

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**O DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
NOS MUNICÍPIOS DO NÚCLEO REGIONAL DE EDUCAÇÃO  
DE PATO BRANCO – PR:  
ATUAÇÃO, LIMITES E POSSIBILIDADES**

**PAULO MARCOS MARCELINO DE ALMEIDA**

**PIRACICABA, SP  
2007**

**O DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
NOS MUNICÍPIOS DO NÚCLEO REGIONAL DE EDUCAÇÃO  
DE PATO BRANCO – PR:  
ATUAÇÃO, LIMITES E POSSIBILIDADES**

**PAULO MARCOS MARCELINO DE ALMEIDA**

**ORIENTADOR: PROF. DR. CLEITON DE OLIVEIRA**

**Dissertação apresentada à Banca  
Examinadora do Programa de Pós-Graduação  
em Educação da UNIMEP como exigência  
parcial para obtenção do título de Mestre em  
Educação.**

**PIRACICABA, SP  
2007**

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Dr. Cleiton de Oliveira – Orientador**

**Prof. Dr. Pedro Ganzeli – UNICAMP**

**Prof<sup>ª</sup> Dra. Raquel Pereira Chainho Gandini – UNIMEP**

Para Vilma, Marina e Joelma:  
motivos de toda minha dedicação e  
inspiração da minha busca de  
aperfeiçoamento.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à minha esposa Vilma que viveu comigo o sonho de ser Mestre.

Às minhas filhas Marina e Joelma que sem saber, compreenderam a minha ausência.

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Cleiton de Oliveira, que já passou por este caminho e soube dar instruções com sabedoria.

Às minhas famílias de Minas Gerais e do Paraná que souberam aguardar o momento de comemorar comigo.

À Regina Padilha, minha companheira de estudo e de viagens pela constante troca de idéias e experiência.

À Cíntia Bernal, companheira de estudo, pelas constantes caronas até Sorocaba; e

Ao meu amigo Padre Otto Danna, pela acolhida, alimentação e hospedagem em Piracicaba.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – Brasil.

“... os municípios deverão ser, no final, a unidade básica do ensino”.

(Anísio Teixeira)

## RESUMO

O presente trabalho de pesquisa tem como objetivo básico a análise da atuação dos Dirigentes Municipais de Educação dos quinze municípios que constituem o Núcleo Regional de Educação de Pato Branco, no Sudoeste do Estado do Paraná. O Núcleo constitui-se num órgão de administração vinculado diretamente à Secretaria de Estado da Educação. Os objetivos específicos definidos para se chegar ao objetivo geral foram: efetuar uma reflexão a respeito do processo de municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná a partir de partir da década de 1990; caracterizar o perfil dos Dirigentes de Educação que atuam nos referidos municípios; levantar e analisar as possibilidades de atuação do Dirigente e ao mesmo tempo levantar e analisar os problemas enfrentados por ele durante a atuação. Foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos para se alcançar os objetivos: análise bibliográfica, análise documental e levantamento de dados junto aos Dirigentes Municipais de Educação através de questionário que foi aplicado no segundo semestre de 2004, último ano de mandato dos políticos eleitos no pleito municipal do ano 2000. As questões versaram sobre a temática geral da municipalização do ensino fundamental. Sobre os municípios foi feita uma análise de sua história e daquilo que lhe é peculiar. Foi efetuado um levantamento geral sobre a população de cada localidade e analisados os dados educacionais relativos ao ano de 2004. Também foram analisados num conjunto único os dados educacionais relativos ao Núcleo Regional de Educação de Pato Branco, os dados da Região Sudoeste e os dados do Estado do Paraná. As ações desenvolvidas pelos governadores a partir de 1983 até 2004 foram analisadas dentro do período de mandato de cada um. Especificamente foram destacadas as ações governamentais que direcionaram o processo de municipalização do ensino fundamental. Por fim as respostas dos Dirigentes Municipais da Educação às questões propostas foram analisadas por temas, propiciando análise da realidade apresentada sob a ótica de cada Dirigente. Foi possível fazer um levantamento das ações desenvolvidas, identificando a atuação, os limites e as possibilidades do trabalho dos Dirigentes Municipais de Educação da citada Região.

**Palavras-chave:** Dirigente Municipal de Educação. Municipalização do Ensino. Políticas Públicas. Núcleo Regional de Educação de Pato Branco – PR.

## ABSTRACT

The present work search has as basic objective to analyze the performance of the Municipal Secretaries of Education of the municipalities that constitute the Regional Education Nucleus of Pato Branco, in the South-West Paraná. The Nucleus constitutes in an administration means that is directly involved to the Education Secretary of the State. The specific objectives defined to get the general objective were: to have a reflection about the municipalization process of the fundamental teaching in the Parana State from the 1990's decade, to characterize the profile of the Municipal Secretaries of Education that work in the referred municipalities, to rise and analyze the possibilities of acting from the Secretary and at the same time to rise and analyze the problems faced by him during his action. It was used the following methodological procedures to get the objectives: bibliographical analysis, documental analysis and survey along the Municipal Secretaries of Education through questionnaire applied in the second semester of the year 2000. The questions were about general subject of the municipalization of the fundamental teaching. About the municipalities have been done an analysis of its history and of that it's peculiar to it. It has been done a general search about the population of each locate and we have analyzed the education datum related to the year of 2004. It was also analyzed in a unic complex the educational datum related to the Regional Education Nucleus of Pato Branco, the datum of the South-West Region and the datum of the State of Parana. The actions desenvolved by the governors from 1983 to 2004 were analyzed in the administration period of each one. Specifically the governmental actions were stood out which have given the direction the municipalization process in the fundamental teaching. In the end, the answers of the Municipal Secretaries of Education to the proposal questions were analyzed by themes, giving analysis of the reality showed by the view of each Secretary. It was possible to have a rise of the developed actions, identifying the action, the limits and the possibilities of the work of the Municipal Secretaries of Education of the named Region.

**KEY-WORDS:** Municipal Secretaries of Education. Teaching Municipalization. Public Politics. Regional Education Nucleus of Pato Branco – PR.



## **LISTA DE QUADROS**

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 Idade dos Dirigentes Municipais de Educação .....           | 118 |
| Quadro 2 Tempo dos Dirigentes Municipais de Educação na função ..... | 119 |

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 12 |
| <b>CAPÍTULO I - A EDUCAÇÃO MUNICIPAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES</b> ..              | 22 |
| <b>1 A MUNICIPALIZAÇÃO NOS DOCUMENTOS OFICIAIS</b> .....                        | 23 |
| 1.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/96.....                                       | 27 |
| 1.1.1 Antecedentes Históricos .....   | 27 |
| 1.1.2 A Legislação Educacional de 1996 .....                                    | 29 |
| 1.2 A QUESTÃO MUNICIPAL NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL ..... | 31 |
| 1.3 LEI Nº 9.424/96: A REGULAMENTAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL nº 14/96 .....   | 34 |
| 1.4 SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO .....                                       | 36 |
| 1.4.1 Sistema Municipal de Educação: Outras Considerações .....                 | 39 |
| 1.4.2 Conselho Municipal de Educação: Um Olhar .....                            | 41 |
| 1.5 O DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SUA AÇÃO .....                          | 43 |
| 1.5.1 O Dirigente Municipal: Algumas Determinações .....                        | 44 |
| <b>CAPÍTULO II - O ESTADO DO PARANÁ E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO</b> .....     | 47 |
| <b>2 O ESTADO DO PARANÁ: UMA CARACTERIZAÇÃO</b> .....                           | 47 |
| 2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.....  | 47 |
| 2.2 ASPECTOS FÍSICOS.....   | 49 |
| 2.3 ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS.....  | 50 |
| 2.3.1 População Paranaense.....   | 50 |
| 2.4 ASPECTOS EDUCACIONAIS.....  | 51 |
| 2.5 GESTÕES ESTADUAIS E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO .....                       | 55 |
| 2.5.1 Período 1983-1986: José Richa.....  | 55 |
| 2.5.2 Período 1987-1990: Álvaro Dias.....                                       | 59 |
| 2.5.3 Período 1991-1994: Roberto Requião de Mello e Silva.....                  | 60 |
| 2.5.3.1 Projeto Escola Cidadã.....  | 62 |
| 2.5.4 Períodos 1995-1998 e 1999-2002: Jaime Lerner.....                         | 63 |
| 2.5.5 Período 2003-2004: Roberto Requião de Mello e Silva.....                  | 66 |
| 2.6 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO PARANÁ .....                                 | 67 |
| 2.6.1 Legislação pertinente.....  | 68 |
| 2.6.1.1 Protocolo de Intenções.....   | 69 |
| 2.6.1.2 Termo Cooperativo de Parceria Educacional.....                          | 70 |
| 2.6.1.3 Instrução Normativa nº 01/92.....                                       | 72 |
| 2.6.1.4 Termo Cooperativo de Parceria Educacional nº 02/1992.....               | 72 |
| 2.6.1.5 Instrução Normativa Conjunta SUED/DEF nº 02/1992.....                   | 74 |

**CAPÍTULO III - A ATUAÇÃO DO DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
NOS MUNICÍPIOS DO NÚCLEO REGIONAL DE EDUCAÇÃO  
DE PATO BRANCO .....75**

|  |            |
|--|------------|
| <b>3 REGIÃO SUDOESTE DO PARANÁ .....</b>   | <b>75</b>  |
| 3.1 MUNICÍPIOS DO NÚCLEO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE PATO BRANCO                               | 76         |
| 3.1.1 Bom Sucesso do Sul.....  | 76         |
| 3.1.2 Chopinzinho.....   | 77         |
| 3.1.3 Clevelândia.....   | 79         |
| 3.1.4 Coronel Domingos Soares.....   | 80         |
| 3.1.5 Coronel Vivida.....  | 82         |
| 3.1.6 Honório Serpa.....   | 83         |
| 3.1.7 Itapejara d`Oeste.....   | 84         |
| 3.1.8 Mangueirinha.....  | 85         |
| 3.1.9 Mariópolis.....  | 86         |
| 3.1.10 Palmas.....   | 88         |
| 3.1.11 Pato Branco.....  | 89         |
| 3.1.12 São João.....   | 91         |
| 3.1.13 Saudade do Iguaçu.....  | 93         |
| 3.1.14 Sulina.....   | 94         |
| 3.1.15 Vitorino.....   | 95         |
| 3.2 DADOS GERAIS SOBRE OS MUNICÍPIOS ESTUDADOS .....                                       | 96         |
| 3.3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO .....   | 97         |
| 3.3.1 Regulamentação dos Conselhos Municipais de Educação no Paraná.....                   | 99         |
| 3.4 ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO .....  | 100        |
| 3.4.1 Primeiro Bloco: Dados Pessoais e Denominação do Cargo.....                           | 101        |
| 3.4.2 Segundo Bloco: Gestão Democrática do Ensino e Conselho Municipal de<br>Educação..... | 105        |
| 3.4.3 Terceiro Bloco: Atuação, Problemas e Dificuldades.....                               | 108        |
| 3.4.4 Quarto Bloco: Entidades de Classe e Convênios.....                                   | 113        |
| 3.4.5 Quinto Bloco: Municipalização do Ensino e o FUNDEF .....                             | 116        |
| 3.4.6 Sexto Bloco: outras considerações .....  | 118        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>120</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>130</b> |
| <b>ANEXO 1 .....</b>   | <b>135</b> |

## INTRODUÇÃO

Tratar as questões voltadas para as políticas públicas da educação e para a gestão educacional constitui-se numa empreitada desafiadora, especialmente voltando-se para a esfera municipal que aos poucos vem se aproximando da previsão de Anísio Teixeira: “... os municípios deverão ser no final a unidade básica do ensino” (citado por CHAGAS, 1978, p. 275). No município atua o Dirigente Municipal da Educação que deverá responder às questões educacionais no âmbito do seu território.

O assunto despertou a atenção e o interesse do pesquisador a partir de sua atuação no sistema municipal de educação e mais especificamente a partir de sua nomeação em 2001 como membro titular do Conselho Municipal de Educação de um município na Região Sudoeste do Paraná.

A legislação educacional promulgada na segunda metade dos anos 1990, constituiu-se num instrumento de indução da responsabilidade municipal pela educação, especificamente no ensino fundamental. Essa responsabilização trouxe uma nova realidade para os municípios. Para muitos municípios e dirigentes municipais da educação a nova realidade apresentou-se como desafio. A Constituição Federal de 1988 já assinalara a novidade em seu Artigo 211, “caput”, ao assegurar que o município é um ente federado e portanto pode organizar, em regime de colaboração com as duas outras esferas, seu sistema de ensino.

Em setembro de 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de natureza contábil que regulamentou a distribuição e a aplicação dos percentuais constitucionais destinados à educação. A novidade é que os valores, a partir da criação do Fundo, serão distribuídos entre cada estado e seus municípios, de maneira proporcional ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

Pouco tempo depois da Emenda Constitucional nº 14/96 foi aprovada a Lei nº 9.394/96, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que nos seus Artigos 70 e 71 apresenta as determinações que disciplinam os gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

No artigo 70 estão definidos os gastos que são considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino. São para esse fim as despesas com:

- I. remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II. aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III. uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV. levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V. realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI. concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII. amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII. aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Ainda em relação aos gastos com educação, há uma especificação daquelas despesas que não fazem parte da manutenção e desenvolvimento do ensino. O artigo 71 da LDB especifica quais são essas despesas:

- I. pesquisa, quando não vinculadas às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora do sistema de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II. subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III. formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV. programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social;
- V. obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI. pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

As relações apresentadas nos dois artigos balizam a atuação do executivo, direcionando a aplicação dos percentuais devidos à rubrica educação.

Na seqüência foi decretada em 24 de dezembro de 1996 a Lei nº 9.424 que regulamentou o FUNDEF, isto é, especificou com detalhes como deve se dar a aplicação dos recursos do referido Fundo.

Após a aprovação desse instrumento legal foi possível perceber um corre-corre dos gestores municipais da região, base da pesquisa, para buscar adequação às normas recém estabelecidas. Isto porque o retorno dos recursos retidos no FUNDEF é vinculado ao número de alunos municipais matriculados no ensino fundamental. Tornava-se, então, necessário adequar-se às novas exigências da legislação.

Na qualidade de Supervisor Escolar, com cargo efetivo no município, tivemos a oportunidade de debates com o dirigente local e outros profissionais da educação para buscar a melhor alternativa para adequação às novas normas.

Perante fatos, relatos, leituras e reflexão, demos início a uma trajetória de busca e compreensão da maneira pela qual os municípios se adequaram à nova realidade legal, bem como a maneira que estavam sendo gerenciados os recursos específicos da educação, com o olhar voltado para a pessoa do dirigente, pois sob sua responsabilidade está a aplicação de uma parcela significativa dos recursos do município.

Após a determinação do objeto da pesquisa, partimos para uma reflexão sobre a atuação do Dirigente da Educação no Município, procurando identificar suas ações, suas limitações e suas possibilidades, o passo seguinte foi delimitar um espaço físico para dar início aos trabalhos de sondagem e pesquisa. Devido à proximidade física e a identificação profissional, foi eleito o espaço formado pelos quinze municípios que constituem o Núcleo Regional de Educação de Pato Branco: Bom Sucesso do Sul, Chopinzinho, Clevelândia, Coronel Domingos Soares, Coronel Vivida, Honório Serpa, Itapejara d'Oeste, Mangueirinha, Mariópolis, Palmas, Pato Branco, São João, Saudade do Iguaçu, Sulina e Vitorino.

O Núcleo Regional de Educação no Paraná é um órgão administrativo da Secretaria de Estado da Educação que tem autonomia relativa nas questões educacionais em sua jurisdição. O Núcleo foi criado para descentralizar as decisões e facilitar o trâmite burocrático de informações e documentação entre os profissionais da educação, alunos e escolas com a Secretaria de Estado da Educação.

### **Temática**

Na década de 1990 foram promulgadas leis que deram um direcionamento novo à legislação educacional. As leis aprovadas provocaram “mudanças no perfil de oferta do ensino fundamental público e no nível de participação de cada instância de governo” (GUIMARÃES, 2004, p. 194). Essas leis definiram com maior clareza e precisão as incumbências e obrigações de cada instância do poder público em relação à educação.

As mudanças na oferta do ensino público ocorreram mais no aspecto de redefinição da aplicação dos recursos do que na qualidade do ensino oferecido (GUIMARÃES, 2004, p.194). Na instância municipal as mudanças ocorreram devido ao processo de municipalização do ensino fundamental, que segundo alguns autores indicados nesse trabalho, constituiu-se num processo de indução. É a partir da ótica do Dirigente Municipal da Educação que daremos

algumas respostas para ajudar no entendimento daquilo que se passa na Secretaria Municipal da Educação ou no órgão municipal correspondente de cada um dos municípios selecionados para a pesquisa. Como age o Dirigente Municipal da Educação e o que pensa sobre algumas questões da educação, especialmente no âmbito das políticas públicas, quais as suas dificuldades e o que é possível ser feito no âmbito do município, constituem-se aspectos a serem analisados no presente trabalho.

A primeira medida adotada para colocar as idéias em prática foi efetuar um levantamento de alguns pesquisadores que trataram especificamente da questão da educação no município e analisaram também o processo de municipalização do ensino fundamental. Deles foi possível colher várias informações sobre a atuação do dirigente municipal, bem como sobre as atuais políticas públicas para a educação. Saviani (1999) contribuiu para elucidar a questão da legislação educacional e a questão das políticas públicas voltadas para a área da educação. Ferretti (2004), Romão (1993), Gadotti (1993) e Rosar (2002) debatem a questão da organização do poder na educação, com indicações e comentários sobre o dirigente municipal da educação e sobre a forma de organizar o poder local, isto é, do município, para a gestão da educação. Oliveira (2004), Guimarães (1998), Assis (2003), Militão (2003) e Toffoli (2002) analisaram especificamente a questão da municipalização do ensino e o efeito provocado pela legislação educacional a partir da segunda metade da década de 1990.

Após o estudo e análise das idéias expostas pelos pesquisadores o passo seguinte na concretização dos objetivos foi o estudo e a análise da legislação oficial da educação, tendo como luz para a interpretação os comentários de vários autores sobre a temática em tela.

A legislação prevê e determina ações nas várias instâncias de poder. Alguns autores, como por exemplo Schorr (2004), falaram diretamente do dirigente da educação no município expondo uma série de ações que podem facilitar a coordenação dos trabalhos e tornar o órgão municipal da educação mais dinâmico e com mais eficiência. Outros autores, como por exemplo Ferretti (2004), enumeraram uma série de sugestões com a intenção de facilitar o trabalho do dirigente municipal da educação.

Muitas sugestões dos autores estão embasadas na legislação que requer um estudo aprofundado e interpretação para se determinar com clareza onde a lei limita e onde amplia o leque de possibilidades de atuação.

Através da revisão da bibliografia foi possível a aquisição de um embasamento teórico sobre as políticas públicas de educação, especialmente aquelas voltadas para a questão do município. Ao mesmo tempo foi possível a aquisição de informações sobre a administração

da educação nos municípios e uma visão sobre o dirigente municipal da educação como profissional que atua em todos os mais de 5.500 municípios brasileiros.

### **Problematização**

No bojo de todas as considerações da legislação educacional está o Dirigente Municipal da Educação que tem à sua frente uma variedade de possibilidades de ação. Para que o trabalho do dirigente seja reconhecido e para que ele obtenha sucesso na condução do órgão municipal da educação, torna-se necessário conhecer a legislação educacional em vigor no país; ter uma visão clara sobre as finalidades da educação; e conhecer a comunidade na qual atua. Foi possível perceber que os dirigentes não têm lançado mão de estratégias eficientes para seu trabalho. O que tem ocorrido é que os dirigentes se mantêm numa política trivial, isto é, não enfrentam o problema de frente e permanecem quase sempre no aguardo de soluções de cima para baixo. Ficou claro que quanto menos pessoas se envolverem no Departamento de Educação, mais o dirigente terá o poder de decisão em suas mãos.

A legislação determina as ações e ao mesmo tempo prevê as sanções para o dirigente que empregar indevidamente os recursos destinados especificamente para a educação. Sua prestação de contas está sujeita à avaliação do Tribunal de Contas do Estado e à Câmara Municipal.

Sobre as condições de trabalho do Dirigente Municipal de Educação nos municípios existem alguns fatores que podem interferir nos resultados. Uma das interferências está relacionada aos limites orçamentários que muitas vezes impedem realizações importantes. Também pode haver desentendimento com o setor financeiro das prefeituras municipais que às vezes podem obstaculizar o empenho dos recursos orçamentários. Já na questão política, pode haver interferência político-partidária que não são do interesse da educação e que podem desviar o foco de atenção.

Ainda na questão política, existe o problema entre o Município e o Estado, quando os chefes do Executivo são de lados opostos. A lei prevê um regime de colaboração e parceria entre Estados e Municípios para democratizar a oferta de vagas no ensino oficial. Mas muitas vezes essa determinação legal é impedida por rivalidade e revanchismo político, os quais podem obstaculizar questões do interesse específico da educação.



De outra parte verificamos que um regime de colaboração pressupõe que as partes tenham o mesmo poder de negociação. Porém, isto nem sempre ocorre entre a instância estadual e a municipal, principalmente quando se trata de municípios pequenos e com pequena força política. Daí instrumentos legais, os convênios por exemplo, serem padronizados não considerando as peculiaridades locais.

Quando isso ocorre, vemos cair por terra o princípio legal da colaboração e parceria entre Municípios e Estados. No final das contas, quem sai perdendo é a população estudantil.

Pelo exposto, o problema da pesquisa partiu da preocupação em mapear como os Dirigentes Municipais de Educação têm reagido a estes fatores intervenientes.

### **Dos Objetivos**

O presente trabalho tem como objetivo geral: analisar a atuação dos dirigentes municipais de educação dos municípios que constituem o Núcleo Regional de Educação de Pato Branco na Região Sudoeste do Paraná.

Os objetivos específicos do presente estudo são os seguintes:

1. Refletir sobre o processo de municipalização do ensino a partir da segunda metade da década de 1990;
2. Analisar a oferta do ensino municipal nos quinze municípios que constituem o Núcleo Regional de Educação de Pato Branco, na Região Sudoeste do Paraná;
3. Caracterizar o perfil do Dirigente Municipal de Educação dos municípios que compõem o Núcleo Regional de Educação de Pato Branco;
4. Mapear as ações desenvolvidas pelos Dirigentes Municipais de Educação, bem como levantar as possibilidades e os limites de sua atuação.

### **Procedimentos Metodológicos**

O presente trabalho de pesquisa exigiu a escolha de alguns procedimentos metodológicos. Primeiramente foram coletados e analisados os suportes teóricos e na seqüência os dados empíricos da realidade em estudo.

Não há um único caminho para atingir os objetivos propostos, mas vários acessos para se chegar à via principal a que nos propusemos no início. Também são diversas as maneiras para se encaminhar pelos acessos.

Nossa intenção principal é a compreensão, ainda que parcial das ações desenvolvidas pelos Dirigentes Municipais de Educação, seus limites e possibilidades. No âmbito dessa compreensão entram também outras questões que definem quem é o Dirigente Municipal, como trabalha, quais suas principais atribuições, qual a sua formação e quais as suas aspirações.

Trata-se então de um conhecimento que será adquirido através do estudo de caso, especificamente na Região Sudoeste do Paraná, envolvendo os municípios que compreendem o Núcleo Regional de Pato Branco.

De acordo com Lüdke e André (1986) o estudo de caso requer delimitação e também a necessidade de se ter os contornos definidos durante o trabalho de pesquisa. O pesquisador precisará estar atento pois um caso constitui-se numa unidade dentro de uma realidade maior. O interesse deverá estar voltado, segundo as autoras acima, para as questões peculiares que sejam do interesse de quem está no campo de pesquisa. O caso então passa ter um valor em si mesmo

As autoras apontam outras características do estudo de caso que exigem atenção constante do pesquisador para captar fatos ou elementos novos na realidade. Fatos ou elementos novos são sempre possíveis, pois a realidade é dinâmica, isto é, está em constante transformação. A segunda característica apontada busca a questão da contextualização, isto é, para interpretar fatos e elementos, é de suma importância que o pesquisador tenha consciência e informações do contexto do qual são retiradas as informações. Sobre o assunto encontramos a seguinte exposição:

Os estudos de caso enfatizam a interpretação em contexto. Um princípio básico desse tipo de estudo é que para a apreensão mais completa do objeto, é preciso levar em conta o contexto em que ele se situa. Assim, para compreender melhor a manifestação geral de um problema, as ações, as percepções, os comportamentos e as interações das pessoas devem ser relacionadas à situação específica onde ocorrem ou à problemática determinada a que estão ligadas (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 18 e 19).

No estudo de caso é necessário também que se mostre a realidade de maneira completa. “O pesquisador procura revelar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação ou problema.” (Idem, p. 19). Cada situação ou realidade tem sua complexidade e no caso de nossa pesquisa, a realidade se apresenta com um dinamismo grande, possibilitando dimensões variáveis a cada abordagem do problema ou objeto de pesquisa.

Uma outra característica apontada pelas autoras a respeito do estudo de caso é relativa à variedade de fontes de informação. É possível então coletar dados: “em diferentes momentos, em situações variadas e com uma variedade de tipos de informantes” (Idem, p. 19). Em nossa pesquisa a opção foi pelo questionário, pelos dados do IBGE e pela análise da legislação.

No plano teórico existe uma vasta bibliografia que dá o embasamento necessário para a discussão do assunto. Dentre muitos autores optamos por selecionar alguns e chegamos à seguinte relação: Assis (2003), Both (1997), Ferretti (2004), Gadotti (1993), Guimarães (1998), Militão (2003), Oliveira (1999,2002 e 2004), Romão (1992 e 1993), Rosar (2002), Saviani (2004), Schorr (2004), Tofolli (2002) e Vasconcelos (2003).

Além da análise da literatura acima citada, foi de grande proveito a análise da documentação oficial brasileira que trata da questão. Dos documentos oficiais aos quais lançamos mão para atingir nossos objetivos podemos destacar: Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/96; Lei nº 9492/96; Emenda Constitucional nº 14/96; Pareceres nº 30/2000 e nº 04/2001 do Conselho Nacional de Educação e Documentos Oficiais do Estado do Paraná e de alguns municípios pesquisados.

A documentação oficial retratada nessa pesquisa tanto a nacional, quanto a específica do Estado do Paraná que dispõe sobre o processo de descentralização da gestão escolar. Num panorama geral e numa especificação mais direta lida-se com a legislação que norteou o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado.

O questionário, conforme Anexo I, foi o instrumento mais favorável a ser utilizado devido ao contexto em que se encontra o universo a ser pesquisado. Foi aplicado a todos os Dirigentes da abrangência do Núcleo Regional de Educação de Pato Branco um questionário composto por 28 questões. O questionário foi aplicado aos 15 Dirigentes, tendo sido entregue pessoalmente a 4 deles e por intermédio de terceiros a outros 4. Houve também colaboração do Núcleo Regional para fazer chegar o questionário aos outros 7 Dirigentes.

O questionário foi aplicado a partir do mês de agosto de 2004, por ser o segundo semestre desse ano o último período dos dirigentes do mandato político 2001-2004. Algumas respostas retornaram em seguida, outras no final do ano e algumas somente no ano seguinte. Retornaram ao todo 12 questionários.

O questionário aplicado apresentou questões abertas em sua maioria. Em algumas delas era necessário assinalar uma das alternativas e na seqüência justificar a resposta dada.

A análise documental é nessa pesquisa uma das fontes de informação que auxiliou para que se chegasse a algumas conclusões sobre o tema. “São considerados documentos ... desde leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos ...” (Idem, p. 38).

## **Desenvolvimento**

Nosso trabalho foi composto por três capítulos. No primeiro capítulo efetuamos um levantamento e análise da legislação no que concerne à educação. Neste levantamento a análise esteve voltada para a questão da educação no município. Procurou-se identificar as políticas públicas voltadas para a municipalização do ensino. A análise foi feita primeiramente na Constituição Federal de 1988, detendo-se nas referências específicas ao município. Das Constituições anteriores foi feita uma retrospectiva à luz da contribuição de alguns pesquisadores da municipalização do ensino.

Na seqüência foram analisadas as leis específicas da educação aprovadas na segunda metade dos anos 1990, iniciando-se com a Emenda Constitucional 14/96 que criou o FUNDEF, em seguida a LDB, Lei nº 9.394/96, e a Lei nº 9424/96 que regulamentou o FUNDEF. Dessa legislação dedicamos especial atenção ao que se refere especificamente à educação municipal. Foram analisados também dois Pareceres do Conselho Federal de Educação, que são específicos sobre a municipalização.

No segundo capítulo, nossa análise da municipalização do ensino voltou-se para o Estado do Paraná. Primeiramente foi feita uma abordagem histórica do processo de municipalização no Estado. Nessa abordagem entraram as ações de cada governador em prol da municipalização a partir de José Richa em 1983 e a legislação estadual que orientou o processo de municipalização.

O terceiro capítulo apresenta a realidade pesquisada e traz aspectos relativos a cada município pesquisado. É apresentada inicialmente uma caracterização de cada um seguida da análise dos dados dos questionários.

Torna-se desnecessário descrever a importância do dirigente municipal da educação, porém conhecer as suas dificuldades e limitações e traçar as suas possibilidades de atuação é uma empreitada que justifica a atual pesquisa, especialmente porque trata o assunto numa região determinada e com uma proximidade que supera em alguns aspectos a diversidade muito ampla que aparece ao se tratar de uma questão no nível nacional ou estadual.

Esperamos que nossa pesquisa, considerando seus limites, sirva de subsídio para estudo e reflexão aos educadores em geral, que auxilie os dirigentes na busca de melhores e mais justas políticas públicas para a área educacional.

## **CAPÍTULO I**

### **A EDUCAÇÃO MUNICIPAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Neste primeiro capítulo abordaremos a questão da educação nos documentos oficiais, mais especificamente no que se refere à questão do município. Iniciando pela Constituição de 1988 e em seguida fazendo uma análise rápida de outros documentos e das Constituições anteriores à atual, faremos um apanhado geral das referências ao município e de suas competências em relação à educação. Ao mesmo tempo também faremos uma revisão bibliográfica da questão apontada acima. Na seqüência será analisada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, e por fim a Lei nº 9.424/96 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

O texto constitucional de 1988, no que diz respeito especificamente à educação, apresenta a primeira referência explícita sobre o município no artigo 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. O § 1º complementa acrescentando que cabe a “assistência técnica e financeira” da União às outras instâncias.

No § 2º a referência que é feita ao município é de grande importância pois afirma que: “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Percebe-se aí um marco histórico para os municípios por determinar, especificamente, seu nível de atuação. A Constituição elevou o município à condição de ente federado e o mesmo passa então a figurar com grande importância no processo de descentralização política do país. Interessa-nos as transformações advindas para a educação. O município passa então assumir uma tarefa com a educação, tarefa esta que vem sendo executada e sobre a qual há ainda muito que avançar.

No “caput” do referido artigo foi reconhecida a existência de “sistemas municipais de ensino”. Na prática são três as possibilidades de organização da educação: o sistema federal, o sistema estadual/distrital e o sistema municipal de educação. Cada uma dessas instâncias tem sua organização determinada e regulamentada atualmente pela Lei nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e suas modificações.

Os municípios que optarem pela não adesão ao processo de municipalização não estarão desobrigados de contribuir com o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

O texto constitucional deixa aberto o caminho para a “municipalização do ensino fundamental” e dá ao município a competência e a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental (TOFFOLI, 2002).

Para levar adiante as propostas da educação, a Constituição de 1988 promoveu uma “reforma tributária” que, segundo Militão (2003, p. 82), melhorou a situação financeira dos municípios brasileiros.

No artigo 212 a Carta Magna trata do financiamento da educação e o município é mencionado para cumprir a obrigação imposta de aplicar o mínimo percentual. Sobre esta questão Schorr (2004, p. 143) expôs:

A Constituição Federal, em seu artigo 212, estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida... (as) transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Sabe-se que o percentual estabelecido é até agora o maior relativo a aplicação das receitas para o desenvolvimento da educação formal nos três níveis de governo. Para os Estados e o Distrito Federal o percentual mínimo é o mesmo dos municípios, isto é, 25% da receita de impostos e transferências e a União aplicará o percentual mínimo de 18%

Cada município, segundo Militão (2003, p. 84) deve: “... analisar os aspectos positivos e negativos, os fundamentos e as conseqüências da transferência de encargos, recursos e poder para a instância municipal, antes de aderir a este processo”. Para concluir a questão, ao município sobraram as alternativas de aceitar ou não aderir ao processo de municipalização que a legislação de 1996 propôs.

## **1 A MUNICIPALIZAÇÃO NOS DOCUMENTOS OFICIAIS**

O debate em torno da questão da descentralização e municipalização do ensino é analisado por pesquisadores sob diferentes aspectos. O primeiro mostra que o movimento descentralizador é bem antigo, pois vem desde 1834 com o Ato Adicional (OLIVEIRA, 1999); e o segundo enfoque é aquele que tenta mostrar a municipalização como resultado de influência dos organismos externos (ARELARO, 1999).

