

2013

NUPE/UFPR

Tais MouraTavares

*Interferências do governo federal e
de entidades e sujeitos sociais nas
políticas para o Ensino Médio no
Estado do Paraná (2003-2010)*

Relatório de Pesquisa vinculado ao estágio de pós-doutoramento
supervisionado pela Profa. Dra. Nora Krawczyk, do GPPE/UNICAMP

Sumário

Sumário	i
ÍNDICE DE MAPAS	iv
ÍNDICE DE QUADROS	iv
ÍNDICE DE TABELAS	iv
ÍNDICE DE GRÁFICOS	v
LISTA DE SIGLAS	viii
INTRODUÇÃO	1
I - O Ensino Médio no Brasil e no Paraná	7
1. Diagnóstico do Ensino Médio no Brasil	7
Matrícula	9
Rendimento	16
Condições materiais	18
Perfil docente	19
Financiamento	22
2. Diagnóstico do Ensino Médio no Paraná	25
Um breve histórico	26
Matrícula	35
Rendimento	38
Condições materiais	41
Perfil docente	43
Financiamento	46
Definição de uma pauta	51
II. POLÍTICAS EDUCACIONAIS VOLTADAS PARA O ENSINO MÉDIO NO PARANÁ A PARTIR DE 2003: O ENSINO MÉDIO POR BLOCOS DE DISCIPLINAS SEMESTRAIS DA SEED E DO PROJETO ENSINO MÉDIO INOVADOR DO MEC	53
1. Políticas para Ensino Médio em âmbito federal	54

A proposta do MEC: Ensino Médio Inovador	61
A elaboração do ProEMI: influências das entidades e movimentos	68
Todos pela educação	68
O Fórum Nacional de Coordenadores de Ensino Médio	70
O Conselho Nacional de Educação	71
O Conselho Nacional de Secretários de Educação	72
O Ministério da Educação e sua relação com os entes federados	76
2. Políticas para Ensino Médio no Paraná	80
A proposta da SEED: EM por Blocos de disciplinas semestrais	84
A elaboração do EMpB: influências das entidades e sujeitos sociais	87
Os diretores dos colégios estaduais de Ensino Médio	87
A participação da APP-Sindicato	89
A (não) influência do setor privado	92
A influência das universidades públicas	95
O papel indutor do MEC: a relação entre o ProEMI e o EMpB	96
3. ProEMI/EMpB: a parceria entre União e estado nas políticas estaduais para o ensino médio no Paraná	103
III. O PARANÁ NO QUADRO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	109
1. Federalismo e políticas educacionais no Brasil	109
2. Características do federalismo brasileiro	111
Federalismo brasileiro na CF: um federalismo assimétrico	112
Federalismo brasileiro no plano histórico: um federalismo competitivo	121
A autonomia política e financeira dos estados	128
3. O Paraná como ente federado	136
Relação entre governo estadual paranaense e governo federal: a (in)dependência em relação à transferência de recursos tributários	137
Recursos estaduais e federais no financiamento da educação no Paraná	145

Relação entre governo estadual e governo federal: o alinhamento político-partidário.....	151
A organização do setor público na Paraná e a sua relação com a organização do setor público federal.....	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
Obras Citadas	170
Bibliografia consultada:	178

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1: Estados que aderiram ao ProEMI em 2009. (MEC.FNDE, 2009)	67
Mapa 2: Municípios representados na Comissão de Elaboração do EMpB – Paraná - 2009	89

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Área de formação dos professores de ensino médio – Paraná - 2009	44
Quadro 2: Normatização legal direcionada ao ensino médio pelo governo federal no período 2003-2010.	55
Quadro 3: Programas do governo federal destinados ao ensino médio 2003-2010.....	58
Quadro 4: Valores de repasse de recursos do FNDE às escolas do ProEMI, segundo classe de número de alunos	66
Quadro 5: Ações específicas da SUED/departamentos/coordenações dirigidas ao ensino médio.....	80
Quadro 6: Ações e programas voltados a Educação Básica nas quais o ensino médio esteve incluído	81
Quadro 7: Matriz curricular do ensino médio organizado por blocos de disciplinas semestrais. (SEED.SUED, 2008).....	105
Quadro 8: Organização da educação nacional: competências dos entes federados – Lei 9294/96	117

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Matrículas de ensino médio por dependência administrativa – Paraná – 1978-1990.....	33
Tabela 2: Taxas de rendimento no ensino médio – rede pública – Paraná – 1999-2005.....	39
Tabela 3: Valores transferidos pela União ao governo estadual do Paraná Função Educação - 2004.	48
Tabela 4: Valores transferidos pela União ao governo estadual do Paraná Função Educação - 2004.	49
Tabela 5: Valores transferidos pela União ao governo estadual do Paraná Função Educação - 2004.	50

Tabela 6: Distribuição percentual da despesa orçamentária segundo serviços 1948-1963 - Paraná	146
Tabela 7: Despesa orçamentária por função – Paraná – 1964-1967.....	146
Tabela 8: Despesas orçamentária segundo função – Paraná – 1968-1974. ...	147
Tabela 9: Despesa orçamentária segundo função – Paraná – 1975-1981.	147
Tabela 10: Despesa orçamentária segundo funções – Paraná – 1982-1984.	148
Tabela 11: Despesa orçamentária segundo funções – Paraná – 1985-2002.	149
Tabela 12: Despesas com educação – Paraná – 1995-2010	150

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Matrículas de Ensino Médio por dependência administrativa. (INEP, 2011, p. 12).....	10
Gráfico 2 – Matrícula total de ensino médio no Brasil – 2000-2010 (INEP)	11
Gráfico 3 – Evolução do número de matrículas no ensino médio – Brasil 2007-2011 (INEP, 2012, p. 24)	12
Gráfico 4: Matrícula total de ensino médio por turno – Brasil – 1991-2000. (Fonte: INEP)	13
Gráfico 5: Matrícula no ensino médio por turno – Brasil 2007-2010 (INEP, 2011, p. 31).....	13
Gráfico 6: Matrícula da Educação Profissional – Brasil 2007-2010 (INEP, 2011, p. 26).....	14
Gráfico 7: Distribuição dos participantes segundo renda familiar - ENEM 2008 (INEP, 2009, p. 75)	15
Gráfico 8: Distribuição dos participantes segundo escolaridade da mãe e do pai – ENEM 2008 (INEP, 2009, p. 76)	16
Gráfico 9: Índice de Recursos Físicos das escolas de ensino médio – Brasil - 1999-2005 (PONS, 2007, p. 54).....	18
Gráfico 10: Percentual de escolas e de matrículas de ensino médio segundo infraestrutura – Brasil – 2010 (INEP, 2012, p. 35)	19
Gráfico 11: Percentual de docentes no ensino médio por formação – Brasil – 2011 (INEP, 2012, p. 38)	20
Gráfico 12: Professores de ensino médio segundo disciplina que leciona e área de formação na graduação – Brasil – 2007 (INEP, 2009b, p. 43).....	21

Gráfico 13: Correlação entre gastos públicos do IQE Médio – 1999 (PONS, 2007, p. 61).....	23
Gráfico 14: Histórico da estimativa da proporção relativa do Investimento Público Direto em educação, por nível de ensino - Brasil 2000 – 2010 (INEP)	24
Gráfico 15: Evolução do investimento público direto por estudante em todos os níveis e no ensino médio – 2000-2010 - Brasil (INEP)	24
Gráfico 16: Variação do Investimento público em educação por estudante por etapa da educação básica – 2000-2010 Brasil (INEP)	25
Gráfico 17: Evolução da matrícula de ensino de 2º grau – 1970-1979 – Paraná (KUENZER A. , 1989)	31
Gráfico 18: Matrícula total no ensino médio – Paraná – 1970-2010 (KUENZER A. , 1989) e INEP	35
Gráfico 19: Crescimento da matrícula total no ensino médio – Paraná - (KUENZER A. , 1989) e INEP	36
Gráfico 20: Relação entre matrícula total e no noturno no ensino médio – Paraná 1995-2010 (INEP).....	37
Gráfico 21: Escolarização de pais e mães de alunos de ensino médio da escola pública – ENEM 2008 – Paraná (INEP).....	38
Gráfico 22: Matrícula no ensino médio por série no Paraná – 1995-2010 (INEP)	39
Gráfico 23: Desempenho no ENEM 2008 segundo tipo de escola – Paraná (INEP, 2009)	40
Gráfico 24: Variação entre 2002-2010 do número de matrículas e estabelecimentos de ensino médio por tamanho – Paraná (INEP).....	41
Gráfico 25: Condições da rede física das escolas de ensino médio da rede pública – Paraná 1999-2005 (PONS, 2007)	42
Gráfico 26: Comparação entre o IQE do Paraná e do Brasil – 2005 (PONS, 2007).....	42
Gráfico 27: Índice de recursos humanos no ensino médio – Paraná 1999-2005 (PONS, 2007)	43
Gráfico 28: Número de turmas de ensino médio por professores – Paraná 2009 (INEP, 2009b)	44
Gráfico 29: Percentual de docentes do ensino médio por número de disciplinas (INEP, 2009b)	45

Gráfico 30: Despesas em educação por etapa/modalidade de ensino – Paraná 2004-2010 (FINBRA)	46
Gráfico 31: Percentual de despesas em educação por etapa/modalidade de ensino Paraná 2004-2010 (FINBRA).....	47
Gráfico 32: Transferência de recursos da União para o governo do estado do Paraná – Percentual destinado a função educação – 2004-2006-2010.	51
Gráfico 33: Número de escolas que aderiam ao ProEMI por estado – 2009 (MEC.FNDE, 2009)	67
Gráfico 34: Relação entre arrecadação via ICMS e transferências da União Paraná 1995-2010 (FINBRA)	142
Gráfico 35: Relação entre despesa e receita totais – Paraná 2000-2010 (FINBRA)	144
Gráfico 36: Transferência total do FPE por estado – 2010 (FINBRA).....	144
Gráfico 37: Relação entre o FPE e a receita total por estado – 2010 (FINBRA)	145
Gráfico 38: Participação da função educação no conjunto das despesas do governo estadual – Paraná – 1995-2010.	150
Gráfico 39: Percentual de variação de ocupações no setor público – Brasil e Paraná – 1995-2002 e 2003-2007.....	161

LISTA DE SIGLAS

APP-Sindicato - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CEE – Conselho Estadual de Educação do Paraná

CETEPAR - Centro de Seleção, Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal

CGE – Coordenação de Gestão Escolar (SEED)

CONAE – Conferência Nacional de Educação

COPEL – Companhia Paranaense de Energia

DEB – Departamento de Educação Básica (SEED)

DEM - Departamento de Ensino Médio

DEM – Partido Democratas

DEP – Departamento de Ensino Profissional

DET- Departamento de Educação e Trabalho da SEED

EMpB – Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FINBRA – Finanças do Brasil/Secretaria do Tesouro Nacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEPAR - Fundação Educacional do Paraná

ICMS - Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação.

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais/Ministério da Educação

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IQE - Índice da Qualidade da Educação

MEC – Ministério da Educação

NRE – Núcleo Regional da Educação (SEED)

PARANATEC - Agência para o Desenvolvimento do Ensino Técnico do Paraná

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático do Brasil

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE)

PNLEM – Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PQE - Projeto Qualidade no Ensino Público no Paraná

PREMEN - Programa de Expansão e melhoria do Ensino

PROEM - Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná

ProEMI – Programa Ensino Médio Inovador

PROMED - Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná.

SEB – Secretaria de Educação Básica do MEC

SEED – Secretaria de Estado da Educação do Paraná

SEED– Secretaria de Estado de Educação do Paraná

STN - Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda

SUED – Superintendência de Ensino da SEED

TELEPAR – Telecomunicações do Paraná

UEL – Universidade Estadual de Londrina

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste

USAID - Agência Americana para a Assistência Social

INTRODUÇÃO

*Eu gostaria que não só a minha escola, mas
que todas elas investissem no potencial de
seus alunos e os preparassem adequadamente
para as diversas dificuldades da vida, para o
futuro emprego e para que os meninos se
tornassem homens de verdade, com
participação na vida e no futuro do país, para
que pudéssemos ter a chance de tentar livrar o
nosso país desse caos tão evidente.
(Cartas dos Jovens de Ensino
Médio, 2005)*

A presente investigação tem por tema as políticas estaduais voltadas ao ensino médio, no período 2002-2010, no Estado do Paraná. No conjunto dessas políticas destaca a proposta do Ensino Médio organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais (EMpB) nas escolas da rede estadual, implantada em 2009 porque foi aquela em que se denominou, na esteira das discussões levadas pelo governo federal, como uma iniciativa de inovação o ensino médio no estado e que, posteriormente, associou-se ao Programa Ensino Médio Inovador, do Ministério da educação (ProEMI).

Este relatório apresenta, então, as informações, análises e conclusões da pesquisa *Influências do governo federal e de entidades e sujeitos sociais nas políticas para o ensino médio no Estado do Paraná(2003-2010)*, estando articulado ao projeto “Ensino Médio: um campo de disputa a ser explorado”, realizado pela Profa. Dra. Nora Rut Krawczyk, na linha de pesquisa Educação e Regulação Social no Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Educação (GPPE), da Faculdade de Educação/Unicamp, realizado em estágio de pós-doutoramento, supervisora do pós-doutoramento que deu origem a esse trabalho.

O objetivo inicial da pesquisa foi analisar a construção da proposta do EMpB, considerando as influências realizadas por entidades, grupos e movimentos sociais. No decorrer da análise dos dados, nos deparamos com a forte presença do Ministério da Educação (MEC) no processo de formulação das políticas do Paraná voltadas ao ensino médio, que passou então a ser foco principal da investigação. A partir daí o trabalho buscar entender os motivos

dessa articulação entre a SEED e MEC, indagando-se sobre o seu caráter histórico e conjuntural, procurando compreender o peso da dependência financeira nessa motivação, bem como analisar a trajetória do poder público no estado do Paraná tendo em vista indicar se houve influência da histórica articulação política do estado com o governo federal e da dependência em relação à União no processo de constituição do arcabouço administrativo-político estadual.

É importante salientar os limites em que isso foi realizado. Foi possível apenas, no âmbito dessa investigação, traçar um quadro exploratório dessas questões. A produção acadêmica após 1988 centrou-se enfaticamente na análise do papel dos municípios na oferta educacional e das relações desses com os estados e particularmente com a União. Carece-se de estudos que tomem os estados como objeto. Além disso, há poucos estudos sobre financiamento da educação que articulem o papel do estado federado como mantenedora tratem da dependência em relação a transferências da União. Para isso foi necessário recorrer aos resultados de pesquisas de fora do campo da educação. O mesmo se deu em relação às articulações políticas entre os grupos que governaram e governam o Paraná e os grupos presentes no governo federal. Em relação à organização administrativa do Executivo no Paraná não existem trabalhos sobre a área da educação e também aqui o que se pode fazer são inferências a partir de estudos sobre outros campos.

Outra das limitações diz respeito à constituição do campo de pesquisa sobre políticas educacionais. Têm sido muitos os estudos recentes voltados à análise dos impactos dos programas governamentais. Tal não é nosso objetivo nesse trabalho. A questão que aqui se coloca é sobre a construção política das propostas que se declaram com a finalidade de ampliação da democratização do ensino e na ampliação da justiça social por meio da ampliação da oferta de vagas em estabelecimentos públicos, ampliação da oferta da educação profissional nesses estabelecimentos, medidas de melhoria da qualidade das escolas da rede pública de ensino.

Partimos aqui do pressuposto de que, ao contrário das propostas do período 1995-2002 (governos Jaime Lerner), que visavam explicitamente maior

racionalidade e produtividade nos serviços educacionais prestados pelo Estado (TAVARES, 2004), as do último ciclo (2003-2010) vincularam-se explicitamente a um modelo participativo na elaboração do desenho das políticas que reconhecia que o Estado está sujeito a pressões sociais cuja gestão implica em processos de negociação entre diferentes forças sociais. Como foi possível observar nessa investigação, nem sempre essas pressões de fora para dentro, mas estão inscritas nos quadros do aparelho de Estado e na organização interna ao poder público.

A gestão que se iniciou em 2003, tanto no plano estadual quanto no plano federal, cujos governos fizeram parte do mesmo arco político, veio marcada pela perspectiva de um projeto para o país que rompesse com o conservacionismo e entraves para um processo de democratização que incluísse a grande parte da população brasileira tradicionalmente excluída. No plano federal,

O começo, em janeiro de 2003, traduz-se no fato de que, não obstante as diferenças entre a eleição de 1989 e a de 2002, as forças sociais progressistas que conduziram ao poder o atual governo tinham, em sua origem, a tarefa de alterar a natureza do projeto societário, com consequências para todas as áreas. (FRIGOTTO, 2011, p. 237)

No plano do estado do Paraná, a nova gestão representava a retomada das políticas do PMDB desenvolvidas ao longo da década de 1980 até 1995. Retomava, portanto, o sentido de oposição à ditadura militar (1964-1982), identificando-a, no estado, aos governos de Jaime Lerner (1995-2002), diante do qual se colocava como alternativa democrática e de defesa do Estado enquanto promotor dos interesses sociais. As declarações do governador Roberto Requião, chefe do executivo estadual nas duas gestões consecutivas que delimitam o período dessa pesquisa, 2003-2006 e 2007-2010, posicionaram o governo à esquerda do espectro político, voltado às necessidades dos mais pobres. Algumas dessas declarações são apresentadas na sequência do texto.

O Ensino Médio por blocos foi tomado como culminância de duas gestões governamentais no processo de construção de alianças, incorporação de demandas, negociação de limites, conflitos de interesses e de cultura

político-administrativa no diálogo entre os segmentos internos ao governo e à Secretaria de Estado da Educação (SEED) e entre esta e os sujeitos sociais que se situam fora do Estado.

Analisa-se esse programa na perspectiva da tessitura da política (reconhecimento do problema, tomada de decisão, desenvolvimento do programa, medidas de implementação etc.) considerando, fundamentalmente, as influências que os diversos sujeitos sociais (equipes da SEED; Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP-Sindicato); profissionais das unidades escolares; Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE), setor privado) no processo de decisão sobre as propostas voltadas ao ensino médio. Alguns desses sujeitos, que acreditávamos inicialmente ter grande influência, mostraram-se praticamente ausentes, como é o caso do setor privado. Nesse relatório mantivemos a discussão sobre eles entendendo que a análise da sua (não) participação constitui-se em momento da investigação e merece estar aqui registrada.

Além disso, ao longo da pesquisa constatou-se que as políticas para o ensino médio foram marcadamente condicionadas pela relação entre a esfera governamental estadual e o governo federal que se constitui no principal interlocutor e indutor na elaboração dessas políticas. Dessa forma, a relação entre os entes federados assumiu importância na explicação da elaboração da política e foi por isso privilegiada. Mesmos as iniciativas estaduais, como a do Livro Didático Público e do Ensino Médio organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais foram, como veremos, influenciadas e incorporadas formal ou informalmente a políticas do Ministério da Educação.

Cabe esclarecer que em relação ao ensino médio, a preocupação central esteve em um programa destinado a sua forma não profissional. As propostas para o nível técnico da profissional foram tomadas para contextualizar o conjunto e na medida em que o que ocorreu em relação a elas constituía-se em elemento explicativo.

A análise debruçou-se sobre informações obtidas nas seguintes fontes:

- Indicadores estatísticos e dados financeiros do Brasil e do Paraná constantes no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais/Ministério da Educação (INEP); Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda (STN); Portal Transparência do Governo Federal e do Estado do Paraná, a pesquisa realizada por Acácia Kuenzer (KUENZER A. [., 1984).
- Teses, dissertações e artigos científicos que tratassem das questões analisadas, baseando-se neles tanto no que traziam de analítico quanto nos dados por eles disponibilizados.
- Documentos do Ministério da Educação (MEC) e da SEED, do Conselho Estadual de Educação (CEE), do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Movimento Todos pela Educação.
- Notícias veiculadas pela Assessoria de Imprensa do MEC, da SEED, da APP-Sindicato.
- Entrevistas com a presidente da APP-Sindicato; com a ex-superintendente de Ensino/Secretária de Educação do Paraná; com membro da equipe técnica do Departamento de Educação Básica da SEED (DEB); com a Diretora do DEB; com a Diretora do Departamento de Educação e Trabalho da SEED (DET); com o Coordenador Geral do Ensino Médio/ Diretor de Currículos da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica/MEC (SEB). As entrevistas com a Diretora do DEB, a Diretora do Departamento de Trabalho e Educação, com o Coordenador Geral do Ensino Médio/ Diretor de Currículos da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica/MEC foram realizadas pela Mestranda Edna Amancio de Souza Ramos, que realiza dissertação vinculada a esse projeto de pesquisa.

Este relatório se compõe de três partes que apresentam o curso das análises realizadas. Embora sua organização esteja marcada pelos resultados finais, visa principalmente apresentar o registro do caminho realizado e das informações sistematizadas, entendendo que é uma forma de disponibilizá-las para futuros estudos.

Na primeira é traçado um panorama sobre o ensino médio no Brasil e no Paraná tem em vista delinear o contexto em que as políticas foram elaboradas,

buscando identificar os principais problemas a ser considerados nas decisões e desenhos dos programas e ações governamentais.

Na segunda parte, as políticas para o ensino médio no plano federal e estadual são apresentadas e analisadas buscando identificar a presença de pressões sociais e político-administrativas que interferiram no processo de elaboração.

A terceira parte aprofunda a questão das relações federativas, particularmente a relação o estado do Paraná com a União e tem como objetivo identificar elementos explicativos do peso dessa relação na definição das políticas para o ensino médio no estado.

É importante considerar que esse estudo é inicial, considerando a inexistência de investigações que se dirijam a analisar o processo de elaboração das políticas educacionais no estado do Paraná no período mais recente.

I - O Ensino Médio no Brasil e no Paraná

O nosso curso médio é um curso muito empobrecido devido a falta de professores, material didático, onde aqui na realidade isso não existe. Temos também uma grande carência de cursos básicos de informática em que na verdade nós estamos em pleno século XXI e nossa escola não tem um computador se quer. Faltam carteiras nas salas de aula, higiene e limpeza nos banheiros e na escola em si, faltam serviços, disciplinadores, policiamento e varias outras coisas que uma escola precisa. (Cartas dos Jovens do Ensino Médio, 2005)

Tanto a legislação quanto os programas e ações governamentais têm apontado, recorrentemente, o objetivo de solucionar problemas que tem se mostrado permanentes na democratização do direito à educação dos jovens. Os problemas tem se centrado no clássico tripé: acesso, permanência e rendimento, pelo qual se põe em questão tanto a universalização quanto a qualidade do ensino médio. A fim de conhecer o cenário a partir do qual se apresentam os problemas que as políticas têm buscado superar, apresentamos a seguir um breve diagnóstico.

1. Diagnóstico do Ensino Médio no Brasil

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9494/1996), o ensino médio corresponde a última etapa da educação básica, prevista para ser cursada regularmente por jovens de 15 a 17 anos, com duração de no mínimo três anos letivos (2.400horas). A Emenda Constitucional n. 59, de 2009, ao prever a obrigatoriedade da educação básica até os 17 anos, induz à universalização e à obrigatoriedade dessa etapa.

Atualmente a oferta se faz em duas modalidades: o ensino médio de caráter geral; educação profissional técnica de nível médio (Decreto nº 5.154/2004), com duração de 4 anos. Entre as suas finalidades legalmente definidas encontram-se a consolidação dos conhecimentos adquiridos nas etapas anteriores, possibilitando o prosseguimento nos estudos, e a preparação básica para o trabalho e a cidadania.

Diante da obrigatoriedade da educação dos 15 aos 17 anos com a consequente meta de universalização dessa etapa da educação básica, e face ao reconhecimento da sua importância política, social e econômica, colocam-se os desafios de reduzir o baixo rendimento pela ampliação da qualidade pedagógica ofertada, pela definição de um currículo que considere as transformações no mundo da informação e da ciência, bem como da cultura juvenil, e que possibilite aos jovens, efetivamente, tanto o acesso ao ensino superior quanto a inserção no mercado de trabalho.

O ensino médio, integrante da educação básica como sua etapa final, tem sido objeto de discussão em relação a três aspectos fundamentais: identidade, que se define a partir da sua finalidade e consequente organização curricular; expansão da matrícula; qualidade de ensino. (KRAWCZYK, 2008)

A questão do caráter propedêutico e/ou profissional foi aparentemente resolvida no plano da LDB pela inclusão de objetivos e finalidades de todas essas três ordens. Entretanto, no plano curricular a tendência tem sido privilegiar algum dos aspectos.

A face profissionalizante foi primeiramente questionada, ao longo da década de 1980, pelo seu caráter tecnicista e, em 1997 foi separada da formação geral pelo Decreto 2208/97 e progressiva diminuição de oferta da rede pública. A forma integrada foi retomada pelo Decreto de 2004, que revogou o de 1997.

A face propedêutica ao ensino superior permanece como uma exigência velada ou explícita tanto pelos alunos quanto pelos professores embora, ao mesmo tempo, seja considerada por uns e por outros de difícil realização no

plano da escola pública, quer pelo perfil discente, quer pelas condições infraestruturais dos estabelecimentos de ensino.

Matrícula

A questão inicial quando se trata do direito à educação diz respeito ao acesso e o número de matrículas e taxas de escolarização tem sido os indicadores que possibilitam verificar o seu alcance.

Nas décadas de 1970 e 1980, dados da pesquisa financiada pelo INEP em estados de várias regiões do Brasil, apontavam que

(...) constata-se uma expansão das oportunidades educacionais de 2º grau, principalmente daquelas sob responsabilidade do poder público, com exceção do estado de Minas Gerais e da cidade de Curitiba, onde a predominância do atendimento situa-se na rede privada de ensino. Nos distintos períodos estudados pelos estados, nas duas décadas consideradas (70 e 80), houve uma expansão da oferta de 2º grau, acompanhada de uma publicização da mesma.(...) A rede pública vem apresentando índices de crescimento maiores que os da rede privada. (MAFRA & CAVALCANTI, 1992, p. 47).

Os dados sobre o perfil dos alunos indicavam que mais da metade provinham de famílias onde os pais haviam conseguido, no máximo, concluir o ensino primário: *a maior parte dos estudantes em todos os estados exibe uma experiência escolar não conhecida por seus pais* (MAFRA & CAVALCANTI, 1992, p. 57). A origem social vai ser apontada como um dos motivos da baixa permanência na escola, na medida em que a organização e o trabalho pedagógico não consideravam a origem social dos alunos.

Apesar dessa expansão de rede pública, vários limites foram apontados pelos pesquisadores: a inexistência da oferta em muitos municípios; o aproveitamento do espaço ocioso, não ocupado pelo então ensino de 1º grau (hoje fundamental), sem criação de novos espaços físicos; o baixo atendimento da população de 15 a 19 anos.

A década de 1990 foi percorrida na perspectiva de um aumento de demanda e expansão das matrículas de ensino médio. O crescimento do acesso e das taxas de conclusão do ensino fundamental e as mudanças no mundo do trabalho apontavam maiores exigências de escolarização e

colocaram no cenário um progressivo aumento das matrículas. Entretanto, podemos observar que esse crescimento não correspondeu ao esperado.

A expansão do ensino médio tem sido progressiva. A final da década de 1980 (dados do INEP), o quadro do ensino médio assim se apresentava: 33,4% das matrículas na rede privada (1988); - as regiões norte e nordeste apresentavam déficit de 92% relativas ao atendimento da faixa etária de 15 a 19 anos (1988); - a região que apresentava maior taxa de atendimento era a sudeste, que mesmo assim atendia apenas 16,4% da população da faixa etária de 15 a 19 anos (1988); - havia evasão, da 1ª para a 3ª série, na ordem de 45% (1986 a 1988).

Ao longo da década de 1990, houve contínuo crescimento da matrícula total, chegando em 2000 com 217% de matrículas a mais do que em 1991. Mesmo havendo crescimento em todas as redes, a expansão da rede estadual foi a responsável, novamente, pelo crescimento geral das matrículas, característica essa permanente. Mesmo quando em algum período houve crescimento da rede particular e da rede federal, a maior oferta sempre está a cargo dos estados. O gráfico abaixo é exemplo dessa característica da oferta:

Gráfico 4.3 - Matrículas de Ensino Médio por Dependência Administrativa - 2010

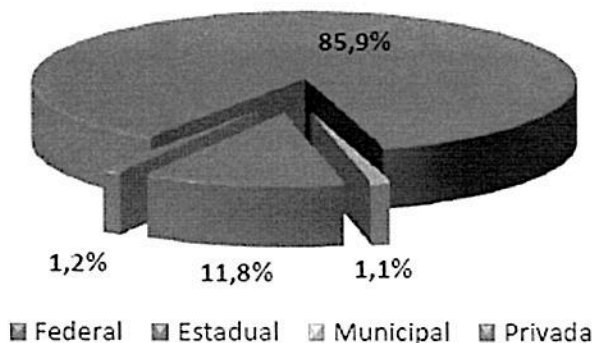


Gráfico 1: Matrículas de Ensino Médio por dependência administrativa. (INEP, 2011, p. 12)

Entretanto, a situação em 2000 encontra-se longe da universalização do ensino médio na idade adequada, embora haja alguma evolução. A taxa de atendimento de 15 a 17 anos em 1980 era de 49,7%, sobe para 62,3% em 1991 e, em 2000, chega a 83%. A taxa da escolarização é mais alarmante: em

1980, chega apenas a 14,3% e passa em 1991 para 17,6%; em 2000, embora duplique em relação a 1980, é de 33,3%.

Diante desse quadro, a expectativa no início dos anos 2000 era de um grande crescimento da matrícula. Conforme os dados do INEP, as matrículas de Ensino Médio cresceram no período 2001-2004 e, a partir de então, diminuíram. O crescimento do período 1999-2006 foi de 14,64%. Se tomarmos o período 2000-2010, o crescimento foi de apenas 2%. O gráfico abaixo demonstra o movimento das matrículas nessa primeira década:

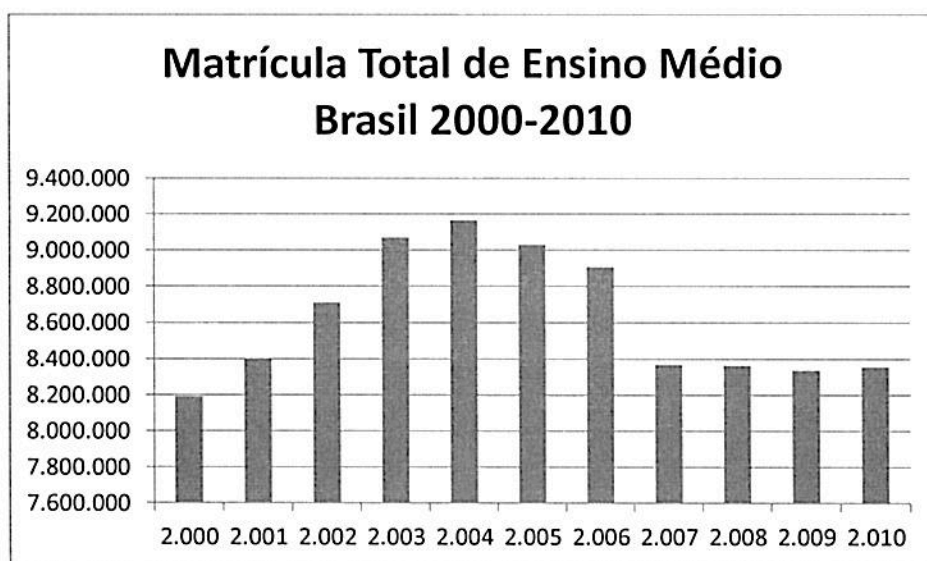
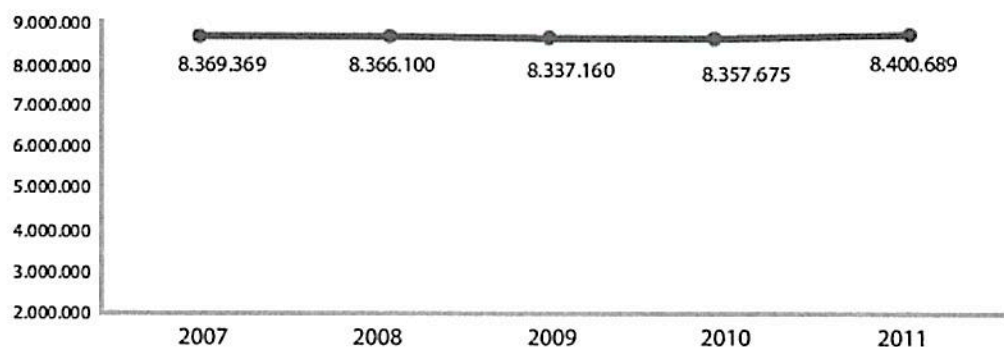


Gráfico 2 – Matrícula total de ensino médio no Brasil – 2000-2010 (INEP)

A partir de 2007, as matrículas ficaram praticamente estagnadas. O gráfico elaborado pelo INEP permite ver a estagnação do número de matrículas nos últimos anos:



**Gráfico 9 – Evolução do Número de Matrículas no Ensino Médio
Brasil – 2007-2011**

Fonte: MEC/Inep/Deed.

Gráfico 3 – Evolução do número de matrículas no ensino médio – Brasil 2007-2011 (INEP, 2012, p. 24)

Essa estagnação contrasta com a permanência de baixa taxa de escolarização líquida da população de 15 a 17 anos em 50,9%, sendo que a taxa bruta estava em torno de 83%, dados de 2010. Isso significa que muitos jovens dessa faixa etária ainda estavam no ensino fundamental e que um percentual significativo deles estava fora da escola.

Embora uma das mudanças da matrícula venha sendo relativa ao turno, é possível constatar que o período noturno continuava tendo participação na matrícula total, com tendência a decréscimo. Os gráficos abaixo permitem visualizar essa tendência.

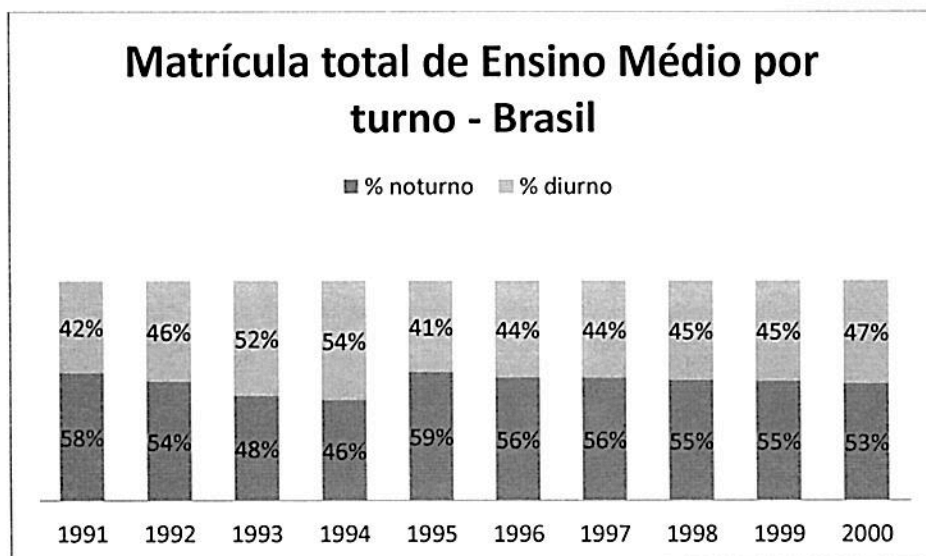


Gráfico 4: Matrícula total de ensino médio por turno – Brasil – 1991-2000.(Fonte: INEP)

Gráfico 10.2 - Matrícula no Ensino Médio
Regular por Turno
Brasil - 2007 - 2010

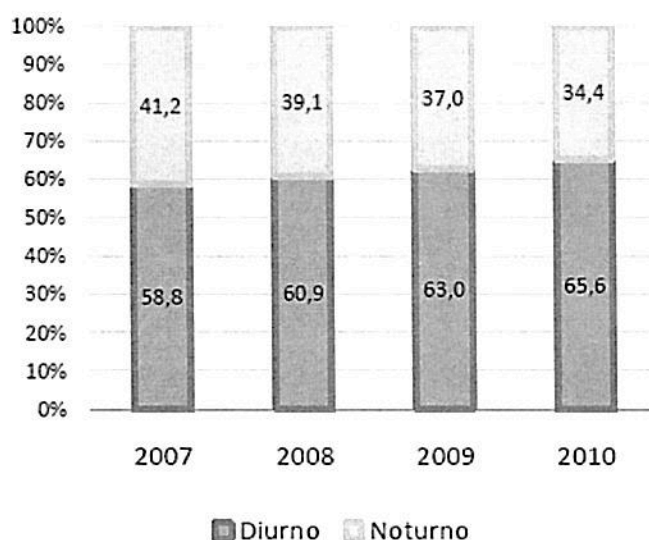


Gráfico 5: Matrícula no ensino médio por turno – Brasil 2007-2010 (INEP, 2011, p. 31)

O crescimento da oferta de formação profissional não permite afirmar que a matrícula no ensino médio regular esteja sendo compensada pelas matrículas ocorridas no ensino médio integrado à formação profissional. O

crescimento da educação profissional tem sido principalmente, na forma subsequente, o que implica na formação anterior no ensino médio regular.

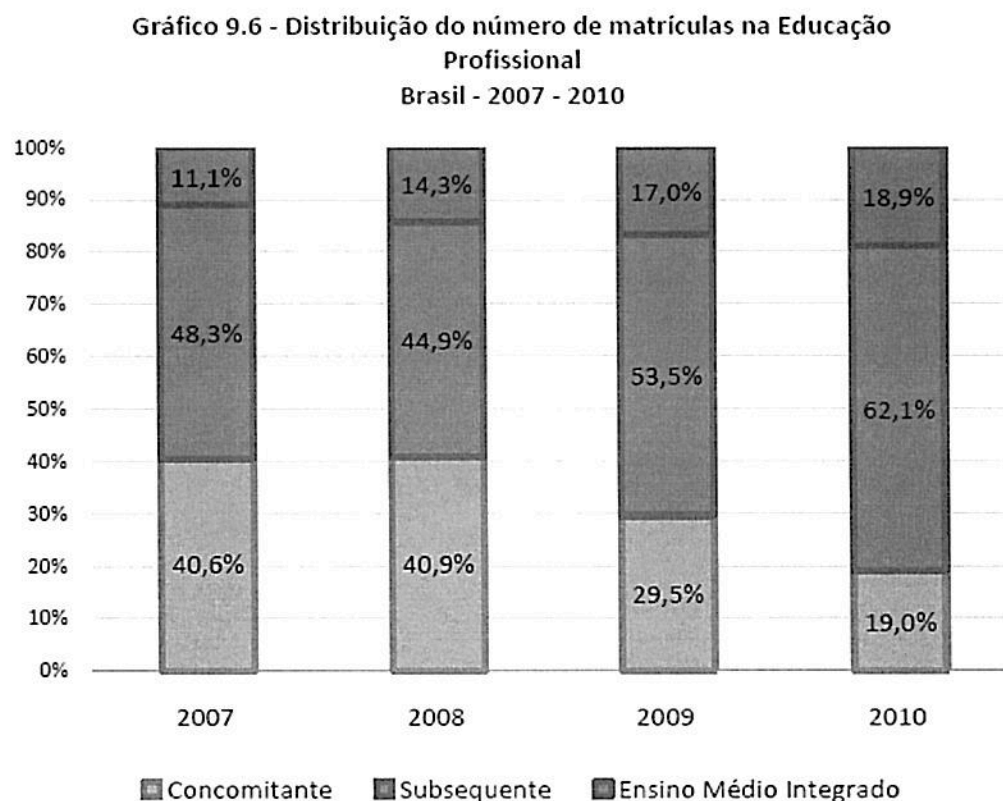


Gráfico 6: Matrícula da Educação Profissional – Brasil 2007-2010 (INEP, 2011, p. 26)

Passados 30 anos, as análises sobre o perfil dos alunos indicam pouca alteração em termos de condição socioeconômica e de escolarização familiar, o que pode estar relacionada à manutenção, ao longo desses 30 anos, de baixa permanência no sistema de ensino. Ou seja, muitos dos atuais pais de alunos não tiveram acesso ou não concluíram o ensino médio. Ainda se mantém a questão de organizar para as camadas populares uma etapa de ensino cuja origem elitista e propedêutica deu-lhe uma organização que não se adequa às condições daqueles que hoje são a maioria dos seus alunos.

Dados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2008 confirmam a tendência de baixa escolaridade dos pais dos concluintes e egressos do

ensino médio e mostram a predominância de participantes na faixa de até cinco salários mínimos:

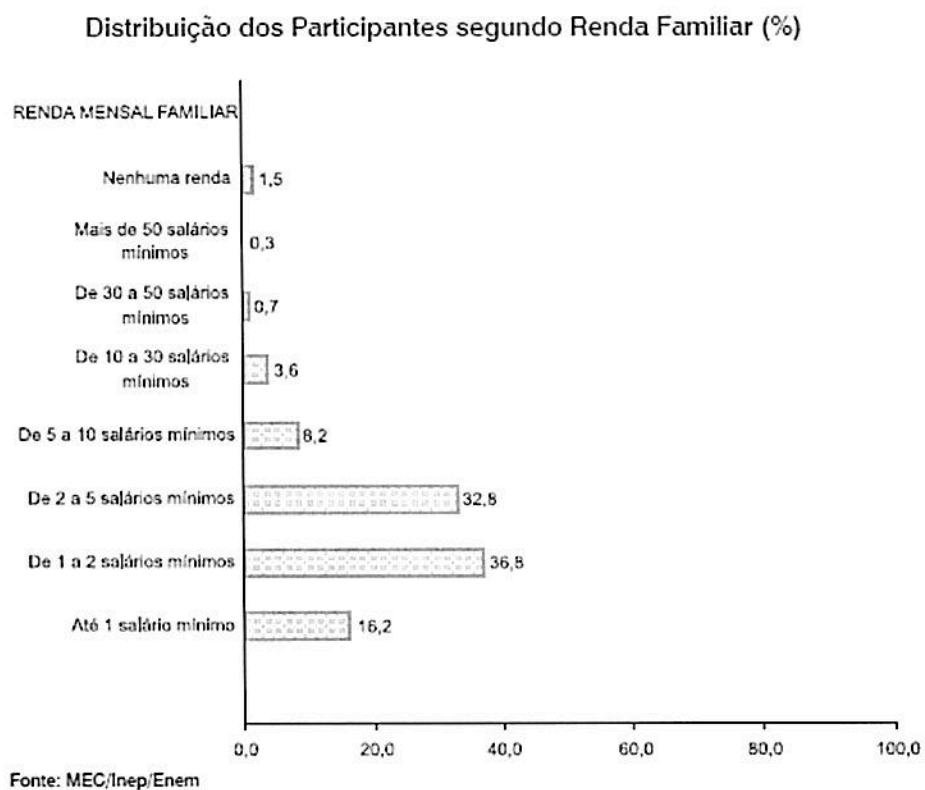


Gráfico 7: Distribuição dos participantes segundo renda familiar - ENEM 2008 (INEP, 2009, p. 75)

Distribuição dos Participantes segundo Escolaridade da Mãe e do Pai (%)

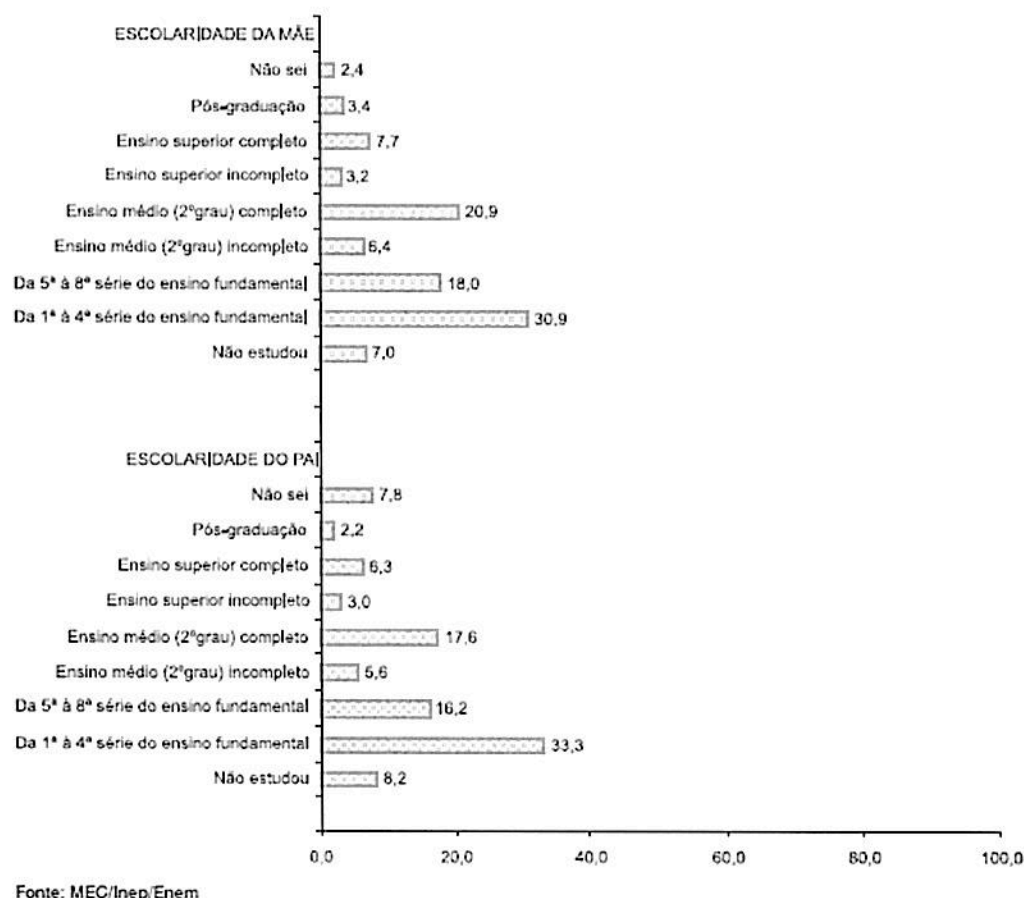


Gráfico 8: Distribuição dos participantes segundo escolaridade da mãe e do pai – ENEM 2008 (INEP, 2009, p. 76)

Rendimento

Quanto ao rendimento, embora tenha havido melhoria nas taxas, ainda há perda significativa de alunos por evasão e repetência. A taxa média de aprovação no ensino médio (2010) foi de 77%. Na 1ª série, se perderam 29,7% dos alunos por reprovação ou evasão, na 2ª série 20,7% e na 3ª série, 14,7%. Dentro os problemas postos para essa etapa de ensino se destacava, portanto, o da perda de alunos por evasão e repetência, sendo que essa última é um dos fatores da primeira, de modo que ambas são indissociáveis. A proposta do Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais, da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, nesse trabalho analisada, visa, justamente, o combate à evasão.

Além disso, os resultados nas provas do Sistema Nacional de Avaliação se situam preponderantemente em desempenhos crítico ou muito crítico, indicando, no limite da natureza desse tipo de dado, que há problemas tanto em relação à permanência quanto em relação a um efetivo aprendizado.

A relação entre condição socioeconômica e desempenho nas provas não é linear, o que levanta a necessidade de considerar os processos internos à escola. Segundo o Relatório Pedagógico do ENEM 2008 (INEP, 2009, p. 193):

quanto maior o ganho familiar melhor o desempenho dos participantes. Interessante observar o ligeiro decréscimo do número de participantes com desempenho superior quando a renda familiar excede os 50 salários mínimos, podendo indicar que a partir de determinada faixa de renda o desempenho não seria afetado por esta variável.

Entretanto, é inegável o efeito da renda e da escolarização dos pais sobre o desempenho dos alunos nas provas:

Em todos os cruzamentos realizados observa-se diferença significativa no desempenho dos alunos. Quanto menor a idade, maior o rendimento mensal, e mais elevada a escolaridade dos pais, maiores são as médias alcançadas pelos alunos. (INEP, 2009, p. 200).

A diferença de desempenho e de rendimento entre alunos da rede pública e privada mostra que não apenas os fatores externos atuam no aprendizado do aluno¹.

Um dos fatores importantes é a qualidade da escola ofertada. Vários autores, desde a década de 1980, apontam que a expansão do ensino médio vem sendo feita em condições precárias, ocupando instalações e recursos não utilizados pelo ensino fundamental.² A seguir apresentamos algumas condições

¹ Assim como ocorreu com os participantes em geral, a média obtida na prova pelos negros concluintes que cursaram o ensino médio somente na escola particular é maior que as médias obtidas por todos os outros segmentos que cursaram o ensino médio na escola pública. Essa mesma tendência repete-se com os jovens índios. (INEP, 2009, p. 204)

² A esse respeito ver: (ALVES & PINTO, 2011), (BRUEL, As reformas de ensino médio no Estado do Paraná (1998-2002): relações entre o PROEM e os projetos de protagonismo juvenil. Dissertação de Mestrado, 2003), (GONÇALVES R. M., 1992), (KUENZER A. [., 1984), (GOMES, CHAVES, &

dessa qualidade, considerando que essas devem ser providas a partir das ações e programas governamentais.

Condições materiais

Pons (2007), ao analisar o Índice de Recursos Físicos das escolas de ensino médio no período 1999-2005, observa que esse índice é melhor nessa etapa do que no ensino fundamental. Se ele cresceu no período, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apresentou queda nas regiões Sul e Sudeste, o que fez com que caísse o valor do índice, nacionalmente³.

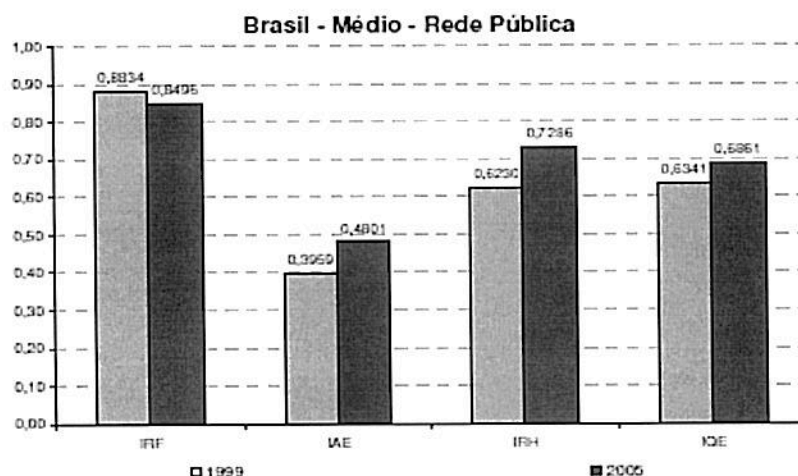


Gráfico 9: Índice de Recursos Físicos das escolas de ensino médio – Brasil -1999-2005 (PONS, 2007, p. 54)

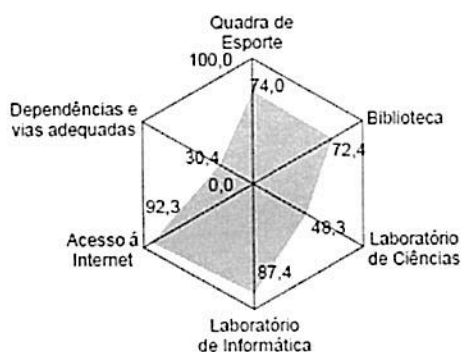
Em período mais recente, é possível identificar a ausência de condições materiais dos estabelecimentos que ofertam ensino médio. A tendência tem sido de substituição de equipamentos definidos, anteriormente, como essenciais (laboratórios, bibliotecas etc.), pela nova exigência de computadores e acesso à internet, quesito com percentual mais alto. Segundo o INEP (2012),

MORGADO, 2007), (PINTO, AMARAL, & CASTRO, 2011), (KRAWCZYK, 2003) entre outros.

