujo valor será definido com base no cálculo resultante da diferença, a maior, entre a capacidade financeira de matrícula do município e a matrícula total/real, multiplicada essa diferença pelo valor do custo/aluno/mês, conforme o contido na Instrução nº 04/92 do Grupo Financeiro Setorial;
 - e) adotar, para efeito de repasse de recursos financeiros ao MUNICÍPIO PARCEIRO, como referencial, o valor da bolsa do Salário Educação (SME) estabelecido trimestralmente, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC;
 - f) definir e divulgar no início de cada trimestre civil, o percentual da cota do Salário Educação aplicado para calcular o custo/aluno/mês, garantindo ao MUNICÍPIO PARCEIRO o custo do aluno, pactuado no período inicial do presente Termo Cooperativo de Parceria Educacional;
 - g) manter em parceria os prédios estaduais e equipamentos escolares, quando utilizados também pela SEED;
 - h) emitir parecer sobre os relatórios encaminhados à SEED, referentes ao desempenho qualitativo e quantitativo do sistema escolar municipal, informando ao MUNICÍPIO PARCEIRO os resultados da análise.

II - DO MUNICÍPIO PARCEIRO:

- a) aplicar, anualmente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de ensino nos termos do Artigo 212 da Constituição Federal e do Artigo 185 da Constituição Estadual, para ser beneficiado com os repasses de recursos da parceria educacional;
- b) apresentar anualmente à SEED a Certidão de comprovação da aplicação dos 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos e da Certidão Negativa de Débitos, ambas do Tribunal de Contas do Estado, condições para o repasse de recursos financeiros;
- c) informar trimestralmente à SEED, através dos Núcleos Regionais de Educação, até o 10º (décimo) dia do mês inicial de cada trimestre civil, dados sobre a receita municipal e matrícula de alunos da rede municipal de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I e o quadro de pessoal envolvido na parceria educacional, relativos ao trimestre imediatamente anterior, em formulário próprio fornecido pela SEED;
 - 1) O repasse financeiro ao MUNICÍPIO PARCEIRO será condicionado ao cumprimento do exposto na alínea “c”.
- d) aplicar os recursos financeiros da parceria educacional, exclusivamente, no desenvolvimento e manutenção do Ensino Fundamental, Pré-Escolar, Educação Especial e Ensino Supletivo-Fase I;
- e) realizar anualmente em colaboração à SEED a Chamada Escolar para os alunos que ingressarão no ensino fundamental, nos termos do disposto no Artigo 179, Parágrafo 3º, da Constituição Estadual;
- f) enviar semestralmente à SEED relatório de desempenho qualitativo e quantitativo do sistema escolar municipal;
- g) adotar medidas legais para regularização da rede escolar municipalizada, no prazo de 90 (noventa) dias, após a assinatura do presente termo;
- h) observar a aplicação das normas e dos conteúdos mínimos para o ensino Pré-escolar, Fundamental, de Educação Especial e Supletivo - Fase I, de maneira a assegurar a formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos universais, nacionais e regionais, previstos na legislação educacional.

CLÁUSULA TERCEIRA - DA VIGÊNCIA

A vigência deste Termo Cooperativo de Parceria Educacional terá fixada o início da execução em 1º de Março/92, e o término em 31 de Dezembro/92.

CLÁUSULA QUARTA - DA CLASSIFICAÇÃO DOS RECURSOS

Os recursos correrão por conta da dotação orçamentária 3301.08421882:780 - Apoio a Demanda Escolar, inscritos na rubrica 32230300.

CLÁUSULA QUINTA - DO REPASSE

O prazo para o repasse de recursos financeiros ao Município será o estabelecido em Lei.

CLÁUSULA SEXTA - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas deverá ser apresentada ao Tribunal de Contas do Estado, no final do exercício.

CLÁUSULA SÉTIMA - DAS ALTERAÇÕES

A prorrogação de prazos e o tratamento aos casos não previstos no presente Termo Cooperativo poderão ser requeridos, mediante ofício do representante municipal ao Sr. Secretário de Estado da Educação, e formalizados em Termo Aditivo.

CLÁUSULA OITAVA - DO FORO

Fica eleito o foro da Comarca de Curitiba, Estado do Paraná, para nele serem dirimidas dúvidas ou controvérsias decorrentes na vigência do presente Termo Cooperativo de Parceria Educacional.

E, por estarem de pleno acordo, as partes firmam o presente Instrumento, em três vias de igual teor e forma, perante as testemunhas abaixo-assinadas, para que surta os efeitos legais.

Curitiba, de _____ de 1992

Secretário de Estado da Educação

Prefeito Municipal de.....

TESTEMUNHAS:

1ª _____ R.G. Nº _____
 2ª _____ R.G. Nº _____

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
SUPERINTENDÊNCIA DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ENSINO FUNDAMENTAL
INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SUED/DEF Nº 01/92

EMENTA: Procedimentos a serem adotados no processo de municipalização, para assegurar a continuidade da implantação nas escolas municipalizadas do “Currículo Básico para a Escola Pública do Estado do Paraná.”

A Superintendência de Educação e o Departamento de Ensino Fundamental, da Secretaria de Estado da Educação, considerando:

- os princípios constitucionais preconizados para a Educação, contemplados na proposta do Currículo Básico, que compreende o Ciclo Básico de Alfabetização e a proposta pedagógica para as demais séries do Ensino Fundamental, têm como pressuposto a melhoria da qualidade de ensino, a reorganização da Escola Pública e conseqüentemente a democratização do acesso e permanência do aluno na escola;
- que a adoção do Ciclo Básico de Alfabetização, pelas escolas municipalizadas, assegura a unidade da educação ofertada pela rede pública escolar. Possibilita o progresso sistemático do aluno no domínio do conhecimento, eliminando a reprovação na primeira série, e as causas pedagógicas da evasão escolar;
- a implantação gradativa do Currículo Básico nas escolas municipalizadas deverá consolidar a continuidade do processo de reorganização do Ensino Público Fundamental, iniciado com o Ciclo Básico de Alfabetização.