Em 1834, o governo imperial delegou às províncias a tarefa de oferecer educação popular. Conforme o § 2º do artigo 10 do Ato Adicional as Províncias passaram a legislar sobre a instrução pública e sobre os estabelecimentos encarregados de oferecer esta instrução. Devido à situação sócio-econômica das Províncias houve, em diferentes lugares, apelo à ajuda de municípios para levar adiante tal incumbência. Iniciou-se, então, de acordo com Oliveira (1999), um trabalho conjunto entre províncias e municípios.

Na Constituição Republicana de 1891 foi consagrado o sistema federativo e mantida a dualidade do sistema educativo (LIMA, 2001), pois a União se responsabilizou pelo ensino superior e secundário e os Estados foram responsabilizados pela instrução primária e educação profissional.

Em 1930 iniciou-se um período de centralização no Brasil com a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República. Na educação, porém, ouviu-se em 1932 os clamores por uma educação voltada para os interesses populares (LIMA, 2001). Esses clamores foram concentrados no movimento denominado “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. Esse movimento que, segundo Oliveira (1992), levantou a bandeira da descentralização curricular, foi assinado por educadores de expressão da época.

Dentre as críticas ao centralismo existente até então, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” apontou questões voltadas às condições geográficas do país e questões voltadas para a necessidade de adaptação da escola aos interesses e às necessidades regionais, segundo Oliveira (1999).

Algumas idéias defendidas pelos educadores do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” passaram a constar na Constituição brasileira promulgada em 16 de julho de 1934. No texto ficou explícita a competência da União que era “traçar as diretrizes da educação nacional”. Os Estados e o Distrito Federal ficaram com a competência de “organizar e manter os seus respectivos sistemas”.

Naquilo que diz respeito aos municípios, a Carta Magna estabeleceu a aplicação mínima de nunca menos de 10% do orçamento para a educação (OLIVEIRA, 1999). Por sua vez os Estados e o Distrito Federal ficaram com a incumbência de aplicar um mínimo de 20% do orçamento e a União com a obrigação de aplicar pelo menos 10% do orçamento em educação.

É possível afirmar, segundo Militão (2003), que a Constituição de 1934 tinha uma orientação descentralizadora para a educação. Esse ideal porém não chegou a ser colocado em prática (TANURI, 1981) porque o Brasil vivenciou um período de concentração de poder. De 1935 a 1937 foi vivenciado o estado de sítio que culminou com a outorga de uma nova



Constituição em 10 de novembro de 1937. O golpe ditatorial instituiu no Brasil o período conhecido como Estado Novo. Esse novo regime foi marcado pelo corporativismo e paternalismo aumentando a concentração de poderes nas mãos do Executivo (TOFFOLI, 2002). A autora ainda afirma que o regime de 1937 foi altamente prejudicial para a autonomia municipal.

A Constituição outorgada... adotou a centralização política e feriu os avanços, ainda que somente de ordem legal, conquistados pelos municípios, uma vez que o Artigo 27 da Carta Magna cassou a eletividade dos prefeitos, que eram nomeados pelos governadores dos Estados ... (p. 22).

Durante esse regime os municípios ficaram submetidos a um sistema de intervenção dos Estados. O interventor era alguém da confiança do ditador Getúlio Vargas, e os prefeitos agiam, segundo a autora, como delegados do interventor.

O poder local era exercido exclusivamente pelo prefeito, cuja preocupação maior era o interesse pessoal de manter-se no cargo à custa da absoluta submissão ao Conselho Administrativo Estadual, órgão controlador de todas as funções municipais, que impedia qualquer iniciativa local, através do sistema interventorial (idem p. 22).

Em 1946 foi promulgada uma nova Constituição para o Brasil. Nela foi contemplada a autonomia dos municípios e a volta da eleição direta de prefeitos e vereadores. Os poderes executivo e legislativo locais foram fortalecidos com as competências equivalentes àquelas das esferas estadual e federal. Nesse período, segundo Tofolli (2002) os municípios ganharam poderes para o auto-governo, auto-administração e auto-legislação.

Com a nova Constituição o Brasil deixou de respirar os ares ditatoriais da era Vargas e o debate sobre a municipalização, guiado pelas idéias descentralizadoras voltou à tona. Houve então, segundo Both (1997, p. 87), uma evolução do pensamento sobre a municipalização do ensino. O autor afirmou:

O período de 1946 a 1971 compreende o início efetivo da defesa do pensamento de municipalização do ensino. Surgiram algumas iniciativas de planos/programas principalmente por parte de alguns municípios,... em que as municipalidades se empenharam em assumir responsabilidades relativas à administração do ensino.

No estudo efetuado por Lima (2001) são apresentados alguns dados desse período e confirmada a orientação descentralizadora do ensino contida no texto constitucional. Sobre o

texto diz-se que é dos primeiros a tratar da descentralização e concordar com uma legislação de amplitude nacional com propostas educacionais amplas e articuladas.

Ainda sobre a Carta Magna de 1946 no que diz respeito à educação, Oliveira (1999, p. 22) aponta que a mesma “... restabeleceu os mínimos percentuais orçamentários para esse setor, fixando-os em 10% para a União e 20% para os Estados, Distrito Federal e os Municípios...”.

Em 1948 foi enviado ao Congresso Nacional, pelo então Ministro da Educação, Clemente Mariani, o Projeto de LDB. Segundo Oliveira (1999, p. 23):

O projeto teve a descentralização do ensino como um de seus princípios, abrangeu todos os graus de ensino, criou equivalência entre os diferentes ramos do ensino médio e reafirmou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino público.

A LDB teve sua aprovação somente no ano de 1961, recebendo o número de 4.024. Para os municípios coube a função de fazer a chamada anual da população com 7 anos para fazer a matrícula na escola pública. Em relação aos percentuais mínimos obrigatórios ficou estabelecido para os Estados, Distrito Federal e Municípios a quantia de 20% e de 12% para a União.

Em 1964 o Brasil passou por uma mudança radical, foi dado um Golpe Militar que colocou novas lideranças à frente do país, provocando ao mesmo tempo um retrocesso e a centralização do poder político. Houve nesse período, segundo Militão (2003) “uma progressiva contramarcha no apenas iniciado processo de descentralização...”.

Na análise de Romão (1992, p. 17) encontramos o seguinte comentário sobre o período pós 1964:

[...] os governos autoritários, implantados no Brasil, a partir de 1964, centralizaram a economia e o processo decisório, eliminaram ou baniram os adversários do regime, esvaziaram o Congresso Nacional, fecharam os partidos políticos, amordaçaram os meios, de comunicação de massa, atrelaram os sindicatos e proibiram as eleições diretas para Presidente da República, governadores, prefeitos de capitais e de municípios considerados de segurança nacional.

Com o governo central marcado pela característica autoritária, reprimindo manifestações populares, barrando a participação da comunidade escolar, pressionando para o silêncio alunos e professores e não atendendo reivindicações antigas dos educadores, foi promulgada em 24 de janeiro de 1967 uma nova Constituição Federal. O novo texto limitou a

autonomia do município. Segundo Oliveira (1999), a Constituição incorporou os “Atos Complementares e Institucionais baixados após 1964”.

No que diz respeito à educação, a Constituição de 1967 teve poucas alterações. Apesar de ter sido concebida num momento em que a população gozava de pouca liberdade e era cerceada em seus direitos, houve avanços em alguns aspectos. Sobre o assunto Oliveira (1999, p. 24) manifestou-se da seguinte forma: “Quanto à educação, a Constituição de 1967, de modo geral, manteve os mesmos pontos da anterior, estendendo, porém, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação dos 7 anos aos 14...” no ensino primário.

A Emenda Constitucional de 1969 no que diz respeito à educação, manteve o que foi disposto pela Constituição de 1967, porém referindo-se aos Municípios, tornou obrigatória a aplicação mínima de 20% da receita tributária no ensino primário, que na época referia-se aos alunos de 7 aos 14 anos, silenciando quanto ao nível estadual, distrital e federal na vinculação orçamentária para a educação.

A Lei nº 5692/71 expressou nos artigos 58 e 59 a possibilidade de transferência de responsabilidade da oferta de ensino ao município. A aprovação da lei gerou, segundo Militão (2003), um paradoxo, pois o contexto econômico-social-político do país era altamente centralizador e a Lei tratou sobre a municipalização que é um movimento contrário ao regime repressivo. Já Oliveira (1992) mostra que o paradoxo foi aparente uma vez que a descentralização se deu muito mais no campo administrativo que no curricular, o governo central, com o estabelecimento do núcleo comum, manteve seu poder.

## 1.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/96

### 1.1.1 Antecedentes Históricos

Um longo caminho foi percorrido até se chegar ao conjunto de leis publicadas em meados dos anos 1990. Abertura política do final dos anos 1970 e começo dos anos 1980, eleição direta para governadores de Estado em 1982, com vitória de candidatos da oposição em diversos Estados, eleição de Tancredo Neves para Presidência, mesmo que indireta, convocação da constituinte e vitória dos candidatos da oposição na maior parte dos Estados, na eleição de 1986, são fatos ou acontecimentos indicados por Oliveira (1999) que, além de outros determinantes, influenciaram a formação da política educacional.

No final do governo Figueiredo, último presidente militar, é possível encontrar os indicadores de uma mudança tanto na ordem política brasileira como na educação. A

aprovação da Emenda Calmon, Emenda Constitucional número 24/83, que restabeleceu as vinculações orçamentárias, determinando 13% para a União e 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios. O aumento do percentual é um sinal de que uma reorganização do sistema educacional está por vir à tona. A regulamentação da Emenda ocorreu apenas no ano de 1985. O funcionamento ou aplicação de suas determinações foi iniciado no ano de 1986 (OLIVEIRA, 1999).

O resultado das eleições para o governo dos Estados em 1986, com a vitória dos candidatos da oposição em todos os Estados exceto em um deles, foi um sinal de alerta para que uma nova organização do país começasse se estruturar.

A década de 1980 foi profícua em movimentos e mobilizações. Esses movimentos, segundo Romão (1992, p. 58) vinham do centro e iam ao encontro da mobilização que vinha da periferia. “A década de 80, bem como a anterior, fora rica em manifestações de sujeitos sociais dentro dos canais institucionais de representação e partidos ou fora deles, (movimentos sociais urbanos)”.

Nesse contexto ocorreu em Pernambuco, em 1986, um amplo debate com educadores do país e do exterior sobre os rumos da educação brasileira. Nesse evento foi elaborado um documento convocando os dirigentes municipais da educação para a realização de um Fórum Nacional. Convocaram-se então representantes de quase todos os Estados para a realização do I Fórum Nacional de Dirigentes Municipais de Educação. Nesse encontro, em outubro, nasceu a UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação. Sobre ela Oliveira (1999, p. 27) falou: “entidade que passou a pressionar por uma maior participação dos municípios nas questões educacionais”. As conseqüências primeiras da criação da entidade são analisadas por Romão (1992, p. 21):

O tiro saía pela culatra: o setor mais conservador do Governo Federal criava a oportunidade histórica para a gestação de uma entidade mobilizadora e organizadora dos anseios comuns dos setores e locais mais progressistas da educação, sob uma orientação nitidamente antagônica às suas tendências estruturais.

Vê-se que a criação da entidade ajudou a abrir caminhos para a reorganização da educação e contribuiu para preparar o campo para uma nova legislação.

Fato marcante na década de 1980 foi a instalação da Constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nela, além de outros avanços, foi contemplada e ampliada a autonomia dos Estados e Municípios, elevando estes ao nível de entes federados.

Guimarães (1988, p. 20), em relação à nova Constituição, afirmou:

[...] a Constituição de 1988 (Brasil; 1988) veio contemplar a luta municipalista consolidando um conjunto de inovações tais como: a) redistribuição da receita tributária em favor dos estados e municípios; b) ampliação da vinculação dos recursos da educação previstos na Emenda Calmon (de 13% para 18%, no caso da União); c) condições para a descentralização e a gestão democrática do ensino e d) a garantia do padrão de qualidade do ensino.

A Constituição Federal possibilitou mudanças no oferecimento de ensino, considerando não só a vinculação orçamentária como também estabelecendo atribuições e competências para as três instâncias de governo. Nesta Carta, mais que qualquer outra que a antecedeu, o município foi considerado, tendo obtido o “status” de ente federado.

#### 1.1.2 A Legislação Educacional de 1996

As mudanças pelas quais passou o país, vindo de um período militar centralizador, despertou a partir dos anos de 1980 o desejo pela participação e pela descentralização. A Constituição Federal de 1988 refletiu esses anseios. Alie-se a estes fatos a existência do ensino municipal bem como de uma descentralização na área educacional desde o Ato Adicional de 1834 (OLIVEIRA, 1999). Acresce, também, as influências externas em relação à focalização e descentralização do ensino. Estavam, então, postas as condições para a elaboração da legislação que foi aprovada em 1996, assunto que trataremos a seguir.

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Emenda aprovada definiu uma sub-vinculação nos percentuais de aplicação mínima obrigatória em educação. Houve a manutenção do mínimo percentual dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que não deve ser inferior a 25% da receita de impostos e transferências a ser aplicados na educação. Desse total estas instâncias devem aplicar pelo menos 15% de alguns impostos vinculados constitucionalmente à educação, no ensino fundamental: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, Imposto Sobre Produtos Industrializados, Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, Fundo de Participação dos Municípios e Exportação de Produtos Industrializados. Pelo menos 60% do Fundo devem ser aplicados no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em exercício.

Quatro pontos da Constituição que foram alterados pela Emenda são indicados por Oliveira (1999): primeiramente será possível a intervenção federal nos Estados e Distrito Federal caso não sejam aplicados os mínimos percentuais na educação; o segundo ponto coloca a exigência da progressiva universalização do Ensino Médio; o terceiro ponto evidencia a obrigação da União de garantir “padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante a assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios”, ainda neste ponto entrou a expressão “educação infantil” que ao lado do ensino fundamental constitui prioridade para o Município; o quarto ponto indica a previsão de criação nos Estados e Distrito Federal do “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério”. Esse Fundo tem abrangência em cada Estado e no Distrito Federal, sendo regulamentado por lei própria. Tal fundo passou ser conhecido pela sigla FUNDEF.

A Emenda reafirma que à União permanece a responsabilidade pela organização do sistema federal de ensino e fica definida também a sua função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinava que a União aplicasse “pelo menos cinquenta por cento dos recursos”... para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Esse valor foi alterado para trinta por cento em cumprimento à Emenda Constitucional nº 14. No âmbito federal o percentual foi diminuído de 50 para 30% e nos âmbitos estadual e municipal, de acordo com o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o percentual foi aumentado de 50 para 60%.

Muitos prefeitos após a aprovação da Emenda, fizeram suas queixas em relação às dificuldades a serem enfrentadas na manutenção de outros programas, isto é, o que fazer com os programas não previstos na lei? Algumas situações foram descritas como curiosas por Guimarães (1998, p. 35):

Não são poucos os casos onde as prefeituras atuam nas duas pontas da escolarização formal: mantêm alunos de educação infantil, subsidiam alunos universitários e, muitos sustentam Fundações de Ensino Superior e restringem sua atuação no primeiro grau, apenas à merenda escolar e ao transporte de alunos.

Tendo em vista a nova legislação e a realidade, muitos municípios tiveram que encontrar outras formas e fontes de financiamento para continuar mantendo programas não previstos na legislação federal.

## 1.2 A QUESTÃO MUNICIPAL NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

A LDB constitui-se numa conquista para a educação brasileira na medida em que reúne de uma só vez toda legislação sobre a educação do país, desde a infantil até a superior. O texto legal merece ser examinado através de uma leitura contextualizada e crítica para se perceber avanços e retrocessos (DEMO, 1997) em relação às legislações anteriores revogadas.

Esta lei será analisada apenas naqueles conteúdos que se referem ao município, motivo do nosso trabalho.

O Título III da lei: “DO DIREITO À EDUCAÇÃO E DO DEVER DE EDUCAR” indiretamente trata do município pois é uma das instâncias administrativas do país e tem um sistema educacional próprio.

O artigo 4º traz em seu inciso VIII que o educando deverá ser atendido no ensino fundamental público através de programas que lhe garantam material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde. Já é comum no país os municípios assumirem a manutenção do transporte escolar e os programas de merenda escolar, este com auxílio da esfera estadual e federal.

“O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo...”. Essa diretriz está no “caput” do artigo 5º e confirma a responsabilidade do poder público de oferecer o ensino obrigatório, sob pena de ser responsabilizado judicialmente. Isto se aplica às três esferas administrativas do país. Logo na seqüência a lei exige que o poder público faça o recenseamento da população em idade escolar e chame publicamente essa população para a escola. Já na escola, a obrigação legal do poder público, de acordo com o item III do § 1º do artigo 5º, é zelar pela freqüência dessa população. Nos municípios existem alguns instrumentos que auxiliam o poder público a cumprir com essa determinação legal. Esses instrumentos serão fruto de análise posterior nesse trabalho.

O § 2º do artigo acima inicia com a expressão: “Em todas as esferas administrativas...”, aí está portanto incluída a esfera municipal sendo mencionada naquilo que lhe é mais peculiar, isto é, dar atendimento prioritário ao ensino fundamental que é obrigatório, em seguida, caso haja real possibilidade, o município poderá também atender outros níveis educacionais, desde que aquele esteja plenamente atendido, priorizando, neste caso a educação infantil.

Os §§ 3º e 4º tratam da responsabilidade da autoridade pública de oferecer o acesso das pessoas ao ensino fundamental e caso haja negligência do poder público, a autoridade responsável será punida nos termos da própria lei.

O artigo se encerra com § 5º que determina ao poder público a criação de “formas alternativas de acesso” para que a população frequente a escola em diferentes níveis de ensino. Nessa questão o município por ser a instância mais próxima, poderá ver os problemas com mais propriedade e descobrir formas que estejam mais próximas dos anseios da população. O Fórum Paranaense em Defesa Da Escola Pública (1997, p. 12) ao comentar esse recurso diz que:

[...] as formas alternativas de acesso devem, necessariamente, passar por uma forma escolar qualitativa, sob pena de, sem o correspondente tratamento pedagógico, servir apenas para maquiagem resultados estatísticos, com o único propósito de economizar recursos.

Com relação ao município a LDB apresenta também algumas peculiaridades. No TÍTULO IV, “Da organização da Educação Nacional”, aparecem algumas referências. O título vem carregado com a preocupação administrativa. O Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública (1997, p. 13) anunciou:

Este título está regido por uma das principais características do atual momento político, a centralização do poder, em outras palavras, a centralização das grandes decisões sobre a política educacional e a descentralização da responsabilidade pela manutenção do ensino público.

Verifica-se então a característica centralizadora do poder, isto é, centralização das decisões importantes da política educacional nas mãos do Ministério da Educação. Isso tudo mostra que o processo de decisões continua ainda nas mãos do poder executivo.

O artigo 8º da lei, que encabeça o referido Título, prescreve que a União coordenará a política nacional de educação e articulará os diferentes níveis e sistemas. Poderão ser constituídos sistemas municipais de educação. Tais como os sistemas estaduais, deverão ser constituídos e agir conforme as determinações federais.

Os artigos 9º e 10 são relativos às incumbências da União e dos Estados, respectivamente com a educação. Ao Distrito Federal de acordo com o Parágrafo Único do artigo 10, “aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e Municípios”. O regime de colaboração entre os entes federados está presente na Constituição Federal de 1988.



No artigo 11 estão relacionadas as competências dos Municípios em matéria de educação. Estes têm a incumbência de oferecer a educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental. Poderão, para tanto, criar sistemas próprios, “integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (Parágrafo Único).

O Município deverá integrar todo seu sistema às políticas e planos educacionais da União e dos Estados, conforme reza o inciso I. No inciso seguinte está disposto que a função redistributiva do Município se dá em relação às suas escolas. No inciso III está expresso que o Município poderá baixar normas complementares para o seu sistema.

Na seqüência da lei a referência direta ao município está no artigo 18 que trata dos sistemas municipais de ensino. O sistema municipal engloba, de acordo com a lei, “as instituições públicas de ensino fundamental e médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal”; também fazem parte do sistema municipal de educação “as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada” e por fim o sistema municipal engloba “os órgãos municipais de educação”.

Do artigo 21 em diante a lei trata “DA COMPOSIÇÃO DOS NÍVEIS ESCOLARES” e a referência ao município não é específica, mas sim dentro do conjunto, e as normas ou determinações servem para os três sistemas de gestão escolar do país. Do artigo 68 até o 77 a questão tratada é “DOS RECURSOS FINANCEIROS”. Como no conjunto anterior, tudo se aplica aos três sistemas educacionais. Os mínimos percentuais orçamentários já foram mencionados anteriormente. Nestes dez artigos a lei apresenta em detalhes as fontes geradoras dos recursos, as formas de repasse de um sistema para o outro, quais as despesas possíveis, como será a fiscalização e a prestação de contas. Cada um desses itens é aplicado também na instância municipal.

A LDB determinou o que deve e o que não deve ser considerado como despesa em educação, tanto para manutenção como para o desenvolvimento do ensino. Esta explicitação fez-se necessária para procurar racionalizar os gastos com a educação.

No artigo 70 da LDB estão especificadas as despesas que podem ser efetuadas com a manutenção e o desenvolvimento da educação. Os itens estão detalhados na Introdução desta pesquisa. O artigo 71 arrola o que não constitui despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Portanto, não se deve gastar dinheiro dos mínimos percentuais da educação naquelas despesas que estão especificadas na Introdução.

A Lei nº 9394/96 sofreu várias alterações desde a sua promulgação. No que se refere a este trabalho, há que se fazer menção a duas alterações. A Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, estabeleceu 6 anos como a idade mínima para matrícula no ensino fundamental. Por sua

vez a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, estabeleceu o ensino fundamental de 9 anos, dando um prazo até 2010 para que os Estados, Distrito Federal e Municípios implementem esta alteração. Estas alterações ampliam o atendimento no ensino fundamental, não só recebendo alunos mais novos como também por um ano a mais.

### 1.3 LEI Nº 9424/96: A REGULAMENTAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/96

A Lei nº 9424/96 regulamentou a Emenda Constitucional nº 14/96. Nela estão alguns pontos que são específicos para o município e dispõem sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

A Lei, aprovada em 24 de dezembro de 1996, que determina a organização dos Fundos, estabelece a distribuição proporcional de seus recursos, normatiza a fiscalização e o controle da aplicação dos mesmos e fixa a fórmula para o cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

O artigo 1º da Lei estabelece que o Fundo “... será implantado, automaticamente, a partir de primeiro de janeiro de 1998”, não impedindo, de acordo com o artigo 16 que a implantação se desse em 1997, tal como se deu no Estado do Pará. Ainda no artigo primeiro vem a especificação que o Fundo: “... terá natureza contábil”, não dispendo, segundo Toffoli (2002, p. 62), “de personalidade jurídica”. A autora complementa dizendo que o Fundo “não tem capacidade para exercer direitos ou contrair obrigações” e diz ainda que “a sua finalidade é a redistribuição de recursos entre cada Estado e seus Municípios”.

No artigo 2º da Lei estão estabelecidas as condições e expostos os critérios para a distribuição dos recursos do Fundo. A distribuição dos recursos “dar-se-á, entre o governo Estadual e os Governos Municipais na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino” (§ 1º). Para efeito dessa contagem serão considerados, segundo Oliveira (1999, p. 30) “apenas os matriculados no ensino fundamental”.

O artigo 3º, segundo explicação de Saviani (2004, p. 40),

[...] prevê o repasse automático dos recursos do Fundo para contas dos governos..., destinados exclusivamente para esse fim, definindo para cada caso, a forma pela qual se deve proceder o repasse.

No § 9º está aberta a possibilidade de celebração de convênios entre Estados e Municípios, “para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros”.

O artigo 4º da lei é de grande importância para o município. Nele está a determinação para a instituição de Conselhos para o acompanhamento e o controle social da aplicação dos recursos do Fundo. Nos três níveis de governo deverão ser organizados os Conselhos. Cada uma das esferas determinará as normas para a constituição dos mesmos. No inciso IV está prevista a composição do Conselho no âmbito do Município. Deverá ter um mínimo de quatro membros, representantes dos seguintes segmentos:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas de ensino fundamental;
- c) os pais de alunos; e
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

Além dos componentes mencionados acima, a lei ainda determina que deverá integrar os Conselhos um representante do Conselho Municipal de Educação nos municípios onde o mesmo estiver regulamentado e em funcionamento.

A formação e composição desses Conselhos está bem definida e para evitar desvios e abusos no trato com o patrimônio público, a própria lei determinou que no Conselho instituído não poderá existir estrutura administrativa própria e que os membros não poderão perceber “qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado” (artigo 4º, § 4º). Além disso o artigo 5º, complementando o parágrafo anterior, “estipula que toda documentação relativa ao Fundo, em cada âmbito deverá ficar permanentemente à disposição dos respectivos conselhos” (SAVIANI, 2004, p. 40).

O artigo 6º refere-se ao valor mínimo anual por aluno. Desse artigo o que é do interesse do município é a afirmação de que a União complementar os recursos do Fundo quando o valor não atingir o mínimo definido pelo Ministério da Educação.

Para a remuneração dos professores deverão ser utilizados pelo menos 60% dos recursos do Fundo de acordo com o artigo 7º. O texto legal utiliza a expressão “em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público”, para delimitar aqueles que fazem jus ao percentual mínimo.

Um prazo de seis meses foi fixado no artigo 9º para que nas três esferas do poder seja elaborado novo “Plano de Carreira e Remuneração do Magistério”. Sobre esse Plano, Saviani (2004, p. 41) se expressou:

Esse Plano, ao lado do cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal e do fornecimento de informações para o censo escolar e para elaboração de indicadores educacionais, constitui, ainda, elemento de comprovação obrigatória por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios sob pena de sanções administrativas.

No artigo 11 a determinação legal é que os sistemas de ensino, através de seus responsáveis criem “mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal ...” O artigo 212 dispõe sobre os mínimos percentuais a serem aplicados em cada ano nas três esferas de gestão da educação.

No seu estudo sobre a lei, Saviani (2004, p. 42) apresenta o seguinte comentário para concluir sua análise:

[...] se essas medidas tinham o objetivo meritório de distribuir melhor os recursos tendo em vista o financiamento do ensino fundamental, elas limitaram-se, no entanto, a regular a aplicação de recursos já vinculados, não prevendo novas fontes de recursos e, além disso reduzindo a participação financeira da União através da Emenda ao artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias.

A crítica de Saviani (2004, p. 42) continua quando faz um ataque ao valor estabelecido por aluno e diz que é uma “cifra irrisória comparada com os valores praticados pelos países que lograram generalizar o acesso e a permanência no ensino fundamental”. Segundo o autor, o valor estipulado “consagra o estado de miséria da educação nacional”. Ademais o valor do custo-aluno é estabelecido pela União, o qual se for elevado exigirá uma complementação federal em um número maior de Estados.

#### 1.4 SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

O que são “Sistemas Municipais de Ensino”, “Órgão responsável pela Educação”, “Órgãos responsáveis pelos Sistemas de Ensino”? Questões como estas e outras semelhantes vieram à tona com as determinações da Constituição Federal de 1988 e mais especificamente com a nova legislação de meados da década de 1990. Estas questões são importantes considerando as mudanças acarretadas para o atendimento da educação pública. Soma-se ainda o fato de o Brasil ser constituído por entes federados, com mais de 5.500 municípios, podendo cada um ser autônomo na gestão de sua educação, desde que não entre em contradição com a lei maior que é a Constituição Federal de 1988.

Para minimizar a questão da nomenclatura e elucidar o que vem ser “Sistemas Municipais de Ensino”, a Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou em 12 de setembro de 2000 o “Parecer nº 30/2000”, que foi homologado em 15 de março de 2001 e publicado no Diário Oficial da União em 20 de março de 2001.

Pelo Parecer, sistema compreende “elementos coexistentes lado a lado”. Neste sentido são elementos que convivem dentro de um mesmo ordenamento e que portanto “formam um conjunto articulado”. Em seguida o Parecer apresenta a definição léxica da palavra sistema segundo a qual: “sistema é uma disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, que funcionam como estrutura organizada”.

O Parecer analisa os diversos itens da Constituição e numa primeira conclusão é exposta a seguinte idéia: “No que se refere à educação propriamente dita a Constituição deixa claro no artigo 211, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Segundo o Parecer o Sistema de Ensino:

[...] compreende instituições escolares responsáveis pela oferta de educação escolar dentro de níveis e etapas discriminadas, com normas educacionais que, isentas de antinomias, dêem organicidade e unidade ao conjunto sob o influxo dos princípios, finalidades, valores e deveres da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente órgão executivo.

Cada sistema, deve então “sob o princípio da gestão democrática” fazer a composição de suas regras e normas para o ensino. O sistema municipal então precisará autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de seu respectivo sistema de ensino. Ao sistema municipal cabe ainda a função de suplementar a legislação federal e estadual, quando houver espaço para tal.

Finalizando a exposição, o Parecer dá uma primeira conclusão afirmando que:

A base dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e conseqüente ao caráter do Município como pessoa jurídico-política de direito público interno com autonomia dentro de seu campo de atuação. Ao criar seu próprio órgão normativo, por lei, ao criar seu órgão executivo e manter o que está disposto nos Artigos 11 e 18 da LDB, o Município está realizando, no ensino, sua forma própria de ser como entidade política autônoma e integrante do sistema federativo brasileiro, no âmbito da educação escolar.

Por sua vez o Parecer nº 04/2001 procura dar esclarecimento sobre o alcance das expressões “*órgão responsável*” e “*órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino*”.

A controvérsia foi gerada especialmente após a legislação da segunda metade da década de 90. A principal questão colocada pelo Conselho Municipal de Educação de São Paulo foi:

[...] pode a Prefeitura Municipal de São Paulo esclarecer que a Secretaria Municipal de Finanças seja o “**órgão responsável pela educação**” no que se refere aos aspectos econômicos e contábeis e pela aplicação financeira das verbas destinadas à educação? (grifos no original)

A mesma questão pode ter provocado desentendimento em muitos municípios e ter levado dirigentes à adoção de medidas, às vezes em desacordo com a lei. O que acontece em muitos casos e que está indicado na resposta do Conselho Estadual de Educação de São Paulo é que em muitas situações os valores destinados à educação são utilizados em “atividades-meio” e não em “atividades-fim”. A excessiva burocratização tem facilitado esse desvio e causado um esgotamento no modelo adotado para dar atendimento às necessidades da educação nas várias instâncias de gestão.

A Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação ao responder a questão, afirma:

Nesta organização, a lei, como autoridade superior, entendeu dever haver órgãos normativos e executivos nos sistemas estaduais, municipais e distrital de ensino, sem dar-lhes um nome específico e sem entrar em detalhes. Reconhece a existência de órgãos desta natureza pelos seus fins e por suas atribuições. Desse modo, a existência de tais órgãos é uma decorrência organizacional pela qual eles devem executar funções e efetivar fins que lhe são atribuídos por lei, respeitada a autonomia dos entes da federação.

Vê-se, então, que entre todos esses órgãos é necessária a existência constante do diálogo e cooperação; a gestão precisa sempre ser democrática para que ocorra o desejo expresso da Câmara de Educação Básica que os órgãos do sistema de ensino sejam diferentes e harmônicos .

Para finalizar, o documento afirma que:

Tomando-se, pois, como referência operatória a atual denominação prevalente na área, pode-se afirmar que os Conselhos de Educação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal são os órgãos normativos responsáveis pela educação escolar dos respectivos sistemas.

Já sobre os órgãos executivos a Câmara de Educação Básica manifestou-se da seguinte maneira:

Numa lei específica da educação escolar voltada para o ensino e que determina, no caso, recursos constitucionais inalienáveis para a manutenção e desenvolvimento do ensino público, o órgão responsável pela educação é o órgão executivo que explicitamente cuida do ensino. Não há o que contestar: o órgão responsável pela educação deve ser buscado na Constituição Estadual, na Lei Orgânica ou na estrutura organizacional do poder público concernente e que, tradicionalmente, é nominado de Secretaria da Educação.

Portanto, Conselhos de Educação e Secretarias Municipais de Educação ou equivalentes são respectivamente órgãos normativos e órgãos executivos responsáveis pela educação escolar no município.

#### 1.4.1 Sistemas Municipais de Educação: outras considerações

Quando se fala em sistema, faz-se necessário recorrer à etimologia da palavra. O que se entende então por sistema nos remete à noção de algo reunido e ordenado com um determinado fim, com uma intenção e com um objetivo determinado. Chega-se então a uma definição: sistema é um todo organizado e articulado. Supõe-se então que no sistema exista no mínimo uma certa coerência e coesão de idéias e que os elementos envolvidos observem no mínimo um conjunto de ideais. É necessário também que haja um princípio norteador dos envolvidos para que o sistema tenha condições de manter-se. Numa definição simples mas completa, Saviani (1981, p. 48) disse o que é sistema: “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante”.

Transpondo essas idéias para a educação brasileira e para a sua estrutura organizacional e funcional nos deparamos com a idéia de Bedê (1993, p. 35) que assim se expressa: “Qualquer que seja a instância de poder, um sistema de ensino pressupõe a existência de três elementos fundamentais: o fato educacional, a norma jurídica e a estrutura”.

