

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**(DES)ARTICULAÇÕES DAS ESCALAS DE PODER E POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS NO PARANÁ A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

**Dissertação de Mestrado**

**DEUSELES DE OLIVEIRA**

**CURITIBA  
2008**

**DEUSELES DE OLIVEIRA**

**(DES)ARTICULAÇÕES DAS ESCALAS DE PODER E POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS NO PARANÁ A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Luis Lopes Diniz Filho

**CURITIBA  
2008**

“Os povos, uma vez acostumados a senhores, não podem mais passar sem eles. Se tentam sacudir o jugo, afastam-se tanto mais da liberdade quanto, tomando por ela uma licença desenfreada que lhe é oposta, entregam suas revoluções quase sempre a sedutores que só fazem agravar seus grilhões.”

Jean-Jacques Rousseau  
A origem da desigualdade entre os homens

Dedico este trabalho aos meus pais, David e Iolanda, que na simplicidade de cada dia, ensinaram-me, com muito amor e carinho, os princípios mais nobres dos seres humanos.

À minha esposa e companheira Andrea que, nas horas de isolamento e estudo, soube compreender minha ausência. A ela, todo meu amor, carinho e compreensão.

## **AGRADECIMENTOS**

- Ao Prof. Dr. Luis Lopes Diniz Filho pela orientação e liberdade recebida para desenvolver o trabalho.
- Aos meus pais e irmãs pela simples, porém necessária, presença.
- A minha esposa Andrea pela compreensão nos momentos de isolamento de estudo.
- Aos meus Amigos “Matentes” Wilson Galvão, Laércio Martins (Cachaça), Marlus Vandelao, Claudinei Taborda, Willian Simões, José Adilson Cruz Barros (Vadilsão) e outros que compreenderam na juventude que os melhores momentos da vida e os que realmente nos marcam são aqueles que passamos com quem gostamos.
- Aos meus amigos de trabalho Benjamin Perez Maia, Vânia Mara Pereira Machado, Paulla Helena de Carvalho, Willian Simões e demais colegas pelo apoio e acompanhamento na caminhada.
- A instituição, Universidade Federal do Paraná - UFPR, pela oportunidade de quebrar a reprodução social imposta a muitos brasileiros.
- Ao Ser Supremo que, de maneira incompreendida, ilumina meus caminhos, principalmente, nos momentos de descrença e de ajuda.

## SUMÁRIO

|   |             |
|---|-------------|
| <b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>   | <b>vii</b>  |
| <b>LISTA DE QUADROS .....</b>   | <b>viii</b> |
| <b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>  | <b>viii</b> |
| <b>LISTA DE TABELAS .....</b>   | <b>ix</b>   |
| <b>RESUMO .....</b>   | <b>x</b>    |
| <b>ABSTRACT .....</b>   | <b>xi</b>   |
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>12</b>   |
| <br>  |             |
| <b>1 CAPÍTULO I – BASES DA GEOGRAFIA POLÍTICA .....</b>   | <b>17</b>   |
| 1.1 A GEOGRAFIA POLÍTICA DE RATZEL E A CENTRALIZAÇÃO DO PODER<br>NO ESTADO .....                            | 18          |
| 1.2 TERRITÓRIO, PODER, ESTADO NO CONTEXTO DA GEOGRAFIA POLÍTICA   | 22          |
| 1.3 FORMAÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL .....   | 32          |
| 1.4 A DESCENTRALIZAÇÃO COMO CONCEITO .....  | 37          |
| <br>  |             |
| <b>2 CAPÍTULO II – DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: DA<br/>ESCALA INTERNACIONAL À NACIONAL .....</b> | <b>42</b>   |
| 2.1 CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO DA DÉCADA DE 1990 .....   | 43          |
| 2.2 ASPECTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL .....  | 56          |
| <br>  |             |
| <b>3 CAPÍTULO III - DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO<br/>PARANÁ .....</b>                          | <b>60</b>   |
| 3.1 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DO PARANÁ NA DÉCADA<br>DE 1990 .....                              | 61          |
| <br>  |             |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>81</b>   |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>86</b>   |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|        |   |
|--------|---|
| BM     | Banco Mundial   |
| CNE    | Conselho Nacional de Educação   |
| DCN    | Diretrizes Curriculares Nacionais   |
| FUNDEF | Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do |
| FMI    | Fundo Monetário Internacional   |
| IBGE   | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                             |
| LDB    | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional                              |
| NRE    | Núcleo Regional de Educação   |
| SENAC  | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial                                  |
| SENAI  | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial                                 |
| PCN    | Parâmetros Curriculares Nacionais   |
| PDDE   | Programa Dinheiro Direto na Escola  |
| PNUD   | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                           |
| SEED   | Secretaria de Estado da Educação  |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura            |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância                                     |
| URSS   | União das Repúblicas Socialista Soviética                                   |

## LISTA DE QUADROS

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| QUADRO - 01 | PRINCIPAIS CONCEPÇÕES DE PODER.....            | 27 |
| QUADRO - 02 | ESTRUTURAÇÃO DO PODER NO ESPAÇO GEOGRÁFICO ... | 31 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|              |  |    |
|--------------|--|----|
| GRÁFICO - 01 | PRODUÇÃO INDUSTRIAL GERAL DO BRASIL ENTRE 1975<br>E 2007 .....   | 45 |
| GRÁFICO - 02 | EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ÍNDICE DE ANALFABETISMO<br>NO BRASIL EM (%) .....  | 48 |
| GRÁFICO – 03 | EVOLUÇÃO DA RECEITA ESTADUAL PARANAENSE<br>PROVINDA DA UNIÃO (EM MILHÕES DE US\$ DE 1992).....   | 63 |
| GRÁFICO – 04 | DESPESAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E FUNDEPAR<br>(EM MILHÕES DE US\$ EM 1992) .....  | 64 |
| GRÁFICO – 05 | DESPESAS COM A EDUCAÇÃO BÁSICA NO PARANÁ<br>ENTRE 1994 E 1999 EM MILHÕES DE REAIS.....   | 65 |
| GRÁFICO – 06 | DESPESAS COM O ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ<br>ENTRE 1994 E 1999 EM MILHÕES DE REAIS.....  | 65 |
| GRÁFICO – 07 | ADESÃO MUNICIPAL AO TERMO COOPERATIVO DE<br>PARCERIA EDUCACIONAL.....  | 69 |
| GRÁFICO – 08 | MATRICULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA<br>- PARANÁ - 1971-2004.....  | 70 |
| GRÁFICO – 09 | EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DAS SÉRIES INICIAIS DO<br>ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE A REDE PÚBLICA<br>ESTADUAL E A REDE PÚBLICA MUNICIPAL (EM MIL)..... | 72 |
| GRÁFICO – 10 | TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO GEOMÉTRICO DA<br>POPULAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ - 1960 E 2000 EM %  | 73 |
| GRÁFICO – 11 | TAXAS DE ATENDIMENTO ESCOLAR NA FAIXA ETÁRIA DE<br>7 A 14 ANOS ENTRE 1991, 1996 E 1998.....  | 74 |

|              |  |    |
|--------------|--|----|
| GRÁFICO – 12 | NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL NAS REDES ESTADUAL E MUNICIPAL DO PARANÁ ENTRE 1995 E 1999..... | 75 |
| GRÁFICO - 13 | CONCLUINTES NO ENSINO FUNDAMENTAL DO PARANÁ SEGUNDO A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA ENTRE 1990 E 1998.....          | 78 |

### LISTA DE TABELAS

|             |   |    |
|-------------|---|----|
| TABELA - 01 | MATRICULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - PARANÁ - 1971-2005 .....   | 71 |
| TABELA - 02 | PROPORÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO BÁSICA COM AS DEPENDÊNCIAS ESPECÍFICAS ENTRE 1997 E 1999.....   | 76 |
| TABELA - 03 | PROFICIÊNCIA MÉDIA EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA NO PARANÁ, EM 1995, 1997 E 1999, PARA ALUNOS NA 4ª E 8ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL E PARA ALUNOS DO 3º ANO DO ENSINO MÉDIO..... | 79 |

## RESUMO

Compreender as transformações que ocorreram no sistema educacional brasileiro e paranaense e analisá-las através da dimensão espacial da geografia política. Para tanto, o instrumental teórico precisa ser amplo de tal maneira que contribua para a compreensão de processos e fatores que ocorrem no campo político e econômico através do desenvolvimento teórico de conceitos de Estado, poder, território, descentralização e políticas educacionais. Diante disso, destaca-se a importância de pesquisar a política educacional produzida pelos agentes políticos em diferentes escalas de poder – internacional, nacional e estadual, pois estas se materializam no espaço geográfico através dos processos de centralização e descentralização do poder político dentro do sistema educacional. Assim, estudaremos na escala internacional e nacional, as ações governamentais desenvolvidas no setor educacional a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988. No entanto, quando se fizer necessário, analisaremos ações desenvolvidas em períodos anteriores, chegando até os militares, pois, entre as ações desenvolvidas por estes, destaca-se a substituição das disciplinas de geografia e história pelos estudos sociais e no condicionamento dos cursos universitários utilitaristas. Para a escala estadual, os estudos possuem recorte temporal semelhante. Tais ações serão analisadas a partir de dados estatísticos que comprovem aumento ou diminuição de recursos destinados à construção e reorganização do porte das escolas, na contratação de funcionários e professores, nos gastos do estado e União com o Ensino Fundamental, enfim, indicadores que permitam avaliar a qualidade do sistema educacional no estado do Paraná após a efetivação do processo de descentralização do ensino e da exercício do poder estatal.

**Palavras-Chave:** Estado, Poder, Descentralização e Políticas Educacionais

## ABSTRACT

To understand the changes that occurred in the Brazilian and Paranaense educational system and examine them through the spatial dimension of political geography. To this end, the instrumental theory must be broad in such a way that contributes to the understanding of processes and factors that occur in the political and economic development through the theoretical concepts of state, power, territory, decentralization and education politics. Given this, there is the importance of search for educational policy produced by political agents in different scales of power - international, national and state because they materialized in the geographical area through the processes of centralization and decentralization of political power within the educational system. Then, We will study the national and international scale, the governmental action developed in the education sector from the approval of the Federal Constitution of 1988. However, when It's necessary, we'll analyze the actions developed in previous periods, until the military because, among the actions taken by them, there is a replacement of the geography and history subjects for social studies and the conditioning of university courses utilitarian . To state scale, studies have cut similar time. Such actions will be reviewed from statistical data showing an increase or decrease of resources for construction and reorganization of the size of schools, the recruitment of civil servants and teachers, spending in the state and Union with the elementary school, finally, indicators to assess the quality of the educational system in the state of Parana after the execution of the process of decentralization of education and state owned of state power.

Keywords: State, Power, Decentralization and Educational Policy

## INTRODUÇÃO

São grandes as preocupações e os esforços investidos, por parte da sociedade civil organizada e governos, nas mudanças na educação básica brasileira nas últimas décadas, principalmente no final da década de 1980 e na década de 1990. Como marcos desse momento histórico, destacam-se a abertura política e econômica do país, a aprovação da Constituição Federal de 1988, o pequeno crescimento econômico brasileiro, a grande migração interna da população brasileira do campo para cidades de grande e médio porte, e sua estabilização, e a desconcentração geográfica das indústrias.

No que concerne à educação, o período é marcado pelas reformas educacionais, que são caracterizadas pelo incentivo à descentralização do sistema educacional, pelo financiamento de projetos educacionais em nível nacional e estadual por organismos internacionais, como o Banco Mundial, dos compromissos internacionais firmados por mediação da UNESCO para o combate ao analfabetismo e o desenvolvimento do Ensino Fundamental, da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, da produção e distribuição dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) pelo governo federal, da diminuição dos índices de analfabetismo, do péssimo desempenho de nossos alunos frente a outros países em testes internacionais, entre outros.

Esses fatos tornam o intervalo, que vai de 1988 a 2002, um recorte histórico importante para a análise da educação brasileira e de alguns estados da federação. A aprovação da Constituição de 1988 representa a possibilidade de distribuir recursos e responsabilidades entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Porém, somente a partir de 1996 são criados os mecanismos para aprofundar o processo de descentralização da educação no país. Em termos legais, em 1996, o Congresso Nacional, após intenso debate com a sociedade civil organizada, aprovou a Lei n. 9.394, a qual normatiza as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Essa lei procurou redistribuir as competências e responsabilidades pela oferta da educação básica no país. Como consequência, o Conselho Nacional de Educação (CNE) estabelece as Diretrizes Curriculares

Nacionais (DCN) que visam normatizar as metas e objetivos de cada disciplina escolar na educação básica dos sistemas de ensino de todo o país.

Ainda nesse período vale ressaltar que essas ações governamentais, da segunda metade da década de 1990, foram denominadas reformas educacionais, pois tinham como pano de fundo a inserção do Brasil na economia mundial e, conseqüentemente, a preparação das novas gerações para os desafios impostos pela economia global.

Os documentos oficiais produzidos nesse período constituem-se em um campo variado de estudos que vai desde a estrutura curricular, financiamento da educação, avaliação de desempenho dos alunos em diferentes níveis, formação docente, descentralização, até estudos políticos ideológicos de documentos oficiais.

Para a presente pesquisa, privilegiaremos o estudo das leis como um meio dos atores políticos exercerem o poder em uma relação assimétrica, podendo, após votação da Câmara e Senado e sanção governamental, impor sanções aos que dela não compartilharem. Assim, a LDB delibera as formas de distribuição de responsabilidades entre os três sistemas públicos de ensino que passam a ser regidos pelo regime de colaboração e interdependência.

Dessa forma, cada governo é responsável pela manutenção e expansão de seu sistema de ensino, arcando com os gastos na contratação de pessoal, infraestrutura física nas escolas, transporte escolar, merenda, entre outros. Ou seja, a partir da aprovação e implementação da LDB, o processo de descentralização do atendimento educacional é efetivamente induzido, cabendo a cada unidade da federação a normatização de suas ações.

No contexto de aprovação dessas leis, o país estava mergulhado em uma crise econômica e financeira e, conseqüentemente, os recursos destinados à educação e outros órgãos de cunho social estavam reduzidos. Dessa forma, criou-se uma contradição latente no sistema educacional de todo o país, pois estados e municípios passam a se responsabilizar pela oferta da educação básica de todo o país que para a grande maioria dos municípios era mínima. Assim, mesmo com a descentralização da oferta de ensino, grande parte dos municípios e alguns estados da federação, continuaram dependentes de verbas provindas da União.

Com isso, descentralizaram-se as responsabilidades, porém, as verbas ficaram centralizadas no governo federal que as distribuía segundo seus interesses. (XAVIER e MARQUES, p. 1994)

No estado do Paraná a mesma lógica é apresentada, porém as primeiras ações do governo estadual para descentralizar a educação iniciam-se antes da aprovação da LDB. Outra característica do estado do Paraná é que a descentralização da educação foi implementada através da municipalização do ensino. Esse processo ocorreu apenas nas séries iniciais do Ensino Fundamental, ficando o estado responsável pela oferta das séries finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

Considerando a descentralização como objeto central de nosso estudo, nas diferentes escalas de poder, procuramos analisar e aplicar os conceitos de poder, território, estado e federalismo nas relações que foram realizadas entre os entes envolvidos no processo.

Na escala de poder estadual, analisamos como os atores políticos se utilizaram do respaldo dado pelo estado para descentralizar a educação através da municipalização. Posteriormente, procuramos mostrar os resultados preliminares do processo de descentralização do sistema educacional na década de 1990. Entre os fatores privilegiados para análise na escala estadual, destaca-se o número de alunos em idade escolar matriculados no primeiro ano do Ensino Fundamental, a responsabilidade na contratação de professores e funcionários, o rápido número de municípios que aderiram à municipalização do ensino e quais foram os resultados apresentados pelos Sistemas de Avaliação da Educação Básica (SAEB), entre os anos de 1995 e 2003.

Diante desses breves apontamentos, a pesquisa está organizada em três capítulos. No primeiro, procuramos analisar e demonstrar como o surgimento do Estado está ligado diretamente com a centralização do poder nas mãos do soberano. Depois disso, analisamos a relação existente entre os conceitos de Estado, território e poder na Geografia Política. Ainda sobre o conceito de poder, procuramos demonstrar como uma análise aprofundada do mesmo pode nos ajudar a interpretar as relações sociais em diferentes instâncias organizadas ou grupos sociais.

Como forma de compreender a organização federativa do Brasil, analisamos como os “vícios” federativos ainda influenciam grandemente as decisões dos atores políticos estaduais e que as novas leis criadas no final do século XX não foram capazes de modificar significativamente a estrutura social e de poder do país.

Ainda no Capítulo I, discutimos como o conceito de descentralização é um tema que pode ser abordado pela Geografia Política atual e, posteriormente, procuramos demonstrar as possíveis interpretações que podem ser feitas do mesmo para depois organizarmos nossa própria interpretação.

No capítulo II, analisamos as variáveis que envolvem o processo de descentralização da educação no Brasil, destacando as influências advindas das categorias da economia e da política. Neste aspecto, notamos a proximidade entre o contexto da obra de Ratzel e os estudos que envolvem a descentralização da educação, pois ambos são influenciados pelo ambiente no qual estão inseridos.

Com base na Geografia Política, analisamos o processo de descentralização da educação no Brasil através da utilização de diferentes escalas que denominamos de escalas de poder internacional, nacional e estadual pois, independentemente da amplitude dos projetos educacionais, existem atores políticos que exercem cargos que lhes permitem exercer poder sobre determinadas instituições ou grupos sociais. Ao fazermos isso, notamos que não existe uma linha que separa as influências da escala internacional para a escala nacional, e desta para a estadual e local, pois determinados fatores que ocorrem na escala internacional podem influenciar diretamente agentes organizados na escala local e vice-versa.

Diante disso, analisamos a descentralização da educação, tendo como base o contexto brasileiro da década de 1990, porém, quando se fez necessário, estudamos períodos que antecederam e que procederam ao referido período.

Na escala de poder nacional analisamos como as determinações internacionais influenciaram na organização da educação básica - como a extinção da disciplina de Geografia e História da grade curricular das escolas, e na reorganização das finalidades dos cursos universitários.

No último capítulo, demonstramos como as ações dos atores políticos estaduais e nacionais influenciaram na descentralização do ensino no Brasil e no Paraná, e quais foram as consequências desse processo na qualidade do ensino, na organização e distribuição das escolas entre estado e municípios, nos investimentos do estado com educação, e o número de alunos matriculados no primeiro ano do Ensino Fundamental.

Procuramos ainda demonstrar que a descentralização torna-se tema da Geografia na medida em que é analisada através de conceitos da Geografia Política. Assim, analisamos as ações desenvolvidas pelo estado sobre seu sistema de ensino. Nestas ações, predominam relações de poder assimétricas, nas quais Estado visa um objetivo final – a descentralização. Nesse sentido, cabe ao estado montar seus contratos de parceria com os municípios e impor sanções econômicas para aqueles que não aderirem ao processo de municipalização do ensino.

Por fim, procuramos demonstrar os resultados do processo de descentralização da educação no Paraná através da análise e interpretação dos dados quantitativos, disponibilizados pelo Ministério da Educação<sup>1</sup> e Secretaria de Estado da Educação do Estado do Paraná.

---

<sup>1</sup> Os dados foram disponibilizados através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Esse sistema faz avaliações por amostragem em nível nacional a cada dois anos. Porém, somente a partir de 1995 é que a metodologia de análise foi organizada para que os dados coletados pudessem ser comparados com anos posteriores.

## CAPÍTULO I – BASES DA GEOGRAFIA POLÍTICA

[...] é possível existir territórios que possuem internamente relações de poder sem que haja um Estado, porém jamais encontraremos Estados sem territórios. OLIVEIRA, 2008

Neste capítulo analisamos o desenvolvimento da Geografia Política na Alemanha, através de estudos realizados por autores brasileiros sobre as publicações de Friedrich Ratzel. Com isso, procuramos entender porque a obra desse estudioso foi rigidamente criticada pelos teóricos contemporâneos e pelos que o sucederam. Posteriormente, com base na Geografia Política, analisamos os conceitos de território, poder, Estado e federalismo. Compreender como estes conceitos foram desenvolvidos e como foram utilizados nas pesquisas geográficas torna-se essencial para aplicarmos nas análises que serão feitas sobre a descentralização da educação no Estado do Paraná. Assim, concordamos com Castro (2005) ao considerar que a Geografia Política foi, e é, a base para compreendermos as relações de poder que existem na sociedade, porém, para que estas tenham cunho geográfico, é preciso saber como elas se configuram e se (re)produzem no espaço geográfico e, conseqüentemente, no território.

Ainda de acordo com Castro (2005), é preciso ressaltar que as análises feitas pela Geografia Política contemporânea devem procurar ir além dos limites estatistas da Geografia Política clássica e do aprisionamento da política à economia da geografia crítica, pois

[...] a geografia tem diante de si a tarefa de reincorporar o papel dos atores sociais e das instituições políticas e o modo como estes plasmam territórios, produzem e reproduzem desigualdades, ou, ao contrário, em que circunstância e em que espaços são capazes de atuar para reduzi-las. (CASTRO, 2005, p. 279)

Nessa mesma direção, a autora argumenta que existem temas novos como cidadania, democracia, sistema político, civilidade, identidades, entre outros, que “estão à espera dos aportes conceituais e empíricos capazes de desvendar as possibilidades explicativas dos seus *contextos espaciais* em *múltiplas escalas* que só o saber geográfico pode trazer” (grifo nosso, p. 279).