Resolvem:

1- Desenvolver ações para garantir a continuidade da oferta de condições teóricas nas escolas municipalizadas, no que se refere ao Pré-escolar e às séries iniciais do Ensino Fundamental, através de:

- apoio em programas e projetos de capacitação docente;
- indicação de material pedagógico para o corpo docente e discente;
- parceria nos estudos e planejamento anual e/ou acompanhamento e supervisão;

- disponibilidade permanente do Grupo de Estrutura e Funcionamento do Departamento de Ensino Fundamental para atendimento às questões administrativas que exigem documentação específica.

2- Toda ação será desencadeada pela SEED quando solicitada pelo MUNICÍPIO PARCEIRO.

Curitiba,..... de..... de.....

Superintendente de Educação

Chefe do DEF/SEED

ANEXO 2
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
SUPERINTENDÊNCIA DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL
INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SUED/DEE - Nº 02/92

EMENTA: Critério para a condução da Educação Especial no processo de Municipalização do Ensino.

A Superintendência de Educação e o Departamento de Educação Especial da Secretaria de Estado da Educação, considerando:

- que os princípios de Universalização e Democratização do ensino só serão obedecidos através do efetivo atendimento aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais;
- as peculiaridades inerentes à Educação Especial;
- o investimento realizado pelo Estado do Paraná na capacitação de recursos humanos para a área da Educação Especial;
- a proposta de “parceria responsável” Estado/Município, para dar cumprimento aos dispositivos legais, no que concerne ao Ensino Fundamental;
- os estudos realizados pela equipe do DEE.

Resolvem:

1 - O Ensino Especial, parte integrante do Ensino Fundamental, deverá ser contemplado no processo de municipalização do ensino, de conformidade com a legislação Federal e Estadual em vigor.

2 - A Educação Especial é regida por legislação própria do Conselho Estadual de Educação, estando em vigor a Deliberação 020/86.

3 - A criação, a autorização de funcionamento, o reconhecimento, a inspeção e a cessação do funcionamento das modalidades e programas de Educação Especial no processo de municipalização, deverão seguir as orientações contidas na Deliberação 020/86, cabendo ao Departamento de Educação Especial da SEED o pronunciamento conclusivo nesses processos.

4 - O encaminhamento do educando portador de necessidades especiais de educação, no contexto de Ensino Especial, deverá ser precedido de uma avaliação diagnóstica multidisciplinar, realizada por equipe constituída de profissionais habilitados, conforme critérios estabelecidos pela SEED/DEE.

Enquanto os municípios não contarem com esses profissionais, na equipe de ensino dos Órgãos Municipais de Educação, as avaliações poderão ser desenvolvidas pelo Núcleo Regional de Educação e/ou pelo Departamento de Educação Especial da SEED.

5 - No processo de municipalização os professores especializados, do magistério estadual ou municipal e que já estiverem atuando no Ensino Especial, quer na rede pública ou entidades conveniadas deverão, preferencialmente, ser mantidos em sua função.

6 - Os professores do magistério estadual que prestam serviços em instituições especializadas de Educação Especial continuarão com suas lotações fixadas no Núcleo Regional de Educação. Quando se configurar a necessidade de substituição de professores, em caráter temporário ou definitivo, a vaga deverá ser preenchida por um professor municipal especializado em Educação Especial.

7 - No Ensino Especial pode se configurar a necessidade de atribuição de aulas extraordinárias em casos de substituição, ou de criação de novos programas, observando-se para tanto, os seguintes critérios:

- a) maior tempo de serviço em Educação Especial;
- b) maior tempo de serviço de 1^ª a 4^ª série no Ensino Fundamental;
- c) maior tempo de serviço de 5^ª a 8^ª série no Ensino Fundamental ou no Ensino Médio.

8 - Na situação de cedência do professor de Educação Especial da Rede Estadual para a Municipal ou vice-versa, deve-se considerar:

- a garantia da continuidade do atendimento educacional aos portadores de deficiência;
- a possibilidade de remanejamento desses alunos para uma escola de rede correspondente à prestação de serviços do professor, considerando-se ainda a facilidade de acesso do educando à nova sede de atendimento educacional;
- a continuidade de prestação de serviços de professores da rede estadual em escolas especializadas conveniadas.

9 - A Secretaria de Estado da Educação, através do Departamento de Educação Especial em parceria com o município, garantirá o desenvolvimento da política de capacitação de recursos humanos para o Ensino Especial.

Curitiba, ... de de

Superintendente de Educação

Chefe do DEE, SEED

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
SUPERINTENDÊNCIA DE EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO EDUCACIONAL
INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SUED/CDE Nº 03/92

EMENTA: Procedimentos a serem adotados no processo de municipalização do Ensino, relativos à documentação escolar.

A Superintendência de Educação e a Coordenação de Documentação Educacional da Secretaria de Estado da Educação, considerando:

1 - a necessidade de estabelecer real parceria entre a União, o Estado e o Município, mantendo autonomia no sentido de cada instância assumir, definitivamente, o compromisso com a educação;

2 - que, a partir da municipalização do Ensino Pré-escolar, Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, Educação Especial e Supletivo Fase I, a Documentação Escolar passará a ser da responsabilidade do MUNICÍPIO PARCEIRO.

Resolvem indicar os procedimentos a serem adotados:

I- A escola Municipalizada deverá ter o Ato Oficial (Resolução Secretarial) que desativa ou extingue a Escola Estadual e o Ato Oficial Municipal da nova Escola.