O autor entende por fato educacional a rede escolar composta por um ou mais níveis de ensino. Já a norma jurídica significa o conjunto de preceitos que são emanados do Poder Público, em seus três níveis. Acima de todos os preceitos está a Constituição Federal. Por fim, o conjunto de órgãos articulados hierarquicamente e que integram o organismo municipal de educação constitui-se na estrutura.

Os sistemas de educação não são patrimônio do governo mas sim algo público que precisa ser tratado como tal. Por ser público e atender uma grande parcela da população, requer um planejamento articulado e coerente com os objetivos e princípios da educação. Como essa realidade não tem se mostrado verdadeira, houve uma denúncia e uma constatação de Gadotti (1993, p. 75): “A dura realidade educacional brasileira é a existência de um agregado de partes desigualmente tratadas. As relações intergovernamentais (o famoso regime de colaboração) constituem-se numa peça de retórica”.

O autor afirma que “... 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” (GADOTTI, 1993, p. 75). Continuando acrescenta que para se compor um sistema educacional é necessário que se tenha uma teoria da educação e que seja uma teoria da educação brasileira. Se esta teoria tiver suas bases em uma outra cultura, teremos o que estamos acostumados a ver pelo país afora “um todo desarmônico, um amontoado de elementos”. Os sistemas educacionais, especialmente dos municípios brasileiros carecem de um norteador que lhes dê sentido. Ainda na mesma questão Gadotti (1993, p. 75) expõe a seguinte idéia:

Para a construção de um sistema educacional ou o seu desenvolvimento, duas condições básicas são necessárias: o conhecimento dos problemas educacionais de uma dada realidade histórico-geográfica e uma teoria da educação.

Assis (2003, p. 10) trata dos fundamentos teóricos da municipalização do ensino e se reporta a Anísio Teixeira e Paulo Freire, concluindo que houve uma evolução nesta questão, levando-se em consideração fatores legais, sociais, políticos, doutrinários e estatísticos. Ao mesmo tempo a autora questiona se já foi atingido o ideal e o desejo de Anísio Teixeira com relação a eficiência dos sistemas de ensino. A resposta dada na seqüência aponta ainda para um vazio, pois sua conclusão indica que:

A nossa história é repleta de autoritarismo, de exclusão social, de centralização de decisões, de negação do direito das classes trabalhadoras para exercer a cidadania e principalmente negação do acesso a uma educação de qualidade.

Por fim, a educação brasileira em seu aspecto organizacional e burocrático encontra-se numa “dupla encruzilhada”, conforme apontou Gadotti (1993, p. 76): “de um lado, a globalização da economia (a interdependência global) e, de outro, o fortalecimento do poder local”. Dessa encruzilhada é possível concluir que ainda há muito caminho a percorrer para



que o § 4º do artigo 211<sup>1</sup> da Constituição Federal seja uma realidade, isto é, o desejo constitucional de “universalização do ensino obrigatório” (p. 10)

#### 1.4.2 Conselho Municipal de Educação: um olhar

Os Conselhos Municipais de Educação constituem colegiados de grande importância para a temática analisada, sobre os mesmos Romão (1992, p. 97) faz a seguinte afirmação:

Os Conselhos Municipais de Educação não serão, certamente, a solução para todos os problemas do ensino fundamental e para a educação infantil, mas podem amenizar a devastação provocada pelas soluções de continuidade administrativa, pela uniformização de preceitos e procedimentos contrários às diferenças locais, pela superposição de recursos para os mesmos fins, pela discriminação odiosa da alocação privilegiada e concentradora de recursos, pela paralisia provocada pela demora das respostas centralizadas.

Dentro de um panorama histórico é possível identificar o surgimento dos Conselhos Municipais de Educação no artigo 71 da Lei nº 5692/71 que previa a delegação de “parte de suas atribuições (dos Conselhos Estaduais) a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto”. Esta possibilidade já sinalizava favoravelmente ao Município.

Fazendo um recorte desse período da história, Romão (1992, p. 93) indica que apenas no Rio Grande do Sul a descentralização das competências normativas do Conselho Estadual passaram para alguns Conselhos Municipais. Segundo a constatação do autor, nas outras Unidades da Federação os Conselhos Municipais “muitas vezes constituídos e instalados, não vingaram”.

Comentando sobre os Sistemas de Educação, Assis (2003) aponta vantagens para o Município, as quais são acompanhadas pela autonomia e independência em relação ao sistema estadual. Essas vantagens possibilitam um olhar mais atento às necessidades locais e os munícipes podem ser ouvidos em determinados casos.

Essas idéias podem ser completadas com as de Romão (1992, p. 99) quando trata das finalidades do Conselho. Antes de expô-las o autor afirma que para a criação e implantação são necessários alguns parâmetros, o primeiro deles é exatamente a definição das finalidades:

---

<sup>1</sup> Artigo 211, § 4º: “Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino”.

[...] visa o estímulo, o fortalecimento e a institucionalização da participação da sociedade civil no processo de definição das políticas educacionais do município, mediante sua consolidação nos planos municipais de educação, bem como no acompanhamento e fiscalização e avaliação de sua aplicação.

Definidas as finalidades do Conselho, o prefeito deve propor a lei para sua criação e implantação. Apesar da constatação de Romão (1992) no início da década de 1990 de que, dos Conselhos implantados até então, a maior parte não vingou, por outro lado, Cury (2000), dez anos depois, constatou que os Conselhos Municipais vêm sendo criados e implantados progressivamente nos municípios brasileiros.

O segundo parâmetro apontado por Romão (1992) é o das atribuições do Conselho. Em alguns casos suas atribuições são consultivas e em outros são deliberativas e normativas. O autor esclarece ainda que o Conselho cumpre as competências conferidas pela Lei Orgânica específica e pelo Conselho Estadual de Educação.

O terceiro parâmetro apontado por Romão (1992) é o da composição. O autor alerta para questões práticas para prevenir alguns possíveis erros. O Conselho não deve fazer-se representar apenas por entidades educacionais, pois correrá o risco de formar um “colegiado de notáveis do ensino”. Também é conveniente que o prefeito, o dirigente da educação e os titulares dos órgãos que compõem a estrutura administrativa da educação do município não façam parte do Conselho ou, pelo menos que os representantes do executivo não constituam a maioria, garantindo a pluralidade de idéias e o princípio da participação.

Com relação à composição do Conselho, há o risco de manipulação por parte do Dirigente. No estudo feito por Assis (2003, p. 141) há uma análise da municipalização em Itatiba-SP. Das constatações feitas encontramos a seguinte:

Só para se ter uma idéia, o Conselho Municipal de Educação está na sua terceira gestão e teve como presidentes, na primeira gestão, o próprio Secretário de Educação; na segunda, a Diretora de Educação e agora, na terceira gestão, a primeira Dama e Vereadora do Município.

Vê-se por aí que o risco de manutenção de uma política centralizadora existe, mesmo que o município tenha poder de decisão sobre o seu sistema de educação.

Por fim Romão (1992) indica o quarto parâmetro que está relacionado com a estrutura e funcionamento do Conselho. É recomendável que o Conselho tenha um Regimento ao qual serão remetidas as questões de estrutura e funcionamento e as alterações ficarão sob a competência dos membros componentes.

## 1.5 O DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SUA AÇÃO

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional apresenta em seu Título IV “Da Organização da Educação Nacional” as competências da União, Estados e Municípios na organização dos seus respectivos sistemas de ensino.

Porém, não há na lei a indicação ou menção de nomes dos cargos. A lei limita-se a falar apenas em “responsáveis”.

Quando se trata na questão da gestão pública, em qualquer área é necessário pensar em política e lembrar que o Dirigente da Educação é um agente político a exemplo dos dirigentes dos demais órgãos da gestão pública. Bedê (1993, p. 43) afirmou o seguinte sobre a questão: “... o dirigente máximo do ensino municipal, a exemplo dos dirigentes dos demais órgãos de idêntica hierarquia, é um agente político”. Continuando registra que “dificilmente um prefeito comporá seu secretariado sem penetrar no tabuleiro político do poder local. Mesmo nas raras vezes em que o escolhido do prefeito seja um “técnico” é necessário que as ações políticas estejam presentes no desempenho de sua função.

Tratar da formação do Dirigente Municipal da Educação requer que se refira à sua competência. Capacidade planejadora, gerencial e administrativa são quesitos indicados por Romão (1992) para que um dirigente Municipal tenha êxito em seu trabalho. Também é necessário que o Dirigente saiba ou tenha condições de traduzir as metas e objetivos em ações concretas e claras.

Competências do Dirigente são enumeradas e indicadas por Galera (2003, p. 76):

1. Conhecer as principais Políticas Públicas e o processo de formulação e implementação;
2. Buscar formação contínua e associá-la ao contexto;
3. Entender que o Projeto Político Pedagógico tornou-se o principal elo entre a escola e a comunidade; e
4. Desencadear uma ampla ação para a implementação dos novos sistemas municipais de educação e compreender o processo articulado com o Estado e a União.

Com relação à primeira indicação vale ressaltar que as determinações legais que indicam as políticas públicas educacionais a serem adotadas, são muitas vezes postas de lado, sem que o Dirigente se dê ao trabalho de, no mínimo, efetuar uma leitura. A própria autora constatou este fato quando afirmou em seu trabalho que “falta conhecimento, os municípios estão abandonados” (p.77). A constatação da autora foi feita em municípios da Região Sudoeste do Paraná, que é também a base geográfica da pesquisa do atual trabalho.

Para enfrentar o problema da falta de informação o Dirigente precisará estar atento às oportunidades e, segundo Ferretti (2004, p. 121):

[...] deve buscar incessantemente tais informações, compreender os processos que permeiam os diversos departamentos e sua própria administração, ter lucidez para saber até onde ir, o que deve saber em detalhes, como deve agir e o que deve delegar.

O dirigente então, além de adotar uma postura política, precisará ser atento na eleição de prioridades e de como irá munir-se para levar à frente aquilo que tem em mente para realizar.

Tratando-se dos cargos executivos dos sistemas educacionais do Brasil, é possível perceber que desde o cargo mais elevado que é o de Ministro da Educação, passando pelas Secretarias Estaduais e chegando aos municípios, os titulares não precisam apresentar titulação ou comprovar formação educacional compatível com o cargo. São na prática pessoas nomeadas com afinidade política ou fruto de coligações partidárias. Não há portanto a exigência formal de titulação.

Na terceira indicação de Galera (2003) relativa à busca de formação, a conclusão é que a universidade ou formação universitária é um caminho adequado para o Dirigente da educação, pois sua responsabilidade requer conhecimentos e capacidade para fazer opções.

O dirigente Municipal que trabalha no campo da educação deve considerar sua importante tarefa que é a de deter conhecimento suficiente para desenhar metas que implementem uma política educacional coerente com os princípios democráticos (FERRETTI, 2004, p. 113).

Nos dois últimos pontos a autora acentua a necessidade da ligação entre a escola e a comunidade, via Projeto Político Pedagógico, bem como a relação entre os sistemas municipais com os das demais esferas de poder público na efetivação de um trabalho de colaboração.

#### 1.5.1 O Dirigente Municipal: algumas determinações

Os municípios têm na figura do Prefeito a maior autoridade local. É o Prefeito que nomeia o Dirigente da Educação em seu município. Ao Dirigente é dada então uma responsabilidade política para que coordene os trabalhos e faça funcionar a máquina administrativa da educação.

A educação é um dos setores que requer maior investimento tanto de recursos humanos como econômico. Quando se pensa em educação, sabe-se que na maior parte dos países latinos, o aspecto econômico se sobrepõe ao aspecto qualitativo e o Estado então “vem-se afastando das responsabilidades sociais consideradas não rentáveis e assumindo um papel mais restrito” (FERRETTI, 2004, p. 114). Isso é devido a um fator externo pois o Brasil é dependente dos empréstimos dos países centrais e o constante endividamento brasileiro provoca a limitação dos investimentos em questões sociais, especialmente a educação. Sem estar diretamente ligado ou envolvido com as diretrizes apontadas pelo Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário Internacional) o Dirigente Municipal da Educação vê-se na obrigação de cumprir metas assumidas pelo governo central, que darão sustentação à política de contenção de gastos sociais.

Em muitos casos a política adotada pelos municípios e mais especificamente pelo Dirigente da Educação, vem na contramão de uma política nacional, do governo central, indicada e exigida pelos financiadores internacionais. A explanação de Torres (1996, p. 185) nos ajuda a compreender esse aspecto:

As prioridades ditadas pela lógica econômica parecem não coincidir com as prioridades propostas pela construção de um modelo educativo legitimamente centralizado na qualidade e na equidade autenticamente comprometido com a aprendizagem e com a sua melhoria.

Percorrendo, então, a história das políticas educacionais do Brasil é possível perceber que desde a década de 1970 o país tenta organizar-se “conforme recomendação do Banco Mundial” (FERRETTI, 2004, p. 119) e busca colocar em prática alguns programas descentralizadores, que têm como objetivo a reorganização da educação pública. Mas a própria autora conclui que essa tese não deve ser generalizada para todos os municípios.

O outro fator apontado pela autora está relacionado ao perfil dos profissionais que conduzem a educação e a sua opção ideológica ou partidária. Hoje, no Brasil mesclam-se partidos políticos de várias ideologias. Nem sempre as opiniões do ponto de vista político são as mesmas do ponto de vista educacional. Político profissional e educador muitas vezes adotam posturas antagônicas sobre uma mesma questão e o fator político acaba se sobrepondo ao da educação, levando o dirigente à adoção de encaminhamentos às vezes inconvenientes para a educação, mas favoráveis à classe política dirigente, pois existem “estratégias de negociação do Brasil com o mundo globalizado” (FERRETTI, 2004, p. 117).

Com a economia globalizada e em expansão, crescem os organismos internacionais que fiscalizam e influenciam a implantação de políticas econômicas, educacionais, de saúde pública e outras. O Dirigente da Educação precisa então compreender que: “as propostas do Banco Mundial para a educação são formuladas por economistas” (FERRETTI, 2004, p.118), isto é, tais propostas têm uma lógica fundada na economia, que nem sempre é da compreensão de um educador. As propostas exigem a instrumentalização da educação para se chegar a um resultado eficiente e eficaz. Para tanto são necessárias a descentralização e a desconcentração para que se chegue à privatização dos recursos. Esta situação tem provocado inquietação nos Dirigentes da Educação que muitas vezes vêem os problemas mais numa ótica humana que econômica. Em alguns casos toda a questão descrita acima vai interferir nos resultados e na ação do Dirigente que poderá estar colocando o foco de sua atenção nos resultados econômicos.

O viés economicista do Banco Mundial perpassa as ações de gestão e administração da educação quanto ao papel, aos objetivos aos conteúdos da administração e à gestão e a avaliação escolar, na atualidade (FERRETTI, 2004, p. 119).

As influências várias conduziram à proposta de Reforma do Estado, ao estabelecimento de novas atribuições aos entes federados bem como à racionalização econômica, esta representada, dentre outros mecanismos pela responsabilidade fiscal do executivo.

Após a análise da legislação e da literatura a respeito da municipalização do ensino, apresentaremos no capítulo seguinte a análise da situação específica da temática no Estado do Paraná.

## **CAPÍTULO II**

### **O ESTADO DO PARANÁ E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO**

Neste capítulo faremos análise da política de descentralização do ensino no Estado do Paraná. Adotamos como recorte histórico o período de redemocratização do país, a partir da gestão estadual iniciada em 1983. Embora anteriormente convivessem escolas municipais e estaduais, o recorte adotado justifica-se tendo em vista as medidas adotadas desde então, considerando o cenário analisado no Capítulo 1. Antecedendo à análise acima citada, para melhor compreensão do leitor, iniciaremos o capítulo apresentando alguns dados sobre o Estado do Paraná.

#### **2 O ESTADO DO PARANÁ: UMA CARACTERIZAÇÃO**

##### **2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS**

O Estado do Paraná tem sua origem a partir da chegada dos primeiros portugueses e mamelucos que se fixaram em ilhas da baía de Paranaguá nos séculos XVII e XVIII.

A partir de então iniciaram a colonização do litoral. Em seguida, na busca pelo ouro atingiram o planalto onde está hoje a capital, Curitiba. Os Campos Gerais por sua vez foram ocupados com a criação de gado. Em 1693 deu-se a fundação de Curitiba e a partir daí iniciou-se a definição de uma identidade regional (NADALIN, 2001).

No início do século XVIII, a ligação de uma rota de comércio entre Viamão, no Rio Grande do Sul e Sorocaba, em São Paulo, passando pela região de Curitiba, possibilitou ao Paraná uma maior integração com as demais regiões do país. Desenvolveu-se um movimento denominado Tropeirismo que abriu caminhos para a integração da região central do Paraná com outras regiões do Brasil. O principal produto paranaense da época era o gado (Idem, 2001).

A partir do século XIX a região do Paraná passou a ser ocupada pelo movimento das bandeiras que chegou à região dos Campos de Palmas e a outras regiões, ocupando a região que servia para a criação de gado (Ibidem, 2001).

A monarquia brasileira, após 1860, passou a enfrentar forte oposição. Fazendeiros do Paraná tornaram-se interessados por um novo sistema de governo pois queriam, segundo

afirmações de Braz (2000), aumentar sua participação nas decisões do governo. Em 1886, Vicente Machado, político influente da Província, declarou-se favorável à República. A partir daí o Partido Republicano Paranaense se fortaleceu e surgiram os Clubes Republicanos em Curitiba e Paranaguá. Já bem próximo da Proclamação da República, o autor acima afirma que as cidades de Paranaguá, Morretes, Lapa, Castro e Curitiba tiveram forte manifestação favorável à forma de governo que vingaria.

Em 1893 teve início a Revolução Federalista. O Estado teve então parte de seu território ocupado e dominado pelas tropas federalistas, que chegaram ocupar Curitiba, por dois meses. A capital foi então transferida para Castro, de acordo com as afirmações de Braz (2000). Depois de instaurada a República o Estado viveu períodos de instabilidade econômica e política, até que em 1930 ocorreu a revolução que mudou os rumos da política brasileira, com a ascensão de Vargas ao poder central.

Em 5 de outubro de 1930 o Paraná passou ser governado por interventor do novo regime. Durou até 1945 o governo de interventores e nesse período, segundo Braz (2000, p. 43) o Estado teve o chamado progresso paranaense, pois houve a abertura de

[...] estradas interligando os principais centros produtores do Estado. Houve uma melhor ligação entre o Norte e o Sul do Paraná. Outra grande preocupação... foi a educação, sendo empreendida a construção de muitas escolas.

De 1945 a 1964 sucederam-se governantes do Estado que enfrentavam os novos problemas como invasões de terra e posses sem documentação ou pagamento, falta de estradas, escolas, hospitais, segurança e infra-estrutura.

Implantado em 1964, o regime militar colaborou para o surgimento de uma modernização conservadora, de acordo com os apontamentos de Braz (2000, p. 58). A partir do golpe militar o povo ficou impedido de expressar seus sentimentos políticos. No Paraná o novo regime foi muito severo. O autor acima se expressou da seguinte maneira para ilustrar o período:

O Paraná sentiu o impacto do golpe, a exemplo dos outros Estados. A diferença é que aqui a imprensa foi mais censurada e por isso ninguém ficava sabendo do que acontecia.



## 2.2 ASPECTOS FÍSICOS

A ocupação territorial do Paraná completou-se no século XX, tendo as três regiões principais do Estado completado o seu ciclo de ocupação humana. Essas regiões conforme Wachowicz (1995) são: Litoral, Primeiro Planalto e Campos Gerais.

Atualmente, para facilitar as pesquisas, tornar mais acessível o censo e melhorar o planejamento, o IBGE- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, propôs uma divisão do Estado em dez grandes áreas, chamadas de mesoregiões. Cada uma dessas regiões possui características sociais e naturais próximas. Estas mesoregiões são:

- 1<sup>a</sup> - Nordeste Paranaense, com destaque a cidade de Umuarama;
- 2<sup>a</sup> - Centro Ocidental Paranaense, com destaque a cidade de Campo Mourão;
- 3<sup>a</sup> - Norte Central Paranaense, com destaque as cidades de Londrina e Maringá;
- 4<sup>a</sup> - Norte Pioneiro Paranaense, com destaque a cidade de Cornélio Procopio;
- 5<sup>a</sup> - Centro Oriental Paranaense, com destaque a cidade de Ponta Grossa;
- 6<sup>a</sup> - Oeste Paranaense, com destaque as cidades de Cascavel e Foz do Iguaçu;
- 7<sup>a</sup> - Sudoeste Paranaense, com destaque as cidades de Francisco Beltrão e Pato Branco;
- 8<sup>a</sup> - Centro Sul Paranaense, com destaque a cidade de Guarapuava;
- 9<sup>a</sup> - Sudeste Paranaense, com destaque a cidade de São Mateus do Sul;
- 10<sup>a</sup> - Região Metropolitana de Curitiba, com destaque para a Capital do Estado.

O Estado do Paraná está localizado na Região Sul do Brasil e é cortado ao Norte pelo Trópico de Capricórnio. A maior parte de seu território está localizada em área de clima Temperado do Sul e pequena parte no clima tropical. A área total do Estado equivale a 2,34% da área nacional. De acordo com Maack (2002) é possível distinguir no Estado do Paraná cinco grandes regiões de paisagens naturais que são: 1. o litoral; 2. a Serra do Mar; 3. o Primeiro Planalto ou Planalto de Curitiba; 4. o Segundo Planalto ou de Ponta Grossa e 5. o Terceiro Planalto ou de Guarapuava.

A vegetação paranaense apresenta grande variedade, porém o seu símbolo é a araucária, tradicionalmente chamada de pinheiro. Muito presente também nas regiões do Estado é a erva mate. A floresta de araucária possui uma pequena área de preservação, tendo sido quase completamente devastada pela indústria madeireira. “Os últimos vestígios importantes da mata de araucária se encontram no Sudoeste paranaense” (WONS, 1983, p. 78)

## 2.3 ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS

No Estado do Paraná a zona produtora em sua maior parte é formada pelas pequenas propriedades rurais, que em alguns casos produzem apenas para a subsistência. Segundo Wons (1983) a fertilidade do solo e a topografia favorável tornam o Estado um dos mais importantes do país na produção agrícola. A produção de alimentos e de matéria prima para a agroindústria são muito fortes no Estado. O autor acima indica que o Paraná já foi considerado o “Celeiro Agrícola”. Os principais produtos agrícolas são: café, milho, arroz, trigo, feijão, soja, algodão, amendoim cana-de-açúcar, batata, mandioca e frutas.

Na pecuária o Estado se destaca, segundo Wons (1983), pela qualidade do rebanho. Bovino e suíno são os principais rebanhos, seguidos por eqüinos, caprinos e ovinos. Também há no Estado, em larga escala, a avicultura e a apicultura.

A produção industrial também se faz presente no Estado. Destaca-se em todo território, conforme o autor acima, a agroindústria, a indústria de bens de consumo e a indústria automobilística. A indústria petroquímica também é destaque com refinaria e produção de fertilizantes.

Aliada à vocação agrícola do Estado há uma grande produção de peças e de máquinas agrícolas, máquinas para beneficiar madeira e para outros fins. A indústria têxtil e de vestuário também merece destaque porque o algodão é produzido localmente. Os produtos derivados do couro ajudam na ampliação da economia.

Em relação aos transportes há uma malha rodoviária que dá acesso local e aos Estados vizinhos e também aos países de fronteira. Também há uma malha ferroviária para o transporte de cargas diversas. Várias linhas aéreas ligam o Estado aos diversos centros econômicos do país.

Os portos de Paranaguá e Antonina ligam o Estado aos portos mais importantes do mundo, sendo encarregados de escoar a produção agrícola destinada à exportação.

O Estado é também destaque na geração de energia hidroelétrica, possuindo a usina de Itaipu, a maior do país.

### 2.3.1 População paranaense

Em 1990, segundo Camargo (1999), foi realizada a 10ª operação censitária no Brasil e, a respeito do Paraná, o Anuário Estatístico do Brasil registrou naquela ocasião uma

população de 8.415.659 habitantes. Esse número dava ao Estado o 6º lugar entre os de maior população.

Seis anos depois foi realizada outra operação censitária que indicou para o Paraná uma população de 9.003.804 habitantes. Foi mantida a mesma posição em relação aos outros Estados. O autor aponta que a posição geográfica, o solo fértil e o clima temperado do Estado, além de outros fatores, contribuem para o aumento da população.

O IBGE apontou a população estimada do Paraná para o ano de 2005. Segundo a estimativa a população paranaense saltou para 10.261.856 habitantes.

## 2.4 ASPECTOS EDUCACIONAIS

Antes da apresentação dos dados referentes ao Estado do Paraná propriamente dito, apresentaremos alguns dados da Região Sul do Brasil que refletem de certa maneira a realidade do Estado, pois é nessa realidade maior que está embutida a realidade que nos interessa.

Os números por si só pouco revelam. É necessário que sejam analisados os condicionantes econômico, social e político que os geraram. Na educação, especificamente no ensino fundamental, traduzem a realidade já exposta anteriormente nesse trabalho.

De acordo com os dados do MEC/INEP (Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), em 1991 na Região Sul existiam 38 escolas federais que ofereciam o ensino fundamental, porém esse número reduziu-se para cinco no ano de 2000. Já as escolas estaduais que ofereciam o ensino fundamental eram em número de 9.806 no ano de 1991 e no ano 2000 o número de escolas era de 5.981. As escolas municipais no mesmo período tiveram também o seu número reduzido de 22.757 para 13.990, porém, mantendo em toda década mais que o dobro em relação às escolas mantidas pelo poder estadual.

Esses números traduzem a política educacional posta em prática na década de 1990 que caminhou rumo à municipalização da educação.

No mesmo período o número de professores para o ensino fundamental teve também uma grande alteração na Região Sul. Na modalidade federal o número tem pouca expressão e variou de 251 para 254. Já o número de professores da rede estadual baixou de 124.341 para 104.734 e a rede municipal teve um aumento de 78.343 para 97.263.

Para concluir a análise de números o Ministério da Educação indicou a matrícula inicial por dependência administrativa. Houve uma variação no número de matrícula em

escolas federais diminuindo de 4.489 para 2.251 e a rede municipal teve a matrícula aumentada de 1.366.952 para 1.858.420 aumento superior a 35,95% em dez anos, enquanto a rede federal teve uma diminuição superior a 49,86%. Porém o número de matriculados na rede estadual teve oscilação pequena e seguindo a mesma trajetória federal, isto é, diminuiu o número de alunos passando de 2.395.052 para 2.202.057, correspondendo a 8,06%.

Passaremos na seqüência a analisar os dados numéricos em relação ao Estado do Paraná.

A educação no Estado no ano de 1990 atendia a uma população de 1.868.739 alunos, com 12.583 estabelecimentos públicos e 1.655 estabelecimentos particulares. Até então o número de professores no Estado era de 78.655, segundo dados do Iparde/CEE (1991). Esses números levaram Camargo (1999, p. 108) a afirmar que: “A instrução no Paraná encontra-se em franco desenvolvimento, podendo num futuro próximo estar competindo com os grandes centros culturais do país”.

De acordo com dados do IBGE, no ano de 2004 a educação no Paraná apresentava os seguintes números:

- Matrículas no Ensino Fundamental: 1.683.914 alunos;
- Matrículas no Ensino Fundamental Escola Pública Estadual: 754.278 alunos;
- Matrículas no Ensino Fundamental Escola Pública Federal: 492 alunos;
- Matrículas no Ensino Fundamental Escola Pública Municipal: 792.919 alunos;
- Matrículas no Ensino Fundamental Rede Privada: 136.225 alunos;
- Matrículas no Ensino Médio: 467.730 alunos;
- Matrículas no Ensino Médio Escola Pública Estadual: 410.174 alunos;
- Matrículas no Ensino Médio Escola Pública Federal: 2.626 alunos;
- Matrículas no Ensino Médio Escola Pública Municipal: 27 alunos;
- Matrículas no Ensino Médio Escola da Rede Privada: 54.913alunos;
- Matrículas no Ensino Pré-escolar: 248.356 alunos;
- Matrículas no Ensino Pré-escolar da Rede Pública Estadual: 1.352 alunos;
- Matrículas no Ensino Pré-escolar da Rede Pública Federal: 79 alunos;
- Matrículas no Ensino Pré-escolar da Rede Pública Municipal: 172.282 alunos;
- Matrículas no Ensino Pré-escolar da Rede Privada: 74.463 alunos.

Os números expostos reforçam a tendência da municipalização do ensino, especialmente no ensino fundamental e na educação infantil. Nessas modalidades do ensino registra-se em números absolutos a prevalência do município na oferta de vagas.

Com relação ao número de profissionais da educação, o IBGE indicou na mesma amostra acima, os seguintes números para docentes:

- Docentes no Ensino Fundamental: 92.154;
- Docentes no Ensino Fundamental da Rede Pública Estadual: 41.746;
- Docentes no Ensino Fundamental da Rede Pública Federal: 43;
- Docentes no Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal: 39.094;
- Docentes no Ensino Fundamental da Rede Privada: 11.161;
- Docentes no Ensino Médio da Rede Estadual: 25.947;
- Docentes no Ensino Médio da Rede Federal: 660;
- Docentes no Ensino Médio da Rede Municipal: 23;
- Docentes no Ensino Médio da Rede Privada: 5.464;
- Docentes na Educação Infantil: 14.094;
- Docentes na Educação Infantil da Rede Estadual: 88;
- Docentes na Educação Infantil da Rede Federal: 7;
- Docentes na Educação Infantil da Rede Municipal: 8.333;
- Docentes na Educação Infantil da Rede Privada: 5.666.

Vê-se também que o número de professores da rede municipal no ensino fundamental e infantil tem um peso significativo. Os municípios têm a responsabilidade de atuação preferencial, em conformidade com as leis da educação, no ensino fundamental e na educação infantil. Essa responsabilização conseqüentemente faz aumentar o número de docentes vinculados à rede municipal de ensino.

Em relação ao número de escolas, o IBGE apontou a seguinte estimativa para o Estado do Paraná: ano de 2004:

- Número de escolas com Ensino Fundamental: 6.478;
- Escolas com Ensino Fundamental da Rede Estadual: 1.830;
- Escolas com Ensino Fundamental da Rede Federal: 1;
- Escolas com Ensino Fundamental da Rede Municipal: 3.942;
- Escolas com Ensino Fundamental da Rede Privada: 705;
- Número de escolas com Ensino Médio: 1.398;
- Escolas com Ensino Médio da Rede Estadual: 1.093;
- Escolas com Ensino Médio da Rede Federal: 8;
- Escolas com Ensino Médio da Rede Municipal: 1;
- Escolas com Ensino Médio da Rede Privada: 296;

- Número de escolas com Educação Infantil: 4.520;
- Escolas com Educação Infantil da Rede Estadual: 32;
- Escolas com Educação Infantil da Rede Federal: 1;
- Escolas com Educação Infantil da Rede Municipal: 3.088;
- Escolas com Educação Infantil de Rede Privada: 1.399.

Há professores que atuam na rede estadual e municipal ao mesmo tempo. Existem ainda muitos casos de docentes que são concursados na rede estadual e no entanto prestam serviço à rede municipal, em função de convênios estabelecidos entre estas duas esferas de governo. Isto ocorre principalmente com professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental.

Os números revelam que os municípios assumiram o processo de municipalização que foi desencadeado na década de 1980. O ensino fundamental e a educação infantil que são da responsabilidade da instância municipal contam com um número de unidades escolares relativamente superior a outras instâncias.

A rede oficial de ensino paranaense vem se utilizando dos alcances e conquistas da informática. As secretarias escolares desde o início dos anos de 1990 vêm sendo informatizadas. O Estado usa o Sistema Estadual de Registro Escolar (SERE), que tem o objetivo de registrar e informatizar a frequência, movimentação e avaliação do educando formando assim o Histórico Escolar, automatização da Documentação Escolar e facilita o acesso aos dados quando necessários. Cabe ao Conselho Estadual de Educação juntamente com a Secretaria Especial de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico da Secretaria de Estado da Educação, a tarefa de orientação e fiscalização das ações.

De acordo com os dados fornecidos por Camargo (1999), o Estado organizou sua Secretaria de Educação com 30 Núcleos Regionais da Educação e com 310 documentadores escolares para realizar a supervisão dos estabelecimentos regulares de ensino, bem como os de ensino supletivo e de educação especial.

Documentador escolar é um profissional da educação, nomeado pelo chefe do Núcleo Regional de Educação para atuar nos municípios, recebendo a documentação de professores e escolas e encaminhando aos órgãos superiores. Também faz o inverso, recebe a documentação da Secretaria de Estado da Educação, do Núcleo e de outros órgãos e distribui diretamente às escolas e aos profissionais da educação.

O documentador escolar constitui-se então num elo burocrático entre a Secretaria da Educação e outros órgãos superiores e as pessoas que atuam nas escolas.

Normalmente o documentador escolar atua para dar cobertura às escolas de um município ou de uma microrregião, geralmente composta por pequenos municípios. Sua base de atuação é numa escola estadual, estando submetido diretamente ao chefe do Núcleo Regional a que pertence.

Para administrar o dinheiro do Fundo Estadual do Ensino o governo do Estado conta com a Fundação Educacional do Estado do Paraná – FUNDEPAR. Instituída no dia 2 de julho de 1962, com a finalidade de administrar o Fundo Estadual do Ensino, teve o nome alterado em 1991 para Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná, passando a centralizar os investimentos e o patrimônio educacional do Estado. A partir das leis de 1996 o dinheiro passou a ser administrado de acordo o FUNDEF.