Diante disso, torna-se relevante discutir a formação federativa brasileira como forma de compreender sua lógica organizacional histórica, bem como a utilização dos conceitos de território, poder, Estado e descentralização, como ferramentas que propiciam identificar a efetivação das ações desenvolvidas pelos atores políticos na escala estadual. Além disso, discutiremos o conceito de descentralização para podermos aplicá-lo no processo de municipalização da educação no estado do Paraná no final da década de 1980 e início da década de 1990.

### 1.1 A GEOGRAFIA POLÍTICA DE RATZEL E A CENTRALIZAÇÃO DO PODER NO ESTADO

As bases teóricas da Geografia Política foram lançadas através das publicações do alemão Friedrich Ratzel, merecendo destaque a obra clássica *Geografia Política*, de 1897.

Segundo Moraes (1998, p. 52), “Enquanto Humboldt e Ritter vivenciaram o aparecimento do ideal de unificação alemã, Ratzel vivencia a constituição real do Estado nacional alemão e suas primeiras décadas”.

Para Castro (2005), a obra de Ratzel pode ser compreendida em duas dimensões. A primeira deve-se ao ambiente político dos séculos XVIII e XIX, em que os Estados nacionais estavam sendo formados, na Europa, com a finalidade de justificar o poder nas mãos de poucos e de expandir suas colônias. Diante disso, o posicionamento do recém constituído Estado alemão que, devido sua formação tardia, não possuía colônias além mar, tornava o ambiente político tenso. Dessa forma, era preciso legitimar os desígnios expansionistas bismarckianos<sup>1</sup>. Outra refere-se ao ambiente filosófico e político. O ambiente filosófico foi influenciado pelas grandes construções teóricas da Biologia, destacando-se o livro *A origem das espécies*, em 1854, de Charles Darwin, e o

---

<sup>1</sup> Segundo Moraes (1998, p. 54), Bismarck foi o primeiro-ministro da Prússia e do Império Alemão.

ambiente político pela obra de Hegel<sup>2</sup>, especialmente *Princípios da filosofia do direito*, de 1821.

Diante disso, Moraes define bem esse contexto ao afirmar que

A unificação tardia da Alemanha, que não impediu um relativo desenvolvimento interno, deixou-a de fora da partilha dos territórios coloniais. Isto alimentava um expansionismo latente, que aumentaria com o próprio desenvolvimento interno. Daí, o agressivo projeto imperial, o propósito constante de anexar novos territórios. E, por esta razão, mais uma vez, o estímulo para pensar o espaço, logo, para fazer Geografia. (MORAES, 1998, p. 54)

Reforçando essas idéias, ao analisar a obra de Ratzel, Moraes (1998) argumenta que suas formulações só são compreensíveis em função da época e da sociedade que as engendram. Da mesma forma, Costa (1993) afirma que para se compreender a produção científica de Ratzel é preciso analisar o contexto intelectual e político da Alemanha no final do século XIX. No plano intelectual, Ratzel desenvolveu conceitos como *organismo territorial* e *espaço vital*, o que, para alguns estudiosos, foi influência das teorias evolucionistas do período.

Como já se apontou, entre as preocupações de Ratzel, a que mais se destacava era a unificação tardia da Alemanha frente a outros países europeus, principalmente França e Inglaterra, pois estes possuíam Estados constituídos e desenvolviam-se com as atividades industriais. No início do século XIX, a Alemanha estava extremamente fragmentada, tanto socialmente como do ponto de vista de sua organização político-territorial. Com isso, o desenvolvimento de outras atividades era prejudicado (COSTA, 1993).

Diante disso, o Estado é apresentado e defendido por Ratzel como sendo um *organismo* capaz de estreitar os laços de coesão e unidade do território, pois é a maior obra do homem, e que essa obra só pode existir se estiver apoiada em uma base espacial - o solo. Assim, o *Estado/organismo* “está baseado antes de tudo nesse seu caráter de agente *articulador* entre o povo e o solo” (COSTA, 1993, p. 34).

Ao analisar o papel do Estado frente à constituição do Estado/nação, e comparar com a visão biológica de Darwin, Ratzel enriquece-o ao atribuir-lhe uma

---

<sup>2</sup> A tradução completa da obra *Princípios da filosofia do direito* de Hegel pode ser apreciada no seguinte endereço: <<http://buscalegis.ccj.ufsc.br/arquivos/m1-PrincipiosF.pdf>>

função política - como produção intelectual e fazendo parte do planejamento estratégico. Dessa forma, segundo Costa (1993, p. 34), o Estado “seria então mais propriamente um *organismo espiritual e moral*, o que não permite comparação exclusivamente biológica, e isto por várias razões”. Entre estas, Ratzel afirma que

[...] o Estado é um organismo extremamente fragmentário em sua estrutura interna, sendo a sua unidade possível apenas porque se trata de entidade espiritual e moral. Outra impossibilidade é que entre os seres vivos imperam as relações de interdependência, o que não seria o caso da relação entre os Estados e os cidadãos, já que apenas estes é que dependem da atividade estatal (COSTA, 1993, p. 34).

Segundo Costa (1993, p. 34), quando Ratzel faz a articulação do Estado com os sentimentos desenvolvidos no território acaba reconhecendo a importância do povo, porém, o que predomina é a “idéia subjacente de um Estado forte, centralizador e ‘posto por cima’ da sociedade”. Dito isto, “a unidade do Estado depende da unidade territorial e que esta, por sua vez, depende dos laços espirituais entre os habitantes, o solo e o Estado. Trata-se, assim, de uma unidade nacional-territorial comandada pelo poder central”. Assim, as políticas territoriais devem estar acompanhadas de projetos políticos não-territoriais, ou seja, com ações políticas, econômicas e culturais, pois “caso contrário, as políticas territoriais tornar-se-ão unicamente políticas de expansão” (p. 36).

Diante dessas afirmações é fácil constatar a semelhança entre as idéias de Ratzel e as propostas desenvolvidas por Maquiavel na obra *O Príncipe*. Embora, esta tenha sido escrita no século XIV e aquela no final do século XIX, Maquiavel cita vários exemplos de territórios que foram conquistados através de guerras, porém foram facilmente perdidos pela incapacidade do Estado de controlar as rebeliões através da repressão ou da aliança com os líderes políticos locais dos reinados recém conquistados.

Como um intelectual de seu tempo, Maquiavel utiliza-se de seus conhecimentos práticos adquiridos como embaixador de Estados da Itália e de estudos históricos para alertar o jovem governador do Grão-Ducado de Florença, Lorenzo Del Medici, de como manter um reino conquistado. Ao fazer isso, Maquiavel propõe que quando um povo está habituado com a repressão,

[...] basta que se tenha extinto a linhagem do príncipe que os governava, porque, nas outras coisas conservando-se suas velhas condições e não subsistindo alterações de costumes, os homens passam a viver tranquilamente, [...]. (MAQUIAVEL, 1995, p. 18-19)

Nas análises de Maquiavel, faltava aos reis reconhecerem a importância da compreensão dos territórios e dos hábitos dos povos recém conquistados na sua forma simbólica e subjetiva.

Analisando a obra de Ratzel e fazendo um paralelo com a obra *O príncipe* de Maquiavel (2005), Castro argumenta que para Ratzel

[...] o nacionalismo, como estratégia de consolidação do império alemão, era bem mais importante do que a adesão a uma ética política de defesa dos povos e dos Estados mais fracos. (CASTRO, 2005, p. 67)

O que une esses dois autores é que Ratzel, assim como Maquiavel, separa a moral política da moral comum. Ratzel também afirma que o patriotismo deve estar acima de outros métodos utilizados para se chegar a um Estado alemão poderoso e capaz de proteger seu povo. Assim, a perspectiva desenvolvida de um Estado superior, que comandasse a boa sociedade, é influência de Hegel, a correção das fraquezas do Estado através da centralização do poder nas mãos do príncipe é de Maquiavel (CASTRO, 2005).

Para finalizarmos esta breve discussão da contribuição da obra de Ratzel, vale destacar que alguns geógrafos brasileiros, com o avanço de seus estudos, passaram a analisar a obra ratzeliana com outro olhar. Segundo Ruy Moreira

Muito tem sido dito de inverídico quanto à noção e propósito de Ratzel com esse conceito (eu mesmo sirvo de exemplo em *O que é Geografia*). Ratzel refere-se ao território, seus recursos necessários à reprodução da vida humana (daí o termo vital) e sua função de conferir sentido e unidade de nação a um povo, por intermédio da mediação do Estado entre o território e a sociedade. O tema e a preocupação de Ratzel direcionam-se para a constituição nacional da Alemanha e o papel essencial dos entes geográficos, em particular a cultura e o território, não intencionando teorizar a favor de um propósito imperialista, vitalista e dominador do Estado, embora suas teses tenham sido levadas posteriormente nesta direção, assim como se fez com as teses de Hegel, de Nietzsche e com a música de Wagner, e tantos outros. (MOREIRA, 2006, p. 130)

Através destas considerações fica evidente que o surgimento do Estado está associado diretamente ao centralismo do poder nas mãos dos governantes inicialmente e depois no Estado em si. Além disso, o poder só é exercido sobre

uma determinada população que está distribuída espacialmente sobre o território, através da exercício do poder político – que se utiliza do autoritarismo, bem como da autoridade exercida através do carisma e da mediação da lei - como se verá adiante.

## 1.2 TERRITÓRIO, PODER E ESTADO NO CONTEXTO DA GEOGRAFIA POLÍTICA

Ao analisarmos a bibliografia especializada sobre a evolução dos estudos geográficos que enfocam a Geografia Política<sup>3</sup> (CASTRO, 2005; COSTA, 1992; RAFFESTIN, 1993; HAESBAERT, 2002), percebemos que a utilização e a interpretação de alguns conceitos geográficos mudaram de acordo com o contexto político, econômico e territorial, servindo para justificar ou não objetivos de determinado Estado, grupo de Estados ou grupos organizados. Independentemente do período analisado<sup>4</sup>, os conceitos de território, Estado e poder, foram utilizados em diferentes momentos históricos. Confirmando esta constatação, Costa (1992, p. 09) afirma que o estudo da Geografia Política “está predominantemente centrado nas relações entre o território e o poder ou, mais precisamente, no território como objeto e meio do poder do Estado”.

Assim, tanto nas conquistas por novos territórios durante a formação dos Estados-Nação na Europa, como durante os conflitos das duas grandes guerras, a construção e a utilização do conceito de território foi fundamental para as propostas de expansão e manutenção territorial do Estado - sem o território é praticamente impossível existir o Estado. Dessa afirmação, constata-se a dependência do Estado em relação ao território, pois é possível existir territórios

---

<sup>3</sup> A Geografia Política, no presente estudo, é compreendida como um campo de estudos da ciência geográfica.

<sup>4</sup> Segundo Costa (1993) as fases de desenvolvimento da Geografia Política podem ser agrupadas em determinados períodos históricos como a formação dos Estados-Nação - onde surge a Geografia Política – na Europa e no período das grandes guerras. Contemporaneamente, de acordo com Castro (2005), podemos acrescentar mais um período que é dominado pelas relações econômicas na escala internacional, ou seja, globalização.

que possuem internamente relações de poder sem que haja um Estado, porém jamais encontraremos Estados sem territórios.

Dentro dessa perspectiva, Raffestin (1993) contribui com a discussão ao relacionar os conceitos de território e poder com o espaço geográfico. Ao fazer essa espacialização do conceito de território, o autor imprime um caráter geográfico a ele e, conseqüentemente, atribui a sua existência ao espaço, ou seja, o espaço é um substrato do território, pois pré-existe a ele.

Raffestin (1993, p. 143) argumenta que “É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, [...]. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator ‘territorializa’ o espaço”. Assim, o território é visto como uma extensão de terras, de um país, que está submetida a um agente modelador. Nessa perspectiva, o território é o espaço físico administrado pelo Estado através de normatizações legais, o qual está delimitado por fronteiras que possuem controle para sua transposição, e que efetiva as suas ações através do exercício do poder político. Diante disso, merece destaque o poder, pois este, segundo Raffestin (1993), não pode ser adquirido e nem comprado, ele é simplesmente exercido no território. Para isso, torna-se essencial a existência de uma determinada sociedade organizada socialmente num Estado com suas normatizações legais, ou seja, um espaço normado - como veremos adiante.

Aprofundando a relação entre território, poder e espaço, Raffestin (1993, p. 144) argumenta que “o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder”. Através dessa análise, o autor deixa explícito que o território se diferencia do espaço por apresentar relações de poder, ou seja, para que exista um território é essencial estarem sobrepostos num determinado espaço uma organização social que mantenha relações de poder interna e externamente com outro grupo ou parte do mesmo. Em resumo, a grande contribuição de Raffestin está na ampliação do uso do poder territorializado, ou seja, com seus estudos, a Geografia Política amplia seus estudos para além do Estado e passa a analisar as relações de poder que estão dentro da sociedade e possuem autonomia relativa frente ao controle estatal.

Outro autor que contribui com o assunto é Rogério Haesbaert (HAESBAERT *apud* SPOSITO, 2004, p.18). Segundo ele, o território pode ser analisado de acordo com três variáveis que se interrelacionam no espaço geográfico e produzem multiterritórios. Vejamos.

A jurídico-política analisa o território através da exercício do poder do Estado, ou seja, como sendo um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder. Nesta, as intenções e ações dos agentes políticos possuem grande relevância nas análises. Na vertente cultural ou culturalista, o autor analisa o território de forma simbólica e subjetiva, ou seja, o território é visto como um produto criado e apropriado pelo imaginário social. Se por um lado esta vertente é a mais subjetiva das três, por outro, é a que demonstra mais proximidade com o cotidiano dos sujeitos. Isto ocorre através da criação de determinados símbolos que são aceitos e incorporados por uma determinada classe social. Por fim, a vertente econômica avança nas discussões do conceito de território e propõe uma subcategoria dele, trata-se da desterritorialização. Porém, para que esta tenha sentido é preciso compreendê-la sob a perspectiva do materialismo histórico dialético. A discussão teórica centra-se nas contradições existentes entre as classes sociais no sistema de produção capitalista. O espaço geográfico é produzido através de uma relação dialética entre a reprodução do capital e o trabalho.

Haesbaert (2002) considera que estas três vertentes estão interligadas e sobrepostas, constituindo multiterritórios, ou seja, nos territórios/zona prevalece a lógica política do Estado. Nos territórios/rede, a lógica econômica e, nos aglomerados de exclusão, a lógica social de exclusão social, política e econômica.

Aprofundando a análise sobre as bases da Geografia Política, Castro (2005, p. 129) afirma que “o Estado tem sido um objeto de reflexão e investigação da filosofia e da ciência política”, porém, nesses estudos, “o seu fundamento territorial nem sempre é considerado, sendo percebido como um *continente* neutro ou, como afirmou Ratzel, pairando no ar.” Para sustentar os estudos da Geografia Política, as análises devem ser espacializadas no território, ou seja, que existam relações do poder entre as partes envolvidas. Para comprovar essa

afirmação a autora cita a história de formação e consolidação dos Estados na Europa Ocidental, a qual ocorreu através de guerras, alianças, domínio e controle de forças políticas que representam interesses dominantes em outro território. Assim, o exercício do poder de um Estado nem sempre representa o interesse da população local e está condicionado a variáveis políticas, econômicas e culturais.

Atentando para um rigor científico nos estudos que envolvem a Geografia Política e os estudos sobre o Estado, Costa (1993) ressalta que é preciso ter cuidado para não cair na aceitação fácil de 'leis gerais' ou de pensamentos universalizantes de cunho positivista que podem turvar a interpretação espacial, pois muitas ações políticas podem dar certo em determinado país, e ser um total fracasso em outro.

Assim, "cabe à Geografia Política a tarefa nada trivial, dentre outras, de examinar e interpretar os modos de exercício do poder estatal na gestão dos negócios territoriais e a própria dimensão territorial das fontes e das manifestações do poder em geral" (COSTA, 1993, p. 15).

Ao analisar os estudos contemporâneos realizados através da Geografia Política, Costa afirma que

[...] há uma evidente "desestatização" do objeto da Geografia Política, com as análises muito mais centradas nos problemas relativos ao poder em geral e às suas formas de manifestação e exercício, do que exclusivamente no poder estatal, como no passado. Nesse sentido, são de suma importância as análises das formas de distribuição do poder no espaço nacional, regional etc., e os modos de repartição desse poder no interior da sociedade, cada vez mais territorializada em suas práticas sociais cotidianas. (COSTA, 1993, p. 23-24)

Ao argumentar que os estudos da Geografia Política estão se ampliando além do Estado, Costa (1993, p. 18) cita alguns conceitos de elevada importância para os novos estudos que podem ser desenvolvidos, pois através dos conceitos de "sociedade, população, território, espaço, solo, fronteira, centralização, descentralização, federação, unidade, coesão, nação, nacionalidade, dentre outros", pode-se chegar à espacialização das relações de poder que se manifestam no território. Ainda, cabe destacar os estudos dos "fenômenos da descentralização e suas repercussões em nível regional, local etc" (p. 23), pois estes são requisitados por atores políticos locais ou do poder estatal para implementar ações de interesses econômicos ou políticos. De qualquer forma,

cabe nesses estudos descobrir os motivos que levam a (des)centralização de poder e quais os resultados de tal ação.

Diante disso, entendemos que as relações entre Estado, território e poder são relações sociais por excelência, as quais se apresentam no espaço através da formação de territórios que podem variar segundo o tempo, o espaço e a atuação de diferentes atores sociais e políticos. Assim, cabe à ciência geográfica fazer seus estudos e contribuir para a compreensão das diversas forças que (re)produzem e (des)organizam a estruturação espacial.

Cabe ressaltar ainda que o estudo da Geografia Política, enquanto ideologia de Estado, “não deve ser interpretada como sendo um conhecimento gerado exclusivamente pelo Estado, pois ele poderá estar sendo formulado em múltiplos espaços de pesquisa, aí incluídas as Universidades” (COSTA, 1993, p. 15).

Após analisarmos as relações entre Estado, território e poder, passaremos a analisar o último com mais detalhes, pois o poder é uma das principais noções<sup>5</sup> da Geografia Política contemporânea e que sempre permeia subjetivamente as relações sociais e as socioespaciais.

Esta análise se faz necessária pelo fato do poder estar atrelado ao Estado, e que os atores políticos que representam o Estado, utilizam-se do poder para efetivar suas intencionalidades sobre o território. Para que a organização da educação ocorra é necessário que o Estado tenha legitimidade para impor suas decisões e, o que é mais importante, que a população envolvida com o sistema educacional (alunos, pais, professores, funcionários, entre outros) aceite e cumpra as decisões tomadas pelo Estado sob a forma de um governo federado.

Justificando a utilização do poder para compreender a institucionalização das ações do Estado sobre o território, Iná Elias de Castro (2005, p. 96), afirma que, antes de qualquer coisa, é preciso ter uma “definição mínima de poder para compreender as condições que presidem a sua territorialidade.” Ou seja, como desdobramento destas condições, deve-se trabalhar com a “centralidade territorial do poder como fundamento da institucionalização da coerção legítima no Estado moderno”. Ainda, sobre a importância do poder para a Geografia Política, a autora

afirma que “o poder emerge dos interesses e conflitos no território”, sendo considerado uma noção central e que tem contribuído para compreender os processos que presidem a organização do espaço.

Para a autora (2005, p. 96) “esta noção – objeto de conhecimento – possui indeterminações, tensões internas e muitas contradições que, ao contrário de enfraquecê-la, fundam sua riqueza de significações e a possibilidade de interpretar a realidade”.

Ao discutir o poder, Santos Guerra *apud* Souza (2005, p. 25) adverte que ele “não está nas pessoas, como um objeto ou algo que dele se possa apropriar. Está nas relações que se estabelecem entre essas pessoas”, assim, “na realidade detém mesmo o poder quem controla as relações que estabelece com os outros”.

Ao analisar o poder como relação, Castro adverte-nos para o seguinte fato:

[...] atenção, aceitar que [o poder] se trata de uma palavra polissêmica, ou seja, que comporta diferentes significações, não significa aceitar que o poder está em tudo, por toda parte, em todas as relações. Se assim fosse, ele na realidade não estaria em lugar nenhum, porque seria a própria relação e não algo capaz de qualificar algumas relações e não outras. (CASTRO, 2005, p. 96)

Ampliando o estudo da noção de poder, a autora faz um breve resumo das principais definições de poder existentes. Vejamos.

#### QUADRO 01 – PRINCIPAIS CONCEPÇÕES DE PODER

| Autor                            | Idéia de poder   |
|----------------------------------|--|
| Hobbes<br>(1979, p. 53)          | O poder de um homem consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer bem futuro.   |
| Weber<br>(1982, p. 43)           | Poder significa a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, mesmo contra a resistência e qualquer que seja o fundamento desta probabilidade.                              |
| Bertrand Russel<br>(1979, p. 24) | O poder pode ser definido como a produção de resultados pretendidos.   |
| Lasswell<br>(1979, p. 112)       | O poder é, especificamente, um valor de deferência: ter poder é ser levado em conta nos atos (políticos) dos outros.   |
| Bachrach<br>(1970, p. 22)        | Existe poder quando há conflitos de interesses ou valores entre duas ou mais pessoas ou grupos. Uma relação de poder se diferencia da influência pela possibilidade de uma das partes invocar sanções. |

(FONTE: CASTRO, 2005, p. 97)  
Organização: OLIVEIRA, 2008.