II- Acervo Escolar

A - Situação 1 - Extinção

A1 - Escolas que ofertam somente o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série

Com a mudança da entidade mantenedora, todo o acervo passará a pertencer à Escola Municipalizada, que o receberá da Escola Estadual com uma relação em 03 (três) vias de toda a documentação:

- livros de chamada, de atas de reuniões, de atas de exames, de frequência de professores e funcionários;

- pastas de relatórios finais, de atos oficiais, de relatório mensal de frequência;

- pastas individuais de alunos listadas por série, turma e turno.

A 1ª via da relação destina-se ao representante do Núcleo Regional de Educação, no município, a 2ª via à Escola Municipalizada, e a 3ª via ao Núcleo Regional de Educação - NRE.

A 2 - Escolas que ofertam de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

- Com a extinção (cessação de atividades) de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, a Escola Estadual deverá passar o acervo à Escola Municipalizada seguindo as orientações constantes no item A1.

A 3 - Escolas Rurais Estaduais que ofertam de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental.

O acervo das Escolas Rurais Estaduais, com a municipalização do Ensino, passará para o Órgão Municipal de Educação, observando-se as orientações contidas no item A1, exceto quanto à 2ª via da relação que permanecerá no próprio Órgão.

B - Situação 2 - Desativação:

B1 - Escolas que ofertam o Ensino Fundamental de 1ª a 8ª série.

Com a desativação, mediante a cessação das atividades das quatro séries iniciais do Ensino Fundamental e a criação da Escola Municipalizada, que continuará funcionando no mesmo prédio, as secretarias deverão ser independentes.

A Escola Estadual deverá passar o acervo de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental para a Escola Municipalizada, seguindo as orientações constantes no item A1.

A Escola Municipalizada deverá organizar o seu arquivo com as pastas individuais pertencentes ao acervo da Escola Estadual, acrescida de novo requerimento de matrícula, preenchido na Escola Municipalizada.

B2 - Escolas que ofertam o Ensino Fundamental de 1ª a 8ª série e Ensino Médio.

Com a desativação, mediante a cessação do Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, adotar as orientações constantes nos itens A1 e B1.

III - Expedição de Documentação Escolar:

Escolas Estaduais que já preencheram a Documentação Escolar durante e no final do ano letivo, tais como: Requerimento de Matrícula, Ficha Individual, Histórico Escolar e Relatório Final, e que foram oficialmente municipalizadas, com efeito retroativo, utilizarão os mesmos impressos, devendo apostilar no verso dos documentos, na parte referente a observações, segundo modelo abaixo:

Escola Municipal..... - municipalizada pela Resolução Secretarial
nº....., de

Local, data e assinatura

O Livro de Chamada e a Pasta Individual deverão ser apostilados na capa.

Esse apostilamento poderá ser datilografado, manuscrito ou carimbado.

IV - Os casos omissos serão resolvidos pela SUED/CDE-SEED.

Curitiba, de..... de 1992

Superintendente de Educação

Coordenador da CDE

**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
GRUPO FINANCEIRO SETORIAL**

INSTRUÇÃO Nº 04

Para efeito do que dispõe a letra “d” do item I, da Cláusula Segunda do Termo Cooperativo de Parceria Educacional, serão utilizadas as fórmulas abaixo explicitadas, para conhecimento do valor a ser repassado ao MUNICÍPIO PARCEIRO:

FÓRMULA 1 - Atualização da Receita Tributária do Município

$$RTA = \frac{(R1 \cdot IGP1 \cdot IGP2) + (R2 \cdot IGP2) + R3}{3}$$

Onde:

RTA = Receita Tributária Média Atualizada

RTA1 = Receita Tributária do 1º mês do trimestre civil a ser corrigido

RTA2 = Receita Tributária do 2º mês do trimestre civil a ser corrigido

RTA3 = Receita Tributária do 3º mês do trimestre civil a ser corrigido

IGP1 = Variação do Índice Geral de Preços no 1º mês do trimestre civil a ser corrigido

IGP2 = Variação do Índice Geral de Preços no 2º mês do trimestre civil a ser corrigido

FÓRMULA 2 - Capacidade Financeira do Município.

$$CFM = \frac{RTA \times 25\%}{CAM}$$

Onde:

CFM = Capacidade Financeira de Matrícula

RA = Receita atualizada

CAM = Custo/Aluno/Mês = x% da Bolsa Salário Educação do trimestre

FÓRMULA 3 - Matrícula a Maior no Município

$$MM = MAM - CFM$$

Onde:

MM = Matrículas Maior que a Capacidade Financeira de Matrículas no Município

MAM = Matrícula Atual do Município

CFM = Capacidade Financeira de Matrícula

FÓRMULA 4 - Valor a ser Repassado

RM = MM x CAM

Onde:

RM = Repasse ao Município

MM = Matrícula a Maior que a Capacidade Financeira de Matrícula do Município.

CAM = Custo/Aluno/Mês.

Curitiba, de..... de 1992

Diretor Geral

Anexo III: Modelo do Protocolo de Intervenção

PROTOCOLO DE INTENÇÕES

O ESTADO DO PARANÁ, através de seu Governador....., e o Município de, neste ato representado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal,, firmam os seguintes pontos em que se encontram de mútuo acordo, bem como os encargos que competirão a cada uma das partes, no presente PROTOCOLO DE INTENÇÕES:

1 DOS OBJETIVOS GERAIS

- 1.1 - Partilha dos serviços e encargos entre o Poder Público Estadual, Municipal, com vistas ao cumprimento ao dispositivo Constitucional que prevê a universalização do ensino básico.