## 2.5 GESTÕES ESTADUAIS E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Nesta parte de nossa pesquisa será feita uma análise da política educacional, com destaque à municipalização do ensino do Estado do Paraná a partir de 1983. Cada período a ser analisado corresponde ao período político dos governos que se sucederam no Estado iniciando-se pelo governo Richa, filiado ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) primeiro a ser eleito por sufrágio universal após a implantação do regime militar em 1964. José Richa tomou posse em 1983 e marcou o início de um novo período da história da educação no Estado do Paraná.

### 2.5.1 Período 1983-1986: José Richa

As políticas educacionais no Estado do Paraná seguiram, de modo geral, o mesmo caminho da política nacional. Houve uma forte centralização após o golpe militar de 1964 e a posse de José Richa em 1983 representou o início de um novo período e uma nova política educacional. Entendemos como Galera (2003, p. 18) que “com um novo governo de oposição, o Paraná começa a respirar ares de Democracia”. No plano nacional ainda estamos sob o regime de ditadura iniciado em 1964.

Conforme a mesma autora, a posse de José Richa representa o início de um período de grande importância para a educação pois: “já em 1983, é intenção de transferir o ensino de 1ª a 4ª aos Municípios” (p.18). Não se trata aqui do início do processo de municipalização, uma vez que já existiam escolas municipais, mas sim de um acontecimento que propiciou novos encaminhamentos para efetivar o processo.

O governador eleito José Richa nomeou para a Secretaria Estadual de Educação, a senhora Gilda Poli, que em maio de 1983 divulgou o texto “Políticas SEED/PR – fundamentos e explicitação” (CUNHA, 1991, GALERA, 2003 e RUARO, 1996). O documento apresentou as políticas a serem adotadas e aplicados no período de 1984-1986. Na apresentação do documento a Secretária criticou a prática anterior que seguia a orientação do regime militar (CUNHA, 1991). A crítica atingiu principalmente o poder de decisão dos gestores da educação em todos os níveis do Estado, pois segundo a secretária eram “decisões de poucos” que acabavam prevalecendo sobre a vontade da maioria em especial sobre os educadores. O documento explica a concepção de Educação e defende a “especificidade da educação escolar para a transmissão e assimilação do saber acumulado” (GALERA, 2003, p. 18). No mesmo documento a Secretária de Educação apresenta a proposta para as atividades educativas formais a serem oferecidas pela escola.

O compromisso do governo através do documento era o “Resgate do compromisso político na ação, melhoria do ensino, incentivo às experiências da educação não formal, valorização do docente como profissional necessário à sociedade” (GALERA, 2003, p. 19).

É possível perceber que o governo Richa, no seu período de poder, adotou algumas providências com base na realidade encontrada. Primeiramente propôs e aplicou uma reforma administrativa e na seqüência propôs o investimento na formação e qualificação de professores. “O objetivo principal da nova política educacional era garantir o acesso e a permanência do aluno na escola, principalmente reter os alunos provenientes da classe trabalhadora, que não estavam na escola ou dela estavam sendo eliminados” (CUNHA, 1991, p. 234). A secretária esclareceu que esta opção não implicava em maiores gastos e ainda propôs aos professores o desafio para oferecer às camadas populares uma educação formal semelhante àquela que é oferecida às classes com maior poder aquisitivo.

Ao comentar os planos e propostas da Secretaria da Educação para o período de 1983 a 1986, Cunha (1991) explicou que a questão da qualidade estava baseada na idéia de Saviani que recomendou que não se “barateasse” o conteúdo de ensino para as camadas economicamente mais baixas, e sim buscasse selecionar os conteúdos relevantes vinculando-os aos métodos didáticos.

Nos discursos da secretária Gilda Poli está implícita a ideologia da reconstrução social que considera a possibilidade de através da educação formal, levar a maior parte da população que vive alienada da política, da economia e dos processo sociais a ter uma participação significativa nesses processos. Tanto mais ampliado for o sistema formal de ensino, mais significativa será a participação de cada indivíduo em questões vitais do dia-a-dia. A



educação é então assumida, com recomendações de Saviani, como um “fator de mudança social”.

O governo do Paraná tentou então promover uma democratização do poder e segundo Cunha (1991, p. 235): “pretendia-se promover a descentralização da própria Secretaria de Educação e a superação da postura tecnoburocrática. Essa democratização implicava na valorização do professor enquanto profissional. Para valorizar o professor em seu aspecto profissional, a Secretária da Educação elencou algumas idéias em torno das quais construiu um discurso e algumas intenções. A primeira era em torno da necessidade de rejeição do chamado “especialista”, que, apesar da formação não teria a noção da totalidade da educação e a segunda girava em torno da melhoria das condições de trabalho do profissional, melhoria esta que deveria ser acompanhada pelo aumento do salário, possibilidade de aperfeiçoamento, plano de carreira e realização de novos concursos públicos.

O governo eleito em 1982 adotou um discurso favorável à redemocratização da sociedade e para a educação adotou um discurso que conduzia as ações rumo à descentralização administrativa. A Secretaria da Educação, que até então concentrava seus trabalhos na capital, Curitiba, passou por uma reorganização que lhe deu uma nova feição, tanto administrativa, como geográfica. Sobre esta questão encontramos o comentário de Cunha (1991, p. 236): “... a descentralização administrativa da Secretaria Estadual da Educação foi logo promovida mediante a transferência dos Núcleos Regionais que tinham sede em Curitiba, para vinte microrregiões”. Essas microrregiões foram estrategicamente escolhidas e nelas instalado o Núcleo Regional da Educação. Cada Núcleo passou ser um novo endereço da burocracia educacional paranaense. Os encaminhamentos e protocolos passaram a estar mais próximo dos interessados, isto é, as unidades escolares, os alunos e toda a comunidade escolar. Os encaminhamentos tiveram a agilidade aumentada, bem como diminuído o tempo para as devidas respostas. Toda documentação antes reunida em Curitiba, foi distribuída pelos Núcleos e a Secretaria distribuiu novas atribuições para serem atendidas pelos Núcleos, agilizando assim o processo de tramitação burocrática de toda documentação.

Ainda dentro das reformas propostas pelo governo do Paraná no período 1983-1986, Cunha (1991) indica a renovação dos membros do Conselho Estadual de Educação. Dentre os novos Conselheiros, indicados pelo governador José Richa, encontrava-se um representante da União Paranaense dos Estudantes e um representante da Associação dos Professores do Paraná. Estes eram indicativos de que o governo estava disposto a promover uma reformulação em todo sistema educacional do Estado.

Em 1983, segundo indicação de Ruaro (1996) o Estado do Paraná atendia 1.023.143 alunos, estando portanto com uma sobrecarga, enquanto os municípios atendiam a 516.807 alunos. O autor indica então que a capacidade dos municípios estava aquém do percentual constitucional que exigia a aplicação mínima de 10% em educação. Até esse período os municípios paranaenses atendiam praticamente aos alunos da zona rural num total de 82% (Cunha, 1991). Nesse período o orçamento, tanto da União quanto do Estado, estava ainda sob as leis do Regime Militar, principalmente da Constituição de 1969, anterior à de 1988 e menos democrática. O governo Richa então faz a opção pela ênfase no ensino de 1º grau e firma convênio com 306 municípios para “Cooperação Financeira”. Na época o Estado tinha 323 municípios. Este convênio previa a transferência de recursos para as prefeituras para “... reordenar a parceria Estado/Município nos aspectos administrativos e financeiros no sentido de dividir encargos e serviços, visando a expansão da pré-escola e a universalização do ensino básico” (RUARO, 1996, p. 43).

O convênio previa a contratação de 13 mil professores (CUNHA, 1991) pelos municípios e mais pessoal de apoio. Esse pessoal seria contratado sem concurso e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

No ano de 1984 o governo Richa adotou o lema “nenhuma criança sem escola” (CUNHA, 1991), exigindo que as escolas estaduais aceitassem os alunos que as procurassem, mesmo com o convênio celebrado com os municípios para a transferência de recursos.

Sobre a eleição de diretores das unidades escolares no Paraná, encontramos o seguinte comentário de Cunha (1991, p. 245):

Os procedimentos utilizados para a eleição dos diretores das escolas das redes estadual e do município da capital foram, no Paraná, muito peculiares, não havendo paralelo nas unidades da federação onde essa prática foi ensaiada.

A eleição direta de diretores era uma reivindicação dos professores e suas entidades e no projeto de intenções políticas de Richa constava esse item.

A eleição foi definida pelo Decreto nº 455, de 13 de abril de 1983. O esquema eleitoral definiu que a escola apresentaria uma lista tríplice da qual a Secretária escolheria o diretor. Para divulgar o evento da eleição de diretor e outras ações do governo paranaense, foi criado e publicado pela Secretaria Estadual da Educação o “Jornal da Educação”. Esse periódico foi lançado poucos dias antes de 17 de junho de 1983, data da primeira eleição de diretores. Ainda hoje esse periódico continua sendo editado pela Secretaria de Educação.

A primeira eleição deu-se em 17 de junho de 1983 e envolveu mais de dois milhões de pessoas nas 3.500 escolas estaduais da época. Segundo Cunha (1991) o processo deu-se semelhantemente ao utilizado nas eleições para o legislativo e executivo. Em 21 de novembro de 1984, o governo do Paraná aprovou a lei número 7.691 que garantia a nomeação dos candidatos que obtivessem maioria simples na eleição.

Para avaliar o período de José Richa no governo do Estado, o pesquisador Ruaro (1996, p. 42) concluiu o seguinte: “Apesar dos entraves, ainda assim algumas conquistas merecem destaque, como: eleições para diretores; ampliação da rede física; criação dos Núcleos Regionais de Educação e o reordenamento da política do livro didático”.

Por ter sido eleito pelo voto direto após um período de quase 20 anos sem eleição para o cargo de governador, é possível afirmar que José Richa avançou em termos democráticos, por exemplo pela eleição de diretores das unidades escolares e igualmente avançou em termos de desconcentração pela criação dos Núcleos Regionais de Educação.

#### 2.5.2 Período 1987-1990: Álvaro Dias

Após os 4 anos de governo de José Richa, numa nova eleição, foi escolhido Álvaro Dias, então Senador da República, para o cargo de Governador do Paraná. Eleito pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), durante o mandato desentendeu-se com o partido e filiou-se ao PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

No seu governo adotou uma postura radical em relação aos professores em greve há muitos dias. No dia 30 de agosto de 1988 sufocou o movimento grevista autorizando a violência policial que agiu com cavalaria e cães para dispersar o movimento. Muitos professores foram feridos, alguns presos e outros hospitalizados.

Do governo de Álvaro Dias, grande parte dos educadores tem na lembrança o triste episódio do dia 30 de agosto de 1988 e a data é considerada pelo movimento sindical da educação como dia de luto.

No período de Álvaro Dias à frente do Palácio do Iguazu, sede do governo do Paraná, conforme Ruaro (1996) houve um encaminhamento de ações que conduziram os trabalhos por um “caminho personalizante” levando a duras críticas ao governo anterior, procurando uma ruptura com as práticas adotadas. De acordo com o autor, logo no início do período o novo governo prometeu mudanças. As mudanças propostas foram apresentadas num documento setorial. Para a educação, segundo Galera (2003) a proposta era a “busca de modernidade na escola”. Essa modernidade requeria autonomia da escola.

O documento apresentado recebeu o nome de “Projeto Pedagógico” e foi amparado segundo a autora citada, na proposta “histórico-crítica” de Dermeval Saviani. O objetivo principal da proposta era fazer uma reestruturação curricular desde a Pré-escola até a 8ª série.

Os trabalhos com a proposta foram iniciados em 1987, envolvendo os educadores das escolas, as equipes de ensino dos Núcleos Regionais e as equipes de ensino da Secretaria da Educação. De acordo com o próprio documento, os trabalhos foram organizados na forma de estudos, cursos, assessoramentos, debates e palestras para se chegar a uma concepção dos conteúdos, a um encaminhamento metodológico e a uma avaliação que fossem válidos e servissem para todo o Estado. Durante os trabalhos de elaboração, as decisões eram centralizadas na Secretaria da Educação que determinava todo e qualquer encaminhamento aos municípios.

A primeira consequência dos trabalhos deu-se com a adoção e implantação do “Ciclo Básico de Alfabetização” em 1988. Os conteúdos para essa fase da educação foram sistematizados no ano seguinte.

Uma versão preliminar do documento foi apresentada em 1989, com publicação em novembro. Com base nessa versão foram feitas discussões que deram a base para a redação final da Proposta Curricular Oficial de Pré-escola a 8ª série da escola pública e rede oficial do Estado do Paraná

Vê-se que o documento foi lançado no final do penúltimo ano da gestão do governador Álvaro Dias, ficando a sua aplicação ou prática por conta dos educadores e pessoas ligadas a questão burocrática, da gestão política seguinte.

Em 1990 foi lançado o “**Protocolo de Intenções**”. O documento trata da partilha dos serviços e encargos entre o Estado e os Municípios. Esse acordo entre o governo estadual e municipal tinha como objetivo geral o cumprimento do preceito constitucional que é a universalização da educação básica. Esse instrumento avançou na questão da educação municipal paranaense uma vez que os repasses dos recursos estaduais para os municípios passaram a ser efetuados de acordo com o custo-aluno. No item 2.6.2 analisaremos o documento.

### 2.5.3 Período 1991-1994: Roberto Requião do Mello e Silva

Em 1991, ano da posse de Roberto Requião de Mello e Silva, eleito pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), como governador do Estado do Paraná, o Brasil ainda vivia a euforia promovida pelo Presidente Collor em seus discursos, nos quais

prometia a “Democratização do Brasil”. Nesse período há um aumento considerável do processo de municipalização do ensino básico, que de acordo com uma das conclusões de Ruaro (1996, p. 43), o assunto foi discutido e as decisões foram tomadas, porém “distantes das comunidades e professores envolvidos no processo”. Acrescenta o autor que poucos assuntos foram discutidos pelo magistério e sociedade civil.

No governo de Requião a Secretaria de Estado da Educação herdou para implantar uma proposta pedagógica gestada no governo anterior. Houve por parte do novo governo a definição de prioridades voltadas para a consolidação do Ciclo Básico de Alfabetização, Educação Especial e incentivo à municipalização do ensino. Nesse sentido houve então uma divisão de encargos entre o Estado e os municípios (RUARO, 1996) e foram celebrados uma série de convênios entre as duas instâncias, acelerando o processo de municipalização. Os convênios serão analisados nos itens de 2.6.3 a 2.6.5, no presente capítulo. Esses convênios tinham como objetivos a expansão da pré-escola e a universalização da educação básica. A conclusão do autor é:

Apesar de todos os problemas que se evidenciam com a municipalização em relação ao Ciclo Básico de Alfabetização e ao Currículo Básico, cuja intenção era unificar os conteúdos mínimos para cada série, em nível de Estado, não houve por parte da Secretaria de Estado da Educação e do Desporto, a realização de um acompanhamento ou avaliação diagnóstica adequados para analisar o andamento e as dificuldades ou até planejar as necessárias correções nos rumos estabelecidos (RUARO, 1996, p.44).

Contando com os problemas citados anteriormente é possível então continuar refletindo com o autor que os municípios na prática receberam os alunos que freqüentavam o sistema estadual, mas herdaram problemas que até então não estavam preparados para enfrentar. São apontados os seguintes problemas que os municípios passaram a enfrentar:

[...] sobrecarga de ônus e despesas... atrasos nos repasses de recursos que também não cobrem os custos das escolas municipalizadas, falta de apoio tecnológico/pedagógico, insistência de procedimentos de avaliação diagnóstica sobre o CBA (Ciclo Básico de Alfabetização) e a própria municipalização, desarticulação entre as propostas pedagógicas e curriculares, duplicidade e dificuldades de orientação, precariedade de condições materiais e recursos humanos deficientes em rotatividade constante, falta de espaço físico, falta de professores para contraturno, falta de capacitação/conhecimento, sobre as políticas pedagógicas tanto em relação aos diretores, pessoal administrativo, quanto aos professores (RUARO, 1996, p. 43).

A lista é maior, bem como são maiores os problemas. Estes estão mais voltados para a questão da qualidade do ensino a ser ofertado pelos municípios.

Torna-se necessário esclarecer que os problemas citados referem-se a uma realidade observada no Paraná, porém não são uma prerrogativa paranaense. Na mesma ocasião esses problemas estavam sendo vivenciados praticamente em todas as unidades da federação brasileira.

O período de 1991-1994 tem algo marcante no panorama internacional e reflete diretamente na educação da América Latina. O Brasil assumiu compromissos na Conferência Mundial, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação e Ciência e para a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial, no ano de 1990. Esta conferência realizou-se em Jomtien na Tailândia e traçou como objetivo para todos os países presentes o desafio e o compromisso de até o ano 2003, garantir às crianças, jovens e adultos os conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam as necessidades elementares da vida contemporânea. Esse momento internacional, segundo Galera (2003), tem sua influência no Brasil e interfere também na opção assumida pelo governo do Paraná rumo à descentralização. A partir dessa Conferência o Brasil elaborou o “Plano Decenal de Educação para Todos”, e instituiu mais tarde, em 1994, o Programa Nacional de Descentralização. O Paraná então, para dar continuidade à política de parcerias com os municípios adota a política de Universalização da Escola Básica.

#### 2.5.3.1 Projeto Escola Cidadã

Em 15 de outubro de 1992 foi lançado o documento “Paraná: construindo a escola cidadã.” Na exposição de motivos, afirmou-se que as intenções do governo estavam voltadas para a valorização do magistério, para a melhoria do trabalho nas escolas, capacitação permanente e respeito aos trabalhos já iniciados. Ainda deixou transparente a intenção de melhorar o ganho salarial do professor, bem como o apoio a toda espécie de criatividade docente.

Com o projeto, o governo tinha também a intenção desconcentradora, isto ficou explícito quando o Secretário no seu pronunciamento usou das palavras: “... ampliando a autonomia administrativa e financeira das escolas (PARANÁ, 1992, p. 5).

O governo Requião pretendeu resgatar a imagem perdida com o governo anterior, Álvaro Dias, em relação à educação. O Governo anterior provocou um certo desânimo em

grande parte dos professores, conforme item anterior. Era necessário passar para os professores a intenção do governador, por isso, a empolgação do Secretário. Isto se justifica também nas palavras do professor Antonio João Mânfió, Superintendente de educação: "... buscamos com zelo e determinação, superar a síndrome do fracasso escolar, mais psicológico do que real" (PARANÁ, 1992, p. 7). Estas palavras foram proferidas no dia do lançamento do documento e estão na parte introdutória do mesmo.

Ainda na introdução ao documento o Superintendente da Educação afirma que a melhoria da educação só pode vir através da ação daqueles que estão diretamente ligados à escola e não da ação dos burocratas do ensino que: "... presos a rituais alienados, quando não perdidos em perfunctórias discussões sobre temáticas pseudo-científicas, que só interessam aos que cultuam o mito de poder mudar o mundo, pela magia do discurso" (PARANÁ, 1992, p. 7).

O documento ficou pronto com a assessoria de Moacir Gadotti, professor da USP e de Eronita Silva Barcelos, professora da Universidade de Ijuí e com base na Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã.

O documento foi composto por quatro capítulos, apresentados na seguinte ordem: princípios democráticos norteadores; realidade da escola/educação paranaense; perspectiva/utopia para a educação no Paraná e a possibilidade de autonomia das escolas. Cada capítulo tratou dessas questões expondo primeiramente a fundamentação teórica e as possibilidades práticas da questão.

Por fim a Secretária de Educação expôs a idéia de que estava contra a uniformização das escolas, pois assim estaria colaborando para matar a criatividade. Sua função seria pois a de orientar e estabelecer as diretrizes necessárias através das quais seriam unificadas as ações básicas de todas as escolas para que cumprissem a contento sua função.

#### 2.5.4 Períodos 1995-1998 e 1999-2002: Jaime Lerner

Em 1994, já no primeiro turno saiu-se vitorioso o candidato Jaime Lerner, que disputou pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista) que na época estava aliado com o pensamento político de Leonel Brizola e gozava de grande popularidade por ter sido prefeito de Curitiba e por ter feito um projeto urbanístico para a cidade que agradou à população e projetou seu nome em outros Estados brasileiros (MAGALHÃES, 2001).

Empossado no Palácio Iguazu, Jaime Lerner elegeu três grandes áreas de ação do governo para serem perseguidas pela Secretaria da Educação. A primeira delas referiu-se à

permanência e sucesso do aluno na escola, objetivo este que mobilizou uma grande soma de recursos financeiros além de provocar movimentação constante de recursos humanos. A segunda área de atuação do governo era voltada para a capacitação dos docentes, tendo envolvido recursos materiais e humanos para atingir todos os professores, tanto estaduais como municipais. Por fim a terceira área apontou para as ações que visavam a participação mais intensa das comunidades na vida escolar, envolvendo projetos que buscavam atrair os pais para dentro da escola. Estas ações, segundo Galera (2003), levaram o Secretário da época, Ramiro Währhaftig a desencadear a proposta de “Gestão Compartilhada”, tendo como principal objetivo a busca por uma “Escola de Excelência”. Esta proposta de Gestão Compartilhada contempla as três áreas de ação indicadas pelo governador como prioritárias para o seu governo.

Em janeiro de 1995 o Secretário da Educação do Paraná apresentou uma versão preliminar do seu “Plano de Ação da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, 1995-1998”, no qual explica passo a passo as ações que seriam adotadas pelo governo através da Secretaria da Educação, bem como especifica também os resultados esperados desse Plano de Ação. São palavras do secretário: “A Gestão Compartilhada, como condição para a promoção da excelência na educação, está centrada no trabalho de pessoas organizadas coletivamente em torno de objetivos comuns” (PARANÁ, 1995, p. 1).

Tendo dito o que seria o Plano de Ação, o Secretário expôs em linhas gerais como colocá-lo em prática. Toda ação precisaria estar voltada para a escola pois será o centro da questão. O documento continuou com as seguintes palavras:

Incentivar e apoiar a escola para que realize sua tarefa educacional transformando-se numa força viva de desenvolvimento cultural na comunidade é a proposta da Secretaria de Estado da Educação e do Desporto, que convoca todas as instâncias do sistema para que assumam sua corresponsabilidade num processo de aperfeiçoamento contínuo de suas ações. A construção conjunta da realidade social e do saber, pressupõe uma ação coordenada no Estado (PARANÁ, 1995, p. 1).

A Gestão Compartilhada estaria condicionada à Promoção da Excelência na educação escolar de acordo com Galera (2003). No Plano de Ação do governo, definido para a implementação da Gestão Compartilhada são encontrados os princípios orientadores para as ações da Secretaria da Educação:

1. Toda escola paranaense deve ser um centro de excelência;
2. A escola é promotora e gestora de suas metas no caminho da excelência;
3. As parcerias com a comunidade fortalecem o alcance das metas de excelência;



4. O fortalecimento da gestão descentralizadora da SEED-PR constitui apoio do desenvolvimento da competência do sistema;
5. O envolvimento da comunidade externa e interna à escola é fator essencial para uma avaliação com êxito;
6. A valorização do profissional da educação é alcançada pela construção da identidade profissional mediante o desenvolvimento da competência;
7. A sistematização e o acesso às informações constituem base para a efetividade do processo decisório e de inovações educacionais;
8. A flexibilidade de mecanismos do sistema garante o atendimento às peculiaridades das modalidades de educação de jovens e adultos e de educação especial (PARANÁ, 1995, p. 3).

De acordo com Galera (2003) algumas ações indicadas nesses princípios já haviam sido contempladas no Programa Qualidade no Ensino Público de 1992. As ações previstas foram colocadas em prática através da atuação dos Núcleos Regionais de Educação.

No final do segundo ano do governo de Jaime Lerner houve no plano nacional uma grande inovação que provocou mudanças e impactos também no Estado. Foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14/96 e as Leis nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – e nº 9424/96 – Lei que regulamentou o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Em 1998, recandidatando-se para o Governo do Paraná, Jaime Lerner, enfrentou Roberto Requião e saiu-se vitorioso com uma margem superior a 40% dos votos. Para seu segundo mandato de 1999 a 2002, indicou para a Secretaria de Estado da Educação, Alcione Saliba que desenvolveu um trabalho voltado para a “Gestão Participativa por Resultados”, isto é, uma proposta que tinha o objetivo de avaliar a escola buscando garantir o acesso, a permanência e o sucesso do aluno na escola. É preciso então, segundo a Secretaria de Educação, centrar o foco na escola e em suas ações.

Para levar adiante a idéia do chefe do executivo estadual de fortalecer a gestão, foram necessárias algumas adequações, identificadas por Galera (2003) como cinco áreas que buscariam a gestão participativa e estratégica. O objetivo seria avaliar o relacionamento da escola com a comunidade em suas ações e através do funcionamento dos órgãos colegiados dela, isto é, APMs (Associações de Pais e Mestres), Grêmios Estudantis e Conselhos Escolares. De acordo com a autora acima, o planejamento participativo com esses órgãos consistiria em estabelecer parcerias, participação dos pais e socialização das informações.

As cinco áreas identificadas são: Gestão Pedagógica, Gestão de Pessoas, Gestão de Serviços, Gestão em Rede e Gestão de Resultados.

Para capacitar os professores e o pessoal do setor administrativo foi implantado em 1996 o Centro de Capacitação “Faxinal do Céu”, localizado no município de Pinhão. Também denominado e conhecido nacionalmente por “Universidade do Professor”. No local, antiga vila dos operários que trabalharam na Usina Hidrelétrica de Foz do Areia, há condições adequadas para hospedar mais de mil pessoas e de desenvolver eventos paralelos. Os eventos reuniam professores da rede estadual e municipal nesta ordem de preferência, mas estavam abertos para pessoas de outros Estados e outras instituições ou áreas de serviço.

Avaliando as duas gestões de Jaime Lerner à frente do Palácio Iguçu, sede do governo paranaense, Galera (2003, p. 49) apontou cinco itens através dos quais foi possível a elaboração de um Plano de Ação que facilitaram a implementação das políticas educacionais em diferentes momentos. Os programas criados foram:

- Parcerias entre o Estado e Município, com amplo processo de descentralização do ensino, com recursos para o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª séries;
- Implementação do Projeto de Qualidade no Ensino Público do Paraná (P.Q.E.), programa voltado para o ensino fundamental com recursos do Banco Mundial (BIRD);
- Programa de Avaliação do Rendimento Escolar, com o objetivo de conhecer os resultados do Sistema Educacional, em termos de habilidades adquiridas pelos alunos, através de provas e questionários;
- Implementação do Programa de Adequação Idade/Série “Projeto Correção de Fluxo”, com o objetivo de corrigir a distorção idade/sexo dos alunos de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e
- Implementação nas escolas dos programas: Módulo Escola, Módulo Biblioteca e Feira de Livros.

Na educação o governo Lerner manteve os convênios celebrados no governo anterior. Buscou adequar o sistema educacional para atender ao Projeto Qualidade no Ensino Público. Na prática isso significou o fim da reprovação. A educação apresentou então dados e estatísticas positivos pois o índice de reprovação era relativamente baixo. Porém a qualidade não acompanhou os índices estatísticos.

#### 2.5.5 Período 2003-2004: Roberto Requião do Mello e Silva

No dia 1º de janeiro de 2003, Roberto Requião de Mello e Silva retornou ao cargo de governador do Estado do Paraná, após oito anos de poder de Jaime Lerner. Foi eleito novamente pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Seu retorno é

marcado por uma série de acontecimentos e promessas de campanha. Nomeou para a Secretaria da Educação o seu irmão Mauricio Requião do Mello e Silva

Com relação à educação foi insistente em afirmar que concedeu reajuste salarial dos professores nas cifras de 33 a 102%. Porém não houve aumento real, o que mudou, de acordo com explicações de líderes sindicais<sup>2</sup>, foi a maneira de contar e detalhar os valores na folha de pagamento.

Realizou concurso público para a efetivação de aproximadamente 30 mil professores, dos quais a maior parte já atuava no magistério com contrato temporário.

De acordo com os dados do “**Portal Dia-a-Dia Educação**”<sup>3</sup>, o governo investiu na rede estadual retomando o ensino profissionalizante, especialmente nos colégios agrícolas.

Dados da Secretaria da Educação indicam também o início da campanha do livro didático para o ensino médio. Juntamente com essa campanha foi feita a promessa de interligar, via informática, todas as escolas públicas estaduais.

O governo de Requião manteve os convênios do governo anterior que envolviam parceria entre o Estado e os Municípios.

## 2.6 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO PARANÁ

O processo de municipalização no Estado do Paraná, segundo análise do IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social), tem seus fundamentos mais recentes, primeiro na Lei nº 5692/71, através da qual o Estado procurou nortear-se para promover o processo e mais recentemente o fundamento esteve sob as orientações da Constituição Federal de 1988. Até meados da década de 1990 houve uma progressão da municipalização que se completou com a Emenda Constitucional nº 14/96, a Lei nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nº 9.424/96 que regulamentou o FUNDEF. O Instituto acima dá alguns destaques do processo paranaense de descentralização, dentre os quais mencionamos como importantes para a compreensão do fator histórico da municipalização no Estado.

Tendo como fator norteador a Lei nº 5692/71 e ao mesmo tempo sendo um instrumento para a implantação das determinações da lei, foi elaborado para o período de 1973-76 o “**Plano de Reforma do Ensino do Estado do Paraná**”. Este plano representou o início do processo de descentralização pois previu uma série de medidas que seriam adotadas

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.app.com.br/portallapp>. Acesso em 8 de maio de 2004.

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals>. Acesso em: 12 de junho de 2006.

de maneira gradativa. O Estado e os municípios assumiriam o compromisso de cooperação para que cada um destes pudesse se preparar para assumir as responsabilidades pela oferta do ensino de 1º grau.

De acordo com dados do IPARDES o Plano de Reforma determinava que o Estado, em lugar de prestar auxílio aos municípios, deveria implementar convênios para assistência técnica e financeira. Esta assistência foi concretizada através do “Projeto de Assistência Técnica ao Ensino Municipal”, também chamado de **Pro-município**. Este projeto foi criado em 1975 pelo governo federal, contando com recursos do Banco Mundial, constituiu-se no objeto de maior repercussão após a Lei nº 5692/71. O governo do Paraná empenhou-se para colocar em prática as idéias, especialmente aquelas referentes à capacitação técnica e financeira. A partir do **Pro-município** os municípios deveriam ter condições para organizar suas secretarias e assumirem parte do ensino fundamental. Porém os convênios de assistência técnica e financeira eram na prática o repasse de recursos para as despesas. Tais convênios duraram até o início da década de 1980, quando o governo do Estado, José Richa, através da FUNDEPAR, firmou novos convênios com os municípios para a expansão da rede escolar.

### 2.6.1 Legislação Pertinente

Foi durante o governo de Roberto Requião que foram celebrados os convênios entre o Estado e os Municípios que garantiram o processo de municipalização do ensino fundamental. Faremos na seqüência uma análise dos documentos que orientaram o processo de municipalização no Estado do Paraná desde o ano de 1990. Alguns já foram citados anteriormente e até analisados em alguns aspectos. Doravante os documentos em sua íntegra serão objeto de nosso estudo.

#### 2.6.1.1 Protocolo de Intenções

Trata-se do primeiro convênio celebrado entre o governo do Estado e os municípios a partir de 1990, para cumprir o preceito constitucional que prevê a universalização do ensino básico. Na definição dos objetivos o Protocolo de Intenções tem a seguinte explicitação: “Partilha dos serviços e encargos entre o Poder Público Estadual e Municipal”. A partilha significou a cessão de escolas e de alunos da rede estadual para a rede municipal.

O documento apresenta em seguida as “OBRIGAÇÕES DAS PARTES”. Ao governo estadual cabe a transferência “gradativa ao Poder Público Municipal o Patrimônio”. Patrimônio neste caso significa os prédios onde funcionam, além do ensino fundamental, ensino médio e outra modalidade de ensino mantido pelo Estado. Os materiais cedidos terão como objetivo a continuidade da oferta do ensino.

O governo estadual se comprometeu, com o Protocolo de Intenções, manter lotados nos estabelecimentos transferidos ao município, os recursos humanos, sem prejuízo nos vencimentos e nos demais direitos e vantagens.

O documento determinou também o repasse ao governo municipal, em data a ser definida entre ambas as partes:

[...] 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.

Esta era a garantia de que os municípios não estariam arcando apenas com o ônus de mais uma quantidade de alunos, mas que teriam os recursos necessários, bem como apoio técnico por parte do governo estadual para elaboração de “instrumentos operacionais” que garantissem a adequação da administração à nova realidade.

Na questão “Da operacionalização” o documento afirma que o Estado e o Município de forma conjunta utilizariam programas para a conscientização da comunidade sobre a importância de sua “participação na solução dos problemas educacionais”. Por fim, o governo do Estado se obriga a capacitar a administração municipal para desempenhar suas responsabilidades na área da educação, uma vez que houve o aumento de encargos e novos serviços. Com relação ao prazo para efetivação das intenções, o documento afirmou que “fica estipulado o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da assinatura” do Protocolo de Intenções.