³ A autora construiu um índice de qualidade educacional (IQE), composto de três componentes: índice de recursos físicos (IRF), índice de adequação etária (IAE) e o índice de recursos humanos (IRH).

a situação das escolas captadas pelo Censo Escolar de 2010, estava assim:

**Gráfico 11.5 - Ensino Médio -
Percentual de Escolas segundo
Infraestrutura - 2010**



**Gráfico 11.6 - Ensino Médio -
Percentual de Matrículas segundo
Infraestrutura das Escolas - 2010**

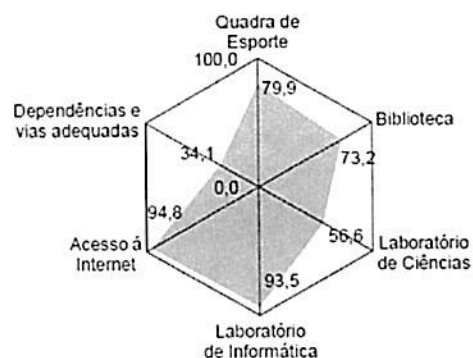


Gráfico 10: Percentual de escolas e de matrículas de ensino médio segundo infraestrutura – Brasil – 2010 (INEP, 2012, p. 35)

Perfil docente

As condições dos docentes são outro fator a ser destacado, em relação aos fatores intraescolares. O Censo Escolar de 2011 mostra que, embora seja em pequena proporção, ainda existem, no Brasil, professores atuando no ensino médio que não possuem ensino superior:

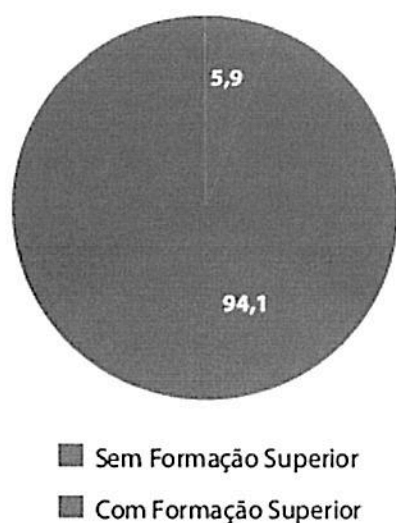


Gráfico 25 – Percentual de Docentes no Ensino Médio por Grau de Formação Brasil – 2011

Fonte: MEC/Inep/Deed.

Gráfico 11: Percentual de docentes no ensino médio por formação – Brasil – 2011 (INEP, 2012, p. 38)

Entretanto, se considerarmos o tipo de formação superior, aparece uma das questões centrais em relação às condições de trabalho do professor e que tem impacto direto sobre o processo de aprendizagem e rendimento dos alunos: a adequação entre a formação inicial e a disciplina lecionada. Segundo dados do INEP, física é uma das disciplinas com maior distorção; língua portuguesa apresenta apenas 40% dos professores com formação adequada; e matemática, um índice de 58%:

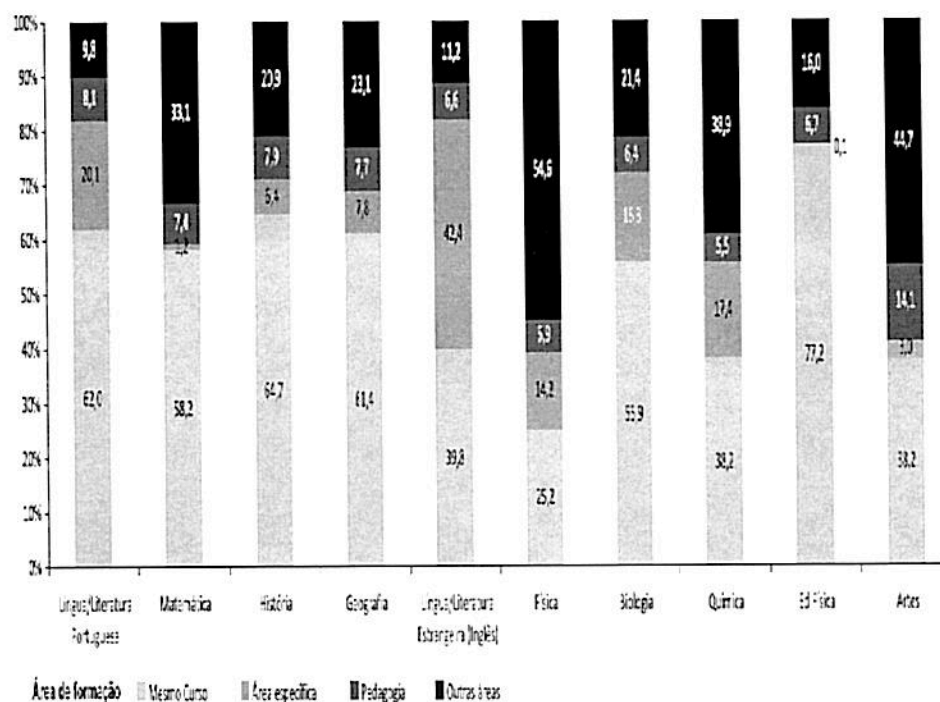


Gráfico 5 – Professores do Ensino Médio, segundo a Disciplina que Lecionam e a Área de Formação na Graduação – Brasil – 2007
Fonte: VEC/Inep/Deed

Gráfico 12: Professores de ensino médio segundo disciplina que leciona e área de formação na graduação – Brasil – 2007 (INEP, 2009b, p. 43)

As condições de trabalho também deixam a desejar: 44,5% deles trabalham em mais de uma escola. Também é grande o número de alunos por turma. Segundo Alves e Pinto (2011, p. 621),

no ensino médio, somente 9,3% dos docentes possuem até 20 alunos por turma; 48,1%, de 31 a 40 alunos e 15,4%, mais de 40 alunos por turma. Esta variável impacta sobremaneira os custos de funcionamento do sistema e por isso apresenta importante relação com a política de financiamento. Ela tem sido uma variável-chave para os planos educacionais que priorizam a eficiência no uso dos recursos em detrimento da eficácia e efetividade do ensino.

Os problemas ficam mais graves em relação à remuneração. Esses mesmos autores, na análise dos dados da PNAD e Censo Escolar de 2009, apontam que o rendimento médio de um professor está próximo de R\$ 2.000,00. Quando esse rendimento é comparado com o de outras profissões

com o mesmo nível de formação, considerando jornada de pelo menos 30 horas semanais, observa-se que um professor que atua no ensino médio ocupa a 20ª posição da escala e tem um rendimento que é cerca da metade daquele obtido por economistas, contadores ou advogados. Assim sendo, é possível dizer que

os professores compõem o grupo de ocupações com menores rendimentos entre as ocupações de nível superior, juntamente com os fisioterapeutas (nível de rendimento próximo dos professores do ensino médio) e os assistentes sociais (com valores próximos aos professores do ensino fundamental com formação superior). (ALVES & PINTO, 2011, p. 630).

Os pesquisadores concluem que os professores tem um rendimento equivalente ao de profissionais com um nível de formação inferior, ou seja, docentes com nível superior, como os de ensino médio, tendem a obter rendimentos equivalentes (ou até inferiores) que aqueles obtidos por profissionais de nível médio.

Financiamento

Cabe perguntar acerca de como tem sido o financiamento para o ensino médio. A grande dificuldade, nessa análise, tem sido identificar os gastos realizados com essa etapa da educação básica (PINTO, AMARAL, & CASTRO, 2011).

Pons (2007) identifica uma correlação positiva entre qualidade do ensino médio e financiamento: quanto maiores os gastos públicos no ensino Médio, maior o IQE das escolas públicas neste nível de ensino.

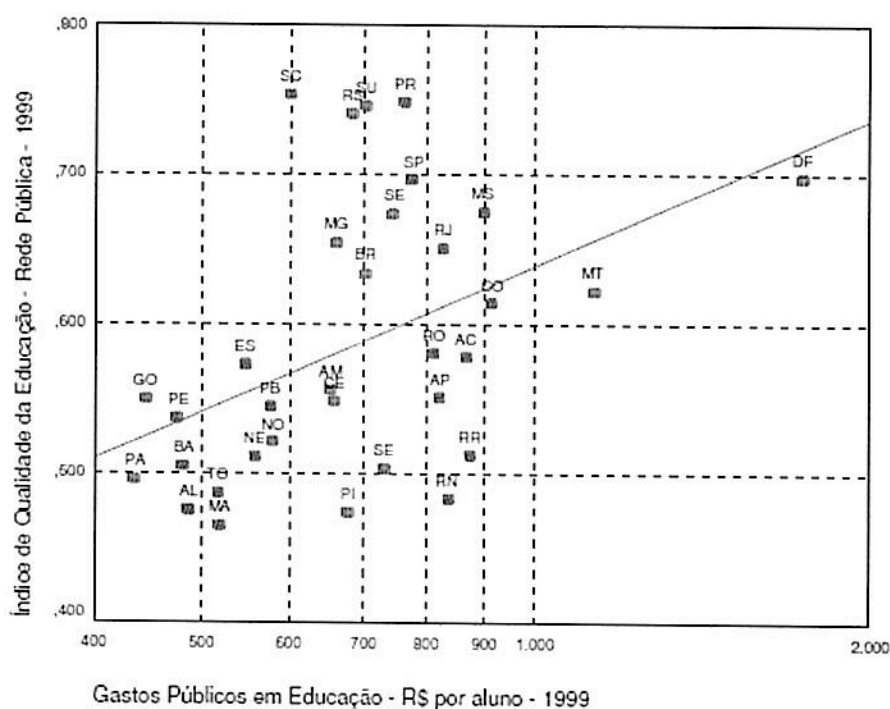


Gráfico 30. Correlação dos Gastos Públicos com IQE – Médio – 1999

Fonte: elaboração própria

Gráfico 13: Correlação entre gastos públicos do IQE Médio – 1999 (PONS, 2007, p. 61)

De acordo com os dados divulgados pelo INEP, em termos reais, no ensino médio, a curva de crescimento não acompanha, em comparação, o conjunto dos níveis, havendo maior variação nos investimentos no ensino médio do que em outras etapas da educação básica. Como podemos ver a seguir, o ensino fundamental continua sendo a etapa a qual se destina o maior volume de recursos, mesmo após a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), tanto quando se analisa o investimento total quanto em relação ao investimento por aluno.

Histórico da estimativa da proporção relativa do Investimento Público Direto em educação, por nível de ensino - Brasil 2000 - 2010

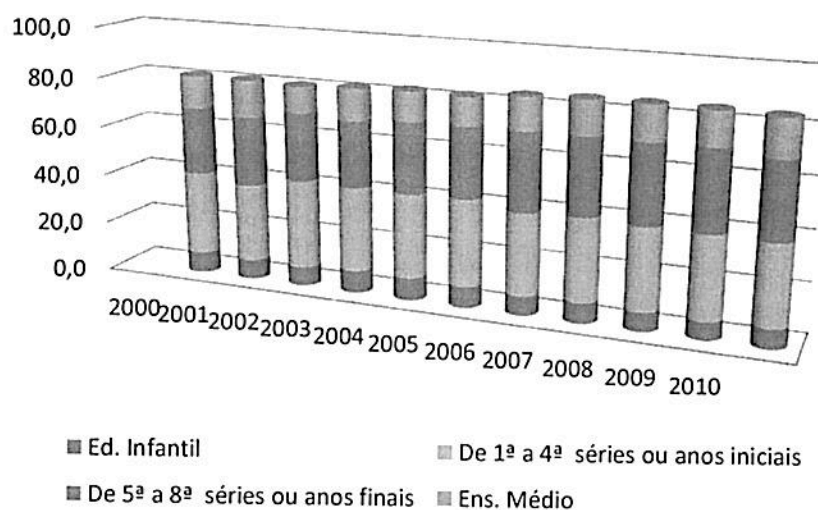


Gráfico 14: Histórico da estimativa da proporção relativa do Investimento Público Direto em educação, por nível de ensino - Brasil 2000 – 2010 (INEP)

Evolução do Investimento público direto por estudante - Brasil

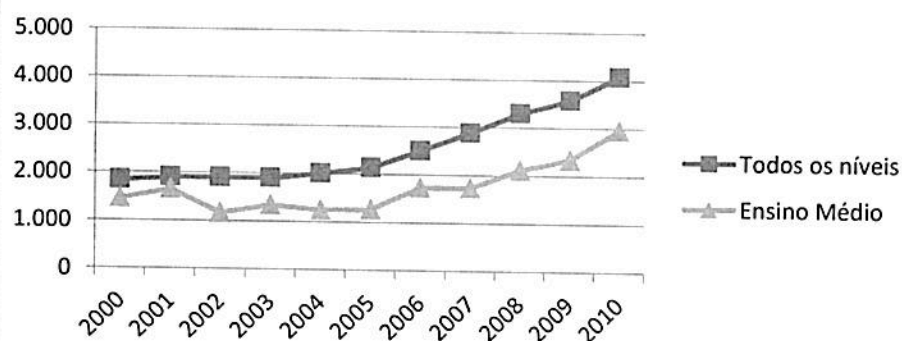


Gráfico 15: Evolução do investimento público direto por estudante em todos os níveis e no ensino médio – 2000-2010 - Brasil (INEP)



Gráfico 16: Variação do Investimento público em educação por estudante por etapa da educação básica – 2000-2010 Brasil (INEP)

A instituição do FUNDEB, em 2007, destinando recursos definidos para o ensino médio, apontaria para a correção dessa distorção. Entretanto, permanece baixo o percentual gasto por aluno nessa etapa e é evidente a melhor condição de financiamento da rede privada em relação às redes estaduais, onde estão a maioria dos alunos:

As escolas privadas frequentadas pelos jovens das famílias de classe média praticam anuidades próximas a R\$ 10.400 (considerando R\$ 800/mês x 12 meses + matrícula), sem falar na taxa de material didático. Em comparação ao per capita de 2008 e 2009, esses valores praticados pelas redes estaduais correspondem, respectivamente, a 16,6% e 17,1%, enquanto na média dos países da OCDE, este índice é de 26% do per capita, em 2006 (OCDE, 2009), o que representa um gasto/aluno muito maior, não só em termos absolutos, uma vez que a sua riqueza por habitante é maior, mas também em termos de esforço relativo, o que não se justifica. (PINTO, AMARAL, & CASTRO, 2011, p. 650)

A rede federal de ensino, tradicionalmente a de melhor qualidade, também vem sofrendo um rebaixamento no gasto-aluno. Porém, o gasto-aluno da rede federal é quatro vezes o da rede estadual e corresponde ao máximo daquele da rede privada. (PINTO, AMARAL, & CASTRO, 2011).

2. Diagnóstico do Ensino Médio no Paraná

O estado do Paraná tem apresentado alguns indicadores melhores do que a média nacional, porém segue as tendências anteriormente apontadas para o conjunto do país. Para um melhor entendimento das políticas atuais, faremos, a seguir, uma breve retrospectiva histórica das políticas para a educação básica no estado.

Um breve histórico

No âmbito das políticas da SEED, podemos reconhecer três ciclos mais recentes de propostas para o ensino médio:

- o de meados dos anos 1980 até meados de 1990, cuja tônica foi a reforma curricular dos cursos de educação geral e dos cursos profissionalizantes, com o objetivo de ultrapassar os marcos do tecnicismo que assentava essa formação no treinamento e no saber fazer em direção a uma perspectiva denominada politécnica;
- o que inicia em 1996 e vai até 2002, marcado pelo Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (PROEM), financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que teve dois focos principais: tornar todos os cursos da rede estadual de caráter geral, extinguindo a oferta dos cursos de formação profissional e a descentralização da definição curricular que passou a ser expressa em termos de habilidade e competências;
- o ciclo que começa em 2003 e vai até 2010, no qual ocorre a retomada da oferta dos cursos de formação profissional, tanto na forma subsequente quanto na forma integrada; a definição de Diretrizes Curriculares Estaduais; a proposição do Ensino Médio por Blocos de disciplinas Semestrais.

Esse três ciclos de políticas para o ensino médio, acima apresentados, realizam-se em um cenário educacional estabelecido por um processo histórico que tem a década de 1940 como marco. No Paraná, a demanda por escolarização básica acompanha o ritmo do processo migratório. Em fins dos anos 30 e na década de quarenta a migração de paulistas e mineiros para o norte do Estado, no ciclo cafeeiro, acresce de forma importante esta demanda.

Este súbito crescimento traduz-se na queda proporcional da taxa de escolarização primária paranaense a partir dos anos 1940, que só supera a média brasileira na década de 1970. (MACHADO, 1983).

O atendimento do ensino primário e médio era feito, naquela época, preponderantemente pela rede estadual. A maior parte dos prédios escolares situa-se na zona rural, com unidades de uma ou duas salas construídas em madeira. Os prédios maiores, de alvenaria, localizam-se na zona urbana (MACHADO, 1983).

O sistema estadual de ensino foi criado no Paraná a partir da pressão legal da Lei 4024/61. Entretanto, em termos de matrícula e distribuição entre as redes esta criação não apresentou impacto até a década de 1970. Segundo Machado (1983), foi no ano de 1970 que o Estado passa a não mais construir escolas rurais, deixando-as a cargo dos municípios.

A precariedade das condições no atendimento pedagógico fica evidenciada na exploração demasiada do espaço das escolas e nas características do corpo docente. O crescimento do atendimento à demanda se fez pela utilização máxima da capacidade predial na zona urbana, com o emprego de turnos sucessivos. Em relação à média nacional, até 1970, foi baixa a incorporação de professores habilitados, embora esta taxa tenha crescido progressivamente no período. Era a rede municipal que possuía uma quantidade maior de professores leigos: 75,8% em 1971. (MACHADO, 1983)

A rede estadual de ensino primário possuía, na maioria, no início dos anos 70, professores efetivos. Já as redes municipais e a estadual de ensino médio contavam com professores efetivos e um grande número de contratos temporários e precarizados, situação que se arrastará ao longo de século XX, adentrando ao século XXI. Havia também significativa diferença na estabilidade do quadro docente entre as escolas da capital, com melhores condições, e as do interior. (MACHADO, 1983)

Do ponto de vista da administração da educação, a Secretaria de Estado da Educação e Cultura (SEEC) foi criada em 1947. O processo de modernização e descentralização iniciou-se já na década de 1950 com a

criação de Inspetorias Auxiliares de Ensino em cinquenta cidades. A criação das Inspetorias Regionais de Ensino e suas respectivas Inspetorias de Ensino Médio e Inspetorias de Ensino Primário, aconteceu em novembro de 1961, dividindo o Estado em regiões escolares. Em 1963, é instituído, pelo Ministério da Educação, o Serviço de Supervisão – Setor Paraná composto de uma equipe central, que realizava atividades em nível central e regionalizado, e de uma equipe regional, que compreendia as equipes de supervisão das Inspetorias. A política de descentralização foi efetivada com a criação do sistema estadual de ensino a partir de 1964. (LOCCO, 1987).

As transformações econômicas pelas quais o estado do Paraná passou na década de 1960 tiveram repercussão nas políticas educacionais. Houve um esforço no sentido de organizar a administração pública da oferta educacional que passou pela reestruturação da Secretaria de Educação, pela criação de órgãos e pela descentralização. Machado (1983) indica que o governo Ney Braga (1961-1964) assentou seu discurso sobre educação em elementos que a autora denomina de politicamente renovadores: a concepção de uma população portadora de direitos e capaz de promover desenvolvimento na medida em que obtiver educação. Este discurso inscreveu-se num movimento político de reconquista da hegemonia política de grupos industriais e comerciais, que buscavam expandir suas bases de apoio entre as facções ligadas às atividades urbanas e à produção de café.

Nesse movimento, em que pese a presença de novas temáticas e demandas nas políticas estaduais, educação e saúde permanecem temas tradicionais que tiveram suas ações ampliadas (CASTRO, 2005): por exemplo, é criada a FUNDEPAR – Fundação Educacional do Paraná, órgão responsável pela rede física do estado e aprovado o Plano Estadual de Educação. Tais ações explicam gastos estaduais elevados nesta função pública. A FUNDEPAR foi responsável, portanto, pela efetivação de uma das ações mais importantes do período: a expansão e manutenção da rede física. Com a criação dessa Fundação, no período Ney Braga, instituiu-se uma dualidade na administração educacional que em outros Estados só vai ocorrer, posteriormente, na década de 1980 (CUNHA, 1991).

É nítido o papel indutor do Ministério da Educação nessa ampliação. Em 1962, a Secretaria de Educação assinou convênio com o Ministério da Educação para a criação de ginásios industriais tendo com o objetivo de formação de recursos humanos como condição do desenvolvimento econômico. Em 1968, sob o governo de Paulo Pimentel, foram assinados convênios entre o governo estadual, o governo federal e a Agência Americana para a Assistência Social (USAID), envolvendo merenda escolar cujo gerenciamento cabia a FUNDEPAR.

As mudanças se intensificaram no período do regime militar. A Secretaria Estadual de Educação sofre novas mudanças em seu organograma, como resultado da reforma no Ministério da Educação e Cultura, ampliando o espectro de ações. Foram instituídos grupos ou áreas específicas de planejamento.

Nova configuração institucional da Secretaria de Educação resulta da reforma do Ministério de Educação e Cultura em 1967 e da reforma administrativa de 1971 (Decreto-lei n. 200). Nesse período, durante o governo de Parigot de Souza, para efetivar a reforma do ensino de primeiro e segundo graus, foram escolhidos municípios-pilotos e, com recursos do convênio MEC/USAID, foi criado o Centro de Seleção, Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal (CETEPAR). Gradativamente, a reforma foi sendo ampliada aos outros municípios paranaenses. Em 1972, foi lançado o Plano Estadual de Educação, para vigorar entre 1973 e 1976.⁴ (CASTRO, 2005, p. 97)

Com essas reorganizações administrativas da Secretaria de Educação nos anos de 1971 e 1972, foram transferidos para o estado os encargos do Serviço de Supervisão Setorizada dentro de uma política de convênios com o Departamento de Ensino Fundamental do MEC, que fez com que permanecesse e se acentuasse a imposição de diretrizes pelo governo federal no processo de implantação da Reforma de ensino. (LOCCO, 1987)

⁴ Esse plano, ao contrário dos demais, foi parcialmente realizado para cumprimento das metas estabelecidas no convênio com a USAID. (ARIAS, 2007)

Observa-se, assim, a presença do governo federal na administração da educação do estado desde longa data. As estruturas de Secretaria de Educação foram permeadas por equipes de trabalho vinculadas a projetos federais, como o PREMEN (Programa de Expansão e melhoria do Ensino), que constituíram Núcleos Regionais de Orientação e Avaliação, atuando nos municípios pólos de expansão da Reforma de ensino, que por sua vez eram também sedes de Inspetorias Regionais de Ensino, ligadas ao estado.

A influência do MEC foi um dos fatores responsáveis pela manutenção de um patamar elevado de gastos com educação no conjunto das despesas orçamentárias, na medida em que haveria determinações federais sobre o modo de execução dos orçamentos estaduais. Se a prioridade dos investimentos públicos secundarizava a inclusão social via políticas públicas, a educação foi uma exceção nesse quadro (CASTRO, 2005, p. 177). A Ditadura Militar, ao passar a indicar os governadores, buscou excluir do poder as facções estaduais que pudessem, por sua base eleitoral, ter autonomia em relação ao governo federal (MACHADO, 1983).

Em relação à política para o que hoje denominamos de ensino médio, este foi período em que o estado aplicou a determinação legal nacional de profissionalização compulsória do então chamado ensino de 2º grau (Lei n.5692/1971).

Até a década de 1970, o ensino médio (segundo nível da educação secundária) encontrava-se fortemente elitizado. Nessa década, podemos observar um crescimento da matrícula total de aproximadamente 250%, um notável crescimento. Em 1970, o total de matrículas era 62.408; em 1975, chegou a 110.793; e em 1979 alcançou mais que o dobro da matrícula do início do período, 159.460.

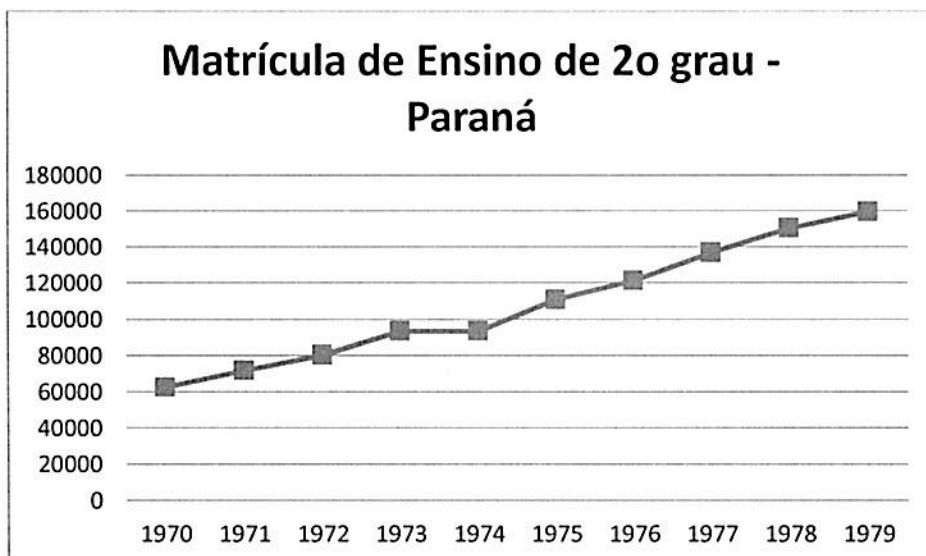


Gráfico 17: Evolução da matrícula de ensino de 2º grau – 1970-1979 – Paraná (KUENZER A. , 1989)

A profissionalização compulsória passou a ser questionada no processo de redemocratização, ao longo da década de 1980. Em 1982, a Lei. 7044 alterou a Lei 5692/71 tornando a habilitação profissional uma opção do estabelecimento de ensino. Iniciaram-se as discussões críticas sobre o atrelamento da formação básica às exigências do mercado. O estado do Paraná acompanhou esse movimento.

Nesse ano foi eleito no Paraná, assim como em outros estados, um governo de oposição ao militarismo, através da legenda do PMDB, que permaneceu no Executivo estadual por mais dois mandatos, até o final de 1994. Sob essa legenda partidária se realizou o que denominados de 1º ciclo das políticas voltadas ao ensino médio.

O discurso educacional da época esteve marcado pelo clima pós-ditadura militar e exaltava a democratização e a participação (CUNHA, 1991). Foram três as metas propostas pelo novo governo, segundo o documento *Políticas SEED-PR: fundamentos e explicitação, de 1984* (SANTOS J. T., 1998, p. 163):

1º- Redirecionar a política educacional até então praticada, insatisfatória em termos quantitativos e qualitativos.

2º – (...) redimensionar os recursos humanos que atuam no setor educacional, oferecendo-lhes melhores condições de trabalho.

3º – E em último lugar destacaremos no setor educacional uma proposta que deverá, sem dúvida, ser a maior e mais profunda característica deste Governo: a participação popular.

Os documentos do período explicitam o objetivo de garantir o acesso do aluno à escola bem como sua permanência nesta, principalmente daqueles provenientes da classe trabalhadora. As camadas populares deveriam ter acesso ao saber que era, então, oferecido às camadas privilegiadas. E a escola tinha como finalidade a reconstrução social, contribuindo para que a população fosse instrumentalizada para sua participação nos processos decisórios. Em relação ao 2º grau, fazia-se a crítica à profissionalização imposta pela Lei 5692/71 e propunha-se a sua reorganização. (CUNHA, 1991)

Priorizou-se, no período, a expansão do ensino de 1º grau, através de crescente articulação entre as instâncias estadual e municipal, sendo garantida a gratuidade apenas aos alunos dos 7 aos 14 anos. Até 1987 foram cobradas taxas para alunos de 2º grau e de supletivo e, portanto, não houve prioridade em termos de acesso para essa etapa.

A forma de contratação de profissionais da educação ocorreu através de concursos públicos que se realizaram em 1985, para professores das quatro primeiras séries do 1º grau e, em 1989 e 1991, para professores de 5ª a 8ª séries do 1º grau e 2º grau. Assim sendo, também do ponto de vista das condições internas à escola, no caso, às relativas ao corpo docente, a precariedade era uma das tônicas.

A segunda gestão do PMDB (1987-1990) priorizou a implantação do Ciclo Básico de Alfabetização (CBA) a partir de 1988. No movimento de construção do CBA, o Departamento de Ensino de 2º Grau realizou a reformulação dos cursos de magistério promovendo ampliação da sua duração para quatro anos e reformulação da grade curricular e dos conteúdos. Deu-se início a principal política em relação ao ensino médio: a reformulação curricular dos cursos profissionalizantes e do curso de educação geral. Entretanto, também aqui o ensino médio aparece a reboque as políticas que vinham acontecendo no ensino de 1º grau.

A crítica aos efeitos da profissionalização compulsória no ensino de 2º grau, a partir da Lei 5692/71, apontava graves problemas relativos à qualidade do ensino. Os estudos da época acusavam que a expansão havia ocorrido nos espaços ociosos das escolas que ofertavam ensino de 1º grau (hoje ensino fundamental), tendencialmente improvisados e desprovidos de bibliotecas, laboratórios e equipamentos exigidos pelo trabalho pedagógico.

Apesar da não priorização, há um nítido crescimento da matrícula, a demanda pressionando a oferta. Esse é um momento da expansão do ensino médio no Paraná, a matrícula cresce 263,53% de 1970 a 1980 e 139,02% de 1980 a 1990.

Tabela 1: Matrículas de ensino médio por dependência administrativa – Paraná – 1978-1990.

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1978	149370	6484	106492	435	35959
1979	158200	5830	112513	330	39527
1980	163132	6086	119965	341	36740
1981	164374	5906	120092	391	37985
1982	169085	5781	122830	438	40036
1983	170592	5733	124300	423	40136
1984	177837	6396	133132	61	38248
1985	181952	7010	135357	58	38743
1986	188281	6179	140701	92	40588
1987	186753	6060	134727	149	44945
1988	200978	6071	150230	147	43480
1989	218058	7476	166610	143	42835
1990	228646	6214	178561	236	43635

Fonte: SIE-SEED/PR/FUNDEPAR – MEC/INEP (KUENZER A. , 1989)

Os dados analisados por Gonçalves (1992) referentes ao estado, permitem observar graves problemas na progressão escolar. Em 1978, apenas 49% dos alunos que ingressaram na 1ª série conseguiram concluir o ensino de 2º grau em 1980. Em relação aos alunos ingressantes em 1986, a taxa cai para 40% de concluintes em 1988.

O maior problema de rendimento e progressão já se localizava, na década de 1980, no início do curso. As taxas de reprovação e evasão na rede estadual de ensino foram, respectivamente, de 17,98% e 36,79% em 1988 e de 19,52% e 34,36% em 1989, na 1ª série do ensino de 2º grau. No ensino noturno essas taxas eram ainda mais alarmantes: 45,71% em 1988 e 42,32% em 1989. (GONÇALVES R. M., 1992)

A terceira gestão do PMDB iniciou-se em 1991. A consolidação do Ciclo Básico da Alfabetização (CBA) e do Currículo Básico permaneceu nas metas desta gestão. O Departamento de Ensino de 2º Grau continuou a reformulação das propostas curriculares das habilitações pedagógicas promovendo a articulação entre consultores das instituições públicas de ensino superior e professores das escolas estaduais, com a realização de vários encontros centrais e regionais no decorrer do processo de elaboração.

Neste governo foram elaborados e negociados dois projetos de financiamento internacional para a educação do Paraná: o Projeto Qualidade no Ensino Público no Paraná (PQE), destinado ao ensino fundamental, firmado com o BID; e o Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (PROEM), com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O PROEM teve sua realização efetivada nos governos seguintes.⁵

Em 1995, a maior parte das matrículas de ensino de 2º grau era em cursos profissionalizantes (59,2%). Os ajustes realizados nesses projetos pela gestão estadual que se iniciou em 1995 criaram uma nova inflexão na política para o ensino médio: a extinção da formação profissional da rede estadual de ensino. Estas mudanças foram expressão de um novo modelo de concepção do público-estatal, da finalidade da escola e da gestão educacional que fundamenta a política educacional a partir de 1995:

(...) a proposta para o ensino médio paranaense, elaborada na Carta Consulta (versão preliminar), era bastante diferente e quase oposta ao PROEM em sua versão de 1995. Visava-se, na primeira proposta, a ampliação e a melhoria da qualidade, ainda que sob a lógica da formação de técnicos de nível médio e ou de professores para a educação infantil e fundamental, em

⁵ Sobre o PROEM ver: (FANK, 2007), (GONÇALVES M. d., 2003), (DEITOS R. A., 2000)

centros públicos. O PROEM extinguiu, praticamente, a formação de técnicos e de professores, em nível médio, na rede pública, abrindo mais campo à expansão da rede privada de formação técnica, por meio da PARANATEC (...) (GONÇALVES M. d., 2003, p. 95)⁶. A mudança de maior impacto foi sobre o perfil de cursos oferecidos. São extintos quase todos os cursos de ensino técnico, tendo esse processo iniciado em meados de 1996, antes da aprovação da nova LDB.

Apresentaremos a seguir um perfil do ensino médio no Paraná nas décadas mais recentes.

Matrícula

O primeiro dado a ressaltar é o da estagnação das matrículas, cujo ano se antecipa em relação ao movimento nacional, possivelmente porque a região sul inicia seu ciclo de expansão antes de outras regiões do país. Em 1999 chega-se ao ápice no aumento de matrículas – 463.160, 47% a mais do que em 1995. Depois o número de matrículas entra em declínio, com 462.734 em 2002, quase 11% a menos que em 1999, e essa tendência de estabilização se confirma para os anos seguintes, como podemos ver nos gráficos a seguir:

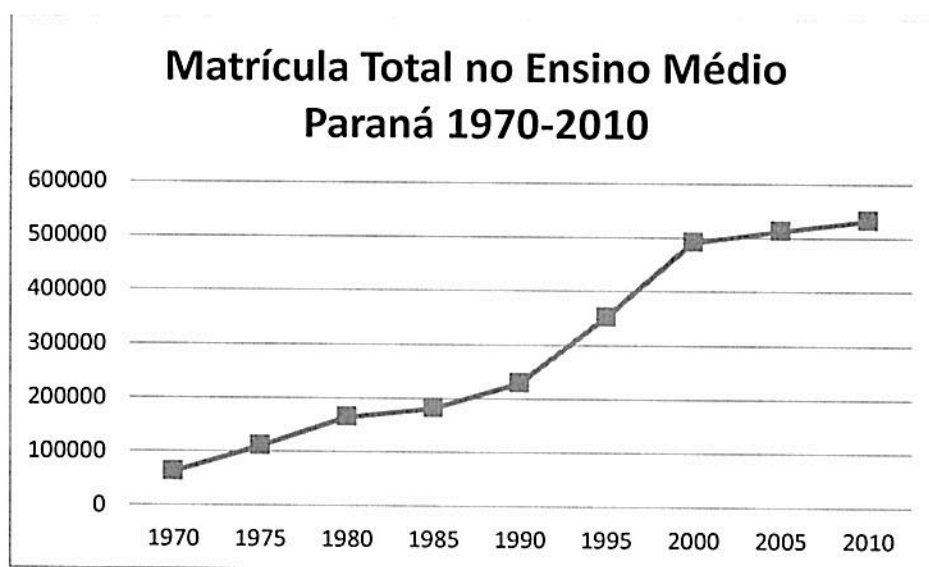


Gráfico 18: Matrícula total no ensino médio – Paraná – 1970-2010 (KUENZER A. , 1989) e INEP

⁶ PARANATEC - Agência para o Desenvolvimento do Ensino Técnico do Paraná.

Crescimento da matrícula total no ensino médio - Paraná

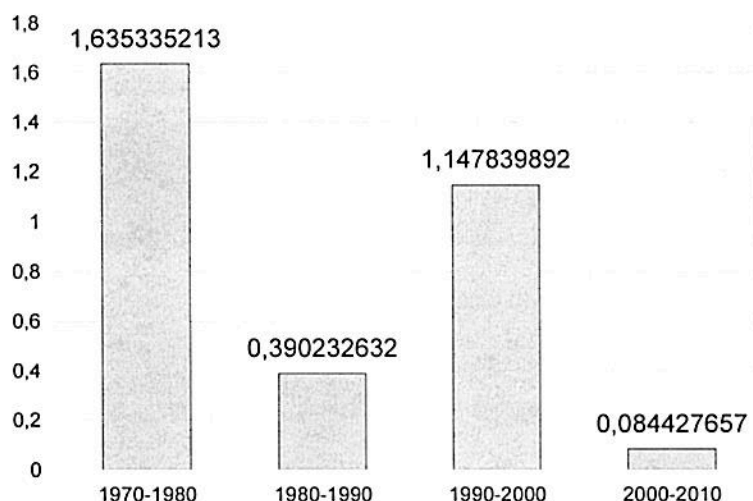


Gráfico 19: Crescimento da matrícula total no ensino médio – Paraná - (KUENZER A. , 1989) e INEP

Essa diminuição no ritmo de crescimento não corresponde a uma universalização do atendimento dos jovens de 15 a 17 anos se considerarmos que para o ano 2000, a taxa de escolarização líquida era de 49,8% e a de atendimento da população de 14 a 17 anos era 80,8% (dados do INEP). Já a taxa de escolarização do ensino fundamental estava em 94,2%, o que, em tese, representa um aumento da demanda por ensino médio.

Em 2010, a taxa de atendimento permaneceu praticamente a mesma, 80,7%. Houve um crescimento de quase dez por cento na taxa líquida de escolarização no ensino médio (59,5%), porém, estava longe de indicar democratização dessa etapa. Se considerarmos que a taxa bruta está em 85,6%, podemos considerar a existência de um grande contingente de jovens fora da escola.

O turno noturno ainda continuou sendo importante na oferta, embora não tivesse o mesmo peso que na década de 1980 e viesse diminuindo progressivamente, como fica visível no gráfico a seguir:

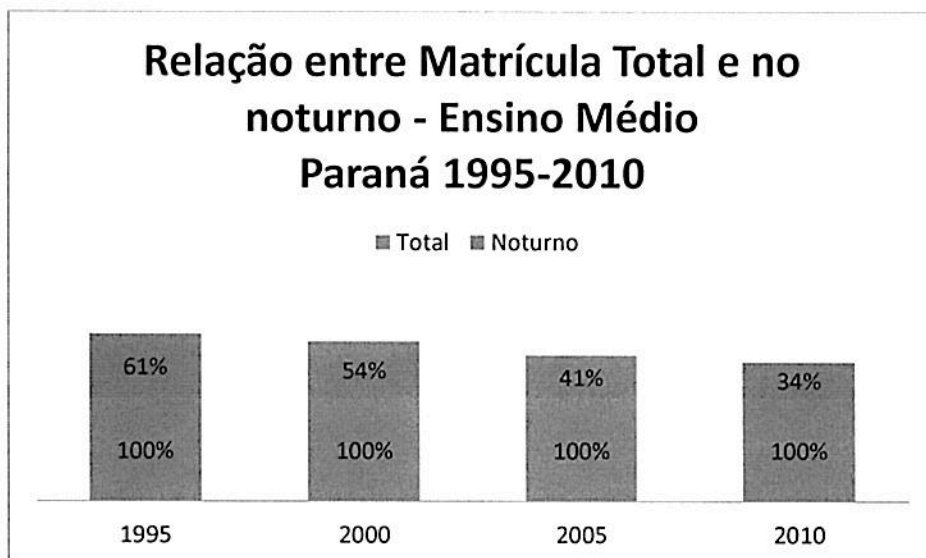


Gráfico 20: Relação entre matrícula total e no noturno no ensino médio – Paraná 1995-2010 (INEP)

Quanto à origem social dos alunos do ensino médio, os dados do Paraná seguiram a tendência nacional: permaneceu uma clientela que, em sua maioria, tem pais com baixa escolaridade. Abaixo apresentamos os dados dos alunos da escola pública, matriculados no 3º ano do ensino médio e que prestaram o ENEM em 2007:

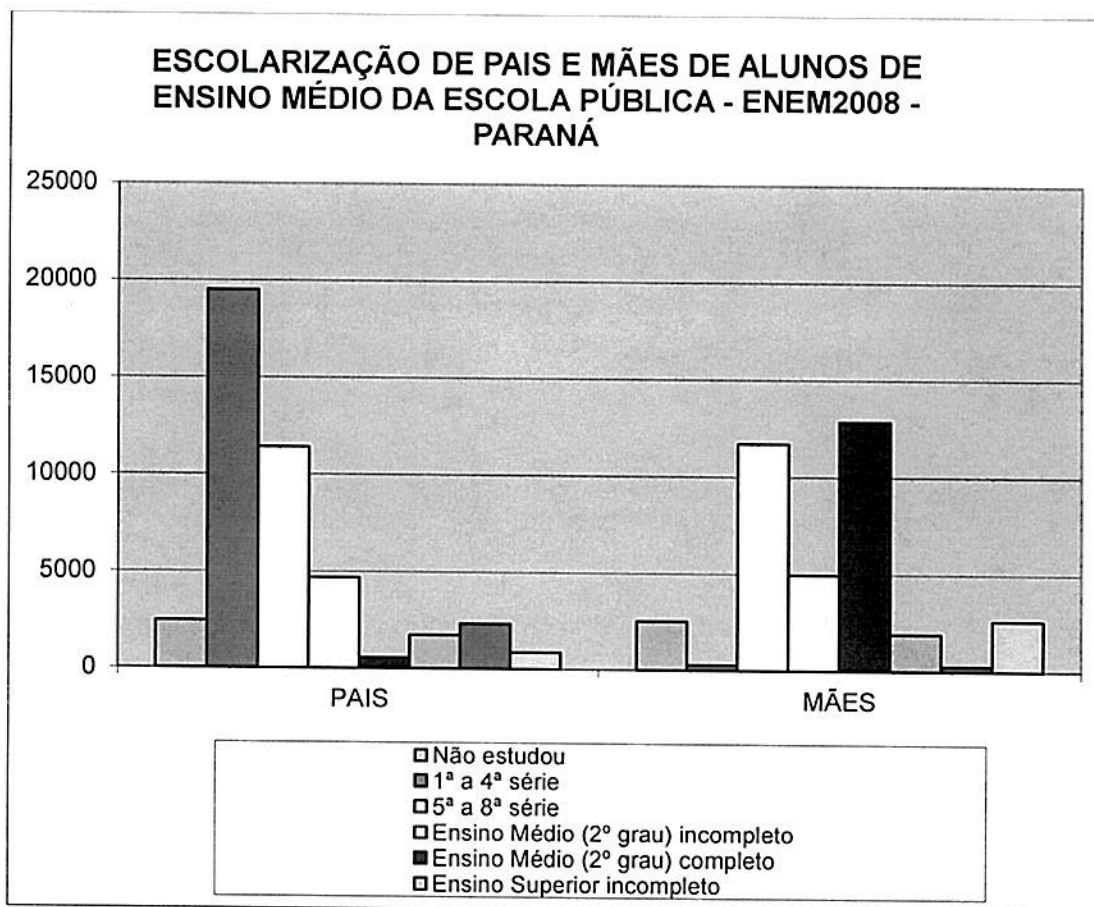


Gráfico 21: Escolarização de pais e mães de alunos de ensino médio da escola pública – ENEM 2008 – Paraná (INEP)

Rendimento

No Paraná, os dados analisados por Gonçalves (1992) permitem observar graves problemas na progressão escolar nas décadas de 1970 e 1980. Em 1978, apenas 49% dos alunos que ingressaram na 1ª série conseguiram concluir o ensino de 2º grau em 1980. Em relação aos alunos ingressantes em 1986, a taxa cai para 40% de concluintes em 1988.

Há para todas as séries históricas analisadas, uma perda significativa de alunos na passagem da 1ª para 2ª série, com uma redução de matrícula marcante nessa passagem, o que indica que o problema se situa de forma mais contundente no início do curso e tem permanecido ao longo das décadas, como podemos observar no gráfico abaixo com dados da década de 1999 e 2000.

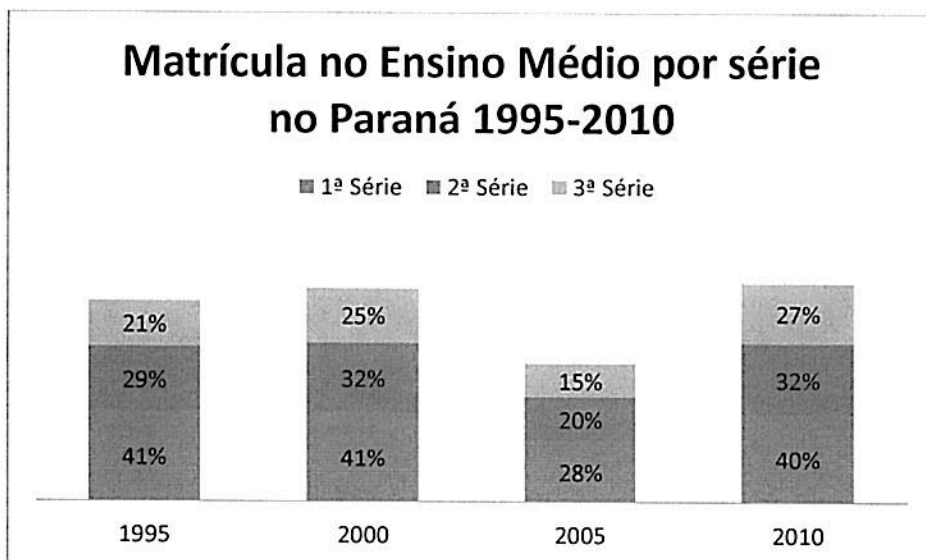


Gráfico 22: Matrícula no ensino médio por série no Paraná – 1995-2010 (INEP)

As taxas de reprovação e evasão na rede estadual de ensino foram, respectivamente, de 17,98% e 36,79% em 1988 e de 19,52% e 34,36% em 1989, na 1ª série do ensino de 2º grau. No ensino noturno essas taxas foram ainda mais alarmantes: 45,71% em 1988 e 42,32% em 1989 (GONÇALVES R. M., 1992). Nos anos posteriores o baixo rendimento permaneceu, alterando-se a proporção entre evasão e repetência. Essa última superou a primeira e houve um progressivo ajuste da distorção idade/série que passou de 40,5% em 2001 para 32,5% em 2005. Em 2010, as taxas de rendimento apresentaram-se melhores, embora ainda continuemos com 18,4% de reprovação/abandono.

Tabela 2: Taxas de rendimento no ensino médio – rede pública – Paraná – 1999-2005

<i>Ano</i>	<i>Taxa de Aprovação</i>	<i>Taxa de Reprovação</i>	<i>Taxa de Abandono</i>
1.999	75,9	8,4	15,7
2.000	72,8	9,4	17,8
2.001	70,6	9,5	19,9
2.003	73,6	11,4	15,0
2.004	72,8	12,2	15,0
2.005	70,8	14,0	15,2
2.010	81,4	11,7	6,7

Fonte: MEC/INEP

A idade dos alunos tende a diminuir, verificando-se a tendência de crescimento contínuo do número de alunos entre 15 e 17 anos. Isso é visível tanto nos dados de matrículas por idade quanto na taxa de distorção idade série. Também aqui se verifica, portanto, o processo de juvenilização do ensino médio e, conseqüentemente, novas exigências do ponto de vista pedagógico. Em 2010, a taxa de distorção idade/série foi de 23,9%, segundo o Censo Escolar.

A idade mediana se mantém constante em 17 anos desde 1999, assim como a idade mediana de conclusão é de 19 anos em 1998 e de 18 anos em 2005. A pouca alteração desses dados indica a não alteração significativa dos indicadores de rendimento escolar. O número de concluintes na faixa de 17 a 19 anos de idade fica em torno de 85% nos últimos anos, mas devemos observar que nesse dado não sabemos a proporção dos que tem mais de 17 anos, que seria a idade esperada para conclusão.

Segundo o Relatório Pedagógico do ENEM 2008 (INEP, 2009), o Paraná ficou no extrato intermediário de estados, se se considera a média alcançada pelos alunos na parte objetiva da prova, abaixo do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais, Distrito Federal e São Paulo. O desempenho dos alunos da escola pública foi pior que o desempenho dos alunos que só estudaram na escola privada, como é nacionalmente a tendência.

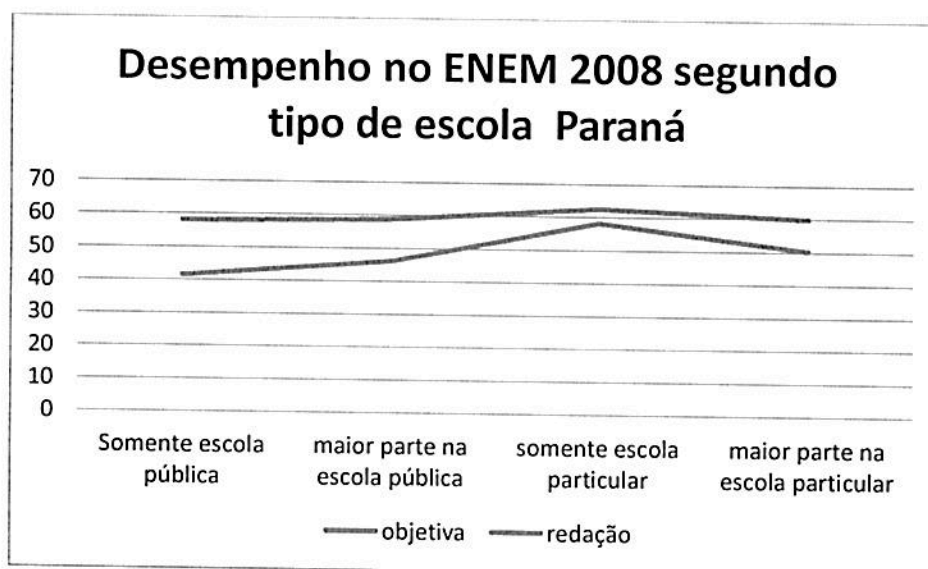


Gráfico 23: Desempenho no ENEM 2008 segundo tipo de escola – Paraná (INEP, 2009)

Se considerarmos apenas os concluintes que fizeram a prova em 2008, a diferença é ainda mais significativa: a média passa de 40,68 para alunos que só frequentaram escola pública para 59,41 para os que só frequentaram a escola particular.