2 DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

- 2.1 - Para a consecução dos objetivos a que se propõe o presente, caberá ao Estado do Paraná, através da Secretaria de Estado da Educação:
 - a) Transferir gradativamente ao Poder Público Municipal o Patrimônio utilizado pelos estabelecimentos de ensino fundamental regular e supletivo mantidos pelo Estado. Os prédios onde funcionam, além do ensino fundamental, ensino médio ou outra modalidade de ensino mantido pelo Estado, serão cedidos mediante termos próprios, sob critérios que permitam, sem prejuízo, a continuidade da oferta do ensino.
 - b) Manter os recursos humanos, atualmente lotados nos estabelecimentos transferidos à Administração Municipal, sem prejuízo de seus vencimentos e demais direitos e vantagens.
 - c) Repassar ao MUNICÍPIO em data a ser convencionada, em decorrência da integração de estabelecimentos de ensino estaduais à rede municipal, o equivalente à diferença entre o custo global da rede pública de ensino, calculada com base no custo aluno da rede estadual, e os valores que, por

dispositivo constitucional, o MUNICÍPIO é obrigado a aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

- d) Oferecer apoio técnico e elaborar instrumentos operacionais com suporte no Poder Público Municipal, na adequação de sua administração, para assumir os encargos e serviços decorrentes das transferências dos estabelecimentos de ensino.

3 DA OPERACIONALIZAÇÃO

- 3.1 - O ESTADO DO PARANÁ, de forma conjunta com o MUNICÍPIO, na operacionalização das presentes disposições, desenvolverá programas destinados a conscientizar a Comunidade de sua participação na solução dos problemas educacionais, bem como capacitar a administração municipal para o desempenho de suas responsabilidades na área da educação, especialmente em decorrência da assunção de novos encargos e serviços.

4 DO PRAZO

- 4.1 - Tendo em vista a complexidade que envolve o processo de transferência, bem como o fato de que a partilha dos serviços e encargos deverá ser formalizada mediante lei específica, fica estipulado o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da assinatura deste documento, para implantação do projeto especificado no item 1.1.

E, por assim estarem de acordo, firmam o presente em 03 (três) vias de igual teor.

Governador do Estado do Paraná

Prefeito Municipal

Anexo IV: Segunda versão do Termo Cooperativo de Parceria Educacional

ESTADO DO PARANÁ
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
GABINETE DO SECRETÁRIO

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL
Nº93, que entre si firmam o ESTADO DO PARANÁ,
pessoa jurídica de direito público interno, por intermédio da
Secretaria de Estado da Educação, devidamente autorizada pelo
protocolo nº...../93, situada à Avenida Água Verde, nº 1.682,
na cidade de Curitiba, Capital do Paraná, doravante denominada
simplesmente SEED, neste ato representada por seu Titular,
....., ou, no seu impedimento, pelo seu representante
legal e, de outro lado, a PREFEITURA MUNICIPAL de
....., pessoa jurídica de direito público interno, doravante
denominada simplesmente Município Parceiro, neste ato
representada pelo(a) Prefeito(a) Municipal, Sr.(a),
mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETIVO

O presente Termo tem por objetivo a ação de Parceria Educacional entre a SEED e o MUNICÍPIO PARCEIRO, visando ao desenvolvimento da Educação Pré-Escolar e do Ensino Fundamental, prioritariamente no que se refere às quatro séries iniciais, à Educação Especial e ao Supletivo Fase I, atendendo ao disposto no Artigo 211, da Constituição Federal, e nos Artigos 179 e 186, da Constituição Estadual.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - De acordo com o disposto no parágrafo 2º do artigo 211, da Constituição Federal, o processo de municipalização do Ensino Fundamental de 1º a 4º série, no tocante a sua execução, é irreversível, cabendo à SEED as obrigações constantes da Cláusula Segunda e, ao MUNICÍPIO PARCEIRO, as constantes da Cláusula Terceira.

PARÁGRAFO SEGUNDO - O presente Termo é o único instrumento pelo qual a SEED poderá liberar, mensalmente, recursos financeiros ao MUNICÍPIO PARCEIRO.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DA SEED

- a) Ceder, ao MUNICÍPIO PARCEIRO, os professores de seus quadros funcionais, que atuam na Educação Pré-Escolar, no Ensino Fundamental de 1º

- a 4ª série, Educação Especial e Supletivo Fase I, aos quais permanecerão assegurados todos os seus direitos, vantagens e concessões, nos termos do Estatuto do Magistério, junto ao Estado do Paraná.
- b) Oferecer orientação técnico-pedagógica de forma permanente ao MUNICÍPIO PARCEIRO, quanto ao desenvolvimento do ensino nos níveis e modalidades estabelecidos na Cláusula Primeira, sendo que:
- b.1) O Currículo Básico - CB, que compreende o Ciclo Básico de Alfabetização - CBA e a Proposta Pedagógica para as demais séries do Ensino Fundamental, implantado nos estabelecimentos municipalizados, obedecerá às normas contidas no Anexo I.
 - b.2) Os programas de Educação Especial seguirão as normas contidas no Anexo II.
 - b.3) O tratamento da documentação escolar, na parceria educacional, estará definido no Anexo III.
- c) Prestar assistência técnica ao MUNICÍPIO PARCEIRO, através de cursos e treinamentos para docentes e pessoal técnico-administrativo da Rede Municipal de Ensino.
- d) Prestar assistência financeira ao MUNICÍPIO PARCEIRO, mediante repasse de verbas, cujo valor será definido com base nas fórmulas constantes no Anexo IV, e nas seguintes condições:
- d.1) Caso o número total de alunos atendidos pelo MUNICÍPIO PARCEIRO ultrapasse, no mínimo, em 80% (oitenta por cento), a mais da sua capacidade financeira de matrícula, o repasse de verbas terá por base:
 - a) o valor integral do custo/aluno/mês definido para o trimestre, acrescido de 20% (vinte por cento);
 - b) o total de alunos atendidos pelo MUNICÍPIO PARCEIRO, deduzido o número de alunos referente a sua capacidade financeira de matrícula.
 - d.2) Caso o número total de alunos atendidos pelo MUNICÍPIO PARCEIRO seja superior a sua capacidade financeira de matrícula, mas não ultrapasse o percentual de 80% (oitenta por cento) definido no item "d.1", o repasse de verbas terá por base:
 - a) o valor integral do custo/aluno/mês definido para o trimestre;
 - b) o total de alunos atendidos pelo MUNICÍPIO PARCEIRO, deduzido o número de alunos referente a sua capacidade financeira de matrícula.