O documento foi de grande importância para o processo de municipalização da educação na medida em que o mesmo não ocorreu através de ações isoladas, o mesmo ocorreu com base em convênios.

### 2.6.1.2 Termo Cooperativo de Parceria Educacional

Esse documento vigorou de março a dezembro de 1992, sendo complementar ao Protocolo de Intenções. Desta vez no lugar da expressão “intenções” colocam-se “cooperação” e “parceria.”

O documento tem objetivo, de acordo com a cláusula primeira, que é a “Ação de parceria educacional entre a Secretaria Estadual da Educação e do Desporto e o Município Parceiro”. A ação prevista visa o desenvolvimento do Ensino Fundamental, com prioridade para as quatro séries iniciais, para a Educação Especial e o Supletivo Fase I. Esta intenção está embasada no artigo 211 da Constituição Federal e nos artigos 179 e 186 da Constituição Estadual.

A cláusula segunda expressa as obrigações. A primeira delas afirma que compete ao Estado repassar ao Município Parceiro, sem ônus para este, os professores estaduais efetivos ou estabilizados que atuam nas quatro séries iniciais do Ensino Fundamental. Aos professores serão garantidos todos os direitos e vantagens previstos ou adquiridos.

Juntamente com as garantias acima é obrigação do Estado “oferecer orientação técnico-pedagógica de forma permanente ao Município Parceiro”. A orientação virá através do documento denominado “Currículo Básico” que apresenta a proposta pedagógica para todas as séries do Ensino Fundamental. Para a Educação Especial a orientação foi dada através da “Instrução nº 02/92, do Departamento de Educação Especial. A documentação escolar terá que ser organizada de acordo com a Instrução nº 03/92, da Coordenação de Documentação Escolar.

Compete também ao Estado prestar assistência técnica ao município que aderir ao Termo Cooperativo. Serão dados cursos e capacitação para professores e pessoal técnico-administrativo dos municípios.

Prestar assistência financeira ao **Município Parceiro** através de repasse de recursos, calculados com base no valor do custo/aluno/mês é uma das obrigações do Estado determinada pelo Termo Cooperativo. A regulamentação na prática foi apresentada e detalhada na Instrução nº 04/92 do Grupo Financeiro Setorial.

A Secretaria Estadual da Educação também tem a obrigação de acompanhar e adotar os valores da bolsa do Salário Educação, que é estabelecido a cada três meses pelo Ministério da Educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para repassar os recursos ao município. Ao mesmo tempo a Secretaria da Educação do Estado deve divulgar o valor do custo aluno/mês.

Um outro item do Termo Cooperativo que foi de grande importância para levar à frente o programa de municipalização da educação foi aquele que exigiu a manutenção em parceria dos prédios estaduais e equipamentos escolares com o Município Parceiro.

Ao Estado também coube por fim a função de fiscalizar as ações do Município Parceiro, avaliando quantitativa e qualitativamente e comunicar os resultados ao município através de relatórios.

Com relação às obrigações do Município Parceiro que aderiu ao Termo Cooperativo, cabe a aplicação anual mínima de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos e transferências, cumprindo assim o artigo 212 da Constituição Federal e o artigo 185 da Constituição Estadual. Somente o município que cumprir na íntegra esses preceitos constitucionais receberá os repasses de recursos com a Parceria.

Na garantia de lisura do esquema e para que o processo de municipalização ocorresse efetivamente, cada município deveria assumir a obrigação de comprovar com Certidão à Secretaria da Educação, a aplicação do percentual determinado. Esta prestação de contas por parte do município deveria ser feita à Secretaria da Educação e ao Tribunal de Contas do Estado.

Cada município deveria preencher trimestralmente um formulário fornecido pela Secretaria Estadual da Educação, informando dados sobre a receita municipal e matrícula de alunos de sua rede, nas modalidades de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental, Pré-Escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I, que são as modalidades municipalizadas. O documento é enfático pois condicionou o repasse ao Município Parceiro somente após o recebimento dos formulários devidamente preenchidos.

Pelo Termo de Parceria os municípios teriam que assumir a responsabilidade de aplicar recursos no desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental, apenas nas modalidades apontadas acima. Também seria da responsabilidade do município fazer a chamada escolar para os alunos que estejam aptos à matrícula no Ensino Fundamental.

Semestralmente deveria ser enviado à Secretaria Estadual o relatório de desempenho qualitativo e quantitativo do sistema escolar do município.

Depois da assinatura do Termo de Parceria, o município deveria em até 90 dias regularizar a sua rede escolar e observar a aplicação das normas para que o aluno tenha assegurado o seu direito à formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos universais e nacionais, previstos na legislação educacional.

Esse documento representou mudanças no processo de municipalização da educação na medida em que determinou e regulamentou as ações dos parceiros envolvidos.

### 2.6.1.3 Instrução Normativa nº 01/92

Esse documento consiste numa Instrução Normativa conjunta da Superintendência de Educação e do Departamento de Ensino Fundamental que enumera os 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”. O mesmo já foi analisado no item 2.5.2 que tratou do período em que o governador era Álvaro Dias.

Basicamente a Instrução Normativa previa o apoio aos municípios em programas e projetos de capacitação docente; na indicação de material pedagógico para professores e alunos; na participação do Estado no planejamento do município, além do acompanhamento e supervisão e por fim o Estado deverá manter um grupo de Estrutura e Funcionamento para atender as questões emergentes da administração e documentação.

### 2.6.1.4 Termo Cooperativo de Parceria Educacional nº 02/92

Com algumas alterações a Secretaria de Estado da Educação e do Desporto reeditou em 1993 o Termo Cooperativo de Parceria. O novo documento acrescenta que: “o processo de municipalização do Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, no tocante a sua execução, é irreversível”. Na seqüência acrescenta ainda que: “O presente Termo é o único instrumento pelo qual a Secretaria de Estado da Educação e do Desporto poderá liberar, mensalmente, recursos financeiros ao Município Parceiro”.

Nos termos do documento o governo do Estado reconhece oficialmente a necessidade de dar andamento ao processo, tendo em vista que os primeiros resultados obtidos nos municípios que aderiram ao Termo no ano anterior foram de boa qualidade. Cabe então a tarefa de coordenar a implantação nos municípios que ainda não aderiram, dando a garantia de que a verba será liberada mediante a assinatura e adesão ao Termo. A adesão do município e a conseqüente assinatura do termo constituiu-se na única possibilidade para que o governo do Estado pudesse efetuar repasses de verba para a execução das políticas educacionais definidas.

Também foram acrescentadas garantias aos municípios que atenderam um número de alunos maior que a sua capacidade financeira. Neste caso o governo do Estado faria o repasse integral do custo/aluno/mês definido para cada trimestre, com acréscimo de 20%(vinte por cento).



Houve ainda na nova versão do Termo um redirecionamento das receitas do município provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e de Serviços (ICMS). O total dessas arrecadações do Município no quarto trimestre civil do ano imediatamente anterior, teria descontado o valor que corresponde ao percentual acumulado, e permaneceria no município na forma de receita.

Foram acrescentados mais seis parágrafos no item “*Das obrigações da SEED*” que orientam o Município Parceiro na instalação das novas normas e que dão instruções para o tratamento da nova realidade, indicando fórmulas e cálculos e dando garantias de que a instalação do processo de municipalização teria toda assistência necessária da parte do governo estadual.

Da parte da Secretaria Estadual da Educação, ficou estabelecido um prazo de 3 (três) anos para que o Município Parceiro viabilizasse as condições para que as escolas municipalizadas estivessem completamente sob sua responsabilidade.

Foi suprimida da parte final das obrigações da Secretaria Estadual a tarefa de emitir parecer sobre os relatórios recebidos dos municípios, referentes ao desempenho qualitativo e quantitativo do sistema escolar municipal. Conseqüentemente foi suprimida também a obrigação por parte do município do envio semestral do relatório de desempenho qualitativo e quantitativo do sistema municipal.

No tocante às “**Obrigações do Município Parceiro**” acrescentou-se ao prazo de 90 (noventa) dias após a assinatura do Termo, a suspensão do repasse de verbas caso o município não tivesse regularizada a sua Rede Escolar Municipalizada.

Foi suprimida da parte final das **Obrigações do Município** a observação e aplicação das normas e dos conteúdos mínimos para o ensino Pré-escolar, Fundamental de Educação Especial e Supletivo – Fase I.

O prazo de vigência do novo Termo Cooperativo ficou firmado em cinco anos a partir da assinatura, sendo portanto mais amplo que a primeira versão que teve o prazo de vigência estabelecido apenas para o ano de 1992.

O repasse de verbas seria garantido desde que o Município Parceiro cumprisse todas as cláusulas do Termo. O repasse seria efetuado até o dia 10 (dez) de cada mês, subsequente ao mês vencido.

Por fim, há a previsão de alterações ou rescisão do Termo. As alterações poderiam ocorrer conforme manifestação expressa dos governos do Estado ou do Município, através de Termo Aditivo, ou seria rescindido caso as obrigações assumidas não estivessem sendo cumpridas, ou caso surja uma nova lei federal tornasse o Termo insubsistente.

#### 2.6.1.5 Instrução Normativa Conjunta SUED/DEF nº 02/92

Esta instrução apresenta os procedimentos a serem adotados pelo *Município Parceiro* para a regularização das escolas a serem municipalizadas.

A superintendência de Educação e o Departamento de Ensino Fundamental levaram em consideração os compromissos assumidos pelos municípios através da Parceria Educacional para determinação dos procedimentos para a regularização da Rede Estadual Municipalizada. O Município deveria primeiramente providenciar Ato Oficial (Lei ou Decreto) de criação para todas as Unidades Escolares, que através da assinatura de Termo de Cooperação passariam a integrar a Rede Municipal de Ensino. O Município Parceiro deveria cumprir as determinações da Lei Orgânica Municipal.

Cada Escola Estadual Municipalizada passaria a ter o Município como entidade mantenedora, podendo ou não ter alterada sua nomenclatura, desde que oferecesse exclusivamente o ensino de 1ª a 4ª séries. Já nas escolas que oferecessem de 1ª a 8ª séries, tendo sido municipalizadas as quatro primeiras séries, seria criada uma nova unidade escolar para esta modalidade de ensino, mantendo-se inalterada a nomenclatura da escola estadual que continuaria oferecendo o ensino de 5ª a 8ª séries. Caso a escola a ser municipalizada oferecesse também o ensino médio, não haveria alteração nessa modalidade.

Os Atos Municipais de criação de novas escolas deveriam ser encaminhados via Núcleo Regional de Educação, solicitando autorização de funcionamento ao Secretário de Estado da Educação.

## **CAPÍTULO III**

### **A ATUAÇÃO DO DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO NÚCLEO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE PATO BRANCO – PR**

O capítulo III será constituído de duas partes. Na primeira apresentamos uma breve caracterização de 15 municípios da Região Sudoeste do Paraná, que compõem o Núcleo Regional de Educação de Pato Branco. Os dados estatísticos e geográficos que serão apresentados são referentes aos anos de 2000 e 2004. Em 2000 foi realizado o censo pelo IBGE, cujos dados estarão sendo reproduzidos daqui pra frente e os dados de 2004 são estimativas do órgão acima. No ano de 2004 encerrou-se o mandato dos prefeitos eleitos em 2000 e conseqüentemente dos Dirigentes Municipais de Educação. Se algum dos 15 prefeitos da amostra ou dos dirigentes da educação foi reconduzido ao cargo, é uma informação que foge ao nosso conhecimento.

Na segunda parte iremos analisar os dados dos questionários respondidos por 12 Dirigentes Municipais de Educação destes municípios e que estavam atuando em 2004, ano em que encerrava o mandato dos prefeitos eleitos em 2000.

Para melhor compreensão, em relação à segunda parte, estamos anexando o questionário que foi respondido por Dirigentes Municipais de Educação.

### **3 REGIÃO SUDOESTE DO PARANÁ**

A Região do Sudoeste do Paraná é hoje composta por 42 municípios e tem na agricultura o seu ponto forte. A economia da região vem sendo melhorada com a agroindústria e com alguns acenos tecnológicos e industriais. Especificamente em educação estão instalados três Núcleos Regionais de Educação na Região, tendo como sedes os seguintes municípios: Dois Vizinhos, Francisco Beltrão e Pato Branco, sendo este a base principal de nossa pesquisa.

Os Núcleos Regionais de Educação constituem-se em extensões da Secretaria de Estado da Educação e têm, além de outras, a tarefa de dar apoio às administrações municipais nos assuntos pertinentes à educação.

De acordo com Cunha (1991) os Núcleos, que foram criados no Governo José Richa, constituem-se em unidades administrativas que favoreceram o movimento de descentralização da educação. Também conforme dados do IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (1996) os Núcleos tiveram atuação dentro do processo de interiorização das ações da Secretaria de Estado da Educação, com a finalidade de efetuar o acompanhamento e a fiscalização do ensino de 1º e 2º graus, de acordo com as políticas públicas de educação do Estado.

Tratando-se especificamente da questão da municipalização do ensino, de acordo com o IPARDES (1991) “o papel dos núcleos deve ser o de garantir a continuidade do trabalho realizado pelo Estado nas escolas de 1ª a 4ª série do 1º grau transferidas aos municípios” (p. 50).

A Região Sudoeste foi colonizada em sua maior parte pelos imigrantes gaúchos, em grande parte de origem italiana. Encontram-se também em várias localidades alguns grupos de origem alemã, polonesa e ucraniana.

### 3.1 MUNICÍPIOS DO NÚCLEO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE PATO BRANCO

O Núcleo Regional de Educação de Pato Branco é constituído pelos seguintes municípios: Bom Sucesso do Sul, Chopinzinho, Clevelândia, Coronel Domingos Soares, Coronel Vivida, Honório Serpa, Itapejara d’Oeste, Mangueirinha, Mariópolis, Palmas, Pato Branco, São João, Saudade do Iguçu, Sulina e Vitorino. Neste item faremos uma breve apresentação dos mesmos. Apresentaremos alguns dados históricos e estatísticos de cada um deles.

Os 15 municípios que compõem o Núcleo possuem juntos uma rede de escolas que atende cerca de 58.052 alunos da educação básica, num total de 463 escolas. Esses dados são referentes ao ano de 2004.

Os dados referentes ao histórico dos municípios que compõem o Núcleo Regional de Educação de Pato Branco foram coletados em Krüger (2004) e os dados educacionais foram obtidos no IBGE<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.ibgeciudades.br>. Acesso em 22 de fevereiro de 2005.

### 3.1.1 Bom Sucesso do Sul

Em 1924 iniciou-se a migração para a localidade que viria tornar-se município em primeiro de janeiro de 1996. Seu território foi desmembrado de Pato Branco.

A população, registrada em 2000, era de 3.383 habitantes, sendo que quase 75% deles estavam na zona rural.

A agropecuária é o carro-chefe da economia do município.

- População 2004: 3.126 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 557 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 305 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 152 matrículas.
- Ensino Fundamental Municipal 2004: 252 matrículas
- Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 102 matrículas
- Docentes Ensino Fundamental 2004: 43 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Estadual 2004: 23 docentes.
- Docentes Ensino Médio 2004: 13 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Municipal 2004: 20 docentes.
- Docentes Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 5 docentes.
- Escolas Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 2 escolas.
- Escolas ensino Médio Rede Estadual 2004: 1 escola.
- Escolas de Ensino Fundamental Municipal 2004: 2 escolas
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 2 escolas

O Município não possui registro de estabelecimento da Rede Privada.

O município é de pequeno porte, e entre os anos 2000 e 2004 teve sua população diminuída.

É um município com predominância da atividade rural, com apenas 25% da sua população habitando a zona urbana.

Na questão educacional, o número de alunos é relativamente pequeno. O município atendia 354 alunos e a rede estadual atendia 305 em 2004 no ensino fundamental. Apesar da pequena diferença é confirmada a tendência à municipalização.

### 3.1.2 Chopinzinho

A instalação do município deu-se em 14 de dezembro de 1955, tendo sido desmembrado do município de Mangueirinha. De acordo com o censo de 2000 o município tinha uma população de 20.543 habitantes, sendo 10.529 residentes na zona urbana e 10.014 na zona rural.

No município existe uma extensão da Universidade Estadual do Centro Oeste, com cursos de Pedagogia e Ciências Contábeis. Há também a Faculdade Palas Atena, instituição particular que oferece os cursos de Pedagogia, Administração, Gestão Ambiental e Análise de Sistemas.

A economia do município está baseada, sobretudo, na agricultura, com destaque para a produção de milho e soja e na seqüência vem a pecuária. Na indústria predomina a alimentícia, madeireira, mecânica e de minerais não ferrosos (pedras preciosas).

O município possui a maior reserva de Araucária do planeta, com mais de 10 mil hectares. Nesta reserva estão instalados os índios da etnia Guarani e Kaingang somando aproximadamente 1.617 habitantes, constituindo-se na segunda maior reserva indígena do Estado.

Na seqüência apresentaremos os dados do IBGE relativos ao ano de 2004. Segundo o Instituto o Município apresentava os seguintes números:

- População 2004: 20.849 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 3.612 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 1817 matrículas.
- Ensino Fundamental Municipal 2004: 1716 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 79 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 988 matrículas.
- Ensino Médio Rede Privada 2004: 37 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar municipal 2004: 711 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 28 matrículas.
- Docentes Ensino Fundamental 2004: 240 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 137 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 18 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Municipal: 85 docentes.
- Docentes Ensino Médio Rede Estadual 2004: 99 docentes.

- Docentes Ensino Médio Rede Privada 2004: 9 docentes.
- Docentes Pré-Escolar Municipal 2004: 38 docentes.
- Docentes Pré-Escolar Rede Privada 2004: 4 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental Municipal: 11 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 7 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 1 escola.
- Escolas de Ensino Médio Rede Estadual 2004: 5 escolas.
- Escola de Ensino Médio Rede Privada 2004: 1 escola.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Municipal: 15 escolas.
- Escola de Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 1 escola.
- Escola de Ensino Superior 2004: 2 escolas.

A distribuição da população do município está em relativo equilíbrio entre as zonas urbana e rural, verificando-se pequena vantagem daquela sobre esta. Mesmo assim prevalece um estilo mais rural do que urbano no município, pois uma parcela que está na zona urbana sai para trabalhar durante o dia na lavoura.

Esta situação tem sua influência na educação. O município possui 6 escolas de ensino fundamental na cidade e 8 na zona rural. A rede estadual atendeu 1.817 alunos e a municipal 2.427 entre fundamental e pré-escolar, no ano 2004.

Quanto ao número de docentes, a rede estadual possui um número maior devido à forma de organização, isto é, o número de professores é equivalente ao número de disciplinas e na rede municipal o número de professores é equivalente ao número de turmas, em consequência do atendimento das séries finais e iniciais do ensino fundamental.

### 3.1.3 Clevelândia

Este foi o primeiro município desmembrado de Palmas. No dia 29 de março de 1909 a vila chamada Bela Vista de Palmas passou a chamar-se Clevelândia. O local era passagem de tropeiros da região missioneira do Rio Grande do Sul rumo a Sorocaba – SP.

O município possuía uma população de 18.296 habitantes, de acordo com o censo de 2000, sendo que mais de 75% ocupavam a área urbana.

Soja, milho e gado de corte são os produtos básicos da economia do município.

Este é um município que apresenta características mais urbanas do que rurais. O número geral de alunos é relativamente maior do que outros municípios do mesmo porte

porque a maior parte da população está na zona urbana, tendo maiores condições de freqüentar escolas.

O número de docentes da rede estadual é superior ao da rede municipal, porém o número de alunos da rede municipal é superior. Isto se justifica pela concentração maior do atendimento municipal ocorrer nas séries iniciais do ensino fundamental.

Os números apresentados pelo IBGE para o município são os seguintes:

- População 2004: 18.514 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 4.016 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 1.797 matrículas.
- Ensino Fundamental Municipal 2004: 2.070 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 149 matrículas.
- Ensino Médio 2004: 885 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 874 matrículas.
- Ensino Médio Rede Privada 2004: 11 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar 2004: 433 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 304 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 129 matrículas.
- Docentes Ensino Fundamental 2004: 228 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 129 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Municipal 2004: 76 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 23 docentes.
- Docentes Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 13 docentes.
- Docentes Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 13 docentes.
- Docentes Ensino Médio Rede Estadual 2004: 93 docentes.
- Docentes Ensino Médio Rede Privada 2004: 12 docentes.
- Escolas Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 7 escolas.
- Escolas Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 2 escolas.
- Escolas Ensino Fundamental Municipal 2004: 10 escolas.
- Escolas Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 3 escolas.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 9 escolas.
- Escolas Ensino Médio Rede Estadual 2004: 4 escolas.
- Escolas Ensino Médio Rede Privada 2004: 1 escola.
- Escola de Ensino Superior 2004: 1 escola.



### 3.1.4 Coronel Domingos Soares

O município tem uma história muito semelhante à de Palmas, do qual foi desmembrado em 1995. É um município com peculiaridade única, pois dos seus 7.006 habitantes, apenas 789 estão na zona urbana e os outros 6.217 estão na zona rural, segundo dados do censo 2000. Juntamente com outros municípios da região em estudo, este é um dos que apresenta população rural superior à urbana.

A economia do município é sustentada pela agricultura e pecuária destacando-se o cultivo do milho e da soja e o gado de corte. Há também no município grandes áreas de reflorestamento para a indústria madeireira.

Todos os números da rede estadual apresentam menor número que a rede municipal. Vê-se que os alunos do ensino fundamental da rede estadual eram 607 em 2004 e o número de alunos do ensino médio no mesmo ano era de apenas 220. Já o número de alunos do ensino fundamental da rede municipal era de 1.085 alunos. Esse dado confirma as dificuldades que enfrentam os alunos da zona rural em dar continuidade a seus estudos em séries mais avançadas.

Os números do município foram os seguintes para o ano de 2004:

- População 2004: 7.217 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 1.692 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 607 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 220 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 1.085 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 118 matrículas.
- Docentes Ensino Fundamental 2004: 105 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 39 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 66 docentes.
- Docentes Ensino Médio Rede Estadual 2004: 23 docentes.
- Docentes do Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 7 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 3 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Municipal: 17 escolas.
- Escolas de Ensino Médio Rede Estadual: 1 escola.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Municipal: 5 escolas.
- O município não possui registro de estabelecimento da Rede Privada.

O município possui uma área territorial maior que a da maioria dos outros da região. A rede municipal atende a um número de alunos muito superior ao da rede estadual, pois são muitos os alunos que saem do município para estudar no município vizinho de Palmas. Com relação aos docentes, há problemas na manutenção do quadro devido às dificuldades de acesso ao município e a algumas escolas. O transporte escolar enfrenta o problema das grandes distâncias e das dificuldades de acesso em estradas com poucas condições de tráfego.

### 3.1.5 Coronel Vivida

O povoamento do município deu-se com a população indígena e com bandeirantes. Em 1940 o fluxo migratório se intensificou e a pequena vila chamada Barro Preto recebeu grande leva de gaúchos e catarinenses. Em 1954 o distrito de Barro Preto transformou-se em município, recebendo o nome de Coronel Vivida, em homenagem ao coronel de Guarda Nacional Fermino Teixeira Batista, mais conhecido pelo apelido de Coronel Vivida.

De acordo com o censo de 2000, o município possuía 23.309 habitantes. Sua economia também é de base agrícola, com produção elevada de milho, soja e trigo. Os números do IBGE apresentaram os seguintes dados para o município no ano de 2004:

- População 2004: 22.157 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 4.055 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 1.920 matrículas.
- Ensino Fundamental Municipal 2004: 1.976 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 159 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 1205 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 420 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 74 matrículas.
- Docentes Ensino Fundamental 2004: 249 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 113 docentes.
- Docentes do Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 99 docentes.
- Docentes do Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 37 docentes.
- Docentes do Ensino Médio Rede Estadual 2004: 87 docentes.
- Docentes do Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 26 docentes.
- Docentes do Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 15 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental Municipal 2004: 12 escolas.

- Escolas de Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 5 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 4 escolas.
- Escolas de Ensino Médio Rede Estadual 2004: 3 escolas.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 10 escolas.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 3 escolas.

Este município tem os dados muito próximos aos do município de Chopinzinho. O número de alunos da rede estadual e da rede municipal é praticamente igual, com uma pequena vantagem para a rede municipal. Também neste município muitos alunos deslocam-se para estudar na cidade vizinha de Pato Branco. Esta realidade se intensifica quando se trata do ensino médio, pois muitos pais fazem a opção por matricular seus filhos em escolas da rede privada que oferecem formação direcionada para o vestibular.

O Município de Coronel Vivida foi pioneiro na região ao acolher um Campus Avançado da Universidade do Centro Oeste de Guarapuava, porém este foi transferido para Chopinzinho em 2002.

### 3.1.6 Honório Serpa

Município desmembrado de Mangueirinha em 1993, possuía segundo o censo de 2000, 6.908 habitantes. Mais da metade da população localizava-se na zona rural. É um município novo e pequeno que tem a agricultura como suporte econômico, com destaque para a produção de milho, feijão, arroz e mandioca.

- População 2004: 6.384 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 1.438 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 688 alunos.
- Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 750 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 374 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Municipal: 121 matrículas.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Estadual: 2004: 36 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 31 docentes.
- Docentes Ensino Médio Rede Estadual 2004: 17 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 7 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental 2004: 15 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 13 escolas.

- Escolas de Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 3 escolas.
- O Município não possui registro de estabelecimento da Rede Privada.

Honório Serpa possui a maior parte de sua população na zona rural. É um dos menores municípios da amostra. A rede municipal atende mais alunos do que a rede estadual. Considerando-se a população no geral verifica-se que o número de alunos no ensino médio é pequeno, isto se dá pela mesma questão verificada em outras localidades nas quais os pais procuram matricular seus filhos em escolas localizadas em outros municípios que têm formação direcionada para o vestibular. A rede municipal possui um quadro de docentes superior ao da rede estadual e o número de escolas também é superior. O Município possui apenas uma estrada asfaltada que dá acesso a Pato Branco e as escolas da zona rural recebem os alunos por intermédio do transporte escolar, que enfrenta os problemas comuns na região, isto é, as precárias condições das vias rurais de acesso às escolas.

### 3.1.7 Itapejara d'Oeste

A partir de 1950, um movimento chamado “Marcha para o Oeste” levou famílias de gaúchos e catarinenses para o local onde está hoje a sede do município. Em 1964 foi instalado o município, com desmembramento de Pato Branco e parte de Francisco Beltrão. Eram 9.164 habitantes de acordo com o censo 2000, com metade da população na zona urbana e metade na zona rural.

A agricultura, base de sustentação econômica, está dividida na produção de soja, milho e trigo. O município se destaca também pelo abatedouro de aves e de bovinos e pelo frigorífico de peixes.

- População 2004: 9.235 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 1.501 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 737 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 764 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 390 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 188 matrículas.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 44 docentes.
- Docentes Ensino Médio Rede Estadual 2004: 20 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 49 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 8 docentes.

- Escolas de Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 2 escolas.
- Escolas Ensino Médio Rede Estadual 2004: 1 escola.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 5 escolas.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Municipal 2005: 2 escolas.
- O Município não possui registro de estabelecimento da Rede Privada.

Na questão educacional este município vem apresentando dados semelhantes aos demais, porém está começando a despontar para produtos de exportação, o que vem conseguindo graças ao frigorífico para o abate de frangos, instalado.

A rede municipal apresenta todos os dados educacionais em maior número que a rede estadual. Dos alunos do ensino médio são muitos os que fazem opção por estudar na cidade vizinha de Francisco Beltrão, pois recebem os conteúdos direcionados para o vestibular. O município apesar de ser de pequeno porte possui 4 vias de acesso para entrada e saída de produtos, em boas condições de tráfego. A vizinhança com o município de Francisco Beltrão também facilita o acesso aos serviços de saúde e outros e favorece a permanência da população em seus locais de origem.

### 3.1.8 Mangueirinha

Um dos municípios mais antigos da região. Os primeiros aventureiros brancos alcançaram a região por volta de 1720, ainda habitada por índios Kaingang. A região serviu de caminho para passagem dos tropeiros do Rio Grande do Sul para Sorocaba.

Em 1864 o governo imperial construiu uma mangueirinha<sup>5</sup> na margem do Rio Iguaçu para confinar o gado antes de seguir caminho. Ao redor da mangueirinha formou-se um povoado que fornecia trabalhos para os tropeiros.

Em 1887 o povoado foi elevado à categoria de Distrito Policial e Judiciário de Palmas, com o nome de Conceição do Rosário. O município foi instalado em 30 de novembro de 1946, sendo desmembrado de Clevelândia.

O município possuía 17.761 habitantes de acordo com o censo de 2000 e uma grande área territorial. Mais de 75% da população residia na zona rural.

A economia do município é essencialmente agrícola com destaque para a soja, trigo, milho, arroz, feijão e erva-mate, além de gado de corte e de leite e suinocultura.

Os dados do IBGE foram os seguintes:

---

<sup>5</sup> Denominação dada ao curral para confinamento de gado

- População 2004: 17.679 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 3.700 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 1570 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 2.090 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 40 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 553 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 485 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 68 matrículas.
- Docentes no Ensino Fundamental 2004: 239 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 105 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Municipal 2004: 128 docentes.
- Docentes Ensino Médio Rede Estadual 2004: 30 docentes.
- Docentes Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 6 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Municipal: 22 docentes.
- Docentes Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 5 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental 2004: 18 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 6 escolas.
- Escolas de ensino Fundamental Municipal 2004: 11 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 1 escola.
- Escolas Ensino Médio Rede Estadual 2004: 1 escola.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Municipal: 13 escolas.
- Escola de Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 1 escola.
- Escolas de Ensino Superior: 1 escola.
- Não há registro de Escola de Ensino Médio da Rede Privada.

O município possui grande área territorial e uma população mais rural do que urbana. Quanto ao ensino fundamental, verifica-se maior número de docentes na rede estadual, embora o alunado se concentre mais na rede municipal.

### 3.1.9 Mariópolis

O município originou-se em terras da Fazenda São Francisco de Salles, localizada às margens da Estrada das Missões, caminho de tropeiros entre Nonoay e Sorocaba. Por ali passavam tropas e carroças com suprimentos. Em 1948 algumas famílias vindas do Rio

Grande do Sul iniciaram a extração de madeira e a criação de porcos. Os caboclos paranaenses já residentes na Fazenda venderam suas terras e se retiraram para o sertão adentro por não se darem bem com os recém chegados. Em 1949 a localidade contava com 29 serrarias e uma usina hidroelétrica. O nome do município foi uma homenagem ao dono de uma empresa colonizadora: Mário José Fontana. Em 1951 foi elevada à categoria de Distrito de Clevelândia e em 1961 tornou-se município tendo sua área desmembrada daquele.

De acordo com o censo de 2000 o município tinha uma população de 6.020 habitantes, sendo que 3.772 habitavam a zona urbana e 2.248 a zona rural.

Após a extinção da madeira a população voltou-se para a agricultura e hoje o município produz soja, milho, trigo, feijão e frutas. Na pecuária predomina o gado leiteiro e de corte e a criação de aves, ovelhas, cabras, suínos e eqüinos.

- População 2004: 5.852 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 1.091 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 571 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 520 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 316 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 140 matrículas.
- Docentes no Ensino Fundamental 2004: 60 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 26 docentes.
- Docentes no Ensino Médio Rede Estadual 2004: 20 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 34 docentes.
- Docentes do Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 6 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 1 escola.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 2 escolas.
- Escolas de Ensino Médio Rede Estadual 2004: 1 escola.
- Escolas do Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 2 escolas.
- O município não possui registro de estabelecimento da Rede Privada.

Este é um dos poucos municípios da região que possui população urbana superior à rural, porém está entre os menores da amostra. Os alunos da rede municipal que habitam a zona rural são transportados até a cidade para freqüentar a escola.

Neste município, diferentemente dos demais, há mais alunos na rede estadual que na municipal, porém o número de docentes da rede municipal é maior. Tanto a rede municipal quanto a estadual mantêm suas escolas concentradas, sendo apenas uma estadual e duas

municipais. Muitos alunos do ensino médio optam por estudar em Pato Branco, cidade vizinha, onde recebem ensino específico voltado para o vestibular.

### 3.1.10 Palmas

É possível falar de Palmas desde o século XVIII, porém a partir de 1810 é que um exército, cumprindo ordens de Dom João VI, ocupou a região. Juntamente com os militares vieram os civis que se instalavam em alguns lugares e permaneceram. Nesse tempo ainda havia a disputa pelo território brasileiro entre a Espanha e Portugal.

Em 13 de abril de 1877 Palmas foi elevada à categoria de Vila, com o nome Vila do Senhor Bom Jesus dos Campos de Palmas.

A Ata de Instalação do município tem a data de 14 de abril de 1879. Em 2000 o município possuía uma população de 34.783 habitantes. A população da zona rural era de apenas 3.397 habitantes.

A economia está hoje assentada na produção de frutas, agropecuária e exploração florestal. Palmas se destaca na região pelo Centro Universitário Católico do Sudoeste. Instituição de Ensino Superior, com mais de 4.000 alunos e com cursos de graduação e especialização.