Condições materiais

As condições materiais parecem ter melhorado no intervalo entre o fim dos mandatos de Jaime Lerner (2002) e que é objeto de análise nesse trabalho (governos Requião 2003-2010). O número de estabelecimentos se ampliou mais do que a matrícula e diminuiu a matrícula e número de estabelecimentos daqueles de maior tamanho:

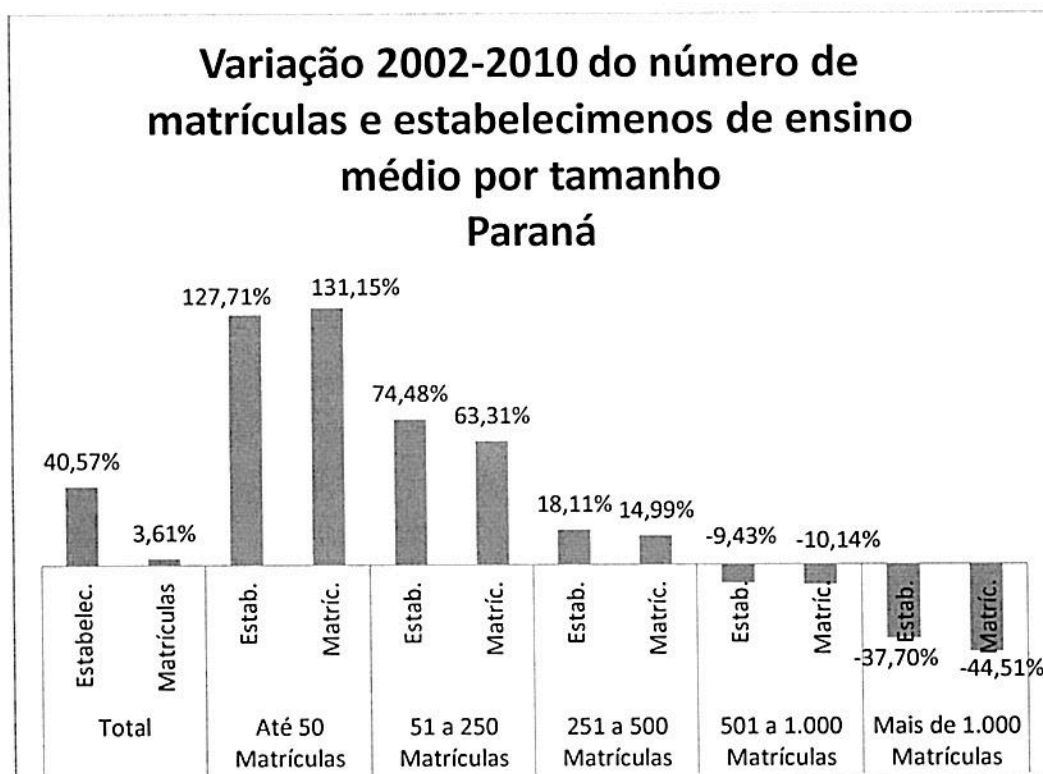


Gráfico 24: Variação entre 2002-2010 do número de matrículas e estabelecimentos de ensino médio por tamanho – Paraná (INEP)

Embora quase a totalidade das escolas da rede pública possuíssem bibliotecas e computador, houve uma variação nas condições físicas entre 1999 e 2005, com queda na disponibilidade de bibliotecas:

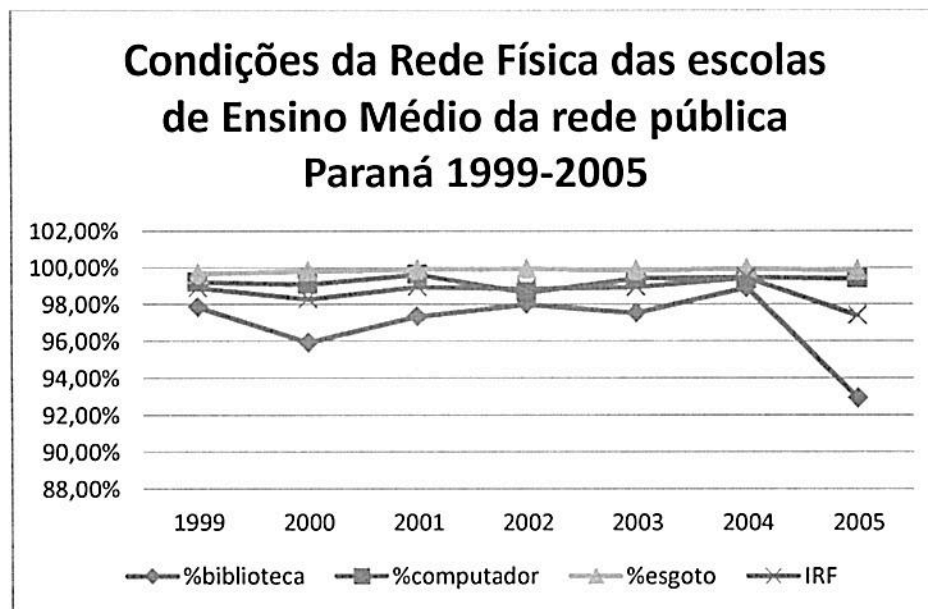


Gráfico 25: Condições da rede física das escolas de ensino médio da rede pública – Paraná 1999-2005 (PONS, 2007)

Segundo os dados de Pons (2007), as condições de qualidade na rede de ensino médio no Paraná eram muito superiores à média nacional, entre elas aquelas referentes aos recursos físicos, como podemos ver a seguir:

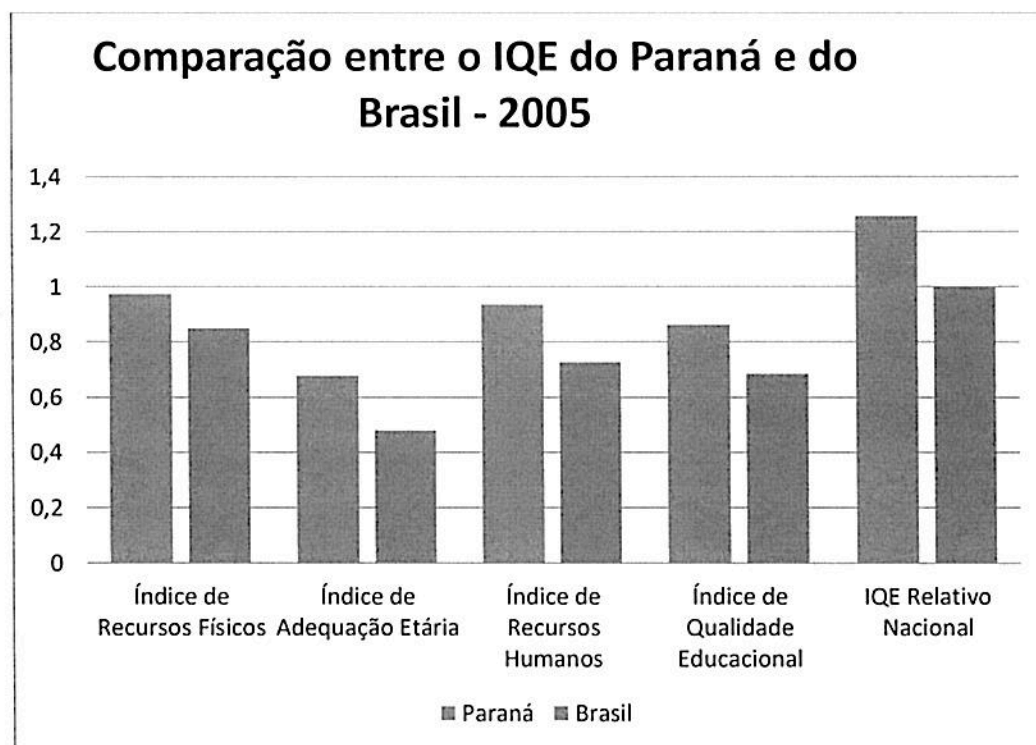


Gráfico 26: Comparação entre o IQE do Paraná e do Brasil – 2005 (PONS, 2007)

Perfil docente

Como podemos ver no gráfico a seguir, também nas condições dos recursos humanos o Paraná tem uma melhor condição em relação à média nacional. Os dados apresentados por Pons (2007) mostram que todos os componentes do Índice de Recursos Humanos, relativos à condição docente, criado pela autora, cresceram no período por ela analisado:

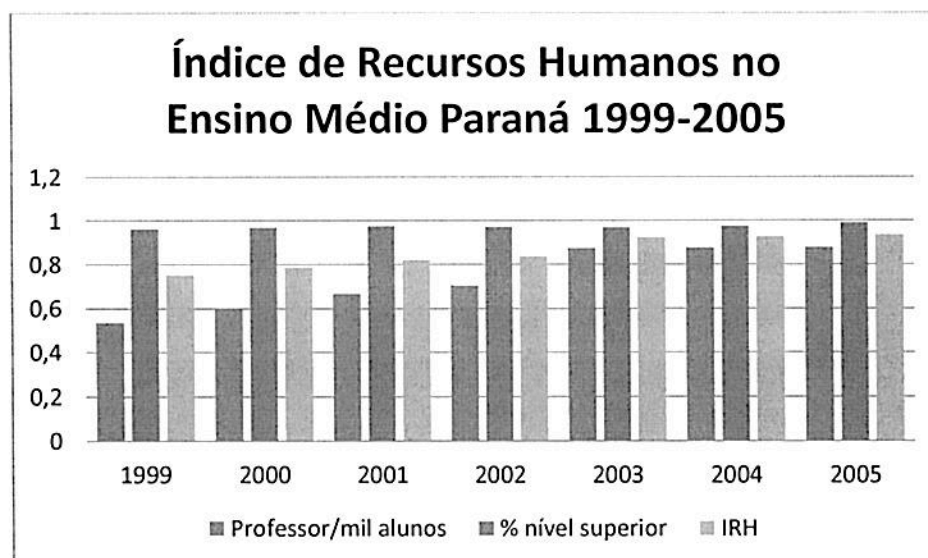


Gráfico 27: Índice de recursos humanos no ensino médio – Paraná 1999-2005 (PONS, 2007)

Os dados de 2009, apresentados pelo Censo do Professor, realizado pelo INEP, informam que:

- 53% dos docentes tinham entre 25 e 40 anos; 97% tinham ensino superior e essa se apresenta como uma situação estável há pelo menos uma década, e apenas 2% não possuem licenciatura, o que corresponde à exigência mínima estabelecida legalmente;
- 66% se concentraram em três áreas de formação, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1: Área de formação dos professores de ensino médio – Paraná - 2009

Total de Professores		33.704	100%
Área de Formação	Formação do Professor e Ciências da Educação	12.145	36%
	Humanidades e letras	6.894	20%
	Ciências físicas	3.320	10%
	Ciências	3.122	9%
	Saúde	3.022	9%
	Matemática e estatística	2.108	6%
	Artes	1.124	3%
	Subtotal	31.735	94%
	Outras	1.969	6%

(INEP, 2009b)

- Quanto ao número de turmas por professor, podemos observar que a concentração estava em professores com até 5 turmas e há um volume de 10% com 10 turmas ou mais:

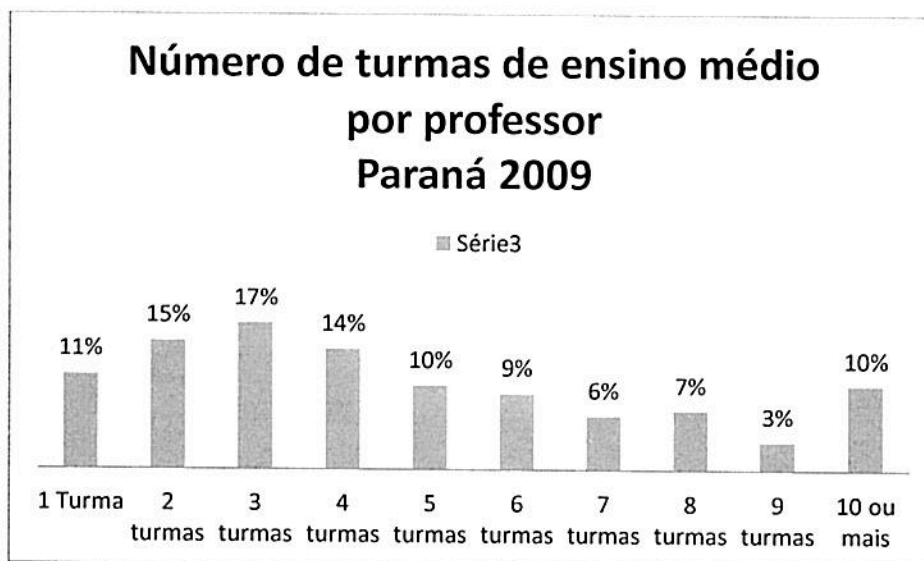


Gráfico 28: Número de turmas de ensino médio por professores – Paraná 2009 (INEP, 2009b)

- 95% lecionavam em até dois estabelecimentos de ensino, sendo que 78% em apenas um estabelecimento;
- Quanto ao turno de trabalho, 62% trabalhavam em apenas um turno; 32% em dois; e 6% em três, o que evidencia que os professores que atuavam na rede estadual de ensino médio estavam, nesse aspecto, com boas condições de trabalho.

- Quanto ao número de disciplinas, a maior parte dos professores atuava em até duas, embora ainda houvesse 15% com três disciplinas ou mais.

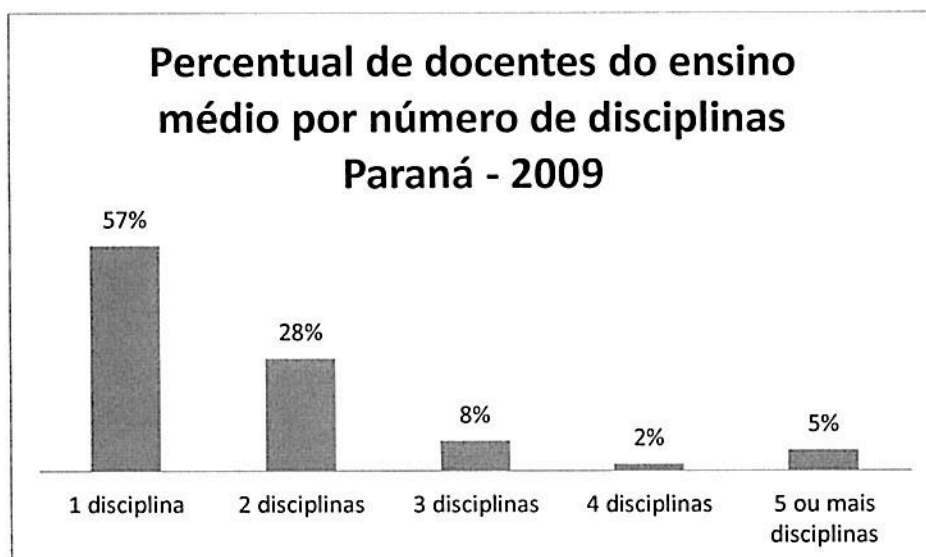


Gráfico 29: Percentual de docentes do ensino médio por número de disciplinas (INEP, 2009b)

Apesar desses índices, a pesquisa de Diana Abreu aponta que na rede estadual havia um volume grande de contratações temporárias.

A rede estadual de ensino do Paraná, apesar de regulamentar, no plano de carreira, o ingresso por concurso público, contrata professores em Processo Seletivo Simplificado. Essa prerrogativa de contratação precária está prevista na Lei Complementar 108/2005. Por meio dela, o estado do Paraná realiza contratação temporária para o provimento de diversos cargos de outras áreas e Secretarias estaduais; portanto, o vínculo de Processo Seletivo Simplificado não é uma prerrogativa somente para os trabalhadores em educação. (ABREU D. C., 2010, p. 71)

Esse é um dos problemas que tem afetado o ensino médio e que é apontado como causa da rotatividade dos professores na escola e da dificuldade da implementação dos programas e reformas elaborados pela SEED/PR. (GONÇALVES R. M., 1992) (TAVARES, CALDAS, & TROJAN, 1994).

Há também limites significativos em relação à remuneração e à carreira dos professores. Estudo de Godoy (2011) sobre as condições de remuneração dos professores do quadro próprio do magistério no Paraná aponta que

Com relação ao crescimento ou decréscimo da média de vencimentos, calculados nos anos de 2005 a 2009 percebemos que, por vezes, quando os professores conseguem aumentar a remuneração através do plano de carreira, acabam tendo os seus vencimentos corroídos pela inflação acumulada, devido aos vários anos sem reposição de perdas. A inflação acumulada de 2004 a 2009 foi de 31,10% enquanto os aumentos/reposições foram de 39,04%, ou seja, um aumento real de 7,94%. Este cálculo não considera os efeitos da inflação na remuneração recebida pelos professores durante a vigência do Plano de Carreira anterior, em que os professores ficaram sem aumento ou reposição salarial por mais de cinco anos. (GODOY, 2011, p. 47).

Financiamento

As condições de qualidade da escola, particularmente as condições materiais e as condições de trabalho docente, estão diretamente relacionadas à questão do financiamento da educação. Não há muitos dados disponíveis sobre qual o montante destinado ao Ensino Médio no estado. Nos balanços, a discriminação por etapa/modalidade de ensino só aparece a partir de 2004.

Pelos dados disponíveis, a prioridade tem sido o ensino fundamental e o ensino superior, em termos de gastos:

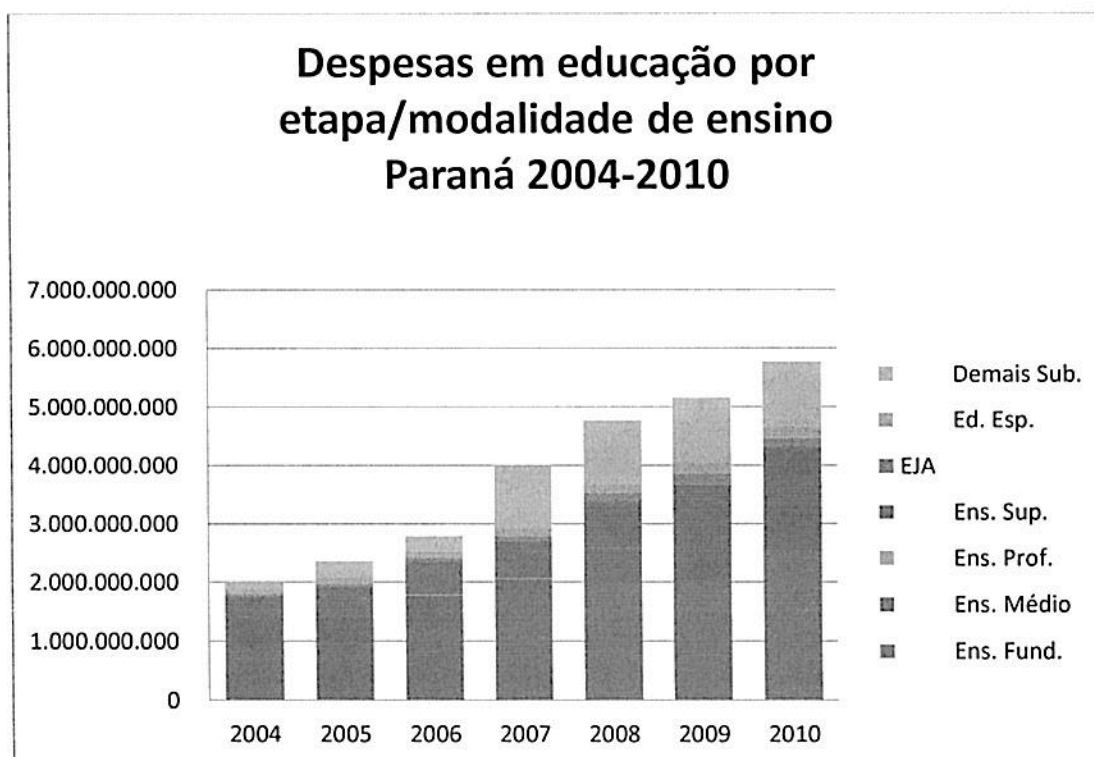


Gráfico 30: Despesas em educação por etapa/modalidade de ensino – Paraná 2004-2010 (FINBRA)

No período para o qual há informações e que corresponde ao do nosso estudo, há, inclusive, queda em gastos no ensino médio em relação às despesas com outras etapas, modalidades e nível de ensino.

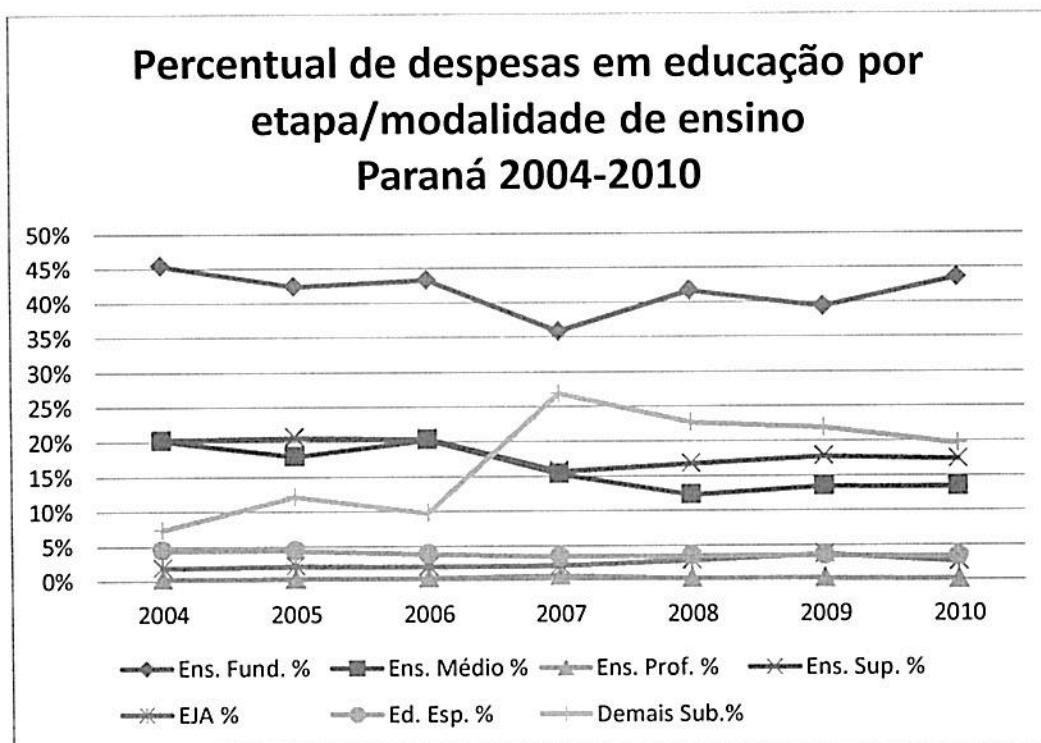


Gráfico 31: Percentual de despesas em educação por etapa/modalidade de ensino Paraná 2004-2010 (FINBRA)

Pelo gráfico podemos observar que o FUNDEB não trouxe aumento de recursos; a partir de 2007, ano de implantação do Fundo, cai relativamente o percentual de despesas com o ensino médio.

No que se refere às transferências de recursos federais para o governo estadual na função educação, em 2004, foram transferidos R\$ 52.343.339,22, ou seja, 2,63% do total. Explicitamente para o ensino médio, a transferência foi de 10,28% do total destinado à educação básica, como verificamos na tabela a seguir:

Tabela 3: Valores transferidos pela União ao governo estadual do Paraná Função Educação - 2004.

Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	14.915.609,60
Apoio à Capacitação de Professores de Jovens e Adultos	157.766,40
Apoio à Capacitação de Professores e Profissionais para Educação Especial	158.994,00
Apoio à Capacitação Permanente dos Trabalhadores Estaduais e Municipais de Ensino Fundamental	426.631,74
Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental	11.032.636,98
Censo Escolar da Educação Básica	100.600,00
Concessão de Bolsa ao Alfabetizador	2.993.492,00
Dinheiro Direto na Escola para o Ensino Fundamental	1.133,80
Distribuição de Equipamentos para Educação Especial	112.563,00
Expansão e Melhoria da Rede Escolar (PROMED)	940.000,00
Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento do Ensino Fundamental	499.984,00
Garantia das Condições de Aprendizagem	554.360,40
Implantação de Centros Escolares de Educação Profissional - PROEP	2.605.363,61
Total	34.499.135,53

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>

Em 2006, os recursos destinados à educação, em relação ao total transferido pela União para o governo do Paraná (R\$ 3.656.632.595,41), caíram para 2,56%. Os programas destinados à educação básica totalizaram R\$56.486.801,50, sendo que aumentou a participação dos programas voltados ao ensino médio nesse total: 6,32%.

Tabela 4: Valores transferidos pela União ao governo estadual do Paraná Função Educação - 2004.

Programas	Valor em R\$
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	24.756.498,08
Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental	10.886.661,73
Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica(PROMED)	7.360.963,86
Concessão de Bolsa ao Alfabetizador	7.264.774,38
Implantação e Recuperação de Centros Escolares de Educação Profissional - PROEP	2.774.778,72
Fomento à Rede de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental	932.101,00
Apoio à Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos - Fazendo Escola	482.476,90
Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Médio	434.628,54
Apoio à Capacitação de Alfabetizadores de Jovens e Adultos	352.440,00
Capacitação de Professores para a Educação Fundamental Indígena	280.605,60
Apoio à Melhoria da Qualidade do Ensino Médio	272.715,63
Censo Escolar da Educação Básica	179.600,00
Apoio à Formação Continuada em Educação Ambiental para Profissionais da Educação	156.747,69
Avaliação Nacional de Competências da Educação de Jovens e Adultos - ANCEJA	122.781,53
Apoio à Qualificação do Sistema de Ensino Médio	87.284,37
Apoio à Qualificação de Profissionais da Educação em Educação para Diversidade e Cidadania	58.000,00
Gestão e Administração do Programa	46.867,67
Apoio Educacional a Crianças e Adolescentes em Situação de Discriminação e Vulnerabilidade Social	34.400,00
Dinheiro Direto na Escola para o Ensino Fundamental	2.475,80
Total	56.486.801,50

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>

Ao final do período (2010), a função educação é contemplada com 6,81% dos recursos transferidos para o governo estadual. Dos recursos destinados à educação básica (R\$ 139.275.978,17), 12,63%, foram destinados ao ensino médio, por meio de convênios de programas para a educação profissional, como o Brasil Profissionalizado e o PROMED.

Tabela 5: Valores transferidos pela União ao governo estadual do Paraná Função Educação - 2004.

Programas	Valor em R\$
Fomento a Estudos e Pesquisas para o Desenvolvimento da Educação Básica	1.550,74
Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	5.295,90
Gestão e Administração do Programa	32.876,89
Censo Escolar da Educação Básica	212.800,00
Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	486.522,98
Formação de Professores e Profissionais para a Educação Especial	901.904,41
Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica (PROMED)	7.554.476,17
Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	7.902.513,94
Modernização das Redes Públicas Estadual e Municipal de Educação Profissional e Tecnológica	15.968.183,13
Formação Inicial e Continuada a Distância	16.237.420,20
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	81.020.912,80
Total	130.322.906,42

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>

No gráfico síntese que segue, podemos ver o crescimento da participação da função educação entre 2004-2010, com pequena baixa em 2006, e o crescimento do percentual da educação básica no total das transferências para educação. O percentual de recursos destinados ao ensino médio cai em 2006, mas aumenta em 2010:

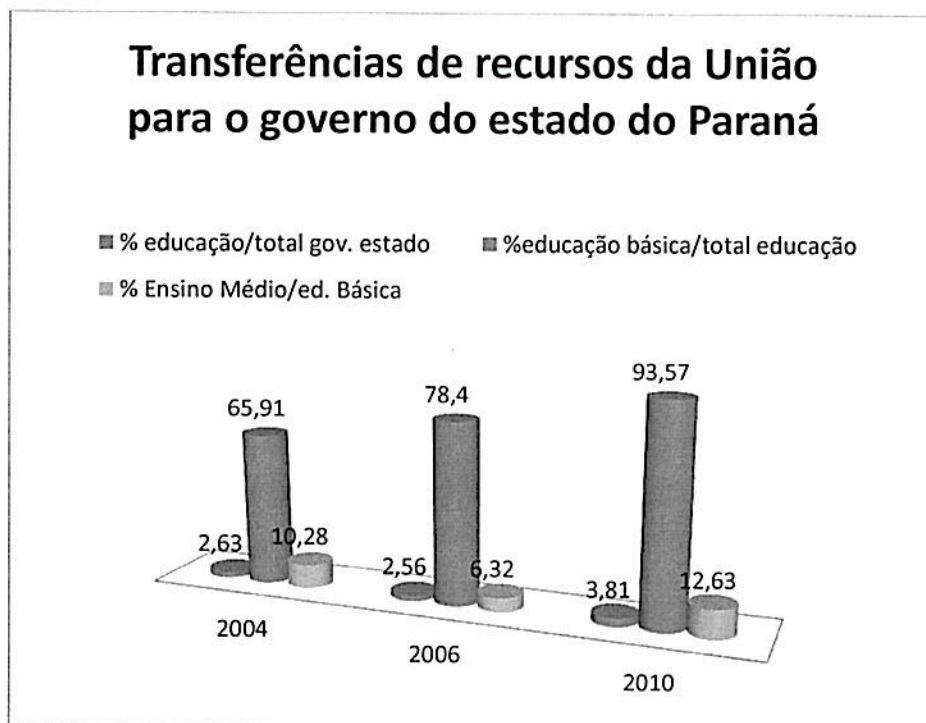


Gráfico 32: Transferência de recursos da União para o governo do estado do Paraná – Percentual destinado a função educação – 2004-2006-2010.

Definição de uma pauta

Tendo em vista o breve diagnóstico apresentado, podemos apontar um conjunto de problemas que marcam o ensino médio e que deveriam ser levados em conta nas políticas educacionais.

Em primeiro lugar, essa é uma etapa não universalizada em que causa estranheza a estagnação de matrículas. O jovem que ingressa, em sua maioria, é herdeiro de uma história familiar de baixa escolarização e fracasso escolar, em que mais de 50% dos pais não completaram a última etapa da escolarização básica.

O financiamento continua indefinido já que não há crescimento significativo e outras etapas e níveis continuam sendo priorizados. Há grande segmentação interna se compararmos a rede federal com as redes estaduais.

Isto se reflete nas condições de qualidade das escolas e o ensino ofertado que, por sua vez, tem consequências em termos de rendimento. A expansão inicia na década de 1980 em espaços físicos improvisados que estavam disponíveis, ou seja, não ocupados pelo ensino fundamental.

Atualmente, as escolas estão sendo equipadas com computadores e acesso a internet, entretanto, isso parece estar acontecendo à custa da manutenção de outros equipamentos, como bibliotecas e laboratórios.

No que diz respeito ao corpo docente, há uma generalização da formação em nível superior e, no Paraná, com licenciatura. Porém, permanecem formas precárias de contratação e os salários continuam baixos em comparação com outras profissões.

Diante desse quadro, relativamente constante ao longo dos anos, cabe indagar em que medida as políticas propostas tem alcançado os objetivos de democratização dessa etapa de educação escolar. Esse não é objetivo do presente trabalho, porém, são os problemas indicados nesse contexto que as políticas em estudo declaram buscar resolver.

II. POLÍTICAS EDUCACIONAIS VOLTADAS PARA O ENSINO MÉDIO NO PARANÁ A PARTIR DE 2003: O ENSINO MÉDIO POR BLOCOS DE DISCIPLINAS SEMESTRAIS DA SEED E DO PROJETO ENSINO MÉDIO INOVADOR DO MEC

Temos professores bons, mas sem nenhuma dignidade de uma boa condição de serviço, pois os quadros pichados, janelas quebradas, carteiras soltas etc... acabam desmotivando os alunos que realmente querem adquirir conhecimentos. Porém, contados esses e outros problemas, eu creio que, se nossos políticos olharem com mais atenção para a educação, eles poderiam em um futuro muito próximo formar cidadãos brilhantes, para uma nação e para o mundo. (Cartas dos Jovens do Ensino Médio, 2005)

O panorama apresentado sobre as condições do ensino médio tem imposto urgência na ampliação da oferta com qualidade. Em resumo, com base nos dados até 2010, podemos dizer que o movimento das matrículas está estacionado, embora não ocorra a universalização. A oferta ocorre preponderantemente na rede estadual. Voltou-se a ofertar ensino profissional integrado⁷ ao ensino médio, mas a oferta ficou inferior aos patamares de 1994 no estado do Paraná. Continua-se com taxas de reprovação e abandono significativas, principalmente na passagem da 1ª para a 2ª série. Muitas jovens estão no ensino médio com mais de 17 anos. Há queda de matrícula no noturno. Como vimos, essas são tendências tanto nacionais quanto no Paraná.

⁷ A denominação ensino médio integrado surgiu a partir do Decreto 5.154 de 2004 referindo-se à articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio na forma assim explícitas no Art. 4º, parágrafo 1º, inciso I. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio definem no Art 7º da Resolução 6/2012 CNE essa forma de oferta: “integrada, ofertada somente a quem já tenha concluído o Ensino Fundamental, com **matrícula única na mesma instituição, de modo a conduzir o estudante à habilitação profissional técnica de nível médio ao mesmo tempo em que conclui a última etapa da Educação Básica**” (grifo nosso). Entende-se que essa forma equivale à forma existente antes do Decreto 2.208/1996 em que a habilitação técnica também se dava em um mesmo curso e currículo de formação geral. Dada essa equivalência, nesse trabalho denominamos os cursos de formação profissional no ensino médio também de “integrados” quanto tratamos de períodos anteriores à 2004.

No projeto de pesquisa “Ensino Médio: um campo de disputa a ser explorado”, ao qual o presente trabalho está vinculado, Krawczyk (s.d.) indica que a tônica das iniciativas governamentais tem sido a inovação. Diante das pesquisas e dos depoimentos de professores e alunos que atuam no ensino médio, um dos motivos da desistência é a desmotivação do aluno. Tal falta de interesse se explicaria pelo descompasso da escola com as expectativas da cultura juvenil e com as transformações culturais, econômicas, sociais e políticas. Daí resulta a ênfase na necessidade de mudança:

Hoje parece existir consenso, não somente no Brasil, de que a escola média precisa mudar e que as políticas educacionais não acompanharam as transformações culturais, sociais, políticas e econômicas, nem têm dado respostas aos novos contingentes de jovens que estão acedendo a esse nível de ensino.

Encontramos, assim, uma “nova onda” de reformas, políticas e estratégias inovadoras, em diferentes países latino-americanos, que se esforçam em oferecer alternativas às práticas escolares tradicionais no Ensino Médio e buscam melhorar as condições de ensino dos novos setores sociais. (KARWCZYK, s.d., p. 14).

As propostas de mudanças no ensino médio surgem tanto no plano federal quanto por parte dos governos estaduais. Não há homogeneidade no conjunto das propostas. Diversos valores, pressupostos e projetos educacionais estão presentes, ora complementares, ora em disputa, expressando formas diversas de regulação pelos governos locais e entre esses e o governo nacional (KARWCZYK, s.d.).

Apontaremos a seguir as iniciativas que surgiram em âmbito federal para, em seguida, apresentarmos aquelas do governo estadual do Paraná.

1. Políticas para Ensino Médio em âmbito federal

Do ponto de vista legal, o governo federal tem realizado ajustes, principalmente, no que se refere à relação entre a formação geral e a formação profissional, cuja dualidade vem sendo discutida desde a década de 1980 e que tem sido tomada como um dos principais problemas na democratização do ensino médio, dado o recorte de classe que a explica. A maior ou menor aproximação entre as duas dimensões se expressa não apenas a organização

curricular, mas também político-administrativa, como mostram os esforços de reestruturação do organograma do MEC: ora se tem os dois tipos de curso sob uma mesma coordenação, ora se divide para preservar a especificidade de um e outro e, ainda, se estabelece parcerias com outro ministério quando a questão é a formação para o mercado de trabalho.

Também as questões do financiamento e da universalização têm sido normatizadas recentemente, o que indica uma valorização dessa etapa de ensino básico nas políticas nacionais.

O quadro abaixo aponta as mais recentes dessas mudanças no plano legal.

Quadro 2: Normatização legal direcionada ao ensino médio pelo governo federal no período 2003-2010.

Ano	Governo	Documento Legal	Perspectivas/ Ações	Consequências	Foco
2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 5.154/2004	Flexibilização da articulação do ensino médio com o ensino técnico, alterando o Decreto nº 2.208 de 1997	Retorno do ensino técnico integrado à formação geral	Currículo
2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 5.159/2004	A criação da Secretaria de Educação Básica, da qual faz parte Departamento de Políticas de Ensino Médio; e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica	Separação, no MEC, do órgão gestor das políticas para o ensino médio geral daquele que coordena a educação profissional de nível técnico.	Administração do MEC
2007	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 6.320/2007	Criação da Coordenação Geral de Ensino Médio dentro da Diretoria de Currículo e Educação Integral, da Secretaria de Educação Básica	Extinção do Departamento de Educação Básica e colocação da gestão de políticas para ensino médio em uma Coordenação	Administração do MEC
2007 *	Luiz Inácio Lula da Silva	Lei 11.494, de 2007	Regulamenta o FUNDEB	Inclusão do ensino médio no Fundo, possibilitando um financiamento fixo, por	Financiamento

				matrícula	
2008	Luiz Inácio Lula da Silva	Lei nº 11.741 de 2008	Transforma o decreto nº 5.154 de 2004 em lei.	Integração do ensino médio e da formação profissional	Currículo
2009	Luiz Inácio Lula da Silva	EC nº 59, de 2009	Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas.	Aponta a universalização e obrigatoriedade do ensino médio até 2016.	Acesso

Podemos observar que a legislação específica voltou-se a resolver o clássico dilema da dualidade formação básica X formação profissional, por meio da existência de um curso único com currículo integrado. Tanto o Decreto quanto a Lei visaram corrigir a dissociação criada com o Decreto 2.208/1997 que havia colocado em cursos separados essas duas possibilidades formativas. Embora articuladas, a formação profissional concomitante ou subsequente ao ensino médio impedia que um mesmo curso fizesse os dois tipos de formação. Quando promulgado, esse Decreto sofreu pesadas críticas tanto pelas organizações sindicais dos trabalhadores em educação quanto pelas organizações acadêmicas.

Na segunda gestão do PT, a partir de 2007, surgem normas que afetam o conjunto da rede de ensino médio: a criação do FUNDEB e a obrigatoriedade da escolarização de 4 aos 17 anos. Ambas atingiram a educação básica em seu conjunto. Em relação ao ensino médio, a inovação esteve na fixação de uma dotação orçamentária por aluno, o que significou muito para uma etapa que vinha sobrevivendo com recursos estendidos daqueles destinados ao ensino fundamental e com grande oscilação em termos de gastos. A extensão do ensino obrigatório aponta para a reivindicação já existente nos debates da Constituinte e do projeto da nova LDB: a obrigatoriedade e universalização do ensino médio.

Em entrevista, o Coordenador Geral do Ensino Médio/MEC/ Diretor de Currículos da Educação Básica da SEB/MEC, apontou o que considera os programas mais significativos do MEC para o ensino médio:

Programa do livro didático, Programa da Biblioteca Escolar, Brasil Profissionalizado, Política Nacional de formação de professores, Ampliação dos objetivos da CAPES para atuar na Educação básica, Novo Exame Nacional do Ensino Médio, Transporte Escolar para o ensino médio, Banda larga nas escolas, Plano de Ação Articulado com os estados (PAR), FUNDEB (incluindo o financiamento permanente do ensino médio), Mudança constitucional para obrigatoriedade de escolarização até 17 anos de idade, Programa Mais Educação no ensino médio (Escolas de ensino médio de tempo integral), Olimpíadas da Matemática/Língua Portuguesa etc.

O mesmo entrevistado salienta, porém, o grau de fragmentação dos programas do Ministério:

Não há no Brasil princípios únicos, homogêneos e explícitos nas políticas públicas para o ensino médio. Normalmente a União "gerencia" um conjunto de programas e projetos fragmentados que possuem valores e concepções diversos e muitas vezes contraditórios.

A ênfase dos programas está colocada, se observarmos a listagem apresentada pelo MEC, em dois focos: currículo e gestão.

Em primeiro lugar, é interessante observar que no período ocorreram duas mudanças na estrutura do Ministério da Educação que foram dissociando as políticas de ensino médio geral e de formação profissional, embora o Decreto 5.154/2004 tenha retomado a oferta dos cursos integrados. Em um primeiro momento, também em 2004, a Secretaria de Educação Média e Tecnológica é dissolvida e surgem duas Secretarias: a de Educação Básica e a de Educação Profissional e Tecnológica. Com isso, a formação profissional passa a ocupar um lugar específico na política, com uma coordenação própria. As políticas para o ensino médio, de caráter geral, ficam a cargo de um departamento da Secretaria de Educação Básica. Em um segundo momento, em 2007, esse departamento é dissolvido e as políticas para o ensino médio passam a integrar a Diretoria de Currículo e Educação Integral, em uma Coordenação Geral de Ensino Médio.

Em segundo lugar, ao analisar os programas e ações anunciados pelo MEC (quadro 3), é possível identificar o currículo como foco privilegiado. Dos nove programas apresentados no quadro abaixo, sete tratam de alguma alteração ou inovação curricular. Se considerarmos que o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e o ENEM também tem impactos importantes sobre o trabalho escolar e sobre o conteúdo do ensino, essa ênfase é ainda mais reforçada.

Uma terceira observação refere-se às ações focadas na gestão dos sistemas de ensino, também representativas. O Ministério se coloca explicitamente na posição de induzir redes e unidades escolares a assumir iniciativas de inovação curricular, participando dos programas federais e recebendo, por exemplo, recursos via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

As ações voltadas a acesso estão vinculadas à constituição e à expansão da rede federal de educação básica, via institutos de educação tecnológica. Há também um programa de constituição de rede que visa aumento de acesso via regime de colaboração com municípios e estados, cujo foco é a formação técnica.

Um quarto aspecto diz respeito ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Seu grau de fragmentação e falta de organicidade já foi apontado (SAVIANI, 2009). Em relação ao ensino médio, as ações estão diluídas no que diz respeito à educação básica, destacando-se o que se refere à educação profissional. A reestruturação e expansão do ensino médio não têm ações definidas, ficando em referências genéricas sobre currículo, gestão, acesso e valorização dos professores.

Enfim, não há uma política substantiva e articulada voltada a essa etapa de ensino. A preocupação maior do Ministério centra-se na questão curricular que, por meio das Diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional de Educação e do financiamento de projetos pelo FNDE, exerce seu papel indutor em relação aos estados, maiores responsáveis pela oferta de ensino médio.

Nome	Objetivos/Ações	Ano	Foco
Prêmio Ciências no Ensino Médio	Premiar projetos escolares exemplares e inovadores, de investigação científica nas diferentes áreas do conhecimento, promovidos e executados por alunos regularmente matriculados no ensino médio em escolas da rede pública de ensino, sob a supervisão de professores. Trinta e nove escolas públicas de todo o Brasil recebem o Prêmio Ciências em três categorias: • Estadual; • Regional, e • Nacional.	2003	Currículo
PNLEM	Universalizar livros didáticos para os alunos do ensino médio público de todo o país.	2004	Material didático
Brasil Profissionalizado	Fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica, por meio de repasse de recursos do governo federal para que os estados invistam em suas escolas técnicas, possibilitando modernização e a expansão das redes públicas de ensino médio integrado à educação profissional (PDE).	2007	Financiamento
E-Tec Brasil	Ofertar educação profissional e tecnológica à distância com o propósito de ampliar e democratizar o acesso a cursos técnicos de nível médio, públicos e gratuitos, em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Os cursos serão ministrados por instituições públicas.	2007	Acesso
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação	Ações: PNLEM; programas de inclusão digital	2007	Material didático e equipamentos
	2.1 EDUCAÇÃO BÁSICA 2.1.1 FORMAÇÃO DE PROFESSORES E PISO SALARIAL NACIONAL 2.1.2 FINANCIAMENTO: SALÁRIO-EDUCAÇÃO E FUNDEB 2.1.3 AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO: O IDEB		Formação de professores; salário; financiamento; gestão
	2.3 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA 2.3.1 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E EDUCAÇÃO CIENTÍFICA: criação dos IFETs com objetivos de: constituir centros de excelência na oferta do ensino de ciências; qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas escolas públicas; oferecer programas especiais de formação pedagógica inicial e continuada, com vistas à formação de professores para a educação básica, nas áreas de física, química, biologia e matemática, e oferecer programas de extensão, dando prioridade à divulgação científica. 2.3.2 NORMATIZAÇÃO: consolidação jurídica na LDB, que passará a vigorar acrescida de uma seção dedicada à articulação entre a educação profissional e o ensino médio, denominada “Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio”.		Currículo; formação de professores.

	2.3.3. EJA PROFISSIONALIZANTE: Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) - orienta os sistemas estaduais e o sistema federal a oferecer educação profissional integrada ao ensino médio na modalidade educação de jovens e adultos.		Currículo
Reestruturação e Expansão do Ensino Médio no Brasil	Objetivos: fortalecer a política pública para o ensino médio na articulação com o PNE e PDE e a coordenação nacional do MEC; consolidar a identidade unitária do ensino médio como etapa final da educação básica considerando a diversidade dos sujeitos e, em particular, as questões da profissionalização, da educação no campo e da EJA; desenvolver e reestruturar o currículo do ensino médio em torno da ciência, da cultura e do trabalho; valorizar os profissionais da educação do ensino médio; priorizar os sujeitos jovens e os adultos estudantes do ensino médio; melhorar a qualidade do ensino médio nas escolas públicas estaduais; expandir a oferta do ensino médio nas escolas federais em articulação com a rede estadual.	2008	Gestão; currículo; valorização do professor; acesso.
Reestruturação e Expansão do Ensino Médio no Brasil: Modelos de EM Integrado	Modelo I: Ensino médio integrado: Integração da ciência, cultura e trabalho, sem a formação profissional; Modelo II: Ensino Médio integrado Profissional: Integração do ensino médio com a educação profissional III-A: Ensino Médio integrado com a Educação profissional Técnica de nível médio III-B: Normal médio	2008	Currículo
Reestruturação e Expansão do Ensino Médio no Brasil: PROGRAMA “Ensino Médio Nacional”	Objetivos: a) Criar a rede nacional de escolas públicas de ensino médio com coordenação nacional da SEB/MEC e SETEC/MEC; b) Expandir novas matrículas do ensino médio em regime de colaboração entre a união, estados e municípios; c) Promover a reestruturação do modelo pedagógico e do currículo do ensino médio; d) Criar um padrão de qualidade da escola de ensino médio; e) Criar Escolas Públicas de Ensino Médio Integrado não profissional; f) Criar Escolas de Jovens e Adultos para jovens, maiores de 17 anos, e adultos; f) Melhorar o IDEB do ensino médio no Brasil.	2008	Gestão; acesso; currículo.
Enem	Objetivo: avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica. A partir de 2009 passou a ser utilizado também como mecanismo de seleção para o ingresso no ensino superior (acesso às vagas oferecidas por Instituições Federais de Ensino Superior); para concorrer a uma bolsa no Programa Universidade para Todos (ProUni); para induzir a reestruturação dos currículos do ensino	2009	Gestão

	médio.		
Ensino Médio Inovador (Portaria nº 971/2009)	Objetivo: apoiar e fortalecer propostas curriculares inovadoras nas escolas de ensino médio, ampliando o tempo dos estudantes na escola e buscando garantir a formação integral com a inserção de atividades que tornem o currículo mais dinâmico, Macrocampos: Acompanhamento Pedagógico; Iniciação Científica e Pesquisa; Cultura Corporal; Cultura e Artes; Comunicação e uso de Mídias; Cultura Digital; Participação Estudantil e Leitura e Letramento. A adesão ao Programa é realizada pelas Secretarias de Educação Estaduais e Distrital, as escolas de Ensino Médio receberão apoio técnico e financeiro, através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.	2009	Currículo.

Fonte: MEC

(http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12492&Itemid=811)

A proposta do MEC: Ensino Médio Inovador

A proposição do Programa *Ensino Médio Inovador* foi divulgada pelo MEC no início de 2009, portanto, na metade da gestão federal em curso.

Segundo entrevista da Diretora do DEB/SEED, que participava das reuniões do Fórum Nacional de Coordenadores de Ensino Médio, a proposição se fez movida pelos problemas relativos ao desempenho escolar e pela ausência de políticas voltadas para essa etapa da educação básica:

O Programa Ensino Médio Inovador é criado num momento de conflito, como o que está ocorrendo agora, isto é, os índices do ensino médio de reprovação, abandono e o IDEB, que apesar de não ser por escola, mas sim por estado, expõe o tamanho do problema brasileiro. Temos que lembrar que até hoje não houve uma política para o ensino médio, começa a ter um movimento a partir de 2007 com a criação do FUNDEB, PNLD, alimentação, transporte e o próprio ProEMI. (Diretora do DEB).

O mesmo se apresenta em entrevista com dirigente do MEC:

A principal motivação do Programa Ensino Médio Inovador foi a melhoria do ensino médio público estadual onde está mais de 80% dos estudantes e a inclusão na política pública da dimensão curricular com elemento fundamental para o desenvolvimento do ensino médio.

(...)

O programa tinha uma clara intenção de valorizar as iniciativas de inovação curricular com a autonomia do projeto pedagógico das unidades escolares de ensino médio através de repasse de recursos financeiros direto para a escola. (Coordenador Geral

do Ensino Médio/Diretor de Currículos da Educação Básica da SEB/ME).

Os documentos que tratam do ProEMI⁸ apresentam como justificativa a complexidade do ensino médio dado o seu caráter de intermediário entre o ensino fundamental e ensino superior, salientando o caráter propedêutico dessa etapa da educação básica. Aponta também a necessidade de atendimento às expectativas diversas de um público composto por adolescentes, jovens e adultos.

Quando comenta a legislação em vigor, a ênfase fica no caráter formativo, como diz o documento, uma “escolarização de caráter geral”. (MEC.SEB, 2009, p. 3).

A permanência do aluno na escola é salientada como foco das políticas educacionais desenvolvida pelo Ministério e é vinculada à qualidade dos serviços prestados, que se traduz em termos de condições de funcionamento das escolas, formação e capacitação dos professores, qualidade do material didático, leitura no trabalho escolar, participação dos pais na escola e qualidade da merenda escolar.

A questão da identidade do ensino médio é considerada em termos da necessidade de adoção de formas próprias de organização curricular para essa etapa. Essa questão é situada nos termos já clássicos desde a década de 1980, quando se fez a crítica à profissionalização compulsória presente na Lei 5692/71.

A identidade de um novo ensino médio se define pela superação do dualismo entre propedêutico e profissionalizante. Importa, ainda, que se configure um modelo que ganhe identidade unitária para esta etapa da educação básica e que assuma formas diversas e contextualizadas, tendo em vista a realidade brasileira. Busca-se uma escola que não se limite ao interesse imediato, pragmático e utilitário. (MEC.SEB, 2009).

Na mesma direção aponta-se a necessidade da articulação entre trabalho, ciência e cultura, considerando os avanços científicos e tecnológicos,

⁸ (Conselho Nacional de Educação, 2009), (MEC.SEB, 2009)

na perspectiva da construção de uma sociedade mais igualitária. O trabalho é considerado como o princípio educativo de uma escola unitária.

O Programa, que tem a finalidade de fortalecer o ensino médio dentro da concepção acima proposta, visa dar apoio "para promover inovações pedagógicas das escolas públicas de modo a fomentar mudanças necessárias na organização curricular desta etapa educacional e o reconhecimento da singularidade dos sujeitos que atende" (MEC.SEB, 2009, p. 4). Portanto, o objetivo do programa refere-se, especificamente, a inovações curriculares nos cursos não profissionalizantes, que promovam:

- 1) superação das desigualdades de oportunidades educacionais; 2) universalização do acesso e permanência dos adolescentes de 15 a 17 anos no ensino médio; 3) consolidação da identidade desta etapa educacional, considerando a diversidade de sujeitos; 4) oferta de aprendizagem significativa para jovens e adultos, reconhecimento e priorização da interlocução com as culturas juvenis. (MEC, 2009, p.5).

A nova organização curricular pressupõe uma perspectiva interdisciplinar entre conhecimentos, saberes, competências, valores e práticas. Novas formas de organização disciplinar que articule as disciplinas com atividades integradoras devem ser estimuladas.

A proposta busca conciliar o papel articulador da União e a autonomia dos sistemas e das instituições escolares, à qual faz explicitamente referência: "a organização curricular deve considerar as diretrizes curriculares nacionais e dos respectivos sistemas de ensino e apoiar-se na participação coletiva dos sujeitos envolvidos, bem como nas teorias educacionais". (MEC.SEB, 2009, p. 15).

O projeto político-pedagógico de cada unidade escolar deve seguir os indicativos seguintes, que se põem como exigências para as escolas que aderirem ao Programa:

- Contemplar atividades integradoras de iniciação científica e artístico-cultural;
- Incorporar metodologia da problematização e a aprendizagem criativa;

- Promover a valorização da leitura em todos os campos do saber;
- Fomentar o comportamento ético;
- Articular teoria e prática, vinculando o trabalho intelectual com atividades práticas experimentais;
- Utilizar novas mídias e tecnologias educacionais;
- Estimular a capacidade de aprender do aluno;
- Promover atividades sociais;
- Promover a integração com o mundo do trabalho por meio de estágios;
- Organizar os tempos e os espaços com ações de interdisciplinaridade e contextualização dos conhecimentos;
- Garantir o acompanhamento da vida escolar dos estudantes e a avaliação da aprendizagem como processo formativo e permanente;
- Ofertar atividades complementares e de reforço da aprendizagem e de estudo com utilização de novas tecnologias de comunicação.

As condições básicas que devem orientar os Projetos Escolares são, entre outras: carga horária do curso de no mínimo de 3.000 (três mil horas)⁹; mínimo de 20% da carga horária total do curso em atividades optativas e disciplinas eletivas a serem escolhidas pelos estudantes; atividade docente em dedicação exclusiva a escola; participação efetiva da Comunidade Escolar; organização curricular articulada com os exames do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Médio.

Do ponto de vista organizativo, o documento estabelece o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como definidor dos critérios, os parâmetros e dos procedimentos para o apoio técnico-financeiro. Esse apoio tem como foco ações específicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino médio. É também vinculado ao PDE.

Como instrumento de gestão, cria-se o Comitê Técnico do Programa Ensino Médio Inovador, assim constituído:

⁹ Em 2012, o aumento da carga horária do curso passou a ser condição para participação da unidade escolar no programa.

- 2 (dois) representantes da Secretaria de Educação Básica (Presidência);
- 2 (dois) representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação/CONSED;
- 1 (um) representante do Conselho Nacional de Diretores dos Colégios de Aplicação/CONDICAP;
- 1 (um) representante do Colégio Pedro II;¹⁰
- 1 (um) representante da Confederação Nacional de Profissionais da Educação/CNTE;
- 1 (um) representante da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas; e
- 1 (um) representante do Fórum de Coordenadores do Ensino Médio.
- 1 (um) representante da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.
- 1 (um) representante da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. (MEC.SEB, 2009, p. 12).

A execução do programa deve ocorrerem parceria com os governos de estados, do Distrito Federal e das escolas federais, parceria essa de caráter voluntário. A Coordenação, acompanhamento e procedimentos administrativos estão a cargo da Secretaria de Educação Básica/DCOCEB/Coordenação Geral de Ensino Médio e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Para participar do programa, os estados, os colégios de aplicação das universidades federais e estaduais e o Colégio Pedro II devem elaborar um Plano de Ação Pedagógica (PAP) contendo os projetos das escolas de ensino médio participantes da experiência de inovação curricular, apresentando-o à Secretaria de Educação Básica/Comitê Técnico. Para elaboração do Plano, as escolas podem solicitar consultoria ao MEC.