- d.3) Para definição do repasse de verbas ao MUNICÍPIO PARCEIRO recém-instalado, para fins de cálculos referente ao 1º trimestre civil do ano em que ocorrer a instalação, a “receita” a ser considerada terá por base:
- O percentual do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) destinado, no 1º mês do ano, ao município instalado, calculado em relação ao total do FPM e ICMS transferido, no mesmo período, ao município de origem e ao município instalado.
 - O total do FPM e ICMS arrecadados pelo Município de origem no 4º trimestre civil do ano imediatamente anterior, do qual será subtraído o valor correspondente ao percentual calculado, sendo que esse valor constituirá a “receita” do município instalado.
- e) Adotar, para efeito de repasse de recursos financeiros ao MUNICÍPIO PARCEIRO, “como referencial”, o valor da bolsa do Salário Educação (SME) estabelecido trimestralmente, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC.
- f) Definir e divulgar, no início de cada trimestre civil, o percentual da cota do Salário-Educação aplicado para fins de cálculo do custo/aluno/mês.
- g) Manter, em parceria, os prédios estaduais e equipamentos escolares, quando utilizados também pela SEED, arcando com as despesas de manutenção.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Fica garantido ao MUNICÍPIO PARCEIRO, cujo número total de alunos atendidos na Rede Municipal de Ensino seja inferior à sua capacidade financeira de matrícula, mas que aplique, em educação, mais de 80% (oitenta por cento) de sua receita, repasse mínimo de verbas correspondentes a 35 (trinta e cinco) custo/aluno/mês. Os cálculos, tanto no tocante à capacidade financeira de matrícula, como o da apuração da receita do MUNICÍPIO PARCEIRO, terão por base as fórmulas e parâmetros constantes do Anexo IV.

PARÁGRAFO SEGUNDO - Com relação ao item “d.2” o MUNICÍPIO PARCEIRO terá assegurado repasse mínimo de verbas equivalente a 35 (trinta e cinco) custo/aluno/mês.

PARÁGRAFO TERCEIRO - Para fins de cálculo do repasse de verbas ao MUNICÍPIO PARCEIRO, será considerado o número de alunos efetivamente matriculados nas escolas municipais e/ou municipalizadas, nas quais os cursos de Educação Pré-Escolar e o Ensino Fundamental, incluindo 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries, Educação Especial e Supletivo Fase I, estejam devidamente autorizados pela SEED.

PARÁGRAFO QUARTO - A matrícula do MUNICÍPIO PARCEIRO instalado, considerada nos cálculos do repasse de verbas referente ao 1º trimestre civil do ano em que ocorrer a instalação, será informada pelo respectivo Núcleo Regional de Educação, e subtraída do total apresentado pelo Município de origem, no 4º trimestre civil do ano imediatamente anterior.

PARÁGRAFO QUINTO - O repasse de verbas somente ocorrerá após o cumprimento, por parte do MUNICÍPIO PARCEIRO, do contido nas alíneas “a”, “b” e “e”, da Cláusula Terceira e, desde que, as verbas repassadas sejam utilizadas, única e exclusivamente, na relação Ensino - Aprendizagem.

PARÁGRAFO SEXTO - No caso da Escola Estadual que ao ser Municipalizada estava localizada em imóvel particular e, conseqüentemente, o imóvel era locado pela SEED para tal fim, fica garantido ao MUNICÍPIO PARCEIRO que, em havendo a necessidade desse imóvel para a instalação da Escola Municipal, a SEED arcará com a despesa de locação, pelo período de 03 (três) anos, sendo que, no decorrer desse prazo o MUNICÍPIO PARCEIRO deverá viabilizar, por conta própria ou em Convênio com a SEED/FUNDEPAR, local para a instalação da Escola Municipal.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO PARCEIRO

- a) Assumir a Educação Pré-Escolar e o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, Educação Especial e Supletivo Fase I.
- b) Apresentar, anualmente, à SEED, Certidão Negativa de Débitos, expedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
- c) Informar, trimestralmente, à SEED, através dos Núcleos Regionais de Educação, até o 10º (décimo) dia do primeiro mês de cada trimestre civil, dados sobre as Receitas Arrecadadas e a Matrícula Escolar da Rede Municipal de Ensino de Pré-Escola, de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental, incluindo Educação Especial e Supletivo Fase I, relativos ao trimestre civil imediatamente anterior, em formulário próprio fornecido pela SEED.
- d) Aplicar os recursos financeiros da Parceria Educacional, exclusivamente, no desenvolvimento e manutenção do Ensino Pré-Escolar e Fundamental, Educação Especial e Ensino Supletivo Fase I.
- e) Realizar, anualmente, em colaboração com a SEED, a Chamada Escolar para os alunos que ingressarão no Ensino Fundamental, nos termos do disposto no Artigo 179, Parágrafo 3º, da Constituição Estadual.
- f) Proceder à regularização da Rede Escolar Municipalizada, no prazo de 90 (noventa) dias, após a assinatura do presente Termo sob pena de suspensão do repasse de verbas.
 - f.1) As orientações para regularização da Rede Escolar Municipalizada estão explicitadas no Anexo V.
- g) Anexar ao presente, obrigatoriamente, no ato de assinatura, a relação das Escolas Estaduais que passarão a integrar a Rede Municipal de Ensino.

CLÁUSULA QUARTA - DA VIGÊNCIA

O presente Termo Cooperativo de Parceria Educacional é firmado pelo prazo de 05 (cinco) anos a contar da data de sua assinatura.