<sup>5</sup> Para Castro (2005, p. 287) a noção é uma “idéia que permanece imprecisa, de formulação ainda vaga, que antecede o conceito”.

Das concepções citadas, a autora destaca que considerar o poder como substantivo ou capacidade de influência é incorrer em equívocos, pois o poder é relacional, e nessa relação é capaz de impor penalidades a uma das partes.

Diante disso, para Castro

[...] o poder é considerado como a manifestação de uma possibilidade de dispor de um instrumento para se chegar a um fim (vantagem ou o efeito desejado), mas a possibilidade de chegar a este fim supõe a existência de uma relação necessariamente assimétrica, ou seja, a possibilidade de que uma das partes disponha de mais meios ou de maior capacidade de obter o efeito desejado através da prerrogativa de aplicar algum tipo de sanção. (CASTRO, 2005, p. 97-98)

Ainda, de acordo com a mesma autora, “a idéia de poder tem intrinsecamente um componente de relação e de assimetria, ou seja, o poder se manifesta em situações relacionais assimétricas.

Utilizando-se das proposições de Foucault, Castro (2005, p. 98) afirma que, para o autor francês, o poder não é algo que se adquira, arrebate ou compartilhe, algo que se guarde ou se deixe escapar. “O poder se exerce a partir de inúmeros pontos em meio a relações desiguais”.

Analisando as concepções de poder de Foucault e Raffestin, nota-se que eles se assemelham no que tange ao exercício do poder de um grupo mais forte sobre os menos favorecidos, ou seja, o poder é exercido por atores que possuem intencionalidade numa relação assimétrica.

Outra contribuição de Foucault sobre a noção de poder está na ampliação de sua análise, pois nos estudos clássicos, as relações de poder são analisadas numa oposição binária e simplista entre dominadores e dominados – geralmente entre Estado e grupos menos favorecidos. Para o autor, a correlação de forças pode surgir de diversas formas e ambientes, como no próprio Estado, nas famílias, nos grupos sociais e nas instituições. Ou seja, o predomínio da execução do poder não está apenas nas mãos do Estado<sup>6</sup>.

Aplicando essa noção nos estudos da Geografia Política, Castro (2005, p. 101) faz a análise de três formas elementares de poder porém, antes disso, faz uma breve definição de poder como sendo “uma forma de impor uma vontade à

---

6 Nas discussões marxistas, Gramsci desenvolve o conceito de intelectual orgânico para demonstrar que nas classes menos favorecidas também podem surgir agentes capazes de reproduzir um tipo de ideologia contrária à dominante (MACHADO, 2006).

parte mais fraca de uma relação, mediante a possibilidade de aplicar sanções que são aceitas como estratégia de *espera* por esta parte mais fraca.” Assim, as formas de poder podem ser identificadas segundo as diferentes manifestações para aplicar sanções ou como meio utilizado para exercê-lo.

A primeira forma de poder está fundamentada na obra de Max Weber e se chama o poder da dominação ou despótico. Este tipo de poder tem como premissa o acordo das partes assimétricas devido ao medo de sofrer uma coerção física. Nesta forma de poder, o objetivo principal é a satisfação de uma das partes envolvidas na relação, porém, é também uma das formas de poder que tem pouco poder, pois encontra-se subordinado à vontade do sujeito. Em último caso, o sujeito coagido pode escolher uma forma trágica de se livrar desse tipo de poder.

Outra forma de poder está estruturada na autoridade. Nesta, o poder é exercido pelo consentimento social, pois suas bases estão ancoradas na legitimidade. Tanto é que esse tipo de poder é reivindicado e as sanções impostas são definidas e aceitas pela maioria. Como formas de aplicação pode-se citar o exercício da autoridade através do carisma, da tradição e da mediação da lei.

Por último, temos o poder político que consegue aglutinar tanto a coerção do poder despótico, quanto a autoridade de fundamento legal.

Para Castro (2005), entre os tipos de poder existentes, o poder político é o que interessa mais diretamente à Geografia Política, pois se realiza através do consentimento. Analisando o poder político, Agnes Heller (1999), *apud* Castro (2005, p. 105), afirma que o mesmo é uma forma de poder moral<sup>7</sup>. Porém, para que tenha legitimidade é preciso considerar o espaço político, pois ele se constitui no lugar de encontro, dos conflitos, dos acordos e das normas.

Aproximando esta discussão com a Geografia, Castro traz a contribuição de John Agnew (1999), para o qual “o poder é sempre espacial, porque exercido nas relações sociais territorializadas.” Por outro lado, o poder não é contínuo e nem uniforme sobre o espaço, nem obedece a um modelo binário. Para o autor,

---

<sup>7</sup> Segundo Castro (2005, p. 105), Hegel elenca que “os três maiores poderes morais são a família, a sociedade civil e o Estado”.

“é precisamente a espacialidade que faz a diferença nos efeitos que o poder pode ter.” (CASTRO, 2005, p. 105)

Diante disso, para Castro (2005, p. 105), “as escalas jogam um papel importante e não é possível utilizar a categoria poder na Geografia sem considerar como as relações mudam quando as escalas mudam. Portanto, para exercer o poder local pode utilizar-se dos três tipos de poder citados, porém, em situações onde a distância é muito grande, somente o poder político pode obter melhores resultados e perpetuar-se por mais tempo.

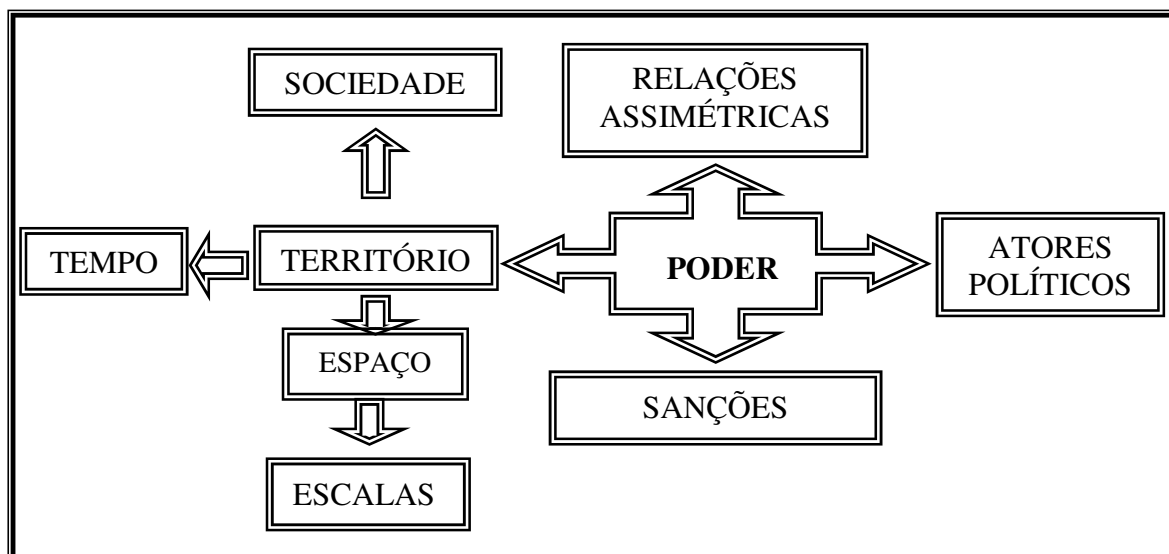
Ainda, segundo Castro

[...] são atores territorializados que têm interesses e moldam as relações de poder entre espaços diferenciados. Além disso, categorias espaciais como distância, extensão, fluxos, circulação, [...] estabelecem condições que impossibilitam a análise das formas territorializadas de poder a partir de um modelo teórico abrangente que elabore a explicação a partir de uma escala apenas, seja esta global, nacional ou local, ou de uma categoria analítica apenas, seja ela econômica, cultural, política ou ambiental. (CASTRO, 2005, p. 106)

Assim, conforme o organograma elaborado, o conceito de poder engloba, para ser aplicável na Geografia Política, a intencionalidade dos atores políticos numa relação de forças assimétricas entre as partes envolvidas. Porém, para que tais intencionalidades possam efetivar-se em ações, é necessário haver a espacialização das ações num determinado território. Assim, é no território que aparecerão os diferentes interesses que deverão ser resolvidos pelos envolvidos. Ao final do processo, uma das partes poderá aplicar sanções ao grupo discordante em um determinado tempo e num espaço.

Ainda em relação à noção das vontades é preciso considerar que ela ajuda a demonstrar os limites de exercício do poder nas relações sociais assimétricas, pois acima de tudo, o poder está em cada pessoa que tem o controle sobre seu corpo e suas ações. Assim, aplicando-se ao extremo esta noção, quando o sujeito não quer realizar o desejo de outro, ele sacrifica a vida para recusá-lo. Dessa forma, o poder não pode satisfazer todas as suas vontades sobre os sujeitos, pois mesmo sacrificando a vida, os sujeitos podem optar por não obedecer.

## QUADRO 02 - ESTRUTURAÇÃO DO PODER NO ESPAÇO GEOGRÁFICO



Organização: OLIVEIRA, 2008.

Diante disso, fica claro que na sociedade contemporânea, o poder despótico não poderá ser utilizado isoladamente pelos atores políticos, pois se isso acontecer, os resultados provavelmente serão negativos, porém, ao exercer o poder político, os atores políticos poderão obter melhores resultados, principalmente se as iniciativas estatais forem legitimadas pelo consentimento social e pela mediação da lei.

Aplicando-se esta máxima para o campo da Geografia escolar, citamos como exemplo a proposta advinda do governo federal, com a implantação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). Este documento não foi aceito inteiramente pelos professores que estão na sala de aula pelo fato de possuírem uma linguagem teórica muito avançada. Segundo Pontuschka (1999, p. 16), os PCN foram elaborados para serem aplicados em todas as regiões do país, porém, em muito locais, a formação dos professores é pequena, o que faz do livro didático o único material disponível em sala. Para a autora, “ao lado dos PCNs, muitas outras ações precisam ser efetivadas para que o público-alvo possa elevar a qualidade de seu trabalho de acordo com os objetivos gerais previstos pelo MEC”.

Nessa mesma análise, Cacete *apud* Almeida (2003, p. 11) adverte que “Currículos impostos, como bem sabemos têm inúmeras fragilidades e limites, e

poucas vezes lograram modificar práticas e expressar resultados significativos na sala de aula”. Ou seja, quem decide pela aceitação das novas propostas é o professor.

Utilizando-se do conceito de poder para compreender as ações dos atores políticos representados pelo Estado, percebe-se que o mesmo utiliza-se do poder político que lhe é confiado para elaborar leis e projetos que favoreçam seus interesses, os de seu grupo ou partido político. Por outro lado, existem movimentos de resistência que agem nos trâmites legais para assegurar ou ampliar direitos de sua categoria<sup>8</sup>. Assim, a aprovação de leis que regulamentam o sistema nacional e estadual de ensino, passa, necessariamente, por relações de poder que existem dentro e fora do Estado, formando territórios de atuação jurídico-político nos diferentes sistemas.

### 1.3 FORMAÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL

Discutir a formação e a organização federativa do Brasil<sup>9</sup> se torna essencial para compreendermos como os atores políticos do estado do Paraná implementaram o processo de descentralização da educação.

Na Geografia Política clássica, a centralidade territorial do poder político foi o marco da formação do Estado moderno, porém, para que o Estado passasse a ter legitimidade, foi necessário criar uma máquina administrativa que possibilitasse seu sucesso. Com o passar dos anos, a administração estatal concretizou-se em um autêntico aparelho de gestão do poder sobre a sociedade e sobre o território. Entre as principais funções do aparelho estatal destaca-se a soberania do país, a concretização da paz interna e externa e a normatização das

---

<sup>8</sup> Na escala nacional, merece destaque a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNT. Hoje, essa instituição é um dos órgãos que exerce maior influência política nas propostas educacionais do legislativo federal. Na escala estadual, merece destaque a influência exercida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Paraná – APP e União dos Dirigentes Municipais de Educação do Paraná – UNDIME.

<sup>9</sup> Por “federativo” entende-se uma forma de governo que consiste na reunião de vários Estados num só, cada qual com certa independência, autonomia interna, mas obedecendo todos a uma Constituição Federal única. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988.

relações de poder através do exercício monopolístico do poder (CASTRO, 2005, p. 126).

Para Castro, no início do Estado moderno foi de fundamental importância a unidade territorial e o apoio das forças tradicionais dominantes. Nos dias atuais, a administração pública cedeu espaços para participação política da sociedade civil organizada. Com isso, as tarefas do Estado contemporâneo são aquelas que a iniciativa privada não pode (como a segurança nacional) ou não considera lucrativo assumir. Diante disso, a função administrativa do Estado se caracteriza como o prolongamento da função política que abrange também a função legislativa e governamental.

Dentro desta perspectiva, surgem as políticas públicas para atender a demanda da sociedade que não tem condições de comprar serviços essenciais como a assistência social, saúde, educação, segurança, trabalho, entre outros.

Outro aspecto importante da administração pública refere-se à organização do corpo político e de seu aparato administrativo, pois estes são moldados no território e submetidos ao controle do Estado em um processo histórico, o que lhe confere uma marca socioespacial.

Diante disso, a territorialidade e a especificidade histórica tornam a ação da administração pública importante para a Geografia Política, pois a sua ação possibilita a criação de diferentes espaços políticos: espaço normado, espaço funcional, espaço das sedes administrativas e espaço atendido. Dentre esses, é de interesse nesta pesquisa, o normado, o das sedes administrativas e o atendido. O espaço normado é definido por regras e normas baseadas em princípios jurídicos e com campo de ação delimitado pelo direito. O espaço atendido são as instâncias providas ou desprovidas da função administrativa e de seu campo de ação ou área de influência. Por fim, o espaço das sedes administrativas corresponde à localização das sedes nos grandes centros urbanos (TRIGAL e DEL POZO, *apud* CASTRO, 2005, p. 128).

Levando-se em consideração as proposições derivadas do espaço político, Castro (2005, p. 128), afirma que “as instâncias do poder político organizam-se nas suas escalas de ação, constituindo uma complexa rede de interações de interesses políticos que se materializa no território.”

Antes de adentrarmos no sistema federativo brasileiro faz-se necessário refletir sobre o modelo de organização estatal adotado no Brasil.

Para Castro (2005, p. 131) existem dois modelos básicos de organização do Estado: o federal e o unitário. Para a autora o Estado federal “se funda na diversidade e tem sua origem na aliança ou pacto de coexistência firmado entre regiões e povos diferentes para fundar o Estado – o pacto federativo<sup>10</sup>”. Esse modelo é ideal para um país composto por diferentes religiões, línguas, etnias, entre outros. Uma ressalva importante refere-se à ligação errônea que pode ser feita diretamente entre descentralização e federalismo, pois “não há nenhuma relação direta entre centralização e autoritarismo ou descentralização e democracia” (p. 131).

Por outro lado, o modelo Unitário é mais apropriado para países que apresentam:

[...] alto grau de homogeneidade interna e coesão e a administração se exerce somente a partir da capital. Todas as decisões sobre cobranças de taxas e impostos e de alocações de políticas públicas emanam do poder central, e a execução se faz por repartições da administração central nas localidades. (CASTRO, 2005, p. 130)

Aprofundando a discussão sobre federalismo, Castro (2005) argumenta que o pacto federativo guarda tensões internas no território por constituir-se em acomodação de diferenças e, dessa forma, tem como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos opostos.

Historicamente, segundo Castro (2005), o federalismo foi pensado primeiramente para organizar as primeiras ex-colônias inglesas na América do Norte, no século XVIII. Para organizarem-se como Estados Federativos, as unidades políticas locais fizeram um pacto com a União, no qual reconheciam a soberania da União e esta a autonomia dos estados sobre questões locais.

Para Castro (2005), no Brasil o processo de formação da federação foi inverso ao dos Estados Unidos, pois a República adotou a estrutura federativa como mecanismo de descentralização do poder imperial, definindo três esferas

---

<sup>10</sup> Como pacto federativo entende-se “um acordo de base territorial no qual grupos localizados em diferentes partes de um território organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade que eles têm por objetivo constituir.” (CASTRO, 2005, p. 164)

político-administrativas: federal, estadual e municipal. Porém, ressalta a autora, que os mecanismos adotados no Brasil não garantiram autonomia das decisões das esferas e nem asseguraram o controle democrático da política.

Segundo Camargo *apud* Castro, o pacto federativo brasileiro apresentou, em sua fase inicial, algumas contradições como:

a) a convivência com o centralismo, que apenas em curtos períodos da história, como aquele entre a implantação da República e a Revolução de 1930, foi mais brando; b) o mandonismo local, que recentemente vem tendo o seu poder reduzido; e c) longos períodos de poder autoritário. (*apud* CASTRO, 2005, p. 165)

Diante desta breve abordagem da formação do Estado Federalista no Brasil, vejamos o que dizem alguns autores sobre as conseqüências de tal processo de formação.

Num primeiro momento, Moraes (s/d), adverte-nos que a análise do federalismo no Brasil impõe alguns obstáculos, pois existem dificuldades para implementar realmente um sistema federado no país. Segundo o autor, estas surgem na medida em que os princípios originários do pensamento liberal clássico não conseguem se enraizar no solo político-institucional do Brasil. Isso se dá pelo modo como esse sistema instalou-se no país, ou seja, o federalismo assumiu uma função patrimonialista<sup>11</sup>, a qual tem prejudicado a implantação de um modelo federalista real.

Esclarecendo a concepção de patrimonialismo, Reinhard Bendix, argumenta que

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predíado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal [ou partidária] que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito [...]. Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da

---

<sup>11</sup> Para Raymundo Faoro (2001), o patrimonialismo pode ser compreendido como sendo a não separação do que é público e do que é privado, ou seja, considera-se os bens do Estado como sendo algo privado do grupo dominante que está no poder.

obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. (REINHARD BENDIX, *apud* SILVEIRA, s/d, p. 05)

Por outro lado, Faoro (2001) destaca que a importância do caráter centralizador do patrimonialismo brasileiro reside na diminuição da influência da sociedade civil como força refreadora dos mandos unívocos do Estado nacional. Assim, a concepção de patrimonialismo está diretamente contrária a concepção de democracia liberal proposta pelo autor.

Ao discutir o surgimento do patrimonialismo no Brasil, Moraes (s/d) destaca que a forma como deu-se a ocupação do território brasileiro contribuiu para que determinadas estruturas políticas se fortificassem em detrimento de outras. Assim, a estrutura centralista se expande através da fortificação da base local, que possui fortes vínculos com a escala de poder regional e federal. Dessa maneira, o poder central legitima-se numa rede de apoios em elites locais e regionais que sempre teve no legislativo federal sua expressão institucional mais acabada.

Para o mesmo autor, o congresso nacional é o ponto máximo de poder das elites locais, as quais se organizam em bancadas regionais e locais, determinando as decisões políticas de locação de verbas, escolhas de cargos comissionados, favores em processos judiciais, entre outros. Diante disso, Moraes aponta que esta superestrutura federalista acaba se sobrepondo a estrutura produtiva e do sistema econômico concentrado espacialmente.

Por outro lado, é preciso ponderar que o processo federativo do país não foi alterado no período da ditadura militar, porém a centralização do poder político ficou no Estado. Dessa forma, a democratização do país foi fomentada como sendo a solução para restabelecer a descentralização em favor dos Estados. Como consequências desse processo, pode-se observar a concentração do poder político nos Estados do Nordeste e a divisão de atribuições entre os três níveis de governo municipal, estadual e federal. Diante disso, Souza (1998), adverte que

[...] a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi e, continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais. (SOUZA, 1998, p. 574)

Com a abertura democrática e a aprovação da Constituição Federal de 1988, os Estados receberam maior autonomia para administrar os programas sociais, porém no quesito da distribuição da arrecadação federal, no setor educacional, isso só foi efetivamente acontecer com a aprovação da Lei n. 9394/96 e da criação constitucional do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF)<sup>12</sup>.

Em termos de distribuição de competências, segundo Garcia,

A Constituição de 1988 assume a existência do princípio federativo ao mencionar, explicitamente, no artigo 211, que a União, os Estados, os municípios e o Distrito Federal organizarão, em *regime de colaboração* (grifo do autor) seus sistemas de ensino. Ao detalhar em outros artigos os encargos prioritários de cada ator federado, o texto constitucional parece tomar o conceito de rede de ensino como o mais apropriado para o conceito de sistema. Assim, o princípio de colaboração entre os entes federados surge como impositivo para o desenvolvimento de ações tendentes a cumprir os objetivos fixados para a educação de todos os brasileiros. O surgimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) detalha ainda mais as ações a serem empreendidas, configurando, assim, as atribuições solidárias que devem reger as atividades de cada instância de poder educacional público. (GARCIA, 2002, p. 71)

#### 1.4 A DESCENTRALIZAÇÃO COMO CONCEITO

Ao analisarmos a literatura especializada no tema, encontramos características comuns do processo de descentralização. Entre as principais destaca-se a visão de ser apenas a distribuição de responsabilidades e de competências, mas há outras formas de definição.