O programa de Inovação do Ensino Médio supõe a articulação com outros programas do Ministério: o Portal do Professor; Programa UCA - Um Computador por Aluno; Alimentação Escolar e Transporte Escolar; Programa Dinheiro Direto na Escola.

O programa conta ainda com as seguintes linhas de ação: fortalecimento da gestão estadual de ensino médio; fortalecimento da gestão das unidades escolares; melhoria das condições de trabalho docente e formação continuada;

¹⁰ “Art. 1º O COLÉGIO PEDRO II, instituição criada em 2 de dezembro de 1837 e integrada à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica nos termos da Lei no 11.892, de 29 de dezembro de 2008, com a redação dada pela Lei no 12.677, de 25 de junho de 2012, possui natureza jurídica de autarquia, vinculado ao Ministério da Educação, sendo detentor de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar”. (Col. Dom Pedro II, 2012)

apoio às práticas docentes (material didático e novas tecnologias); desenvolvimento do protagonismo juvenil e apoio ao aluno jovem e adulto trabalhador; infraestrutura física e recursos pedagógicos.

O monitoramento e avaliação são de responsabilidade da Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica (DCOCEB/SEB/MEC), com apoio do INEP. Cabe à Secretaria de Educação Básica organizar a Rede Nacional de Escolas de Ensino Médio.

Os recursos foram destinados às escolas pelo FNDE, de acordo com a seguinte tabela de referência constante no Art. 2º da Resolução n.63 de 2009 (MEC.FNDE, 2009):

Intervalo de classe do Número de Alunos	Valores de Repasse (R\$)		
	Custeio	Capital	Total
Ate 700	35.000.00	15.000.00	50.000.00
701 a 1.400	49.000.00	21.000.00	70.000.00
1.401 a 2.100	63.000.00	27.000.00	90.000.00
2.101 a 2.800	77.000.00	33.000.00	110.000.00
Mais de 2.800	84.000.00	36.000.00	120.000.00

Quadro 4: Valores de repasse de recursos do FNDE às escolas do ProEMI, segundo classe de número de alunos

Os recursos poderiam ser utilizados para: material de consumo; locação de infraestrutura, transporte, alimentação, hospedagem e demais despesas relacionadas à realização de eventos; locação de equipamentos; obras de reparos, manutenção e pequenas adequações prediais; contratação de consultoria; aquisição de materiais didáticos pedagógicos; aquisição de equipamentos (como equipamentos para laboratórios de ciências, informática, sistema de radio-escola, cinema, mídia e outros).

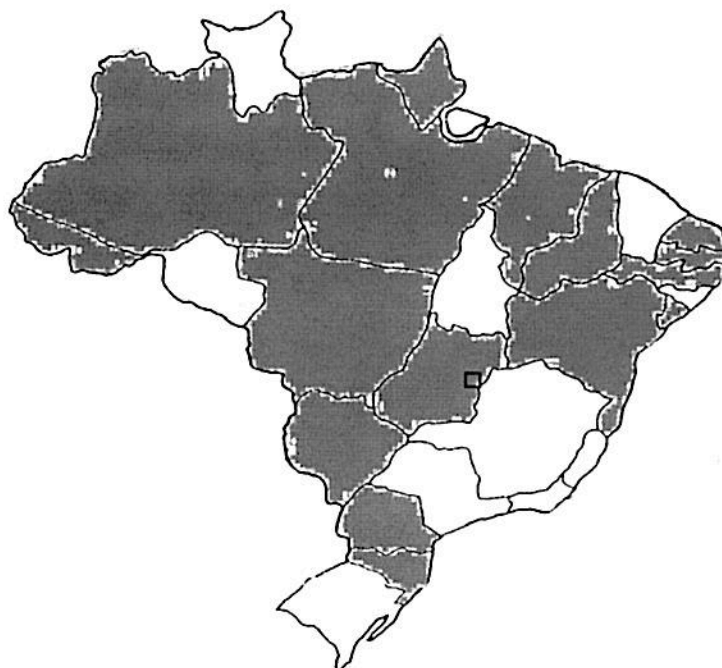
A adesão dos estados se realizou, pela primeira vez, em 2009. O Paraná, nesse momento, foi o estado que teve maior participação, recebendo em torno de 21% dos recursos. Aderiram também: Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe. Dos 18 estados que aderiram, apenas três (Mato Grosso,

Paraíba e Distrito Federal) estavam com governos de oposição ao governo federal, o que indica uma motivação política no processo de adesão.



Gráfico 33: Número de escolas que aderiram ao ProEMI por estado – 2009 (MEC.FNDE, 2009)

Como podemos ver no mapa, apenas a região sudeste não aderiu Programa nesse momento:



Mapa 1: Estados que aderiram ao ProEMI em 2009. (MEC.FNDE, 2009)

A elaboração do ProEMI: influências das entidades e movimentos

Desde o início da gestão federal, em 2003, realizam-se seminários sobre o ensino médio e a educação profissional. O Decreto 2.208 de 1997 havia suscitado críticas veementes por parte das entidades de professores da educação básica e pelos intelectuais vinculados às universidades. Tal movimento resultou em um relativo protagonismo dessas forças nos eventos realizados pelo MEC no período da gestão que se colocou como oposição aos governos anteriores (1995-2002) e contra suas políticas para a educação.

O ProEMI aparece ao final do período (2009) e sofre a interferência desses sujeitos sociais e também daqueles que foram se agregando na construção dos pactos de governabilidade consolidados pelo governo Lula.

Todos pela educação

Face à presença do empresariado na definição das políticas para a educação média, forte no período 1995-2002 e, com menos evidência no período posterior, levantou-se a hipótese da interferência desse setor na elaboração do Ensino Médio Inovador.

Anteriormente ao ProEMI, já havia sido forjado, em 2006, o Movimento Todos pela Educação ¹¹ que se consubstanciou em peça da política educacional por meio da institucionalização do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (DECRETO Nº 6.094, de 24 de abril de 2007, da Presidência da República).

O referido Plano pressupõe a articulação de esforços com os demais entes federativos, via regime de colaboração, e com as comunidades e famílias. Das 28 metas apresentadas no Art.2º, nenhuma diz respeito ao ensino médio e educação profissional. Fora o que se refere à alfabetização, inclusão, educação de jovens e adultos e educação infantil, as metas tratam,

¹¹ Sobre o Movimento e o Plano de Metas e suas relações com o PDE ver: (CAMINI, 2010), (FRIGOTTO, 2011), (GRACIANO, 2007), (KRAWCZYK, 2008), (MARTINS A. S., 2009).

preponderantemente, de questões gerais sobre rendimento, valorização dos profissionais da educação e gestão.

Uma das metas (inciso XXVIII) trata da composição de um comitê local, com objetivos de mobilização e acompanhamento, do qual fazem parte: empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público.

Esse Plano de Metas aparece integrado ao PDE nos documentos do MEC. No Guia de Programas a ele vinculados, aparecem três programas voltados explicitamente ao ensino médio e educação profissional: Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio – Pró-Licenciatura; Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio; e Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio.

O Movimento Todos pela Educação, fundado em 2006, se apresenta como um movimento da sociedade civil. Segundo Saviani (2007), embora ele assim se denomine, ele se constitui em um conjunto de grupos empresariais.

De acordo com Krawczyk, esses são os parceiros privilegiados pelo MEC na constituição do PDE:

O MEC teve como parceiro privilegiado para a elaboração das metas que se pretende atingir até 2011 um grupo empresarial que, em uma atitude bastante propositiva, havia lançado, em outubro de 2006, o Movimento Compromisso Todos pela Educação, nome com o qual foi batizado também o plano de metas promulgado pelo governo federal. (KRAWCZYK, 2008, p. 802).

Vários autores alertam para os riscos implícitos no envolvimento do empresariado dado que a atuação desse segmento tem levado, historicamente, à sujeição da política educacional aos seus interesses específicos, resultando em transferência de recursos públicos para o setor privado e estreitando a formação escolar aos interesses do mercado de trabalho.

Em que pese a presença do empresariado na construção das políticas educacionais, esta não foi identificada nas entrevistas realizadas no que diz respeito do ProEMI. Em apenas uma fez-se referência à presença do Sistema

S em seminário do ProEMI realizado no Rio de Janeiro, talvez porque o SESC tenha sido o responsável pela organização do evento nessa ocasião:

Aqui em Curitiba eles [os diretores] ganharam passagem para o Rio de Janeiro, foram fazer curso. Só que eles chegavam lá, a fala do MEC não tinha nada a ver com a fala do Paraná. Falar sobre o ensino médio inovador foi a proposta feita pelo sistema S. Os nossos diretores não entendiam nada do que estavam falando. (Superintendente de Ensino/Secretária Estadual de Educação).

Também não encontramos nos documentos do MEC ou nos projetos das escolas do Paraná que aderiram ao ProEMI nenhuma referência ao Sistema S ou outro tipo de participação do empresariado. Entretanto, outros sujeitos foram nomeados nas entrevistas: o Fórum Nacional de Coordenadores de Ensino Médio; o Conselho Nacional de Educação; o CONSED. Percebe-se sua presença não só em relação ao ProEMI, mas em relação também a outras ações e programas do MEC.

O Fórum Nacional de Coordenadores de Ensino Médio

O Fórum Nacional de Coordenadores de Ensino Médio congrega os gestores das secretarias estaduais de educação responsáveis diretamente pelas políticas voltadas a essa etapa da educação básica, em cada secretaria estadual de educação. Como na entrevista acima, por várias vezes foi apontado como interlocutor constante na formulação dessas políticas. Em 2008, o Ministério anunciou a reativação do Fórum para a discussão dos rumos do ensino médio tendo em vista a necessidade de torná-lo mais atrativo ao jovem e mais consonante com as necessidades de formação humana na atualidade. (MEC.Assessoria de Comunicação, 2008).

Constituído em 2005, o Fórum é uma instância de discussão e proposição de políticas públicas para o ensino médio no Brasil. Os encontros acontecem quatro vezes por ano. No Fórum de 2008 foi referendada a Comissão Nacional do Fórum, composta por cinco coordenadores, um de cada região brasileira, responsáveis pela organização das reuniões anuais e redação dos documentos oficiais do Fórum. (SEED.Assessoria de Comunicação, 2010).

Segundo a Diretora do DEB/SEED declarou nesta mesma notícia, o Fórum foi importante interlocutor na formulação de políticas:

A chefe do Departamento de Educação Básica da Secretaria da Educação (Deb/SEED), Mary Lane Hutner, participou do Fórum Nacional de Coordenadores do Ensino Médio, nesta terça (08) e quarta-feira (09) em Brasília. O evento reuniu representantes do Ministério da Educação (MEC) e coordenadores do Ensino Médio dos 27 estados brasileiros para debater políticas educacionais voltadas ao fortalecimento do ensino médio.

Segundo Mary Hutner, o Fórum é um espaço de integração entre os Estados. "Além da troca de experiências de sucesso no que se refere ao ensino médio em cada estado, discutimos a atualização das diretrizes curriculares do Conselho Nacional de Educação para ensino médio e o Ensino Médio Inovador". Hutner conta ainda que nos dois dias de Fórum foi elaborado um documento que mostra a atual situação do ensino médio no Brasil e propõe políticas educacionais. "Trata-se de um documento propositivo que pretende apresentar problemas, desafios e necessidades do ensino médio".

Entretanto, apesar dessas declarações em 2010, quando entrevistada, a dirigente estadual afirmou que o Fórum não participou efetivamente na elaboração do ProEMI:

A proposta do Ensino Médio Inovador foi apresentada no Fórum dos Coordenadores Estaduais do Ensino Médio em 2009. O Fórum não teve participação na elaboração do documento e na apresentação o MEC informou que o texto já tinha sido lido e aprovado pelo CNE. (Diretora do DEB).

Tal não foi a percepção da Secretária de Educação à época, também entrevistada. Segundo ela, havia representante da SEED no Fórum que participou das discussões, à revelia das políticas da própria SEED.

O Conselho Nacional de Educação

O Conselho Nacional de Educação esteve presente na medida em que as propostas do MEC buscaram se constituir enquanto normas exaladas pelo Conselho, adquirindo assim força impositiva. Em relação ao ProEMI, como a intenção primeira era atuar sobre o currículo de ensino médio, o CNE foi instado a se pronunciar e autorizar o programa.

Por solicitação do então Ministro da Educação Fernando Haddad o documento original, elaborado em fevereiro de 2009, foi encaminhado para avaliação no Conselho Nacional de Educação. Após realizar audiência pública com grande público o Conselho Pleno do CNE aprovou o Parecer nº 11 em 30 de junho de 2009 com o título de "Projeto de experiência curricular inovadora do ensino médio" dando legitimidade a proposição do programa. (Coordenador Geral do Ensino

Médio/Diretor de Currículos da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica/MEC).

Como veremos mais adiante, quando tratarmos do papel do CONSED, nas entrevistas apareceu a indicação de que, primeiramente, a ideia dos formuladores do MEC era de implantar um currículo único para todo o país. Como apontado nessas entrevistas, esse primeiro documento não foi divulgado e as discussões se deram a partir de uma proposição de adesão voluntária dos estados.

O CNE recebeu, no início de fevereiro de 2009, solicitação para apreciação do Programa, sendo apresentada ao Conselho uma síntese com “aspectos essenciais”, conforme o relatório presente no Parecer 11/2009 (Conselho Nacional de Educação, 2009). Ocorreram debates internos entre a SEB/MEC e Conselho. A proposta definitiva apenas foi apresentada em maio desse ano. Em 1º de junho realizou-se, no âmbito do CNE, audiência pública, na qual vários seguimentos apresentaram questões e sugestões e que, segundo o relator, foram incorporadas ao Parecer final. (Conselho Nacional de Educação, 2009).

Segundo notícia veicula pelo Ministério da Educação, a audiência pública contou com a participação de entidades, ongs e o MEC.

A audiência pública desta segunda-feira reúne representantes do CONSED, da Undime, de ongs e entidades ligadas ao tema, além de técnicos e dirigentes do Ministério da Educação. A comissão do CNE, responsável por analisar a proposta da Secretaria de Educação Básica, quer receber contribuições da sociedade para aperfeiçoar a análise de mérito do projeto. (MEC. Assessoria de Comunicação, 2009).

O Conselho Nacional de Secretários de Educação

Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED foi fundado em setembro de 1986 como uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega os secretários de educação dos estados e do Distrito Federal. Tem como as atividades: participar na formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de educação; coordenar e articular ações de

interesse comum das secretarias; promover intercâmbio de informações e de experiências nacionais e internacionais; realizar seminários, conferências, cursos e outros eventos; desenvolver programas e projetos; e articular com instâncias do governo e da sociedade civil. (CONSED, 2011).

Segundo Aguiar, o CONSED emergiu

no cenário nacional, nos idos de 1980, como um fórum de resistência dos titulares das secretarias estaduais de Educação ao centralismo praticado pelo Ministério da Educação. Em razão do posicionamento claramente de contestação às diversas medidas do governo federal direcionadas à educação básica, o CONSED afirmou-se entre as entidades da sociedade civil que procuravam interferir na formulação e execução da política educacional tendo como bandeira a defesa da democratização da educação pública de qualidade. (AGUIAR, 2002, p. 77).

Na década de 1990, porém, ele perde essa natureza contestadora e passa a ser “parceiro” do Ministério da Educação na realização da reforma educacional então em curso.

Não dispomos de análises sobre o papel dessa entidade ao longo do período aqui estudado. Observamos, em relação ao ProEMI tensionamento entre o CONSED e o MEC, particularmente, como veremos a seguir, no período em que a presidência estava com a secretária de educação do Estado do Tocantins, do Partido da Frente Liberal (PFL)¹², que não aderiu ao Programa.

Todos os entrevistados e os dados coletados nos jornais confirmaram a presença do CONSED nas discussões das políticas para o ensino médio, gestadas no interior do governo federal. A prática de tomar o CONSED como interlocutor na legitimação das propostas ministeriais está presente ao longo da gestão, como é exemplo a notícia divulgada pelo MEC em 15/04/2005.

A proposta do Ministério da Educação para suprir a carência de professores no ensino médio dos estados foi apresentada nesta quinta-feira, 14, em Manaus, durante reunião do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). A divulgação foi feita pelo titular da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), Francisco das Chagas Fernandes.

A proposta, de caráter emergencial, foi definida pelo grupo de trabalho criado pela Comissão de Aperfeiçoamento de

¹² A partir de 2007, Partido Democratas (DEM).

Professores do Ensino Médio e Profissional (Capemp), que reúne representantes de entidades, como o CONSED, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SPBC) e a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope). (MEC.Assessoria de Comunicação, 2005).

Em relação ao ProEMI, as notícias veiculadas e as entrevistas mostraram a existência de alguns conflitos com o CONSED. Quanto da apresentação do programa, em 2009, a presidente do CONSED, do Estado do Tocantins, apontou a não participação da entidade no início da elaboração do programa e restrições quanto ao momento político em que a proposição estava sendo realizada:

Nós não recebemos e não participamos da discussão inicialmente. Somente depois que chegou ao CNE (Conselho Nacional de Educação) é que tomamos conhecimento. Após isso, fizemos uma discussão interna dentro do CONSED. A maioria dos Secretários se mostrou muito preocupada com o momento político desse projeto, com o tempo necessário para uma proposta dessa natureza se consolidar, principalmente se pensarmos que estamos no segundo semestre de 2009. (ANAJ).

O CONSED entendeu que não havia nada de “inovador” no programa:

o nome “Ensino Médio Inovador”, que é ousado demais e dá uma ideia de que tudo o que está acontecendo é velho, não presta, não funciona e que nós vamos, agora, salvar o Ensino Médio com uma proposta especial, miraculosa. Temos receio sobre isto. Muitas dessas mudanças já estavam nas diretrizes. Vale lembrar que é a última etapa da Educação Básica, que tem problemas graves na Educação Infantil e Ensino Fundamental. Não há nada de milagroso. O que temos colocado é que o Ensino Médio precisa realmente de um olhar especial, agora isso precisa ser pactuado. Não é possível ignorar que a responsabilidade do Ensino Médio é dos estados. (ANAJ).

Na declaração da presidente, fica evidenciado que a iniciativa do MEC é vista como uma interferência da União sobre a autonomia dos estados: “não é possível ignorar que a responsabilidade do Ensino Médio é dos estados”.

A tensão no plano federativo também fica exposta na entrevista da Secretária de Educação do Paraná, do PMDB, que foi presidente no CONSED no período out2009/ nov2010:

Não era isso no início. Porque no dia em que saiu [na imprensa], eu estava com o ministro, aqui chegando em

Curitiba, fui pega-lo no aeroporto, e no carro eu fiz uma crítica a ele, ele tinha mandado ao conselho nacional de educação uma proposta de currículo para o ensino médio inovador para 1.500 escolas. Eu disse para ele que não é assim que se faz. Você não discute currículo no CNE. Ele disse "não foi isso que eu falei". Eu disse que foi isso que está saindo. ... e eu disse para ele que devia... aí eu disse "se você quer discutir currículo, tem que abrir". Como é que vai fechar uma proposta para o Brasil todo? Pode ser um currículo muito bom, se não existe... Aí paramos o carro na casa do Requião, ele ia fazer uma fala lá no Positivo, uma fala para a UNDIME. E no dia seguinte ele estava aqui e disse: "já resolvi, não vai ser mais uma proposta única. Nós vamos abrir." E aí fizeram uma coordenação lá no MEC e quando colocaram o programa, colocaram um programa aberto. Quem quisesse seguir uma proposta do ensino médio inovador bancada pelo MEC poderia ser mas outros estados poderiam também assumir outras propostas e o MEC iria bancar a questão financeira e a questão técnica. (Superintendente de Ensino da SEED/ Secretária de Estado da Educação do Paraná).

O CONSED toma duas atitudes em relação ao ProEMI. De um lado, solicita um parecer *ad-hoc* sobre o programa, cuja conclusão principal era de que o programa não apresentava nada de efetivamente inovador. Essa avaliação é contestada pelo responsável no MEC, em entrevista:

O CONSED elaborou um Parecer (educadora convidada) sobre o Programa sem maiores restrições e apontando a falta de novidades que programa apresentava. O parecer esta correto pois o programa não se propõe a ser inovador, mas incentiva as iniciativas inovadoras da escolas (Coordenador Geral do Ensino Médio/Diretor de Currículos da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica/MEC).

De outro, toma uma posição de não aprovação que é, entretanto, enfraquecida pelo fato de que alguns estados já terem assinado o convênio com o Ministério:

E isso aí vai para o CONSED. Aí eu já sou presidente do CONSED. E o CONSED vota contra a proposta do Ensino Médio Inovador, só que alguns estados já tinham assinado o convenio. Eles foram super rápidos para fechar isso. Ia para o último ano de gestão. E aí alguns estados começam a fechar e no CONSED mesmo, como alguns Secretários disseram "já acertamos e tal", nós poderíamos ter uma posição forte no CONSED do ensino médio, não defendendo aprovar o ensino médio, mas já que eles abriram aceitando propostas, então cada estado fica livre para assinar a proposta. E de fato alguns estados acabaram não assinando o convenio. (Superintendente de Ensino da SEED/Secretária de Estado da Educação do Paraná).

Como podemos ver, as posições são conflitantes e fazem parte do contexto das relações entre os estados e o governo central. O Ministério aponta a interlocução com o CONSED e, paralelamente, realiza conversações com cada estado em separado, que é visto como meio de implantar suas políticas diretamente nas unidades escolares:

O CONSED congrega várias posições de políticas educacionais o que dificulta a unidade. É um importante espaço de diálogo com o MEC, mas não o único, passa muito mais pelo diálogo com cada governo. Não sinto pela experiência como gestora estadual que o CONSED tire posições únicas e, portanto que influencie as políticas locais.

(...)

Os canais formais de relação são o CONSED e o Fórum de Coordenadores Estaduais do Ensino Médio, lembrando que tudo passa pela discussão individual de cada Estado a partir do PAR, este é o instrumento que apresenta as demandas que são analisadas pelo MEC. (Diretora do DET).

O Ministério da Educação e sua relação com os entes federados

A relação da União com os demais entes federados é marcada por tensões, como veremos na segunda parte desse relatório. Essas tensões estão indicadas quando se trata das definições acerca das políticas para o ensino médio, de responsabilidade prioritária dos estados, segundo a LDB.¹³

Como analisaremos posteriormente, a dinâmica federativa no Brasil é marcada por tensões permanentes entre o governo central e os entes federados, fazendo com que o binômio centralização-descentralização esteja sempre presente no desenho das políticas educacionais. Embora descentralizados, os sistemas de ensino tem sofrido processos de pressão e indução pelo MEC, como diz Aguiar em análise sobre a relação MEC-CONSED:

Ao que parece, mesmo quando aponta para uma descentralização das políticas de educação, o governo federal e sua burocracia vão ampliando o grau de interferência na definição e operacionalização das políticas dos estados e

¹³ Art. 10. Os estados incumbir-se-ão de: VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta lei; (Inciso com redação dada pela Lei nº 12.061, de 27-10-2009.)

municípios, mediante o estabelecimento de diversas formas e mecanismos de controle. (AGUIAR, 2002, p. 74).

Se considerarmos as declarações dos ministros e técnicos do MEC no período aqui estudado, a política federal tem sido de permanente conversação e negociação com governos e Secretarias estaduais e municipais de educação, o que não poderia ser diferente em um regime federativo.

Uma das ações que mais cresceu recentemente na política da educação básica foram os mecanismos de articulação da União com os gestores estaduais e também com a sociedade em geral através de diversos eventos financiados pelo MEC (Congressos, seminários, audiências públicas e conferências). (Coordenador Geral do Ensino Médio/Diretor de Currículos da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica/ME).

As tensões apareceram anteriormente quando da apresentação da atuação do CONSED e do CNE em relação ao Programa Ensino Médio Inovador. As entrevistas apontam a constância dessa situação. Embora o MEC estabeleça diálogo com os estados, essa não é uma condição necessária na formulação das políticas, como podemos ver no depoimento abaixo:

Não existem recursos específicos, fora o FUNDEB, são recursos que são definidos no orçamento do MEC para subsidiar políticas ou programas indutores. Todas as ações de financiamento que estão fora do Fundo são para promover mudanças a partir da visão do MEC, muitas delas construídas no diálogo com os entes federados. Um exemplo disso é a tentativa atual de pactuar uma política para o ensino médio. (Diretora do DET).

A relação é assimétrica dado que o Ministério possui a capacidade de gerenciar recursos dos quais aos estados necessitam para a realização das ações voltadas à educação pública. Como até 2009, a prioridade da destinação de recursos estava no ensino fundamental, obrigatório, o ensino médio permaneceu como o “primo pobre” na repartição dos recursos. Quando indagados sobre os motivos que levam os estados a aderir aos programas do MEC, a necessidade de recursos (e também de apoio técnico) é a tônica apontada nas entrevistas:

Entretanto a maior motivação é ampliação os recursos financeiros repassado pela União necessários ao Estado para realizar sua obrigação constitucional. (Coordenador Geral do Ensino Médio/Diretor de Currículos da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica/MEC).

A principal motivação é a financeira, mas o MEC tem o papel de fazer induções a partir do diagnóstico que temos sobre a etapa/ensino médio, focar nos principais avanços necessários e muitos estados tem carências não só financeira como também pedagógica, portanto o apoio também é técnico. (Diretora do DET).

Uma das estratégias do Ministério para implementar suas políticas independentemente dos estados é estabelecer vínculos com as unidades escolares. Já vimos um depoimento nesse sentido quando, ao rebater as críticas do CONSED quanto ao caráter não inovador do ProEMI, o dirigente o MEC afirmar que a inovação era considerada não na perspectiva dos sistemas estaduais, mas das escolas. Essa mesma posição aparece em outra entrevista:

A principal política em relação ao Ensino Médio hoje esta voltada para em regime de colaboração onde a adesão é realizada pelas Secretarias, mas os recursos vão direto para a escola, isto tem um grande diferencial, a escola vai ter que assumir o papel de quem define e aprender a utilizar bem os recursos. (...)

O MEC não fez nenhuma pressão e acredito que não o tenha feito em 2009, o que ele propõe é uma política de redesenho curricular onde a escola pode decidir no que ela precisa investir para a melhoria do processo de ensino aprendizagem. Muitas vezes as Secretarias de Educação não gostam desta autonomia que é dada as escolas. (Diretora do DET).

O papel indutor do Ministério é tão relevante que suas tensões internas se refletem no andamento das políticas no plano dos estados e ficam a elas subordinadas. É o caso explicitado por Sandra Garcia em relação à política para a educação profissional de nível técnico:

Como o grupo que estava à frente da SEMTEC não teve o apoio necessário dentro do próprio MEC para uma ruptura, o caminho encontrado foi discutir com as redes estaduais a implantação de uma nova forma de integração, um ensino médio técnico onde o trabalho, a ciência, tecnologia e cultura fossem indissociáveis. (GARCIA, 2009, p. 67).

O Ministério da Educação definiu a integração, através do decreto n. 5.151/04, mas pouco mobilizou os sistemas de ensino para a sua concretização. Ações de forma fragmentada foram realizadas em alguns momentos pela SETEC e em outros pela SEB, na maioria das vezes sem a articulação entre estas Secretarias e, conseqüentemente, isto acabou sendo reproduzido no interior das Secretarias de Educação dos Estados. (GARCIA, 2009, p. 87).

A fragmentação entre as políticas para o ensino médio e para a educação profissional foi apontada em todas as entrevistas realizadas com

integrantes da SEED, que refez seu organograma separando os departamentos que tratavam das duas modalidades dessa etapa de educação básica, e refletem a situação instalada no Ministério:

As discussões de 2003/2004 de alguma forma foram interrompidas quando da primeira mudança de Ministro que se deu em 2005. O MEC então reformula sua estrutura muito mais para acomodações políticas do que para efetivo reordenamento da sua estrutura, separando o ensino médio da educação profissional e tecnológica e também fazendo alterações na composição da equipe gestora. Ao mesmo tempo em que propunha integrar a educação profissional ao ensino médio, fez um movimento contrário em relação ao proposto. A educação Profissional permaneceu na SETEC (antiga SEMTEC) e o Ensino Médio foi para a SEB. (GARCIA, 2009, pp. 87-88).

Por outro lado, o descompasso entre as iniciativas do MEC e das Secretarias estaduais impõem dinâmicas no processo de formulação das políticas, como é mais uma vez exemplo a educação profissional, quando da ocasião da elaboração do Decreto 5.151/04:

O estranhamento por parte das redes estaduais que já tinham implantado ou estavam implantando a integração é que levou em 2006 a composição de uma comissão (bastante heterogênea) que não conseguiu avançar na elaboração do documento, ficando este por meses sem uma “cara” e definições concretas. Participavam desta comissão representantes do CONSED, FORUM dos Gestores Estaduais, SENAC, SENAI, CONCEFET, SEB, SETEC, professores de Universidades Públicas e do CEFET convidados como assessores. (GARCIA, 2009, p. 88).

A interferência dos estados no desenho do caso do ProEMI também foi indicada nas entrevistas:

Posteriormente em setembro de 2009 o Ministro da Educação convidou todos os Secretários de Educação dos Estados e apresentou em reunião o Programa formulado pela Coordenação geral do Ensino Médio vinculada a Diretoria de Currículos da Secretaria de Educação Básica. Em novembro o Ministro criou o programa por Portaria Ministerial.

(...)

Inicialmente o MEC anunciou na mídia o apoio financeiro há 100 escolas, mas logo a seguir o Ministro em reunião com os Secretários de educação dos estados anunciou a liberação para adesão de quantas Escolas quisessem participar no Programa. (Coordenador Geral do Ensino Médio/Diretor de Currículos da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica/MEC).

A questão da relação entre o MEC e as gestões estaduais para educação será analisado, adiante, a partir da relação específica com a Secretaria de Estado da Educação do Paraná que ao aderir ao ProEMI, o fez via um projeto já em andamento, de iniciativa estadual, o EMpB.

2. Políticas para Ensino Médio no Paraná

Podemos perceber tendências semelhantes às dos programas federais nas políticas estaduais para o ensino médio no Paraná: o paralelismo entre as ações para o ensino médio geral e o ensino médio de formação profissional, a dissolução das políticas específicas nas políticas gerais para educação básica, a ênfase em alterações de ordem curricular. Cabe ressaltar, tendo em vista o objeto dessa investigação, a estreita articulação entre as ações e programas estaduais e aqueles do MEC.

Tivemos acesso aos relatórios apresentados ao final das duas gestões estaduais e que contemplam ações realizadas desde 2003. Também realizamos entrevistas com dirigentes e técnicos da SEED. Dos dados daí derivados foi possível organizar o quadro a seguir.

Quadro 5: Ações específicas da SUED/departamentos/coordenações dirigidas ao ensino médio

Setor	Atividade	Ano	Foco
1. SEED/SUED	Reestruturação da SEED – criação do DEP (em consonância com a reforma do MEC)	2004	Gestão
2. DEM	Projeto Folhas	2003	Formação prof. /material didático
3. DEM	Livro Didático Público	2004	Formação prof. /material didático
4. SUED	Diretrizes Curriculares do Estado do Paraná (DCE)	2003 - 2010	Currículo
5. DEM/DEB	Olimpíada de Matemática	2004 - 2007	Currículo
6. DEP/DET	Fortalecimento dos colégios agrícolas (Convênios de cooperação técnica-científica com a EMBRAPA, MDA, EMATER, ITAIPU Binacional)	2004	Não identificável
7. EM	Orientações Curriculares do EM (MEC)	2004	Currículo
8. DET	Profucionário (MEC)	2005	Formação prof.
9. SEED/SUED	Criação do Departamento de Educação Básica e extinção do Dep. de Ensino Médio(em consonância com a	2007	Gestão

	reestruturação organizacional do MEC)		
10. DET	E-TEC/Escola Técnica Aberta do Brasil/ETEC	2007	Acesso
11. DET	Integração entre Educação Profissional ao EM na modalidade de EJA – PROEJA (MEC/SETEC)	2007	Acesso
12. DEB	EM por Blocos	2008	Currículo
13. DEB	Ensino Médio Inovador (MEC)	2009	Currículo
14. DET	Programa Brasil Profissionalizado (MEC e FNDE)	2008 - 2010	Acesso
15. DET	Proinfantil (MEC)	2009-2011	Formação profissional
16. DEB	Inserção do Paraná no PNLD (MEC)	2009 - 2010	Material didático
17. DET	fortalecimento da educação profissional (retomada da oferta na rede estadual)	2003-2010	Acesso
18. DET	curso normal para as etnias kaingang e guarani	2006	Formação profissional
19. DET	qualificação profissional para o adolescente aprendiz (integrado à Secretaria da Criança e Juventude/PR)	2006	Acesso

Quadro 6: Ações e programas voltados a Educação Básica nas quais o ensino médio esteve incluído

Setor	Atividade	Participantes	Ano	Foco
DEB	Elaboração de OAC (objeto de aprendizagem colaborativa); práticas pedagógicas com a TV multimídia	Professores da rede estadual	2007-2010	Desenvolvimento curricular
DEB	Produção e publicação de material didático	Equipes técnicas SEED/consultores	2007-2010	Material didático
DEB	Aquisição de acervo bibliográfico	Equipes técnicas	2007-2010	Material didático
DEB	Formação continuada	Equipes técnicas; docentes IFS; professores da rede estadual	2007-2010	Formação profissional
SEED	PED-Programa de Desenvolvimento Educacional	Equipes SEED/universidades/professores da rede estadual	2007-2010	Formação profissional
CGE	Formação de gestores	Equipe SEED; diretores e pedagogos da rede estadual	2007-2010	Formação profissional

O Paraná participou, de acordo com esse quadro, dos seguintes projetos do MEC: Olimpíada de Matemática; Profucionário; E-TEC/Escola Técnica Aberta do Brasil/ETEC; Integração entre Educação Profissional ao EM na modalidade de EJA – PROEJA (MEC/SETEC); Ensino Médio Inovador; Programa Brasil Profissionalizado; Proinfantil; PNLD; Projovem Urbano; Projovem Campo. Participou, ainda, das reuniões sobre as orientações

curriculares do Ensino Médio, promovidas pelo MEC. Ou seja, das 21 ações/programas, indicados nos relatórios, 13 (em torno de 10%) delas foram realizadas em parceria e integração com ações/programas do MEC.

A maior parte das ações/programas dirigiu-se a currículo, ampliação do acesso e qualificação dos profissionais que atuam nas escolas de ensino médio e de formação profissional de nível técnico. Produção e aquisição de material didático também recebeu relativa atenção.

A ação considerada prioritária na gestão estadual 2003-2010, no conjunto da política educacional, dirigida à educação básica e que inclui, portanto, o ensino médio, foi a elaboração das Diretrizes Curriculares, dado que o foco principal era o pedagógico: “o substantivo que era o trabalho pedagógico para mudança do pedagógico” (Superintendente de Ensino da SEED/Secretária de Estado da Educação do Paraná). Isso é colocado na entrevista com a Secretária de Educação:

Nas decisões tomadas ali de 2003 a 2006, e principalmente no momento em que nós pegamos a discussão curricular, formação docente, plano de carreira, concursos públicos e o livro didático, acho que nesse conjunto aí a gente acabou fazendo uma política forte. Uma coisa envolvendo na outra. Então ali eu percebo que foi o lugar central.

É também o ponto de vista da APP-Sindicato, na fala da sua presidente:

Houve também um esforço do governo na área do conhecimento, da integração maior entre as disciplinas. A própria construção do livro didático para o ensino médio e a construção das diretrizes curriculares no estado do Paraná tem um efeito muito positivo. Foi uma construção grande, praticamente 6-7 anos de debate repetido, construído, e eu acredito que teve um avanço nesse aspecto, principalmente nas Diretrizes Curriculares. De certa forma os profissionais do magistério tiveram que se debruçar: afinal, que currículo é esse? O que é que nós queremos? Onde nós vamos chegar? Para a educação como um todo, mas eu acho que tem uma marca mais para o ensino médio na construção do currículo do ensino médio geral.

A educação profissional de nível técnico mereceu ações significativas. A estruturação de dois departamentos diferentes para tratar de ensino médio e de educação profissional resultou em difícil articulação entre as políticas que

afetavam a rede de ensino que oferecia os dois tipos de curso, muitas vezes na mesma unidade escolar. A gestão que se inicia em 2003 retoma a oferta da educação profissional na rede estadual que havia sido praticamente extinto a partir de 1996.

A Secretaria de Estado da Educação do Paraná, segundo relatório SEED/DEP (2003), foi o primeiro estado a procurar o MEC para concretizar esta nova relação de integração entre Educação Profissional e Ensino Médio, até porque os dirigentes desta Secretaria tinham já definido que a partir de 2004, iniciariam os cursos integrados, mesmo ainda sem o Decreto nº 5.154/04 que ainda estava sendo discutido em audiências públicas. O entendimento da SEED/DEP foi e que a LDBEN, sendo uma lei maior que o decreto, não proibia a integração, desde que cumprida a carga horária do ensino médio geral. (GARCIA, 2009, p. 67).

Algumas escolas de formação para o magistério haviam mantido seus cursos¹⁴ e, com a mudança de gestão, retomou-se, no estado, a pressão pelo retorno dos cursos profissionalizantes:

a SEED na gestão 2003-2006, antecipa-se na implantação de cursos de Ensino Médio com organização integrada à Educação profissional em nível técnico. A criação do Ensino Médio Integrado ocorreu a partir de 2004, entendendo que a revogação do Decreto 2.208/ 97 (o qual consolida a separação do Ensino Médio Geral do Ensino profissional em nível técnico) seria efetivada com a promulgação do Decreto nº.5.154/04 (o qual define a integração do Ensino profissional com Ensino Médio). (FANK, 2007, p. 118).

A retomada da oferta refletiu-se na ampliação de vagas. Em entrevista concedida ao órgão de comunicação da SEED, a diretora do Departamento de Educação e Trabalho, salientou essa expansão:

A política de expansão foi baseada no fortalecimento das escolas e cursos já existentes e a abertura de novas escolas e cursos. Em 2003 tínhamos cerca de 13 mil alunos. Hoje já temos 96 mil alunos na rede estadual. O nosso objetivo é chegarmos com os novos investimentos, que conseguimos junto ao governo federal e com os recursos do governo estadual, 100 mil matrículas até 2011. (SEED. Assessoria de Comunicação, 2010).

Essa iniciativa, como tantas outras, contou com o apoio e articulação com programas do MEC, muitas vezes por ele induzidas.

¹⁴ Dada a interferência da APP-Sindicato e do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública na Assembléia Legislativa, via Comissão de Educação, a decisão de encerramento dos cursos foi delegada aos Conselhos Escolares e Assembléias das unidades de ensino, o que permitiu a permanência de 14 cursos. (ALMEIDA, 2004).

A proposta da SEED: EM por Blocos de disciplinas semestrais

O objetivo do Ensino Médio por Blocos é “combater a evasão escolar e proporcionar uma forma de organização que possibilite a este nível de ensino de ensino uma oportunidade de dinamização do trabalho com os conteúdos, e principalmente, a possibilidade de um novo olhar sobre o Ensino Médio (PARANÁ.DEB/SEED, 2009, p.3). Essa modalidade de organização focava, na fase inicial de elaboração, preferencialmente o ensino noturno e não se destinou aos cursos profissionalizantes.

A Comissão de Elaboração da Proposta de Inovação do Ensino Médio foi criada em fevereiro de 2008. Esta comissão foi composta por representantes de diversos departamentos e de coordenações da Secretaria de Educação: Departamento de Educação Básica (DEB), Superintendência da Educação (SUED), Coordenação de Documentação Escolar (CDE), Coordenação da Educação de Jovens e Adultos (EJA), Departamento de Educação Especial e Inclusão Educacional (DEEIN) e Coordenação de Gestão Escolar (CGE). Em maio, o DEB ampliou a Comissão de Elaboração da Proposta de Inovação para o Ensino Médio, reunindo em Curitiba nove Núcleos Regionais de Educação e mais dezesseis diretores de escolas destes mesmos Núcleos.

Segundo documentos da SEED/DEB, essa comissão tinha como objetivo “discutir sobre as questões mais práticas da implantação da proposta como tempo escolar, número de disciplinas, organização da prática pedagógica, flexibilização de ingresso e, principalmente, o como tornar o processo ensino e aprendizagem mais eficiente e interessante para o aluno do Ensino Médio”.

No mês de agosto de 2008, professores, alunos equipes pedagógicas e gestores discutiram nas escolas a situação do ensino médio e propuseram sugestões de ações para a superação das dificuldades vividas nos estabelecimentos de ensino, neste momento tendo como foco o ensino médio

noturno: número menor de disciplinas por semestre, práticas pedagógicas mais significativas, semestralidade, continuidade de estudos, entre outros.

Estas discussões e sugestões das escolas foram sistematizadas pelos NRE's e enviadas ao DEB para análise, passando a ser subsídio para a discussão da reunião da Comissão, que aconteceu em final de setembro, começo de outubro de 2008. Nesta reunião a Comissão foi ampliada com a participação de representantes da APP, do Fórum de Defesa da Escola Pública e do Conselho Estadual de Educação. Cabe observar que nas entrevistas, como veremos, a APP e o Fórum não se consideram elaboradores.

Neste mesmo encontro da Comissão, foi esboçada a Matriz Curricular, única e de implantação simultânea, com a perspectiva de Blocos de Disciplinas. Os ajustes finais na matriz e a carga horária foram definidos pela Equipe Disciplinar do DEB, onde todas as disciplinas foram contempladas nas três séries do Ensino Médio que foi a garantia de equidade entre as disciplinas.

Em novembro de 2008 as considerações e pressupostos da Proposta foram apresentados ao Diretor Geral da Secretaria e à Secretária de Estado da Educação. A posição de ambos foi, segundo os documentos, de não avalizar a obrigatoriedade tendo em vista que a política de educação deveria estar baseada "na política de gestão democrática seguida pelo atual Governo".

Em dezembro foram assinadas a Resolução nº. 5590/2008 - SEED e a Instrução nº. 021/08 – SUED/SEED para a implantação optativa da Organização do Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais. Então, se iniciou o processo de divulgação da proposta e formas de adesão. Cada estabelecimento de ensino deveria reunir seu Conselho Escolar e, com registro em ata, apresentar sua opção de adesão ou não ao Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais. Mesmo o estabelecimento que não optou, deveria enviar ao DEB sua opção de manter a organização anual na forma de ata de reunião de seu Conselho Escolar.

No início do ano de 2009 o DEB, por meio de sua coordenação de Legislação e Ensino começou a análise dos processos de autorização de implantação do Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais

para os estabelecimentos de ensino optantes e, ao final do mês de fevereiro mais de 100 estabelecimentos fizeram a sua opção e tiveram suas matrizes implantadas no sistema, distribuindo aulas para seus professores e fazendo a divulgação junto aos seus alunos. Neste mesmo mês, a coordenação de Legislação e Ensino começou a orientação sobre documentação escolar, visitando NRE's e realizando reuniões técnicas, das quais participaram diretores, equipes pedagógicas e secretários dos colégios.

As justificativas para a reorganização do ensino médio da rede estadual por blocos apontadas nos diversos documentos da SEED são:

- Permitir que os conteúdos fossem passados de forma mais intensiva e concentrada e que os alunos tivessem mais contato com os professores que poderiam, assim, acompanhar de perto a frequência e o desempenho de cada estudante.
- Enfrentar a evasão e repetência no Ensino Médio no período noturno.
- Garantir ao aluno o aproveitamento de estudos parciais e a continuidade nos estudos.
- Combater a reprovação e a desistência.

Há controvérsias sobre a origem desse projeto. Segundo a então Secretária da Educação, de um lado houve a pressão dos diretores das escolas de ensino médio. Já as entrevistas com outros integrantes da gestão estadual localizam a iniciativa dentro da própria SEED, na Diretoria de Educação Básica que, em seguida, chamou os diretores. Havia conhecimento por parte de alguns envolvidos da experiência com a organização das disciplinas por blocos no estado do Rio Grande do Norte, dentro do quadro apresentado por Krawczyk (s.d.) de uma "onda" de mudanças no ensino médio, no Brasil.

Segundo notícia veiculada pela própria Secretaria, no início de 2010, a SEED anuncia que integrará o Ensino Médio em Blocos ao Programa Ensino Médio Inovador, do MEC. Essa integração foi aplaudida por diretores e pela APP-Sindicato que apoiaram a proposta do Ministério, segundo entrevista dada pela presidente dessa entidade.

A elaboração do EMpB: influências das entidades e sujeitos sociais

Tal como fizemos em relação às políticas do MEC para o ensino médio, também no plano estadual identificamos as forças sociais atuantes no desenho das políticas para essa etapa, particularmente em relação ao Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais (EMpB).

Segundo documento da SEED (SEED.SUED.DEB, s/ data), a Comissão de Elaboração da Proposta de Inovação do Ensino Médio, que elaborou a proposta de EMpB, contou com representantes da própria SEED, dos Núcleos Regionais de Educação, de diretores de escolas estaduais e representantes do Conselho Estadual de Educação, do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública e da APP-Sindicato.

Essa comissão, que iniciou seus trabalhos em maio de 2008, foi primeiramente integrada por representantes de vários setores da SEED: Departamento de Educação Básica (DEB), Superintendência da Educação (SUED), Coordenação de Documentação Escolar (CDE), Coordenação da Educação de Jovens e Adultos (EJA), Departamento de Educação Especial e Inclusão Educacional (DEEIN) e Coordenação de Gestão Escolar (CGE).

Em junho desse ano, a Comissão foi ampliada, com a participação de representantes dos NREs e diretores de escolas. Segundo o mesmo documento, as discussões foram levadas aos estabelecimentos de ensino no mês de agosto.

Os diretores dos colégios estaduais de Ensino Médio

A participação das escolas na discussão da proposta é questionada pela Presidente da APP-Sindicato:

Mas não houve também no âmbito das escolas grandes debates. Em alguma sim, eu diria que 30% das escolas chegaram a fazer um debate. Mas assim sem instrumentos, era assim: "será que vai dar certo?". Ou era muita mais assim: qual é a matriz? Então o professor vai ficar um semestre inteiro

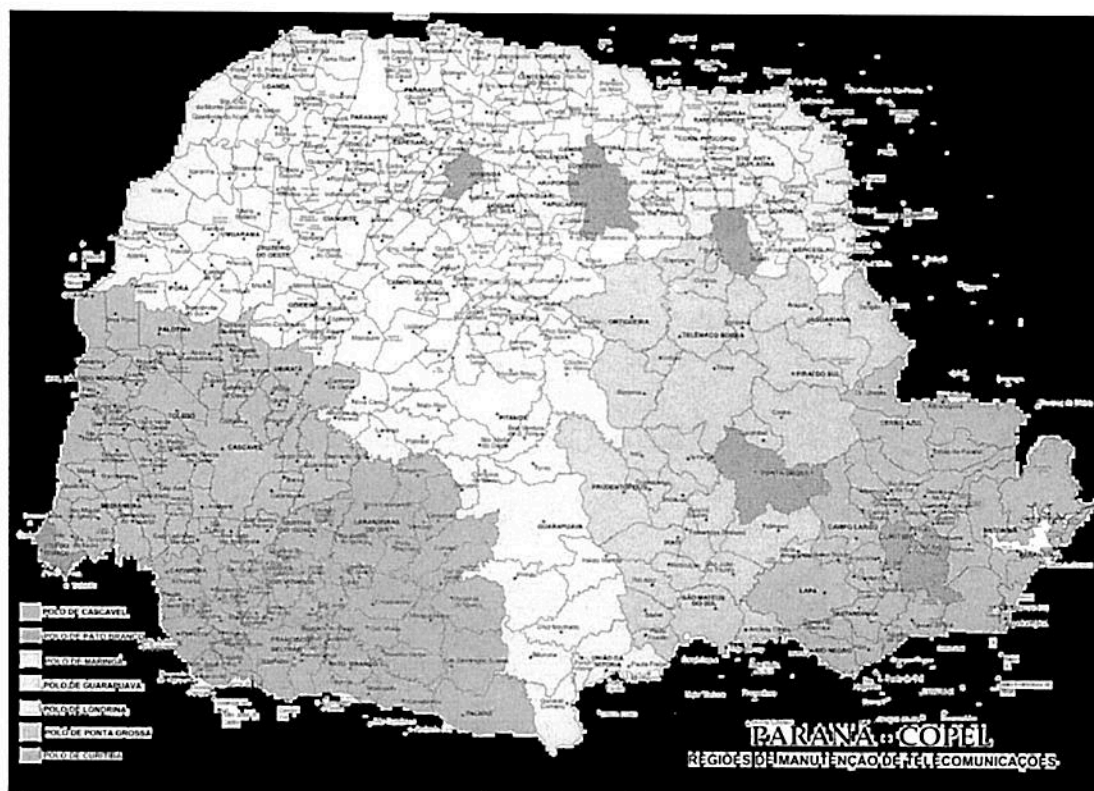
sem língua portuguesa? Na dúvida é melhor não. Então muitas escolas negaram. O Colégio Estadual foi de corpo e alma até porque naquele momento ainda os professores não tinham muito fôlego, havia uma determinação da direção da escola pelo que o colégio vivia. Meio que o colégio se tornaria o modelo da aplicabilidade do curso. A gente não conseguiu, mesmo os professores questionando muito, nenhuma movimentação de contrariedade naquele momento. Outras escolas assumiram. Lá em Maringá, a escola em que eu trabalhei, a escola de magistério, o pessoal ligou muito, a gente conversou, não quiseram assumir. As escolas maiores e mais históricas não assumiram o ensino médio em blocos. O Instituto de Educação também implantou, mas porque o diretor disse: vamos fazer.

Se a discussão no âmbito das unidades escolares não foi confirmada nas entrevistas realizadas, embora a ela tenha feito referência uma das técnicas da SEED, a participação dos diretores é indicada desde o início do processo. Inclusive, há o entendimento que surgiu deles a iniciativa da proposta:

Um grupo de diretores que se reuniu, foi uma reunião aqui em Curitiba, eles chegaram a discutir evasão. Acho que no final de 2006. Nessa discussão da evasão levantaram... para diminuir evasão. E começa a ser construída por um grupo de diretores a ideia de que se o aluno não, se ele estudasse em períodos menores, ele teria mais facilidade de voltar. E a evasão acaba não se constituindo porque ele, seria mais psicológica para o aluno, nesse primeiro momento, acaba... Mas porque o prejuízo seria menor e ele acabaria continuando. Aí esse grupo, era um grupo forte de diretores, diretores de Cascavel, Foz do Iguaçu, aqui de Curitiba, chefe do Núcleo, e foram amadurecendo a ideia, e pegaram aí a proposta do Acre que tem a questão dos blocos já há bem mais tempo, e fizeram uma proposta... e levaram para mim já uma proposta pronta. Não nasceu da Secretaria, mas tinha gente da Secretaria que estava junto com esse grupo. Eu nem sei que era. Quem depois pegou eu sei. Mas antes disso tinha pessoas dali que estavam em contato com os diretores e acabaram constituindo essa proposta. (...) eu nem vou apresentar como do Paraná, que é realmente de um grupo de diretores. (Superintendente de Ensino da SEED/Secretaria de Estado da Educação do Paraná).

Embora a proposta se destine a todo o estado, a participação de diretores não foi representativa do conjunto. Verificamos que, segundo documentação da SEED, dos 17 diretores que fazia parte da Comissão de Elaboração da proposta do EMpB, 9 eram de Curitiba, 2 de Londrina, 2 da região metropolitana de Curitiba (Piraquara e São José dos Pinhás) e 4 de municípios do interior do estado (Foz do Iguaçu, Maringá, Ibaiti e Ponta

Grossa). Dos 32 NRE, apenas 7 estiveram representados. A distribuição dos municípios é retratada no mapa a seguir.



Mapa 2: Municípios representados na Comissão de Elaboração do EMpB – Paraná - 2009

O critério de participação não foi, portanto, abranger, via representação, o conjunto das escolas que apresentassem maiores índices de evasão. Segundo entrevista com técnica da SEED, o critério utilizado para indicação pelos Núcleos foi o seguinte:

o critério pedido aos Núcleos era de que fossem diretores críticos, com histórico de participação e escolas ativas. E nós, sugerimos ao NRE de Curitiba (que poderia trazer 8 diretores) que garantissem o Instituto, o Estadual e o Hildebrando (o diretor era do Conselho Estadual - o Osvaldo, e também bastante ligado ao sindicato).