CLÁUSULA QUINTA - DA CLASSIFICAÇÃO DOS RECURSOS

As despesas correrão por conta da Dotação Orçamentária 3301.08421882.780 - Apoio a Demanda Escolar, Rubrica 32230300.

CLÁUSULA SEXTA - DO REPASSE DE VERBAS

Desde que haja cumprimento por parte do MUNICÍPIO PARCEIRO, de todas as cláusulas constantes do presente Termo, o repasse de recursos financeiros será efetuado até o dia 10 de cada mês, subsequente ao vencido.

CLÁUSULA SÉTIMA - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas deverá ser apresentada ao Tribunal de Contas do Estado, no final de cada exercício.

CLÁUSULA OITAVA - DAS ALTERAÇÕES/RESCISÃO

O presente Termo Cooperativo de Parceria Educacional poderá ser alterado, conforme manifestação expressa das partes, através de Termo Aditivo, e será rescindido, por descumprimento das obrigações assumidas ou, pela superveniência de legislação que o torne insubsistente.

CLÁUSULA NONA - DO FORO

Fica eleito o foro da Comarca de Curitiba, Estado do Paraná, para dirimir dúvidas na execução deste Instrumento.

E, por assim estarem de acordo, as partes assinam o presente Termo, em 02 (duas) vias de igual teor e forma, perante testemunhas que o subscrevem.

Curitiba, de _____ de 1993

SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

PREFEITO MUNICIPAL

TESTEMUNHAS:

1ª _____ R.G. Nº _____

2ª _____ R.G. Nº _____

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL**ANEXO I****INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SUED/DEF**

EMENTA: Procedimentos a serem adotados no processo de municipalização, para assegurar a continuidade da implantação nas escolas municipalizadas, do “Currículo Básico para a Escola Pública do Estado do Paraná.”

A Superintendência de Educação e o Departamento de Ensino Fundamental, da Secretaria de Estado da Educação, considerando:

- os princípios constitucionais preconizados para a Educação, contemplados na proposta do Currículo Básico, que compreende o Ciclo Básico de Alfabetização e a proposta pedagógica para as demais séries do Ensino Fundamental, tem como pressuposto a melhoria da qualidade de ensino, a reorganização da Escola Pública e conseqüentemente a democratização do acesso e permanência do aluno na escola;

- que a adoção do Ciclo Básico de Alfabetização, pelas escolas municipalizadas, assegura a unidade da educação ofertada pela Rede Pública Escolar, e possibilita o progresso sistemático do aluno no domínio do conhecimento, eliminando a reprovação na primeira série, e as causas pedagógicas da evasão escolar;

- a implantação gradativa do Currículo Básico nas escolas municipalizadas deverá consolidar a continuidade do processo de reorganização do Ensino Público Fundamental, iniciado com o Ciclo Básico de Alfabetização.

Resolvem:

1- Desenvolver ações para garantir a continuidade da oferta de condições teóricas nas escolas municipalizadas, no que se refere ao Pré-escolar e as séries iniciais do Ensino Fundamental, através de:

- apoio em programas e projetos de capacitação docente;
- indicação de material pedagógico para o corpo docente e discente;
- parceria nos estudos e planejamento anual e/ou acompanhamento e supervisão;

- disponibilidade permanente do Grupo de Estrutura e Funcionamento do Departamento de Ensino Fundamental para atendimento às questões administrativas que exigem documentação específica.

2- Toda ação será desencadeada pela **SEED** quando solicitada pelo **MUNICÍPIO PARCEIRO**.

Curitiba, 4 de janeiro de 1993

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL**ANEXO II****INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SUED/DEE**

EMENTA: Critério para a condução da Educação Especial no processo de Municipalização do Ensino.

A Superintendência de Educação e o Departamento de Educação Especial da Secretaria de Estado da Educação, considerando:

- que os princípios de Universalização e Democratização do ensino só serão obedecidos através do efetivo atendimento aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais;
- as peculiaridades inerentes à Educação Especial;
- o investimento realizado pelo Estado do Paraná na capacitação de recursos humanos para a área Educação Especial;
- a proposta de “parceria responsável” Estado/Município, para dar cumprimento aos dispositivos legais, no que concerne ao Ensino Fundamental;
- os estudos realizados pela equipe do DEE.

Resolvem:

1 - O Ensino Especial, parte integrante do Ensino Fundamental, deverá ser contemplado no processo de municipalização do ensino, de conformidade com a legislação Federal e Estadual em vigor.

2 - A Educação Especial é regida por legislação própria do Conselho Estadual de Educação, estando em vigor a Deliberação 020/86.

3 - A criação, a autorização de funcionamento, o reconhecimento, a inspeção e a cessação do funcionamento das modalidades e programas de Educação Especial no processo de municipalização deverão seguir as orientações contidas na Deliberação 020/86, cabendo ao Departamento de Educação Especial da SEED, o pronunciamento conclusivo nesses processos.

4 - O encaminhamento do educando portador de necessidades especiais de educação, no contexto de Ensino Especial, deverá ser precedido de uma avaliação diagnóstica

multidisciplinar, realizada por equipe constituída de profissionais habilitados, conforme critérios estabelecidos pela SEED/DEE.

Enquanto os municípios não contarem com esses profissionais, na equipe de ensino dos Órgãos Municipais de Educação, as avaliações poderão ser desenvolvidas pelo Núcleo Regional de Educação e/ou pelo Departamento Especial da SEED.

5 - No processo de municipalização os professores especializados, do magistério estadual ou municipal e que já estiverem atuando no Ensino Especial, quer na Rede Pública ou Entidades Conveniadas deverão, preferencialmente, ser mantidos em sua função.

6 - Os professores do magistério estadual que prestam serviços em instituições especializadas de Educação Especial, continuarão com suas lotações fixadas no Núcleo Regional de Educação.

7 - Nos casos de substituição de professor estadual em programas de Educação Especial na Rede Municipal de Ensino, em caráter temporário ou definitivo, a vaga deverá ser preenchida por um professor municipal especializado em Educação Especial.