Para Souza (2003), o conceito de descentralização está profundamente ligado ao desenvolvimento de políticas educacionais e que estas podem centralizar as decisões no Estado ou transferi-las para instâncias menores como municípios – chegando, em alguns casos, às escolas. Ao analisarmos o conceito de descentralização através da escala de poder nacional, concordamos com

---

<sup>12</sup> O FUNDEF é um fundo nacional que busca distribuir os recursos entre cada Estado e seus Municípios, segundo uma proporção do número de alunos matriculados por cada um deles. Vale lembrar que o cálculo por aluno é feito todo ano e caso falem verbas para determinado município, fica a cargo da União completar o orçamento.

Rivas *apud* Souza (2003), ao considerar que é de fundamental importância conhecer a centralização antes da descentralização, pois a primeira refere-se a

[...] todo tipo de gestão do sistema educacional formal, em que decisões públicas e administrativas são adotadas pelo centro (Ministério da Educação) para todo o país sobre financiamento; contratação de pessoal; administração e elaboração de planos e programas de estudo; supervisão e demais normas que regem a marcha do sistema. (SOUZA, 2003, p. 33)

Isto posto, evidencia que para analisarmos qualquer processo que envolva a descentralização é de fundamental importância que este esteja, em determinado período, centralizado, ou que se reveze entre uma forma e outra. Isso fica evidente, quando discutimos os primeiros estudos da Geografia Política de Ratzel e toda a argumentação que foi utilizada das obras do autor para justificar a concentração de poder nas mãos do Estado.

Por outro lado, na escala de poder estadual ou local, Souza (2003) analisa a descentralização através de sua aplicação política. Para fazer isso, faz distinção entre desconcentração e descentralização. A primeira seria o repasse de função, pelo órgão gestor central para entidades regionais que dependem diretamente do órgão central. Ou seja, quem realmente conduz a política educacional é o poder central. Por outro lado, a descentralização se reporta às diferentes instâncias locais e regionais que possuem autonomia para gerir e administrar suas filiais. Nesta perspectiva, os gestores locais possuem competência para decidir e exercer o poder sobre o “financiamento, elaboração de currículo local, administração e gestão educacional em áreas geográficas determinadas”. (RIVAS *apud* SOUZA, 2003, p. 33)

De acordo com Mcmeekin, citado por Souza (2003, p. 34), a descentralização se refere ao repasse de “algum grau de autoridade e responsabilidade a outras entidades que não fazem parte do ministério, ou mesmo às escolas”. Para Casassus (1995, p. 82), a descentralização consiste em “confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central”.

Avançando nessa discussão, Barroso *apud* Souza (2003) amplia o conceito de descentralização ao propor o conceito de policentralização. Para o autor, esse conceito representa a existência de vários centros, os quais coexistem em diferentes lugares do sistema educacional.

A idéia de policentralização alcançou alguns adeptos como Amaro (1996), pois segundo Souza (2003), ele o incorporou no conceito de descentralização, pois este consiste no “surgimento de novos centros, a nível periférico, regional ou local, ou seja, algo que parte de baixo, ficando para o Estado apenas o que não puder ser feito pelos outros níveis”. (AMARO *apud* SOUZA, 2003, p. 35)

Resgatando as proposições citadas, Costa (1997, p. 21), traz mais uma definição de descentralização, porém muito utilizada. Para o autor, a descentralização constitui-se

[...] na redistribuição – entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade – de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, o que implica redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema.

Ao analisar e aplicar o conceito de descentralização no Estado, Casassus faz um levantamento das possíveis variáveis que devem ser consideradas no sistema educacional:

1. Os processos de descentralização (...) estão emoldurados e dependem das formas históricas de organização do Estado;
2. Os processos de descentralização não devem ser vistos como fluxos que vão em um só sentido, senão que geram movimentos que vão em sentidos contrários;
3. A descentralização administrativa obedece a uma lógica diferente à da descentralização das funções curriculares;
4. A estrutura não determina necessariamente o resultado (CASASSUS, 1995, p. 103).

Assim, para o autor, a descentralização é compreendida como uma prática política implementada por atores políticos para transferir responsabilidades dos níveis centrais para os níveis mais periféricos, ou, dependendo do caso, podem promover ações que demandam a centralização do poder.

Ainda segundo Casassus (1995), a categoria poder é essencial para compreendermos o processo de descentralização ou centralização, pois

A centralização ou descentralização tratam da forma pela qual se encontra organizada a sociedade, como se assegura a coesão social e como se dá o fluxo de poder na sociedade civil, na sociedade militar e no Estado, explorando aspectos como os partidos políticos e a administração. (CASASSUS, 1995, p. 38)

Diante disso, para Libâneo (2007, p. 134), “Por tratar-se de um processo de distribuição, de redistribuição ou de reordenamento do poder na sociedade, (...), a questão reflete o tipo de diálogo social que prevalece nas negociações.”

Analisando o processo de descentralização da educação no Brasil na década de 1990, Souza (2003) argumenta que as políticas educacionais adotadas nesse período se caracterizavam por considerar a descentralização como um fim em si mesmo, quando, na verdade, deveriam servir para melhorar a educação e avançar na ampliação do atendimento e na melhoria da qualidade.

Para Barroso (1996) e Casassus (1995), a descentralização é apenas um instrumento, uma ferramenta que pode ser utilizada para um fim - entre partes que possuem poder assimétrico. Nesta perspectiva, a principal característica da descentralização se assemelha com a noção de poder que abordamos anteriormente.

Diante das interpretações realizadas sobre o conceito de descentralização, cabe aqui definirmos o que consideramos por tal conceito. Levando em conta que as decisões sobre alguns setores do sistema de ensino brasileiro nunca foi totalmente centralizado no governo federal, e passou a ser menos ainda a partir da Constituição de 1988 (SOUZA, 2003 e ALMEIDA, 2005), a descentralização vem efetivar demandas da sociedade civil organizada e dos grupos políticos, ou seja, a possibilidade do planejamento participativo e a autonomia política e de investimentos, respectivamente. Assim, a descentralização consiste na abdicação de responsabilidades e, conseqüentemente, de algumas formas de poder pelos atores políticos que ocupam o poder central, no que se refere ao orçamento, direcionamento político pedagógico e na elaboração e execução de leis que regulamentam os sistemas educacionais.

Diante disso, pretendemos demonstrar como o processo de descentralização ocorreu no Estado do Paraná, através da municipalização do ensino, e quais foram suas conseqüências nas funções exercidas pelo Estado e por municípios, e quais foram os resultados práticos em relação ao atendimento da educação inicial básica.

Além disso, analisaremos o contexto econômico e político brasileiro e paranaense do final da década de 1980 e década de 1990 afim de demonstrar as

relações de poder existentes no sistema de ensino. Através da análise dos dados quantitativos de 1971 a 2004, referentes ao percentual de alunos matriculados no primeiro ano do Ensino Fundamental, verificaremos como o sistema educacional paranaense evoluiu no atendimento e no desempenho educacional.

Os dados quantitativos, em nível estadual, que serão analisados, estão disponíveis no site do Ministério da Educação e do Desporto (MEC) através do Sistema Nacional de Avaliação Educacional (SAEB). Para o Estado do Paraná, em específico, utilizaremos os dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Educação (SEED) do Paraná.

## **CAPÍTULO II – DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: DA ESCALA INTERNACIONAL À NACIONAL**

Analisar as variáveis que envolvem o processo de descentralização da educação no Brasil é tarefa desempenhada por inúmeros pesquisadores da educação e de outras áreas do conhecimento. Nas considerações realizadas nesses estudos, existem divergências em relação ao início do processo, pois alguns o consideram como fato recente em nosso país, enquanto outros demarcam o período monárquico como data base. De qualquer forma, autores como Soares (2005), Libâneo (2007), Sacristán (1997), Souza (2003) e Souza e Faria (2003) são unânimes ao considerar que qualquer análise que venha a ser feita sobre o tema, deve preceder de estudos sobre o contexto econômico e político, pois estes fatores determinam, de maneira direta e indireta, as modificações das propostas educacionais. Ou seja, são categorias de análise que Castro (2005) considera essenciais para a Geografia Política.

Analisando essa premissa, fica evidente que tal como Ratzel produziu sua obra num contexto político vivenciado no recém-criado Estado alemão, as análises na Geografia Política atual devem levar em consideração o contexto do espaço estudado, seja na escala internacional, nacional, estadual ou local.

Diante disso, com base na Geografia Política, analisaremos o processo de descentralização da educação no Brasil através da utilização de diferentes escalas, as quais denominaremos de escalas de poder internacional, nacional e estadual pois, independentemente da amplitude dos projetos educacionais, existem atores políticos que possuem cargos que lhes permitem exercer poder sobre determinadas instituições ou grupos sociais.

Nessa linha de raciocínio, Ruckert (2005, p. 82) argumenta que “Macro e micropolíticas não são excludentes, ao contrário, fundem-se na construção das ricas determinações da totalidade”. Portanto, compreender as ações dos atores políticos em diferentes escalas é fator determinante para se compreender a totalidade dos fenômenos.

Assim a descentralização da educação será analisada tendo como base o contexto brasileiro na década de 1990, porém, sempre que necessário, faremos abordagens dos períodos que antecedem o referido período.

Com isso, esperamos demonstrar como os atores políticos são influenciados pelas políticas macroeconômicas internacionais e como agem sobre o espaço para produzir ou reproduzir desigualdades sociais regionais ou locais, ou “ao contrário, em que circunstância e em que espaços são capazes de atuar para reduzi-las (CASTRO, 2005, p. 279). Para isso, o “palco” privilegiado de atuação dos atores políticos é o estado e seu sistema de ensino, o qual tem sofrido constantes alterações nas suas instituições e na forma de organização.

## 2.1 CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO DA DÉCADA DE 1990

Diante das considerações realizadas, analisaremos o contexto econômico e político da década de 1990 e as influências exercidas por agentes internacionais sobre o estado e como este agiu sobre o sistema de ensino.

Na escala de poder internacional, Souza e Faria (2003) destacam a importância de análises que possam ir além do contexto nacional. Para isso, deve-se levar em consideração o contexto mundial. Ao analisar a segunda metade do século XX, os referidos autores perceberam que predominavam, no campo político, regimes ditatoriais em vários países latinoamericanos, porém esses países eram ditatoriais porque o Estado precisava controlar algumas ações da sociedade civil de cunho político e ideológico - pois a ideologia do regime socialista da então União da República Socialista Soviética (URSS) estava expandindo-se e influenciando, principalmente, a população dos países da América do Sul e Central. Assim, tornava-se necessário deter a propagação de outras ideologias<sup>1</sup> e formas de governar que não fossem de cunho capitalista.

---

<sup>1</sup> Entende-se por “ideologia”, no presente trabalho, um conjunto de idéias, pensamentos, doutrinas e visões de mundo de um indivíduo ou de um grupo, orientado para suas ações sociais e, principalmente, políticas. Gramsci (2004) considera que a ideologia não é enganosa ou negativa em si, constituindo qualquer ideário de um grupo de indivíduos. Já Althusser (2007) afirma que a ideologia é materializada nas práticas das instituições através do discurso, ou seja, é uma técnica para manipular o pensamento da população. Assim, nessa visão, as instituições escolares seriam

De acordo com estudos realizados por Rodriguez (2000), as décadas de 1980 e 1990 são marcadas pelos fortes processos de descentralização da educação nos países da América Latina. O primeiro país a adotar esse processo é o Chile (mesmo estando sob a forte ditadura pinochetiana), seguido por Argentina, em 1992, Bolívia em 1994, e Colômbia 1993. Neste último, o autor ressalta que o processo de descentralização já tinha iniciado em 1986 e que no início da década de 1990 houve apenas um aprofundamento no processo. Em 1991, o México reforça as ações em torno da descentralização da educação, iniciada no final da década de 1970 e início de 1980.

Na escala nacional, o cenário brasileiro era marcado pelos longos anos do governo militar, o qual tinha a característica de centralizar as decisões governamentais no presidente e concentrar as ações governamentais nas políticas macroeconômicas. Para a educação, o foco do governo militar esteve sobre a alfabetização da população que, na época, era formada demograficamente por uma população rural em transição para a urbana. No final da ditadura militar, o pouco crescimento econômico da década de 1980 fez com que as verbas destinadas à educação diminuíssem e outras formas de governar foram pensadas, incluindo a busca por financiamento internacional.

Descrevendo esse contexto, Oliveira *apud* Gonçalves (2003, p. 75-76) é categórico ao denominar a transição entre as décadas de 1980 e 1990 como a “década perdida”. Para o autor, esse período é marcado pela “primeira taxa negativa de crescimento do produto em toda a moderna história da economia brasileira – 4,3% em 81”. Ou seja, com crescimento econômico negativo, a capacidade de investimentos do governo federal praticamente se esgota.

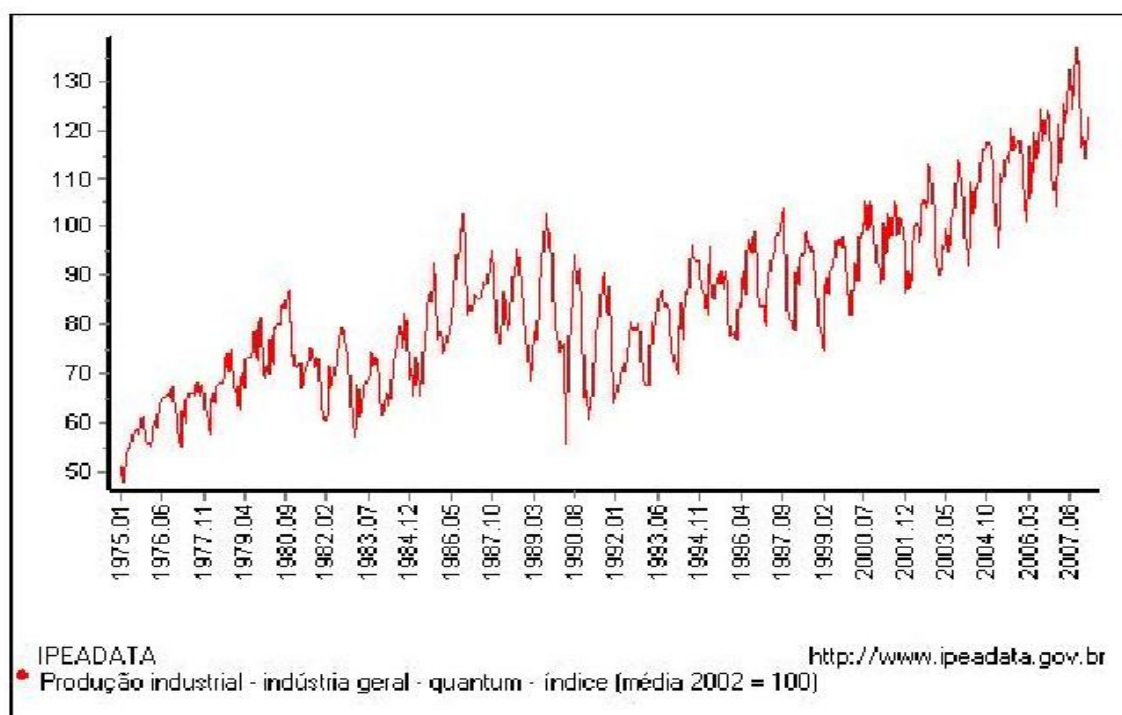
Para Bresser Pereira (1997, p. 07) “a causa básica da grande crise dos anos 80 [...] é uma crise do Estado”. Nesta crise, merece destaque três formas: uma crise fiscal do Estado, modo ou das estratégias de intervenção estatal e forma burocrática pela qual o Estado é administrado.

Nessa mesma direção, Zauli (2001, p. 44) descreve esse período como sendo marcado por uma persistente crise fiscal. Nesta, destaca-se o “déficit orçamentário; poupança pública baixa, quando não negativa; deterioração do

crédito do Estado; déficit de credibilidade e imobilização estatal”. Assim, o período é marcado pela “incapacidade financeira do Estado em fazer frente às demandas oriundas de diferentes focos de interesse” (p. 44).

Para confirmar as colocações, o gráfico 01 mostra a produção industrial geral do Brasil entre 1975 e 2007. Neste, merece destaque o intervalo entre 1980 e 1984, e 1992 e 1993, pois a produção industrial brasileira caiu significativamente nestes anos e voltou a elevar-se gradativamente nos anos seguintes. Coincidentemente, é no início da década de 1990 que o governo do estado do Paraná reforça o processo de municipalização do ensino, como veremos adiante.

GRÁFICO 01 – PRODUÇÃO INDUSTRIAL GERAL DO BRASIL ENTRE 1975 E 2007.



(FONTE: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em 15 de abril de 2008)

Diante dessa situação, o Estado busca novas opções de financiamento para todos os setores produtivos e sociais. Porém, para o presente estudo, dedicaremos maior atenção às que se referem ao setor educacional.

---

Analisando uma das interferências, na escala internacional, para o setor educacional do país, Soares (2004), em estudo realizado sobre os livros didáticos do período, afirma que o governo militar brasileiro passou a intervir de forma direta nos cursos universitários. Para isso, uma de suas ações se concretizou com a aprovação do acordo entre o MEC e a USAID (United States Agency for International Development)<sup>2</sup>. Como resultados dessa cooperação na área educacional, o ensino superior passa a ter um caráter de formação técnica pois, segundo os planejadores estadunidenses, esse era o meio pelo qual o Brasil poderia crescer industrialmente. Assim, nesse período, a educação superior adquire uma visão utilitarista.

Para adaptar o curso de Geografia universitário e aplicar a proposição utilitarista dos cursos superiores, a carreira do geógrafo passa a ser regulamentada por lei. Essa medida tinha por objetivo credenciar ao sistema CONFEA/CREA (Conselhos, federal e regionais, de engenharia, arquitetura e agronomia e outros) a fiscalização de suas atividades profissionais. Para Soares (2004, p. 45), “essa atitude representou a institucionalização de uma concepção de Geografia, onde a formação profissional deveria estar ligada à qualificação para o trabalho e ser socialmente ‘útil’ à sociedade.”

Nesse contexto político o governo militar brasileiro modifica a organização educacional do país através da aprovação da Lei n. 5.540/68, que determina as reformas educacionais no ensino superior e, três anos depois, aprova a Lei n. 5.692/71, que regimenta toda a Educação Básica nos moldes de uma pedagogia tecnicista. (SAVIANI, 2006).

Para ilustrar melhor como a Geografia foi influenciada nesse período, Manuel Correia de Andrade afirma que

Com o golpe de Estado militar de 1964, procurou-se desenvolver no país uma política de crescimento econômico sem preocupações com problemas ecológicos nem sociais, mas apenas com o crescimento da produção em função da demanda dos mercados. Essa orientação levou o meio universitário a se voltar para os modelos saxônicos, [...]. Daí a maximização do uso da estatística, da análise fatorial, do índice de Gini etc., tanto entre os economistas como entre os cientistas sociais e geógrafos. (ANDRADE, 2003, p. 12)

---

<sup>2</sup> Esse acordo é amplamente conhecido pela literatura como “o acordo MEC/USAID”.

Diante disso, a Geografia escolar, bem como outras disciplinas como História, Filosofia e Sociologia, também sofrem alterações com a modificação das leis educacionais dos militares. As disciplinas de Geografia e História são unificadas em uma única denominada “Estudos Sociais”. Essa medida não ficou restrita apenas ao ensino fundamental (na época era denominado de ensino de 1º grau), pois criaram-se cursos superiores de licenciatura curta para os jovens que desejassem ser professores das respectivas disciplinas.

Na prática, de acordo com Soares (2004), tal iniciativa tinha como objetivo principal fazer com que o ensino de Geografia e História tivessem a função específica de apresentar a seus alunos temas que pudessem contribuir para a exaltação da “pátria mãe” e, conseqüentemente, desenvolver nos alunos sentimentos cívicos e patrióticos.

Nesse contexto, a comunidade geográfica reorganiza seus estudos que, até então, eram predominadas pela Geografia Pragmática ou Quantitativa – surgindo a Geografia Crítica. Para Diniz Filho (2002, p 83), os geógrafos que seguiram esta corrente eram influenciados grandemente pela teoria marxista e procuravam propor novas formas de interpretar o espaço e nele intervir. Assim, “estava presente a intenção de revolucionar a Geografia tanto em termos epistemológicos quanto em termos éticos e políticos”, ou seja, elaborar “projetos políticos voltados para a transformação radical da sociedade”.

De acordo com Andrade (2003, p. 12), esse grupo de pesquisadores era formado por “geógrafos positivistas como marxistas-leninistas heterodoxos que usavam o marxismo como método e não como doutrina”. Entre as contribuições desses profissionais, o autor ressalta a destinação da Geografia Quantitativa ou Teórica após a abertura política do país.