A participação da APP-Sindicato

A gestão da educação estadual entre 2003 e 2010 foi marcada pela negociação entre SEED e Sindicato, desde os impasses em relação à carreira às discussões relativas aos programas e ações da SEED.

O maior impasse foi em relação à carreira e salário, no início da gestão:

Fora o entrevero em 2006, abrimos um amplo debate com o Maurício, afora o nepotismo, ele tinha uma expressão grande, uma porque era irmão do governador, outra porque ele se dispôs também, teve a vontade política dentro do Estado e, na sequência, da equipe da Secretaria de educação. O começo de governo foi marcado mais com as questões de carreira: salário, carreira, plano de carreira. A gente não fazia muitos debates, com a Yvelise ainda menos, a gente fazia mais debate mesmo com o Maurício. (Presidente da APP-Sindicato).

A situação dos professores e funcionários da rede estadual estava marcada pela pauperização das condições de trabalho, o aumento de contratação de forma precária e os embates do período anterior:

Acho que nós, inicialmente, não tivemos algo mais ativo do ponto de vista pedagógico. Tamanho era o desmonte do qual nós vínhamos do período anterior, que nós éramos consumidos pela pauta, pela pauta material. Então, era número de alunos, o salário que era baixíssimo, era muito baixo, um professor com 20 anos de magistério, lá no final da carreira, à época ganhava 700 reais, com 40h de trabalho. Era uma coisa absurda. A bola de neve era tão grande que toda a nossa força e necessidade da categoria era voltada para a pauta: salário e plano de carreira. E na sequência os concursos públicos. (Presidente da APP-Sindicato).

A premência de resolução dessas questões fez com que o Sindicato delegasse, no âmbito das políticas, um “voto de confiança” à equipe da SEED, dado que acreditava na afinidade ideológica do projeto da Secretaria com o da gestão da APP:

E como a gente sabia e tinha uma compreensão de que o grupo do PMDB que estava na educação, com muitos petistas também assumindo várias tarefas na Secretaria, a gente entendia que tinha mais acordo no projeto. E tinha mesmo, a gente entendia assim porque de fato era essa a expressão. Então a gente cuidou da vida material. E talvez tenhamos deixado que o governo tocasse a parte mais pedagógica, teórica, ficamos na expressão de fazer o debate coletivamente. Eu acho que nesse período mais corremos atrás do que de fato impusemos a política. Nunca fiz essa avaliação com todo mundo, mas eu tenho esse sentimento. (Presidente da APP-Sindicato).

Há concordância, portanto, entre o ponto de vista do Sindicato e da SEED quanto à direção das políticas para a educação do estado:

A secretária estadual da Educação, Yvelise Arco-Verde, afirmou nesta sexta-feira (20) que a Secretaria e o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP-

Sindicato) estão articulados em defesa da qualidade do ensino e que não há discordâncias acerca dos princípios que norteiam a educação pública paranaense. A declaração foi feita na abertura da 5ª Conferência Estadual de Educação promovida pela APP-Sindicato.

Segundo Yvelise, a relação entre Secretaria da Educação e sindicato é harmônica e necessária porque ambas as instituições devem fazer a trajetória pela educação pública. “Desde 2003, trabalhamos sob a égide das mesmas crenças, como a valorização da escola pública e dos profissionais da educação, a melhoria da qualidade de ensino, e a educação como política de inclusão social”. (SEED.Assessoria de Comunicação., 2010).

Em relação à proposta do Ensino Médio por Blocos, o Sindicato não se sentiu convidado a participar no processo de elaboração, desmentindo o que aparece no documento e em uma das entrevistas realizadas, com uma das técnicas da SEED. A Presidente da APP-Sindicato afirmou quanto à participação da entidade:

Não. Oficialmente não. Ai nós fomos daquele jeito que nós sempre vamos: nós ficamos sabendo, nós fomos para o seminário com a “cara de pau” de sempre. Oficialmente a M. L. [diretora do DEB] ficou muito brava. Dada a nossa ausência de fazer um amplo debate sobre o ensino médio, a gente não tinha nenhuma posição pra chegar lá e dizer “esse negócio dá, esse negócio não dá”. A gente não tinha acúmulo teórico, pedagógico nem força política naquele momento ou um movimento oriundo das escolas de negação.

No momento de implantação, o Sindicato interveio no sentido de garantir a possibilidade de escolha das escolas:

Primeiramente ela foi imposta, aí sim valeu a corporação, nós fomos para cima porque ela estava sendo imposta, e muitas escolas não queriam. Então prevaleceu a lógica de uma escolha, daquele tipo de escolha que a gente conhece...(Presidente da APP-Sindicato).

O Sindicato não fechou uma posição acerca dos Blocos, mas fez a crítica ao fato de uma proposta elaborada em função do noturno ser transferida ao diurno:

Tanto que eu posso dizer com certa tranquilidade que a expressão disso era que, “sindicalmente”, nós dizíamos: “vamos ver e avaliar”. Nem sim, nem não. Era uma política, e esse foi o erro do Estado, era uma política para estancar a evasão no ensino médio noturno. Veio com essa determinação. Mas ela foi transferida para o diurno. (Presidente da APP-Sindicato).

A (não) influência do setor privado

Essa pesquisa iniciou com a hipótese de uma forte presença do setor privado como protagonista na definição das políticas para o ensino médio quer geral, quer profissional. Entretanto, isso não foi constatado nem nos documentos, nem nas entrevistas, do mesmo modo como não foi possível, nessa pesquisa, identificar em relação ao ProEMI.

Foi apontada, como resultado das nomeações de conselheiros na gestão governamental anterior, a presença do setor privado no Conselho Estadual de Educação e o seu enfraquecimento como sujeito coletivo capaz de interferir na política educacional do Paraná:

Eu acho que no primeiro momento, no Conselho Estadual de Educação. Não vou dizer que eles perdem força, vou dizer que eles ficam "guardados na gaveta". Naquela época [2003-2010], houve um pouco mais de avanço com as pessoas que foram entrando no Conselho Houve avanços. Pessoas que vinham de um histórico educacional mais progressista. O setor privado sempre esteve ali na retaguarda, dizendo que não é o nosso momento, não dá para fazer grandes confrontos. No debate lá do plano estadual de educação, que a gente chegou a fazer vários seminários, eles também não apareceram com tanta força.

O sistema S também não tinha tanta força; O Requião [governador] tinha isso – o público - como marca de governo. Então [o setor privado] não tinha essa força de acesso aos recursos públicos. E eles reaparecem um pouco mais na CONEB, mas perceberam que não tinham força. E na CONAE eles ficaram ausentes. (Presidente da APP-Sindicato).

Do ponto de vista dos gestores da SEED, o setor privado fez-se presente, inicialmente, na intenção de vender produtos educativos para a Secretaria:

Pressão demais. Não aceitas. Do grupo privado. Entrada as editoras e das indústrias de tecnologia, de softwares, de informática, pacotes prontos para reformulação curricular, para livros didáticos, camisetas, bonés e um pacote de repolho!! Era assim todo dia. Eu diria que nos dois primeiros anos de gestão ia diminuindo, mas foi intenso. Vinha do Brasil todo. Chegavam e eu já sabia todo o discurso, era a mesma coisa, o mesmo modelo. Desde a Rede Globo, Roberto Marinho Social, enfim, essas instituições todas, quanto às instituições privadas mesmo, de vendas. Foi a coisa lá no começo. (Superintendente de Ensino da SEED/ Secretária de Estado da Educação do Paraná).

A Federação das Indústrias do Paraná é uma das entidades que fez pressão no sentido de interferir nas políticas para o ensino médio, sem o intuito de usufruir diretamente dos recursos governamentais:

Um desses sistemas que foi muito procurado para vender para a secretaria era o sistema de pré-vestibular, de cursinhos pré-vestibular. Nós tínhamos 500 mil alunos, era uma venda grande que eles queriam e nós nunca deixamos. Dentro da própria escola, nós vamos fazer, os professores fazem. Eles fazem no contraturno e tal. E aí veio a proposta de novo da FIEP que eles queriam fazer naquele mesmo programa lá dos empreendedores, eles iam lidar com os conteúdos. Só que daí nós conseguimos espaço para discutir qual era a proposta curricular da secretaria. E eles entenderam que a gente estava preocupada com a discussão dos conhecimentos dentro da escola. E aí eles fazem um projeto de preparar o aluno para o vestibular dentro dessa linha de discutir dentro do empreendedorismo. (...) Toda a minha fala na secretaria era: é de graça, é por aqui. Eu falava com raiva porque esse foi um que a gente teve que fazer, mas era todo à distância. (Superintendente de Ensino da SEED/ Secretária de Estado da Educação do Paraná).

A opção pela oferta pública e não intervenção do privado na definição das políticas fica explícita no fato relatado pela Superintendente/Secretária de Educação do Paraná:

Em outro momento o Sistema S chega. Aí houve um embate muito difícil, bem mais complicado. Porque o que eles queriam, eles tinham uma proposta pronta. Queriam dar para os nossos melhores alunos das 7ª e 8ª series primeiro um projeto no contraturno para depois levar para o ensino técnico. Aí eles queriam trabalhar a questão do empreendedorismo nas escolas para puxar esses alunos para o Sistema S. Eles queriam alunos. Tinha uma palestra, um grande projeto deles em empreendedorismo que queriam colocar nas escolas. Eu disse que não, que eles não iam entrar nessa linha, nós estávamos ainda discutindo as diretrizes curriculares, acho que era 2006. E eles insistindo junto ao governador e ao Secretário. E aí me chamou e perguntou porque eu não queria discutir com eles se era algo tão bom. Aí eu peguei tudo que eu sabia e levei pra ele, eles ficaram quietos me escutando. Eles disseram que tinham compromisso com eles e nós vamos discutir com eles isso.

Aí ele me chamou e marcou um horário e chegamos lá para fazer essa discussão na FIEP e eles disseram: vocês disseram não ao empreendedorismo e agora nós vamos provar que o empreendedorismo é bom. Nós ficamos duas horas ouvindo uma palestra e não pudemos abrir a boca.

Passou esse momento e ficou lá stand by. Eles vêm em outros momentos com projetos pontuais, ou eles queriam adotar escolas publicas, tinham alguns projetos de adoção, por exemplo, com a Volvo para dotar a escola do lado e a Volvo recrutava os melhores alunos para eles, mas eu nunca deixava

isso pela Secretaria. Mas eles chegavam lá, no interior do estado, chegavam direto na escola com muitos políticos, muitos prefeitos, e os prefeitos entravam na escola e as coisas iam acontecendo.

No Paraná, em relação às propostas para a educação profissional e na do EMpB, não encontramos participação do setor privado na discussão, tomada de decisão e implementação. No campo das políticas sociais, desde a campanha eleitoral, foi explicitado pelo governador Roberto Requião o princípio de que a oferta seria realizada pela rede pública. Por exemplo, no discurso de posse, em janeiro de 2007, ele fez a crítica ao governo anterior:

Do lado de lá, reuniram-se todos os interesses contrariados. Vi-os todos no palanque do adversário. Os que quebraram e privatizaram o Banestado.

Os que quebraram e tentaram privatizar a Copel, os que alienaram o controle da Sanepar, não investiram em saneamento e fizeram ressurgir até mesmo a cólera em nosso Estado. Os que privatizaram as estradas e criaram aqui a mais abusiva de todas as tarifas de pedágio. Os que destruíram a educação pública acabaram com o ensino profissionalizante e fizeram o Paraná regredir aos piores índices de qualidade de ensino no país. (REQUIÃO, 2007).

E se apresenta como um governo de defesa dos mais pobres, situado à esquerda do espectro político:

E qual o nosso lado?

O lado dos mais pobres, dos trabalhadores, dos pequenos, dos agricultores familiares, do fortalecimento das políticas públicas de saúde, educação e segurança, da recuperação das estradas, da construção de escolas e hospitais, da criação de empregos, da isenção de impostos, do microcrédito, do fundo de aval, do programa do leite, da tarifa social da água, da luz fraterna, da recuperação do Estado, da transparência, da austeridade. O lado do povo.

(...)

Pois bem, nos próximos quatro anos, vamos radicalizar essa opção. Vamos ainda mais a fundo na tarefa de governar para o povo.

E não é um governo de centro-esquerda, não. Não venham com esses centrismos, com esse equilibrismo. Somos sim um governo de esquerda. (REQUIÃO, 2007).

Desse modo, não se colocou, do ponto de vista do ideário político programado, uma influência central nas políticas de educação.

A influência das universidades públicas

Durante a gestão aqui analisada (2003-2010) é constante a presença e a influência de professores das universidades públicas do Estado nas políticas educacionais.

Esta presença tem sido constante desde a década de 1980, já nos primeiros governos do PMDB. A Universidade Federal do Paraná-UFPR e as universidades estaduais têm participado na forma de assessorias, na formação continuada e ocupando cargos na SEED.

Na gestão 2003-2006, professores da UFPR ocuparam os seguintes cargos: superintendência de ensino, a chefia do departamento de ensino médio; a chefia do departamento de educação de jovens e adultos; a coordenação de educação do campo. A Universidade Estadual de Londrina-UEL ocupou a chefia do departamento de educação profissional.

Na gestão 2007-2010, a secretária de educação era professora da UFPR, bem como a coordenação da Educação de Jovens e Adultos. O Departamento de Educação e Trabalho-DET sob a chefia de uma professora da UEL e a Superintendência de Ensino estava com uma professora da Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO).

A direção do Colégio Estadual do Paraná, onde não havia eleição e a escolha recaía diretamente nas mãos do governador, também esteve a cargo de uma professora da UFPR. Saliente-se que esse é o mais importante colégio de ensino médio da rede estadual, funcionando em regime de autarquia, com maior autonomia e financiamento próprio, o que o difere dos demais colégios da rede.

Nas políticas da SEED voltadas ao ensino médio esses professores atuaram como consultores nas discussões sobre educação profissional, sobre currículo e áreas do conhecimento no processo de elaboração das Diretrizes Curriculares e como orientadores no Projeto Folhas, no Livro Didático Público e no programa de formação docente, o PDE.

Entretanto, não há nenhum registro da participação das universidades no processo de elaboração do Ensino Médio por Blocos de Disciplinas

Semestrais. A diretora do Colégio Estadual do Paraná compôs a Comissão de Elaboração, mas o fez enquanto pertencente, nessa condição, à rede estadual de educação básica.

O papel indutor do MEC: a relação entre o ProEMI e o EMpB

O Relatório DEB/SEED, de 2010, aponta a integração do DEB com o MEC, no Programa Ensino Médio Inovador, por meio das seguintes atividades:

- Participação no Fórum de Coordenadores Estaduais;
- Participação na audiência pública no Conselho Nacional de Educação;
- Integração da proposta do MEC a do Estado;
- Elaboração das ementas das disciplinas optativas;
- Reunião com os diretores das escolas que aderiram ao Ensino Médio por Blocos;
- Organização do processo de adesão.

Num primeiro momento, é preciso salientar que o Paraná é considerado como estado de expressão nacional no que se refere a sua política educacional:

Até porque, o Paraná, e vale ressaltar, a Yvelise assume o CONSED, mesmo que por um ano. Mesmo no tempo do Mauricio. O Paraná tinha a melhor política educacional do país, do ponto de vista da formação, do PDE que começava que nacionalmente recebeu muitos prêmios. Nacionalmente, de fato, era o estado que tinha certo encadeamento na política educacional. Então acabava sendo uma referencia. Onde a gente ia, p.ex., quando eu levei pela 1ª vez na CNTE eu levei uma coleção do livro didático público, o resto do Brasil não acreditava. Ou que professores estavam sendo dispensados um ano para estudar nas universidades. Então você não tinha onde buscar mais nacionalmente. (Presidente da APP-Sindicato).

Podemos observar que há relações entre as políticas do MEC e da SEED no conjunto das ações/programas voltados ao ensino médio. Isso pode ser constatado em várias entrevistas.

Um primeiro elemento que chama a atenção é o fato de que, a cada reforma do organograma do Ministério, a Secretaria de Estado tenha também alterado o seu. Isso acontece em relação à criação de um departamento que cuida exclusivamente da educação profissional, cujas políticas se desmembram do Departamento de Ensino Médio e, também, quando da criação de um Departamento de Educação Básica, transformando os antigos departamentos em coordenações.

Com a possibilidade de mudança no MEC, com a Secretaria da Educação Básica, nós puxamos. E aí quando você fala mudança do ensino médio e profissional, eu acho que foi muito o modelo do MEC nós tomamos. Eu acho que uma das coisas foi a mudança no MEC. (Superintendente de Ensino da SEED/Secretaria de Estado da Educação do Paraná – 2007/2010).

Seguir o modelo do MEC implicou em transferir para a SEED, o que identificado por Sandra Garcia como “problemas de gestão”:

Aqui é preciso ressaltar, que apesar de não aparecer também de forma explícita, que existe um problema de gestão que deve ser enfrentado no interior do órgão gestor SEED, assim como ocorre no MEC. No caso da SEED/PR, a separação em dois Departamentos das políticas que envolvem o Ensino Médio, DEB e DET não são em si um problema: o problema que se visualiza é a necessidade de maior aproximação (que já avançou muito) de todas as ações que envolvem os departamentos, desde a discussão curricular, a construção da identidade do ensino médio, como das formações continuadas, para que não se estigmatize que existem duas formas de ensino médio, tratados de forma diversa dentro da própria SEED. (GARCIA, 2009, p. 110).

Uma das ações prioritárias da gestão estadual da educação no período 2003-2010 foi relativa ao currículo, ou seja, à elaboração das Diretrizes Curriculares estaduais. Discutidas e elaboradas por meio de discussão com os técnicos da SEED, consultores, professores da rede¹⁵, essas diretrizes são apontadas como a prioridade e a marca da gestão por todos os entrevistados. Nessa ação, no que se refere ao ensino médio, também aparece o papel indutor do MEC:

Cerca de 600 professores do Ensino Médio da rede pública estadual reuniram-se em Faxinal do Céu nos dias 17, 18 e 19 de novembro de 2004 para dar continuidade às discussões

¹⁵ A esse respeito ver Fank (2007).

sobre as orientações curriculares no Estado do Paraná. Nesse encontro, os professores foram inteirados pelos técnicos do DEM a respeito das discussões que estavam sendo realizadas em âmbito nacional. [Técnica da SEED (FANK, 2007, p. 128)].

A política para a educação profissional de nível técnico, que se faz dentro do ensino médio, foi a mais diretamente influenciada. A diretora do departamento responsável por essa política era orgânica ao grupo que assumiu no MEC e assim permaneceu até 2010¹⁶.

Em junho de 2010, a Assessoria de Comunicação da SEED divulgou matéria em que a diretora do Departamento de Educação e Trabalho afirma

A política de governo de nosso estado foi reconhecida nacionalmente, através da aprovação pelo programa Brasil Profissionalizado, de todo nosso projeto de expansão e consolidação da Educação Profissional (SEED-Assessoria de Comunicação, 24/06/2010).

Segundo esse documento, o estado do Paraná foi contemplado, na 1ª fase do projeto Brasil Profissionalizado, com R\$ 48,4 milhões para infraestrutura e formação de professores, sendo destinados R\$ 4,2 milhões em formação continuada, R\$ 23,4 milhões para aquisição de acervo bibliográfico para todas as escolas de Educação Profissional Tecnológica e R\$ 20,4 para equipamentos dos laboratórios. Se considerarmos que segundo o próprio MEC¹⁷, “mais de R\$ 1,5 bilhão já foi conveniado pelo Ministério da Educação para estimular a implementação de ensino médio integrado à educação profissional nos estados” (MEC), o valor recebido pelo Paraná fica em torno de 32% desse total. Temos ainda a informação da destinação dos recursos para o Paraná, na 2ª fase:

Na segunda etapa já com convênio assinado entre a SEED E MEC/FNDE entraram mais seis Centros Estaduais de Educação Profissional, totalizando as 16 novas escolas. Serão construídas em Londrina, Maringá, Colorado, Medianeira, Bandeirantes e Ibiaporã, são mais R\$ 35,9 milhões e ainda a ampliação e reforma de mais 14 Colégios já existentes no valor de R\$18,8 milhões.(SEED-Assessoria de Comunicação,24/06/2010).

¹⁶ Atualmente a Professora Sandra Regina de Oliveira Garcia está na Coordenação Geral do Ensino Médio da Secretaria de Educação Básica do MEC.

¹⁷ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12325&Itemid=663

Entrevistas realizadas com a superintendente de ensino e depois Secretária de educação e com demais técnicos da SEED indicam que as políticas desenvolvidas nesse âmbito estiveram tão articuladas ao Ministério que geraram conflitos no interior das equipes que elaboravam as políticas estaduais:

Para o pessoal do ensino profissional – que está desde 2003 com o pessoal do MEC: Ciavatta, Frigotto e Marise Ramos - um currículo de Ensino Médio tem que estar centrado em trabalho, cultura e ciência. Aí a gente (questiona) que existem outras dimensões do conhecimento. Trabalho e cultura são princípios de uma matriz. Este foi o primeiro choque teórico dentro da Secretaria, eu diria: o primeiro aberto...que a gente defendia desde 2004 na gestão do [primeiro chefe do DEM] [Técnica da SEED] (FANK, 2007, p. 145).

Segundo a Secretária de Educação, a força do MEC e a divisão resultante entre as políticas para ensino médio e para educação profissional, que assumiam perspectivas teórico-pedagógicas conflitantes, se fez fortemente induzida pelo financiamento. A educação profissional contava com fontes de recursos diferentes daquelas que sustentavam políticas para outras modalidades e etapas da educação básica:

E a educação profissional não foi discutida nesse âmbito, ela veio numa discussão separada. Ela veio por fora, com uma discussão junto ao MEC, mais dentro da Secretaria de educação tecnológica que tinha aquela discussão com os CEFETS, com as escolas técnicas. (...)

na discussão do trabalho, com os assessores e o caminho que vem, é pelo técnico, das universidades, da Universidade Tecnológica, das escolas técnicas e de um grupo de trabalho no MEC que não teve esse vínculo, essa relação direta com o ensino médio. Aquele grupo lá acaba dando muito o tom, até pela questão financeira, é horrível falar isso mas onde é que põe o dinheiro? O dinheiro do PAR ia para reformulação curricular, mas não podia ser voltado para a educação profissional. O dinheiro da educação profissional vinha do PAR da educação profissional. Então você tinha que discutir currículo aqui e tinha que discutir educação profissional aqui, com outra proposta.

aí era um investimento diferente, um recurso diferente, tinha todo um caminho pra fazer educação profissional diferente do ensino médio, embora o esforço do integrado. Mas as questões técnicas e financeiras elas vinham de outra origem. E aí talvez tenha definido por aí (Superintendente de Ensino da SEED/ Secretária de Estado da Educação do Paraná).

É interessante observar que antes de definições do plano federal, o estado do Paraná já havia retomado, em 2003, a discussão sobre a oferta da educação profissional na rede pública, como vimos anteriormente.

Entretanto, essa antecipação não decorre de uma desarticulação com o Ministério. Reflete antes uma articulação política geral da gestão estadual e federal em relação à crítica às gestões anteriores alinhadas à perspectiva neoliberal, a partir da qual os cursos de formação técnica haviam sido extintos ou localizados em uma etapa concomitante ou subsequente à conclusão do ensino médio. Caracterizada como de oposição ao governo anterior, a gestão estadual em curso naquele momento tinha interesse na retomada dos cursos na rede estadual:

E aí quando você fala mudança do ensino médio e profissional, eu acho que foi muito o modelo do MEC nós tomamos. Eu acho que uma das coisas foi a mudança no MEC. A outra era a força que o próprio governador, pois na segunda gestão pra questão da educação profissional. (Superintendente de Ensino da SEED/ Secretária de Estado da Educação do Paraná).

Outro mecanismo indutor das políticas de ensino médio foi a pressão do sistema nacional de avaliação, no caso do ENEM. Os resultados tornaram-se instrumento de publicidade para governos estaduais e municipais e importantes em uma disputa pela reeleição. Assim, a Secretaria estadual de educação é cobrada, pelo governador de estado, no sentido de melhorar os indicadores do ensino médio na rede estadual. O problema da evasão nessa etapa, já demonstrado anteriormente, passa a ser encarado como problema fundamental dado que é um dos fatores que compõem o cálculo do IDEB. Desse modo, impõe-se urgência no tratamento dessa questão, o que implicou, no dizer a Superintendente de Ensino/Secretária de Educação, na secundarização dos projetos que interferiam mais diretamente no pedagógico, ou seja, nas condições e desenvolvimento do ensino, como eram as Diretrizes Curriculares e a formação continuada:

E o quadro do ranking. Que é uma coisa que pega muito e pega muito no sentido partidário. As preocupações da repercussão política dos resultados. Eu era cobrada mais pelo governador. Tem que melhorar o índice, tem que ser o primeiro. Eu acho que ali quando aparecem os resultados do ENEM, isso acaba interferindo. Eu me lembro do susto dos índices de evasão... Não era a preocupação inicial. As preocupações

eram mais voltadas às questões pedagógicas. (Secretária de Educação)

Dessa preocupação é que surge o projeto do Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais que, como vimos, tinha como objetivo central o combate à evasão.

Como vimos, há uma indicação, por alguns entrevistados, de que ele surgiu por iniciativa de diretores. Reaparece, porém, também no que se refere ao Ensino Médio por Blocos, a presença indutora do Ministério:

A questão do ensino por blocos, ela ficou forte, muitas escolas pegaram, eram diretores fortes, escolas grandes, mas foi uma opção da escola, foi grupo que fez como projeto, mas não foi assim pela Secretaria, tinha esse viés muito vinculado com o MEC. O MEC também mandava as ideias para a escola. E a M. [diretora do DEB e, antes da reestruturação da SEED, do DEM] que estava no ensino médio, acabou participando do grupo do MEC, era do grupo de trabalho do MEC. (Superintendente de Ensino/Secretária de Educação).

O grupo ao qual se refere a entrevistada é o Fórum Nacional de Coordenadores de Ensino Médio, revitalizado pelo MEC quando da discussão sobre a política nacional para essa etapa de ensino. Segundo a Diretora do Departamento de Educação Básica,

O Fórum foi instituído no período de gestão da professora L. [diretora de Políticas do Ensino Médio as SEB/MEC] Eu sempre fui a representante do sul do país no fórum e acredito que o Paraná foi um dos estados mais atuantes dentro do Fórum, pois os representantes das reuniões tinham um papel relevante na organização da pauta, na sistematização dos trabalhos do Fórum e no retorno das propostas definidas.

Podemos ver, portanto, que ao longo de toda a gestão, houve uma estreita articulação entre as políticas da SEED e do MEC para a educação básica e para o que aqui nos interessa em particular, o ensino médio, quer “geral”, quer de formação profissional.

Assim sendo, nesse quadro é que se insere a articulação entre o Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais, da SEED/PR e o Programa Ensino Médio Inovador, do MEC. Embora o processo de elaboração do EMpB inicie antes da definição do Ensino Médio Inovador pelo MEC e pelo CNE, as

articulações anteriores entre MEC e SEED ensejaram a articulação entre as duas propostas.

O CONSED, que teve na presidência a Secretária de Educação do Paraná no momento em que os estados foram convidados a aderir ao ProEMI, influenciou nos debates sobre o programa.

Nas entrevistas aparece, novamente, a possibilidade de financiamento como um dos motivos para essa articulação, assim como ocorreu nos demais estados:

E aí surge nesse momento o Ensino Médio Inovador do MEC como possibilidade de recurso para financiar projetos de ensino médio. (Superintendente de Ensino da SEED/ Secretária de Estado da Educação do Paraná).

Essa é uma posição corroborada pelo Sindicato, na fala da Presidente da APP-Sindicato:

Não vimos também tanta inovação do ponto de vista de currículo. Do ponto de vista de talvez vir um pouco mais de recursos para as escolas, de você conseguir uma coisa aqui outra acolá, tivemos alguns ganhos. Por exemplo, veio recursos para uma escola aqui em Curitiba, eles nos procuraram e a gente sentou e montou um programa de formação. Foi muito legal. O pessoal da universidade a gente conseguiu levar para a formação na escola. Mas o ensino médio inovador ele passou muito mais pelas condições objetivas, compra de materiais, de reagentes para laboratório, e um pouco no contraturno, para isso tinha também oportunidade de contratação de profissionais para um programa a mais, para um projeto a mais no contraturno.

Para a equipe do DEB, ligada à política de ensino médio, havia consonância entre a sua concepção e àquela presente na proposta do ProEMI e, do ponto de vista da efetivação de políticas, o Programa disponibilizaria recursos extras, mas necessários:

O Programa do Ensino Médio Inovador estava em consonância com várias políticas desenvolvidas pelo Departamento de Educação Básica, pois, vislumbrava a possibilidade de fortalecimento do Ensino Médio, tais como: Biblioteca do Professor, Biblioteca do Aluno, aquisição de materiais para Laboratório, materiais didáticos, Antologia, formação continuada para os professores e agentes educacionais, entre outras. O Programa previa a disponibilidade de recursos

financeiros e ampliação da carga horária do aluno com atividades vinculadas ao currículo. (Diretora do DEB).

3. ProEMI/EMpB: a parceria entre União e estado nas políticas estaduais para o ensino médio no Paraná

Embora tenhamos encontrado a presença da APP-Sindicato, do CEE, dos diretores dos colégios estaduais influenciando as políticas para o ensino médio no Paraná, contatamos que a presença mais constante e incisiva foi a do MEC, entre 2003 e 2010. No Paraná, inclusive o setor privado teve um papel periférico nas políticas educacionais nesse período. Ao contrário de identificar um papel relevante da sociedade civil, o que encontramos foi uma interlocução e inter-relação no interior do próprio Estado, melhor dizendo, entre os entes federados.

Isto denota o reconhecimento pelo poder público da importância dessa etapa de educação básica que se volta, principalmente, à população jovem. O problema da universalização e da qualidade do ensino médio se põe com contundência não só a partir da universalização do ensino fundamental, mas também pelas pressões internacionais a partir da década de 1990. O ensino secundário (ou médio) está sob a atenção da UNESCO e outros organismos dado que se refere a um segmento diretamente impactado com a retração do mercado de trabalho e sujeito, por isso, à exclusão: a juventude.

A tônica das políticas, ao tratar da questão do currículo, está em atender a necessidade e os interesses dos jovens. No Brasil, mesmo sem a universalização, metade dos alunos de ensino médio pertence a um grupo cujos pais não ultrapassaram a escolarização no ensino fundamental.

Esta questão se reflete em políticas que buscam inovar o ensino médio. A ideia de inovação está presente nas políticas federais e estaduais para esta etapa de educação básica desde, pelo menos, a década de 1990. A partir de 2003, aparece explicitamente, por exemplo, no ProEMI e no EMpB.

O EMpB do Paraná ficou subordinado, primeiramente, na sua forma original, a existência das Diretrizes Curriculares Estaduais, esta sim a grande e declarada prioridade da SEED entre 2003 e 2010. A concepção reafirmou um currículo por disciplinas, tal como tradicionalmente vem sendo feito na escola, e definiu para toda a educação básica os conteúdos estruturantes¹⁸ para cada uma delas.

Como saber escolar, o conhecimento se explicita nos conteúdos das disciplinas de tradição curricular, quais sejam: Arte, Biologia, Ciências, Educação Física, Ensino Religioso, Filosofia, Física, Geografia, História, Língua Estrangeira Moderna, Língua Portuguesa, Matemática, Química e Sociologia.

Nestas Diretrizes, destaca-se a importância dos conteúdos disciplinares e do professor como autor de seu plano de ensino, contrapondo-se, assim, aos modelos de organização curricular que vigoraram na década de 1990, os quais esvaziaram os conteúdos disciplinares para dar destaque aos chamados temas transversais. (SEED.DEB, 2008, p. 24).

O que o EMpB fez foi, dentro dessa concepção de currículo, reorganizar as disciplinas na forma semestral, ai invés da anual. Ou seja, alterou a matriz curricular, mudando não o conteúdo disciplinar/concepção metodológica, mas a organização do tempo.

¹⁸ “Nessa concepção de currículo, as disciplinas da Educação Básica terão, em seus conteúdos estruturantes, os campos de estudo que as identificam como conhecimento histórico. Dos conteúdos estruturantes organizam-se os conteúdos básicos a ser trabalhados por série, compostos tanto pelos assuntos mais estáveis e permanentes da disciplina, quanto por aqueles que se apresentam em função do movimento histórico e das atuais relações sociais. Esses conteúdos, articulados entre si e fundamentados nas respectivas orientações teórico-metodológicas, farão parte da proposta pedagógica curricular das escolas”. (SEED.DEB, 2008, p. 26)

MATRIZ CURRICULAR ÚNICA

Será adotada Matriz Curricular única para a implantação simultânea, onde o aluno iniciará a série no Bloco 1 ou no Bloco 2.

1ª SÉRIE			
BLOCO 1	H. A .	BLOCO 2	H. A .
BIOLOGIA	04	ARTE	04
ED FÍSICA	04	FÍSICA	04
FILOSOFIA	03	GEOGRAFIA	04
HISTÓRIA	04	MATEMÁTICA	06
LEM	04	SOCIOLOGIA	03
LÍNGUA PORTUGUESA	06	QUÍMICA	04
Total Semanal	25	Total Semanal	25
2ª SÉRIE			
BLOCO 1	H. A .	BLOCO 2	H. A .
BIOLOGIA	04	ARTE	04
ED FÍSICA	04	FÍSICA	04
FILOSOFIA	03	GEOGRAFIA	04
HISTÓRIA	04	MATEMÁTICA	06
LEM	04	SOCIOLOGIA	03
LÍNGUA PORTUGUESA	06	QUÍMICA	04
Total Semanal	25	Total Semanal	25
3ª SÉRIE			
BLOCO 1	H. A .	BLOCO 2	H. A .
BIOLOGIA	04	ARTE	04
ED FÍSICA	04	FÍSICA	04
FILOSOFIA	03	GEOGRAFIA	04
HISTÓRIA	04	MATEMÁTICA	06
LEM	04	SOCIOLOGIA	03
LÍNGUA PORTUGUESA	06	QUÍMICA	04
Total Semanal	25	Total Semanal	25

Quadro 7: Matriz curricular do ensino médio organizado por blocos de disciplinas semestrais. (SEED.SUED, 2008)

Cabe ressaltar aqui que na definição das Diretrizes e na do EMpB a SEED exerceu sua autonomia como ente federado, a ponto de no que se refere à primeira ter sido arguida pelo Conselheiro do Conselho Estadual de Educação:

Cabe destacar que as Diretrizes Curriculares **Nacionais**, da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e suas modalidades são **mandatórias**, às quais cabe "nortear" os **currículos dos Estados e Municípios**.
(...)

Portanto, não cabe aos entes federados elaborar diretrizes curriculares. A função de elaborar diretrizes curriculares coube

e, ainda cabe, ao Conselho Nacional de Educação, competência expressa em lei nacional.

Aos Estados e Municípios compete elaborar e executar meios de efetivar o ensino e a aprendizagem, devendo para tanto construir planos e subsídios para a elaboração de propostas curriculares para as suas redes.

(...)

Nesse mérito, em acordo com as concepções do próprio texto apresentado pela SEED, compreende-se e reforça-se o ideal de Diretrizes Nacionais. Isto posto, deve ser revista a denominação do material "Diretrizes Curriculares para a Educação Básica". (Conselho Estadual de Educação do Paraná, 2010).

Já a concepção curricular do ProEMI toma outra direção prevendo ampliação da carga horária total do curso e, fundamentalmente, experiência curriculares que rompam com o tradicional:

O Programa Ensino Médio Inovador, quando de sua implantação pelo Estados, Distrito Federal e Escolas Federais, pretende estabelecer mudanças significativas nas escolas públicas de ensino médio, não profissionalizante, no país, revertendo os dados relativos a esta etapa da educação básica, capaz de incorporar componentes que garantam maior sustentabilidade das políticas públicas, reconhecendo a importância do estabelecimento de uma nova organização curricular, que possa fomentar as bases para uma nova escola de ensino médio. (...)

propõe-se estimular novas formas de organização das disciplinas articuladas com atividades integradoras, a partir das inter-relações existentes entre os eixos constituintes do ensino médio, ou seja, o trabalho, a ciência, a tecnologia e a cultura. (MEC.SEB, 2009, p. 7).

Desse modo, como vimos, salienta as dimensões formativas da arte, da leitura, da ética, o convívio humano e interativo do mundo dos jovens, a existência de estágios, atividades complementares e de reforço escolar no contraturno, uso de novas tecnologias de comunicação etc. O foco não está nas disciplinas, embora elas não sejam negadas, mas na "aprendizagem como processo formativo e permanente de reconhecimento de saberes, competências, habilidades e atitudes". (MEC.SEB, 2009, p. 7)

O motivo explicitamente alegado para a adesão do Paraná ao ProEMI foi a possibilidade de financiamento para a manutenção e desenvolvimento de atividades nas escolas que haviam aderido ao EMpB. Como surgiu em entrevistas, seria uma forma de "compensar" ou "premiar" os estabelecimentos que acataram a proposta da SEED.

As escolas que aderiram ficaram então subordinadas a cumprir tanto a proposta da SEED quanto a do MEC. Nos projetos apresentados, elas cumpriram todos os quesitos exigidos. Porém, na implementação foram realizadas adequações que apontam na direção das exigências do Ministério, mais do que na das cobranças da SEED, o que reafirma aspectos comentados anteriormente, a partir das entrevistas, de que o MEC estabeleceu relação com as unidades escolares de modo a enfraquecer o papel das secretarias estaduais.

Na implementação, de verdade, já ficou bem mais solto... Porque as escolas são quem mandavam seus projetos, e daí alguns aspectos mais críticos, com maior ligação curricular foram deixados de lado, destacando mais as práticas desportivas e artísticas. A carga horária também do projeto inicial previa 3000 horas porque havia 4 disciplinas optativas a cada semestre, podendo repetir, mas o aluno teria que optar por outras diferentes, ou a continuidade de uma com oferta anual, com professores de dedicação exclusiva. Em 2010 isso se perdeu, ficando uma optativa apenas, professores celetistas, assim mais na "possibilidade" da escola (mas como ela não tinha muitas...) o projeto inicial era mais engessado, sem dúvida, mas ele garantia material humano e didático às escolas... Em 2010 com o corte monumental dos recursos o discurso [da Secretária] de que a autonomia da escola estava sendo tolhida, ficou sem nada. Atualmente, está do mesmo jeito: uma oferta optativa num projeto apresentado pela escola. As três mil horas, não sei se chega nem perto. A escola tinha que acrescentar em seu projeto político pedagógico o projeto do ProEMI com a oferta que faria. Então, a alteração no documento aconteceu depois da opção. (Técnica da SEED).

Ao considerar as orientações apresentadas pelo MEC para o ProEMI, são muito evidentes as diferenças. Dos objetivos propostos, o EMpB não visa interlocução com as culturas juvenis e a consideração das características do aluno se restringe ao reconhecimento da dificuldade de conciliar estudo e trabalho. Não visa também a articulação entre as disciplinas por meio de atividades integradoras, uma nova metodologia que envolva problematização e criatividade, bem como a vinculação do trabalho intelectual com atividades práticas experimentais, utilização de novas mídias e tecnologias educacionais ou promoção de atividades sociais e estágios etc. Conforme a entrevista com técnica do DEB, as escolas, ao aderirem, fizeram acréscimos na proposta

atendendo as exigências do Programa, entretanto, a proposta em si do EMpB não justificaria a inclusão no ProEMI.

Se a necessidade de recursos para o ensino médio explica a adesão da SEED, por que o MEC aceitou o EMpB como parte do ProEMI se há tanta diferença entre as duas propostas? A parceria entre SEED e MEC se explicaria apenas por motivos financeiros?

Na 3ª parte do trabalho, discutiremos a inserção do Paraná no federalismo brasileiro com o objetivo de levantar aspectos explicativos sobre essa relação que resultou, após 2010, na incorporação de ex-quadros da SEED no MEC.

III. O PARANÁ NO QUADRO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

"A natureza essencial do federalismo deve ser procurada não nas sutilezas da terminologia jurídica e constitucional, mas nas forças — econômicas, sociais, políticas, culturais — que tornaram necessárias as formas externas do federalismo (...) A essência do federalismo reside não na estrutura constitucional ou institucional, mas na própria sociedade."
(Livingston, 1956)

A discussão das políticas educacionais leva em conta, no Brasil, a questão do federalismo. A educação básica vem sendo ofertada, historicamente, pelos municípios, estados e União. Com graus diversos de atuação, responsabilidades definidas legalmente ou pelo costume, essa diversidade associa-se a profunda desigualdade em termos de oferta e de qualidade. A questão da existência ou não de um sistema nacional de ensino, ou mesmo da possibilidade da sua criação tem marcado a pauta das iniciativas governamentais e as propostas dos movimentos sociais.

O projeto de Plano Nacional de Educação hoje no Congresso Nacional tem como tema central a construção de um "sistema nacional articulado de educação" no país. A maior controvérsia centra-se no conflito entre o estabelecimento de um sistema nacional e o respeito ao regime federativo e, em consequência, à autonomia dos entes federados subnacionais.

Como vimos anteriormente, o papel indutor do MEC, os conflitos entre CONSED e Ministério, a ampla capacidade de financiamento que o governo federal tem por meio do FNDE associada a dependência, maior ou menor dos estados, estão presentes nas definições e operacionalização das políticas para o ensino médio.

1. Federalismo e políticas educacionais no Brasil

Autores que discutem a questão da educação e do federalismo no Brasil têm afirmado a não incompatibilidade entre a constituição de um sistema de educação e a manutenção do regime federativo.

Saviani (2010), tendo como ponto de partida a discussão do significado do termo “sistema” alerta que a construção de um sistema de educação não implicaria em homogeneidade e ingerência na autonomia dos estados e municípios. Ao contrário, visaria criar “unidade na diversidade”. Afirmo o autor:

a construção de um sistema nacional de educação nada tem de incompatível com o regime federativo. Ao contrário, eu diria que a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um sistema nacional de educação (SAVIANI, 2010, p. 3).

Por outro lado, o mesmo autor indica os riscos de uma interpretação da autonomia como isolamento, como “deixar à própria sorte” os governos locais e, portanto, aprofundar as desigualdades.

Cury (2008), aponta três desafios para a construção do sistema nacional de educação: a desigualdade social sistêmica da sociedade brasileira; a tradição descentralizadora no que diz respeito à educação básica e que fundamenta a interpretação do arcabouço legal-jurídico do federalismo no Brasil; e a necessidade de construção do regime de colaboração.

Este último poderia assegurar um federalismo cooperativo que superasse as mazelas do atual federalismo competitivo:

Disso tudo decorre que a distribuição de competências, em face dos objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, por intermédio do regime de colaboração próprio do novo caráter da federação brasileira. Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal. (CURY, 2008, p. 1203).

A como ARAÚJO (2010) MARTINS (2011) OLIVEIRA & SANTANA (2010) e ZANDER (2011), entre outros apontam esses e outros problemas em relação às implicações do federalismo na configuração das políticas e gestão da educação em nosso país. Esse contexto diz respeito à organização da

gestão da educação que, por sua vez, está relacionada às formas gerais do federalismo no Brasil, ponto esse discutido na parte do texto a seguir.

Como a relação entre os entes subnacionais e a União é diversa e desigual dependendo da condição econômica e política de cada estado ou município, analisamos a seguir especificamente a situação do Paraná.

2. Características do federalismo brasileiro

Há um conjunto de problemas na política educacional brasileira que tem sido atribuído à forma típica do federalismo no Brasil. O “amalgama arcaico/moderno” (apontado por Florestan Fernandes, Caio Prado Jr, Raimundo Faoro, Francisco de Oliveira e outros) faz com que o federalismo aqui também não corresponda ao modelo clássico que inspira o conceito de federalismo e a sua proposição formal no plano constitucional.

Não existe consenso na ciência política sobre a definição de Estado federativo, o que há é a concordância de que Estados federativos comportam um governo central que convive com unidades federativas independentes. A partir desse postulado, há várias formas de distribuição de poder entre essas unidades e a União. Alguns aspectos definiriam, segundo ARRETICHE (2006), a distribuição de autoridade entre o poder central e as unidades federativas: regras de representação das unidades federativas nas arenas decisórias nacionais; regras que regem sua autonomia política; distribuição dos recursos tributários; distribuição de competências.

Os Estados Unidos da América foi o primeiro Estado a se declarar federativo, no qual suas treze colônias independentes abriram mão de sua soberania para constituir uma união. Já no Brasil, o federalismo se constituiu com um processo inverso. Depois da proclamação da República, houve uma concessão do estado unitário do Brasil Império para fragmentar-se em diversos estados-membros tornando-se assim uma Federação. Desta forma, observa-se que a criação brasileira tinha como intuito descentralizar o poder político e o fez com uma tentativa constitucional.

A questão que se coloca é a da tensão permanente entre os poderes regionais e locais e o poder central, com tendências de maior ou menor centralização de poder em relação a diferentes aspectos da ação estatal. Ou seja, está em questão a natureza e o grau de *independência* dos entes federados. Como veremos, embora as conceituações formais do que é o federalismo nos ajudem a analisar a questão, elas são muito insuficientes para explicar a dinâmica de formulação e implementação de políticas no plano da história concreta das diferentes formações sociais.

Federalismo brasileiro na CF: um federalismo assimétrico

Vejamos como se coloca no plano Constitucional a presença daquelas regras anteriormente anunciadas.

Há uma distribuição de autoridades entre os entes, formalmente definida de acordo com o próprio conceito de federalismo. No atual modelo constitucional brasileiro, a ideia de federação apresenta-se nos artigos 1º e 18º. Especificamente o caput deste último define os entes federativos: União, Estados, Municípios e Distrito federal. Na Constituição em vigor (a de 1988), ainda segundo Arretche (2006), a unidade e estabilidade do estado federativo estão asseguradas na cláusula pétrea de que nenhum ente federativo pode se retirar na União.

A União, como o próprio nome sugere, representa o conjunto dos Entes Federados, reunidos em torno de objetivos comuns. Ela age em nome próprio (pois possui autonomia) e em nome da Federação, possuindo atribuições constitucionais para fazer valer a soberania da República Federativa como um todo, apesar de ser parte desta. O Distrito Federal, misto de Estado e Município, é composto pela capital administrativa da Federação (Brasília) e cidades satélites que, todavia, não são municípios.

São estáveis as regras de representação dos estados nas instâncias legislativas nacionais, sendo o senado a instância que representa os estados e assegura a equivalência em relação à população. A regra em vigor, para representação na Câmara, supervaloriza os estados com menor população.

Estados e municípios tem sua autonomia garantida na prerrogativa de eleger os membros dos seus poderes executivo e legislativo, ou seja, possuem autoridade política derivada de seus eleitores. Cumpre-se, portanto, a regra de autonomia política. Ressalte-se aqui a homogeneidade, porém,, não existente em todos os países federativos, das regras eleitorais: "(...) diferentemente de outros Estados federativos, os estados e municípios não tem autonomia para definir suas próprias regras e procedimentos eleitorais, as regras de representação legislativa". (ARRETCHE, 2006, p. 125).

Os Estados-membros possuem Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, devendo, cada um deles, exercer suas atribuições independentemente, afirmando a autonomia estadual consagrada no Texto Maior. Já os Municípios não possuem poder Judiciário, fato que leva a questionamentos sobre sua participação como ente federativo na medida em que isso diminui de certa forma, sua autonomia.

Muitos doutrinadores discutem a respeito da natureza federativa do Município, pois sua posição é complexa dentro do sistema federativo brasileiro. José Afonso da Silva (2008) e (1993), é um dos que defende a ideia de que o município não possui o mesmo status federativo que os demais entes, pelo fato de não possuírem representação no Senado Federal, um Poder Judiciário Próprio e até território, uma vez que integram o dos Estados.

No entanto, há autores que discordam do seu ponto de vista:

não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988. (BONAVIDES, Curso de direito constitucional, 1996, p. 314).

Do ponto de vista jurídico, convém ressaltar que nenhum Estado federado é dotado de soberania, pois estão todos submetidos aos ditames de uma mesma Constituição soberana, apesar de possuírem também suas respectivas Constituições Estaduais, as quais observam os parâmetros

impostos pela Carta Magna, assim como os Municípios com suas Leis Orgânicas.

A organização federativa remete a definição e a distribuição de competências no plano constitucional (prescritas do art. 21º ao 32º), tendo em vista que se não há competência designada ao ente, ele não existirá. Portanto, a competência outorgada (faculdade jurídica atribuída a uma entidade ou agente do poder público para emitir decisões), é essencial para se obtenha qualidade de ente federativo, ou seja, participar na distribuição de poder.

Seguindo esta linha, pelo fato do Estado Federal possuir mais de uma ordem jurídica atuando em um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, é que se faz imprescindível a repartição de competências entre as esferas da federação, pois elas, em tese, favorecem a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e de recursos. O princípio que norteia essa distribuição é o da predominância do interesse que se manifesta como interesse geral para a União, interesse regional para os Estados-membros, local para os Municípios e regional e local para o Distrito Federal.

O federalismo brasileiro se caracteriza pelo princípio cooperativo:

Os fundamentos da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 estão ancorados no federalismo cooperativo, cuja intenção é equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado ou cidade em que habitam. Desse modo, sua premissa é o equilíbrio das tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade e união e autonomia. (ARAÚJO G. C., 2005, p. 755).

Segundo essa autora, esse tipo de federalismo tem sua matriz na Alemanha pós-nazismo, no contexto do Estado de bem-estar e, portanto, na consideração do papel do Estado na promoção da justiça social por influência da doutrina social da Igreja Católica. A base desse modelo é o princípio de subsidiariedade¹⁹. Na educação brasileira, “a Constituição Federal de 1988 em

¹⁹ “A subsidiariedade vertical está direcionada às relações dos entes menores (municípios) e a União federal, bem como entre as relações internacionais por ela estabelecidas. O princípio da subsidiariedade, neste aspecto, procura unir o federalismo à solidariedade. De forma sucinta, mais liberdade de atuação aos entes menores, mais solidariedade entre os diversos entes”. (CAVALCANTI, 2008, p. 221).

seus artigos 211, 212 e 213 informam princípios de subsidiariedade, além das Emendas Constitucionais n. 14/96 e n. 53/06, que regulamentam respectivamente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). (ARAÚJO G. C., 2010, p. 757).

Essa cooperação é induzida pela definição de competências. A competência legislativa, em nossa Constituição, aparece de três formas distintas, a saber: a) competência privativa; b) competência concorrente; c) competência suplementar. A competência administrativa, por sua vez, apresenta-se apenas como competência privativa ou como competência comum.

Como afirmam Mendes, Branco e Coelho (2008), a maneira pela qual são divididas as competências indica que tipo de federalismo é adotado pelo país, sendo que o agrupamento de competências no membro central, como é feito no Brasil, significa um modelo centralizador (também chamado centrípeto: prevê os poderes da União, deixando os poderes remanescentes aos Entes Federais, sistema adotado pela maioria dos Estados Federais).

Em relação à educação, as definições presentes na Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) corrigiram as imprecisões da CF1988 e mantiveram a necessidade de cooperação²⁰, como podemos ver no quadro abaixo:

	União	Estados	Municípios
Plano de Educação	Elaborar o PNE.	Colaborar com a União Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios.	Colaborar com a União.
Assistência técnica e financiamento	Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito		

²⁰ Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

da Educação	Federal e aos Municípios.		
Informações educacionais	Coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação		
Processo nacional do rendimento escolar	Assegurar o processo	Colaborar com a União	Colaborar com a União
Órgãos do sistema	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios. Haverá um Conselho Nac. de Ed.	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino.	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.
Educação Infantil	Estabelecer competências e diretrizes	Colaborar com a União	Colaborar com a União no estabelecimento de diretrizes. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas,
Ensino Fundamental	Dar assistência aos estados e municípios	Recensear a população em idade escolar e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso. Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público.	Recensear a população em idade escolar e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso. Oferecer, com prioridade.
	Estabelecer competências e diretrizes	Colaborar com a União no estabelecimento de diretrizes. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.	Colaborar com a União no estabelecimento de diretrizes. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.
Ensino Médio	Estabelecer	Colaborar com a União no	Atuação permitida

	competências e diretrizes	estabelecimento de diretrizes. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. Oferecer, com prioridade.	se suas áreas de competências estiverem plenamente atendidas e com recursos acima do percentual mínimo previsto constitucionalmente.
--	---------------------------	---	--

Quadro 8: Organização da educação nacional: competências dos entes federados – Lei 9294/96

Entretanto, o quadro já indica que as diferentes instâncias da federação não têm o mesmo grau de poder e autonomia. Verifica-se, por exemplo, que quando se fala em definição de diretrizes e normas, planejamento e avaliação, a União tem a prerrogativa de decisão, cabendo aos estados e municípios um papel complementar ou colaborativo. Os municípios são os que têm definições legais mais cerceadoras: estão sujeitos às jurisdições de seus respectivos estados, a quem cabe a coordenação do conjunto; recebe da União e dos estados *colaboração* para a oferta do ensino fundamental, sua prioridade; e tem a obrigação de oferta de educação infantil, não compartilhada com nenhuma outra esfera.