8 - No Ensino Especial pode se configurar a necessidade de atribuição de aulas extraordinárias em casos de substituição, ou de criação de novos programas, observando-se para tanto, os seguintes critérios:

- a) maior tempo de serviço em Educação Especial;
- b) maior tempo de serviço de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental;
- c) maior tempo de serviço de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental ou no Ensino Médio.

9 - Na situação de cedência do professor de Educação Especial da Rede Estadual para a Municipal ou vice-versa, deve-se considerar:

- a garantia da continuidade do atendimento educacional aos portadores de deficiência;
- a possibilidade de remanejamento desses alunos para uma escola de rede correspondente à prestação de serviço do professor, considerando-se, ainda, a facilidade de acesso do educando à nova sede de atendimento educacional;
- a continuidade de prestação de serviços de professores da Rede Estadual em escolas especializadas conveniadas ou classes de Educação Especial da Rede Municipal de Ensino.

10 - A Secretaria de Estado da Educação, através do Departamento de Educação Especial em parceria com o município, garantirá o desenvolvimento da política de capacitação de recursos humanos para o Ensino Especial.

Curitiba, 04 de janeiro de 1993.

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL
ANEXO III

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SUED/CDE

EMENTA: Procedimentos a serem adotados no processo de municipalização do Ensino, relativos à documentação escolar.

A Superintendência de Educação e a Coordenação de Documentação Educacional da Secretaria de Estado da Educação, considerando:

1 - a necessidade de estabelecer real parceria entre a União, o Estado e o Município, mantendo autonomia no sentido de cada instância assumir, definitivamente, o compromisso com a educação;

2 - que, a partir da municipalização do Ensino Pré-Escolar, Ensino Fundamental de 1ª a 4ª séries, Educação Especial e Supletivo Fase I, a Documentação Escolar passará a ser da responsabilidade do Município Parceiro.

Resolvem:

1 - A Escola a ser Municipalizada deverá ter o Ato Oficial Municipal da criação da nova escola, a Resolução Secretarial/SEED que desativa ou extingue a Escola Estadual e a Resolução Secretarial/SEED autorizando o funcionamento da nova Escola.

2- Acervo Escolar

2.1- Situação 1 - Extinção

2.1.1 Escolas que ofertam somente o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série

Com a mudança da entidade mantenedora, todo o acervo passará a pertencer à Escola Municipalizada, que o receberá da Escola Estadual com uma relação em 03 (três) vias de toda a documentação:

- livros de chamadas, de atas de reuniões, de atas de exames, de frequência de professores e funcionários;

- pastas de relatórios finais, de atos oficiais, de relatório mensal de frequência;

- pastas individuais de alunos listadas por série turma e turno.

A 1ª via da relação destina-se ao representante do Núcleo Regional de Educação, no município, a 2ª via à Escola Municipalizada, e a 3ª via ao Núcleo Regional de Educação - NRE.

2.1.2 - Escolas que ofertam de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental e Ensino Médio

- Com a extinção (cessação de atividades) de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, a Escola Estadual deverá passar o acervo à Escola Municipalizada seguindo as orientações constantes no item 2.1.1.

2.1.3 - Escolas Rurais Estaduais que ofertam de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental

O acervo das Escolas Rurais Estaduais com a municipalização do Ensino passará para o Órgão Municipal de Educação, observando-se as orientações contidas no item 2.1.1, exceto quanto a 2ª via da relação que permanecerá no referido Órgão.

2.2 - Situação 2 - Desativação (Parcial)

2.2.1 - Escolas que ofertam o Ensino Fundamental de 1ª a 8ª série

Com a desativação, mediante a cessação das atividades das quatro séries iniciais do Ensino Fundamental e a criação da Escola Municipalizada, que continuará funcionando no mesmo prédio, as secretarias deverão ser independentes.

A Escola Estadual deverá passar o acervo de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental para a Escola Municipalizada, seguindo as orientações constantes no item 2.1.1.

A Escola Municipalizada deverá organizar o seu arquivo com as pastas individuais pertencentes ao acervo da Escola Estadual, acrescida de novo requerimento de matrícula, preenchido na Escola Municipalizada.

2.2.2 - Escolas que ofertam o Ensino Fundamental de 1ª a 8ª série e Ensino Médio

Com a desativação, mediante a cessação do Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, adotar as orientações constantes nos itens 2.1.1 e 2.2.1.

3 - Expedição de Documentação Escolar

Escolas Estaduais que já preencheram a Documentação Escolar durante e no final do ano letivo, tais como: Requerimento de Matrícula, Ficha Individual, Histórico Escolar e Relatório Final, e que foram oficialmente municipalizadas, com efeito retroativo, utilizarão os mesmo impressos, devendo apostilar no verso dos documentos, na parte referente a observações, segundo modelo abaixo:

Escola Municipal....., municipalizada pela Resolução Secretarial nº....., de

Local, data e assinatura

O livro de Chamada e a Pasta Individual deverão ser apostilados na capa.

Esse apostilamento poderá ser datilografado, manuscrito ou carimbado.

4- Os casos omissos serão resolvidos pela SUED/CDE-SEED.

Curitiba, 4 de janeiro de 1993

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL
ANEXO IV

Para efeito do que dispõe o item “d” da Cláusula Segunda, do Termo Cooperativo de Parceria Educacional, serão utilizadas as fórmulas abaixo explicitadas, para conhecimento do valor a ser repassado ao **MUNICÍPIO PARCEIRO**.