- População 2004: 38.718 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 7.888 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 4.594 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 2.835 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 459 matrículas.
- Ensino Médio Rede Privada 2004: 171 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 935 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 856 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 160 matrículas.
- Docentes no Ensino Fundamental 2004: 409 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 143 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 42 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Municipal: 224 docentes.
- Docentes no Ensino Médio Rede Estadual 2004: 68 docentes.



- Docentes no Ensino Médio Rede Privada 2004: 24 docentes .
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 33 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 13 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 16 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 4 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 2 escolas.
- Escolas de Ensino Médio Rede Estadual 2004: 2 escolas.
- Escolas de Ensino Médio Rede Privada 2004: 2 escolas.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 14 escolas.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 2 escolas.
- Escolas de Ensino Superior: 1 escola.

Em relação ao número de habitantes este é o segundo município da amostra. Na questão populacional apresenta uma realidade muito diversa à maioria pois sua população está concentrada quase completamente na zona urbana. É um município antigo em relação aos demais e destaca-se na questão educacional pois a rede escolar municipal supera em números todos os indicadores da rede estadual. Foi o primeiro município da região em estudo a instalar uma escola de ensino superior.

A rede municipal atende a uma população acima do dobro da rede estadual. O número de escolas também é superior na rede municipal e o número de professores quase chega ao dobro. Levando-se em consideração os números pode-se concluir que a municipalização do ensino é expressiva nesta localidade.

### 3.1.11 Pato Branco

O município de Pato Branco teve antes os nomes de Vila de Clevelândia e Vila Nova. Inicialmente foi povoado, em sua maioria, por agricultores vindos do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. O município de Pato Branco foi criado em 1951 e instalado em 14 de dezembro de 1952. Em 1990 tornou-se a cidade pólo da região. Dos seus 62.167 habitantes apontados pelo censo de 2000, apenas 5.428 estão na zona rural.

A economia atual está baseada na área de serviços, com destaque para a área da saúde. A indústria local é desenvolvida e a educação superior tem grande destaque, com várias instituições, entre as quais a Universidade Federal Tecnológica, antiga unidade do CEFET (Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná). O município é sede do Núcleo

Regional de Educação, órgão público da Secretaria Estadual de Educação que faz a intermediação e o trâmite de informações burocráticas entre as escolas e a administração pública estadual.

Os números referentes ao município indicados pelo IBGE foram os seguintes:

- População 2004: 68.735 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 10.626 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 4.720 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 4.506 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 495 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 2.737 matrículas.
- Ensino Médio Rede Federal 2004: 441 matrículas.
- Ensino Médio Rede Privada 2004: 770 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 947 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 495 matrículas.
- Docentes no Ensino Fundamental 2004: 680 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 347 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 145 docentes .
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 188 docentes.
- Docentes no Ensino Médio Rede Estadual 2004: 203 docentes.
- Docentes no Ensino Médio Rede Federal 2004: 32 docentes.
- Docentes no Ensino Médio Rede Privada 2004: 80 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 39 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 36 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 26 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 15 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 11 escolas.
- Escolas de Ensino Médio Rede Estadual 2004: 7 escolas.
- Escolas de Ensino Médio Rede Federal 2004: 1 escola.
- Escolas de Ensino Médio Rede Privada 2004: 4 escolas.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 28 escolas.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 11 escolas.
- Escolas de Ensino Superior: 3 escolas.

Este município concentra grande parte da economia da região além de concentrar muitos serviços de saúde. Possui a segunda maior população da Região Sudoeste do Paraná que é formada por 32 municípios. Há também, uma disponibilidade ampla de opções para o ensino superior, o que contribui para o aumento da população.

É um município que se destaca também na produção agrícola, porém com uma população rural muito inferior à população urbana. Juntamente com o município de Chopinzinho realizou no início dos anos de 1990 o processo de nuclearização<sup>6</sup> das escolas rurais.

Este Município concentra serviços, os mais diversos possíveis, e recebe a população da região e outros municípios inclusive do Estado de Santa Catarina, que buscam a solução de seus problemas ou buscam recursos que não encontram nos municípios de origem. Em relação à educação, é o Município que abriga a sede do Núcleo Regional de Educação. Possui uma concentração de cursos superiores e recebe alunos do Paraná e de outros Estados brasileiros. Em números absolutos está muito acima da maioria dos outros municípios analisados. Somente a população estudantil de Pato Branco chega ser superior à população geral de vários municípios da região. A rede estadual tem um número maior de alunos mas em proporção é muito pequena a vantagem sobre a rede municipal. Um dos fatores que aumenta o número de alunos é que o município possui uma pequena população vivendo na zona rural.

Em relação ao número de docentes, a rede estadual apresenta um quadro muito superior ao município e também são muitos os docentes da rede privada pois o município possui 26 escolas sob esta dependência administrativa

Também no município estão concentradas escolas da rede privada que oferecem ensino médio com formação voltada para o vestibular e recebem alunos dos municípios vizinhos e do Estado de Santa Catarina.

### 3.1.12 São João

A povoação começou a ser formada em 1925, com a construção das primeiras casas agrupadas e a abertura de picada para dar acesso a Palmas, na esteira da “Marcha para o Oeste”, na década de 1940.

---

<sup>6</sup> - A nuclearização de escolas rurais no Brasil ocorreu, em maior número, a partir dos anos 1980 em alguns estados do país. O processo consiste em agrupar escolas unidocentes em núcleos escolares, em nome da qualidade de ensino; por outro lado, trouxe conseqüências, dentre outras, a diminuição de número de pontos de trabalho docente bem como aumentou os gastos com transporte escolar.

O município foi instalado em julho de 1960, com território desmembrado de Chopinzinho. O município registrou no ano 2000 a existência de 11.108 habitantes, distribuídos praticamente igualmente pela zona urbana e pela zona rural.

O milho, soja, leite, gado de corte e aves são a base da agricultura. A economia do município é reforçada por ser a sede da COASUL (Cooperativa Agrícola do Sudoeste), empresa esta com 14 filiais nos municípios do Sudoeste.

Este é um município que perdeu habitantes, tendo sua população diminuída por conta da mudança de muitas famílias para os Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Essa alteração provocou mudanças também na educação. Foi necessário fazer remanejamento de alunos entre escolas.

Os dados numéricos do IBGE para o município de São João foram os seguintes:

- População 2004: 9.670 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 1.901 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 958 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 876 matrículas.
- Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 67 matrículas.
- Ensino Médio Rede Estadual 2004: 553 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 280 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 27 matrículas.
- Docentes no Ensino Fundamental 2004: 150 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 75 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Municipal 2004: 58 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 17 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Rede Municipal 2004: 27 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Rede Privada 2004: 3 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental Rede Estadual 2004: 5 escolas.
- Escola de Ensino Fundamental Rede Privada 2004: 1 escola.
- Escola de Ensino Médio Rede Estadual 2004: 2 escolas.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Rede Municipal: 8 escolas.

O município apresenta equilíbrio entre as populações rural e urbana. O número de escolas, alunos e docentes das redes estadual e municipal também estão praticamente equilibrados. Há um número maior de escolas municipais porque o município possui diversas comunidades rurais com concentração populacional.

### 3.1.13 Saudade do Iguazu

Em 1958 teve início o processo de colonização do então município de Saudade. Uma empresa colonizadora se instalou no local formando uma vila. Muitas famílias vieram de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul para ocupar lotes rurais e se dedicar à agricultura. Milho, feijão e criação de porcos eram as atividades principais.

Em 1972 a vila foi elevada à categoria de Distrito de Chopinzinho e em 1992 tornou-se município.

A agricultura do município produz milho, soja, pastagens e forragens. A produção de aves de corte e de gado é também predominante na região. No município está localizada a Usina Hidrelétrica de Salto Santiago.

O censo de 2000 indicou uma população de 4.608 habitantes sendo que apenas 1.986 habitavam a zona urbana e 2.622 a zona rural.

As estatísticas apontaram os seguintes dados para o ano de 2004:

- População 2004: 4.655 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 932 matrículas.
- Ensino Fundamental Estadual 2004: 438 matrículas.
- Ensino Fundamental Municipal 2004: 494 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 165 matrículas.
- Docentes no Ensino Fundamental 2004: 45 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Estadual 2004: 22 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Municipal 2004: 23 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 8 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental: 2 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Estadual: 1 escola.
- Escolas de Ensino Fundamental Municipal: 1 escola.
- Escolas de Ensino Pré-Escolar Municipal: 1 escola.

O município não possui registro de estabelecimento da Rede Privada e nem escola de Ensino Médio.

Este é um dos menores municípios da amostra. Mais da metade da população está localizada na zona rural e os alunos são transportados até à sede para freqüentar a escola. Como é comum em outros, este Município também tem alunos que optam por estudar fora.

### 3.1.14 Sulina

Um povoado formado no município de Chopinzinho deu origem ao município de Sulina. Seus primeiros habitantes eram descendentes de alemães e italianos vindos do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina para ocupar um território cercado por morros e elevações. Dedicavam-se à lavoura de subsistência e à extração da erva mate e da madeira.

Em 1963 o governo entregou aos ocupantes das terras o título de posse e foi criado o Distrito Administrativo de Sede Sulina. Em janeiro de 1987 o Distrito tornou-se município tendo sua área desmembrada de Chopinzinho.

O censo de 2000 indicou que o município possuía uma população de 3.909 habitantes. Desses, 2.714 habitavam a zona rural e 1.195 a zona urbana.

Os principais produtos agrícolas são soja, milho, arroz, trigo, aveia e centeio. Suínos, bovinos e aves ajudam enriquecer a economia local. O turismo se destaca pelas Águas Termais de Sulina, sulfurosas que jorram a 38° da fonte.

A realidade apontada pelo IBGE foi a seguinte:

- População 2004: 3.101 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 594 matrículas.
- Ensino Fundamental Estadual 2004: 345 matrículas.
- Ensino Fundamental Municipal 2004: 249 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 102 matrículas.
- Docentes no Ensino Fundamental 2004: 55 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Estadual 2004: 40 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Municipal 2004: 14 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 4 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental: 6 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Estadual: 3 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Municipal: 3 escolas.
- Escola de Ensino Pré-Escolar Municipal: 1 escola.

O município não possui registro de estabelecimento da Rede Privada e nem escola de Ensino Médio.

O município tem uma das menores populações da amostra. Sua população estudantil é proporcionalmente pequena porque alunos freqüentam ensino médio em outro município bem como pela dificuldade de acesso à escola pelos moradores da zona rural.

### 3.1.15 Vitorino

O município de Vitorino tem seu nome dedicado ao cacique indígena Vitorino Condá que se aliou aos brancos para defendê-los de outros índios arredios aos colonizadores. Em fins do século XIX já havia um povoado na localidade que se dedicava à produção de erva-mate e à criação de porcos. Entre os anos de 1920 e 1925 o povoado tornou-se um entreposto dos tropeiros que faziam o caminho entre os municípios de Barracão e Clevelândia. A partir de 1940 o emprego de automóveis e caminhões agilizou o transporte de mercadorias, trouxe mais recursos para a população e iniciou um novo ciclo na agricultura. Surgiram então os primeiros comerciantes no povoado que se tornou Distrito de Clevelândia em 1951 e em 1960 tornou-se município sendo desmembrado deste.

O censo de 2000 indicou uma população de 6.267 habitantes sendo que 3.172 habitavam a zona urbana e 3.095 na zona rural.

A economia do município gira em torno da produção de soja, milho, gado e produção de forragens. A agroindústria produz alimentos, madeira, material elétrico e mecânico.

Os dados do município foram projetados pelo IBGE e indicaram o seguinte:

- População 2004: 6.164 habitantes.
- Ensino Fundamental 2004: 994 matrículas.
- Ensino Fundamental Estadual 2004: 461 matrículas.
- Ensino Fundamental Municipal 2004: 533 matrículas.
- Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 124 matrículas.
- Docentes no Ensino Fundamental 2004: 55 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Estadual 2004: 25 docentes.
- Docentes no Ensino Fundamental Municipal 2004: 30 docentes.
- Docentes no Ensino Pré-Escolar Municipal 2004: 6 docentes.
- Escolas de Ensino Fundamental: 3 escolas.
- Escolas de Ensino Fundamental Municipal: 2 escolas.
- Escolas de Ensino Pré-escolar Municipal: 2 escolas.
- O município não possui registro de estabelecimento da Rede Privada.

Este é um dos municípios que teve sua população diminuída segundo a estimativa do IBGE para o ano de 2004. A população estudantil é pequena em relação à população em geral. O número de escolas é também pequeno em relação à população total do município. O número de alunos da rede municipal é levemente superior ao da rede estadual, mas somando-

se todos percebe-se que o total é menos do que em outros municípios de população menor. A vizinhança com Pato Branco favorece para que muitos alunos procurem um centro maior com mais recursos para a educação.

### 3.2 DADOS GERAIS SOBRE OS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

Pode-se depreender dos dados gerais dos quinze municípios que a maior parte deles apresenta pequena população e que parte significativa de seus habitantes está localizada na zona rural e isso produz efeitos diretos no acesso à escola. Na maioria deles o município atende mais alunos do que a rede estadual no ensino fundamental.

Uma análise dos dados referentes aos 15 municípios revela que há uma população total de 235.282 habitantes, dos quais 82.052 residem na zona rural e 153.180 residem na zona urbana, de acordo com o censo de 2000. Para o ano de 2004, conforme dados do IBGE, a população total da região era de 242.056 habitantes, registrando um crescimento de 2,90%.

O ensino fundamental público apresenta um total de 42.244 alunos, dos quais 22.475 estão matriculados em escolas municipais e 19.769 em escolas estaduais. Há, conforme os números, um predomínio das matrículas na rede municipal.

Quanto ao corpo docente do ensino fundamental da rede pública, verificamos que há um total de 2.429, estando 1.304 na rede estadual e 1.125 na rede municipal.

O maior número de matrículas na rede municipal e o menor número de docentes na mesma se explica por ser uma região eminentemente rural, com escolas menores, bem como pelo fato dos municípios trabalharem mais com as séries iniciais, as quais têm apenas um professor por turma.

É de se observar que o ensino médio público é oferecido pela rede estadual, atendendo a 9.297 alunos e pela rede federal, no município de Pato Branco, atendendo a 441 alunos.

A educação pré-escolar pública é oferecida apenas pela rede municipal, atendendo a 5.063 alunos.

A rede particular atende a 981 alunos na educação pré-escolar, a 1.448 no ensino fundamental e a 989 no ensino médio. Ela está presente em 7 municípios dos 15 que constituem a região estudada. A pequena presença da escola particular se explica, dentre outros motivos, pelo número de vagas disponíveis nas escolas públicas e pela existência de uma expressiva população rural e pelas condições econômicas da população.



### 3.3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

O Ministério da Educação através da Secretaria de Educação Básica publicou um documento com o título: **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação**, dentro do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Na apresentação do documento o Secretário da Educação Básica expôs algumas idéias para orientar as pessoas envolvidas com a gestão da educação.

No campo da educação, o princípio da gestão democrática, além de ser um preceito legal, constitui-se em exigência ética e política, possibilitando, cada vez mais, a participação da sociedade civil na gestão, avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, implementadas pelos diversos sistemas de ensino do país. Para oportunizar essa participação direta e representativa dos diversos segmentos envolvidos com a educação, dentre os quais incluem-se os Conselhos Estaduais, o Conselho do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Educação, exercendo o papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais da sociedade local, junto aos gestores do poder público municipal (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2004).

A partir daí é possível entender que os Conselhos de Educação são órgãos que requerem uma composição plural e com representantes de diversos segmentos da sociedade. Através do Conselho é possível exercer as funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora para que a gestão da Educação alcance o mínimo necessário de democracia. Também, através do conselho é possível chegar à autonomia no gerenciamento do sistema educacional, o qual poderá definir com mais propriedade as suas políticas para a educação.

Os objetivos da Secretaria de Educação Básica com o Projeto denominado Pró-Conselho são em síntese: preparar e disponibilizar um banco de dados em nível nacional, sobre os Conselhos Municipais de Educação; o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação como órgãos do poder público e como parte da estrutura do sistema educacional; propor e propiciar um debate sobre a legislação da educação; garantir a mobilização dos Conselhos para que atuem no sentido de garantir o direito à educação; promoção do intercâmbio e ajuda entre os Conselhos; e fomentar a criação de novos Conselhos, bem como promover o fortalecimento dos já existentes.

O documento inicia-se pela análise dos dados coletados nacionalmente e apresenta na seqüência uma análise dos resultados por região. Os dados dizem respeito à situação dos municípios quanto à existência de sistema próprio de educação, Plano de Educação e Conselho Municipal de Educação criados com amparo legal. Na seqüência são analisados,

dentre outros, os seguintes dados: interesse dos municípios na criação dos Conselhos Municipais; funções exercidas pelos Conselhos; periodicidade das reuniões; composição; duração dos mandatos; representatividade; eleição e indicação dos presidentes; escolha dos representantes; atribuições do conselho.

De acordo com a matéria publicada no Jornal “Gazeta do Povo” de Curitiba/PR, em 28 de junho de 2005, apenas as cidades de Toledo, Ponta Grossa, Chopinzinho e Londrina tinham Conselho Municipal de Educação funcionando efetivamente. A reportagem também indicou que o Conselho estava presente em apenas 12% dos municípios paranaenses, em 81% dos municípios gaúchos e em 92% dos municípios catarinenses. Na Região Sul os Conselhos estavam presentes em 65% dos municípios e no Brasil, como um todo, faziam-se presentes em 56%.

A reportagem constatou a ausência do Conselho no município de Curitiba e também constatou que em 14 municípios paranaenses o órgão nunca existiu.

O Estado do Paraná tem 399 municípios e, até a data acima, apenas 176 foram cadastrados pelo Ministério da Educação. Destes cadastrados em apenas 21 existia o Conselho, mas apenas nos quatro citados anteriormente o órgão encontrava-se funcionando efetivamente.

Considerando-se o país todo, somam-se 5.561 municípios e a reportagem indica que em 44% deles o Conselho não funciona ou não existe.

Pode-se concluir então que a sociedade civil organizada teria condições de manter o Conselho em funcionamento, porém isso nem sempre é do interesse do poder político pois este colegiado tem, além de outras competências, a fiscalizadora. O que ocorre com frequência, é que os Conselhos existem formalmente mas poucos atuam de fato. Isto tudo confirma o que disse Romão (1992, p. 108) sobre os Conselhos: “muitas vezes constituídos e instalados, não vingaram”. É um recurso a mais do qual os municípios pouco têm lançado mão.

Os municípios paranaenses, em sua grande maioria de pequeno porte, ainda não lançaram mão do Conselho Municipal de Educação porque a sociedade civil não percebeu a importância dos órgãos representativos. Há um alerta do Conselho Estadual de Educação para que os Conselhos não se tornem apenas “meras fortalezas” nas mãos daqueles que conseguem se organizar. Por outro lado, alguns dirigentes da amostra, equivocadamente afirmam que o município sendo de pequeno porte não necessita de um órgão representativo. Também há a constatação de Lima (2001) de que no Paraná o Conselho Estadual de Educação emite Deliberações praticamente sobre tudo, sobrando pouco para os municípios.

### 3.3.1 Regulamentação dos Conselhos Municipais de Educação no Paraná

De acordo com o estudo efetuado por Lima (2001) os Conselhos Municipais de Educação no Paraná foram regulamentados pela Deliberação nº 009/95 do Conselho Estadual de Educação.

O autor indica que esta Deliberação está fundamentada no artigo 211 da Constituição Federal e no artigo 71 da Lei 5692/71. Os dois textos legais abordam, respectivamente, o regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios e a criação e implantação dos colegiados de educação nas municipalidades. Ainda com os esclarecimentos do autor, a Deliberação é fruto da Indicação nº 002/95, de 9 de junho de 1995, que trata da “Delegação de Competências a Colegiados de Educação nos Municípios”, (Indicação nº 002/95) pois até o momento não havia uma legislação específica sobre os colegiados.

Qual o papel dos Conselhos? Como deve ser sua constituição? Para estas e muitas outras questões a Indicação expõe as seguintes idéias:

[...] representação da sociedade na elaboração das políticas e das normas educacionais limitando a influência dos interesses localizados e particularistas. Daí porque tais conselhos só se constituem em avanço efetivo se, de fato, forem representativos da sociedade civil e política, e não meras fortalezas de movimentos organizados, de um lado, ou do poder executivo, de outro (INDICAÇÃO nº 002/95, CEE/PR).

Trata-se então de uma entidade de participação do cidadão e não de uma via burocrática para regular a ação das pessoas. É um instrumento que propicia ao Estado uma aproximação com a sociedade civil pois os membros do Conselho devem ser na sua maior parte oriundos da sociedade civil, sem funções ou cargos políticos.

Com relação aos objetivos do Conselho a legislação deixa bem claro que seu objetivo básico, conforme a Indicação nº 002/95, é : “...ampliação do espaço político da cidadania na discussão e no controle da educação, garantindo à comunidade o direito de participar, ativa e organizadamente das definições políticas do setor”. O documento não exige mas indica que a participação precisa ser organizada pois trata-se de um órgão com poderes e sua ação recai única e exclusivamente sobre a educação, um dos aspectos da sociedade brasileira que requer muita atenção, pela sua abrangência e pela sua função social.

O Conselho Estadual de Educação delega funções ao Conselho Municipal de Educação e este tem autonomia para agir e executar normas, sem ser interpelado por aquele, desde que as decisões sejam tomadas com o “implemento de certas condições mínimas”.

Portanto, o Conselho Municipal tem autonomia para tomar decisões, mas o Conselho Estadual mantém “a faculdade de revogar a delegação por ato unilateral”. Esta questão do poder do Conselho Estadual é fruto da análise de Lima (2001, p. 38) que manifestou-se da seguinte maneira:

Tem-se um paradoxo, qual seja, delega-se a autonomia ao CME, porém o Conselho só pode delegar sobre “perfumarias”, nada além do que a delegação de atribuições determinadas pelo CEE, parecendo que o Município não tem diversidades e especificidades próprias.

O autor manifesta aí sua indignação pois o Conselho Estadual ainda mantém o controle. O Conselho Estadual mantém-se na retaguarda isto é, mantém-se à distância, mas com a possibilidade de a qualquer hora “retomar o exercício do seu poder” (INDICAÇÃO nº 002/95, CEE/PR).

Nos municípios paranaenses de acordo com a documentação indicada acima para que o Conselho Municipal de Educação receba a delegação, é necessário comprovar no ato de sua criação, condições para a legalização municipal, regimento aprovado e membros nomeados. A nomeação dos membros é de competência do Prefeito de cada município, pois é ele o chefe do poder executivo, já a forma de eleição deve estar indicada na lei que criou o Conselho.

Da composição e do mandato do conselho estão expostas algumas determinações exigindo que os membros sejam cidadãos de espírito público. Também determina que um terço dos membros seja composto exclusivamente por professores. O mandato determinado pela Indicação nº 002/95 - CEE/PR é de três anos, porém a Lei Orgânica de cada município faz opção pelo prazo acima ou por outro. Qualquer membro pode ser reconduzido ao cargo, sendo necessária a renovação de dois terços após findado o prazo do mandato.

O Conselho Municipal de Educação, sendo um órgão representativo da sociedade, constitui-se num recurso do qual a sociedade civil com sua comunidade política ainda não descobriu o valor. Torna-se necessária a ação de lideranças para suscitar na comunidade o conhecimento e o valor dos órgãos representativos.

### 3.4 ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO

As respostas às 28 questões apresentadas aos Dirigentes Municipais da Educação foram agrupadas conforme os assuntos tratados. O conjunto de respostas foi agrupado em 6 blocos. O primeiro bloco trata dos dados pessoais, da denominação do cargo e da experiência

do Dirigente, nos aspectos profissional, magistério e outros. O segundo bloco compreende o tema da gestão democrática do ensino e o tema Conselho Municipal de Educação. No terceiro bloco são tratados a atuação, os problemas e as dificuldades do Dirigente. Na seqüência, o quarto bloco trata a questão das entidades de classe e convênios. Já o quinto bloco tem como tema a municipalização do ensino e o FUNDEF. Por fim o sexto bloco constitui-se num espaço para outras considerações.

A questão nº 24 solicitou aos Dirigentes que indicassem os números referentes à educação no seu município, porém optamos por expor os dados do IBGE de 2004, uma vez que nem todos responderam ao solicitado.

#### 3.4.1 Primeiro Bloco: Dados Pessoais e Denominação do Cargo

A primeira informação solicitada foi o gênero do Dirigente. Das 12 respostas obtidas chegou-se ao dado que apresentou equilíbrio pois eram exatamente seis homens e seis mulheres. Diferentemente do quadro humano do ensino fundamental que é composto pela maioria esmagadora de mulheres.

O quadro apresentado mostra uma característica marcante da vida política brasileira na qual a participação feminina ainda é reduzida, especialmente nos postos de comando. Nos cargos superiores da educação esta realidade também está presente, pois tanto o Ministério da Educação quanto a Secretaria da Educação do Paraná eram comandados por homens em 2004.

Os dados referentes à idade dos Dirigentes Municipais de Educação estão apresentados no Quadro 1.

**Quadro 1 – Idade dos Dirigentes Municipais de Educação**

| QUANTIDADE | IDADE                    | %     |
|------------|--------------------------|-------|
| 2          | De 30 a menos de 35 anos | 16,7% |
| 1          | De 35 a menos de 40 anos | 8,3%  |
| 2          | De 40 a menos de 45 anos | 16,7% |
| 3          | De 45 a menos de 50 anos | 25,0% |
| 4          | Mais de 50 anos          | 33,3% |

A faixa com maior número de Dirigentes é a de “mais de 50 anos”, com 4 sujeitos. É de se registrar que a redação desta faixa contém uma impropriedade, o correto seria “50 anos ou mais”, considerando o que foi indicado nas faixas anteriores. Como não tivemos nenhuma

resposta em branco neste item, é de se supor que esta impropriedade não tenha invalidado a questão, em outras palavras, os Dirigentes não deixaram de responder ao item.

A maior parte dos que responderam, compreendendo 7 Dirigentes, têm no mínimo 45 anos. De outra parte, os mais jovens, na faixa “De 30 a menos de 35 anos”, correspondem a dois sujeitos.

É interessante observar que o instrumento previa ainda duas faixas anteriores –“Menos de 25 anos” e “De 25 a menos de 30 anos”- as quais não se aplicaram a nenhum dos respondentes.

O fator idade na população estudada, é considerado. É de se pressupor que à idade mais avançada corresponda maior formação e experiência. Esta é uma questão que poderá ser objeto de outra pesquisa; não nos detivemos neste particular porque o mesmo foge aos objetivos estabelecidos.

O levantamento do tempo de exercício como Dirigente Municipal de Educação está expresso no Quadro 2.

**Quadro 2 – Tempo dos Dirigentes Municipais de Educação na função**

| QUANTIDADE       | ANOS                 |
|------------------|----------------------|
| 5                | 3                    |
| 2                | 4                    |
| 1                | 7                    |
| 1                | 8                    |
| 1                | 10                   |
| 2                | 18                   |
| <b>TOTAL: 12</b> | <b>MÉDIA: 7 ANOS</b> |

Do levantamento foi possível perceber que 5 Dirigentes estão ocupando o cargo pela primeira vez, isto é entraram no mandato 2001-2004. Em 2 casos a indicação do tempo é de 4 anos. Tudo indica que estavam na mesma situação que os anteriores, tendo em vista que a pesquisa foi realizada a partir de junho de 2004. Em outros 2 casos a resposta dada é de 7 e 8 anos: estes atuaram em outro mandato político, porém não foi possível identificar o período anterior e nem se esse tempo é ininterrupto. Nos 3 casos restantes foi apontado o tempo de 10 anos em um caso e de 18 anos em outros dois casos. Esses Dirigentes atuaram em vários mandatos e com mais de um prefeito. Como nos casos anteriores não foi possível saber se esses períodos foram alternados ou ininterruptos.

Em relação à formação acadêmica, o levantamento revelou que todos os Dirigentes que responderam o questionário possuem curso de graduação. Um deles respondeu que possui graduação em três cursos. As formações variam muito, porém são, em sua grande maioria, voltadas para a formação docente.

Pedagogia, História, Filosofia, Letras, Matemática e Secretariado são as graduações indicadas nas respostas. Já com relação à especialização, as respostas apontaram Psicopedagogia, Supervisão Escolar, Orientação Educacional, Magistério Superior e Fundamentos da Matemática. Apenas um Dirigente indicou possuir Mestrado em Educação Matemática. Não houve nenhuma indicação para Doutorado ou outra formação.

A formação acadêmica do Dirigente Municipal de Educação é importante porque é de supor que a mesma, aliada a outras influências e à própria educação informal, dê o suporte a sua atuação na área educacional.

Sobre o perfil dos profissionais que dirigem a educação nos municípios houve a seguinte manifestação de Ferretti (2004, p. 117):

Não há ainda como deixar de observar os diferentes perfis dos profissionais que integram o quadro de dirigentes municipais, em relação às suas especificidades ideológicas, político-partidárias, formação acadêmica e experiências profissionais...o conhecimento e a formação do dirigente municipal são fundamentais. Hoje, as palavras de ordem dentro das administrações públicas... são: mudança e gestão do conhecimento.

Tudo isso exige uma responsabilidade frente às obrigações assumidas, exige também uma abertura para buscar a informação, o subsídio, enfim os meios que dêem sustentação às propostas assumidas perante a população do município. Estas propostas não devem estar alheias à vida dos cidadãos da localidade. A autora ainda afirma que é necessária uma postura educacional. Para se ter tal postura é necessário ter conhecimento e formação que são itens básicos para a gestão da educação no município.

Especificamente sobre a questão da formação do Dirigente, a autora acima tem o seguinte comentário:

Até pouco tempo, as indicações dos cargos de primeiro e segundo escalões eram realizadas, na grande maioria das vezes, priorizando-se injunções políticas. Mais recentemente, os cargos têm sido preenchidos por profissionais especializados da área de educação, a maioria pedagogos (FERRETTI, 2004, p. 117-118).

A amostra dessa pesquisa indica, conforme já citado, que todos os titulares dos municípios possuem formação superior, mas formação em alguns casos muito diversas. Julgando também a questão formação pós-graduada, pode-se concluir que a mesma caminha timidamente. A formação continuada em seus diferentes níveis precisará então ser incentivada para que o Dirigente se sinta na obrigação de aperfeiçoar-se e conseqüentemente contribuir para adoção de uma política pública que atenda aos interesses locais.

Mas a formação acadêmica de pedagogo não é suficiente para desempenhar bem as funções numa Secretaria de Educação. Geralmente, a ausência de cultura política em sua formação acarreta-lhe dificuldades para acompanhar com rapidez os avanços, ao participar desse cenário (Idem.118).

A autora aponta então a falta de conhecimento como fator de limitação para o Dirigente; cita, ainda, os fatores que podem ser encarados como desafios dentro da questão da formação do Dirigente. O caminho apontado é o seguinte:

É necessário buscar outros conhecimentos relacionados à educação corporativa, à gestão e ao caráter das políticas públicas. É essencial para o secretário municipal compreender criticamente a realidade em que vive e nela inserir-se de forma mais consciente e participativa. Não basta ater-se às necessidades imediatas, mas deve continuamente, elaborar e desenvolver estratégias que orientem suas condutas e hipóteses interpretativas relacionadas aos mais diferentes aspectos de sua realidade (FERRETTI, 2004, p.18).

Em relação à função ou atuação anterior à de Dirigente do Departamento de Educação, observou-se que todas as respostas indicaram a docência no ensino fundamental e médio e em poucos casos há também outra atuação paralela com a de professor. Houve uma indicação para a Secretaria da Saúde, uma para Assistente Administrativo e uma para Contador.

Em relação à denominação do cargo é importante salientar que há uma variação conforme a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal. De acordo com o porte do município, normalmente os maiores se organizam em Secretarias e os menores em Diretorias ou Departamentos ou outras denominações convencionais.

Foram registradas 8 indicações para Diretores do Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes; duas indicações para Chefe de Departamento e ainda outras duas indicações para Secretários Municipais de Educação.

Vários Dirigentes disseram que devem sua indicação pela formação que possuem na área da educação. Também são pessoas atuantes na vida política local, por isso merecem a confiança do prefeito. Outros afirmaram ser possuidores de uma experiência em educação,



aliada a um forte desejo de mudança, por isso foram chamados para atuar na Secretaria da Educação. Há ainda resposta que aponta a seriedade pessoal como causa da indicação. Também aparece a lealdade política para justificar outra escolha.

No item experiência no Magistério a resposta positiva foi unânime. O tempo na docência varia entre dois e vinte e cinco anos. As disciplinas que indicaram ter lecionado foram: História, Filosofia da Educação, Psicologia da Educação, Língua Portuguesa, Literatura, Matemática, Desenho Geométrico, Geografia e Língua Inglesa. A atuação foi no ensino fundamental e médio para a maior parte dos Dirigentes. Apenas dois indicaram ter experiência no ensino superior.

Para encerrar pediu-se ao Dirigente que indicasse outra função que exerceu no magistério. Direção de escola foi a única função exercida além da docência.

O Dirigente Municipal da Educação também pode assumir funções fora da área específica do seu cargo. A questão investigou o que cada Dirigente faz além do seu cargo.