Quanto ao ensino médio, objeto do presente estudo, são os estados que devem oferecê-los com prioridade. Não há proibição de que a União faça a oferta, entretanto há mecanismos que impedem os municípios de compartilhar a oferta.

Essas questões no que se refere à educação são demonstrativas das dubiedades quanto à natureza federativa do estado brasileiro. O Brasil define-se constitucionalmente como uma República Federativa, composta de Estados, Distrito Federal e Municípios, autônomos entre si. A Constituição Federal de 1988 traz, por consequência, a inovação de considerar o Município como ente federado e, com isso, redefine a relação entre estados e governo federal. Entretanto, o caráter tridimensional do nosso formato de federalismo pode ser questionado a partir do próprio arcabouço legal. Ou seja, em que pese o anúncio da horizontalidade e do caráter cooperativo do nosso federalismo (CURY, 2008), subsistiram, no plano legal, traços de centralização que resultam em verticalidade na relação entre os entes federados. Vejamos.

O município, enquanto ente federado tem autonomia administrativa, legislativa e financeira, sendo a ele atribuídas competências próprias. Entretanto, essa autonomia não aparece no texto constitucional em pé de igualdade com os estados e a União. Segundo José Nilo de Castro, referenciado por Zander, o Município não é ente federado na medida em que a análise do art. 4º V, par. 1º art. 27, art. 32 caput, art. 39, par. 2º art. 46 e 132 da atual Constituição demonstram uma negligência na citação dos municípios como integrantes da organização do Estado. (ZANDER, 2011).

Na mesma direção, José Afonso da Silva considera que nos artigos 34 II, IV e V, 45 § 1º, 60 III, 85 II, 159 § 2º, 225 § 1º III e na ADCT os artigos 13 § 4º e 32 § 9º, quando são utilizadas as expressões “unidade federada e unidade da Federação”, a referência é feita aos Estados ou Distrito Federal, estando excluídos os Municípios. Da mesma forma, como já vemos, não existe para o município o direito de representação em instâncias fundamentais da federação, como é o caso do Senado Federal (ZANDER, 2011). É exemplificativa a análise de Pinto Filho:

deu-se autonomia a quem não tem representação na federação. Suas limitações são pronunciadas: quem cria a União Federal não são os Municípios e sim os Estados-membros; os Municípios não tem representação político-partidária nos órgãos representativos estaduais, não há Senado Estadual; em caso de descumprimento de preceito constitucional, a Intervenção se dá pelo Estado, não pela União; as regras de intervenção são estabelecidas pela Constituição Estadual e não pela Federal. (PINTO FILHO, 2002, p. 180).

Há, portanto, na própria CF de 1988 um tratamento assimétrico dado aos diferentes entes federados, o que demonstra a insuficiência legal no sentido de garantia da horizontalidade, base para a possibilidade de um regime de colaboração.

A questão da horizontalidade de poder é confrontada por iniciativas de centralização, já existentes no federalismo de modelo clássico. Veja-se que nos Estados Unidos, na origem, se põem a questão da constituição da unidade nacional em face de diversidade cultural, política, militar, econômica e religiosa das colônias. Os conflitos e disputas pós-independência levaram à necessidade de rever o pacto entre as ex-colônias por volta de 1787 e 1789 no

sentido de maior centralização. O termo “federalista” sofre, nesse momento, uma ressignificação que vai abranger tanto a dimensão da autonomia das unidades federativas quanto da garantia de unidade por um poder central forte (ARAÚJO G. C., 2005). Assim, tomando-se com referencia o modelo americano, tido como inaugural em relação do federalismo, também observa-se uma progressiva centralização.

Ocorre que o federalismo brasileiro, desde o seu início, é envolto por uma tendência centralizadora, por exemplo, do ponto de vista tributário, dado que o governo federal tem controlado as principais fontes de recursos e normatiza o seu desembolso.

A autonomia dos entes federativos vem da distribuição constitucional de competências e de suas capacidades de auto-organização, auto-legislação, autogoverno e de autoadministração. Além disso, tal autonomia também depende da Constituição quando necessita que esta estabeleça uma esfera de competência tributária que garanta renda própria ao ente federativo.

Ângela Santos (2008), ao analisar a realidade municipal brasileira, define que a autonomia financeira municipal pode ser compreendida como a capacidade de os municípios instituírem e arrecadarem seus próprios tributos e da mesma forma aplicarem sua renda de acordo com suas necessidades. Esta autonomia também proporciona a autoridade para os municípios elaborarem, aprovarem e executarem seu orçamento, conferindo-lhes maior aporte de recursos sem vinculação predeterminada. A conquista da maior autonomia financeira possibilitaria aos municípios os meios para implementar os projetos de interesse local.

Entretanto, as regras em relação aos recursos fiscais e às competências na área social, repassadas progressivamente aos entes subnacionais, não tem a mesma estabilidade das demais, estando em discussão as reformas tributária e fiscal, dado que a capacidade legal dos governos subnacionais para legislar sobre essas matérias é mais limitada do que a da União. Se a CF de 1988 reduziu a proporção das receitas da União pela via de impostos, esta recuperou sua receita pela via da elevação das alíquotas das contribuições sociais e criação de novos impostos. Concomitantemente, a legislação federal

regulou os gastos na área social e as condições de endividamentos dos estados. Permanece, portanto, a questão da autonomia dos governos locais para legislar sobre seus próprios impostos.

O mesmo ocorre do ponto de vista político porque, embora as instituições políticas garantam a estabilidade da fórmula adotada, sua qualidade pode ser mensurada quando se impede que a União invada a autoridade das jurisdições, transformando-as em meras unidades administrativas. Identifica-se constantemente, no federalismo brasileiro, que a União acaba por tomar para si as competências dos outros entes e por consequência a autonomia deles, reafirmando o caráter centralizador deste sistema de governo e diminuindo sua qualidade. Nesta linha, Arretche (2006, p. 127) ressalta:

... tem presença permanente no debate político a contestação do formato centralizado de organização federativa das competências comuns, pelo qual a União tem elevada ingerência na agenda social dos governos locais, limitando na prática sua autonomia para definir seus próprios programas. Argumenta-se que esta fere o princípio federativo da autonomia política, bem como limita a capacidade de os governos locais atenderem às demandas de seus cidadãos, adaptando-se às necessidades locais.

Os municípios apresentam limites em relação à autonomia normativa. Tal problema possui sua origem na forma de definição das competências do Município, as quais foram definidas de modo diverso da utilizada para prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a ser objeto de legislação, para os Municípios foi prevista uma competência genérica, a de legislar sobre assuntos de interesse local e também suplementar a legislação federal e a estadual quando necessário.

Tal nomenclatura “interesse local” gera muitas interpretações, pois é um conceito problemático e genérico. Segundo a interpretação de Hely Lopes Meireles (2003), o interesse local só toma corpo a partir de uma situação concreta, tendo em vista que o local determinaria o assunto, sendo este não apenas o que interessa ao município exclusivamente, mas sim aquele que

influência atinge a população local. Com isso, entende-se que o interesse local não está na matéria assim como para os Estados e União, mas nas situações.

É importante ressaltar que as normas municipais não podem contradizer as normas já elegidas pela União e pelo Estado e principalmente a Constituição Federal. A CF adotou formas diversas para delegar competências legislativas aos Estados e União (através de matérias) e aos Municípios (genérica).

A literatura tem apontado, com frequência, essas questões sobre o tratamento dado aos municípios como entes da federação. Entretanto, tem sido escassa a literatura que trata dos estados.

Federalismo brasileiro no plano histórico: um federalismo competitivo

Segundo Oliveira e Sousa (2010, p. 13), “à maior descentralização corresponde uma maior desigualdade, a menos que o centro exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas”. Também aqui há dois aspectos nodais a serem levados em consideração: a dinâmica do sistema tributário e a dinâmica do campo político. Melhor dizendo, são as relações entre a distribuição de poder e, conseqüentemente, de recursos que configuram o que é o federalismo brasileiro para além do arranjo legal.

No federalismo há múltiplos atores e arenas que participam nos processos decisórios e competição entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2010), o que torna o seu funcionamento dependente de como historicamente se constituem as relações de poder entre esses atores e entre os níveis de governo. Podemos pensar com Araújo (2010, p. 750) que a “distribuição das competências e dos recursos entre os entes federados diz respeito não só aos fundamentos do federalismo, como também à forma que este assumiu na história política brasileira, pois tem relação direta com as disputas entre o nacional e o local e os interesses das elites políticas em um ou outro desses vetores”.

O Brasil não nasce federativo. O processo de constituição do Estado em nosso país vem com duas marcas conflitantes: de um lado, extrema

centralização, primeiramente na Coroa Portuguesa e depois no governo imperial; de outro, acentuada fragmentação e pulverização entre as unidades que desde as capitanias hereditárias pouco se relacionam entre si:

O modelo centralizador, entretanto, tinha bases muito frágeis, uma vez que as elites políticas brasileiras eram basicamente localistas e com padrões políticos fortemente oligarquizados. (...) O fato é que o federalismo brasileiro, em suas origens, foi bastante centrífugo, sem que houvesse uma proposta de nação e interdependência entre as partes. (ABRUCIO, 2010, p. 43).

O fortalecimento de um projeto de federalização real cresce com o crescimento e mudanças na inserção brasileira no processo de desenvolvimento econômico e ampliação da acumulação capitalista, na medida em que é esse processo que induz o crescimento de um mercado interno e a intensificação das relações econômicas entre as regiões. Se, segundo CASTRO (2005, pp. 21-22), a transição para o capitalismo no Brasil, até início dos anos sessenta, se constitui em um divisor de águas no processo do federalismo brasileiro, na medida em que a indústria, ao favorecer a criação de um circuito nacional para o capital, tem um papel relevante na constituição do federalismo, os problemas em relação à sua realização se intensificam com a globalização dos mercados que aumenta as desigualdades intrarregionais e a mobilidade da produção e das bases tributárias.

Para além dos arranjos legais, que ao mesmo tempo traduzem uma composição das relações de força sociais e interferem nelas, o federalismo brasileiro se caracteriza por um governo federal forte. O caráter dependente da burguesia e demais agentes econômicos brasileiros permite que o Estado nacional seja um importante agente do dinamismo econômico oferecendo subsídios, financiamento, provendo a infraestrutura etc.

Assim sendo, coube à União uma condição privilegiada, em relação aos demais entes federados, na capacidade de tributação. Ao longo do período republicano, as mudanças no arranjo tributário de fato não alteram essa prerrogativa do governo central. Ou seja, a União permanece ao longo do tempo com maior capacidade de arrecadação do que as unidades subnacionais, mesmo quando a legislação, no caso a CF e 1988, induz a uma

perspectiva redistributiva em relação, particularmente, aos municípios. Como explica Arretche (2006, p. 126),

As regras fiscais e tributárias da CF/1988 implicaram perda de receitas e de autoridade tributária para a União. Na década de 90, esta recuperou parte do território perdido, aumentando a carga tributária via elevação de alíquotas das contribuições sociais, criando novos impostos, e retendo parte das transferências constitucionais. Além disso, aprovou legislação federal que regula com razoável detalhe o gasto dos governos subnacionais nas áreas de saúde, educação, previdência, pessoal ativo e inativo, bem como suas condições de endividamento. Tais reformas aumentaram as receitas da União e limitaram a autonomia de gastos dos governos locais.

A maior capacidade tributária tem permitido à União intervenções nos espaços subnacionais em vários âmbitos das políticas públicas, como vemos na citação acima. Os estados e municípios se sentem feridos na sua autonomia, como exemplificam as ações de inconstitucionalidade recentemente movidas pelos estados quando da definição de regras que mexem nas contas públicas. A criação de pisos nacionais tem sido motivo recorrente para isso.

Podemos ver, então, que há um tensionamento constante na relação entre os entes federados. Devemos considerar, como uma segunda característica do federalismo brasileiro, a existência de um poder regional forte. Como diz Ricardo de Oliveira (2001), a esfera regional, desde a criação do Reino Unido, foi instância de representação política. A estrutura institucional da esfera regional do Estado é a base da representação política. Assim sendo, os conflitos políticos são filtrados e mediados por essas instancias regionais que possibilitam a convivência entre arcaico e moderno:

Na esfera regional, observamos como a estrutura das Capitâneas se prolonga pelo Império e pela república, em certos aspectos institucionais. Esses mecanismos institucionais da esfera regional do Estado no Brasil possuem específicas correspondências com a possibilidade da esfera regional do Estado, estruturada na presença de economias regionais como centros de referência e poder no Brasil. A existência do regional no Brasil seria um fenômeno de longa duração. (OLIVEIRA R. C., 2001, p. 194).

Na nossa visão, permanece válida a relação de dependência entre poder central e poderes regionais, apontada na análise do período imperial/1ª república:

Era da essência do processo certo dualismo que se manifestava, por um lado, num governo relativamente centralizado e, por outro, numa oligarquia agrária relativamente poderosa, sendo que a eficiência daquele – dada a natureza patrimonial e dileitante do governo local – dependia da cooperação litúrgica angariada desta última. Cada um deles era fraco sem o outro. (URICOECHA, 1978, pp. 108-9).

Assim, quer se tenha maior ou menor centralização no governo federal, quer estejamos em períodos mais autoritários ou mais democráticos, a esfera regional é elemento marcante das disputas de poder. Os períodos democráticos favoreceram a recuperação do poder das elites regionais. Por outro lado, em períodos autoritários, como 1968, mecanismos de cooptação também garantiram vantagens às elites locais. (CASTRO, 2005).

Por exemplo, na Era Vargas (década de 1930), no Estado Novo (1937-1946) e no Regime Militar (1964-1982) aumenta a centralização, mas permanece o patrimonialismo e o arcaísmo nos estados e as relações clientelistas entre União, estados e municípios. Esses movimentos centralizadores criam os traços de permanência de um maior poder da União em relação aos governos subnacionais que continuaram dependentes, quanto maiores quanto menos modernizadas são as instituições regionais e locais e, ao mesmo tempo, fortaleceram elites regionais e locais.

Por outro lado, se observarmos o período recente de redemocratização, em relação à disponibilidade de recursos, constatamos que os interesses regionais marcaram a elaboração do capítulo tributário da CF de 1988. (CASTRO, 2005).

Por paradoxal que pareça, a relação regional/local e União passa pela dependência das regiões em relação à União; pela intervenção das elites regionais no governo central, que delas também dependem. Há, portanto, uma dependência tributária dos poderes regionais em relação ao governo central que convive com uma dependência política dos grupos representados no plano federal em relação às elites regionais.

Essa interdependência é marcada pela desigualdade existente intra e inter-regionalmente. Desse modo, o controle sobre o governo central, principal “provedor” do desenvolvimento econômico, passa a ser crucial e, portanto,

disputado competitivamente pelas unidades federadas, particularmente os estados. Recentemente, o congelamento dos critérios do FPE e do FPM aumentou disparidades inter e intra estaduais. Essa diversidade resulta em uma fragmentação de interesses que tem inviabilizado a cooperação horizontal, fazendo com que “o único acordo possível é aquele em que o objetivo se pleitear maiores aportes de recursos do governo federal”. (REZENDE, 2010, p. 77)

A desigualdade tributária e financeira dos entes federados tende a ser crescente, pela articulação entre as condições econômicas e o arranjo da tributação:

De um lado, a concentração espacial das bases tributárias modernas e as exigências de eficiência da tributação conduzem a uma desigual repartição das receitas tributárias, tanto no que tange à repartição das receitas tributárias, quanto no tocante à maneira como a parte de cada um se divide entre eles. De outro, a ausência de um sistema de transferências orientado para a correção desses desequilíbrios agrava, ao invés de corrigir, as disparidades decorrentes da concentração da atividade econômica (REZENDE, 2010, p. 72).

Isso leva a um cenário de intensa competição entre as regiões, que remonta ao início da colonização, terceira característica do nosso federalismo. Sendo as atividades produtivas voltadas para a exportação, com tardia constituição de um mercado interno, verifica-se uma situação em que o desenvolvimento de uma região se faz de forma concomitante ao empobrecimento de outra, constituindo um movimento cíclico de pobreza/riqueza em diferentes polos, com constante deslocamento de recursos entre as regiões. Se a industrialização e o desenvolvimento econômico brasileiro proporcionaram uma maior distribuição do crescimento econômico, a inserção cada vez mais intensa do país no circuito do capital internacional tem gerado até bem recentemente, uma competição entre estados e municípios pela atração ao capital internacional.

Tal competição, articulada à baixa capacidade coordenadora da União, tem sido conforme Castro (2005, pp. 1995-6), um impeditivo da realização da

ideia de nação, na retomada de um modelo descentralizador, no período pós ditadura militar:

Com o regime militar sucumbiu um conceito de nação sem sociedade, mas a herança deixada impediu que a democracia conseguisse reinventar o conceito de nação. A descentralização gerada num cenário de crise do Estado e da economia, na incapacidade de produzir caminhos soberanos, foi impregnada pelos interesses regionais fragmentados. Numa visão bastante pessimista, poder-se-ia afirmar que a descentralização ocorreu em demérito da visão nacional dos problemas econômicos e sociais brasileiros. Favoreceu-se a construção de uma visão dos problemas públicos de curto espectro, municipal, sem ponderação das questões nacionais, comuns, que obrigariam a realizar acordos e compromissos cooperativos no âmbito federativo.

Torna-se, portanto, importante refletir sobre o significado dessa afirmação diante da descentralização da responsabilidade pelas políticas sociais. A descentralização possibilitou inovações, mas as políticas também ficaram marcadas pela dependência financeira, a baixa capacidade administrativa e o clientelismo, a baixa participação da população no controle da gestão nos municípios e também nos estados. Há um cenário não cooperativo entre os municípios e entre eles e os estados, que perderam capacidade de coordenação que passou diretamente ao plano federal.

A Constituição Federal garante uma engenharia institucional que enfrenta a questão da interdependência federativa, mas a qualidade da descentralização ficou comprometida pela baixa capacidade administrativa local, pela má distribuição dos gastos públicos municipais e pela dificuldade de criação de parcerias entre entes subnacionais. Há um “federalismo compartimentalizado” e uma competição predatória entre os entes, como é exemplo a guerra fiscal interestadual e intermunicipal. A condição econômica e político-administrativa mais “arcaica ou moderna” dos estados e municípios lhes dão desiguais capacidades competitivas e agravam a desigualdade na implementação de políticas sociais.

Há um desequilíbrio entre as responsabilidades dessas unidades e sua capacidade financeira. Segundo Rezende (2010, p. 82), “a repartição dos recursos no território não guarda qualquer relação com a localização das

demandas pelos serviços a que eles se destinam”. Esse problema foi contornado pela da repartição dos fundos por matrícula, no caso do FUNDEF e FUNDEB, mas não se coloca em relação a outras políticas sociais e mesmo educacionais.

O federalismo brasileiro proposto na CF de 1988 é posto em questão se consideramos que, do ponto de vista dos recursos, os estados e a maioria dos municípios sobrevivem dos repasses dos fundos de participação e que a Constituição é pouco clara na definição e na regulamentação do que consistiria o regime de colaboração” (ARAÚJO G. C., 2010). Ao mesmo tempo, do ponto de vista das políticas implementadas pela União, houve descentralização da execução das políticas sociais – saúde, educação, habitação, saneamento, etc.- para os entes subnacionais. Em nome da autonomia, estados, municípios passaram a assumir responsabilidades ampliadas, embora dificilmente tenham participado das definições das políticas. Há desconexões entre a responsabilidade delegada e a capacidade administrativa e orçamentária para seu cumprimento. Daí a frequência das críticas aos processos de descentralização em curso no país, durante a década de 1990.

A dependência e a competição têm sido elementos recorrentes mesmo com o anúncio de um federalismo cooperativo presente na CF de 1988. Segundo Lopreato (apud CASTRO, 2005, p.29), “a discussão do capítulo tributário voltou-se, apenas, à parte fiscal das relações entre as esferas de governo e não se preocupou em estabelecer parâmetros que permitissem orientar a ação de cada uma delas e encaminhar soluções para os problemas que abrangessem mais de uma esfera de governo”.

Da fragilidade administrativa, orçamentária e política das unidades subnacionais, resulta que é o governo central, enquanto agente da modernização, que tem imposto, aos estados e municípios, medidas de avanço econômico e social, inclusive cumprindo a prerrogativa constitucionalmente definida de agir como elemento equalizador nas desigualdades regionais. Por exemplo, o estabelecimento de um piso nacional para os professores fere, do ponto de vista dos estados e municípios, a sua autonomia, mas representam, por outro lado, o atendimento de antigas reivindicações de grupos vinculados a

maior dinamismo econômico, político e social dado que do ponto de vista de amplos setores sociais a qualidade da educação é condição primordial para o desenvolvimento nacional.

O paradoxo se põe na medida em que se por um lado a maior centralização vai em direção oposta da maior distribuição do poder e possibilidade de intervenção dos agentes sociais nas decisões que afetam a vida do país, por outro lado, tem sido nas unidades subnacionais que tem persistido formas mais arcaicas de condução política, em que permanecem de forma mais acentuada traços do clientelismo, do patriarcalismo, ou seja, do arcaísmo político.

Obviamente não se pode tratar essa questão a partir de um olhar homogeneizador sobre a realidade nacional. Encontramos exemplos de expressivo desenvolvimento político, de modernização político-administrativa, de cumprimento dos ideais republicanos em estados e municípios, assim como não está ausente no governo central a presença dos traços arcaicos. Entretanto, se consideramos tendências, vamos encontrar o movimento anteriormente descrito.

A autonomia política e financeira dos estados

Com a Proclamação da República os governos estaduais tornaram-se novos atores no cenário político-econômico na medida em que adquirem força maior do que detinham como províncias. Às classes dominantes locais foram concedidos poderes políticos e uma definição de estrutura tributária que assegurou autonomia fiscal e administrativa os estados recém-criados.

Os estados que não dispunham de autonomia financeira tinham na União o instrumento de manutenção das formas internas de dominação, por meio de transferências fiscais, inserção no próprio orçamento federal, política de emprego ou de clientela junto aos órgãos federais.

Assim sendo, a “atuação do governo federal, no âmbito do projeto político, era decisiva para manter o poder local e o pacto oligárquico,

garantindo as regras de convivência no Congresso e a própria reprodução política do sistema” (LOPREATO F. , 2003, p. 18). Como já vimos, é constante essa dupla face do arranjo político no federalismo brasileiro: União forte e elites regionais também fortes.

A crise de 1929, com a consequente queda no valor das exportações e na arrecadação, leva ao crescimento da importância do poder central como instrumento de equilíbrio da situação dos estados. Cresce a centralização e expandem-se as esferas de atividade do poder central de forma a aumentar sua capacidade de formulação de políticas de caráter nacional, com uma perda significativa do poder dos estados.

O governo central passou, então, a gerir os complexos exportadores em crise, tomando a dianteira e atuando com certa autonomia em relação aos interesses imediatos. Inaugurou-se uma nova etapa na formação do Estado brasileiro. Houve um movimento de centralização do poder, antes fortemente descentralizado em mãos das diferentes burguesias regionais, e de constituição de um aparelho estatal com maior poder de regulação e controle sobre diversos interesses específicos, transformando-os em problemas gerais e nacionais, cujos desdobramentos passaram a ser objeto de definição de uma política de Estado. (LOPREATO F. , 2003).

Entretanto, o sistema tributário permanece o mesmo na Constituição de 1934 e foi pouco alterado em 1937, com o Estado Novo. O fato de que o Estado brasileiro permanece sustentado nos poderes regionais explica essa manutenção, à revelia da maior centralização e mesmo autoritarismo por parte do governo federal.

A sustentação do formato institucional tributário e dos interesses regionais nos leva a tentar, num outro nível de análise, algumas ilações sobre a crise da economia brasileira. Pensamos que a questão como foi aqui exposta constitui, dentro deste campo específico de estudo, uma indicação de que a ruptura do anterior pacto oligárquico de dominação não pressupôs a desconsideração das alianças regionais como um elemento central do Estado brasileiro. (LOPREATO F. , 2003, p. 28).

O poder regional, enfraquecido, mas não anulado no período autoritário, volta a se incrementar a partir de 1946 com o fortalecimento do Congresso

Nacional, levando a algumas alterações na estrutura tributária, com o estabelecimento de normas regulando as transferências da União para estados e municípios. Entretanto, houve preservação dos traços fundamentais do sistema tributário, mantendo a autonomia dos estados para manipulação da política tributária e fiscal: condições para que fixassem as alíquotas de seus impostos, bem como criassem outros - não concorrentes com a esfera federal - desde que distribuíssem 20% do total arrecadado à União e 40% aos Municípios. (LOPREATO F. , 2003).

Essa autonomia permanece até o regime militar que institui progressivamente centralização e controle sobre os estados. O governo federal define, então, um quadro tributário no qual a União tem elevada sua arrecadação e os governos subnacionais têm suas prerrogativas tributária e fiscal reduzidas: foram impedidos de criar novos impostos ou adicionais, de definir alíquotas ou de conceder favores ou isenções fiscais sem acordo com os demais Estados interessados.

O Fundo de Participação dos Estados e Municípios, voltado a atender os estados mais pobres, fez com que as oligarquias desses estados tivessem sua autonomia no tratamento das questões locais ampliadas, mesmo com a redução das transferências e rigidez das normas que atrelavam a remessa de recursos ao atendimento dos critérios estabelecidos pelo poder executivo federal. Entretanto, é inegável a maior força fiscal e tributária pela União em detrimento dos estados:

O domínio das matérias fiscais e tributárias garantiu à União crescente participação nas receitas, porque dispunha de condições para manipular os impostos, ao passo que os Estados foram cerceados em seu poder tributário e perderam capacidade de arrecadação. A distribuição dos recursos tributários efetivamente disponíveis por nível de governo revela que, em 1966, couberam à União 40,6% e aos Estados 46,3%. A situação em 1974 se alterou significativamente: a participação da União atingiu 51,6%, enquanto a dos Estados caiu para 35,2%. (LOPREATO F. , 2003).

Restou aos estados, na procura por fontes de financiamento, buscar a contratação de recursos externos, além daqueles controlados pela esfera federal. Entretanto, também aqueles ficavam ao sabor da intervenção do

governo federal na medida em que as normas que restringiam o endividamento levavam os estados a depender da aprovação da União aos pedidos de suspensão dos limites na contratação de empréstimos internos e as constantes autorizações de operações externas.

A relação entre estados e governo central, no período pós 1964, ficou dependente das condições desiguais entre as unidades federadas: enquanto os estados mais atrasados economicamente contavam e exigiam um governo central forte para ocupar o espaço e ver seus interesses considerados, os estados mais dinâmicos e ricos reivindicavam autonomia²¹. A política “café com leite” (domínio repartido entre São Paulo e Minas Gerais) da República Velha, que expressa a concorrência e os acordos de poder entre os estados e elites regionais mais ricos, é associada à disputa entre estados mais ricos e independentes e aqueles que tendem a circular na órbita destes (como o Paraná em relação a São Paulo) ou que estão à margem desse grupo.

Observa-se, portanto, que a perda de autonomia é vista nesse quadro como condição de superação do atraso de diversas regiões do país. Ao mesmo tempo, não ameaça questões relativas à constituição de um sentido de nação, posto que este é um sentido colocado fragilmente:

Perder autonomia não compromete questões que nunca foram colocadas pela federação brasileira: cidadania, equilíbrio social ou reforma agrária são exemplos de itens para os quais nunca houve um pronunciamento oficial. Nesse sentido, o desenvolvimento federativo, a partir de 1964, talvez tenha sido não mais do que a degeneração do que estava posto há tempos na formação do Estado e, também, na formação da Federação. (CASTRO, 2005, p. 22).

Na segunda metade da década de 1970 os estados encontravam-se incapazes de autonomia efetiva e a alternativa foi o fortalecimento da articulação com a União e o avanço do processo de endividamento. O *sobreendividamento* foi característica de todo o setor público na segunda metade dos anos 70.

²¹ A questão em pauta era a crescente preocupação em outras regiões – principalmente o Sul e o Nordeste – com o domínio cada vez maior do Sudeste – São Paulo e Minas Gerais – nos assuntos econômicos e políticos, após a abolição da escravidão e o primeiro movimento de industrialização. A região mais próspera exigia um papel menor para o governo central e mais autonomia estadual. As mais atrasadas viam em um governo federal forte a única maneira de fazer seus interesses prevalecerem no planejamento de políticas de desenvolvimento. (Rezende e Afonso, 2002 apud (CASTRO, 2005, p. 15)

O descolamento das necessidades de financiamento em relação à sua base fiscal e aos recursos próprios da atividade empresarial prendeu os Estados à continuidade do fluxo de recursos federais e à ampliação das operações de crédito para sustentar tanto os investimentos como os pagamentos dos encargos gerados pelo endividamento pretérito. As dificuldades de financiamento fizeram os Estados reféns das negociações com o governo federal, das condições favoráveis de empréstimos externos e da definição da política de crédito interno, sobretudo das agências oficiais. (LOPREATO F. , 2003, p. 70).

Até o final da década, o controle dos limites de endividamento serviu como instrumento de barganha política e instrumento de subordinação dos governos estaduais à União, com poucos resultados efetivos.

A abertura política levou à recomposição das alianças e a descentralização do poder político, redesenhando o formato tributário, melhorando a distribuição das receitas entre as esferas de governo, com base, principalmente, nas transferências constitucionais. Entretanto, as finanças estaduais, da qual decorre a capacidade administrativa e política de efetivação das políticas sociais, entre elas a educação, encontra-se ainda subordinada às consequências da situação de cada unidade dentro do movimento geral do setor público brasileiro na década de 1980.

Nessa década, o processo de democratização impacta a situação os estados pela garantia de maior autonomia política, cabendo observar que a retomada de provimento dos governantes pela via de eleições diretas é retomada em 1982, nos estados, com antecedência em relação ao governo federal. Também no plano orçamentário há impactos com aumento da participação dos governos subnacionais na receita tributária total. Porém, aqui também a autonomia é relativa, pois a crise econômica e financeira em curso nessa década condicionou a capacidade do governo federal incorporar as dívidas dos governos subnacionais ao seu já considerável estoque da dívida, o que minimiza a conquista de autonomia pretendida por esses governos com a descentralização fiscal. Aliado a esta descentralização fiscal, nos anos oitenta e parte dos anos noventa, não existiu em desenho cooperativo capaz de orientar a definição de encargos e sua distribuição entre as diversas esferas de governo.

Durante a década de oitenta, o cenário macroeconômico instável (recessão, dívida externa, inflação crônica, juros exorbitantes e encurtamento generalizado dos horizontes temporais do cálculo econômico) encarregou-se de anular os possíveis efeitos positivos da descentralização do bolo tributário (mais claramente em direção aos municípios). Por outro lado, a crise fiscal e financeira do Estado atingia mais duramente o governo federal, que, gradativamente, ia perdendo capacidade de planejamento, coordenação e execução de políticas nacionais e efetividade no campo da política econômica. Assim, nessa trilha de abertura política "gradual" e descentralização não coordenada, chegou-se ao congresso constituinte de 1988; independentemente dos méritos cidadãos da nova Carta, a elaboração do seu capítulo tributário mostrou posições impregnadas de interesses regionais e poucos itens a suscitar consensos, a não ser o desejo comum dos governos subnacionais de aumentar receitas à custa da combatida União, sem articular uma redefinição em âmbito federativo dos encargos ou atribuições das partes. (CASTRO, 2005, p. 196).

A Constituição Federal de 1988 teve considerável impacto sobre os estados federados de modo a ampliar a capacidade dos municípios em detrimento dos estados, processo que se intensifica ao longo a década de 1990. Segundo (REZENDE, 2010, p. 76),

houve "perda da posição dos governos estaduais na divisão das receitas públicas. Considerando os recursos efetivamente à disposição de cada nível de governo, os estados perderam o que haviam ganhado nos quatro primeiros anos da década de 1990, em razão da entrada em vigor de novos dispositivos constitucionais, ao passo que os municípios mantiveram ganhos crescentes ao longo do tempo (...) os ganhos dos municípios se deram à custa dos estados".

Com o arranjo atual do federalismo no Brasil os estados perdem, portanto, o papel de coordenação política em relação aos municípios com quem, crescentemente a União se relaciona diretamente. (CASTRO, 2005) Essa situação acentua na relação entre os entes subnacionais (até 1988, os estados) com o poder central, o movimento contraditório de mútua e tensa cosubordinação: ora o governo federal subordina os poderes regionais, ora esses subordinam aquele aos seus interesses locais.

as relações federativas presentes desde a independência do país antecedem temporalmente o processo de constituição da indústria ou das forças produtivas especificamente capitalistas, em cujo seio é gerado o Estado capitalista. Entre a independência nacional, em 1822, e a implantação da indústria pesada em fins dos anos cinquenta, o Estado brasileiro foi com muita frequência caudatário dos anéis de poder regional,

enfrentando resistências em sua tarefa de centralização e unificação do poder de cunho capitalista. No entanto, não convém negar o papel do governo central na resolução das crises periódicas do principal complexo agroexportador capitalista do país até os anos trinta e, depois, durante o Estado Novo para romper com as autonomias regionais de base agrário-exportadora. (CASTRO, 2005, p. 8).

Cabe observar que esse movimento é típico da fragilidade do nosso sentido de “nação” na constituição da sociedade e do Estado brasileiros. Os anéis de poder regional que constituíram os poderes governamentais estaduais e a disputas entre eles é, segundo Castro (2005), responsável pelo caráter “frouxo” do nosso arranjo federativo, onde a descentralização e a autonomia presentes da República Velha até o regime militar, com a exceção do centralismo do estado Novo, trouxeram dificuldades para a formação nacional e para constituição de um arranjo federativo que de fato consubstanciasse a descentralização e a autonomia dos estados. Além disso, a autonomia relativa dos governos subnacionais sancionou a existência das elites regionais que tem dificultado a formação da horizontalidade entre as regiões brasileiras e no interior de cada uma delas.

O comportamento dos governos subnacionais que entraram na disputa resgatou também uma informação genética do federalismo brasileiro: as autonomias relativas das unidades federativas encobrem a existência de grupos de poder heterogêneos que dificultam a formação de identidades horizontais entre as regiões e, também, no seu interior. A federação da República Velha dava sustentação (precária) aos arquipélagos regionais e suas respectivas oligarquias. Talvez por isso a enorme heterogeneidade regional e as distâncias sociais do país estejam na origem dos gravíssimos problemas de coordenação que afligem o federalismo brasileiro. (CASTRO, 2005, p. 33).

Ao longo da década de 1980, cresceram nos estados os compromissos financeiros e as transferências de recursos para o exterior, provocando a crise do setor público estadual presente na entrada dos anos 1990. Como consequência do movimento de ajuste fiscal, os estados colocam-se na situação de buscar aumentos dos orçamentos pela via de novas formas de compromisso com o capital externo, como já havia ocorrido anteriormente. A situação se agrava na década de 1990 com a anuência do governo federal nas iniciativas estaduais e municipais de proposição de isenção tributária para atrair o capital internacional e na guerra fiscal daí decorrente:

O Plano Real agravou a situação dos governos estaduais na medida em que os problemas da dívida pública e dos bancos estaduais foram agravados pela elevação das taxas de juros e o fim do regime de alta inflação. Tal situação subordinou-os ao Governo Federal. A renegociação das dívidas vinculou-se ao a um processo de ajuste fiscal cujas regras foram definidas pelo governo central.

Em 1997, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei n. 9.496), permitiu a retomada do controle financeiro pelos estados, entretanto, a “esfera federal, pela primeira vez, estabeleceu normas de acompanhamento das metas fiscais anunciadas e garantiu as condições de sua implementação, não dando margem aos estados de negarem a lógica do ajuste fiscal”. (LOPREATO F. C., 2008, p. 4).

Com isso, perde espaço o jogo político presente nos anos 1980 com a cobrança de resultados por parte do governo federal, levando ao esvaziamento do poder estadual no quadro federativo.

Os indícios são de que os estados enfrentam uma crise estrutural, definida pela perda de seus espaços de atuação e de capacidade de ordenarem as ações em seu território. As evidências desse fenômeno decorreram, de um lado, do menor grau de liberdade da política estadual com o aumento da rigidez orçamentária e a perda de participação na receita tributária disponível, graças ao crescimento das contribuições sociais na receita da União e à queda do peso do ICMS na carga tributária total. Por outro lado, foi visível a deterioração do potencial dos gastos estaduais, como resultado da crise fiscal e da desmontagem das articulações com a esfera federal e no interior das próprias unidades, com a privatização de bancos e empresas estaduais que, na fase anterior, foram responsáveis por definir o valor das despesas e a atuação estadual em diferentes áreas. (LOPREATO F. C., 2008, p. 10).

O poder do governo central, além disso, se fortalece na sua relação com os municípios que tem uma maior participação no valor da receita tributária e na articulação direta com o governo federal, por meio de programas sociais e de transferência de renda. A esfera municipal passa progressivamente a agir descolada da órbita do poder estadual que perde capacidade de elaborar a coordenar políticas, embora a elevada heterogeneidade dos municípios e a

fragmentação das políticas municipais não permitam prescindir da atuação os governos estaduais.

O resultado revelou-se um modelo particular de federalismo, em que os governos estaduais, apesar de deterem peso expressivo na ordem federativa, sofreram visível perda de expressão econômica e política. A crise fiscal, as restrições impostas pelo ajuste fiscal, a menor participação na receita tributária disponível, aliada às características da evolução recente de cada esfera de governo, desencadearam lento processo de mudanças na correlação de forças, dando lugar ao dimensionamento crescente do poder federal e da relevância dos municípios, à custa do enfraquecimento da atuação estadual. (LOPREATO F. C., 2008, p. 11).

3. O Paraná como ente federado

Como vimos anteriormente, o federalismo brasileiro sustenta-se em um arranjo complexo de divisão de poderes que vai se conformando historicamente a partir de um dualismo e mútua dependência entre o poder central, exercido pelo governo federal, e os poderes regionais, nos governos estaduais e municipais.

Resumidamente, se focamos o período atual, podemos dizer que ele é assimétrico do ponto de vista legal na medida em que os entes federados não têm o mesmo tratamento no corpo da Constituição Federal de 1988 (União tem mais prerrogativas tributárias, municípios nem sempre são mencionados como entes federativos, por exemplo); é competitivo do ponto de vista da dinâmica dado que:

- a União tem maior capacidade financeira e por isso os municípios e os estados dela dependem, particularmente nas regiões com menos dinamismo econômico; a União exerce controle fiscal sobre as unidades subnacionais; tem descentralizado a responsabilidade pela oferta de serviços sociais para a qual estados e municípios não tem capacidade orçamentária própria.
- os estados e municípios disputam entre si a ajuda da União e a vinda de capital externo para as suas regiões;

- os entes subnacionais tem maior fragilidade não só do ponto de vista tributário e financeiro, mas também administrativo e político, estando presente nas regiões maior incidência de formas arcaicas do ponto de vista político, como por exemplo, o clientelismo, o paternalismo e os resquícios de coronelismo;
- há um dualismo de poder: um poder forte no governo central que convive com elites regionais igualmente fortes das quais depende politicamente o governo central.

Do ponto de vista dos estados, eles perderam importância política e administrativa para os municípios que adquiriam ampliação da capacidade tributária e passam a se relacionar diretamente com a União. Isso tem trazido, particularmente no que se refere a políticas sociais, um enfraquecimento da capacidade de coordenação por parte dos estados, coordenação essa que a União não tem exercido efetivamente na relação com os municípios.

Diante desse quadro, cabe indagarmos como o estado do Paraná tem se comportado do ponto de vista financeiro e político para, a partir daí, podermos analisar como tem exercido a responsabilidade em relação à oferta de ensino médio.

Relação entre governo estadual paranaense e governo federal: a (in)dependência em relação à transferência de recursos tributários

A tese da dependência financeira dos estados em relação à União tem sido confirmada nos estudos sobre o federalismo no Brasil, particularmente nos que tratam da questão do sistema tributário. Desse modo, esta seria uma das explicações para o papel indutor do MEC no estado do Paraná. A seguir passamos a analisar a condição financeira do estado e sua dependência da União em relação a este aspecto.

O Paraná se torna uma província autônoma em 1853, já no final do Império. Embora fazendo parte da província de São Paulo já existia aqui uma atividade econômica independente baseada na produção da erva-mate, da criação de gado e nas atividades do porto de Paranaguá que, particularmente

no que diz respeito a essas últimas, eram cerceadas pelo governo da província em favorecimento ao porto de Santos. (OLIVEIRA R. C., 2001)

A base econômica do estado, mesmo com o crescimento da presença da indústria automotiva e do *agrobussines*, está sustentada, até o fim do século XX, na produção de matérias-primas, alimentos e bens intermediários. No início desse século, praticamente a metade (48,9%) da produção industrial do estado articulava-se a produção de erva-mate. O período entre 1930 e 1949, é de crescimento econômico graças a progressiva importância da produção de café no norte do Estado, superando por vezes o crescimento de São Paulo e a média brasileira. Na década de 1960, a produção industrial tem um desempenho pouco inferior a São Paulo e Brasil, com uma taxa de crescimento de 6,9%, mas ainda ligada à produção primária e baixo grau de elaboração de matéria prima como o café e a madeira.

No seu conjunto, nos anos sessenta o Paraná apresentava uma sociedade na qual a população rural predomina e as cidades surgem em apoio à expansão agrícola, concentrando o comércio e os serviços ligados à agricultura. O grosso da população é formado por pequenos produtores, proprietários ou possuindo a terra como arrendatários, parceiros, etc.¹⁴ A indústria, como vimos, é inexpressiva e se volta às primeiras fases de beneficiamento agrícola. (CASTRO, 2005, pp. 48-9).

Tal situação mantém o Paraná na órbita periférica de São Paulo, o que passa a ser fortemente questionado a partir do enfoque desenvolvimentista:

Desde a época do mate e da madeira até a expansão cafeeira pelo Norte do Paraná, a economia do estado foi uma peça federativa de pouco peso. A ocupação do estado e a produção cafeeira polarizam a dinâmica da sua economia nos anos cinquenta e sessenta, possibilitando alguma diversificação, principalmente da produção agrícola; ao mesmo tempo, instigado pelos investimentos do governo JK, nasce um modelo de interpretação de origem cepalina, que procura entender os problemas de desenvolvimento do Paraná em decorrência da condição periférica da economia de São Paulo.¹⁶ Observe-se que, a partir desses modelos de interpretação que vão surgindo ao longo do desenvolvimento regional da economia brasileira, equivocados ou não, é possível começar a entender os modelos de ação dos grupos de poder. (CASTRO, 2005, p. 50).

Esse enfoque será o estopim das transformações da década de 1970, denominada por Castro (2005) como um processo de “modernização conservadora”. Essas transformações são decorrência da tecnificação da agricultura que leva ao aumento significativo da cultura da soja, e à decorrente

concentração da terra, diminuição dos pequenos produtores e aumento do trabalho assalariado no campo. Há queda da população rural e do total do estado, com um processo migratório para a grande São Paulo, interior paulista e Amazônia. Acelera-se a urbanização, cuja taxa evolui de 36,1% em 1970 para 58,6% em 1980. Além da modernização do complexo agroindustrial, instala-se um embrião da indústria metalomecânica na Região Metropolitana de Curitiba.

A expansão industrial dos anos setenta introduziu no estado a grande empresa moderna, com amplas escalas de produção e uso de tecnologias modernas, muitas vezes concorrendo no âmbito nacional e internacional. Essa estrutura industrial nasceu bastante concentrada, com as dezesseis maiores empresas do estado gerando um quarto do valor agregado da indústria. Nesse processo, os capitais de origem local não acompanharam senão excepcionalmente a expansão e ganho de importância do capital de outros estados e do capital estrangeiro, dada a debilidade da acumulação prévia em grande parte dos setores industriais. (CASTRO, 2005, pp. 55-6).

Esse processo de industrialização teve como razões as condições prévias já existentes (infraestrutura e uma agricultura dinâmica e moderna), a intervenção do Estado paranaense (criação do BADEP e outros órgãos); e as condições nacionais favoráveis, mesmo após milagre, em torno do II PND (por exemplo, a instalação da Refinaria da Petrobrás em Araucária, município da Região Metropolitana de Curitiba).

Essa última razão denota a relação aqui discutida da dependência/autonomia da esfera estadual em relação à federal. Dada a dependência que o capital possui em relação ao fundo público como fator determinante de seu dinamismo, também no Paraná o processo de modernização econômica teve relevante papel do Estado. Segundo CASTRO (2005, p. 58),

o Estado em suas três dimensões, federal, estadual e municipal, exerceu um papel central na condução do processo de modernização, principalmente viabilizando seu financiamento com recursos públicos, sejam recursos para crédito agrícola, sejam recursos para atividades industriais.²³ Nesse sentido, o Paraná e suas transformações foram claramente alavancadas pelo Estado em sua difícil missão de produzir horizontes para os investimentos e a centralização financeira que o mercado não foi capaz de realizar ao longo da história para promover a acumulação de capital.

Na década de 1980, em que pese a crise e declínio da atividade econômica que atinge a América Latina e o Brasil (mesmo que em menor medida), o Paraná mantém o dinamismo agrícola e industrial, tendo uma média de crescimento anual maior que a brasileira de 5,6% a.a., avançando a sua inserção na economia nacional e internacional. Isso não quer dizer, entretanto, que a crise não atingiu o estado. A análise do movimento do PIB paranaense indica que estado sofreu como todo o país com a inflação crônica elevada, a instabilidade e a recessão econômica que marcaram boa parte do período 1985-1995. (VASCONCELOS, 1999).

Os empréstimos internacionais foram fonte de possibilidades de investimento do poder público, induzindo, na política paranaense, a escolha de áreas prioritárias de gastos públicos, o que já vinha ocorrendo desde o final da década de setenta, com agências de financiamento tais como o BID e o BIRD, que induziram ou exigiram o desenvolvimento de áreas de monitoração e avaliação muitas vezes inexistentes. Se esses financiamentos desempenharam papel importante na viabilização de políticas, foram, ao mesmo tempo, protagonistas do progressivo enfraquecimento financeiro do Estado entre 1985 e 2000. (CASTRO, 2005, p. 214).

Em termos de relações federativas, o governo federal diminui os investimentos em infraestrutura econômica, mas essa ausência é compensada pelo esforço dos governos estaduais, por exemplo, na malha viária e energia.

Mais do que sugerir que os governos estaduais compensaram o hiato de investimentos originados na crise do padrão de financiamento do Estado brasileiro, é importante concentrar a atenção para o fato que, no âmbito estadual, foi possível sustentar a realização de alguns importantes investimentos em infraestrutura, mesmo que insuficientes para atender às necessidades de um país que fosse atravessar um período de expansão. Essas observações valem para as três grandes empresas públicas estaduais, Copel, Sanepar e Telepar, que, em condições equilibradas, até 1994 tentaram manter saúde financeira nas condições vigentes e realizar investimentos. (CASTRO, 2005, pp. 61-2).

Do ponto de vista social, a década de 1980 é um momento de estreitamento das ofertas de emprego, queda dos salários e aumento da pobreza. Cresce a demanda por serviços sociais e o reconhecimento desses

serviços como direitos, no âmbito do processo de redemocratização do país. A busca de sustentação da economia em momento de crise faz com que esse atendimento seja insatisfatório. Na educação, porém,

Há pouca mudança na estrutura do setor público, pois os governos do MDB que se iniciam em 1982 mantêm os órgãos da administração direta e indireta já existente, as empresas públicas estaduais (submetidas a um sistema nacional debilitado) e setor financeiro até final da década.

Entre os estados da Federação, o Paraná era o que se encontrava em situação menos desconfortável, onde o núcleo básico constituído pela administração direta e indireta (fundações e autarquias), empresas públicas estaduais e sistema público financeiro estadual, apresentava-se relativamente equilibrado, preservado em condições operacionais e, apesar do fracasso da reforma do governo Álvaro Dias, sem pressões nos gastos correntes decorrentes de alguma etapa "empreguista". (CASTRO, 2005, p. 113).

O início da década de 1990 vem com a pressão acentuada pela reestruturação econômica e a reforma do Estado dentro de um modelo neoliberal de liberalização econômica e "enxugamento" da máquina estatal, com a privatização de serviços públicos e empresas estatais. O Paraná sofre menos efeitos deletérios resultados do Plano Collor entre 1990-1992, na medida em que a força da agricultura na economia paranaense permite a recuperação do preço das *commodities*. (CASTRO, 2005).

O governo do estado mantém relativo equilíbrio fiscal até mais ou menos 1995. Ainda se preservam traços desenvolvimentistas na esfera pública preservados dos impactos da crise fiscal. A atuação do governo do estado, ainda nas mãos do PMDB e na oposição ao governo federal, foi decisiva nesse sentido. O Paraná entra nos anos 1990 ainda sem drásticas alterações, com a continuidade dos governos de PMDB até 1994, mantém-se relativamente inalterada a estrutura organizacional estatal. Segundo Castro (2005, p.117),

o governo executou uma política defensiva diante do quadro da crise fiscal e financeira nacional, buscando "realizar ajustes para equilibrar as contas, focar as ações públicas no campo social, num cenário de queda acentuada da capacidade de investir, e, de alguma forma, intentou frear nos frágeis limites estaduais a avalanche das ideias neoliberais daqueles que propugnavam um rápido alinhamento às novas condições internacionais".

Até o período Lerner (1995-2002), há busca constante de equilíbrio entre receita e despesa nas contas estaduais. Essa situação se altera visivelmente a

partir da segunda metade da década de 1990. De acordo com Castro (2205, p.117),

a gestão que se inicia em 1995 e vai até 2002 se caracteriza pelo uso abusivo do endividamento (em parte gerado por uma política de gasto que parecia desconhecer a existência de restrições orçamentárias), pela privatização enquanto mecanismo de compensação ao endividamento e, não menos importante, pela redefinição das relações com o setor privado, indicando que a todo momento acordos e acertos poderiam ser realizados com atores do setor privado, sem qualquer preocupação de, antes, definir as regras e as condições de acesso às áreas abertas pelo governo.

O aumento relativo do peso das transferências correntes em relação ao conjunto das receitas tributárias indica um aumento da dependência financeira estadual. Há um

“movimento quase ininterrupto até 2000 de perda de importância relativa da receita tributária no conjunto do financiamento público estadual. (...)o estado sentiu de modo mais acentuado o fato de ter suas exportações agroindustriais desoneradas de tributação e, mais recentemente, as decisões de política tributária, tomadas pelas autoridades estaduais, envolvendo diversas formas de renúncia” (CASTRO, 2005, p.202).

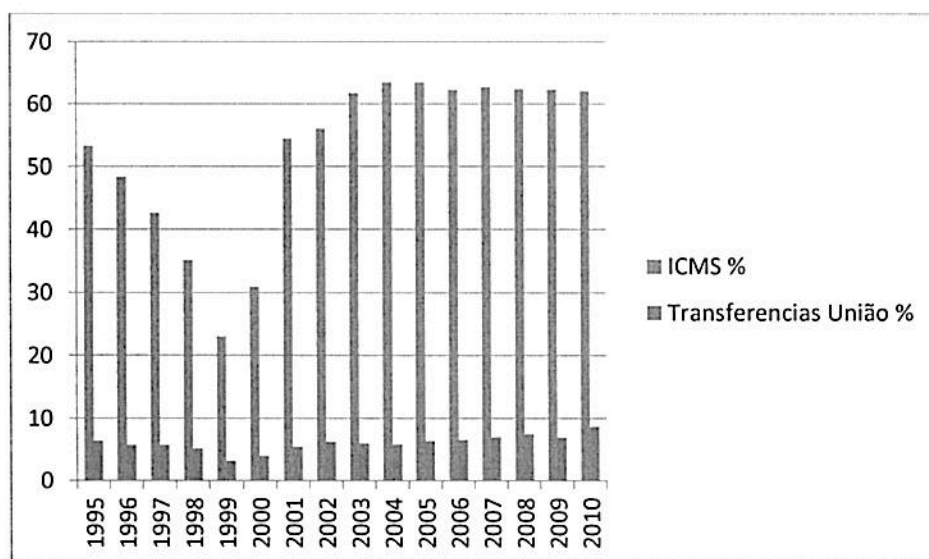


Gráfico 34: Relação entre arrecadação via ICMS e transferências da União Paraná 1995-2010 (FINBRA)

Os déficits orçamentários repetem-se até 2000, havendo em 2001-2002 uma recuperação das receitas tributárias pela via do ICMS. Há um desequilíbrio entre receita e despesas durante os anos 1995-2002, com

descontrole em relação a gastos de custeio e pessoal gerado por política sistemática de usos de serviços terceirizados. Além disso, os objetivos econômicos se sobrepõem, na agenda pública, às políticas sociais, o que corresponde ao movimento nacional. (CASTRO, 2005).