No campo educacional como um todo, Souza e Faria (2003), afirmam que os presidentes militares mostraram pouco interesse em investir em políticas educacionais, pois ao seu término, os índices de analfabetismo<sup>3</sup> da população

---

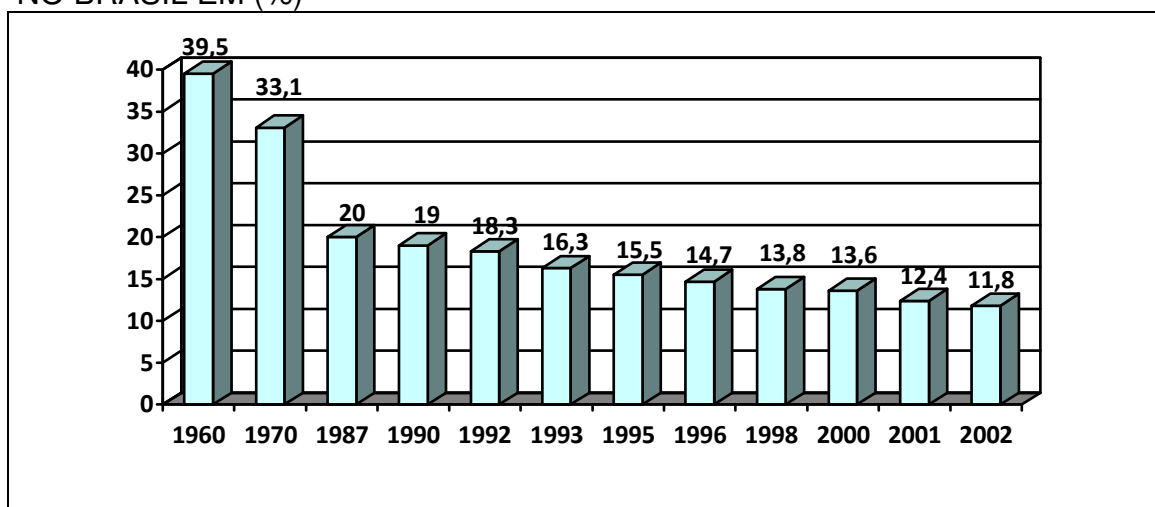
<sup>3</sup> Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de analfabetismo é calculada através da percentagem das pessoas analfabetas(\*) de um grupo etário, em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário.

(\*) Analfabeta - pessoa que não sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece.

brasileira estavam elevados. De acordo com dados do IBGE, em 1987 a taxa de analfabetismo da população com mais de 15 anos era de 20%, ou seja, de cada 10 pessoas nessa faixa etária, duas eram analfabetas.

Contrariando em partes as colocações dos autores, os dados do gráfico 02 demonstram que, independentemente da forma de governo, verifica-se que a população brasileira analfabeta, com mais de 15 anos, tendeu a diminuir no decorrer das décadas e vem caindo ano-após-ano.

GRÁFICO 02 – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ÍNDICE DE ANALFABETISMO NO BRASIL EM (%)



(FONTE: IBGE)

Organizado pelo Autor.

Em termos políticos, a década de 1980 é marcada pela transição do regime político centralizador dos militares para o sistema democrático de eleições e de governo. Em 1988, o congresso nacional aprova a Constituição Federal, o que garante aos estados e municípios autonomia para gerenciar as receitas e, conseqüentemente, administrar sua própria rede de ensino. Para Pinto (2002, p. 07), a Constituição Federal de 1988 “é a primeira a garantir ao município, expressamente, o *status* de ente da Federação, ao lado da União e dos estados. Estabelece também, de forma clara, as competências de cada uma das esferas governamentais integrantes da Federação.”

Ainda no plano político, o país deixa o regime ditatorial centralizador e autoritário e passa vagarosamente para um sistema descentralizado e democrático. No plano econômico, Souza (1996) argumenta que o período foi

mercado pela ampliação do processo de globalização (abertura para as importações no governo Collor) e da reestruturação produtiva. Porém, esse novo modelo econômico começa a ser implementado a partir da década de 1970, inicialmente na Inglaterra (governo Margareth Thatcher), nos EUA (governo Ronald Reagan) e também com uma “experiência piloto” no Chile (governo Pinochet).

Para compreendermos melhor esse contexto, recorreremos à Ruckert, o qual relata que a década de 1990 é marcada no Brasil e no mundo pela

Globalização financeira e de industrializações crescentemente flexíveis, de sistemas territorializados de produção, de capitais sem compromissos com os lugares, de investimentos e desinvestimentos em mercados financeiros voláteis, de ameaças constantes aos Estados nacionais pelas intempéries financeiras, pelas desregulamentações unilaterais de mercado dos países do Sul e pelos novos protecionismos dos mercados dos países do Norte. (RUCKERT, 2005, p. 82)

Diante disso, Souza e Faria (2003), afirmam que as mudanças ocorridas nos últimos anos da ditadura não foram realizadas devido ao fracasso do regime ditatorial, mas pela crise e esgotamento do Estado keynesiano desenvolvimentista. Assim, as principais críticas a estagnação econômica concentram-se não no sistema político do regime ditatorial, mas no seu caráter centralizador da economia.

Nesse sentido, Martins apud Souza e Faria, afirma que

Nos anos 90, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. (MARTINS apud SOUZA e FARIA, 2003, p. 927)

Assim, se fazia necessário uma ampla

[...] reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos. (SOUZA e FARIA, 2003, p. 927)

No que tange a descentralização do sistema educacional no Brasil, Garcia (1995) considera a existência de três grandes forças propulsoras para explicar o

processo de descentralização no país. A primeira refere-se aos debates ocorridos a partir da segunda metade da década de 1970, os quais objetivavam impulsionar o processo de descentralização devido à crise financeira instalada no setor público federal, pois o centralismo então existente impedia maior descentralização do repasse tributário, financeiro e decisório. Nesse período, a União não tinha condições de repassar os recursos necessários ao financiamento dos programas e projetos executado por aquelas esferas de governo.

A segunda força refere-se aos movimentos de democratização do país no final da década de 1970 e início de 1980, pois ao avançar a democratização política, acabaram por impulsionar as discussões sobre as atribuições e partilhas de responsabilidades, poder e recursos na prestação de serviços ao público. Nesta força propulsora, merece destaque a instrução de uma concepção democrática ao processo de gestão pública<sup>4</sup>. Por fim, a terceira, ocorre no mesmo período que a segunda, porém está embasada nas reformas dos EUA com o presidente Ronald Reagan, e Margareth Thatcher na Inglaterra, os quais propõem um modelo de governo baseado na desestatização, na desregulamentação, na descentralização e na abertura comercial.

A contribuição de Garcia é relevante ao reforçar que não se pode atribuir mudanças na administração governamental analisando-se apenas um fator isoladamente, pois eles interagem e forçam as mudanças no sistema político, econômico e educacional.

Contribuindo com Garcia no que se refere à última força propulsora, Vianna e Unbehau (2004), argumentam que a análise das reformas, que ocorreram no Estado brasileiro no início da década de 1990, favorecem a compreensão do processo de descentralização do sistema educacional. Para os autores, as reformas no Estado brasileiro começam, efetivamente, no governo de Fernando Collor de Mello, passando por uma breve interrupção com o governo de Itamar Franco, e é retomado com maior ênfase nos governos de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. Neste último, a introdução de reformas se faz mais evidente, pois alterariam as políticas sociais, econômicas e educacionais do país.

---

<sup>4</sup> No que se refere ao ensino, a Constituição Federal de 1988, em seu inciso VI do Art. 206, garante a organização democrática do Ensino Público.

Para Bresser Pereira (1997, p. 06), as reformas na administração pública fazem parte das ações do governo federal para torná-la “moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo em que vivemos”. Diante disso, esta reforma passa “a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais” (p. 06). Diante disso, Cardoso (1995) afirma que

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial", baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna 'cliente privilegiado' dos serviços prestados pelo Estado. (CARDOSO, 1995. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO)<sup>5</sup>

Para compreendermos como as ações de cunho internacional chegaram ao Brasil e países da América Latina faz-se necessário analisar a gênese do processo. Para Fogaça (2001, p. 55), “Embora tenha tomado vulto, no Brasil, ao final dos anos 80, o debate em torno de uma nova relação entre inovação tecnológica, educação e qualificação vem ocorrendo no mundo desenvolvido desde a década de 70.” Para o autor, o primeiro estudo internacional sobre o assunto foi realizado na França e divulgado em 1979. Esse estudo foi financiado pela UNESCO e apontava “para as primeiras transformações nos processos de produção e organização do trabalho, tendo em vista os impactos crescentes do avanço científico e tecnológico, e para os novos padrões de concorrência num mercado global” (p. 55).

Diante disso, as conclusões do estudo são categóricas ao afirmarem que

[...] se deveria priorizar, dali para frente, reformas nos sistemas educacionais dos países industrializados ou em processo de industrialização, de forma a preparar melhor seus recursos humanos para essa nova etapa da produção capitalista, na qual a escola cumpriria um papel fundamental na qualificação profissional básica de todos os segmentos da hierarquia ocupacional. (FOGAÇA, 2001, p. 55)

Ao analisar as ações governamentais no sistema de ensino público do Brasil entre as décadas de 1980 e 1990, Libâneo (2007) relaciona as ações

---

<sup>5</sup> Texto disponível na íntegra no seguinte endereço:  
<[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDIA.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDIA.HTM)>. Acesso em 14 de abril de 2008.

governamentais do período com eventos ocorridos na escala internacional. Para ele, o governo de Fernando Collor de Mello, no início da década de 1990, coincide com a priorização da educação nos países do Terceiro Mundo, especialmente a universalização do Ensino Fundamental. Esta meta, segundo o autor, foi estabelecida durante a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

Diante disso, Soares (2004) ajuda-nos a compreender as primeiras interferências internacionais ao acrescentar que, além da UNESCO, participaram desse evento o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM). Esse evento reuniu os países considerados “em desenvolvimento” (sobretudo os mais populosos) e foram propostas as seguintes orientações a serem priorizadas:

[...] verbas públicas no ensino básico (seguindo uma “lógica” de focalização de recursos para os setores mais pobres da sociedade que teriam a possibilidade de consumir esse tipo de ensino), ênfase na escrita, leitura e cálculos matemáticos como forma de superar as disparidades educacionais de grupos excluídos, diminuição do Estado no financiamento e fornecimento de políticas sociais (objetivando alianças com o setor privado), transferência de responsabilidades à sociedade civil (pais, empresas e/ou municípios) etc. (SOUZA, 2004, p. 29)

Em pesquisa realizada sobre a descentralização a educação nos governos de Jaime Lerner (1995-2002), Dall’igna (2007) aponta que o primeiro contrato com o BID foi firmado em outubro de 1994 no valor de R\$100 milhões e com término das ações previstas para 31 de dezembro de 1999. O segundo foi firmado no dia 23 de dezembro de 1997, no valor de U\$222 milhões, com previsão de encerramento para 2002. No primeiro acordo, o estado do Paraná entrou com recursos na ordem de R\$122 milhões para implementar o PROEM em todo o estado, ou seja, para que o empréstimo fosse concedido, havia a necessidade de uma contrapartida financeira por parte do estado, porém os recursos foram investidos segundo as normas do BID.

Em âmbito nacional, as primeiras ações para uma aproximação com as agências internacionais começaram com o governo de Collor de Mello.

---

Analisando o sistema de ensino no Brasil, no governo Fernando Collor de Mello, Libâneo (2007) considera que as reformas educacionais ocorreram devido às novas necessidades postas pelos processos de produção e organização do trabalho típicos de unidades industriais de ponta formulado pelas entidades empresariais. Assim, ao fazer os primeiros acordos internacionais, breve governo Collor lançou as bases formais e ideológicas do processo de adequação das iniciativas educacionais do Estado para o mercado global.

No governo de Itamar Franco, as bases colocadas pelo governo anterior foram mantidas, tendo como resultado a criação do Plano Decenal da Educação para Todos<sup>6</sup>. Esse plano, segundo Gadotti (2000), é o resultado dos primeiros encontros internacionais sobre educação, no qual o Brasil foi um dos signatários que possuía maiores índices de analfabetismo. Desse encontro surgem inúmeras políticas governamentais que visavam a melhoria dos índices da educação. Entre as ações desenvolvidas, destaca-se o forte apelo para a descentralização do sistema de ensino, ficando o ensino fundamental a cargo dos municípios com seus ônus e bônus.

Porém, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) que o Estado construiu e implementou um sistema de gestão coerente com o modelo econômico, ou seja, formar trabalhadores que estivessem preparados para as novas tecnologias e para o mercado de trabalho.

Para Libâneo, nos mandatos do sociólogo Fernando Henrique Cardoso, foram desenvolvidas outras metas pontuais além do Plano Decenal do governo Itamar Franco. Entre estas destaca-se a

[...] descentralização da administração das verbas federais, elaboração do currículo básico nacional, estímulo da educação à distância, avaliação nacional das escolas, incentivo à formação de professores, parâmetros de qualidade para o livro didático, entre outras. (LIBÂNEO, 2007, p. 35-36)

Como ações legais desse governo que modificaram a organização do sistema educacional, destaca-se a elaboração e a promulgação da Lei de

---

<sup>6</sup> Para compreender melhor a trajetória dos encontros internacionais promovidos pela UNESCO, ver o texto de Gadotti <[http://www.paulofreire.org/Moacir\\_Gadotti/Artigos/Portugues/Perspectivas\\_atuais\\_da\\_Educacao/Os\\_compromissos\\_2000.pdf](http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Perspectivas_atuais_da_Educacao/Os_compromissos_2000.pdf)>. Acesso em 05 de setembro de 2007.

Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei n. 9.394/96)<sup>7</sup>, do Plano Nacional de Educação<sup>8</sup> - PNE, das Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN, dos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN, além das normas e resoluções do Conselho Nacional de Educação - CNE.

De acordo com Libâneo (2007, p. 36), as políticas educacionais desenvolvidas no governo Fernando Henrique Cardoso “acompanham as tendências internacionais de alinhamento à política econômica neoliberal e às orientações dos organismos financeiros internacionais, sobretudo o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)”. Assim, para o autor, “novos tempos requerem nova qualidade educativa, implicando mudança nos currículos, na gestão educacional, na avaliação dos sistemas e na profissionalização dos professores” (p. 35). Porém, ao expressar essa tendência no sistema de ensino, o autor afirma que essas ações,

[...] não têm sido capazes de romper a tensão entre intenções declaradas e medidas efetivas. De um lado, estabelecem-se políticas educativas que expressam intenções de ampliação da margem de autonomia e de participação das escolas e dos professores; de outro, verifica-se forte crise de legitimidade dos estados, dificultando a efetivação de investimentos, por exemplo, em salários, carreira e formação do professorado, com a alegação de que o enxugamento do estado requer redução de despesas e do déficit público, o que acaba imprimindo uma lógica contábil e economicista ao sistema de ensino. (LIBÂNEO, 2007, p. 36)

Ao ampliar a discussão sobre as características das reformas educacionais do governo Fernando Henrique Cardoso, Libâneo (2007) destaca que é preciso analisar essas ações com base no atual período técnico, científico e informacional, pois esse período é marcado pelo conhecimento e pela informação, passando a constituir uma força produtiva direta sobre o desenvolvimento econômico. Por isso,

---

<sup>7</sup> A Lei Federal n. 9.394/96, seguiu alguns princípios colocados pelo Plano Decenal de Educação para Todos e estabeleceu dois níveis de ensino: a educação básica e a educação superior. Sendo a primeira composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Desses, merece destaque a intensificação nos programas desenvolvidos no Ensino Fundamental para atender as metas aprovadas em Jomtien, na Tailândia.

<sup>8</sup> MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "PNE (Plano Nacional de Educação)" (verbeta). *Dicionário Interativo da Educação Brasileira* - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=165>>. Acesso em 04 de junho de 2007.

[...] os países industrializados precisaram sair na frente para rever o lugar das instituições encarregadas de produzir conhecimento e informação. A reforma dos sistemas educativos torna-se prioridade, e, desde então, vêm sendo formuladas as estratégias de reforma que, na maioria dos países, giram em torno de quatro pontos: o currículo nacional, a profissionalização dos professores, a gestão educacional e a avaliação institucional. Esses pontos estão inter-relacionados: a política educacional orienta-se pela política curricular, que necessita de professores para ser viabilizada, em uma estrutura organizacional adequadamente regulada e gerida, com o suporte da avaliação institucional. (LIBÂNEO, 2007, p. 34-35)

Diante disso, Libâneo (2007) destaca as ações desenvolvidas na escala nacional para desencadear as transformações necessárias à descentralização do sistema de ensino. Assim, as ações do governo Fernando Henrique Cardoso centram-se numa maior autonomia administrativa das escolas, na reorganização curricular a nível federal, estadual e municipal, a novas formas de gestão e direção das escolas, a novas tarefas e responsabilidades do professorado, entre outros.

Finalmente, na escala estadual, Gonçalves (2003), em estudo realizado sobre os financiamentos do Banco Mundial na educação paranaense, afirma que os empréstimos internacionais por parte do governo paranaense ocorreram devido à intensa crise econômica vivida na década de 1980 e início da década de 1990.

O primeiro acordo internacional entre o governo do estado do Paraná e o BM ocorreu em agosto de 1994. Segundo De Tommasi, apud Gonçalves (2003, p. 90), esse acordo previa focalizar os investimentos nas primeiras séries do Ensino Fundamental, destinar parte dos recursos na compra de material pedagógico, prever a construção ou reformas de escolas (mesmo sendo um dos itens que o BM não prioriza), fortalecimento dos sistemas de avaliação e divulgação dos resultados, capacitação de todos os educadores das escolas, descentralizar a oferta da educação dos estados para os municípios, entre outros.

Entre os itens citados, cabe destacar “a descentralização para as escolas de algumas das competências da Secretaria (autonomia escolar)” (p. 90), e implementar processos de

---

<sup>9</sup> Se faz necessário ressaltar que o acordo firmado em outubro de 1994 foi aprovado pelo governo Roberto Requião (1991 – 1994), porém sua implementação ocorreu na gestão de seu sucessor – Jaime Lerner (1995 – 2002). Portanto, a busca por financiamento internacional ocorreu nos dois governos de partidos políticos distintos.

[...] financiamento direto para escolas que apresentem projetos inovadores (em particular no combate à repetência), estabelecendo uma forma de competição entre as escolas e introduzindo, desta forma, no sistema educativo, os valores de *eficiência* do mercado. (grifo do autor) (DE TOMMASI *apud* GONÇALVEZ, 2003, p. 91)

Para a autora, nesse período o governo estadual ainda não tinha noção das consequências advindas de tal ação, pois acima de tudo, buscavam-se recursos para melhorar os índices educacionais no estado. Nesse contexto, fica evidente que uma das proposições do BM era a descentralização do sistema de ensino, que optasse pelos empréstimos, assim como, fazer todo um planejamento estratégico de aplicação dos recursos para que as verbas fossem liberadas.

Diante disso, procuramos, neste Capítulo, demonstrar as variáveis que podem influenciar nas mudanças da organização do sistema de ensino na escala nacional e estadual. Por outro lado, o fator econômico é relevante para demonstrar como estados e o próprio país depende do crescimento econômico para efetivar ações sociais. Além disso, fica evidente que instituições que possuem atuação a nível internacional podem influenciar ou direcionar ações no campo da educação na escala estadual.

## 2.2 ASPECTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

Como forma de compreender a descentralização da educação, analisaremos como ela vem sendo aplicada em diferentes momentos da história da educação brasileira. Para isso, utilizaremos, como parâmetros, os principais documentos legais produzidos, aprovados e implementados pelos diferentes governos.

A Carta de 1891, de acordo com Libâneo (2007), instituía a União como sendo responsável pela educação superior e secundária e repassava aos estados a responsabilidade da educação elementar e profissional. Nesse primeiro momento, a educação brasileira é formada com características descentralizantes. Porém, com a nova reestruturação produtiva do país, a União assume o ensino profissionalizante a partir de 1930. Diante disso, fica evidente que o Estado

reassume uma função que, até então, estava condicionada aos estados, ou seja, recentraliza a oferta de um segmento estratégico da educação.

O período histórico, compreendido entre a Revolução de 1930 e o Estado Novo, mostra algumas peculiaridades. Segundo Libâneo (2007), é marcado pelo surgimento de novas exigências educacionais, pois o país precisava de mão-de-obra para trabalhar nas indústrias que estavam surgindo e nas existentes. Assim, as escolas técnicas multiplicaram-se entre os anos de 1933 a 1945 (de 133 para 1.368). Em 1930, é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública (Mesp) e o Estado assume uma postura objetiva na educação, oferecendo uma estrutura orgânica para o ensino secundário, comercial e superior.

Para o autor, o período entre os anos 1930 e 1945 é caracterizado no Brasil como sendo centralizador da organização educacional, porém, para legitimar suas ações, o governo cria o Mesp. Entre as iniciativas tomadas pelo novo ministério, merece destaque a solicitação para que católicos e liberais ajudassem o governo a elaborar uma proposta educacional para o governo de Getúlio Vargas. Passada essa ação democrática, o então Ministro da Educação, Francisco Campos, implementa as novas diretrizes educacionais de forma autoritária em todo país. Ou seja, o Ministério da Educação foi criado e logo utilizado como forma de imposição e centralização das ações do governo federal para a educação.

Entre as Constituições de 1934 e 1937 houve, segundo Libâneo (2007), períodos de liberdade de discussão entre governo e sociedade civil e períodos de centralização. Merece destaque a Constituição Federal de 1934 que contemplou a escola pública como sendo única, laica, obrigatória e gratuita.

Segundo o autor, vale ressaltar nesse período as idéias defendidas por Anísio Teixeira sobre a descentralização por meio do mecanismo de municipalização. Para Anísio Teixeira, a descentralização contribuiria para a democracia e para a sociedade industrial, moderna e plenamente desenvolvida.