Primeiramente aqueles que se ocupam apenas do cargo são 4 e dos que ocupam outra função, foram encontrados 5 que atuam como professores na rede de educação básica. Das outras ocupações indicadas encontramos: Agropecuaristas, Coordenadora de Cursos à Distância e Vice-direção da Fundação de Ensino Superior do Município.

Percebe-se uma identidade com o cargo pois das outras funções, todas, exceto uma, estão relacionadas com questões da educação. Depreende-se desse quadro que a educação, pelo menos em tese, está nas mãos de educadores.

### 3.4.2 Segundo Bloco: Gestão Democrática do Ensino e Conselho Municipal de Educação

A questão da gestão democrática foi abordada pelos que responderam ao questionário, sendo que a participação foi mencionada em todas as respostas. É necessário no entanto diferenciar as respostas pois participação tem sentido diverso para cada um. Para algumas respostas a participação envolve toda a comunidade escolar, para outros a participação deve acontecer por parte de professores e outros profissionais da educação e um terceiro grupo de respostas indica a necessidade de envolvimento de toda a sociedade para que a gestão seja democrática.

Como participar? Para alguns Dirigentes a participação acontece quando a população sugere e faz cobrança. Num outro sentido a participação ocorre quando a população faz críticas às obras realizadas. Também há a indicação de que “a participação ocorre quando a

população em geral ajuda planejar, acompanha a execução e avalia os resultados daquilo que foi feito”.

Na gestão pública faz-se necessário um entendimento daquilo que é realmente do interesse público e daquilo que é do interesse de um setor ou de um pequeno grupo de pessoas. Não se deve perder de vista a questão do interesse pelo assunto e o discernimento pela causa pública.

A gestão democrática está muito ligada à questão da municipalização e esta requer a participação de conselhos. O benefício da participação dos conselhos, segundo Carbonari (2004) é a relação entre o governo e a sociedade civil. Uma outra vantagem de acordo com o autor acima é que ocorre o amadurecimento das relações, as quais impõem a transparência no momento de se usar a verba pública, além de provocar a aproximação dos cidadãos com a escola.

Dentro da mesma temática da gestão democrática, foi solicitado aos Dirigentes a exposição de suas diretrizes enquanto gestores.

Dentre as respostas foi possível detectar uma verdadeira empolgação por parte de alguns. Há uma motivação forte para expor idéias e intenções. Nas respostas constam idéias voltadas para a justiça, solidariedade, fraternidade, mecanismos de participação, otimização de recursos, formação do homem para o bem, valorização humana e salarial, entrosamento, criar clima de alegria e contentamento, formar cidadão participativo, dotar a salas de aula com todos os recursos, ampliação do atendimento, envolver a comunidade externa, tornar a escola o centro de atenção da sociedade.

Pelo que foi exposto pelos próprios Dirigentes, infere-se uma euforia e até exagero na exposição das idéias. Também por outro lado pode-se deduzir que os Dirigentes Municipais têm boas intenções. São os desejos e intenções que nos impulsionam a seguir em frente, buscando o aperfeiçoamento. Ao indicar portanto suas diretrizes, é de supor que cada Dirigente estava motivado com o desejo de acerto.

Os erros e dificuldades são reais na vida e na ação do Dirigente, por isso mesmo tendo boas intenções ainda ocorrem muitos erros. Guimarães (2004, p. 206) enumera uma série de erros que foram apontados pelos órgãos de fiscalização da educação.

- aplicação inferior a 60% (em média, 30% a 40%) dos recursos para pagamento de profissionais de ensino;
- não-criação, não-implantação de Plano de Carreira e remuneração do magistério;
- atraso no pagamento de salários ao profissionais do magistério;

- aplicação dos recursos do Fundef em ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino;
- realização de despesas sem licitação, sobretudo em cursos de capacitação para professores;
- desvio dos recursos da conta do Fundef para outras contas;
- aquisição e manutenção de transporte escolar inadequado e superfaturamento na contratação de transporte de estudantes;
- elevação do número de alunos no Censo Escolar;
- discrepâncias nos valores considerados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelas prefeituras;
- não-criação e funcionamento inadequado do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

Esses erros não são específicos de um ou de outro município, bem como podem ou não estar presentes em qualquer município. Servem como alerta aos Dirigentes e ao mesmo tempo constituem em desafio para superá-los.

Ainda dentro da questão da gestão democrática da educação solicitou-se aos Dirigentes a seguinte informação: “No seu município foi organizado o Conselho Municipal de Educação?” As alternativas de resposta eram sim ou não.

Os Municípios que criaram o Conselho Municipal de Educação deram uma resposta ao artigo 211 da Constituição Federal que reconhece os sistemas municipais de ensino e determina quais são as incumbências dos mesmos em relação à educação escolar. Estas incumbências foram normatizadas pela Lei nº 9424/96. Esta lei regulamentou a destinação dos recursos constitucionalmente vinculados. Portanto, o artigo 211 da Constituição e a Lei nº 9424/96 são as principais bases legais para a ação do Dirigente Municipal da Educação. A partir delas é possível dotar o sistema municipal de educação com autonomia e incumbência própria na sua área de abrangência.

De acordo com o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (2005) a existência de Conselho de Educação nos municípios é uma das condições fundamentais para a implantação da gestão democrática.

Nesta pesquisa, o tema em foco no momento é de muita importância pois é de se supor que uma gestão para ser democrática, necessita da presença ativa do Conselho Municipal de Educação. Também é necessário levar em conta que o citado colegiado de educação confere autonomia ao sistema de educação do município.

Conforme já informamos neste trabalho, no Paraná, apenas 4 municípios possuíam Conselho ativo em junho de 2005 e um deles está na amostra. Proporcionalmente à amostra a incidência do Conselho é de 6,5%, em relação à Região Sudoeste que possui 32 municípios.

Este percentual é baixo se considerarmos a imprescindibilidade da existência do Conselho Municipal de Educação para a gestão democrática.

O questionário solicitou dos Dirigentes a justificativa pela não organização do Conselho. Apenas 4 entrevistados responderam a questão e as respostas coincidiram no mesmo ponto: município de pequeno porte e que não comporta uma entidade desse tipo. Infere-se, então, que a gestão democrática seja possível apenas em municípios maiores, premissa falsa e indefensável.

Por outro lado, no município em que o Conselho está funcionando a resposta foi: “Funciona com regularidade, tendo alguma dificuldade com relação à profissionalização dos conselheiros, fato este devido ao pouco tempo de existência”. Por profissionalização é de supor que o (a) Dirigente se refira ao domínio das atribuições e competências dos conselheiros. Esta é uma constatação que exige do órgão municipal da educação ações no sentido de capacitar os membros do colegiado.

A situação dos Conselhos Municipais de Educação no Estado do Paraná foi analisada no item 3.3.1 do presente capítulo. Ademais o SICME (Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação), igualmente citado naquela seção, tem como objetivo a construção de uma base de dados sobre os colegiados bem como para o funcionamento dos mesmos.

### 3.4.3 Terceiro Bloco: Atuação, Problemas e Dificuldades

No terceiro bloco de questões nossa intenção esteve voltada para a atuação do Dirigente. Para tanto as perguntas enfatizaram os aspectos voltados para a atuação, problemas e dificuldades de cada Dirigente. Quatro questões visam explorar esses aspectos.

As questões anteriores a este bloco não pediram a opinião do Dirigente, pois eram fechadas e exigiram apenas a indicação das respostas. Nas questões a seguir, de 7 a 10 é necessária a exposição da opinião de cada entrevistado. São questões abertas e que pedem a justificativa para a resposta dada na primeira parte.

Nesse bloco, a primeira questão indaga a cerca dos empreendimentos mais significativos na Gestão do Dirigente.

Para esta questão as respostas são bem variadas, mesmo com a proximidade geográfica dos municípios, a realidade de cada um tem influências muito diversas em alguns casos muito particulares.

Dentre os empreendimentos mais significativos, um que está presente na maior parte dos municípios diz respeito à formação permanente do quadro de profissionais da Secretaria de Educação. É do nosso conhecimento que em grande parte dos municípios da amostra muitos professores iniciaram o curso superior apenas após a aprovação da Lei nº 9394/96. Também foi possível perceber que dar a formação superior aos professores foi uma das preocupações de grande parte dos dirigentes.

Ainda na questão da formação superior é oportuno salientar que a partir do ano 2000 foram instaladas na região Sudoeste do Paraná várias Instituições de Ensino Superior. Até então existiam na região apenas o Centro Universitário Católico de Palmas, a unidade do CEFET em Pato Branco e a UNIPAR em Francisco Beltrão.

Foram instaladas no início dos anos 2000 várias unidades de ensino superior na região: duas em Chopinzinho, uma em Mangueirinha, uma em Coronel Vivida, duas em Dois Vizinhos, duas em Pato Branco, uma em Clevelândia, duas em Francisco Beltrão e uma em Realeza. Em municípios vizinhos da Região e no Estado de Santa Catarina, especialmente na região oeste, também se instalaram diversas instituições de Ensino Superior.

A proliferação de instituições superiores, sem entrar no mérito da questão da qualidade dos cursos, tornou mais fácil o acesso dos professores a essa modalidade de ensino. Aliando-se com a exigência legal de formação superior para os quadros da educação, as instituições superiores vieram ao encontro dos anseios dos Dirigentes Municipais da Educação que era e continua sendo ter um quadro de professores com formação dentro dos padrões exigidos pela lei maior.

Uma outra questão apontada por grande parte dos entrevistados está voltada para o aspecto físico das escolas da rede municipal. Melhorias na rede física do município é um dos empreendimentos apontados como significativo.

A rede física pode causar boa ou má impressão de acordo com o estado em que se encontra. Para muitos Dirigentes a melhoria no aspecto físico do prédio e mobiliário escolares pode render votos de louvor e admiração pois grande parte da população estabelece a relação direta entre qualidade na educação e qualidade do prédio e mobiliário. Em outras palavras: um bom ensino merece boas instalações físicas.

Melhorias no aspecto físico das escolas, que é algo concreto e que pode ser visto a qualquer momento pela população, torna-se uma questão de honra para o Dirigente Municipal da Educação pois é um investimento de visibilidade. Considera-se neste sentido a pouca formação, em geral, da população que se contenta com uma escola bonita, mas despreocupa-se com a questão da qualidade da educação oferecida na mesma escola. Uma

população que não reclama ou cobra seus direitos, especificamente em educação, deixa o caminho aberto para o Dirigente agir, muitas vezes de maneira inadequada, pois pode conduzir os trabalhos em benefício de poucos.

Outras atividades apontadas pelos Dirigentes como significativas na sua gestão estão ligadas à questão da formação geral dos professores, por isso vários apontaram dentre seus empreendimentos significativos a organização de seminários e palestras para professores, com temas da atualidade. Também foi indicada a organização de cursos de aperfeiçoamento.

A responsabilidade do dirigente precisa ser entendida pressupondo uma visão crítica e política da sua área. Ele precisará então “trabalhar com os profissionais da rede a consciência e a reflexão necessárias à mudança” (FERRETTI, 2004, p.115), além das influências que poderá exercer em relação aos demais segmentos da área educacional e do município.

A organização de cursos de aperfeiçoamento acontecendo dentro do contexto das pessoas envolvidas constitui-se num fator de enriquecimento da educação.

O desenvolvimento profissional quanto o curricular só poderão dar-se no contexto de um processo que articule intimamente teoria e prática educativas, num diálogo estreito com os sujeitos e as circunstâncias concretas de cada processo educacional e tendo em vista o aprimoramento da sociedade no seu conjunto (LÜDKE et al, 2001, p.25).

Vê-se então na questão do desenvolvimento profissional uma das possibilidades de ação e investimento por parte do Dirigente Municipal de Educação. A autora ainda afirma que a produção acadêmica está muito distante das práticas escolares e dos desafios por ela enfrentados. As práticas escolares requerem a produção do saber e este ficará mais significativo se for produzido no mesmo local em que será consumido, isto é, nos municípios, os próprios professores deverão desenvolver técnicas e recursos que aprimorem o trabalho de difusão do conhecimento e do saber. O sistema por sua vez deverá propiciar o tempo, o espaço e as condições para que os professores pensem conjuntamente as alternativas para aperfeiçoar as condições de trabalho e desenvolvimento da educação.

Na seqüência das questões os Dirigentes foram solicitados para indicar os problemas e ou dificuldades que têm enfrentado no desempenho de sua função.

Falta de recursos para investimento foi o problema que apareceu com maior freqüência. A queixa é que a verba destinada ao setor da educação tem sido insuficiente para melhorar a estrutura do ensino. “A questão dos recursos públicos... não raras vezes são insuficientes para a cobertura da demanda da rede mantida pela administração municipal ...” (SCHORR, 2004, p. 143). Para confirmar essa idéia da insuficiência dos recursos nos

municípios, Guimarães (2004, p. 206) aponta alguns problemas de operacionalização e irregularidades a respeito do investimento de recursos:

Insuficiência de recursos: os municípios, principalmente os de baixa capacidade financeira, assumiram o ensino fundamental para recompor as finanças municipais e aumentar a possibilidade de combinar formas de aplicação dos recursos do ensino fundamental com as outras despesas em educação que já realizavam.

Os demais problemas apontados são de origens diversas. Dois Dirigentes apontaram para a questão da qualificação do professor. Um deles indicou que existem “vícios” que impedem o dinamismo na escola e em sala de aula.

Uma outra resposta aponta para a falta de comprometimento por parte das famílias. Também apontou a falta de compromisso dos professores e pouco interesse dos mesmos em aperfeiçoar-se para a função.

Há também uma resposta que indicou o problema voltado para o concurso público, pois em seu município o mesmo não ocorre há tempos e já quase no final do mandato também não conseguiu realizá-lo.

Uma outra questão está voltada para a comunicação pois as escolas estão em grande parte na zona rural e em lugares de difícil acesso e longas distâncias. Esta realidade tem dificultado a comunicação freqüente do Dirigente com os professores e com a comunidade escolar.

Inquiridos se “foi realizado algum evento entre educadores e comunidade para debater a Educação”, 40% dos Dirigentes responderam afirmativamente, realizando Conferência Municipal de Educação e Fórum de Educação Municipal. Os outros 60% responderam que não realizaram eventos.

A realização de eventos abertos à comunidade, com a possibilidade de discussão, debate e sugestão de ação, constitui-se numa opção para o Dirigente Municipal, tendo em vista a proximidade que tem com a população e com a clientela escolar. Há que se levar em consideração a idéia de que as decisões não devem ser tomadas de forma abstrata, apenas pela força e poder do cargo (FERRETTI, 2004). É necessário, segundo o comentário da autora, unir o aspecto técnico e o que é socialmente benéfico à população.

Realizar uma conferência entre educadores e comunidade é ao mesmo tempo dar oportunidades para a integração do educador com a comunidade e vice-versa. Por exemplo, Monlevade (2004, p. 41) enumera as etapas de elaboração do Plano Municipal de Educação e indica na quinta etapa: “discussão das metas, estratégias, ações e recursos”. O próprio autor

expôs a idéia de que esta etapa pode e deve ser feita através de uma Conferência Municipal da Educação. É o órgão municipal de educação que tem a tarefa de coordenar os trabalhos, mas a oportunidade para opinar e debater deverá ser aberta a todos, o tempo todo.

Vemos nesse sentido o reforço da idéia na exposição feita por Ferretti (2004, p. 127) sobre a importância da participação da comunidade nas decisões da educação. A autora reforça o papel do Dirigente Municipal da Educação, indicando que o mesmo deve tomar decisões e adotar atitudes favoráveis à participação.

É no imprevisível, na análise das forças de resistência e de apoio às ações realizadas, que o Dirigente Municipal consagra seu papel numa administração educacional relevante, que leva em conta a participação da comunidade ..., independentemente das diferenças entre os partidos e da coexistência dos sistemas educacionais.

A última questão do terceiro bloco indagou o Dirigente sobre aquilo que ficou por fazer e qual o motivo. Houve um conjunto variado de respostas, além daquelas que voltaram em branco.

Houve coincidência na indicação da questão financeira como entrave para a realização de alguns planos. Muitos dos planos indicados eram voltados para a ampliação da rede física e melhoramento do nível acadêmico dos professores. Muitas ações que ficaram por fazer são muito específicas de cada município.

Um Dirigente respondeu: “Não consegui construir uma escola no centro da cidade que é o meu sonho e tenho esperança de conseguir construir e montar um centro de cultura no município”. O motivo não foi especificado, mas depreende-se que esteja relacionado à falta de recursos para investimento.

Relacionada com a questão da falta de recursos outro Dirigente apontou a questão da nuclearização das escolas rurais que já é um desejo de anos e que novamente ficou para o futuro. Para nuclearização há necessidade de investimento em novas instalações e transporte escolar. Esta questão, no entanto, se têm vantagens apresenta também problemas, Ruaro (1996) ao analisar a situação do município de Pato Branco, levantou vários deles, alguns dos quais já citamos anteriormente.

Em outro município o desejo era ter construído uma biblioteca, não o conseguindo por falta de recursos.

As questões acima estão relacionadas ao aspecto material. Passaremos adiante a analisar as questões relacionadas ao aspecto humano. Identificamos três itens que se voltam para esta área. O primeiro diz respeito à formação do professor. Muitos professores



recusaram-se participar de eventos para a formação continuada e a queixa do Dirigente foi não ter melhorado o nível profissional de todos os professores. O segundo item está relacionado aos alunos que não foram atendidos em sua totalidade, ficando portanto alguns fora da escola. Por último um Dirigente indicou que não conseguiu adotar a eleição direta para direção das escolas municipais, o motivo se assenta em questões institucionais.

Outra ordem de questões diz respeito à percepção do Dirigente sobre sua indicação para ocupar o cargo, sua experiência no magistério bem como a possibilidade de exercício concomitante de outro cargo.

#### 3.4.4 Quarto Bloco: Entidades de Classe e Convênios

A primeira questão do bloco indagou aos Dirigentes sobre o conhecimento da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação). A alternativa era para apenas indicar sim ou não, todos responderam que conhecem a entidade.

Sobre a entidade há um grande número de informação na internet. A própria entidade mantém uma página eletrônica com atualização constante à disposição dos dirigentes e interessados. Dentre muitos serviços prestados destaca-se a “Assessoria Gratuita aos Dirigentes Municipais da Educação”. A assessoria existe desde agosto de 2001. A própria entidade expõe em sua página eletrônica que a sua função de articuladora é de primordial importância para a educação.

Através da página eletrônica é dada a definição da entidade: “A UNDIME é uma entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação. Fundada em outubro de 1986, é uma associação civil sem fins lucrativos e autônoma<sup>7</sup>”.

Portanto, é de grande importância a participação do Dirigente numa entidade como a UNDIME que pode auxiliá-lo em sua atuação. O intercâmbio de idéias e de experiências tem muito valor, considerando a possibilidade de evitar descaminhos bem como apropriar-se de soluções bem sucedidas.

A resposta dos Dirigentes para a segunda parte da questão, sobre a participação ou não nas reuniões da entidade, foi 83,4% positiva. Apenas dois Dirigentes afirmaram não participar das reuniões.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.undimepr.org.br> Acesso em 23 de abril de 2006.

Uma entidade como a UNDIM.E pode ser chamada de aglutinadora pois reúne em torno de si as pessoas que têm interesses convergentes e que estão trabalhando em situações semelhantes.

Sobre a terceira parte da questão que indagou aos Dirigentes se a UNDIME dá alguma ajuda para o desempenho da função de Dirigente da Educação, obtivemos as seguintes respostas: três em branco, equivalendo a 25%. As outras respostas abordaram vários aspectos. Um dos dirigentes disse que a entidade dá suporte para consultas. Outro afirmou que fornece subsídios inerentes à função. Para dois outros o importante são os encontros e projetos que a entidade promove. Também foi indicada a importância da entidade por apontar caminhos para as políticas públicas de educação. Enfim foi indicada também como ajuda da entidade a assessoria que presta aos Dirigentes em geral.

Uma outra resposta que chamou nossa atenção foi de um Dirigente que afirmou conhecer bem a entidade, mas que atualmente está desligado porque a UNDIME tornou-se uma “entidade de chapa branca”. Com isso ele quis dizer que a Secretaria Estadual da Educação, deputados estaduais e outras pessoas do alto escalão estão interferindo na eleição da entidade em nível estadual. Para ele a entidade tornou-se “um braço da Secretaria da Educação” e vem fazendo a política do governo desde 2003, com a posse de Roberto Requião no governo do Paraná. Foge aos objetivos desta pesquisa verificar a veracidade da informação.

A questão seguinte está muito ligada à anterior, pois vem complementá-la. Os Dirigentes foram questionados sobre a existência ou não de alguma entidade regional que os reúna. Perguntou-se então que entidade é esta e se o dirigente participa das reuniões e qual a opinião sobre a mesma.

Foi indicada a UNDIME com seu setor regional do Sudoeste e Oeste paranaense. Existe a entidade porém metade da amostra consultada afirmou não participar das reuniões.

Dos outros seis que afirmaram participar das reuniões terminaram, fazendo críticas quando emitiram opiniões afirmando que a entidade está muito atrelada à Secretaria de Estado da Educação e que defende muita teoria e pouca prática.

Sobre a questão de iniciativas regionais na área educacional, Barreto e Vigevani (2004, p. 35) fazem a seguinte observação:

Outro importante aspecto da atuação externa dos governos municipais reside na constituição de iniciativas regionais de interesse municipal, orientadas para mobilizar e potencializar a ação de agentes locais em torno de questões urbanas e concretas.

No texto em tela os autores valorizam as iniciativas regionais sem no entanto desconhecer a situação geral, tanto nacional quanto mundial.

Os autores acima fazem suas considerações e citam como exemplo aqueles municípios que pelo seu grande porte transitam melhor no cenário global. Mas é necessária uma política voltada para os problemas e necessidades dos pequenos municípios que na maior parte do tempo permanecem aparentemente alheios à da política global e nacional. Nesse aspecto, a regionalização de algumas questões educacionais poderá projetar o município num cenário mais amplo possibilitando assim um intercâmbio maior de algumas idéias e de soluções para problemas semelhantes. Um ambiente ampliado sugere ao município o aproveitamento de suas vantagens, segundo a idéia dos autores citados.

Também é possível perceber através da opinião de Ferretti (2004, p. 114) que:

A expansão da municipalização do ensino permitiu não só que as condições de trabalho e de acesso aos bens materiais e culturais tivessem sua inserção mais ativa no contexto da escola e sociedade como um todo, mas também possibilitou um contato mais próximo com o poder local, o que no caso vem facilitando as formas de controle e pressão sobre os poderes constituídos, principalmente o Legislativo, auxiliando na conquista da cidadania de forma mais integral.

Na seqüência desse bloco de questões, a indagação voltou-se para os convênios do município com o Ministério da Educação. De todos eles a resposta foi unânime ao indicar o FUNDEF.

É necessário esclarecer que o FUNDEF não é um convênio e nem é de âmbito federal. Foi criado pela Emenda Constitucional 14/96, de iniciativa do governo federal. O Ministério da Educação repassa recursos para os Estados somente quando os mesmos não conseguem atingir o valor do custo-auto aluno. Esta situação não é o caso do Paraná.

Alguns dirigentes apontaram Programas como o do Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Programas de Biblioteca, que são do governo federal e comuns em todo país.

A mesma pergunta foi aplicada em relação à Secretaria Estadual da Educação, e todos responderam indicando o convênio com o governo do estado para o Transporte Escolar. Um dos Dirigentes indicou o convênio para construção de salas de aula pelo governo estadual em escolas da rede municipal. Outro indicou o convênio para construção de laboratórios na rede municipal, que serão utilizados pela rede estadual no período contrário ao do município. Também há convênios e parceria para uso de prédios em regime compartilhado.

A Lei nº 9394/96, em seu artigo 11, prevê três possibilidades de organização da educação dos municípios, os quais são livres para compor com o Estado um sistema único de educação básica, estabelecer parcerias para oferecer a educação ou constituir o seu próprio sistema de educação, conforme já citado no primeiro Capítulo.

Não foi possível saber se os municípios da amostra têm sistema próprio ou se atuam por convênio.

A questão seguinte investigou se o município recebe algum auxílio da Secretaria Estadual da Educação, independente de convênio. Em caso positivo foi solicitado ao Dirigente a indicação de qual recurso recebe.

Apenas o município de Chopinzinho indicou que recebe auxílio da Secretaria de Estado da Educação para a formação de educadores indígenas.

Para concluir o quarto bloco de questões propôs-se uma pergunta sobre a ação conjunta do órgão específico da educação com outros órgãos do município.

Tivemos uma resposta em branco e das demais foi possível constatar trabalhos conjuntos com os seguintes órgãos:

- 4 indicações para o Departamento de Saúde,
- 3 indicações para o Departamento de Assistência Social,
- 3 indicações para o Conselho Tutelar,
- 2 indicações para o Setor de Administração,
- 2 indicações para APMs,
- 2 indicações para Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente.

A ação conjunta entre o órgão municipal da educação e outros órgãos é uma possibilidade que precisa ser considerada pelo Dirigente da Educação por envolver atividades que têm interface com outros setores. O trabalho em parceria com outros órgãos é essencial para o oferecimento de uma educação com qualidade.

### 3.4.5 Quinto Bloco: Municipalização do Ensino e o FUNDEF

Nesse bloco de questões um dos objetivos é conhecer a opinião dos dirigentes sobre o processo de municipalização do ensino em geral. No conjunto percebe-se que as respostas são favoráveis ao processo e que o mesmo veio, na ótica dos Dirigentes, favorecer o município e a gestão do seu sistema. As opiniões são diversas e apontam para questões específicas da realidade vivenciada por cada um dos municípios.

Apresentaremos na seqüência algumas opiniões colhidas dos questionários. Primeiramente são duas opiniões de Dirigentes que são favoráveis ao processo de municipalização do ensino, os quais apresentaram suas opiniões sem nenhuma restrição ao mesmo:

“Com a municipalização ficou mais fácil para os municípios organizar o ensino pois houve uma maior centralização das escolas” (Opinião 1).

“A municipalização sob o meu ponto de vista foi positiva, em função de ações mais próximas junto aos estabelecimentos de ensino” (Opinião 2).

Apresentamos agora as opiniões de um grupo de Dirigentes que também é favorável à municipalização, porém apresentam restrições de ordem financeira e de recursos humanos:

“Muito positivo à medida que transferiu para uma esfera governamental que atua próxima às necessidades da população, no entanto ainda é necessária uma transferência maior de recurso ou participação maior do Estado para manutenção de todo o sistema” (Opinião 3).

“É uma questão muito polêmica pois não se tem estrutura física nem financeira e muito menos pessoal e não está claro de onde virá recursos ou (se) vamos trabalhar com o que temos” (Opinião 4).

“Na municipalização do ensino o município assume a responsabilidade e na maioria das vezes, sem os recursos necessários para executar” (Opinião 5).

Observamos que estes Dirigentes expuseram restrições em relação a alguns aspectos do processo de municipalização. Devido à experiência que têm no desempenho do cargo, conforme o bloco 1, é de se supor que estas observações têm sua origem nos problemas que enfrentam no dia-a-dia.

Ainda resta uma questão desse bloco que é específica em relação aos recursos do FUNDEF. Perguntou-se em relação ao Fundo se o município: recebe mais recursos que envia; envia mais recursos que recebe; ou recebe os mesmos recursos que envia. A questão foi apresentada de forma fechada com as três alternativas;

Das respostas obtidas chegou-se ao seguinte resultado:

- recebe mais recursos que envia: 4 municípios;
- envia mais recursos que recebe: 2 municípios;
- recebe os mesmos recursos que envia: 6 municípios.

Os quatro primeiros municípios dependem do FUNDEF para manterem as escolas da rede municipal. O segundo grupo, por sua vez, não utiliza toda a sub-vinculação prevista pelo FUNDO, repassando parte para o âmbito estadual. O terceiro grupo atua dentro da margem estabelecida pelo FUNDEF.

Guimarães (1988) denominou de “capacidade máxima de absorção” o patamar estabelecida pelo FUNDEF. Assim, apenas o primeiro grupo está na dependência do FUNDO, ou seja, quando da eventual extinção da política de fundos os municípios em tela teriam que arcar com recursos próprios os compromissos assumidos; ocorre que não possuem o montante destes recursos, caso contrário não receberiam mais do que contribuem

#### 3.4.6 Sexto Bloco: outras considerações

No questionário havia um espaço reservado para que os Dirigentes pudessem se manifestar livremente, no sentido de que não havia questão específica.

Apenas 3 Dirigentes se manifestaram, enfocando a questão da implementação de políticas públicas, o problema da cooperação entre os entes federados e, por último, o financiamento do ensino.

A primeira manifestação foi a seguinte:

“Ser Diretor do Departamento de Educação é bom, uma pena que a nossa política educacional, dos nossos governantes fique apenas em teoria e promessa de campanha e quem paga são aqueles que ficam na linha de frente. Tenho certeza de um bom trabalho, e que vai ser lembrado, graças ao grupo de frente: Diretores e auxiliares. Hoje, sem mudanças políticas educacionais não aceitaria mais ser Diretor”.

A consideração apresentada ao mesmo tempo em que julga positiva a experiência como Dirigente Municipal de Educação revela um desencanto com a política educacional. Do ponto de vista dos objetivos, reconhece o Dirigente que são medidas boas. Porém, o problema está nas condições para implantação destas políticas. Depreende-se que a percepção demonstrada é a de que há maior preocupação com a formulação e divulgação das mesmas que com sua efetivação plena.

Dentre outros autores, Ferretti (2004) problematiza as ações que se fazem necessárias para a implementação de uma gestão democrática.. Sobre a criação e implementação dos Conselhos Municipais de Educação, órgão fundamental para a referida gestão, Monlevade (2004) e Vasconcelos (2003), tecem considerações sobre as possibilidades e limites dos mesmos. Lima (2001) acrescenta em suas análises o funcionamento do Conselho de Avaliação e Controle Social do FUNDEF. Toffoli (2002), por sua vez, analisa como determinados aspectos do Fundo em um estudo de caso, ocorrem concretamente.

Uma segunda consideração foi a seguinte:

“A educação será melhorada na medida em que houver comprometimento público federal, estadual e municipal investindo e acreditando que poderemos avançar e ter melhor condição de vida com uma boa educação”.

O Dirigente demonstra reconhecer que as questões educacionais serão resolvidas com o trabalho de cooperação, previsto na legislação, entre as esferas de governo.

A literatura registra estudos referentes à questão da colaboração, ressaltando, dentre outros aspectos, a questão da assimetria entre os entes federados, constituindo o município o elo mais fraco nesta corrente. Dentre os que analisaram a questão podemos citar Both (1997), Guimarães (1998), Oliveira (1999) e Saviani (1999).

A seguir transcrevemos a terceira consideração registrada:

“Que o Fundef foi um grande avanço para a educação, principalmente com relação a distribuição dos recursos e a fiscalização e controle na utilização dos mesmos, obrigando as autoridades públicas realmente investirem em educação. Estou apreensiva com a mudança para o Fundeb, visto que a desculpa do Ensino Infantil não estar sendo contemplado com os recursos do Fundef, não valer também para o novo Fundo, pois o que está se vendo, é que só uma parcela desta modalidade de ensino vai ser atendida além do fato da diminuição do índice, que é de caráter obrigatório para se investir em educação”.

A preocupação com o financiamento do ensino permanece existindo mesmo nos últimos anos de vigência do Fundef. Por outro lado, o depoimento revela um desencanto com o Fundeb uma vez que sua regulamentação está em tramitação, quando do encerramento desta pesquisa, e não há boas perspectivas para o financiamento de educação infantil.

A questão do financiamento da educação pós Emenda Constitucional nº 14/96, no que se refere aos encargos do município com a educação infantil, foi analisada por vários autores, dentre os quais, Guimarães (1998, 2004) e Schorr (2004). Estas análises revelam as dificuldades que os municípios enfrentam tendo em vista a priorização do ensino fundamental; pela mesma razão, os Estados também encontram dificuldades na manutenção e desenvolvimento do ensino médio.

Nossa intenção neste capítulo foi a de traçar um panorama geral sobre o ensino municipal nos 15 municípios que constituem o Núcleo Regional de Educação de Pato Branco., na Região Sudoeste do Paraná. O levantamento dos dados censitários e a análise dos questionários, sob as luzes da literatura e da documentação, possibilitaram traçar o panorama. Estamos cientes que outros aspectos poderiam ser levantados e analisados, nos restringimos, porém, ao estabelecido nos objetivos

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao final de um trabalho é necessário lançar um olhar retrospectivo e avaliar o caminho e a caminhada.

Desde a primeira proposta nosso empenho esteve voltado para atingir os objetivos propostos que neste caso visavam uma análise da atuação do Dirigente Municipal da Educação nos municípios do Núcleo Regional de Educação de Pato Branco. Esta pretensão apresentou três aspectos para análise: atuação, limites e possibilidades. Esta análise deveria ser feita sobre as informações fornecidas pelos próprios Dirigentes, que foram solicitados para responder a um questionário.

Os Dirigentes da Educação nos municípios são funcionários públicos encarregados de gerenciar uma parcela do orçamento e de dar encaminhamento às ações do órgão municipal da educação.

Nossa curiosidade pelo assunto surgiu a partir do momento em que passamos a ter contato direto com o dirigente do município em que residíamos. A partir da nomeação para um cargo público na Secretaria da Educação, em abril de 1996, passamos também a ter contato com o orçamento da educação e com as ações que eram colocadas em prática.