O dado mais importante é o que diz respeito ao crescimento da dívida pública paranaense. Se até 1995 o endividamento público pode ser controlado mesmo em momentos de gravidade, sob a égide do Plano Real, há um crescimento explosivo de todos os seus itens, chegando a totais acima dos 14 bilhões de reais. A partir do acordo de renegociação da dívida de 1998, que implicou posteriormente na privatização do Banestado, “o estoque de dívida chegou a dobrar, passando de 9,7 bilhões de reais em 1998 para 18,9 bilhões em 1999, caindo para 14 bilhões em 2001 e, novamente, aumentando para 16 bilhões em 2002” (CASTRO, 2005, p.226).

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (Tesouro Nacional, p. 1), o equilíbrio fiscal do Paraná encontrava-se prejudicado no final do período em estudo (2009-2010):

4. O Estado incorreu em suficiência financeira de R\$ 501 milhões em 2011, pois a soma do resultado primário com as fontes de financiamento foi suficiente para permitir a cobertura do serviço da dívida. Resultados opostos aconteceram em 2010 e 2009, quando o Estado apresentou deficiências de recursos de R\$ 3 milhões e R\$ 162 milhões, respectivamente.

Como o objetivo é analisar o período 2003-2010, são aqui apresentados dados sobre a receita estadual do período imediatamente anterior 1995-2002 e do período em foco. Como podemos ver no gráfico abaixo, no período 1995 até 2010, a relação entre arrecadação própria e transferências da União demonstra a não dependência do estado em relação a recursos federais.

As despesas acompanham a evolução das receitas na década 2000-2010:

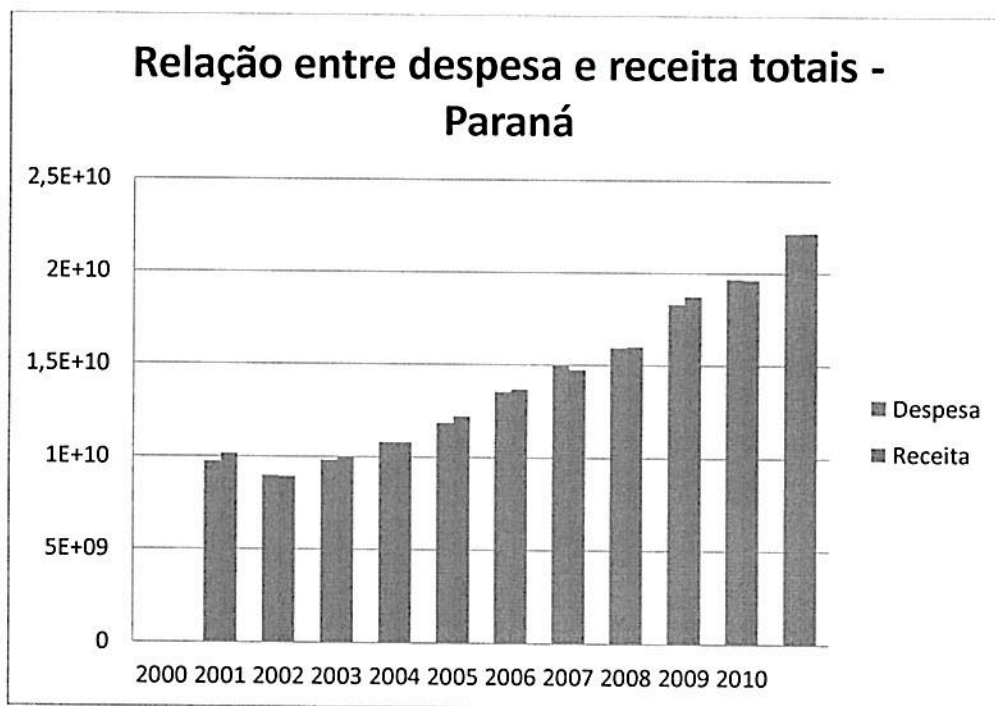


Gráfico 35: Relação entre despesa e receita totais – Paraná 2000-2010 (FINBRA)

Comparativamente, fica baixa dependência do Paraná em relação à transferência do FPE. Embora seja um estado que recebe um volume de recursos praticamente intermediário no conjunto dos estados, faz parte do grupo em que a relação entre FPE e a receita total é mais baixa.

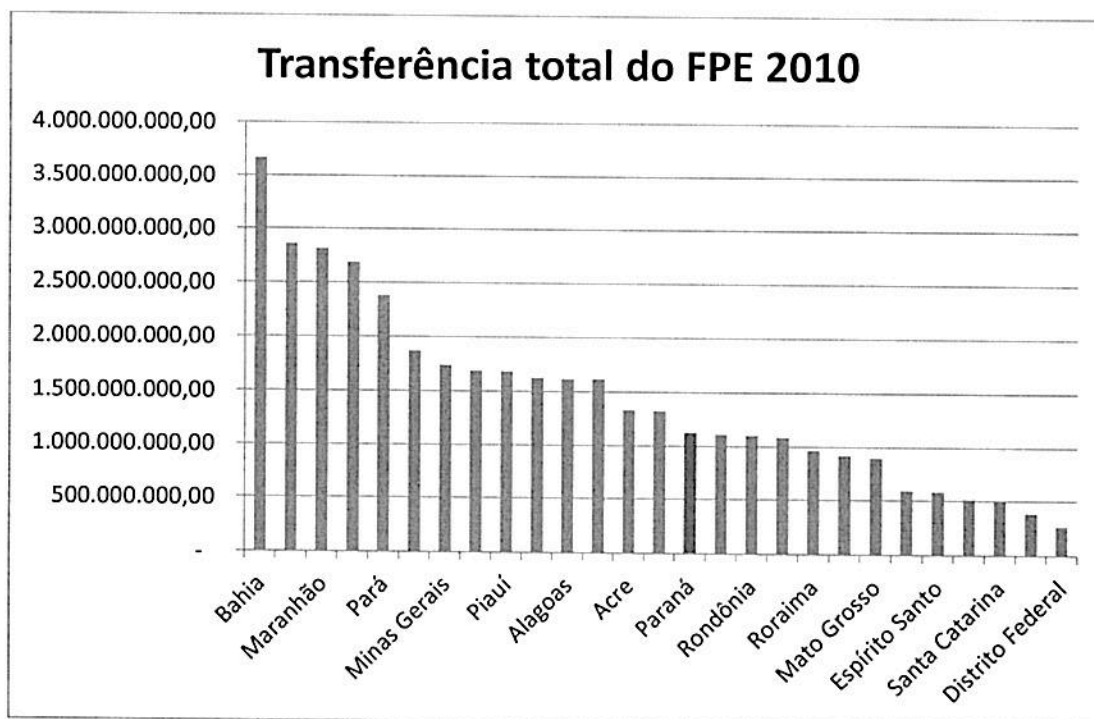


Gráfico 36: Transferência total do FPE por estado – 2010 (FINBRA)

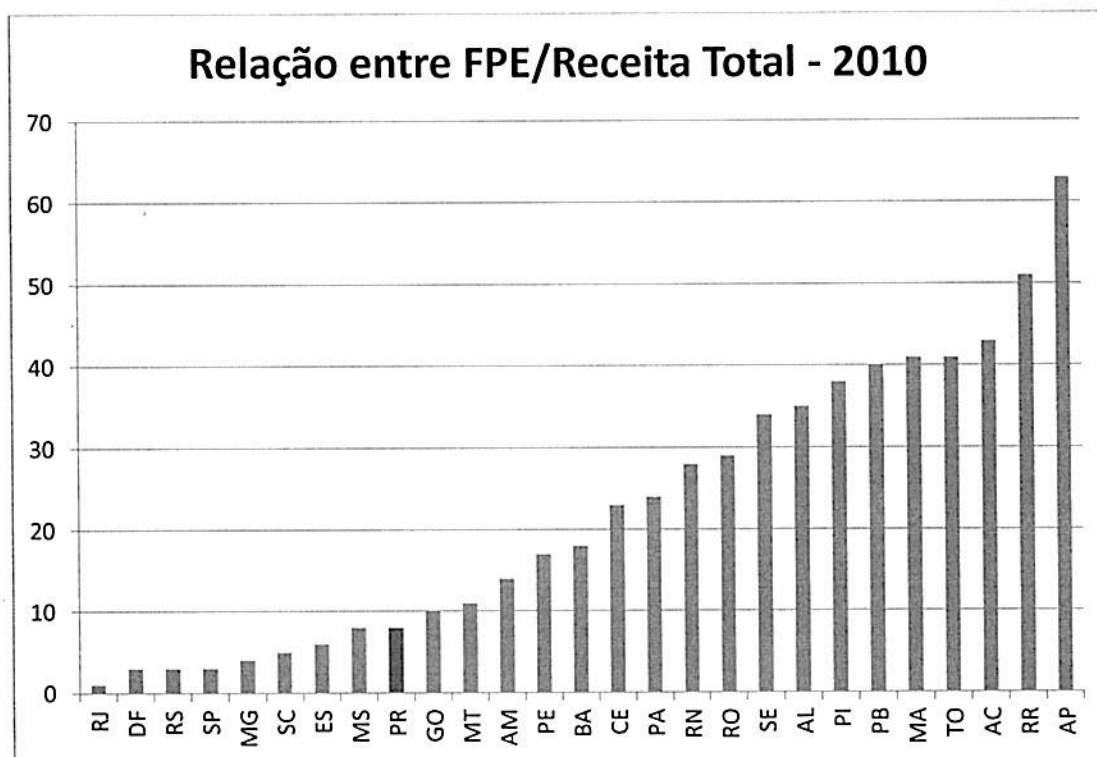


Gráfico 37: Relação entre o FPE e a receita total por estado – 2010 (FINBRA)

Do ponto de vista do per capita estadual, segundo o IPARDES, foi de R\$ 20,8 mil em 2010, maior que o brasileiro de 19,7mil. O estado se situa entre os mais ricos, sendo a 5ª maior economia do país, respondendo por 5,84% do PIB nacional. (IPARDES, 2011).

Recursos estaduais e federais no financiamento da educação no Paraná

No estado do Paraná, a educação é uma das funções que permanece nos primeiros lugares das despesas desde longa data.

Já em 1963, as despesas com educação pública representavam 27,1% das despesas orçamentárias, como consequência da estratégia do então governador Nei Braga de modernização do estado²². Ao longo de período, desde 1948, aparece como uma das maiores despesas do estado, abaixo apenas de serviços de utilidade pública e em três anos, também de serviços

²² Assim, entre 1948 e 1963, etapa marcada pela ocupação e povoação do território paranaense, na esteira da cafeicultura, os serviços públicos predominantes e que apresentaram evolução mais favorável são justamente aqueles vinculados à estruturação das funções mais tradicionais do setor público: (CASTRO, 2005, p. 169).

industriais, dado esse compatível com a busca de modernização econômica via industrialização e com as necessidades impostas pelo consequente processo de urbanização. Podemos verificar esse movimento na tabela abaixo, organizada por Castro (2005, p. 173):

Tabela 6: Distribuição percentual da despesa orçamentária segundo serviços 1948-1963 - Paraná

TABELA 4.24 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO SERVIÇOS - 1948-1963

ANOS	DISTRIBUIÇÃO (%)										TOTAL
	Administração Geral	Educação e Fiscalização Financeira	Dívida Pública	Seg. Pública e Assistência Social	Educação Pública	Saúde Pública	Fomento	Serviços Industriais	Serviços de Utilidade Pública	Encargos Diversos	
1948	8,1	5,5	2,9	10,7	21,1	4,0	5,8	7,5	30,1	4,3	100,0
1949	8,1	3,2	8,4	7,3	13,4	4,5	5,2	14,3	29,3	6,3	100,0
1950	7,4	2,5	6,0	5,9	11,7	3,4	4,8	30,3	24,4	3,6	100,0
1951	6,9	2,9	1,4	6,1	10,8	3,3	8,6	12,1	42,4	5,5	100,0
1952	9,9	5,0	3,2	9,4	18,1	5,5	5,7	13,7	19,9	9,6	100,0
1953	8,9	5,3	4,2	9,7	15,2	5,6	6,1	13,2	24,1	7,7	100,0
1954	9,0	4,2	7,3	9,6	13,8	5,6	4,6	16,2	22,3	7,4	100,0
1955	8,1	3,9	12,1	9,4	13,2	5,3	4,3	11,8	23,7	8,2	100,0
1956	9,9	5,3	7,1	12,4	20,4	5,4	3,5	16,6	11,2	8,2	100,0
1957	9,3	4,7	5,0	11,0	20,3	6,2	5,1	9,2	21,7	7,5	100,0
1958	8,8	4,3	4,1	10,5	21,8	5,4	4,1	13,9	19,7	7,4	100,0
1959	9,9	4,3	2,8	10,7	22,8	5,6	4,9	13,4	18,5	7,1	100,0
1960	7,4	2,6	0,8	6,0	14,6	4,6	3,7	13,9	36,6	9,8	100,0
1961	6,2	3,1	0,7	12,3	20,7	4,6	3,9	11,4	27,5	7,6	100,0
1962	5,4	3,7	0,7	14,1	21,2	5,2	13,2	0,4	27,4	8,7	100,0
1963	6,6	3,7	0,8	14,4	27,1	5,8	3,9	0,3	25,1	12,3	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

Nos três anos seguintes, que correspondem já ao regime militar, a educação é uma das despesas que permanece no patamar de 20% e sempre em posição de destaque em relação às outras funções, como podemos ver na próxima tabela (CASTRO, 2005, p. 175).

Tabela 7: Despesa orçamentária por função – Paraná – 1964-1967.

TABELA 4.25 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - 1964-1967

FUNÇÕES	DESPESAS							
	1964		1965		1966		1967	
	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%
Governo e Administração Geral	65.120.651	23,4	80.945.159	18,0	93.559.202	18,6	110.474.322	22,2
Encargos Sociais	28.031.611	10,1	134.438.139	29,8	105.997.339	21,0	56.082.733	11,3
Energia	21.479.265	7,7	23.320.777	5,2	34.781.375	6,9	31.088.606	6,3
Recursos Naturais e Agropecuária	11.961.484	4,3	12.807.593	2,8	17.497.118	3,5	12.742.998	2,6
Transporte e Comunicação	24.076.418	8,7	38.483.929	8,5	57.557.428	11,4	86.595.189	17,4
Indústria e Comércio	575.440	0,2	366.910	0,1	354.767	0,1	808.268	0,2
Educação e Cultura	74.185.752	26,7	92.950.443	20,6	112.917.073	22,4	113.316.385	22,8
Saúde	15.483.178	5,6	18.220.733	4,0	21.348.115	4,2	20.198.406	4,1
Trabalho, Previdência e Assistência Social	30.206.775	10,9	39.941.783	8,9	47.129.047	9,3	56.294.127	11,3
Habituação e Serviços Urbanos	6.724.976	2,4	9.595.910	2,1	13.172.506	2,6	8.777.650	1,8
TOTAL	277.845.552	100,0	451.071.376	100,0	504.313.970	100,0	496.378.684	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

A permanência desse lugar nas despesas estaduais explica-se novamente pelo seu papel no plano de desenvolvimento do estado, seu processo de organização e a crescente urbanização:

O peso dessas funções no orçamento público estadual traduz, em parte, as prioridades impostas pela realidade socioeconômica do estado: seu povoamento recente requer a estruturação de um sistema moderno de educação e, também, abre um espectro de gastos destinados a ordenar e/ou sustentar o mundo do trabalho vigente. Por outro lado, a ocupação socioeconômica do estado e seu perfil agrícola demandam elevar os investimentos em estradas. De modo complementar, a participação elevada no conjunto da função governo e administração geral revelam a maior estruturação do setor público estadual com compreensível elevação dos gastos de natureza mais burocrática, incluindo a sustentação do sistema estadual de planejamento. (CASTRO, 2005, p. 175).

Educação continua uma função de peso expressivo na continuidade, como podemos observar em Castro (2005, pp. 179-80) Apenas no ano de 1978, os dados informam o valor de 19,9%, 1/10 abaixo dos 20% estabelecidos pela Emenda Constitucional de 1969.

Tabela 8: Despesas orçamentária segundo função – Paraná – 1968-1974.

TABELA 426 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1968-1974

FUNÇÕES	DESPESAS													
	1968		1969		1970		1971		1972		1973		1974	
	Cr\$ mil a preços de 1964	%	Cr\$ mil a preços de 1964	%	Cr\$ mil a preços de 1964	%	Cr\$ mil a preços de 1964	%	Cr\$ mil a preços de 1964	%	Cr\$ mil a preços de 1964	%	Cr\$ mil a preços de 1964	%
Governo e Administração	56 327 720	10,5	65 511 302	9,4	67 651 568	9,5	63 425 675	9,3	66 533 563	8,2	98 413 082	10,1	111 122 451	10,4
Administração Financeira	42 458 750	7,9	53 344 506	7,7	45 750 562	6,4	75 107 419	11,0	108 632 728	12,8	94 891 234	9,7	114 291 030	10,7
Defesa e Segurança	43 037 141	8,0	55 060 912	7,9	60 282 040	8,5	70 513 123	10,3	77 259 900	9,1	88 382 356	9,1	95 042 647	8,9
Recursos Naturais e Agropecuária	63 603 097	11,8	59 620 870	8,8	52 581 640	7,4	28 656 251	4,2	66 042 286	7,9	80 480 485	8,3	78 848 627	7,4
Viação Transporte e Comunicação	103 643 007	19,3	195 495 749	28,1	192 331 588	27,0	110 228 629	16,2	178 447 641	21,0	208 631 088	21,4	203 625 813	19,1
Indústria e Comércio	1 140 080	0,2	1 353 094	0,2	1 223 347	0,2	1 239 873	0,2	1 283 292	0,1	2 133 591	0,2	3 903 884	0,4
Educação e Cultura	125 694 928	23,4	146 537 408	21,5	182 945 415	25,7	229 242 350	33,6	227 714 855	26,8	257 067 877	26,4	280 002 948	26,2
Saúde	27 315 308	5,1	30 778 671	4,4	25 829 470	3,6	24 686 915	3,6	28 612 210	3,4	44 771 279	4,6	75 007 277	7,0
Bem-Estar Social	68 710 653	12,8	78 358 786	11,2	77 329 243	10,8	76 479 967	11,3	88 483 393	10,5	98 864 926	10,2	105 077 833	9,9
Serviços Urbanos	5 249 928	1,0	7 188 254	1,0	6 196 704	0,9	2 128 567	0,3	2 011 954	0,2	-	-	-	-
TOTAL	537 751 652	100,0	696 278 781	100,0	712 356 577	100,0	662 210 829	100,0	848 821 812	100,0	973 635 924	100,0	1 087 012 510	100,0

FONTE: SEFIN/PRICAFE

Tabela 9: Despesa orçamentária segundo função – Paraná – 1975-1981.

TABELA 4 27 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1975-1981

FUNÇÕES	DESPESAS													
	1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981	
	CR\$ mil a preços de 1964	%	CR\$ mil a preços de 1964	%	CR\$ mil a preços de 1964	%	CR\$ mil a preços de 1964	%	CR\$ mil a preços de 1964	%	CR\$ mil a preços de 1964	%	CR\$ mil a preços de 1964	%
Legislativa	25 109 801	1,9	24 754 848	1,9	23 058 931	1,8	24 059 878	1,8	24 053 000	1,7	19 988 879	1,5	18 873 741	1,4
Judiciária	24 865 559	1,8	45 383 701	3,5	45 593 499	3,4	53 855 847	3,5	65 221 687	4,6	61 042 337	4,7	59 712 011	4,2
Administração e Planejamento	181 655 704	13,6	174 920 993	13,6	175 750 413	13,1	212 845 759	13,9	246 862 887	17,3	236 875 320	18,4	209 309 097	16,8
Agricultura	31 087 150	2,4	35 785 557	2,8	38 008 155	2,8	33 425 906	2,2	32 148 981	2,3	33 108 799	2,6	51 178 614	3,8
Comunicações	651 434	0,0	816 893	0,0	352 058	0,0	619 157	0,0	1 081 522	0,1	2 388 495	0,2	2 476 887	0,2
Defesa Nacional e Segurança Pública	100 260 804	7,5	109 149 074	8,5	112 495 691	8,3	112 366 053	7,4	115 450 608	8,1	108 829 911	8,4	106 901 819	7,8
Desenvolvimento Regional	3 003 866	0,2	18 889 965	1,5	42 163 700	3,1	32 358 685	2,1	22 381 228	1,6	23 464 184	1,8	21 910 364	1,6
Educação e Cultura	295 983 152	22,2	290 134 537	22,8	282 805 637	21,0	324 279 478	19,9	319 634 562	22,4	319 435 026	24,8	349 201 373	26,8
Energia e Recursos Minerais	73 976 689	5,5	98 412 630	7,7	91 589 443	6,8	93 874 550	6,1	69 073 647	4,8	73 004 199	5,7	65 289 827	4,8
Habituação e Urbanismo	1 442 502	0,1	1 453 200	0,1	3 607 485	0,3	3 962 925	0,3	13 644 316	0,9	16 346 219	1,3	42 730 420	3,2
Indústria, Comércio e Serviços	192 783 452	14,4	35 013 926	2,7	24 878 315	1,8	26 976 293	1,8	49 103 692	3,4	45 015 058	3,5	45 712 622	3,5
Justiça	17 714 500	1,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saúde e Saneamento	67 509 377	4,3	92 230 200	7,2	85 710 258	6,4	103 586 593	6,8	103 860 473	7,3	67 236 622	5,2	92 195 505	6,5
Trabalho	93 990 537	7,0	315 309	0,0	1 078 859	0,1	310 689	0,0	569 653	0,0	1 619 178	0,1	1 471 603	0,1
Assistência e Previdência	-	-	91 159 292	7,1	97 762 079	7,3	105 173 965	6,9	120 045 435	8,4	115 230 714	8,9	135 494 326	9,8
Transporte	237 972 995	17,8	267 434 722	20,8	320 853 292	23,8	420 067 742	27,5	244 143 061	17,1	166 784 508	12,9	208 879 762	16,8
TOTAL	1 340 807 583	100,0	1 282 870 715	100,0	1 347 815 255	100,0	1 528 253 281	100,0	1 428 174 550	100,0	1 290 147 422	100,0	1 411 307 250	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

A partir de 1982, o estado já cumpre o patamar de 25%, que ficará estabelecido pela Emenda Calmon, de 1983, conforme tabela a seguir (CASTRO, 2005, p. 181).

Tabela 10: Despesa orçamentária segundo funções – Paraná – 1982-1984.

TABELA 4 28 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1982-1984

FUNÇÕES	DESPESAS					
	1982		1983		1984	
	CR\$ mil a preços de 1964	%	CR\$ mil a preços de 1964	%	CR\$ mil a preços de 1964	%
Legislativa	18 954 258	1,3	20 412 409	1,5	33 219 062	2,5
Judiciária	76 646 190	5,3	67 195 140	4,9	78 448 061	5,8
Administração e Planejamento	192 943 476	13,4	198 828 462	14,6	225 868 659	16,8
Agricultura	46 040 756	3,2	67 290 196	4,9	43 990 584	3,3
Comunicações	1 410 156	0,1	778 301	0,1	763 693	0,1
Defesa Nacional e Segurança Pública	115 092 514	8,0	95 218 171	7,0	104 316 471	7,8
Desenvolvimento Regional	44 324 322	3,1	36 335 703	2,7	30 494 260	2,3
Educação e Cultura	404 686 365	28,0	381 187 431	28,0	348 296 495	26,0
Energia e Recursos Minerais	54 039 907	3,7	39 575 364	2,9	23 107 768	1,7
Habituação e Urbanismo	8 005 061	0,5	8 770 474	0,7	10 961 083	0,8
Indústria, Comércio e Serviços	28 104 564	1,9	38 719 750	2,8	24 196 120	1,8
Saúde e Saneamento	112 282 412	7,8	85 464 644	6,3	74 524 020	5,5
Trabalho	1 419 949	0,1	1 129 594	0,1	1 016 671	0,1
Assistência e Previdência	161 185 833	11,2	161 826 322	11,9	167 664 000	12,5
Transporte	178 946 998	12,4	158 276 461	11,6	174 261 161	13,0
TOTAL	1 444 082 801	100,0	1 361 008 422	100,0	1 341 330 108	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

Segundo Castro, a educação figurará ao longo do tempo como uma função importante no balanço estadual. A queda nessa participação se dará no final do século passado, quando o estado sofre o impacto da adesão ao ideário neoliberal que leva, segundo esse autor, ao desequilíbrio fiscal.

O comportamento da segunda função, educação, resulta tanto da vigência de limites mínimos de gastos, determinados constitucionalmente, quanto de uma característica relativamente permanente ao longo dos diversos governos estadual, que tende a priorizar a função educação diante de outras áreas de políticas sociais – por exemplo, saúde, que em

nenhum ano após as transformações econômicas e sociais dos anos setenta alcançou os valores da outra pasta. Entre 1985 e 2002, a função educação manteve participação média acima dos 20%, sendo que entre 1990 e 1996 a média foi superior a 25%. Note-se que, entre 1999 e 2002, a participação recuou para um patamar médio de 15%, depois de ter alcançado um pico histórico em 1998. (CASTRO, 2005, p. 216).

Tabela 11: Despesa orçamentária segundo funções – Paraná – 1985-2002.

TABELA 4.44 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1985-2002																
ANOS	DESPESAS (R\$ mil a preços de 2002)															
	Funções															
	Legislativa	Judiciária	Adm. e Planejamento	Agricultura	Comunicação	Seg. Pública	Des. Regional	Educação e Cultura	Energia e Rec. Naturais	Habituação e Urban.	Ind. Com. e Serviços	Saúde e Saneamento	Trabalho	Assist. e Previd.	Transporte	TOTAL
1985	115.648,96	262.299,97	1.075.197,44	276.158,78	3.376,77	334.313,02	179.367,99	1.183.457,09	95.621,39	21.888,30	165.971,56	327.226,21	1.637,88	783.930,28	873.655,52	5.698.061,14
1986	118.564,56	338.341,52	864.233,43	188.147,10	5.827,30	364.280,85	1.321.844,90	1.368.307,68	94.531,96	44.858,37	85.377,71	370.817,06	17.482,57	746.427,60	1.012.313,66	6.941.170,18
1987	118.685,01	334.007,24	1.055.633,62	293.474,34	3.790,25	397.930,37	81.475,57	1.596.391,14	51.956,99	102.729,82	105.397,56	339.103,84	742,51	956.252,51	1.407.731,70	6.845.302,47
1988	91.246,04	231.900,55	1.013.609,64	178.665,24	1.912,65	316.545,61	1.772.764,07	1.301.246,37	39.045,33	15.166,54	68.361,44	158.145,36	5.816,99	623.199,97	1.082.443,51	6.868.410,42
1989	110.896,18	335.974,42	1.712.580,79	286.310,71	3.370,85	343.312,83	53.467,27	1.431.533,82	12.151,65	9.525,71	42.459,65	675.625,95	14.093,94	709.493,77	747.247,59	5.578.056,99
1990	127.029,23	397.975,51	1.027.784,79	176.785,80	2.748,45	346.432,74	44.550,45	1.225.143,43	59.151,87	7.130,95	22.386,70	204.505,40	15.623,27	665.240,73	433.877,22	4.756.682,39
1991	127.758,32	403.320,26	873.847,65	200.192,05	946,45	345.055,56	93.733,70	1.174.732,84	81.587,97	41.888,62	63.214,28	175.452,08	9.866,09	613.753,29	351.145,21	4.366.630,29
1992	112.470,95	341.163,08	492.105,36	189.218,02	-	333.314,89	208.243,76	1.127.793,88	56.810,48	104.348,12	119.989,38	210.810,42	5.860,46	650.931,42	215.362,85	4.187.437,81
1993	106.128,59	328.124,25	626.643,92	181.087,28	-	272.396,58	149.811,10	1.090.558,45	6.459,15	53.078,02	15.407,90	202.644,12	8.041,83	762.477,06	421.486,49	4.223.361,84
1994	134.397,28	428.413,92	652.160,42	192.454,51	-	343.316,78	238.925,20	1.330.572,35	10.063,15	109.912,19	48.164,42	300.066,78	12.813,57	952.031,59	779.189,64	5.530.426,61
1995	193.302,16	574.792,92	991.082,85	191.363,83	-	463.000,36	283.090,03	1.704.819,54	4.700,61	72.734,06	51.455,83	328.570,80	15.500,77	1.308.351,63	340.206,75	6.523.584,08
1996	196.901,69	677.480,75	1.235.138,05	238.426,59	-	695.442,07	184.624,28	1.964.441,34	5.322,94	157.078,96	68.011,80	433.848,34	31.515,65	1.594.968,73	643.789,72	8.096.990,81
1997	208.956,26	632.491,90	1.705.856,37	245.650,27	-	820.399,27	441.042,99	2.043.479,89	5.165,68	283.661,04	127.542,79	520.069,25	49.063,72	1.750.098,87	458.294,22	9.201.732,55
1998	236.936,04	3.805.880,90	1.418.210,16	264.198,08	-	798.115,85	229.179,90	2.919.932,83	4.995,50	372.278,95	143.112,36	499.280,37	56.195,49	1.834.580,44	871.150,34	13.241.047,05
1999	224.221,82	757.963,46	1.362.661,82	201.645,33	-	714.882,43	41.382,86	2.440.192,90	4.569,60	216.719,24	7.415.877,94	437.531,53	31.380,26	1.755.004,63	363.644,50	15.687.067,11
2000	167.389,90	471.660,44	4.269.453,12	134.330,12	-	617.874,51	-	1.700.014,96	0,00	304.686,22	303.270,03	683.275,23	37.647,43	3.273.324,24	253.874,30	12.116.809,54
2001	172.845,03	382.379,50	3.908.104,66	156.418,74	-	655.150,01	168.078,80	1.654.020,94	0,00	207.656,00	158.785,12	682.402,26	0,00	1.565.543,71	334.047,70	10.206.334,58
2002	151.582,19	379.243,15	4.017.414,08	222.671,87	-	654.425,78	-	1.777.654,86	0,00	238.775,49	432.606,04	625.916,58	27.258,82	1.474.079,11	374.465,49	9.829.106,44

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

Embora a educação tenha um peso significativo, como afirmado anteriormente, é importante salientar que o esforço no estado tem se mantido próximo ao limite do valor constitucionalmente vinculado e que está aquém das necessidades sociais, particularmente aquelas resultantes do constante crescimento da urbanização, a partir dos anos 1970. Essa preocupação é ainda maior quando observamos a flutuação da participação da despesa com educação em relação às outras despesas. Há uma queda progressiva de 1995 a 2000, quando se inicia uma recuperação, voltando aos valores iniciais mais de 10 anos depois, em 2007. O período de retração corresponde aquele mais forte em termos de ajuste ao modelo neoliberal com várias iniciativas de implantação de um modelo privado na gestão da educação (TAVARES, 2004).

Veja-se a tabela abaixo:

Tabela 12: Despesas com educação – Paraná – 1995-2010

	Total das despesas	Despesas em Educação	
		ab.	%
1995	3.458.682	868.244	25%
1996	4.552.585	1.104.520	24%
1997	5.637.689	1.239.866	22%
1998	8.346.201	1.840.515	22%
1999	11.218.392	1.712.226	15%
2000	9.752.795.011	1.357.138.084	14%
2001	8.992.012.832	1.492.470.980	17%
2002	9829166437	1611182945	16%
2003	10.803.361.430	1.858.938.641	17%
2004	11.885.322.392	2.023.776.421	17%
2005	13.548.707.806	2.362.203.409	17%
2006	14.979.764.489	2.792.513.980	19%
2007	15.954.413.874,43	3.989.681.937,75	25%
2008	18.329.104.075,10	4.763.816.760,58	26%
2009	19.696.703.857,67	5.162.438.982,59	26%
2010	22.177.333.286,43	5.780.348.932,40	26%

Fonte: FINBRA

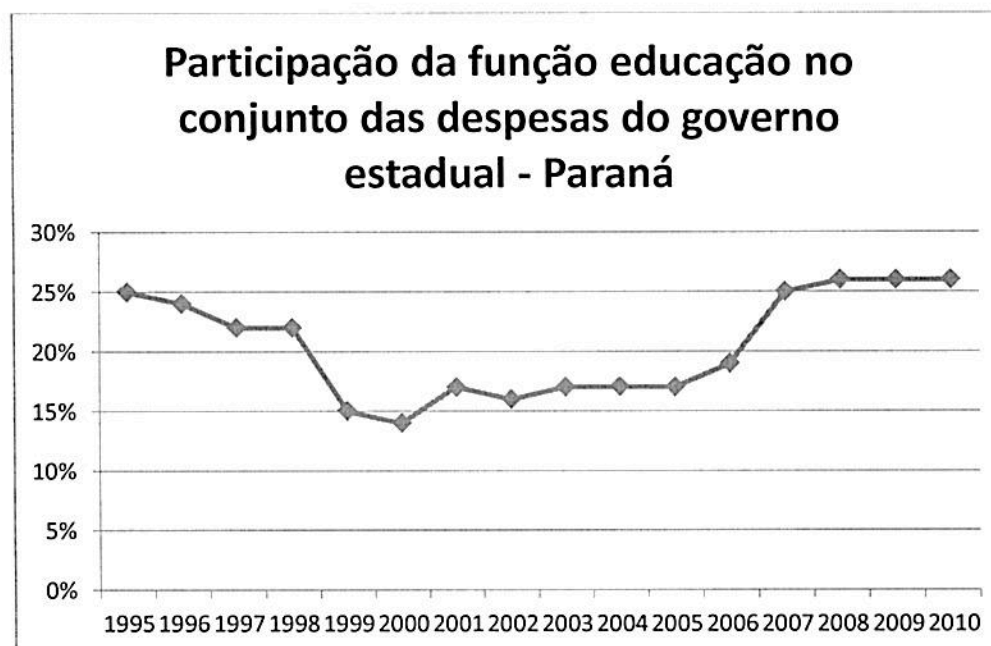


Gráfico 38: Participação da função educação no conjunto das despesas do governo estadual – Paraná – 1995-2010.

Cabe ressaltar que a adesão da SEED ao ProEMI se faz no ano em que a participação da educação nas despesas retorna ao patamar de 1995.

Esses dados põem em questão a hipótese de que a adesão do Paraná tenha como fator explicativo apenas ou principalmente a dependência financeira. Sem desconsiderar que os recursos para educação são sempre insuficientes para realização plena do direito assegurado constitucionalmente, cabe levantar outras motivações para a relação SEED-MEC, como a que analisaremos a seguir: as de ordem política.

Relação entre governo estadual e governo federal: o alinhamento político-partidário

Apesar da independência financeira, o Paraná tende a estar politicamente em sintonia com o governo federal e isso se dá ao longo da sua história. Segundo Oliveira (2001, p. XXI), esse alinhamento remonta à origem do estado: o “Paraná nasceu politicamente em sintonia com a ordem dominante central”. A criação da província, em 1853, ou seja, o seu desmembramento da província de São Paulo se deu pelo interesse do grupo no governo central de isolar Rio Grande do Sul e Minas Gerais dentro do contexto de oposição ao governo imperial.

Dá por diante, em vários momentos da história do país, o estado continuou cumprindo função semelhante.

Esta é também a posição de Magalhães Filho:

[durante o período imperial e nas primeiras décadas republicanas] todas as iniciativas e políticas no sentido do que hoje chamaríamos de “desenvolvimento” do Paraná (...) não apenas atendiam às necessidades e interesses concretos das frações de classe no poder (como o melhor acesso aos mercados, no caso das ferrovias, ou a valorização das terras circundantes, em muitos dos casos de estabelecimento de colônias), como conformavam-se com as concepções ideológicas da classe dominante do País e as políticas dos sucessivos governos nacionais. (MAGALHÃES FILHO F. , 2010, p. 9).

Por isso, Oliveira atribui a essa posição uma das características essenciais da identidade paranaense:

A lógica tradicional do poder político paranaense de estruturar o seu poder em relação à situação nacional mais uma vez confirma uma característica que tem sido um dos principais elementos da identidade política paranaense, a sintonia com a

ordem nacional dominante e com a situação vitoriosa. (...)... no Paraná a questão se apresenta a partir de como e de que maneira o Paraná conduz o seu situacionismo em relação ao centro de poder real ou virtual, ao centro efetivo e ao que se construirá. A política paranaense sempre esteve com a tendência nacional vitoriosa, seja em 1842, 1853, 1894, 1930, 1932, 1945, 1961, 1964, 1982, 1994 e em 2000. (OLIVEIRA R. C., 2001, p. XXIII).

Se tomarmos como exemplo o momento do golpe militar de 1964, veremos que estava em exercício o governador Nei Braga e que houve um imediato apoio às forças do golpe militar, “em parte justificado pelas pretensões do governador de constituir-se em alternativa civil para o novo regime, em parte, também, porque a sociedade paranaense ligada às atividades agroexportadoras mostrou ao longo do tempo um maior viés conservador” (CASTRO, 2005, p. 81).

A tendência conservadora da política paranaense e dos seus agentes sociais se expressa nesse momento:

A postura majoritariamente conservadora da sociedade paranaense – decorrente da base econômica já referida – e a popularidade do governo estadual, que não apenas apoia mas é também politicamente ligado à corrente principal do movimento militar, explicam o apoio ou aceitação do golpe pela quase totalidade das classes dominantes e pela maioria da população. Somente os trabalhadores mais politizados, parte das camadas intelectuais e alguns dos segmentos efetivamente ligados ao PTB assumem posição contrária. (MAGALHÃES FILHO F., 2010, p. 21).

Nas eleições estaduais de 1965, entre os grandes estados, o Paraná foi o único no qual venceu o candidato apoiado por um governo estadual de explícito apoio à deposição de João Goulart e ao golpe militar.

Quando instituído o bipartidarismo, a maior parte dos deputados paranaenses (com exceção dos políticos ligados ao Partido Trabalhista Brasileiro – PTB) aderiu à Arena, partido da situação que apoiou o regime militar (MAGALHÃES FILHO F. B., 1999). Daí decorre a presença do Paraná no Ministério desse período: Nei Braga foi Ministro da Agricultura de 1967 a 1969 e Ivo Arzua Pereira de 1967 a 1969; Nei Braga foi Ministro da Educação de 1974 a 1979 e Euro Brandão de 1978 a 1979.

Segundo Castro (2005, p. 205), no período 1975-1979, há “convergência de objetivos entre o governo federal e o governo estadual no que se refere à

realização de investimentos maciços em serviços de infraestrutura e controle sobre a expansão de despesas correntes com pessoal” e isso não é decorrência exclusivamente de dependência financeira em relação ao governo federal, haja vista, como observamos anteriormente, o baixo peso relativo das transferências intergovernamentais no financiamento público estadual.

Na década de 1980, as lideranças paranaenses ligadas ao PMDB participaram ativamente das manifestações pró-abertura e por eleições diretas, sendo eleitas já em 1982 para o governo do estado. Nessa década, foram ministros da Saúde, Luiz Carlos Borges da Silveira, de 1987 a 1989, e dos Transportes, Affonso Alves de Camargo Neto, de 1985 a 1986.

Na década de 1990 continua a participação paranaense no governo federal: Reinhold Stephanes, Ministro do Trabalho e da Previdência Social, em 1992 e da Previdência e Assistência Social, de 1995 a 1998; Alcení Ângelo Guerra, da Saúde, de 1990 a 1992; do Comércio e Turismo, José Eduardo Andrade Vieira, de 1992 a 1993; Affonso Camargo, das Comunicações, em 1992.

Nos anos 2000, também encontramos a participação de políticos do Paraná no governo federal, um dos indícios, para nós, do referido alinhamento do Paraná com o governo central: Francisco Sibut Gomide é Ministro das Minas e Energia, em 2002; Paulo Bernardo, em 2005, assume a pasta do Planejamento, Orçamento e Gestão e, em 2011, a das Comunicações; Gleisi Hoffmann assume a Casa Civil em 2011; em Reinhold Stephanes, Ministro da Agricultura, de 2007 a 2010.

Um dado interessante nessa participação paranaense no governo federal é a continuidade de certos quadros. Tomaremos como exemplo o caso desse último. Reinhold Stephanes trabalhou no Ministério da Agricultura nos anos 1970 e presidente do INAMPS entre 1974 a 1979. Depois participa do Ministério no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, e volta em 2007, no governo Lula, do PT.

Como hipótese a ser aprofundada em outros estudos, este pode ser um dos elementos que favorecem aquele alinhamento: a continuidade e conservadorismo da classe dominante paranaense.

A classe dominante paranaense se caracterizou por padrões de continuidade pelos quais a sua história e as suas memórias deveriam ser filtradas (...) poucas regiões do Brasil apresentam continuidade históricas tão expressivas na posse do poder político por parte de grupos familiares tão antigos quanto o Paraná. O arcaico convivendo e coexistindo com o moderno. (OLIVEIRA R. C., 2001, p. XXV).

Embora haja declarações de mútuo apoio entre Roberto Requião e Lula na imprensa, não há estudos acadêmicos que analisem essa relação, ficando aqui apenas indicada. Podemos situar ambos à esquerda no espectro político brasileiro, com uma declarada preocupação com “os pobres e excluídos”²³:

Em comício a lideranças políticas e comunitárias em Foz do Iguaçu, na noite desta quinta-feira (dia 19), o candidato ao Senado Roberto Requião ressaltou a importância de programas sociais implantados por ele no Governo do Paraná e por Luiz Inácio Lula da Silva no Governo Federal. Programas esses que beneficiam a população mais pobre, aquela que mais necessita da atuação do Estado, conforme procurou demonstrar Requião. “São os mais pobres que mais precisam dos governos. Por isso estão aí a tarifa social da água, a energia de graça para as famílias de baixa renda” (REQUIÃO, 2009).

Para Oliveira (2012), esse posicionamento ideológico não afasta o governo Requião do nepotismo e da conciliação políticas, marcas da política paranaense. Requião faz parte das famílias tradicionais do Paraná que ao longo de gerações constituem a classe dominante no Paraná.

A organização do setor público na Paraná e a sua relação com a organização do setor público federal

Um dos elementos que apareceu no estudo das políticas para o ensino médio no Paraná foi a geração de uma fragmentação resultante da divisão dessas políticas entre dois departamentos, o de Educação Básica e o de Educação e Trabalho. As mudanças do organograma da SEED, nesse período e em anteriores, foram sempre imediatamente decorrentes de mudanças

²³ Não consideramos que essa seja uma prova suficiente da relação entre os dois governos, entretanto, aponta para uma afinidade política naquele momento existente.

ocorridas no MEC. Ou seja, a forma foi se estruturando o setor público no estado esteve relacionada com o que ocorria no plano federal.

Podemos observar, segundo Castro (2005), dois períodos de desenvolvimento do setor público no estado: até os anos 1970, há um período de formatação dos aparelhos estatais que se liga a um estágio de povoamento, integração e dinâmica da economia primária; após essa década, ocorrem transformações que levam à diluição dos interesses locais anteriormente estabelecidos, com o surgimento de novos ramos e setores produtivos ligados ao capital nacional e internacional.

Durante os anos cinquenta e nos sessenta, observou-se a estruturação de aparelhos e funções públicas ligadas à promoção do desenvolvimento econômico do estado. Tal movimento corresponde a própria constituição do aparelho de Estado no Brasil, com o aumento de funções do poder público²⁴. (MATTOS, 2011).

Os governos nacionais que se instalam a partir do golpe de 1964 imprimem um movimento de intensificação da centralização que repercutam na organização do setor público, com repercussão nos estados. O atrelamento da estrutura administrativa estadual à organização federal levou, entre outras consequências, ao enfraquecimento político dos agentes sociais locais.

Outro aspecto da centralização foi a criação de organizações sistêmicas dos aparelhos de estado federais e estaduais em grande parte das áreas dependentes de políticas públicas, sob o comando centralizado dos primeiros, que detinham a maior parte dos recursos financeiros e do poder normativo. Apenas como exemplo, isso ocorreu no caso do saneamento urbano, das telecomunicações, do sistema elétrico, dos portos, dos aparelhos de segurança e até no modelo organizacional das burocracias estaduais. A forma como essa centralização funcionou significou, entre outras consequências, a perda de espaços políticos para muitas das frações de classe locais e as facções políticas que as representavam. (MAGALHÃES FILHO F., 2010, p. 23).

²⁴ “Entretanto, ainda não estavam postas as condições e a necessidade de o Estado Nacional atuar diretamente como empregador, algo que se torna comum a partir dos anos 1950, com a criação de diversas empresas estatais. Consolidava-se, então, a constituição da burocracia estatal formada por funcionários graduados devotados às tarefas que as elites econômicas da época destinaram para, a partir de então, o Estado Desenvolvimentista (...). Dos anos 1950 em diante, dados as exigências do planejamento e organização do processo de industrialização e dado que a urbanização toma uma trajetória de crescimento exponencial, a burocracia estatal passa a crescer a uma média de 65% a cada década, até a de 1980”. (MATTOS, 2011, p. 244).

Esse enfraquecimento político de classes e facções de classe se materializada na crescente desvalorização da “política” em detrimento do aspecto “técnico”. Na década de 1960, as ações estatais, tendo em vista desenvolvimento econômico, levaram a criação de uma tecnoburocracia pública que permanece ao longo dos anos como um dos elementos sustentadores das políticas estatais (MAGALHÃES FILHO F. , 2010). Há um alargamento de ações voltadas a políticas públicas mais tradicionais como segurança e saúde. Várias empresas estatais são criadas.

Entre 1961 e 1963, criaram-se empresas públicas e fundações que tiveram papel muito importante na constituição dos setores de infra-estrutura e para a execução de políticas específicas, quais sejam: a Fundação de Desenvolvimento da Educação do Paraná (Fundepar), a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), a Companhia de Eletricidade do Paraná (Copel), a Companhia de Telecomunicações do Paraná (Telepar), o Centro Eletrônico de Processamento de Dados (Celepar), a Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) e, também, a Companhia Agropecuária de Fomento Econômico do Paraná (Cafe do Paraná). Constituídas a partir de núcleos técnico-burocráticos e fontes de financiamento estaduais, as empresas, depois, foram articuladas a sistemas federais controlados enquanto metas e financiamento pelo governo central. (CASTRO, 2005, p. 88).

Entre 1975 e 1979, no governo Jaime Canet, ocorre a mais importante reforma administrativa dos aparelhos de estado, por meio de um programa de modernização e desenvolvimento de recursos humanos (CASTRO, 2005). São criadas as Secretarias de Indústria e Comércio e Recursos Humanos e Administração. Outras são reorganizadas: Fazenda, Viação e Obras Públicas, Transporte, Agricultura, Segurança. Educação e Casa Civil. A Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social resulta da fusão das antigas Secretarias de Trabalho e Assistência Social e de Saúde Pública. Também se organiza o Cadastro Central de Recursos Humanos.

Esse é o período de formação intensiva de um corpo técnico para o setor público, como exigência de adequação aos objetivos federais de modernização agrícola, industrialização e urbanização. Cabe destaque a criação de um sistema de planejamento no corpo estatal.

Durante essa década, os aparelhos públicos foram incorporando funções cada vez mais ligadas aos seguintes

processos: a) aceleração das taxas de urbanização no estado; b) modernização agrícola e constituição de cadeias agroindustriais; c) instalação de ramos industriais e maior diversificação industrial, atreladas ao dinamismo econômico da modernização agrícola e à expansão urbana; e) necessidade de buscar sintonia com o governo federal, no âmbito do I e do II PND, para obter financiamentos (ou avais) e grandes investimentos. (CASTRO, 2005, p. 93).

Do ponto de vista dos agentes sociais que atuam na e sobre a política paranaense, a superioridade da técnica sobre a política leva a

incorporação e valorização pelos aparelhos de estado de quadros de técnicos e de especialistas de formação universitária em nível jamais antes alcançado no Brasil ou no Paraná, o que, por sua vez, trouxe seus órgãos e associações de classe ao primeiro plano como agentes sociais. (MAGALHÃES FILHO F., 2010, p. 24).

O privilegiamento das políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e, portanto, à expansão do capital é nítido. As políticas sociais são inclusive “poupadas” por um movimento migratório que se por um lado, intensifica a urbanização, por outro, expulsa população do território estadual. Na década de 1970, há uma

violenta inflexão da dinâmica demográfica estadual, expulsando população para outros estados, serviu para amortecer um pouco o ritmo de crescimento das demandas sociais nos espaços urbanos em rápida expansão. Esse fator certamente deu um fôlego para que as áreas sociais do setor público estadual pudessem se desenvolver sem graves estrangulamentos de oferta. (CASTRO, 2005, pp. 74-5).

Nesse contexto, forjasse um crescimento, mesmo que tímido em relação a outros estados, de movimentos sociais de oposição aos governos de exceção no plano nacional e a eles alinhados no plano estadual. Esses movimentos estão principalmente ligados à atuação da vertente progressista da Igreja Católica, inspirada na Teologia da Libertação, como a Pastoral da Terra, as comunidades eclesiais de base, da qual decorreram movimentos em defesa da moradia, dos direitos da mulher, dos direitos humanos, entre outros.

Fortalecem-se nesse período, como agentes sociais, as organizações profissionais e de classe. Entre elas estão àquelas ligadas aos profissionais de ensino, pela sua atuação no que se referem ao objeto desse estudo, as políticas educacionais. Segundo Magalhães Filho (2010), figuram a associação

de professores da UFPR e a então Associação dos Professores do Paraná que conquistou em 1968 a aprovação do Estatuto do Magistério (APP-Sindicato, 2012).

As pressões exercidas por esses grupos só se materializarão na organização e dinâmica do setor público paranaense a partir da década de 1980, no processo de redemocratização. Os governos que assumem no início da dessa década fazem poucas mudanças no aparelho de estado, dado que havia uma burocracia pública estatal de sustentava as ações do estado.

Mais do que uma reforma dos aparelhos públicos estaduais, pelo menos até 1987-1988, o que estava em jogo era a capacidade de obter êxito na construção de um elã democrático na gestão pública a partir de uma estrutura dotada de aparelhos e funções já constituídos. Para realizar essa transição democrática, sem uma reforma profunda dos aparelhos e funções públicas, aponta-se para a existência de uma burocracia pública estadual relativamente estável e formada dentro de alguns princípios. (CASTRO, 2005, p. 108).

Entretanto, a posição das políticas sociais no conjunto das ações do estado assume nova dimensão. Mesmo com os limites da crise econômica e política, em um período ainda de definições no processo de redemocratização do país, há maior sensibilidade às múltiplas demandas sociais que afloram nesse momento. É nessa direção que os governos do PMDB, ao longo da década de 1980 e começo da década de 1990 vão declarar a importância do processo de democratização da educação. A ideia de participação como mecanismo de definição das políticas estará, mesmo que sua efetivação não seja de fato definidora das decisões sobre as políticas. (CUNHA, 1991).

Até esse momento, o Paraná ainda vive o influxo do modelo desenvolvimentista iniciado na década de 1950, no plano nacional, com repercussões importantes no plano do estado:

Esse padrão de gestão que busca o ordenamento dos aparelhos para acelerar uma dada via de mudança estrutural, apesar da crise das finanças públicas estaduais em fins dos anos oitenta, se mantém relativamente firme até 1994. Certamente, essa história toda, desde as primeiras preocupações com uma política de industrialização do estado a partir da Companhia de Desenvolvimento do Paraná (Codepar), seus devaneios localistas iniciais e seu trânsito para uma via realista de acumulação que aceita as condições gerais impostas pelo regime de acumulação, até o fim dos anos oitenta, pelo menos em parte representa a vigência de uma

certa estrutura pública ligada às concepções desenvolvimentistas, inicialmente identificadas com um sentimento de desconforto com a posição agrícola do estado, entusiasmada com a industrialização de JK e ingenuamente tomada pelas ideias cepalinas. (CASTRO, 2005, p. 73).