As próximas leis que envolvem a educação são aprovadas através das leis orgânicas editadas entre 1942 e 1946, também denominadas Reforma Capanema. Em 1942, merece destaque a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e, em 1946, a criação do Serviço Nacional de

Aprendizagem Comercial (SENAC). Ou seja, com essas ações, o governo aponta para a priorização da capacitação de trabalhadores para o comércio e a indústria, mesmo sendo o Brasil um país essencialmente rural. Diante disso, segundo Libâneo (2007), as ações governamentais reafirmam a centralização da década de 1930.

Em 1946, aprova-se nova Constituição Federal. Nesta, institui-se a descentralização ao preconizar que cada estado organizasse seu sistema de ensino. Porém, após 1964, o governo militar aprova a Lei n. 5.692/71 que “prescreve a passagem gradativa do ensino fundamental para os municípios, a concentração dos recursos no âmbito federal, assim como as medidas administrativas centralizadoras tornaram estados e municípios extremamente dependentes das decisões da União” (LIBÂNEO, 2007, p. 137).

No final da década de 1970 e início da década de 1980, esgota-se a ditadura militar e o processo de discussão da educação é retomado. Em 1982, aprova-se a Lei n. 7.044, a qual cancela a profissionalização compulsória em nível de segundo grau. Com as eleições de 1982 e a vitória dos partidos de esquerda à ditadura militar, os novos governos começam a propor ações para descentralizar a administração das escolas, como eleição de diretores e participação dos pais, funcionários, professores e alunos nas decisões da escola. Além disso, os sindicatos da categoria são reorganizados e as taxas de matrículas são proibidas nas escolas públicas (LIBÂNEO, 2007).

Passado o período de transição, a década de 1990 é marcada com novas propostas de adequação da educação para o novo mercado de trabalho e para a economia globalizada. Assim, para Libâneo (2007,) a política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso assumiu dimensões tanto centralizadoras como descentralizadoras. As primeiras devem-se à forma da tomada de decisão por parte do governo federal para produzir e aprovar os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e os instrumentos de avaliação de todos os níveis. Já o segundo, refere-se à transferência direta de dinheiro da União para os municípios e escolas.

Diante deste breve histórico do processo de descentralização e centralização da educação, e das colocações feitas no Capítulo I, consideramos

importante a colocação de Fogaça (2001) sobre o processo de descentralização da gestão educacional no Brasil na década de 1990. Para a autora a descentralização está atrelada à democratização, pois esta ocorreu

[...] num contexto de engessamento da capacidade de investimento dos estados e dos municípios, o que se pode afirmar é que, em última análise o verdadeiro sentido dessa descentralização é a manutenção das decisões relevantes – por exemplo, aquelas relativas aos conteúdos do ensino, aos critérios de avaliação e à destinação dos recursos – ao nível do poder central, enquanto se “democratiza” os problemas, com a transmissão aos sistemas e unidades escolares e, por extensão, às comunidades às quais servem da responsabilidade e do ônus da resolução dos seus problemas, sem que se forneça a essas instâncias os instrumentos necessários para tanto. Assim, se as secretarias de educação e as escolas não têm recursos para manutenção das instalações físicas, apela-se para um “espírito comunitário”, que significa, de fato, isentar o estado de suas obrigações e despesas, e cobrar da população, em particular dos pais dos alunos, uma contribuição a mais, em dinheiro ou em trabalho, além daquela que ele já faz através dos impostos que paga. (FOGAÇA, 2001, p. 59-60)

Diante disso, o sistema educacional brasileiro não pode ser considerado como descentralizado, pois apenas algumas funções passam para estados e municípios, ficando a União responsável pela manutenção da educação, principalmente nos estados e municípios mais carentes economicamente da federação. Assim, o fator determinante para que um estado ou município da federação seja considerado centralizado ou descentralizado, em relação ao governo central, depende de suas fontes de receita.

### CAPÍTULO III - DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ

No presente capítulo pretendemos apresentar como ocorreu o processo de descentralização da educação no estado do Paraná. Para isso, analisaremos o processo de municipalização do Ensino<sup>1</sup> no final da década de 1980 e na década de 1990. Nesta análise, procuraremos demonstrar como o estado, através de seus atores políticos<sup>2</sup>, exerceu o poder político que lhe é confiado na escala de poder estadual para convencer os municípios a aceitarem a descentralização. Para isso, é imprescindível reforçar o contexto econômico e político do período.

Cabe destacar que a descentralização torna-se tema da Geografia na medida em que é analisada através do conceito de *poder político* desenvolvido pela Geografia Política. Assim, são analisadas as ações desenvolvidas pelo estado sobre o sistema de ensino do estado do Paraná. Nestas, predominam relações de poder assimétricas, no qual o estado visa um objetivo final – a municipalização. Nesse sentido, cabe ao estado impor sanções econômicas para os municípios que não aderirem ao processo de municipalização do ensino.

Para demonstrar os resultados da descentralização da educação paranaense através do processo de municipalização do ensino, analisaremos e interpretaremos dados referentes aos gastos do estado com educação, matrícula, número de alunos aprovados, número de escolas estaduais e municipais, crescimento da população, entre outros.

Ressaltamos que nosso objetivo maior é demonstrar como os atores políticos, na escala de poder estadual, utilizam-se do poder político para implementar ações de seu interesse, e que muitas vezes estas são tomadas sem consultar os que serão afetados por elas.

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que o processo de municipalização do ensino no estado do Paraná limitou-se a oferta da Pré-Escola, do primeiro ciclo do Ensino Fundamental, que corresponde ao ensino da primeira à quarta série. Ao estado, cabe a oferta das séries finais do Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries), Ensino Médio, Profissional, Educação de Jovens e Adultos e, com raras exceções, o Ensino Fundamental completo.

<sup>2</sup> Nas análises que serão desenvolvidas, o conceito de atores políticos será utilizado para expressar que o estado é formado por pessoas que exercem cargos políticos - determinado pelo partido político ou de aliados, de funcionários públicos e de um quadro técnico de assessores.

### 3.1 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DO PARANÁ NA DÉCADA DE 1990

Para compreendermos com clareza o processo de descentralização da educação no estado do Paraná e relacioná-lo com a utilização do poder político dos atores políticos na escala estadual, analisaremos um dos meios utilizados por estes para implementar a descentralização da educação de forma mais intensa, e os resultados de tal ação do estado – a municipalização.

Neste início de análise, vale ressaltar que a municipalização é compreendida como o repasse de alguns deveres pertinentes à oferta do ensino em diferentes modalidades. De um modo geral, o processo de municipalização do ensino se caracteriza pela transferência da administração escolar -- de parte ou da totalidade das escolas estaduais, bem como de recursos financeiros – para os municípios.

Em termos gerais, Xavier e Marques (1994) analisaram o processo de municipalização do ensino no Brasil e constataram que da forma como ocorreu, acabou contribuindo para que estados e municípios mantivessem até hoje redes de escolas paralelas. Como consequências desse processo, muitas vezes, essas redes acabam sendo concorrentes, pois a oferta não é totalmente municipal nem estadual. Embora os autores tenham feito essa afirmação no início da década de 1990, ainda hoje, o sistema de ensino no estado do Paraná está dividido entre estado e municípios. O que, por muitas vezes, faz com que se produza, entre os sistemas de ensino, uma “cultura da culpabilização”, pois os professores das escolas estaduais de 5ª a 8ª séries, passam a atribuir os maus resultados dos alunos ingressarem na 5ª série sem saber ler e escrever ao fato de terem estudado em escolas municipais.

Outra característica do processo de municipalização do ensino no Brasil refere-se a questões econômicas, pois os municípios e estados mais pobres da federação dependem de verbas do estado e, ambos, de verbas complementares da União<sup>3</sup>. Diante disso, os municípios que possuem receitas orçamentárias muito

---

<sup>3</sup> Seguindo o raciocínio de que os municípios mais pobres iriam aderir com maior facilidade à municipalização do ensino por questões financeiras, Xavier e Marques (1994) apresentam dados de 1991 que comprovam que as transferências federais para os municípios paranaenses

pequenas não podem promover o desenvolvimento educacional de forma autônoma. Por outro lado, a princípio, os municípios mais estruturados financeiramente resistiram à municipalização, investindo o percentual constitucional e pouco dependeram de verbas estaduais.

De acordo com os autores citados, no início da década de 1990, os recursos destinados à educação, segundo a instância de governo, provinham de diversas fontes. Para a União, os recursos do orçamento eram obtidos de fontes ordinárias e de recursos orçamentários vinculados, destacando-se os seguintes:

- a) um terço dos recursos do salário-educação;
- b) 18%, no mínimo, da receita resultante de impostos;
- c) operações de créditos, como os financiamentos do Banco Mundial;
- d) créditos internos, como parte da receita do antigo Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e Crédito Educativo. (XAVIER e MARQUES, 1994, p. 07)

Para os estados, cabe seguir a Constituição Federal, que obriga os governos estaduais a aplicarem, para o Ensino Fundamental, os seguintes percentuais:

- a) 2/3 dos recursos do salário-educação arrecadados no próprio estado;
- b) 25%, no mínimo, dos recursos da receita própria de impostos, decorrentes do ICMS, do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e taxas diversas;
- c) 25%, no mínimo, dos recursos transferidos pela União, entre eles os do Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- d) outros recursos, provenientes de quotas adicionais do salário-educação sob a responsabilidade da União e outras transferências. (XAVIER e MARQUES, 1994, p. 07-08)

Por fim, para os municípios, a educação é patrocinada pelos seguintes recursos:

- a) 25%, no mínimo, dos recursos da receita própria de impostos municipais, inclusive o Imposto Predial e Territorial Urbano, imposto sobre serviços de qualquer natureza e Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos;
- b) 25%, no mínimo, dos recursos transferidos pela União, entre eles os do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- c) 25%, no mínimo, dos recursos transferidos pelo estado; e
- d) outros recursos, provenientes da União ou dos estados como quotas do salário-educação ou transferências. (XAVIER e MARQUES, 1994, p. 08)

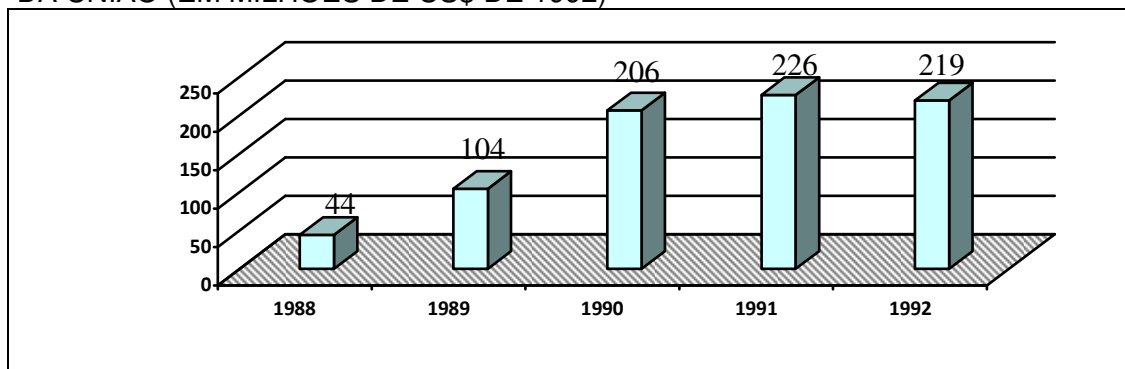
---

corresponderam a 17,1% da receita total nos não municipalizados e por 45,0% dos municipalizados.

Analisando a origem dos recursos financeiros, que são destinados para o desenvolvimento da educação, nas três esferas de governo, e interpretando o gráfico 03, fica evidente que no início da década de 1990, havia uma intrínseca dependência orçamentária dos estados da federação brasileira no que tange ao desenvolvimento da educação, pois os municípios pequenos não possuem meios de obter receitas próprias para financiar a educação. Ainda, se analisarmos a fonte de recursos para a educação dos municípios, notaremos que os 25% mínimos exigidos em lei ainda é pouco, pois municípios pequenos não possuem indústrias e suas sedes são pequenas, não gerando um volume de impostos sobre as construções e vendas de varejo e combustíveis.

Analisando mais uma vez os dados do gráfico 03, verifica-se que a distribuição dos recursos orçamentários da União para o estado do Paraná aumentou após a aprovação da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup>. Além disso, com a aprovação da nova constituinte, a União pode criar mecanismos para repassar diretamente recursos para os municípios<sup>5</sup> sem depender da estrutura estadual.

GRÁFICO 03 – EVOLUÇÃO DA RECEITA ESTADUAL PARANAENSE PROVINDA DA UNIÃO (EM MILHÕES DE US\$ DE 1992)



(Fonte: Balanços Gerais do Estado)  
Organizado pelo Autor.

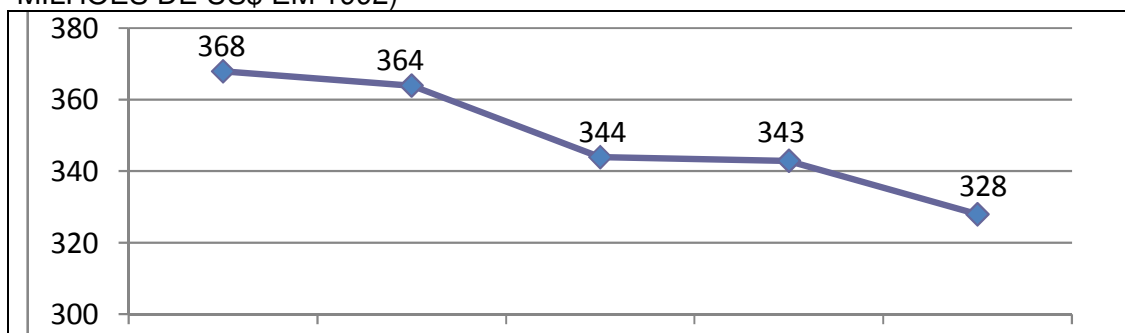
<sup>4</sup> A Constituição Federal de 1988 prevê que a União, os estados, os municípios e o DF organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, e atribui competências específicas às diferentes esferas do poder público em relação a esses sistemas. A responsabilidade pelo ensino público, prioritariamente e não de forma exclusiva, é assim dividida: a Educação Infantil cabe aos municípios; o Ensino Fundamental, aos estados; o Ensino Médio, aos estados e ao DF; a Educação Superior, à União e aos estados (CASTRO, 1999).

<sup>5</sup> O repasse direto de verbas da União para os municípios constitui um dos principais indícios dos esforços governamentais para efetivar a descentralização da oferta de ensino em todo o país. Entre as ações do governo federal do período destaca-se o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE em 1995 e a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF em 1996, sendo sua implementação em 1998.

Como ressaltamos, a partir da aprovação da constituinte, os estados e municípios passam a receber maior quantia de recursos advindos da União, porém, como pode ser observado no gráfico 04<sup>6</sup>, no que se refere aos investimentos do governo estadual paranaense na pós-constituinte para o setor educacional, os investimento estaduais diminuíram em escala proporcional ao aumento da receita.

Ao compararmos os dados apresentados nos gráficos 03 e 04 consideramos previamente que, mesmo com o aumento dos recursos repassados para o estado pela União, as despesas da Secretaria de Estado da Educação diminuíram consideravelmente no mesmo período. Sendo assim, em princípio, apenas a aprovação da Constituição Federal de 1988 não foi capaz de fazer com que estados passassem a investir mais recursos no desenvolvimento da educação.

GRÁFICO 04 – DESPESAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E FUNDEPAR (EM MILHÕES DE US\$ EM 1992)



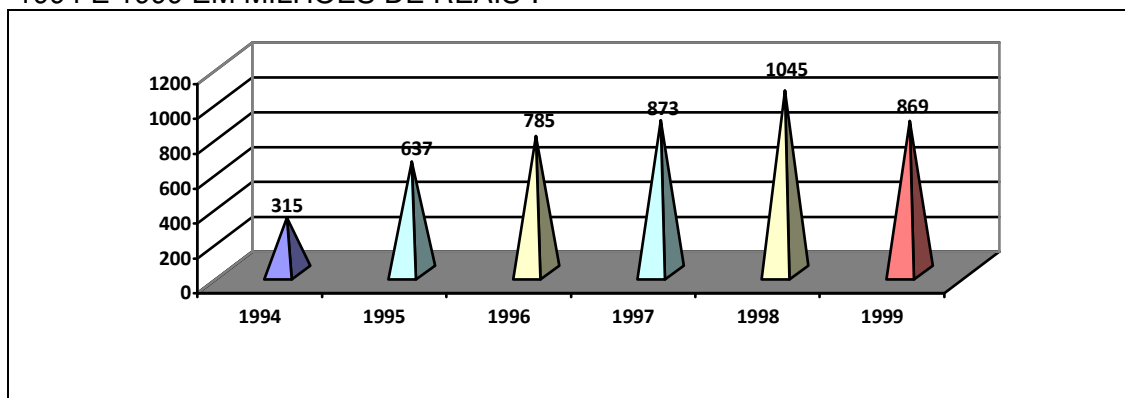
(Fontes: SEFA/Balanços Gerais do Estado. Anexo 11 da Lei n. 4.320)  
Organizado pelo Autor.

Ao analisarmos os dados do gráfico 05 verificamos que, após o ano de 1992, houve crescimento dos investimentos do governo estadual paranaense com a educação básica até o ano de 1998, porém, no ano seguinte, 176 milhões são retirados do orçamento estadual para a educação. Como hipótese, em 1998, a gestão do governo Jaime Lerner é mantida no poder por mais 4 anos e, conseqüentemente, o interesse pela continuidade nos investimentos com a educação diminuíram. Nesse aspecto, nota-se que o fator político é de suma relevância para compreendermos ações de nível local, estadual e nacional.

<sup>6</sup> A separação entre os gráficos justifica-se que o primeiro foi montado com base em dólar e o

Por outro lado, ao considerarmos que com a aprovação do FUNDEF<sup>7</sup> em 1996, e sua implementação em 1998, pode-se atribuir a ele esse aumento significativo nos recursos destinados à educação no Paraná.

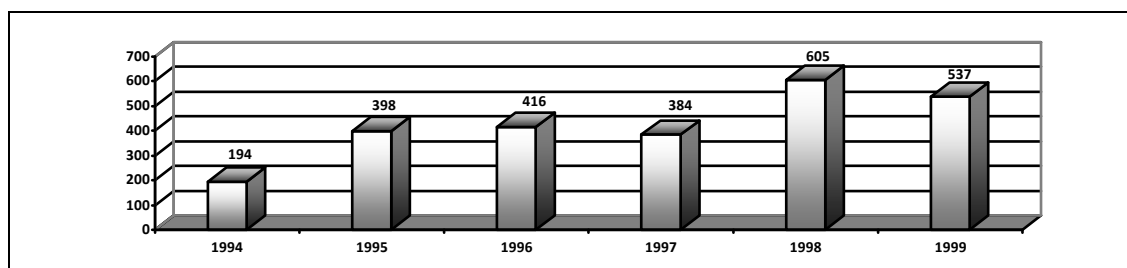
GRÁFICO 05 – DESPESAS COM A EDUCAÇÃO BÁSICA NO PARANÁ ENTRE 1994 E 1999 EM MILHÕES DE REAIS<sup>8</sup>.



(FONTE: PARANÁ, 2001, p. 4-9)  
Organizado pelo Autor.

Ao analisarmos os dados do gráfico 06, que mostra apenas os gastos com o Ensino Fundamental entre 1994 e 1999, verificamos que, em 1998, houve um aumento significativo das despesas do governo estadual com o Ensino Fundamental. Assim, fica evidente que o FUNDEF realmente trouxe um aumento significativo dos investimentos do governo estadual com a educação.

GRÁFICO 06 – DESPESAS COM O ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ ENTRE 1994 E 1999 EM MILHÕES DE REAIS.



(FONTE: PARANÁ, 2001, p. 4-9)  
Organizado pelo Autor.

segundo em reais.

<sup>7</sup> Segundo Castro e Menezes (2002) a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi uma iniciativa do MEC para priorizar o Ensino Fundamental. O FUNDEF foi aprovado em 1996 pelo Legislativo Federal através da Proposta de Emenda Constitucional n. 14.

<sup>8</sup> A necessidade de dois gráficos que apresentam dados seqüenciais sobre o mesmo assunto deve-se a fontes diferentes, pois no primeiro os cálculos são feitos em dólares e o segundo em reais.

A análise desses dados seria elucidativa se não tivesse um porém – o crescimento econômico pequeno e o endividamento do estado no início da década de 1990. Analisando a municipalização do ensino no estado do Paraná, Santos (2003) argumenta que as ações governamentais, visando à municipalização, precedem à aprovação do FUNDEF, e o seu início data dos anos 60. No entanto, é na década de 1990 que esse processo se intensifica e atinge quase a totalidade dos municípios paranaenses.