FÓRMULA 1 - Receita Tributária Média Atualizada

$$RTMA = \frac{RT1 (IGP1 \times IGP2 \times IGP3) + RT2 (IGP2 \times IGP3) + RT3 \times IGP3}{3}$$

Onde:

RTMA = Receita Tributária Média Atualizada

RT = Receita Tributária, soma dos seguintes impostos:

- 1 - IPTU
- 2 - INTER VIVOS/SOBRE BENS IMÓVEIS
- 3 - ISSQN
- 4 - ISVV/COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS E GASOSOS
- 5 - FPM
- 6 - TRANSF-IRRF
- 7 - COTA REFERENTE/ISPTR
- 8 - COTA SOBRE ICMS
- 9 - COTA SOBRE IPVA
- 10- COTA DO IMPOSTO SOBRE TRANSPORTE
- 11- COTA DO IMP. ÚNICO S/LUB. E COMB. LIQ. E GAS.
- 12- COTA DO ADIC. DO IMP. ÚNICO S/LUB. E COMB. LIQ. E GAS.
- 13- COTA SOBRE O IMPOSTO ÚNICO S/MINERAIS
- 14- COTA S/ O IMP. S/TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS E DIR. A ELES RELATIVOS
- 15- RECEITA DA DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA
- 16- COTA DO FUNDO ESPECIAL
- 17- COTA DO FUNDO DE EXPORTAÇÃO
- 18- COMPENSAÇÃO FINANCEIRA (ROYALTS)
- 19- OUTROS IMPOSTOS QUE VENHAM A SEREM CRIADOS E NOS QUAIS O MUNICÍPIO TENHA PARTICIPAÇÃO

RT1 = Receita Tributária do 1º mês do trimestre civil a ser corrigido.

RT2 = Receita Tributária do 2º mês do trimestre civil a ser corrigido.

RT3 = Receita Tributária do 3º mês do trimestre civil a ser corrigido.

IGP1 = Variação do Índice Geral de Preços no 1º mês do trimestre civil a ser corrigido.

IGP2 = Variação do Índice Geral de Preços no 2º mês do trimestre civil a ser corrigido.

IGP3 = Variação do Índice Geral de Preços no 3º mês do trimestre civil a ser corrigido.

FÓRMULA 2 - Capacidade Financeira de Matrícula

$$CFM = \frac{RTMA \times 25\%}{CAM}$$

Onde:

CFM = Capacidade Financeira de Matrícula

RTMA = Receita Tributária Média Atualizada

CAM = Custo/Aluno/Mês

FÓRMULA 3 - Variável do Percentual de Capacidade de Atendimento

$$VPCA = \frac{MAM \times 100}{CFM} - 100 \text{ donde } VPCA = \% \text{ (positivo ou negativo)}$$

OBS.: Quando o resultado for positivo, o município estará aplicando além dos 25% e, quando o resultado for negativo, o município estará aplicando menos que os 25%.

Onde:

VPCA = Variável do Percentual de Capacidade de Atendimento

MAM = Matrícula Atual do Município

CFM = Capacidade Financeira de Matrícula

FÓRMULA 4 - Repasse ao Município

4.1 - VPCA de 80,00% em diante → $CAM \times 1.20 \times (MAM - CFM)$
(cláusula segunda, item “d.1”)

4.2 - VPCA de 0,01% a 79,99% → $CAM \times (MAM - CFM)$
(cláusula segunda, item “d.2”)

4.3 - VPCA de -20% a 0% → $CAM \times 35$
(cláusula segunda, parágrafo segundo)

Onde:

VPCA = Variável do Percentual de Capacidade de Atendimento

CAM = Custo/Aluno/Mês

MAM = Matrícula Atual do Município

CFM = Capacidade Financeira de Matrícula

OBS.: Quando o resultado do cálculo da hipótese contida no item “4.2” for menor que o resultado do cálculo da hipótese contida no item “4.3”, será garantido ao Município Parceiro o repasse mínimo de 35 (trinta e cinco) custo/aluno/mês.

Curitiba, 4 de janeiro de 1993

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL
ANEXO V

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SUED/DEF

EMENTA: Procedimentos a serem adotados pelo Município Parceiro para regularização das escolas a serem municipalizadas.

A Superintendência de Educação e o Departamento de Ensino Fundamental/Setor de Estrutura e Funcionamento, da Secretaria de Estado da Educação, considerando:

- que através da Parceria Educacional o Município Parceiro deverá assumir os encargos de manutenção das Escolas Estaduais que ofertam Ensino Pré-Escolar e Ensino Fundamental, prioritariamente de 1^ª a 4^ª série, Educação Especial e Supletivo Fase I;
- que o Município Parceiro deverá regularizar a Rede Escolar Municipalizada no prazo de 90 (noventa) dias;

Resolvem:

Para regularizar a Rede Escolar Municipalizada, o Município Parceiro deverá providenciar Ato Oficial (Lei ou Decreto) de criação para todas as Unidades Escolares, que passarão a integrar a Rede Municipal de Ensino.

Na elaboração desses documentos, o Município Parceiro deverá cumprir o que determina a Lei Orgânica do município, observando que:

a) Escola Estadual a ser municipalizada, com oferta exclusiva de 1^ª a 4^ª série do Ensino Fundamental, terá somente alteração da Entidade Mantenedora, podendo permanecer a mesma nomenclatura.

b) Para a Escola Estadual a ser municipalizada, com oferta de 1^ª a 8^ª série do Ensino Fundamental, será criada uma nova Unidade Escolar Municipal de 1^ª a 4^ª série, com nomenclatura diferente da Escola Estadual que continuará ofertando de 5^ª a 8^ª série.

c) Para a Escola Estadual a ser municipalizada, com oferta do Ensino Fundamental, 1^ª a 4^ª ou 1^ª a 8^ª série, e Ensino Médio, o procedimento é idêntico ao item "b".

O Município Parceiro deve encaminhar o Ato Municipal de criação ao Núcleo Regional de Educação de sua jurisdição, através de expediente ao Secretário de Estado da Educação, solicitando autorização de funcionamento para as novas Unidades Escolares.

Curitiba, 4 de janeiro de 1993