A situação muda a partir da metade da década de 1990. Dentro do quadro de reforma do Estado prepondera a concepção neoliberal de “enxugamento” do aparelho de Estado. São promovidos, no Paraná, processos de privatização no setor público e mesmo nas políticas sociais, particularmente aqui na educação, prevalece o “privatismo” como lógica de administração do estado. (TAVARES, 2004).

Essa mudança no plano do estado do Paraná expressa, mais uma vez, a sintonia com o que está ocorrendo, nesse momento, no plano federal, acarretando, inclusive, prejuízos ao estado do ponto de vista do saneamento das contas públicas:

Nos dois mandatos de Jaime Lerner, houve um esforço permanente de alinhamento com o governo federal. O governo estadual manifestava publicamente endosso à política econômica durante todas as fases do Plano Real. Em alguma medida, é possível afirmar que essa “aliança” entre a esfera estadual e a federal foi responsável pelos desequilíbrios inéditos que as finanças estaduais tiveram de enfrentar. Não se sugere aqui que a responsabilidade maior pela saúde financeira do Paraná não fosse do governo estadual; no entanto, o governo federal estabelecia as coordenadas maiores da política econômica e da abertura da economia, acompanhava as finanças públicas estaduais e, politicamente, o presidente da República e o governador do Estado mantinham-se alinhados. (CASTRO, 2005, p. 118).

As consequências serão o uso abusivo do endividamento gerado, parcialmente, pelo secundarização de restrições orçamentárias, pela privatização como meio de compensação ao endividamento, pela redefinição das relações com o setor privado. Muitos dos novos aparelhos criados visavam maior agilidade e autonomia operacional para captar recursos e liberdade para demissão e contratação funcionários, sem as limitações postas pela estabilidade do funcionalismo público. Entretanto, não houve desconcentração do poder, ao contrário, houve fortalecimento do executivo estadual na figura do governador (CASTRO, 2005). Fato semelhante ocorreu na SEED, com

concentração de projetos no gabinete da Secretária de Estado (TAVARES, 2004).

Na gestão estadual da educação criam-se empresas como a Paraná Educação e a PARANATEC nas quais o próprio setor público é sócio privilegiado. Segundo Parecer da Procuradoria do Estado de 2001 sobre a essa última, há

ilegalidade da constituição da Agência. Entre as várias situações que contrariam a lei, o parecer apontou os atos de constituição e funcionamento, o não enquadramento nas estruturas da administração pública e a impossibilidade da Paratec manter vínculos com a Secretaria de Educação para as finalidades pretendidas. A Procuradoria do Estado afirmou que a Paratec, "por ter estabelecido como sócios as próprias entidades da administração pública, realizou uma verdadeira impropriedade jurídica". Ainda sobre a constituição e funcionamento o parecer diz que é um "verdadeiro paradoxo a Secretaria da Educação figurar como sócia da Paratec, para que esta realize serviços de sua própria competência, como se pode verificar em seu estatuto". (PARANÁ, 2003).

A partir de 2003, tanto o governo estadual do Paraná quanto o governo federal anunciam a reversão da tendência instalada no período anterior. Houve um fortalecimento da face pública do Estado, com a reposição de quadros da administração pela via de concursos, a extinção das empresas privadas ligadas ao setor público, a suspensão dos processos de privatização etc.

A reversão desse quadro implicou crescimento do emprego brasileiro que foi maior no período 2003-2007 do que no período anterior, recompondo os níveis de ocupação desse setor no início dos anos 1990 (MATTOS, 2011, p. 247). O Paraná acompanhou o mesmo movimento:



Gráfico 39: Percentual de variação de ocupações no setor público – Brasil e Paraná – 1995-2002 e 2003-2007

A recomposição da ocupação no setor público não retorna, porém, ao número de cargos estatutários do início do período, os governos estaduais seguiram a tendência federal: em 2007, havia 554.217 ocupantes em regime estatutário na instância federal, para 647.064 em 1995; nos estados, haviam 2.217.951 em 2007, para 2.395.790, em 1995.

No Paraná, não foi encontrado o número de ocupantes do poder público estadual para nenhum ano. A agregação dos dados não permitiu a localização dessa informação.

Nas entrevistas, foi indicada a realização de concursos para contratação de docentes e funcionários, o que não havia sido realizado entre 1995-2002. Segundo dados da SEED²⁵, Em maio de 2003, a Secretaria abriu 16.397 vagas para concurso público, para professores de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e ensino médio. Em 2004, foram abertas 9.943 vagas, para professores de educação profissional, educação especial, filosofia, sociologia, língua estrangeira moderna, química física, educação artística e pedagogos. O último concurso da gestão em análise se deu em 2007, com 14.287 vagas.

²⁵ <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=306>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões aqui apresentadas têm natureza provisória dado que, como apontamos na introdução, essa pesquisa teve um caráter eminentemente exploratório.

O problema de pesquisa partia de um pressuposto clássico na discussão sobre políticas educacionais, ou seja, o de que o Estado, ao elaborar uma política e implementá-la, o faz a partir de pressões sociais, mais organizadas ou mais difusas, que marcam o ciclo das políticas desde o reconhecimento do problema como algo a ser considerado no âmbito do Estado, a concepção que informa a interpretação sobre o problema e a intervenção proposta, o desenho da política até a sua implementação.

Vários estudos já apontaram os sujeitos sociais que exercem essa pressão, quer sejam sindicatos, movimentos sociais (étnico-raciais, de gênero, orientação sexual etc.), corporações profissionais. Destaca-se o papel do setor privado no que se refere às políticas educacionais. Desde o estudo sobre o papel das escolas privadas confessionais, passando por tantos outros, na análise da tramitação de toda a legislação de caráter nacional (leis de diretrizes e bases, financiamento da educação, normatização de diretrizes curriculares) a presença da intervenção do setor privado é enfaticamente constatada.

Desse modo, a investigação sobre as políticas para o ensino médio no estado do Paraná, no período entre 2003-2010, buscou localizar e analisar a influência desses sujeitos presentes no plano da sociedade civil e como eles teriam exercido algum grau de pressão de modo a marcar a elaboração dessas políticas.

Entretanto, tanto as informações coletadas nos documentos quanto nas entrevistas não revelaram influências dessa natureza em relação àqueles sujeitos inicialmente considerados. Ao contrário do período anterior (1995-2002), em que o setor privado mostrou-se nitidamente presente nas políticas educacionais, pela contratação de empresas de assessoria, capacitação, criação de empresas de ambíguo caráter público-privado, como por exemplo, a

Paraná Educação, a PARANATEC, no atual período, o governo estadual promoveu, inclusive, a extinção dessas empresas e as políticas da Secretaria de Estado da Educação proclamaram-se como de inteira natureza público-estatal e não houve transferência de recursos para o setor privado. A FIEP e o sistema S tiveram presença pontual e marginal.

O principal agente que marcou a definição das políticas para o ensino médio, no Paraná, nesse período, foi o governo federal. Ou seja, muito mais do que as relações com a sociedade civil, foram as relações federativas, inscritas na organização e dinâmica no interior do próprio Estado brasileiro, que intervieram no que ocorreu com as políticas para essa etapa da educação básica no período estudado.

As explicações sobre porque isso ocorreu no Paraná se basearam, fundamentalmente, na análise das características desse estado e de suas relações com a instância nacional. Não foi possível realizar um estudo comparativo com outras unidades federativas a ponto de esclarecer se as características do Paraná se estenderiam a outros estados e teriam, portanto, uma expressão mais geral no plano da federação. Ou, então, que aspectos desse estado poderiam ser estendidos à compreensão da dinâmica de outros e quais seriam de caráter singular. Tal comparação demandaria a realização de outra pesquisa.

Também foi a análise do Estado no Paraná que levou a responder a relação entre as políticas educacionais e as demandas dos sujeitos sociais, de forma diferente da que estava inicialmente pressuposta. Ou seja, ao invés de localizá-las de fora para dentro, como pressões e organização de classe e grupos via entidades e movimentos institucionalizados, elas foram identificadas no interior do próprio aparelho de Estado, nas suas características tanto histórico-estruturais, quanto na conjuntura do governo estadual da educação nesse período.

A seguir nos ateremos à síntese desses dois aspectos.

A autonomia do Estado do Paraná frente ao Ministério da Educação segue a regra da dependência estadual frente ao ente federativo mais forte: a

União. Se há um “dualismo de poder” entre um poder forte no governo central que convive com elites regionais igualmente fortes das quais depende, no que se refere à educação o Paraná mostra-se mais dependente que interveniente.

Na história da organização da educação no estado do Paraná, o papel indutor do MEC é nítido. Os convênios com o MEC envolvendo recursos federais e internacionais aconteceram desde a década de 1960 até o momento. Até a década de 1980, na Secretaria de Estado da Educação trabalhavam as equipes vinculadas a projetos federais. A organização da SEED acompanhou as mudanças do organograma do Ministério ao longo desse tempo.

Quando se avalia o investimento do Paraná em educação, uma das funções sempre contemplada nos orçamentos com valores entre os mais altos identifica-se a influência do MEC na medida em que havia determinações federais sobre o modo de execução dos orçamentos estaduais, tornando a educação uma exceção no conjunto das políticas sociais. Isso aparece desde a ditadura militar, nas décadas de 1960 e 1970.

Ao analisar as políticas para a educação básica e particularmente para o ensino médio a partir de 2003, o MEC aparece como o principal protagonista em termos de influência. São inúmeros os projetos federais aos quais a SEED aderiu, de modo a comporem uma grande parte do que foi desenvolvido no estado até 2010.

No Paraná, o Projeto Folhas e o Livro Didático Público foram os únicos programas desenvolvidos a partir da iniciativa estadual. O EMPB, também elaborado inicialmente pelo estado, logo se incorporou ao ProEMI. Na educação profissional praticamente a totalidade das ações da SEED, em que pese a retomada da oferta dos cursos integrados ter sido anterior às iniciativas federais, ficou atrelada aos programas do MEC.

De um lado, quando analisamos os documentos do Ministério, vemos sempre explícita a necessidade de articular os entes federados nas suas propostas, embora as definições sejam, em última instância, totalmente da alçada do governo central. Por outro, as entidades criadas e/ou convertidas em espaços de negociação (o CONSED, o Fórum de Coordenadores de Ensino

Médio, o CNE por meio de audiências pública) tem sim exercido pressão sobre o MEC e o recuo realizado em relação ao caráter obrigatório do ProEMI é prova disso.

Essa pressão, todavia, não é suficiente para impedir que o governo federal desenvolva mecanismos de influência nos estados secundarizando a presença dos governos estaduais. Identificamos que o governo federal, ao ter a possibilidade de fechar acordo com cada governo em separado, enfraquece o CONSED e o Fórum que, quando da deliberação de uma posição a respeito de um projeto federal, já encontram boa parte dos seus integrantes como signatários desse projeto, como foi o caso do ProEMI.

Com isso, os estados perdem capacidade de coordenação das políticas voltadas a essa etapa. O ensino médio é de responsabilidade dos estados, o que implicaria no seu protagonismo em relação à elaboração e implementação de políticas. Entretanto, a estratégia de se relacionar diretamente com as unidades escolares, pelo Ministério da Educação, tem sido empregada com as escolas de ensino médio. Nas entrevistas apareceu nitidamente a intenção, pelo MEC, de dirigir-se e reconhecer como interlocutor diretamente a unidade escolar.

Com isso os governos estaduais perdem a capacidade propositiva sobre suas unidades que ganham “autonomia” em relação ao seu sistema na medida em que se atrelam diretamente aos programas do governo federal. Sua atuação restringe-se a tarefas administrativas de intermediário burocrático entre as escolas e o MEC. Vemos, portanto, a assimetria identificada no plano da Constituição presente na dinâmica entre a Secretaria de Estado da Educação e o Ministério. O MEC tem sobreposto sua capacidade técnica e financeira às iniciativas estaduais.

Cabe observar que essa constatação não implica em um juízo de que essa é uma forma pior, ou melhor, em relação às possibilidades de democratização do direito a uma educação de qualidade por parte da população que está chegando ao ensino médio. O diagnóstico apresentado denuncia grandes precariedades na oferta realizada pelos estados, com um grau de acentuada desigualdade regional e estadual.

O MEC tem exercido grande pressão sobre os sistemas estaduais a partir do ENEM como parte do Sistema Nacional de Avaliação. Como vimos isso esteve explícito nas expectativas do governador do estado em relação à atuação da SEED. Embora indireta essa pressão levou, segundo a Secretária de Educação, à preocupação com os índices de evasão no ensino médio em detrimento da prioridade das Diretrizes Curriculares. Curiosamente esse é um problema que não tem nada novo e, desde sua identificação pelos os estudos financiados pelo INEP na década de 1980, proliferam medidas de inovação que visam combater a desistência dos alunos.

No Paraná, foi esse o grande mote para as reformulações curriculares da década de 1980, para a extinção dos cursos profissionalizantes e a descentralização curricular na década de 1990 e, agora, em 2009, na proposta do EMpB. Aquilo que em cada período foi designado como “inovador” para o enfrentamento de um problema estrutural não tem mostrado, pelos indicadores, sucesso na sua resolução, apesar de uma melhoria quantitativa no número de aprovados e concluintes. Ao mesmo tempo, os indicadores de rendimento apontados pelo SAEB e pelo ENEM denunciam a precariedade das soluções apresentadas.

A possibilidade de financiamento tem sido um dos motivos mais alegados para a adesão dos estados aos programas federais. A oscilação dos recursos destinados ao ensino médio e o baixo impacto do FUNDEB justificam a atração que a possibilidade de recursos exerce.

A adesão ao ProEMI em 2009, entretanto, põe em questão a exclusividade desse fator como motivador da adesão significativa dos Paraná ao Programa. Se considerarmos que o Paraná foi o estado com o maior número de escolas que aderiu, mesmo que não seja daqueles com maiores dificuldades financeiras e com alta dependência da transferência de recursos da União, necessitamos buscar outros elementos que expliquem a adesão.

No caso do Paraná, a sintonia com o governo central remonta à sua constituição como província independente no século XIX, de modo a ser considerada por Oliveira (2001) como uma das características essenciais da identidade paranaense. A permanência dessa identidade ao longo do tempo

vincula-se ao caráter conservador da elite política do estado dado que a presença de um grupo restrito de famílias permanentemente no poder favorece essa continuidade, mesmo que se modernize a sua expressão.

O nepotismo no Paraná, como elemento fundante da política local (OLIVEIRA R. C., 2012), o torna independente da configuração partidária já que alianças se forjam assentadas em relações de parentesco. São essas relações que sustentam a conciliação entre facções dessa elite que, mesmo ao se apresentarem como antagônicas, tecem entre si acordos e pactos conjunturais de alianças com flexibilidade suficiente para ultrapassar alterações ideológicas e de projetos políticos no plano federal e/ou local.

Desse modo, a adesão aos projetos federais compõe-se em um *modus operandi* da política estadual, apesar do estado estar situação em uma das regiões mais ricas do país e, conseqüentemente, em tese com maior autonomia política e econômica.

A permanência dessa elite, com essas características que lhe são próprias, compõe a hipótese sobre a “presença ausente” do setor privado na definição das políticas estaduais. Quando se analisa a configuração das famílias que compõem a elite política paranaense, um dos fatos mais evidentes é a fragilidade de delimitação dos campos público e privado. Há estreita e orgânica relação entre as famílias que governam e o alto empresariado paranaense. Oliveira (2012, p. 14) nos fornece um exemplo dessa relação no período analisado nesse trabalho

As relações da família governamental com o alto empresariado do Paraná começam com as relações de Roberto Requião com o empresário Rodrigo Rocha Loures, dono da empresa Nutrimental e então Presidente da Federação das Empresas do Estado do Paraná (FIEP), uma das maiores lideranças empresariais do Paraná e membro de uma tradicional família com três séculos de poder político na região. Rocha Loures contou com o apoio de Requião na sua eleição para Presidente da FIEP em 2003. O filho de Rocha Loures foi chefe de gabinete de Requião de 2003-2004. Agora Rodrigo Rocha Loures, o filho, é Deputado Federal pelo PMDB, eleito em 2006. Agora é a vez do filho de Roberto Requião, Maurício, ser chefe de gabinete do Deputado Rodrigo Rocha Loures.

Há a participação de empresários em várias secretarias estaduais nesse período. No poder legislativo também é grande a presença do empresariado.

Oliveira (2012) apresenta o dado de que, em 2007, 43% dos parlamentares paranaenses são empresários.²⁶ Essa “intimidade” entre o poder público e o poder privado indica a presença desse setor e de seus interesses mesmo quando eles não aparecem explicitamente por meio das suas entidades.

Destes grupos de empresários no poder não fazem parte empresários da educação. O Grupo Positivo, por exemplo, tem investido a venda de seus produtos em várias regiões do país. Na gestão anterior o setor privado fez parte das políticas educacionais por meio da PARANATEC e da venda de assessorias técnicas para a SEED (TAVARES, 2004). O “desinteresse” por uma ação mais incisiva sobre os projetos da SEED na gestão 2003-2010 pode sugerir duas hipóteses a serem investigadas:

- 1) não há interesse do empresariado pela formação desenvolvida na rede estadual, suas ações voltadas à educação centram-se nos serviços prestados pelo Sistema S e usufruem da articulação desse sistema com o governo federal. Mesmo no período entre 1995-2002, em que as parcerias empresa-escola foram intensamente incentivadas, sua ocorrência foi marginal no sistema estadual.
- 2) A legitimidade da candidatura de Roberto Requião esteve assentada na crítica aos processos de privatização realizados na gestão anterior e favorecer o setor privado no campo das políticas sociais colocaria em questão os compromissos assumidos desde o período eleitoral com os movimentos ligados à educação. A APP-Sindicato é hoje o maior sindicato no estado e pôs-se frontalmente contra qualquer presença do setor privado nas políticas educacionais.

Movimentos contra essa presença estavam presentes nos quadros da SEED. Chefias e coordenações foram entregues a indicações do Fórum Paranaense da Educação de Jovens e Adultos e do Fórum Paranaense de Educação do Campo, bem como a professores das universidades públicas que se colocavam frontalmente contra os processos privatistas do período 1995-2002. Quando a SEED apresenta na composição da Comissão de Elaboração

²⁶ “No Rio Grande do Sul, por exemplo, esse índice é de apenas 6,45%. Em São Paulo, 22%, Rio de Janeiro, 10,8%, e Minas Gerais, 30%. (OLIVEIRA R. C., 2012, p. 48).

do EMpB tanto a APP-Sindicato quanto o Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, o faz no sentido de manter a legitimidade das propostas da SEED junto aos movimentos sociais vinculados a oferta pública de educação básica.

Muitas questões, além dessas, derivam em objetivos para outras pesquisas. A ausência de investigações sobre a elaboração de políticas limita a possibilidade de um trabalho que buscava identificar as forças sociais presentes nessa elaboração. O estudo da dinâmica política que desemboca em programas, projetos e ações do Estado para educação tem aqui, portanto, apenas um produto inicial.

Obras Citadas

- ABRAMOVAY, M. (2005). *Estar no papel: cartas dos jovens do ensino médio*. Brasília: UNESCO, INEP/MEC.
- ABREU, D. C. (2008). *Carreira e perfil do profissional da educação na rede municipal de Curitiba: história e impacto da política brasileira de valorização do magistério*. UFPR, Programa de Pós-graduação em Educação. Curitiba: UFPR.
- _____. (dezembro de 2010). Análise da condição de ingresso e evolução na carreira docente nas redes estadual de ensino do Paraná e municipal de ensino de Curitiba. *Educação em Foco*, Ano 13 v.16, pp. 67-84.
- ABRUCIO, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira. In: R. P. OLIVEIRA, & W. SANTANA, *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdade, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO.
- AGUIAR, M. d. (set de 2002). *O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC*. Educação & Sociedade. 23, pp. 72-89.
- ALMEIDA, C. M. (2004). *A política de cessação do curso de magistério no estado do Paraná: das razões alegadas às que podem ser aventadas*. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFPR, PPGE, Curitiba.
- ALVES, T., & PINTO, J. d. (mai/ago de 2011). Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. *Cadernos de Pesquisa*, 41.
- ANAJ. (s.d.). *CONSED vê com ressalvas mudanças no Ensino Médio*. Acesso em 25 de ago de 2011, disponível em ANAJ - Programa Jornal e Educação: <http://www.anj.org.br/jornaleeducacao/noticias/CONSED-ve-com-ressalvas-mudancas-no-ensino-medio/>
- APP-Sindicato. (2012). (26 de abril de 2012). *Vídeo comemorativo dos 65 anos da APP-Sindicato*. Acesso em 30 de ago de 2012, disponível em Youtube: <http://www.youtube.com/watch?v=Tnk-Qn1RIUM>
- ARAÚJO, G. C. (2005). *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP.
- _____. (jul-set de 2010). Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *Educação & Sociedade*.
- ARIAS, V. (2007). *A construção política do plano estadual de educação do Paraná na gestão 2003-2006: controvérsias acerca do processo democrático no espectro do estado contemporâneo*. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFPR, PPGE, Curitiba.

- ARRETCHE, M. T. (2006). Federalismo. In: L. AVRITZER, & F. ANASTACIA, *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- AVRITZER, L., & Fátima, A. (2006). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- BOBBIO, N. (1994). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB.
- BONAVIDES, P. (1996). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Baros, Fischer & Associados.
- BRUEL, A. d. (2003). *As reformas de ensino médio no Estado do Paraná (1998-2002): relações entre o PROEM e os projetos de protagonismo juvenil*. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFPR, Curitiba.
- _____. (2003). *Implantação e impactos do FUNDEF no Paraná: o caso da rede estadual de ensino*. Relatório de Pesquisa. UFPR, NUPE, Curitiba.
- CAMINI, L. (set./dez. de 2010). A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 535-550.
- CASTRO, D. (2005). *Mudança, permanência e crise no setor público paranaense: um balanço da trajetória estadual na segunda metade do século XX*. Tese (Doutorado em Economia) – UNICAMP, Campinas.
- CAVALCANTI, T. N. (janeiro/junho de 2008). *O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo*. Diálogos Possíveis.
- CEE/CEB - Conselho Estadual de Educação do Paraná. (11 de fev de 2010). Acesso em 25 de ago de 2011. Disponível em Parecer N.º 130/10: http://www.cee.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/Pareceres2010/CEB/pa_ceb_130_10.pdf
- CNE - Câmara de Educação Básica. *RESOLUÇÃO Nº 6, DE 20 DE SETEMBRO DE 2012*. Acesso em 29 de mar de 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17417&Itemid=866.
- CNE - Conselho Nacional de Educação. (2009). *Parecer CNE/CP Nº: 11/2009*.
- COL. DOM PEDRO II. *PORTARIA No 1.316, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2012: Estatuto do Colégio D. Pedro II*. Disponível em: http://www.cp2.g12.br/ocolegio/estatuto/Estatuto_Publicado.pdf. Acesso em 29 de março de 2013.
- CONSED. (17 de jan de 2011). *Conheça o CONSED*. Acesso em 11 de nov de 2012, disponível em Conselho Nacional de Secretários de Educação: <http://www.CONSED.org.br/index.php/o-CONSED>
- CUNHA, L. (1991). *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo; Niterói; Brasília: Cortez; Editora da Universidade Federal Fluminense; FLACSO do Brasil.

- CURY, C. J. (dez de 2008). Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, 29.
- DEITOS, R. A. (2000). *Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional*. Cascavel: EDUNIOESTE.
- DORE, R., & LÜSCHER, A. (dez de 2011). *Permanência e evasão na educação técnica de nível médio em Minas Gerais*. Caderno de Pesquisa, 41.
- DÓRIA, P. R. (2001). *Liderança, autoridade e contexto político: o caso de Jaime Lerner no Paraná (1971-2001)*. Dissertação (Mestrado) – UFPR, Curitiba.
- FANK, E. (2007). *A construção das diretrizes curriculares do ensino médio no estado do Paraná (gestão 2003-2006): avanços e limites da política educacional nas contradições do estado contemporâneo*. Dissertação de Mestrado, UFPR, Programa de Pós-graduação em Educação, Curitiba.
- FAORO, R. (2001). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo.
- FERNANDES, F. (1977). *Os circuitos da história*. São Paulo: Hucitec.
- FRIGOTTO, G. (jan./abr. de 2011). Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*, 16, 235-254.
- GARCIA, S. d (2009). *A educação profissional integrada ao ensino médio no Paraná: avanços e desafios*. Tese (Doutorado em Educação) - UFPR, Curitiba.
- GODOY, M. (2011). *As condições de remuneração dos professores do quadro próprio do magistério (QPM) da rede estadual de ensino no Estado do Paraná*. monografia de especialização, UFPR, NUPE, Curitiba.
- GOMES, C. A., CHAVES, P. C., & MORGADO, R. (abr/jun de 2007). Financiamento do ensino médio: transparência e opacidade. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 15, pp. 223-240.
- GONÇALVES, M. D. S. (2003). A presença do Banco Mundial e do Banco Interamericano no financiamento do ensino fundamental e médio na Rede Estadual de Ensino do Paraná. *Educar em Revista*, 21, pp. 71-99.
- GONÇALVES, R. M. (1992). *O curso de educação geral noturno no 2º grau regular : o controvertido acesso à educação : uma experiência paranaense*. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFPR, Curitiba.
- GRACIANO, M. (. (2007). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa.
- INEP. (2009). *ENEM - Relatório Pedagógico - 2008*. Brasília: INEP.

- _____. (2009). *Estudo exploratório sobre o professor brasileiro com base nos resultados do Censo Escolar*. Brasília: INEP.
- _____. (2009b). *Sinopse do Professor*. Brasília: INEP.
- _____. (2011). *Resumo Técnico: Censo escolar 2010*. Brasília: INEP.
- _____. (2012). *Censo da educação básica: 2011 – resumo técnico*. Brasília: INEP.
- INSTITUTO CIDADANIA. (2004). *Projeto juventude: documento de conclusão*. São Paulo: Instituto Cidadania.
- IPARDES. (2011). *Paraná em números*. Acesso em 23 de set de 2012, disponível em Secretaria de Planejamento do estado do Paraná: http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=1
- KRAWCZYK, N. (2008). *Balanço e perspectivas do ensino médio no Brasil*. São Paulo: Ação Educativa.
- _____. (s.d.). *Ensino Médio: um campo de disputa a ser explorado*. Projeto de Pesquisa, Campinas: UNICAMP.
- _____. (set./dez. de 2008). *O PDE: Novo modo de regulação estatal?* p. 38, 797-815.
- KUENZER, A. (1984). *O ensino de 2o grau: caracterização e perspectivas*. Relatório de Pesquisa, UFPR, DEPLAE, Curitiba.
- _____. (1989). *O ensino de 2º grau: caracterização e perspectivas*. UFPR, Curitiba.
- LIMA, L. C. (mai/ago de 2011). Da universalização do ensino fundamental ao desafio de democratizar o ensino médio em 2016: o que evidenciam as estatísticas? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.92(n.231), pp. p.268-284.
- LOCCO, L. (1987). *A supervisão educacional no Paraná*. Dissertação (Mestrado em Educação) – PUC/SP, São Paulo.
- LOPREATO, F. C. (2003). *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP.
- _____. (2008). *Finanças estaduais: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. texto para Discussão*. UNICAMP, Instituto de Economia, Campinas.
- MACHADO, L. Z. (1983). *Estado, escola e ideologia*. São Paulo: Brasiliense.
- MAFRA, L. d., & CAVALCANTI, E. d. (1992). *O Ensino médio no Brasil: da ruptura do privilégio à conquista do direito*. Brasília: INEP.
- MAGALHÃES FILHO, F. (jul./set. de 2010). Agentes Sociais no Paraná. *Economia & Tecnologia*, 22.

- MAGALHÃES FILHO, F. B. (1999). *Da construção ao desmanche: análise do projeto de desenvolvimento paranaense*. Tese de Doutorado. São Paulo, SP: USP.
- MARTINS, A. S. (jan./jun. de 2009). A educação básica no século XXI: o projeto do organismo "Todos pela Educação". *Práxis Educativa*, 21-28.
- MARTINS, P. d. (2011). *FUNDEB: federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados.
- MATTOS, F. M. (2011). Emprego público no Brasil: aspectos históricos. In: J. C. CARDOSO Jr., *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. RJ: IPEA.
- MEC. (s.d.). *Brasil Profissionalizado*. Acesso em 2 de jul de 2012, disponível em Ministério da Educação: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12325&Itemid=663
- _____. (s.d.). *O Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC.
- _____. (1 de jun de 2009). *CNE estende prazo para envio de sugestões ao ensino médio inovador*. Acesso em 22 de jun de 2011, disponível em Ministério da Educação: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13629&Itemid=86
- _____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. (2008). *Reestruturação e expansão do ensino médio no Brasil*. Brasília/Distrito Federal.
- _____. (15 de abr de 2005). *MEC apresenta ao CONSED proposta emergencial para o ensino médio*. Acesso em 22 de jun de 2012, disponível em Ministério da Educação.
- _____. (2 de maio de 2008). *Ensino médio terá novo modelo*. Acesso em 17 de maio de 2012, disponível em Ministério da Educação: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10436&catid=211
- MEC.FNDE. (2007). *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: guia de programas*. Brasília.
- _____. (2009). *Anexo da Resolução Nº 63, de 15/12/2009*. Brasília.
- _____. (2009). *Resolução Nº 63 DE 15 DE DEZEMBRO DE 2009*. Brasília.
- MEC.SEB. (2009). *Programa: Ensino médio inovador*. Documento orientador. Brasília/Distrito Federal.
- MEIRELLES, H. L. (2003). *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

- MENDES, G. F., BRANCO, P. G., & COELHO, I. M. (2008). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- OLIVEIRA, R. C. (2001). *O silêncio dos vencedores: genealogia, classe dominante e estado do Paraná*. Curitiba: Moinho de Vento.
- _____. (dez de 2007). Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. *Sociologias*, 150-169.
- _____. (2012). *Na teia do nepotismo: sociologia política as relações de parentesco e poder político no Paraná e no Brasil*. Curitiba: Insigth.
- OLIVEIRA, R. P., & SANTANA, W. (2010). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO.
- OLIVEIRA, R. P., & SOUSA, S. Z. (2010). Introdução. In: R. P. OLIVEIRA, & W. SANTANA, *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 13-38). Brasília: UNESCO.
- OSZLAK, O. (Abr de 2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, XI.
- PARANÁ. (05 de fev de 2003). *Conselhos aprovam fechamento da Paranatec*. Acesso em 21 de nov de 2012, disponível em Agência de notícias. Estado do Paraná: <http://www.historico.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=3959>
- PINTO FILHO, F. B. (2002). *A intervenção Federal e o Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense.
- PINTO, J. M. D. R.; AMARAL, N. C.; & CASTRO, J. A. (jul.-set. de 2011). O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. *Educação & Sociedade*, 32, pp. 639-665.
- PONS, T. (2007). *Efeitos da qualidade da educação sobre o diferencial de renda dos jovens no brasil*. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: FGV.
- PRADO JR, C. (1977). *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- REQUIÃO, R. (2007). *Discurso de posse do terceiro mandato*. Acesso em 29 de março de 2013, disponível em Requião Senador do Paraná: <http://www.robertorequiao.com.br/discurso-de-posse-do-terceiro-mandato-janeiro-de-2007/>.
- REQUIÃO, R. (2009). *Requião: são os mais pobres que mais precisam dos governos e programas sociais*. Acesso em 23 de fev de 2013, disponível em Requião Senador do Paraná: <http://www.robertorequiao.com.br/site/noticias/requiao:-sao-os-mais-pobres-que-mais-precisam-dos-governos>

- RESENDE, D. C. (2007). *Elementos decisivos na construção da posição e prática de Roberto Requião de Mello e Silva*. Dissertação (Mestrado) – UFPR, Curitiba.
- REZENDE, F. (2010). Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: R. P. OLIVEIRA, & W. SANTANA, *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir diversidade*. Brasília: UNESCO.
- SANTOS, Â. M. (2008). *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense.
- SANTOS, J. T. (1998). *As políticas governamentais para o ensino fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição*. USP, São Paulo.
- SAVIANI, D. (out. de 2007). O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, 28, 1231-1255.
- _____. (2009). *PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados.
- _____. (2010). *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. Brasília.
- SEED. Assessoria de Comunicação. (26 de jun de 2010). *Secretaria da Educação aumenta oferta de ensino profissionalizante*. Acesso em 27 de mai de 2011, disponível em <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1659>
- _____. (9 de junho de 2010). *DEB participa de Fórum sobre ensino médio em Brasília*. Acesso em 2011 de out de 7, disponível em Secretaria de Estado da Educação do Paraná: <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1610>
- _____. (20 de agosto de 2010). *Secretária prestigia conferência do sindicato dos trabalhadores em educação*. Acesso em 15 de jan de 2011, disponível em SEED Paraná: <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1756>
- SEED.DEB. (2008). *Diretrizes curriculares da educação básica - língua portuguesa*. Acesso em 25 de ago de 2011, disponível em SEED.: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/diretrizes/dce_port.pdf
- SEED.SUED. (2008). *Instrução N.º 021 /2008 – SUED/SEED*.
- _____. (2009). *Instrução N° 004/2009 - SUED/SEED: regimenta o Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais*.
- SEED.SUED.DEB. (s/ data). *Ensino médio organizado por blocos de disciplinas semestrais: uma proposta de inovação*. Curitiba.

- SILVA, J. A. d. (1993). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros.
- _____. (2008). *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, S. T. (1999). *Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná: Uma Política de Ensino Adequada à Nova Forma de Acumulação Capitalista*. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFPR, Curitiba.
- TAVARES, T. M. (2004). *Gestão pública do sistema de ensino no Paraná (1995-2002)*. São Paulo: PUC/SP
- TAVARES, T. M., CALDAS, A. d., & TROJAN, R. M. (1994). *Análise da implantação da proposta curricular do curso de magistério da SEED/Paraná - no período de 1990 a 1994*. Relatório de pesquisa, UFPR, DEPLAE, Curitiba.
- TESOURO NACIONAL. (s.d.). *Avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a situação financeira do Estado do Paraná*. Acesso em 12 de fev de 2013, disponível em Ministério da Fazenda: http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/transparencia/PAF_PR_2012_2014_Avaliacao.pdf
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. (s.d.). *Quem somos*. Acesso em 16 de outubro de 2012, disponível em Todos pela Educação: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>
- URICOECHA, F. (1978). *O minotauro imperial*. São Paulo: Difel.
- VASCONCELOS, J. (1999). *Paraná: economia, finanças públicas e investimentos nos anos 90*. Texto para Discussão, IPEA, Brasília.
- ZANDER, K. F. (2011). *Federalismo e política educacional nas regiões metropolitanas*. Monografia (Graduação em Direito) - UFPR, Curitiba.

Bibliografia consultada:

- ABRAMOVAY, M. (2005). *Estar no papel: cartas dos jovens do ensino médio*. Brasília: UNESCO, INEP/MEC.
- ABREU, D. C. (2008). *Carreira e perfil do profissional da educação na rede municipal de Curitiba: história e impacto da política brasileira de valorização do magistério*. UFPR, Programa de Pós-graduação em Educação. Curitiba: UFPR.
- ABREU, D. C. (dezembro de 2010). Análise da condição de ingresso e evolução na carreira docente nas redes estadual de ensino do Paraná e municipal de ensino de Curitiba. *Educação em Foco*, Ano 13 v.16, pp. 67-84.
- ABRUCIO, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira. In: R. P. OLIVEIRA, & W. SANTANA, *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdade, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO.
- AGUIAR, M. d. (set de 2002). O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. *Educ. Soc.*, 23, pp. 72-89.
- ALMEIDA, C. M. (2004). *A política de cessação do curso de magistério no estado do Paraná: das razões alegadas às que podem ser aventadas*. Dissertação de Mestrado, UFPR, PPGE, Curitiba.
- ALVES, T., & PINTO, J. d. (mai/ago de 2011). Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. *Cadernos de Pesquisa*, 41.
- ANAJ. (s.d.). *Consed vê com ressalvas mudanças no Ensino Médio*. Acesso em 25 de ago de 2011, disponível em ANAJ - Programa Jornal e Educação: <http://www.anj.org.br/jornaleeducacao/noticias/consed-ve-com-ressalvas-mudancas-no-ensino-medio/>
- APP-Sindicato. (26 de abril de 2012). *Vídeo comemorativo dos 65 anos da APP-Sindicato*. Acesso em 30 de ago de 2012, disponível em Youtube: <http://www.youtube.com/watch?v=Tnk-Qn1RIUM>

- ARAÚJO, G. C. (2005). *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. Tese de Doutorado*. São Paulo: USP.
- ARAÚJO, G. C. (jul-set de 2010). Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *Educação & Sociedade*.
- ARIAS, V. (2007). *A construção política do plano estadual de educação do Paraná na gestão 2003-2006: controvérsias acerca do processo democrático no espectro do estado contemporâneo*. Dissertação de Mestrado, UFPR, PPGE, Curitiba.
- ARRETCHE, M. T. (2006). Federalismo. In: L. AVRITZER, & F. ANASTACIA, *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- AVRITZER, L., & Fátima, A. (2006). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- BOBBIO, N. [. (1994). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB.
- BONAVIDES, P. (1996). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Baros, Fischer & Associados.
- BONAVIDES, P. (1996). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Barros, Fischer & Associados.
- BRUEL, A. d. (2003). *As reformas de ensino médio no Estado do Paraná (1998-2002): relações entre o PROEM e os projetos de protagonismo juvenil*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR.
- BRUEL, A. d. (2003). *Implantação e impactos do FUNDEF no Paraná: o caso da rede estadual de ensino. Relatório de Pesquisa*. UFPR, NUPE, Curitiba.
- CAMINI, L. (set./dez. de 2010). A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 535-550.

- CASTRO, D. (2005). *Mudança, permanência e crise no setor público paranaense: um balanço da trajetória estadual na segunda metade do século XX*. Tese de Doutorado, UNICAMP, Instituto de Economia, Campinas.
- CAVALCANTI, T. N. (janeiro/junho de 2008). O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo. *Diálogos Possíveis*.
- CNE. (2012). *RESOLUÇÃO Nº 6, DE 20 DE SETEMBRO DE 2012*. Acesso em 29 de mar de 2013, disponível em MEC.CNE. Câmara de Educação Básica:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17417&Itemid=866
- Col. Dom Pedro II. (2012). *PORTARIA No 1.316, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2012: Estatuto do Colégio D. Pedro II*. Acesso em 29 de mar de 2013, disponível em Colégio Dom Pedro II:
http://www.cp2.g12.br/ocolegio/estatuto/Estatuto_Publicado.pdf
- CONSED. (17 de jan de 2011). *Conheça o CONSED*. Acesso em 11 de nov de 2012, disponível em Conselho Nacional de Secretários de Educação:
<http://www.consed.org.br/index.php/o-consed>
- Conselho Estadual de Educação do Paraná. (11 de fev de 2010). *CEE*. Acesso em 25 de ago de 2011, disponível em Parecer CEE/CEB N.º 130/10:
http://www.cee.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/Pareceres2010/CEB/pa_ceb_130_10.pdf
- Conselho Estadual de Educação do Paraná. (2010). *Parecer CEE/CEB N.º 130/10*. Parecer, CEE, Curitiba.
- Conselho Nacional de Educação. (2009). *Parecer 11/2009*.
- Conselho Nacional de Educação. (2009). *Parecer CNE/CP N.º: 11/2009*.

- CUNHA, L. (1991). *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo; Niterói; Brasília: Cortez; Editora da Universidade Federal Fluminense; FLACSO do Brasil.
- CURY, C. J. (dez de 2008). Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Ed. Soc.*, 29.
- DEITOS, R. (2000). *Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional*. Cascavel: EDUNIOESTE.
- DEITOS, R. A. (2000). *Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional*. Cascavel: EDUNIOESTE.
- DORE, R., & LÜSCHER, A. (dez de 2011). Permanência e evasão na educação técnica de nível médio em Minas Gerais. *Cad. Pesqui.*, 41.
- DÓRIA, P. (2001). *Liderança, autoridade e contexto político: o caso de Jaime Lerner no Paraná (1971-2001)*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR.
- FANK, E. (2007). *A construção das diretrizes curriculares do ensino médio no estado do Paraná (gestão 2003-2006): avanços e limites da política educacional nas contradições do estado contemporâneo*. Dissertação de Mestrado, UFPR, Programa de Pós-graduação em Educação, Curitiba.
- FAORO, R. (2001). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo.
- FERNANDES, F. (1977). *Os circuitos da história*. São Paulo: Hucitec.
- FRIGOTTO, G. (jan./abr. de 2011). Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*, 16, 235-254.
- GARCIA, S. d. (2009). *A EDUCAÇÃO profissional integrada ao ensino médio no Paraná: avanços e desafios*. Tese de Doutorado, UFPR, PPGE, Curitiba.

- GODOY, M. (2011). *As condições de remuneração dos professores do quadro próprio do magistério (QPM) da rede estadual de ensino no Estado do Paraná*. monografia de especialização, UFPR, NUPE, Curitiba.
- GOMES, C. A., CHAVES, P. C., & MORGADO, R. (abr/jun de 2007). Financiamento do ensino médio: transparência e opacidade. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ*, 15, pp. 223-240.
- GONÇALVES, M. J. (2003). A presença do Banco Mundial e do Banco Interamericano no financiamento do ensino fundamental e médio na rede estadual de ensino do Paraná. *Educar em Revista*.
- GONÇALVES, M. d. (2003). A presença do Banco Mundial e do Banco Interamericano no financiamento do ensino fundamental e médio na Rede Estadual de Ensino do Paraná. *Educar em Revista*, 21, pp. 71-99.
- GONÇALVES, R. M. (1992). *O curso de educação geral noturno no 2º grau regular : o controvertido acesso à educação : uma experiência paranaense*. Dissertação de Mestrado, UFPR, Pós-graduação em Educação, Curitiba.
- GRACIANO, M. (. (2007). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa.
- INEP. (2009). *ENEM - Relatório Pedagógico - 2008*. Brasília: INEP.
- INEP. (2009). *ENEM - Relatório pedagógico 2008*. Brasília: INEP.
- INEP. (2009). *Estudo exploratório sobre o professor brasileiro com base nos resultados do Censo Escolar*. Brasília: INEP.
- INEP. (2009b). *Sinopse do Professor*. Brasília: INEP.
- INEP. (2011). *Resumo Técnico: Censo escolar 2010*. Brasília: INEP.
- INEP. (2012). *Censo da educação básica: 2011 – resumo técnico*. Brasília: INEP.
- INSTITUTO CIDADANIA. (2004). *Projeto juventude: documento de conclusão*. São Paulo: Instituto Cidadania.

- IPARDES. (2011). *Paraná em números*. Acesso em 23 de set de 2012, disponível em Secretaria de Planejamento do estado do Paraná: http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=1
- KARWCZYK, N. (s.d.). *Projeto de Pesquisa - Ensino Médio: um campo de disputa a ser explorado*. UNICAMP. Campinas: UNICAMP.
- KRAWCZYK, N. (nov de 2003). A escola média: um espaço sem consenso. *Cadernos de Pesquisa*, 169-202.
- KRAWCZYK, N. (2008). *Balanco e perspectivas do ensino médio no Brasil*. São Paulo: Ação Educativa.
- KRAWCZYK, N. (set./dez. de 2008). O PDE: Novo modo de regulação estatal? . 38, 797-815.
- KUENZER, A. [. (1984). *O ensino de 2o grau: caracterização e perspectivas*. Relatório de Pesquisa, UFPR, DEPLAE, Curitiba.
- KUENZER, A. (1989). *O ensino de 2º grau: caracterização e perspectivas*. UFPR, Curitiba.
- LIMA, L. C. (mai/ago de 2011). Da universalização do ensino fundamental ao desafio de democratizar o ensino médio em 2016: o que evidenciam as estatísticas? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.92(n.231), pp. p.268-284.
- LOCCO, L. (1987). *A supervisão educacional no Paraná*. Dissertação de Mestrado, PUC, Programa de Pós-graduação em Educação, São Paulo.
- LOPREATO, F. (2003). *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP.
- LOPREATO, F. C. (2008). *Finanças estaduais: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. texto para Discussão*. UNICAMP, Instituto de Economia, Campinas.
- MACHADO, L. Z. (1983). *Estado, escola e ideologia*. São Paulo: Brasiliense.

- MAFRA, L. d., & CAVALCANTI, E. d. (1992). *O Ensino médio no Brasil: da ruptura do privilégio à conquista do direito*. Brasília: INEP.
- MAGALHÃES FILHO, F. (jul./set. de 2010). Agentes Sociais no Paraná. *Economia & Tecnologia*, 22.
- MAGALHÃES FILHO, F. B. (1999). *Da construção ao desmanche: análise do projeto de desenvolvimento paranaense. Tese de Doutorado*. São Paulo, SP: USP.
- MARTINS, A. S. (jan./jun. de 2009). A educação básica no século XXI: o projeto do organismo "Todos pela Educação". *Práxis Educativa*, 21-28.
- MARTINS, P. d. (2011). *FUNDEB: federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados.
- MATTOS, F. M. (2011). Emprego público no Brasil: aspectos históricos. In: J. C. CARDOSO Jr., *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. RJ: IPEA.
- MEC. (s.d.). *Brasil Profissionalizado*. Acesso em 2 de jul de 2012, disponível em Ministério da Educação: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12325&Itemid=663
- MEC. (s/a). *O Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC.
- MEC. Assessoria de Comunicação. (1 de jun de 2009). *CNE estende prazo para envio de sugestões ao ensino médio inovador*. Acesso em 22 de jun de 2011, disponível em Ministério da Educação: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13629&Itemid=86
- MEC. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. (2008). *REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL*. Brasília/Distrito Federal.

- MEC.Assessoria de Comunicação. (15 de abr de 2005). *MEC apresenta ao Consed proposta emergencial para o ensino médio*. Acesso em 22 de jun de 2012, disponível em Ministério da Educação.
- MEC.Assessoria de Comunicação. (2 de maio de 2008). *Ensino médio terá novo modelo*. Acesso em 17 de maio de 2012, disponível em Ministério da Educação:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10436&catid=211
- MEC.FNDE. (2007). *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: guia de programas*. Brasília.
- MEC.FNDE. (2009). *ANEXO DA RESOLUÇÃO Nº 63, de 15/12/2009*. Brasília.
- MEC.FNDE. (2009). *Resolução Nº 63 DE 15 DE DEZEMBRO DE 2009*. Brasília.
- MEC.SEB. (2009). *PROGRAMA: ENSINO MÉDIO INOVADOR.DOCUMENTO ORIENTADOR*. Brasília/Distrito Federal.
- MEIRELLES, H. L. (2003). *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- MENDES, G. F., BRANCO, P. G., & COELHO, I. M. (2008). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- OLIVEIRA, R. C. (2001). *O silêncio dos vencedores: genealogia, classe dominante e estado do Paraná*. Curitiba: Moinho de Vento.
- OLIVEIRA, R. C. (2001). *O silêncio dos vencedores: genealogia, classe dominante e Estado no Paraná*. Curitiba: Moinho do Verbo.
- OLIVEIRA, R. C. (dez de 2007). Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. *Sociologias*, 150-169.
- OLIVEIRA, R. C. (2012). *Na teia do nepotismo: sociologia política as relações de parentesco e poder político no Paraná e no Brasil*. Curitiba: Insigth.
- OLIVEIRA, R. P., & SANTANA, W. (2010). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades. garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO.

- OLIVEIRA, R. P., & SOUSA, S. Z. (2010). Introdução. In: R. P. OLIVEIRA, & W. SANTANA, *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 13-38). Brasília: UNESCO.
- OSZLAK, O. (Abr de 2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, XI.
- PARANÁ. (05 de fev de 2003). *Conselhos aprovam fechamento da Paranatec*. Acesso em 21 de nov de 2012, disponível em Agência de notícias. Estado do Paraná: <http://www.historico.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=3959>
- PINTO FILHO, F. B. (2002). *A intervenção Federal e o Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense.
- PINTO, J. d., AMARAL, N. C., & CASTRO, J. A. (jul.-set. de 2011). O FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL: DE UMA ESCOLA BOA PARA POUCOS À MASSIFICAÇÃO BARATA DA REDE PÚBLICA. *Educação & Sociedade*, 32, pp. 639-665.
- PINTO, J. d., AMARAL, N. C., & CASTRO, J. A. (jul/set de 2011). O FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL: DE UMA ESCOLA BOA PARA POUCOS À MASSIFICAÇÃO BARATA DA REDE PÚBLICA. *Educ. Soc*, 32, pp. 639-665.
- PONS, T. (2007). *Efeitos da qualidade da educação sobre o diferencial de renda dos jovens no brasil*. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: FGV.
- PRADO JR, C. (1977). *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- REQUIÃO, R. (2007). *Discurso de posse do terceiro mandato. Janeiro de 2007*. Acesso em 29 de mar de 2013, disponível em Requião Senador do Paraná: <http://www.robertorequiiao.com.br/discurso-de-posse-do-terceiro-mandato-janeiro-de-2007/>

- REQUIÃO, R. (2009). *Requião: são os mais pobres que mais precisam dos governos e programas sociais*. Acesso em 23 de fev de 2013, disponível em Requião Senador do Paraná: <http://www.robertorequiao.com.br/site/noticias/requiao:-sao-os-mais-pobres-que-mais-precisam-dos-governos>
- RESENDE, D. C. (2007). *Elementos decisivos na construção da posição e prática de Roberto Requião de Mello e Silva*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR.
- REZENDE, F. (2010). Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: R. P. OLIVEIRA, & W. SANTANA, *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir diversidade*. Brasília: UNESCO.
- SANTOS, Â. M. (2008). *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense.
- SANTOS, J. T. (1998). *As políticas governamentais para o ensino fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição*. USP, São Paulo.
- SAVIANI, D. (out. de 2007). O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, 28, 1231-1255.
- SAVIANI, D. (2009). *PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados.
- SAVIANI, D. (29 de mar de 2010). *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. Brasília.
- SEED. Assessoria de Comunicação. (26 de jun de 2010). *Secretaria da Educação aumenta oferta de ensino profissionalizante*. Acesso em 27 de mai de 2011, disponível em <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1659>
- SEED. Assessoria de Comunicação. (9 de junho de 2010). *DEB participa de Fórum sobre ensino médio em Brasília*. Acesso em 2011 de out de 7,

- disponível em Secretaria de Estado da Educação do Paraná:
<http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1610>
- SEED.Assessoria de Comunicação. (20 de agosto de 2010). *Secretária prestigia conferência do sindicato dos trabalhadores em educação*. Acesso em 15 de jan de 2011, disponível em SEED Paraná:
<http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1756>
- SEED.DEB. (2008). *Diretrizes curriculares da educação básica - língua portuguesa*. Acesso em 25 de ago de 2011, disponível em SEED.:
http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/diretrizes/dce_port.pdf
- SEED.SUED. (2008). *Instrução N.º 021 /2008 – SUED/SEED*.
- SEED.SUED. (2009). *Instrução N.º 004/2009 -SUED/SEED:regimenta o Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais*.
- SEED.SUED.DEB. (s/ data). *Ensino médio organizado por blocos de disciplinas semestrais: uma proposta de inovação*. Curitiba.
- SILVA, J. d. (1993). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, J. d. (2008). *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, S. T. (1999). *Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná: Uma Política de Ensino Adequada à Nova Forma de Acumulação Capitalista*. Dissertação de Mestrado, UFPR, Programa de Pós-graduação em Educação, Curitiba.
- TAVARES, T. M. (2004). *Gestão pública do sistema de ensino no Paraná (1995-2002)*. São Paulo: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO.
- TAVARES, T. M., CALDAS, A. d., & TROJAN, R. M. (1994). *Análise da implantação da proposta curricular do curso de magistério da*

SEED/Paraná - no período de 1990 a 1994. Relatório de pesquisa, UFPR, DEPLAE, Curitiba.

Tesouro Nacional. (s.d.). *Avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a situação financeira do Estado do Paraná*. Acesso em 12 de fev de 2013, disponível em Ministério da Fazenda: http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/transparencia/PAF_PR_2012_2014_Avaliacao.pdf

Todos pela Educação. (s.d.). *Quem somos*. Acesso em 16 de outubro de 2012, disponível em Todos pela Educação: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>

URICOECHA, F. (1978). *O minotauro imperial*. São Paulo: Difel.

VASCONCELOS, J. (. (1999). *Paraná: economia, finanças públicas e investimentos nos anos 90*. Texto para Discussão, IPEA, Brasília.

ZANDER, K. F. (2011). *Federalismo e política educacional nas regiões metropolitanas*. Monografia, UFPR, Curso de Direito, Curitiba.