Para compreendermos um dos motivos que levaram os atores políticos estaduais a investirem no processo de descentralização da educação, utilizaremos os estudos de Santos (2003) sobre o processo de municipalização do ensino no estado do Paraná. Em um primeiro momento, a autora classifica o processo de municipalização em três grandes momentos. O primeiro está associado ao processo de constituição e reestruturação do sistema estadual de ensino. Nesse momento, os principais veículos que acionam esse processo são as leis e reformas nacionais da educação que ocorrem em 1961 e 1971. No segundo momento, o fator propulsor da municipalização está associado aos projetos: nacional, que vai de 1975 até 1981; e regional. Vale ressaltar que nesse mesmo período os projetos desenvolvidos em escala estadual eram voltados para a educação no meio rural e eram financiados por capital internacional. Por fim, o terceiro momento se caracteriza pelos estudos realizados pelos governos federais no que tange aos custos de cada aluno para os cofres públicos<sup>9</sup>. Para a autora, essa nova visão aparece com as mudanças tributárias oriundas da Constituição Federal de 1988. Assim, o modelo de municipalização do ensino no estado do Paraná na década de 1990 esteve pautado na apreciação dos custos/alunos para estados e municípios.

Ainda sobre o terceiro momento, cabe destacar o contexto político do estado do Paraná no início da década de 1990. Partidariamente, o estado do Paraná estava sendo gerenciado pela terceira gestão do governo peemedebista na pós-ditadura (1991-1994). Nesta, as ações desenvolvidas pelo governo

---

<sup>9</sup> Castro e Menezes (2002, p. 87) são enfáticos ao considerarem que os primeiros diagnósticos voltados para a aferição dos custos/alunos no Brasil advêm da proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesta, fica explícito que “o sistema educacional brasileiro caracteriza-se por um padrão caótico e ineficiente.” Assim, “o problema em nosso país é que se gastam mal os recursos destinados à educação.”

estadual estavam pautadas na ótica financeira-administrativa. Na financeira, duas razões se destacam. A primeira deve-se ao endividamento das contas da administração estadual pois, segundo dados do IPARDES, o déficit de balanço chegou a alcançar 35% no ano de 1989. A outra refere-se ao acréscimo das receitas dos municípios após a aprovação da Constituição, pois segundo Baratto, *apud* Santos (2003, p. 265), esse aumento chegaria na ordem de 31,1% para os municípios menores, de 25,2% nos municípios maiores e, de 29% nos municípios intermediários.

No quesito administrativo, as decisões do governo estadual foram caracterizadas como unilaterais e autoritárias, pois o processo de municipalização foi implementado sem consultar os profissionais da educação, os órgãos de representação da categoria, a sociedade civil organizada, assim como os municípios parceiros do estado.

Ao analisarmos as relações de poder assimétricas que envolvem, de um lado, atores políticos que estão no estado e representam eleitores e partidos políticos, e de outro, municípios, sociedade civil organizada e a categoria dos trabalhadores da educação, constatamos que a estrutura estatal foi utilizada para que o poder político fosse exercido para implementar a municipalização territorial da educação. Assim, como já discutimos no Capítulo I, o poder político é o único que consegue aglutinar tanto a coerção do poder despótico, quanto a autoridade de fundamento legal. Assim, no caso específico da municipalização (como veremos ainda neste capítulo), as prerrogativas constitucionais advindas da Constituição Federal de 1988 e do poder de legislar do estado foram utilizadas para implementar a municipalização do ensino.

Ainda, no que tange a utilização do poder político e as táticas adotadas pelos atores políticos na escala estadual, Xavier e Marques (1994) demarcam o ano de 1986 como sendo o ano da primeira investida estadual para a municipalização do ensino. Esta iniciativa consistiu em não realizar concurso público para contratar professores estaduais para trabalharem de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental. Posteriormente, deixou de construir salas de aula para as primeiras séries do Ensino Fundamental na rede estadual. Porém, para legitimar sua participação na oferta do Ensino Fundamental público, o estado acorda com

os municípios que estes contratem novos professores, ficando apenas sob sua responsabilidade o repasse de verbas para o pagamento dos mesmos.

Com esta ação, o governo estadual desenvolve a idéia de que a municipalização do ensino manterá o sistema de ensino nos moldes atuais e que apenas a responsabilidade da contratação dos novos professores passa a ser do município. Como veremos adiante, essa visão fica apenas como idéia.

A partir das informações trazidas pelos autores, fica evidente que o processo de descentralização da educação no estado do Paraná vem ocorrendo através da municipalização antes da aprovação da Constituição Federal, e que as investidas do governo estadual já ocorriam na década de 1980.

Na fase de transição das responsabilidades estaduais das séries iniciais do Ensino Fundamental para os municípios, as ações estaduais eram pouco evidentes, porém a partir da aprovação da Constituição Estadual em 1991<sup>10</sup>, o estado do Paraná suspende os convênios antigos com os municípios referentes ao pagamento de professores contratados e institui novas formas de convênio. Nessa nova investida, cabe aos municípios a responsabilidade total ou parcial da oferta da pré-escola, do Ensino Fundamental (de 1ª a 4ª série), do ensino especial e o supletivo.

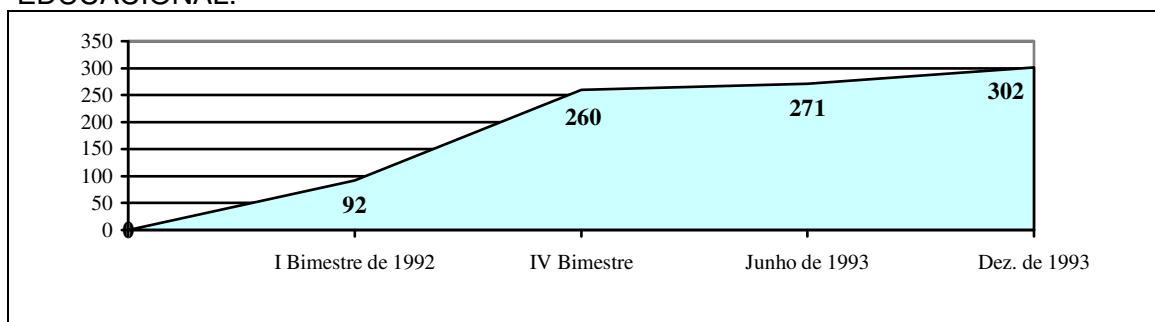
Utilizando-se de sua prerrogativa jurídico-política, como já discutimos no Capítulo I, os atores políticos estaduais desenvolvem o Termo Cooperativo de Parceria Educacional com os municípios. Neste, o estado transfere aos municípios a administração da pré-escola, do primeiro ciclo do Ensino Fundamental, da primeira à quarta série, da educação especial e da primeira fase do ensino supletivo, que corresponde aos quatro primeiros anos do Ensino Fundamental. Por essa parceria, os municípios assumem a responsabilidade administrativa da totalidade ou de parte das escolas estaduais que antes se dedicavam a estes níveis de ensino, mas continuam contando com o apoio logístico, pedagógico e financeiro do estado (PARANÁ, 2001).

---

<sup>10</sup> O Art. 17, Inciso VI, da Constituição do Estado do Paraná, regulamenta que os municípios devem manter “cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar, de educação especial e de ensino fundamental;”. Já o Art. 20 e o Inciso III, regulamenta que o estado pode intervir no município quando neste, “não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;”. Ou seja, o

Diante desta nova proposta, como pode ser visto no gráfico 07, no início de 1992, dos 373 municípios do estado o *Termo Cooperativo de Parceria Educacional* foi assinado por 92. No final do mesmo ano, eram 260, e em junho de 1993, 271 já haviam assinado o termo. No final de 1993 os municípios parceiros já chegavam a 81%, ou seja, uma adesão de 302 municípios em 24 meses de implementação.

GRÁFICO 07 – ADESÃO MUNICIPAL AO TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL.



(FONTE: PARANÁ, 2001, p. 2-1)  
Organizado pelo Autor.

Analisando a rápida aceitação por parte dos municípios do Termo Cooperativo de Parceria Educacional, Xavier e Marques apontam que:

Não há como negar que alguns municípios, dada a situação criada com a suspensão do repasse para o pagamento de professores, foram compelidos a participar do programa. Há os que ainda não assinaram, porque, pelos critérios de transferência de recursos, nada receberiam, ou porque são "ricos", ou porque não têm rede própria, e, alguns poucos, por razões de ordem político-partidária. (XAVIER e MARQUES, 1994, p. 13)

Ao analisarmos detalhadamente as consequências do processo de municipalização do ensino no estado do Paraná, consideramos que, num primeiro momento, os convênios assinados proporcionavam aos municípios algumas vantagens, porém, com o passar dos anos, a demanda por vagas aumentava nos municípios mais urbanizados e, conseqüentemente, surgia a necessidade de construir novas escolas ou ampliar as já existentes. Além disso, com o afastamento de professores do estado por motivos de aposentadoria, morte,

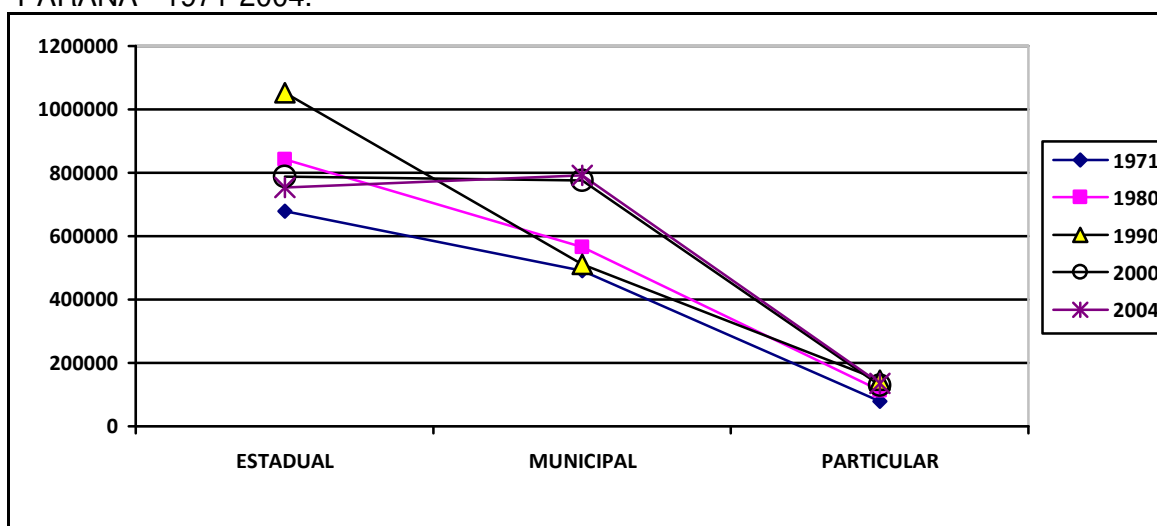
---

cumprimento constitucional da aplicação dos recursos na educação é de grande valor para os constituintes. <[http://www.pr.gov.br/dioe/pdf/constituic\\_parana.pdf](http://www.pr.gov.br/dioe/pdf/constituic_parana.pdf)>. Acesso em 12 de abril de 2008.

invalidez ou adaptação do cargo, os municípios passam a arcar com todas as despesas na contratação e manutenção dos profissionais da educação, bem como nos investimentos concernentes à ampliação da infra-estrutura das escolas municipais existentes, como na construção de novas escolas. Assim, as verbas municipais, que até então eram destinadas apenas para a manutenção das escolas, passam a cobrir a contratação de novos servidores públicos.

Analisando os dados apresentados no gráfico 08, pode-se constatar os resultados obtidos pelos atores políticos estaduais com o processo de descentralização da educação no estado do Paraná. Entre os anos de 1971 e 1990, o crescimento das matrículas nas escolas públicas estaduais se mantiveram, porém a partir de 1990 as matrículas nas escolas públicas estaduais caem drasticamente. No mesmo período, as matrículas na rede pública municipal possuem aumento menor que na estadual, porém, no início da década de 2000, as matrículas na rede municipal ultrapassam os índices apresentados pelas escolas públicas estaduais.

GRÁFICO 08 - MATRICULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - PARANÁ - 1971-2004.



(FONTE: FUNDEPAR, 2008)  
Organizado pelo Autor.

Para compreendermos melhor a evolução histórica das matrículas das séries iniciais do Ensino Fundamental nas redes públicas estaduais e municipais, vejamos os dados apresentados na tabela 01 e no gráfico 09. Na rede pública

estadual, o crescimento se mantém estável entre 1971 a 1990. Nesse sentido, os dados da tabela são semelhantes ao gráfico, porém ela enriquece a análise ao demonstrar que entre 1990 e 1995 ocorre maior queda de matrículas na rede pública estadual. Em contrapartida, no mesmo período ocorre um aumento de 47,4% das matrículas da rede pública municipal. Na rede particular, na década de 1990, aumentam as matrículas na primeira metade da década, porém na segunda as matrículas também caem. Ou seja, analisando apenas o fator matrículas na década de 1990, o estado diminui sua oferta, os municípios aumentam e a rede particular praticamente se mantém estável.

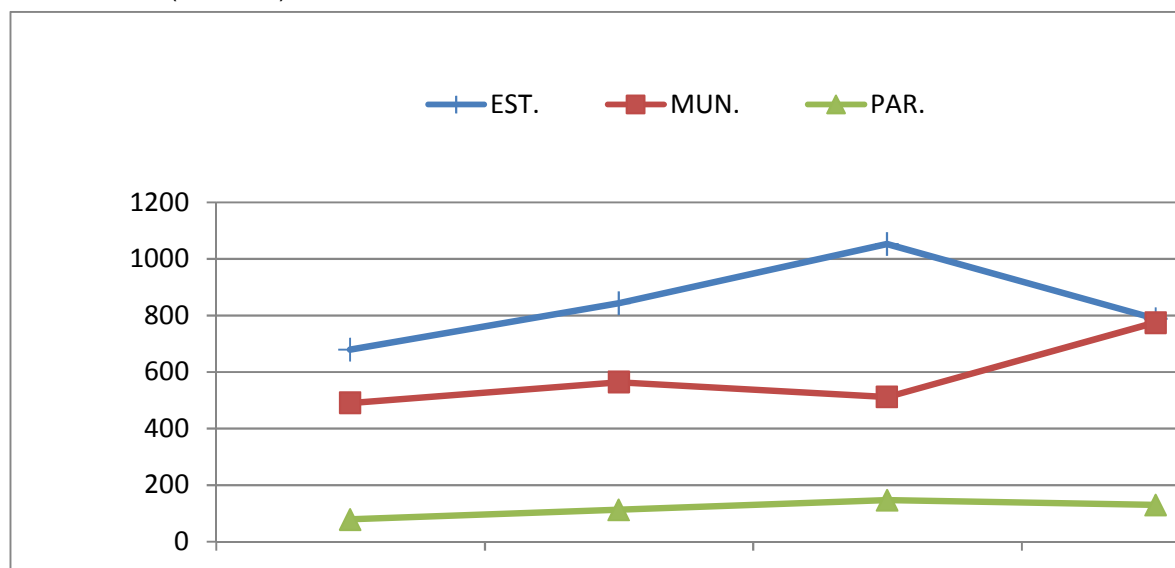
Ao compararmos esses dados com a adesão dos municípios ao Termo Cooperativo de Parceria Educacional, do início da década de 1990, pode-se concluir que os meios utilizados pelos atores políticos do estado foram muito eficientes para implementar a municipalização do ensino no estado.

TABELA 01 - MATRÍCULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - PARANÁ - 1971-2005.

| Ano  | Urbana + Rural |           |            |
|------|----------------|-----------|------------|
|      | Estadual       | Municipal | Particular |
| 1971 | 678.103        | 491.232   | 78.689     |
| 1975 | 789.260        | 562.017   | 89.165     |
| 1980 | 842.061        | 565.647   | 112.429    |
| 1985 | 909.361        | 501.462   | 148.351    |
| 1990 | 1.053.449      | 512.046   | 146.346    |
| 1995 | 868.432        | 754.726   | 148.564    |
| 2000 | 787.308        | 775.183   | 129.718    |
| 2005 | 741.430        | 773.843   | 137.780    |

(FONTE: SEED/FUNDEPAR, 2007)  
Organizado pelo Autor.

GRÁFICO 09 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DAS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE A REDE PÚBLICA ESTADUAL E A REDE PÚBLICA MUNICIPAL (EM MIL).



(FONTE: SEED/FUNDEPAR, 2007)  
Organizado pelo Autor.

Confirmando os dados que foram analisados da tabela 01, no gráfico 09 pode-se perceber que entre 1971 e 1990 as matrículas no primeiro ano do Ensino Fundamental nas escolas públicas estaduais, municipais e particulares cresceram juntas, porém, a partir da década de 1990 as matrículas nas escolas estaduais decresceram significativamente, enquanto as das escolas municipais e particulares cresceram de forma moderada. Diante dessa constatação, evidencia-se primeiramente que o número de crianças em idade escolar caiu drasticamente no estado e que a década de 1990 marcou a transição desse crescimento.

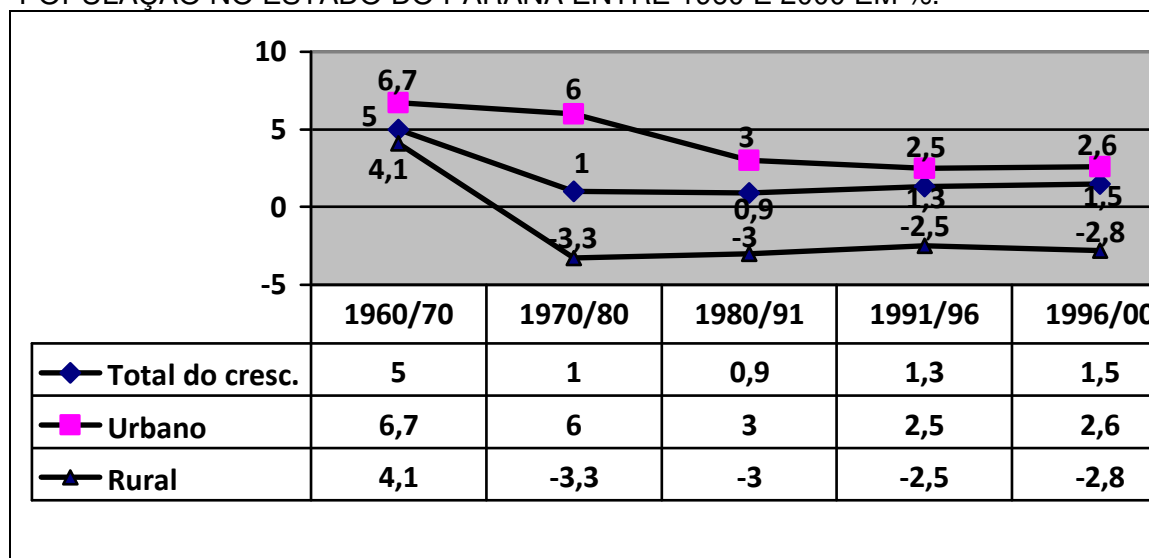
Ao analisarmos o gráfico 10, nota-se que após a década de 1960 os índices de crescimento populacional da população paranaense caíram drasticamente entre as décadas de 1960 e 1970, e que depois se estabilizaram próximo de 1% até a década de 1990, para depois voltar a crescer modestamente.

Com relação aos índices de crescimento da população paranaense, merece destaque o menor crescimento para a população rural em relação a população urbana. Diante desses dados, Carvalho (2002) ressalta que as variáveis que explicam essa diminuição da população rural do estado do Paraná,

entre as décadas de 1970 e 1980, são grandes. Entre elas, a autora destaca os Planos de Erradicação de Cafezais Anti-econômicos (financiadas pelo Instituto Brasileiro do Café – IBC), a implantação do Estatuto do Trabalhador Rural e, conseqüentemente, das Leis trabalhistas para o trabalho no campo, o crescimento das lavouras de grande porte e modernizadas, o crescimento da pecuária extensiva, entre outros.

De qualquer forma, os dados do gráfico 10 evidenciam que a população do campo e da cidade diminuíram e, conseqüentemente, a pressão para a construção de novas escolas sobre os órgãos governamentais municipais e estaduais também foi menor. Diante disso, é preciso ponderar que a demanda pelo acesso e permanência na escola ainda eram evidentes, pois muitos alunos em idade escolar estavam fora da escola no período, como pode ser evidenciado pelo gráfico 11..

GRÁFICO 10 – TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO GEOMÉTRICO DA POPULAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ ENTRE 1960 E 2000 EM %.



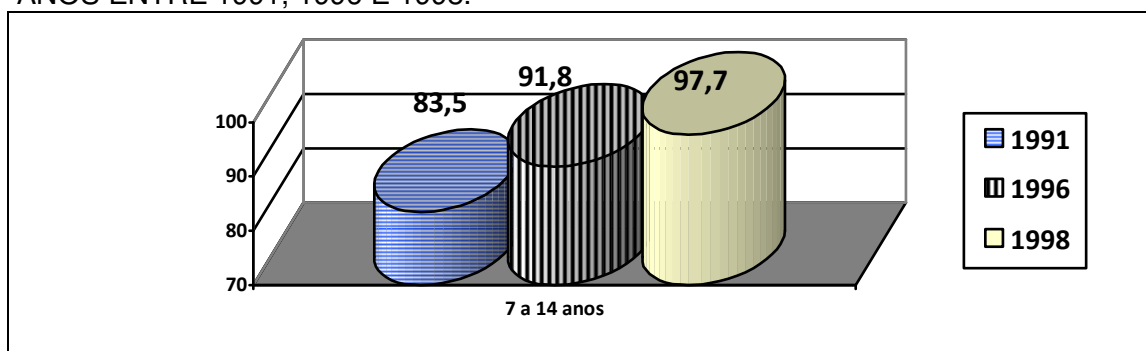
(FONTE: IBGE – Censos Demográficos de 1960 a 2000)  
Organizado pelo Autor.