A Emenda Constitucional 14/96 e a Lei 9394/96 provocaram impactos nas ações dos Dirigentes Municipais de Educação bem como dos Secretários Estaduais de Educação. Estes impactos foram analisados por vários pesquisadores e acarretaram um disciplinamento maior nos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

O estabelecimento do percentual mínimo de 25% da arrecadação de impostos e transferências para a educação, em vigor desde a Emenda Calmon, aumentou a responsabilidade do Dirigente Municipal de Educação, dado o volume de recursos de sua pasta bem como o pronunciamento do Conselho Nacional de Educação sobre suas atribuições e competências.

Houve também um movimento paulatino de desresponsabilização do Estado para com o oferecimento das séries iniciais do ensino fundamental e conseqüente aumento da responsabilidade dos municípios, culminando com o movimento chamado de “municipalização do ensino”. Este movimento é de grande importância para nosso trabalho pois é sob a ótica da municipalização que demos início à empreitada para a realização do mesmo.



A pesquisa precisou limitar-se a um espaço temporal e a um espaço físico. O primeiro está situado entre os anos de 1983, com a posse de José Richa no governo do Paraná, indo até o ano de 2004, último do mandato de prefeitos e secretários que assumiram em 2001. Já o espaço físico limitou-se aos quinze municípios que formam o Núcleo Regional de Educação de Pato Branco, na região Sudoeste do Paraná.

A partir da definição dos objetivos foi dado início aos trabalhos primeiramente com a leitura do material relativo à questão. A literatura pertinente, a legislação geral e específica do assunto foram o suporte básico no início dos trabalhos.

No primeiro capítulo esforçamo-nos para abordar a questão da educação nos documentos oficiais, procurando nos deter naquilo que trata especificamente da educação municipal.

A Constituição Federal refere-se à educação municipal no Artigo 211 no qual delega ao município a função de organizar o seu sistema de ensino em colaboração com o Estado, Distrito Federal e a União; podendo para tanto, conforme o artigo 11 da LDB: criar seu sistema próprio, “integrar o sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Após a análise da municipalização da educação na Constituição Federal passou-se para a análise nos documentos oficiais. O que ficou claro é que o tema da descentralização não é novo no Brasil. Pode-se afirmar que desde o período imperial houve períodos de maior e outros de menor descentralização.

Ainda no primeiro capítulo temos uma visão dos antecedentes que permitiram chegar a um conjunto de leis que regem a administração educacional brasileira atual. A mudança impactante na educação apenas foi possível porque a Emenda Constitucional 14/96 deu novo rumo ao financiamento da educação no país.

O FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – foi criado pela citada Emenda Constitucional. Trata-se de um Fundo de âmbito estadual e de natureza contábil, sendo seus recursos constituídos a partir de uma subvinculação no orçamento da educação dos municípios e respectivo Estado. Estes recursos são acessados conforme o número de matrículas no ensino fundamental; daí o interesse de municípios por criar ou ampliar suas redes de ensino.

O âmbito de atuação no ensino por parte dos municípios e estados foi fixado pela Constituição Federal em seu artigo 211, § 2º e § 3º. Por sua vez a nova LDB fixou nos artigos 70 e 71 as despesas que podem e aquelas que não podem ser consideradas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A lei 9424/96, que regulamentou o FUNDEF, completa a legislação federal sobre a temática. Esta lei detém-se na questão do financiamento, sua regulamentação, fiscalização e controle social.

No segundo capítulo nossa análise esteve voltada para o Estado do Paraná. Importou-nos tratar a questão da descentralização da educação a partir da redemocratização política do país e, especificamente no Paraná, a partir da posse do governador José Richa, eleito democraticamente no final do ano de 1982.

A consideração histórica do Estado foi uma preliminar para se chegar ao assunto base da pesquisa. Também apresentamos nesse capítulo algumas considerações sobre outros aspectos que auxiliam na compreensão da realidade paranaense. Pelo interesse da pesquisa concentramos mais atenção nos aspectos relativos à educação. O estado do Paraná tem algumas peculiaridades e sua realidade educacional é mais semelhante às realidades gaúcha e catarinense do que a dos outros Estados da Federação.

Os números mostraram que no Paraná a escola pública tem atendido a uma parcela muito significativa da população. As redes estadual e municipal têm atingido a maioria da população na faixa etária escolar. Há também um indicativo numérico que reforçou a tendência da municipalização do ensino, em especial o fundamental e infantil, que são prioritários na atuação dos municípios. A oferta de vagas nessas modalidades é muito maior na rede municipal. O número de professores vinculados à rede municipal aumentou consideravelmente a partir dos anos de 1980, reforçando a tendência em favor do município.

A descentralização, no período estudado, ocorreu quando o governo Richa determinou a criação de 30 (trinta) Núcleos Regionais de Educação. Os Núcleos foram instalados em cidades pólo com o objetivo de facilitar o trâmite burocrático da documentação e aproximar os órgãos próprios da educação com as pessoas e as escolas.

Nossa pesquisa está limitada no espaço temporal entre os anos de 1983 e 2004. Iniciando com a eleição e posse de José Richa no governo do Estado e concluindo com o segundo ano de mandato de Roberto Requião de Mello e Silva. Nesse intervalo temporal as gestões estaduais adotaram várias estratégias em relação à municipalização e descentralização do ensino.

Ao tomar posse no governo em 1983, José Richa sinalizou para a intenção de transferir para os municípios a responsabilidade pelo ensino de 1ª à 4ª série. Houve então um investimento na formação de professores e ao mesmo tempo uma reforma administrativa para corrigir vícios herdados do regime militar. A preocupação passou ser a de oferecer uma escola de qualidade para toda população. Estava implícita na política adotada a intenção de levar a

população das classes mais baixas a uma participação social mais ativa e consciente via escola formal.

Uma atitude muito favorável à educação foi a proposta de Richa de renovar os membros do Conselho Estadual de Educação. Especificamente na escola foi adotada a eleição direta para diretor, que já era uma reivindicação antiga dos professores. Por fim, do governo Richa, ainda merece destaque a ampliação da rede física escolar.

Em novembro de 1986, na segunda eleição livre do estado, pós regime autoritário, foi eleito Álvaro Dias. No início seu mandato rompeu com o governo anterior que o elegeu e adotou uma postura radical em relação aos professores da rede estadual, acarretando uma greve superior a 30 dias.

Nesse período: 1987-1990, houve a proposta de modernização, esta requeria autonomia da escola e isso não foi proposto pelo governador.

Ainda no período de Álvaro Dias foi lançado o primeiro documento que orientou a partilha dos trabalhos entre o estado e seus municípios. O avanço representado por este documento é que os repasses do Estado aos municípios passaram a ser feitos de acordo com o custo-aluno. Esse procedimento evita alguns desvios e leva em conta o número de matriculados.

O terceiro governador paranaense eleito foi Roberto Requião do Mello e Silva que governou de 1991 a 1994. Foi nesse período que a municipalização do ensino no Paraná foi ampliada. Porém o processo burocrático e a tomada de decisões desenvolveram-se distante da comunidade escolar. Professores e comunidade não foram convidados para participar da elaboração dos convênios celebrados entre o governo do Estado e os municípios. Muitos municípios passaram a conviver com problemas que até então não faziam parte do seu dia-a-dia.

Nos oito anos seguintes o Estado do Paraná foi governado por Jaime Lerner. O seu mandato pautou-se por grandes projetos, especialmente em educação. Vultuosas cifras de recursos foram aplicados nesses projetos. As três áreas atingidas visavam: primeiro a permanência e sucesso do aluno na escola, segundo a capacitação dos professores e terceiro a participação da comunidade na vida escolar. Os projetos pretendiam estabelecer no Estado uma escola de excelência. Esta intenção do governo colocava a escola no centro das atenções.

O governo foi beneficiado em seus projetos com a criação do FUNDEF, no final do segundo ano de mandato de Lerner. A Emenda Constitucional 14/96 mudou as regras do financiamento da educação em nível nacional, tendo, dentre outras características, uma indução à municipalização do ensino.

No segundo mandato de Lerner, a Secretaria da Educação tinha como missão avaliar a escola para garantir o acesso, permanência e sucesso do aluno. Faltaram recursos para a efetivação dos projetos e o governo esperava contar praticamente com a boa vontade dos professores. Os projetos sofreram influências de agências externas, em especial do Banco Mundial.

Um grande investimento foi a implantação da Universidade do Professor, no município de Pinhão, que ficou conhecida por “Faxinal do Céu”. Era um Centro de Capacitação que conseguia hospedar até 1200 pessoas. Eram realizados grandes eventos com professores da rede estadual e municipal. Nesses eventos eram usados recursos de ponta com palestrantes, muitas vezes renomados, contrastando com a precariedade dos recursos das escolas.

Nossa pesquisa de campo encerrou-se em 2004, último ano de mandato dos políticos eleitos no nível municipal, na eleição de 2000. Em 2002 houve a eleição para governador, tendo sido eleito Roberto Requião do Mello e Silva. Este manteve os convênios do governo anterior, especialmente aqueles que envolviam as parcerias entre o Estado e os municípios.

De todos os governadores, pode se afirmar que foi no primeiro mandato de Requião que a municipalização do ensino se firmou como um processo irreversível. Foi nesse período em que foram celebrados os principais convênios entre o Estado e os municípios. Esses convênios deram andamento e efetivação à municipalização do ensino.

Dentre eles, o primeiro, denominado Protocolo de Intenções tinha o princípio constitucional de universalização do ensino básico como norteador. Na prática o governo estadual apenas cedeu aos municípios os alunos da primeira fase, de primeira a quarta séries, do ensino fundamental. Na sequência o Estado cedeu alguns estabelecimentos e firmou novos convênios para o repasse dos recursos.

No terceiro capítulo de nosso trabalho, estivemos com a atenção voltada para o Dirigente Municipal da Educação e sua prática.

A base física da pesquisa está situada na região sul do Brasil e numa região peculiar do Paraná, isto é, na região Sudoeste, que é composta por 32 municípios, todos de pequeno porte, destacando-se apenas Pato Branco e Francisco Beltrão, com população superior a 60.000 habitantes. Desse universo selecionamos o Núcleo Regional de Educação de Pato Branco, com abrangência de 15 municípios. São eles: Bom Sucesso do Sul, Chopinzinho, Clevelândia, Coronel Domingos Soares, Coronel Vivida, Honório Serpa, Itapejara D’Oeste, Mangueirinha, Mariópolis, Palmas, Pato Branco, São João, Saudade do Iguaçu, Sulina e Vitorino.

O Núcleo Regional de Educação de Pato Branco é uma unidade administrativa e burocrática da Secretaria de Estado da Educação. Constitui-se numa instância de trâmite de documentos e informações entre a Secretaria Estadual e os municípios. Agiliza o repasse dos mesmos, tornando-se assim um órgão descentralizador.

A economia da região baseada no cultivo agrícola de vários produtos e na pecuária de corte e leiteira. As pequenas propriedades predominam na região.

A população da região tem, em sua maioria, origem italiana e alemã, cujos antepassados migraram de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Ainda hoje uma parcela muito significativa da população permanece na zona rural, verificando-se em alguns municípios um equilíbrio entre a população urbana e a rural e, em outros em que esta é mais numerosa que aquela.

Dentre os municípios, o de maior população é Pato Branco, com 68.735 habitantes e o menor é Sulina, com apenas 3.101 habitantes. Outros pequenos municípios com população inferior a 10 mil habitantes são: Bom Sucesso do Sul, Coronel Domingos Soares, Honório Serpa, Itapejara d' Oeste, Mariópolis, São João, Saudade do Iguçu e Vitorino. Além de pequena população, os municípios são em grande parte recentes. Palmas é o mais antigo de todos e os demais, de certa forma, foram desmembrados deste. Em abril de 2006 o município de Palmas completou 127 anos de emancipação. O segundo município da região foi Clevelândia, que completou em março de 2006, seus 97 anos de emancipação. Posteriormente novos municípios foram desmembrados de Palmas e outros de Clevelândia. Na sua grande maioria os municípios se emanciparam após o ano de 1950 e os mais novos são: Bom Sucesso do Sul, de 1996, Coronel Domingos Soares, de 1995, Honório Serpa, de 1993 e Saudade do Iguçu, de 1992.

Na parte final da nossa pesquisa, a atenção esteve voltada para o Dirigente Municipal de Educação. O Dirigente da Educação no nível municipal é aquela pessoa ligada diretamente ao prefeito municipal, encarregado maior por assegurar as condições para que o ensino municipal seja oferecido. O questionário foi elaborado visando a caracterização e atuação do Dirigente Municipal de Educação e foi por ele respondido.

Dos quinze questionários enviados, recebemos resposta de doze. As respostas foram agrupadas, considerando os assuntos abordados. Assim em relação ao sexo, verificamos que há um equilíbrio, ou seja, há o mesmo número de homens e de mulheres.

Também foi possível identificar a faixa etária dos Dirigentes. O fator idade é indicativo de experiência e esta pode estar ligada com mais segurança e mais conhecimento. O Grupo de maior presença é o da faixa etária superior a 50 anos que corresponde a 33,3% da

amostra. O questionário não solicitou a indicação exata da idade. Foram apresentadas opções com espaço de 5 anos. Os mais velhos têm acima de 50 anos e os mais novos têm entre 30 e 35 anos.

Foi constatado pelo questionário o tempo de exercício da função de dirigente da educação. Houve uma variabilidade grande de respostas, sendo que o menor tempo indicado corresponde a três anos e o maior corresponde a 18 anos.

A formação acadêmica dos Dirigentes está voltada para a área da docência com cursos de Pedagogia, História, Filosofia, Letras e Matemática. Alguns indicaram possuir especialização em área da educação e um deles Pós-Graduação *stricto sensu* em Matemática. De tudo isso é possível afirmar que os dirigentes abrangidos pela pesquisa foram indicados para o cargo tendo em vista a formação acadêmica, sem desconhecer razões de ordem política.

Aliada à formação acadêmica deve estar a experiência no magistério. Nesse aspecto foi possível constatar que o tempo médio de experiência no magistério para os Dirigentes em questão é de aproximadamente dez anos. Foram indicadas atuações na educação básica e na superior.

As opiniões dos dirigentes sobre a gestão democrática do ensino indicaram a participação como um fator de grande importância. Participar pode-se entender o mesmo que cobrança, crítica, ajuda, acompanhamento, etc. Gestão democrática, participação e municipalização devem caminhar juntas e nortear a ação dos Dirigentes. As pessoas envolvidas na educação no nível do município, juntamente com seu Dirigente têm maiores possibilidades para perceber e identificar os problemas e propor soluções pois estão muito próximas entre si e próximas dos possíveis problemas. Isso tudo facilita a participação de professores e outras pessoas na busca de soluções para os problemas enfrentados.

Dentro da questão da gestão democrática cada Dirigente procurou expor suas intenções. Assim, dentre outras, foram empregadas as seguintes expressões: justiça, solidariedade, fraternidade, mecanismos de participação, otimização de recursos, formação do homem para o bem, valorização humana e salarial, entrosamento, clima de alegria e contentamento. Reafirmamos que fogem aos objetivos desta pesquisa verificar se o afirmado pelos Dirigentes ocorre na prática.

O Conselho Municipal de Educação foi um assunto tratado junto com a gestão democrática. A existência dos Conselhos nos municípios é uma das condições fundamentais e necessárias para que a gestão da educação seja democrática. Os Dirigentes, em sua grande

maioria, justificaram que o município é pequeno e não sentem falta do Conselho ou que seu município não comporta a entidade.

Os Dirigentes foram questionados sobre a entidade que os congrega: a UNDIME – União Nacional do Dirigentes Municipais da Educação. Verificamos que a mesma é uma entidade com pouca influência no universo da pesquisa, pois a metade dos respondentes sequer participa de alguma reunião. A respeito da ação do órgão específico da educação com outros órgãos do município foi possível constatar que existem trabalhos conjuntos com o órgão da saúde, assistência social, Conselho Tutelar e outros órgãos.

Os Dirigentes manifestaram suas opiniões sobre a municipalização do ensino e sobre o FUNDEF. De maneira geral percebeu-se que a maior parte deles é favorável à municipalização, pois, segundo a ótica dos mesmos, o processo no geral, foi benéfico para os municípios em foco. As opiniões são variadas porque cada um procurou focar apenas aspectos em que se sentiu beneficiado. Já sobre o FUNDEF, os municípios da região, igualmente sob a ótica dos Dirigentes da Educação, estão atuando dentro de uma margem segura, sendo que apenas quatro deles recebem mais recursos do que envia ao Fundo.

Ainda nos resta tecer considerações sobre a atuação, problemas e dificuldades dos Dirigentes da Educação. O questionário aplicado direcionou quatro questões buscando esses aspectos. Nossa preocupação foi saber como os Dirigentes se preocupam com os problemas e o que dizem sobre a resolução dos mesmos.

O levantamento da atuação dos Dirigentes Municipais de Educação possibilitou verificar os aspectos que mereceram a atenção dos mesmos; é possível inferir que residem aí, segundo a ótica deles, os maiores problemas que enfrentaram.

A primeira ação está voltada para a formação do quadro de professores. Muitos foram incentivados a freqüentar o cursos superior e outros a freqüentar cursos de especialização. A formação docente é um dos anseios dos Dirigentes, que na região do Núcleo de Pato Branco foi facilitada pela instalação de diversas instituições de ensino superior. De outra parte, outro fator limitante é a falta de preparo do pessoal de apoio, sobre a questão não houve registro de ações superadoras.

Outra atuação do Dirigente está ligada à manutenção e ou ampliação da parte física das escolas. Percebemos uma preocupação com os prédios, mobiliários e equipamentos. Estas ações fazem-se necessárias uma vez que um bom ensino exige condições físicas adequadas. De outra parte, não podemos esquecer que a parte física é visível e pode, eventualmente, ser interessante eleitoralmente.

Mas ao mesmo tempo em que o Dirigente indicou a formação dos quadros humanos e a adequação da rede física como prioridades de sua gestão, as mesmas aparecem como fator limitante da sua ação. A principal limitação para todos os que responderam o questionário está ligada ao fator econômico. Baseados nesse fator indicaram a falta de recursos para investimento como o maior problema enfrentado.

Para concluir queremos fazer considerações sobre as possibilidades de ação dos Dirigentes, as quais julgamos necessárias e exeqüíveis.

Primeiramente há necessidade de um direcionamento melhor dos recursos disponíveis para a educação. Existem situações em que o gasto do dinheiro público é feito com fins mais políticos eleitorais do que educacionais. É possível então afirmar que recursos existentes, embora insuficientes, necessitam de uma melhor destinação e aproveitamento.

Outra possibilidade de ação do Dirigente Municipal da Educação, que poderá lograr em sucesso para os envolvidos, está voltada para o uso e aproveitamento de espaços públicos ociosos em grande parte do tempo por falta de projetos que possam direcionar-se à utilização dos mesmos. Aproveitando-se os espaços disponíveis em cada município para o desenvolvimento de projetos e programas educacionais pode-se evitar o gasto com novas obras. Nestes espaços entram ginásios e quadras, praças, anfiteatros e outros. Muitos desses espaços permanecem praticamente fechados durante a semana e carecem de pouco investimento para o uso direto da escola.

Há também em cada município do universo pesquisado um grande potencial produtivo e que poderia ser aproveitado para o programa de merenda escolar, com preço mais acessível e com a garantia de melhor qualidade. A região possui uma variedade de produtos sazonais que serviriam para o incremento da merenda, com a vantagem de fazer circular no município os valores gastos com sua aquisição. Tanto os produtos da agricultura quanto da pecuária da região Sudoeste do Paraná possuem padrão de qualidade mas não há uma política eficaz de merenda escolar que aproveite o potencial disponível.

Os Dirigentes Municipais da Educação poderiam também lançar mão de um recurso que lhes é totalmente gratuito: a proximidade com a comunidade, com os problemas e os anseios locais. Esta condição é muito favorável para que sejam direcionados projetos e programas que proporcionem a integração da escola com a comunidade. Quando a comunidade se sentir atraída pela escola, o resultado da integração será benéfico para ambas.

Na política educacional dos municípios, o que se tem visto é que a escola faz solicitações à comunidade mas nem sempre oferece algo em troca. A partir do momento em que os Dirigentes Municipais da Educação colocarem a escola à disposição da comunidade,



com suas instalações físicas, com seu pessoal e mobiliário, numa relação de parceria, haverá uma troca de trabalhos e serviços, beneficiando ambos os lados.

Uma outra questão que pode facilitar o trabalho dos responsáveis pela educação nos municípios está relacionada aos recursos humanos. É necessário que a seleção dos professores e dos demais trabalhadores da educação ocorra a partir de concursos públicos, tal qual ordena a Constituição Federal.

Outra grande preocupação é com a continuidade dos trabalhos. Ao assumir uma nova gestão, não é rara a substituição da equipe do órgão municipal de educação da Prefeitura. Este mesmo fenômeno, igualmente não raro, ocorre nas indicações para direção de escolas e postos de trabalho de docentes. A gestão democrática da escola supõe, no mínimo, a adoção de processos democráticos para a escolha de diretores de escola e para a movimentação de pessoal.

A formação de colegiados nas escolas é um outro recursos do qual, nem sempre, os Dirigentes fazem uso. O incentivo e a garantia de condições para a existência dos colegiados escolares, compostos por representantes dos diferentes segmentos dos profissionais da escola, dos usuários e de seus responsáveis bem como do entorno, é condição mínima para a gestão democrática.

Um outro colegiado necessário para a democratização do sistema municipal de educação é o Conselho Municipal de Educação. Conforme revelação da pesquisa, o Paraná contava com apenas quatro Conselhos funcionando e um dos municípios que têm o Conselho faz parte do universo pesquisado. Organizar o Conselho Municipal de Educação é o primeiro passo para dar autonomia ao Sistema Municipal de Educação.

Por fim, a pesquisa demonstrou que as medidas adotadas na período estudado concorreram para a ampliação do processo de municipalização do ensino. O número de matrículas no ensino fundamental nas redes municipais é significativo. Pelo exposto, a atuação do Dirigente Municipal de Educação reveste-se de uma grande importância. O levantamento da atuação do mesmo evidencia sua preocupação com a qualidade do ensino, mas os limites, igualmente revelados, obstaculizam a implantação de uma gestão democrática. As decorrências desta constituem condições mínimas para a melhoria da qualidade do ensino.

## REFERÊNCIAS

ARRELARO, L.R.G. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do Fundef - Relatório MEC”. In: **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. UFG, 1999. Col. Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69.

ASSIS, L. E. P. **Processo de Municipalização do Ensino Fundamental no município de Itatiba-SP**: percepção dos atores. Campinas, 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) UNICAMP.

BEDÊ, W. A. Estrutura e funcionamento do órgão municipal de educação. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E.(orgs). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

BOTH, I. J. **Municipalização da educação**: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas: Papyrus, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9424/96**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

\_\_\_\_\_. MEC/INEP. **A educação no Brasil na década de 90:1991-2000**. Brasília: INEP/MEC, 2003.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação: **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação**. Brasília: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 2002. Brasília: O Instituto, 2002.

\_\_\_\_\_. Parecer 30/2000, Conselho Nacional de Educação.

\_\_\_\_\_. Parecer 04/2001, Conselho Nacional de Educação.

BRAZ, F. C. **História do Paraná**: das origens à atualidade. Araçongas: El Shaddai, 2002.

CAMARGO, J. B. de. **Geografia física, humana e econômica do Paraná**. Maringá: Boaventura, 1999.

CARBONARI, Francisco José. Municipalização do ensino: das velhas práticas às novas perspectivas. In: MARTINS, A. M., OLIVEIRA, C. de e BUENO, M. S. S. (Orgs). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

CUNHA, L. A. **Educação Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói: Eduff; Brasília: Flacso, 1991.

DEMO, P. **A Nova LDB: Ranços e avanços**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1997.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERRETTI, J. S. E. Poder local e o dirigente municipal de ensino. In: MARTINS, A. M., OLIVEIRA, C. de e BUENO, M. S. S. (Orgs). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

GADOTTI, M. Sistema municipal de educação. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (orgs). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GALERA, Joscely Maria Basseto. **A implantação de políticas educacionais e a gestão como um processo de inovação: a experiência na região Sudoeste do Paraná, Sul do Brasil**. Tese (Doutorado em Educação). Campinas, SP:[s.n.], 2003.

GIGOLINI, A. e outros. **Paraná**. Quadro natural, transformações territoriais e economia. Curitiba: Renascer, 1998.

GUIMARÃES, J. L. Alguns impactos do FUNDEF: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C. de e BUENO, M. S. S. (Orgs). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

\_\_\_\_\_. **A municipalização do Ensino Fundamental e o impacto da Emenda Constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas**. Marília. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Filosofia e Ciências. UNESP, 1998.

KRÜGER, N. **Sudoeste do Paraná: história de bravura, trabalho e fé**. Maringá: Posigraf, 2004.

LIMA, A. B. de. **Conselhos municipais na educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal**. Tese (Doutorado em Educação) – PUC-SP, São Paulo, 2001.

LÜDKE, M. et al. **O professor e a pesquisa**. 3 ed. Campinas: Papirus, 2001. (Série Prática Pedagógica).

\_\_\_\_\_ e ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAACK, R. **Geografia física do estado do Paraná**. Curitiba: Imprensa Oficial, 2002.

MAGALHÃES, M. B. de. **Paraná: política e governo** Curitiba: SEED, 2001.

MILITÃO, S. C. N. **A municipalização do Ensino em processo:** Impactos da legislação educacional de 1996 no Estado de São Paulo e as decorrências no município de Marília. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP, 2003.

MONLEVADE, J. A. A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação. In: BRASIL: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Pró-Conselho: **Caderno de referência.** Coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

NADALIN, Sérgio Odilon. **Paraná: ocupação do território, população e migrações.** Curitiba: SEED, 2001.

OLIVEIRA, C. de. Algumas observações sobre o financiamento do ensino in: MARTINS, Â. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M. S. S. (orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do ensino:** problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

\_\_\_\_\_. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. de. et al. **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

\_\_\_\_\_. A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, Maria de Fátima F. (orgs). **Política e Gestão da educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

PARANÁ. **Currículo Básico para a escola pública do Estado do Paraná.** Curitiba: Imprensa oficial do Estado, 1990.

\_\_\_\_\_. **Educação.** Informativo da Secretaria do Estado da Educação Curitiba, Imprensa Oficial, 2006.

\_\_\_\_\_. **Paraná: Construindo a escola cidadã.** Estado do Paraná, Secretaria de Estado da Educação, Superintendência de Educação. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado, 1992.

\_\_\_\_\_. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná.** Curitiba: IPARDES, 1996.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. Departamento de Ensino Fundamental. **Instrução Normativa Conjunta SUED/DEF N° 01/92.**

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. Departamento de Ensino Fundamental. **Instrução Normativa Conjunta SUED/DEE N° 02/92**

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. Coordenação de Documentação Educacional. **Instrução Normativa Conjunta SUED/CDE n° 03/92.**

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Grupo Financeiro Setorial. **Instrução n° 04/92.**

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Termo Cooperativo de Parceria Educacional/93.**

ROMÃO, J. E. Conselhos municipais de educação: municipalização sem prefeiturização. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (orgs). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. UNDIME: ator, personagem, agente ou sujeito da educação brasileira. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (orgs). **Município e educação**. São Paulo: Cortez. 1993.

ROSAR, M.de F. F. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? In: OLIVEIRA, D. A.e ROSAR, Maria de Fátima F. (orgs). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

RUARO, D. A. **A nuclearização do ensino na zona rural: da quantidade à qualidade – a experiência do município de Pato Branco – Paraná**. Campinas/Guarapuava. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP / Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO, 1996.

SANTOS FILHO, J. C. dos. e GAMBOA, S. S. **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 2004.

\_\_\_\_\_. **Educação e questões da atualidade**. São Paulo: Cortes, 1991.

\_\_\_\_\_. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. Educação e Sociedade. Campinas: CEDES. 1999.

SCHORR, R. N. A municipalização do ensino e o financiamento da educação infantil. In: MARTINS, A. M, OLIVEIRA, C. de e BUENO, M. S. S. (orgs). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

TANURI, L. M. **A administração do ensino no Brasil**. São Paulo: Didática, v. 17, 1981.

TOFFOLI, F. S. B. **A municipalização do ensino fundamental: as políticas públicas adotadas pelo Município de Adamantina. Estado de São Paulo frente à Emenda Constitucional nº 14/96**. Marília. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP, 2002.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. et al. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP/ Ação Educativa, 1996.

TRINDADE, E. M. de C. e ANDREZZA, M. L. **Cultura e educação no Paraná**. Curitiba: SEED, 2001.

VASCONCELOS, M. C. C. Conselhos Municipais de Educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas municipais de ensino. In: SOUZA, D. B. e FARIA, L. C. M. de. (org) **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP & A, 2003.

WACHOWICZ, R. C. **Paraná, sudoeste: ocupação e colonização**. 2 ed., Curitiba: Vicentina, 1987.

WONS, I. **Geografia do Paraná**. Curitiba: Ensino Renovado, 1983.

## ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO

1. Município: \_\_\_\_\_
  2. Sexo: ( ) masculino  
( ) feminino
  3. Faixa etária: ( ) menos de 25 anos  
( ) de 25 a menos de 30 anos  
( ) de 30 a menos de 35 anos  
( ) de 35 a menos de 40 anos  
( ) de 40 a menos de 45 anos  
( ) de 45 a menos de 50 anos  
( ) mais de 50 anos
  4. Seu tempo na função de Dirigente Municipal da Educação é de \_\_\_\_ anos e \_\_\_\_ meses.
  5. Sua formação acadêmica
    - Ensino Médio: \_\_\_\_\_
    - Graduação: \_\_\_\_\_
    - Pós-Graduação: ( ) Especialização em \_\_\_\_\_  
( ) Mestrado em \_\_\_\_\_  
( ) Doutorado em \_\_\_\_\_
    - Outra: \_\_\_\_\_
  6. Qual é a sua atuação anterior à de Dirigente do Departamento Municipal de Educação?
  7. Quais os empreendimentos mais significativos em sua gestão?
  8. Quais os maiores problemas/dificuldades que o (a) senhor (a) enfrenta no desempenho de sua função?
  9. Na sua gestão foi realizado algum evento entre educadores e comunidade para debater a Educação (por exemplo: Conferência Municipal de Educação)?  
( ) Sim ( ) Não
- Em caso positivo indicar qual (is)
10. O que não conseguiu fazer em sua gestão? Por quê?
  11. No seu município foi organizado o Conselho Municipal de Educação?  
( ) Sim ( ) Não  
Em caso positivo, como tem funcionado?  
  
Em caso negativo, porque o mesmo não foi organizado?

12 . O que o (a) senhor(a) entende por gestão democrática do ensino?

13. Quais foram as suas diretrizes enquanto gestor da educação?

14 . A que o (a) senhor(a) atribui sua indicação para o cargo?

15 . O (a) senhor (a) tem experiência no Magistério?

Sim             Não

Em caso positivo, fornecer detalhes:

Tempo de docência: \_\_\_\_\_ anos e \_\_\_\_\_ meses

Tempo em outra (s) função(ões) no magistério além da docência:

\_\_\_\_\_ anos e \_\_\_\_\_ meses;

Disciplina(s): \_\_\_\_\_

Séries (nível de ensino): \_\_\_\_\_

Outra(s) função(ões) no magistério além da docência: \_\_\_\_\_

16 . O (a) senhor (a) conhece a UNDIME?

Sim             Não

O (a) senhor (a) participa das reuniões desta entidade?

Sim             Não

A entidade dá alguma ajuda para o desempenho de sua função?

17. Existe alguma entidade que reúne os Dirigentes da Educação da Região?

Sim             Não

Em caso positivo, indicar qual (is):

O (a) senhor (a) participa das reuniões?

Sim             Não

Qual a sua opinião sobre a entidade?

18. O seu município tem algum convênio com o MEC?

Sim             Não

Em caso positivo indique qual (is):

O seu município recebe algum auxílio do MEC, independente de convênio?

Sim             Não

Em caso positivo, indique qual (is):

19. O seu município tem algum convênio com a Secretaria Estadual de Educação?

Sim             Não

Em caso positivo, indique qual (is):

20. O seu município recebe algum auxílio da Secretaria Estadual de Educação independente do convênio?

Sim             Não



Em caso positivo indique qual (is):

21. Existe atuação conjunta do órgão que o (a) senhor (a) dirige com outros órgãos do município?

Sim                     Não

Em caso positivo indique qual (is):

22. Dê sua opinião sobre o processo de municipalização do ensino em geral.

23. Dê sua opinião sobre o processo de municipalização do ensino em seu município.

24. Indique o numero de alunos em seu município, por nível de ensino e por dependência administrativa (municipal, estadual, federal e particular)

25. Em relação ao FUNDEF seu município:

recebe mais recursos que envia;

envia mais recursos que recebe;

recebe os mesmos recursos que envia.

26. Qual a denominação do cargo que o (a) senhor (a) ocupa?

27. O(a) senhor (a) desempenha só esta função ou acumula com outras atividades além da Prefeitura Municipal?

Em caso positivo, qual(is) função(ões)?

28. Outras considerações que o senhor(a) deseja fazer.