Continuando nossa análise sobre as razões que levaram o governo estadual a implementar a municipalização do ensino no Paraná, temos que verificar o crescimento da população em idade escolar. Ao analisarmos os dados do gráfico 11 verificamos que houve um crescimento de 14,2% do atendimento

das crianças e adolescentes que estão na faixa etária de 7 a 14 anos. Com isso, pode-se afirmar que o estado aproximou-se da universalização do atendimento do ensino fundamental na década de 1990. Parte desse crescimento pode ser atribuído à municipalização do ensino, pois quando apenas o estado oferecia o Ensino Fundamental, muitos desistiam de estudar devido ao difícil acesso.

Além dos resultados elencados acima, os dados apresentados pelo gráfico 11 mostram que, após a universalização do atendimento dos alunos em idade escolar em toda a rede, os investimentos na construção de novas escolas poderão diminuir consideravelmente para os próximos anos, porém, ao considerarmos que os 16,5% que estavam fora da sala de aula em 1991 veremos que, com a universalização do ensino, a demanda por escolas aumentou em um primeiro momento para depois diminuir.

GRÁFICO 11 – TAXAS DE ATENDIMENTO ESCOLAR NA FAIXA ETÁRIA DE 7 A 14 ANOS ENTRE 1991, 1996 E 1998.



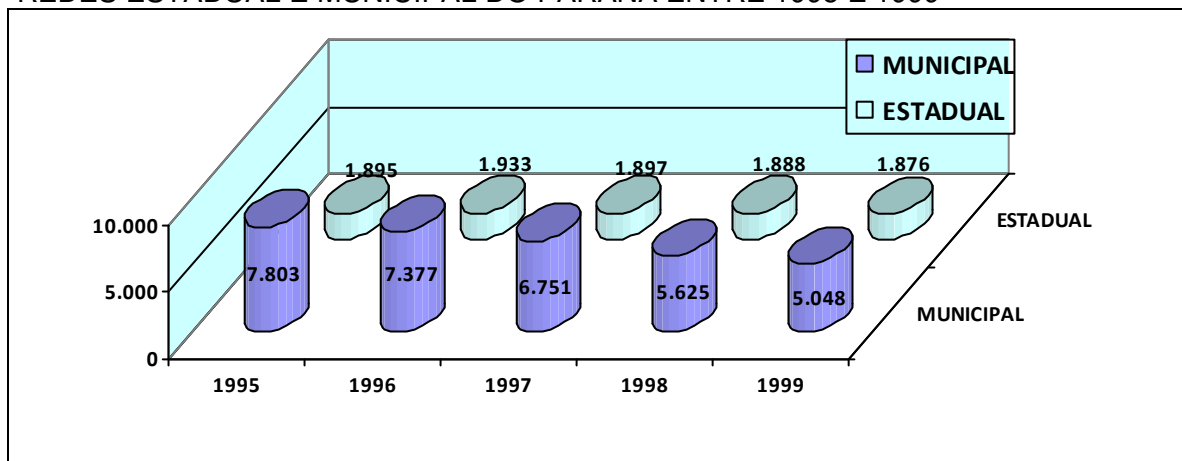
(FONTE: PARANÁ, 2001, p. 3-1)  
Organizado pelo Autor.

Outro dado importante refere-se ao número de escolas e colégios<sup>11</sup> existentes no estado do Paraná na década de 1990 sob a responsabilidade do estado e dos municípios. No gráfico 12 fica evidente que houve um decréscimo de 2.755 estabelecimentos de ensino municipal, entre 1995 e 1999, e que no mesmo período o número de estabelecimentos de ensino estadual manteve-se em proporções mais ou menos inalterado. Hora, como já demonstramos que o número de matrículas aumentou na rede municipal no início da década de 1990

<sup>11</sup> Escola e Colégio diferem pelo fato da primeira oferecer o Ensino Fundamental, enquanto o segundo oferece o fundamental e o médio ou só o segundo.

com o crescimento populacional e com a universalização do ensino, como pode, em 1999, o número de estabelecimentos de ensino ter caído 35% em apenas cinco anos?

GRÁFICO 12 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL NAS REDES ESTADUAL E MUNICIPAL DO PARANÁ ENTRE 1995 E 1999



(FONTE: PARANÁ, 2001, p. 4-3)  
Organizado pelo Autor.

De acordo com dados apresentados pela SEED/PR em 2001, este declínio do número de estabelecimentos de ensino não significa uma redução da cobertura, e sim, um adensamento da capacidade de atendimento dos estabelecimentos que permanecem, ou seja, houve uma readequação do porte das escolas da rede pública municipal. Nesse mesmo aspecto, evidencia-se que o maior argumento para realizar tal ação deve-se ao fato de que pequenas escolas não têm condições de comportar instalações diferenciadas como bibliotecas, laboratórios, quadras esportivas, entre outros (PARANÁ, 2001, p. 4-1).

Nessa mesma discussão, ao analisarmos os dados da tabela 02 percebemos que, em dois anos, houve um leve crescimento nos locais destinados aos respectivos equipamentos. Essa tabela possui outra relevância ao demonstrar que os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal estão muito carentes em termos de ambientes pedagógicos, pois ao compararmos com a rede pública estadual, o número de estabelecimentos de ensino estadual com os mesmos ambientes é maior em muitos casos. Nesse aspecto, evidencia-se que em termos de infra-estrutura, entre as escolas estaduais e municipais, os alunos

que estudarem na segunda aprenderão menos que na primeira, desde que esses ambientes sejam relevantes para melhorar o processo de ensino e aprendizagem.

TABELA 02 – PROPORÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO BÁSICA COM AS DEPENDÊNCIAS ESPECÍFICAS ENTRE 1997 E 1999.

|      | ANO  | Laboratório Ciências | Laboratório Informática | Biblioteca | Quadra de Esportes | Cozinha |
|------|------|----------------------|-------------------------|------------|--------------------|---------|
| Mun. | 1997 | 2,1                  | 1,7                     | 15,7       | 15,7               | 93,8    |
|      | 1999 | 2,6                  | 2,6                     | 26,2       | 20,4               | 96,0    |
| Est. | 1997 | 38,5                 | 8,0                     | 73,5       | 66,1               | 97,9    |
|      | 1999 | 43,6                 | 35,7                    | 81,6       | 70,3               | 97,9    |

(FONTE: PARANÁ, 2001, p. 4-4)  
Organizado pelo Autor.

Outro ponto que merece destaque refere-se às escolas. Para comprovarmos como os atores políticos estaduais agiram faremos duas considerações. A primeira aproxima-se do repasse dos professores do estado para o município, porém, o grande problema consistiu-se na construção de novas escolas através das prefeituras municipais. Como não tinham os recursos garantidos, necessitavam de barganhas políticas locais para construí-las. A segunda ocorre nos mandatos do governador Jaime Lerner, e deveu-se à reorganização distributiva da população paranaense nas últimas décadas, pois como houve uma migração interestadual na década de 1970 e outra estadual na década de 1980, a população do campo paranaense diminuiu consideravelmente nas últimas décadas. Com isso, no mandato do governo Lerner, as escolas foram reorganizadas e muitas que foram consideradas de pequeno porte foram fechadas. Com esta ação, o governo do estado concentra os professores nas escolas localizadas nos municípios sede, e responsabiliza os municípios para que estes promovam o transporte escolar.

Esta medida, a princípio simples na ótica da gestão e dos custos, não leva em consideração a realidade de muitos municípios do estado, pois as escolas de pequeno porte<sup>12</sup> conseguiam atender os alunos próximos de sua residência, mesmo em dias de chuva. Com a centralização da oferta de ensino

<sup>12</sup> Sendo muitas multiseriadas.

nos municípios, os alunos passam a depender de transporte escolar, que por sua vez é, muitas vezes, de péssima qualidade e é afetado pelas condições das estradas do interior do estado. Com isso, as desistências são motivadas pela dificuldade de acesso a um dos direitos básicos do cidadão, garantido apenas na Constituição.

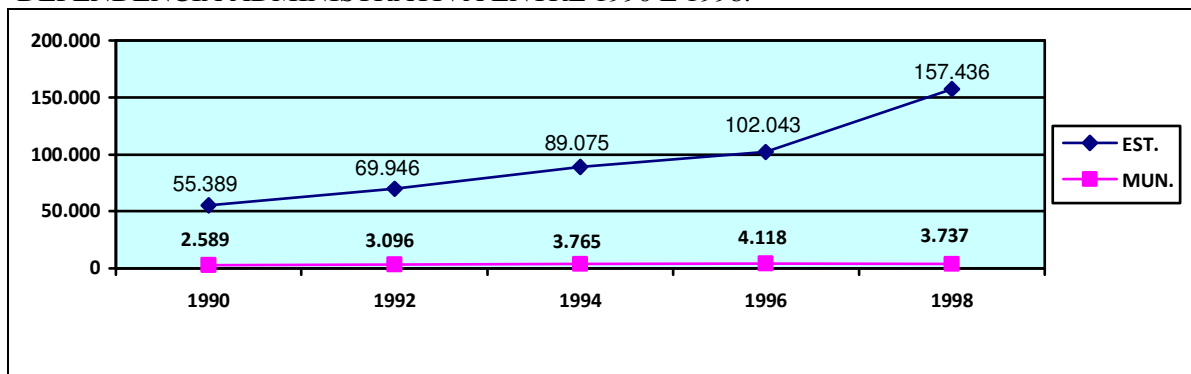
Por fim, no quesito qualidade do ensino, vejamos os dados referentes ao número de alunos aprovados nas redes. Mesmo apresentando um rápido crescimento do atendimento dos primeiros anos do Ensino Fundamental, nos anos finais do referido período, os alunos estão nas instituições de ensino da rede pública estadual. Assim, como as redes oferecem a mesma modalidade de ensino, torna-se difícil diagnosticar a mudança na qualidade do ensino oferecido pelas diferentes instâncias administrativas. Como os primeiros sistemas de avaliação das redes de ensino a nível nacional se efetivou apenas em 1995, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB13, assim, torna-se difícil atribuir valores qualitativos para uma análise histórica do ensino. Através do gráfico 13 pode-se dizer que os alunos que se matricularam no primeiro ano do Ensino Fundamental em 1991 concluíram seus estudos em 1998. Ou seja, nesse ano, houve um significativo aumento do número de alunos que concluíram o Ensino Fundamental na rede pública estadual. Além disso, esses dados nos permitem afirmar que houve uma ampliação no atendimento do Ensino Fundamental no referido período.

Em termos de desempenho dos alunos de 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e do 3<sup>o</sup> ano do Ensino Médio, a tabela 03 demonstra que, em comparação com a região sul do Brasil e a média dos alunos a nível nacional, os alunos paranaenses ficaram bem classificados; é preciso ressaltar que o SAEB avalia apenas uma amostra dos alunos da rede pública e privada em todos os estados.

---

<sup>13</sup> Os testes desenvolvidos pelo SAEB foram aplicados a uma amostra de alunos da quarta e oitava série do Ensino Fundamental e terceira série do ensino médio, sendo apenas representativo no que se refere à totalidade das 27 unidades da Federação.

GRÁFICO 13 – CONCLUINTEES NO ENSINO FUNDAMENTAL DO PARANÁ SEGUNDO A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA ENTRE 1990 E 1998.



(FONTE: PARANÁ, 2001, p. 3-9)

Organizado pelo Autor.

Para utilizarmos os dados da tabela 03 com a intencionalidade de averiguar se os alunos que passaram da rede pública estadual para a rede pública municipal obtiveram um melhor desempenho que os demais, veremos um exemplo:

Em 1986, os alunos estavam sendo matriculados na primeira série do Ensino Fundamental da rede pública estadual. Como esse ano demarca as primeiras ações de municipalização do ensino, suponhamos que os resultados ainda não possam se refletir na qualidade do ensino. Assim, escolheremos o ano de 1989, como ano base. Com isso, em 1999 os alunos que não ficaram retidos no processo educacional estarão fazendo as provas do SAEB no 3ª ano do Ensino Médio. Ao analisarmos a tabela 03, notamos que houve uma melhora na classificação dos alunos do estado do Paraná em relação aos anos de 1995 e 1997. Porém, ao fazermos a mesma análise dos resultados nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, para os alunos da quarta e oitava série, notamos que houve uma significativa redução da qualidade do ensino, pois os alunos baixaram seus rendimentos em relação aos anos anteriores. Diante desses dados, podemos fazer uma simples dedução, ao compararmos esses resultados com os índices do gráfico 11, pois as crianças, em idade escolar, foram colocadas na escola, porém, as condições de infraestrutura das escolas (ambientes adequados para sala de aula, bibliotecas, laboratórios, materiais pedagógicos) e contratação e manutenção de um quadro qualificado de profissionais da educação, não ocorreu no mesmo nível.

Diante dessas colocações é possível considerar que a qualidade da educação básica no estado do Paraná diminuiu no decorrer da década de 1990, porém, se é que podemos citar como sendo algo positivo, a quase totalidade das crianças, em idade escolar, estão nas escolas. Ou seja, a inclusão ocorreu, porém a qualidade do ensino público caiu. Diante disso, consideramos que a descentralização do ensino, através da municipalização das séries iniciais, contribuiu para que o estado conseguisse a universalização do ensino, porém, a qualidade não se fez presente na mesma proporção que a inclusão.

TABELA 03 – PROFICIÊNCIA MÉDIA EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA NO PARANÁ, EM 1995, 1997 E 1999, PARA ALUNOS NA 4ª E 8ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL E PARA ALUNOS DO 3º ANO DO ENSINO MÉDIO.

| Ano  | 4ª SÉRIE |         |     |       | 8ª SÉRIE |       |      |       | 3º ANO DO ENS. MÉDIO |       |      |       |
|------|----------|---------|-----|-------|----------|-------|------|-------|----------------------|-------|------|-------|
|      | L. Port. | Clas. * | Mat | Clas. | L. Port. | Clas. | Mat. | Clas. | L. Port.             | Clas. | Mat. | Clas. |
| 1995 | 197      | 2º      | 198 | 3º    | 258      | 4º    | 255  | 5º    | 291                  | 6º    | 288  | 5º    |
| 1997 | 193      | 3º      | 200 | 3º    | 261      | 1º    | 263  | 1º    | 291                  | 5º    | 296  | 10º   |
| 1999 | 180      | 4º      | 187 | 5º    | 235      | 8º    | 247  | 10º   | 276                  | 4º    | 294  | 3º    |

(FONTE: PARANÁ, 2001, 3-7 e 3-8)

Organizado pelo Autor.

\* Refere-se à comparação entre a classificação obtida pelo estado do Paraná em relação à região Sul e à média brasileira.

Após as considerações, é preciso refletir que para que pudéssemos atribuir valores a melhoria, queda ou estabilização da qualidade da educação em nível estadual, teríamos que desenvolver um sistema de avaliação para aplicar em toda a rede estadual numa série histórica de no mínimo uma década.

Diante dos dados que foram apresentados no decorrer desse capítulo, foi possível verificar que os atores políticos que estiveram no comando da administração da educação no estado do Paraná exerceram todos os meios que lhes foram concedidos pela constituição estadual e federal e descentralizaram a administração das primeiras séries do Ensino Fundamental. Ou seja, a municipalização do ensino no estado do Paraná ficou retida a uma parte dos alunos da rede, não chegando a alcançar a maioria das escolas. Com isso, podemos denominar a rede pública estadual de ensino do estado do Paraná

como sendo híbrida, pois tanto o estado como os municípios oferecem os mesmos atendimentos em uma mesma modalidade de ensino.

Em termos de resultados concretos do processo de descentralização da educação no estado do Paraná, conclui-se que é um processo complexo, que possui muitas variáveis, e que entre estas destacam-se as questões econômicas do estado, do país e da economia global, pois quando o crescimento da produção ocorre no estado, os impostos recolhidos da produção industrial são repassados para o governo investir no financiamento da educação como um todo, porém quando existem períodos de recessão, os gastos com educação são reduzidos e as medidas tomadas para realizar tal ação são as mais diversas possíveis. Assim, no início da década de 1990 os atores políticos do estado do Paraná escolheram descentralizar parte da educação paranaense através do processo de municipalização do ensino.

Diante disso, espera-se que todos os objetivos do processo de descentralização da educação se convertam para um mesmo objetivo – melhorar a educação da população brasileira, pois como afirma Garcia (2002, p. 74), “Via de regra, assiste-se à instância federal pretendendo agir como determinante sobre a estadual e esta sobre a municipal, quando na realidade todas estão em pé de igualdade em face do objetivo comum de desenvolver e melhorar a educação pública”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta parte da pesquisa, faremos algumas considerações sobre o processo de descentralização da educação no estado do Paraná e no Brasil no final da década de 1980 e na década de 1990.

Ressaltamos, inicialmente, a importância das categorias de análise - política e economia, as quais nos permitiram demonstrar que os investimentos na educação e a forma de organização dos sistemas de ensino estão diretamente relacionados à organização política do Estado-Nação e das federações, bem como o crescimento econômico do país é fator determinante para que o próprio governo federal e governos estaduais possam investir em políticas públicas para a educação - sem depender de financiamentos externos.

Assim, no período de abertura econômica e política do Brasil, o processo de descentralização do sistema de ensino apoia-se em fatores da ordem econômica e financeira e não apenas de ideologias pré-concebidas, como muitos trabalhos apregoam.

Por outro lado, consideramos que a organização do sistema de ensino do Brasil alternou-se entre períodos de descentralização e centralização. Assim, a transferência de funções das organizações burocráticas públicas centrais para as periféricas ocorreram em governos diferentes, e em períodos históricos distintos, como da Revolução de 1930, do Estado Novo de Vargas, no período ditatorial e na abertura política do país.

Para o recorte temporal escolhido, mereceu na pesquisa a aprovação da Constituição Federal em 1988, pois na Carta Magna, foram repartidas as competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para atender a população brasileira em idade escolar. Diante disso, a partir da constituinte, estados e municípios passaram a ter legitimidade para organizar seus próprios sistemas de ensino e Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. No que tange aos currículos, verificou-se que o MEC propõe, no final da década de 1990, um documento para todo o país, porém, estados e municípios, são livres para

elaborar o seu, o qual pode seguir o federal ou não<sup>14</sup>. Diante disso, constatamos que a organização da educação de estados e municípios pode centralizar-se ou descentralizar-se de acordo com a orientação dos atores políticos que estiverem à frente de gestões governamentais. Assim, no estado do Paraná, as escolas estaduais seguiram o Currículo Básico produzido nas gestões do PMDB (1987-1990 e 1991-1994) e, logo depois, nas gestões de Jaime Lerner - PDT e PFL (1995-1998 e 1999-2002) passaram a seguir os PCNs, a partir de 2006. Nesta consideração, vale ressaltar a proposição de Casassus (1995), para o qual a descentralização administrativa obedece a uma lógica diferente à da descentralização das funções curriculares. Ou seja, a descentralização dos currículos variam de governo para governo segundo a orientação política, não dependendo apenas do fator partidário. Assim, orientação política dos atores políticos é que definirão as estratégias de exercício do poder para divulgar ou impor uma nova idéia de educação e gestão escolar.

No que tange a tomada de decisões, consideramos que a descentralização não ocorreu na elaboração de leis que organizam o sistema educacional. Além disso, vale ressaltar que, financeiramente, ainda existe a centralização dos recursos no governo estadual e federal, pois grande parte dos municípios do estado dependem de recursos extra-municipais. Assim, concluímos que a descentralização da educação no estado do Paraná ocorreu de tal forma que se configura como sendo uma descentralização centralizada, pois o poder econômico e legal continuam retidos nos governos centrais, ficando os municípios e as escolas descentralizadas apenas na responsabilidade pela oferta do ensino.

Como ações governamentais na escala de poder nacional, concluímos que os atores políticos federais agiram efetivamente sobre o setor educacional apenas na segunda metade da década de 1990, principalmente com a aprovação da Lei n. 9.394 de 1996 e do FUNDEF, no mesmo ano. A partir da aprovação do FUNDEF, o Ensino Fundamental é priorizado em detrimento do Ensino Médio, Técnico e Superior. Dessa ação, decorrem recursos repassados diretamente do governo federal para municípios e escolas que assumiram a oferta do Ensino

---

<sup>14</sup> Para muitos estudiosos da educação brasileira, a estratégia do governo federal, orientado por agências internacionais, é estabelecer um currículo único para todo o país e implementá-lo através da cobrança da provas.

Fundamental. Entre os programas desse período destaca-se o Fundo Direto de Dinheiro na Escola – FDDE, no qual o governo federal relaciona-se diretamente com a escola e desburocratiza a transferência de recursos, cabendo aos estados, a tarefa nada trivial de fiscalizar as escolas nas prestações de contas.

Na escala de poder estadual, constatamos que a forma de implementar o processo de municipalização do ensino ocorreu nos governos que foram se sucedendo ao longo do período analisado, pois, a princípio, considerávamos que a municipalização teria ocorrido no mandato do governador Jaime Lerner – considerado um seguidor das políticas de nível federal. Assim, como demonstramos, a municipalização ocorreu no primeiro mandato do governador Roberto Requião e que as ações de maior impacto foram deferidas pelos atores políticos estaduais dessa gestão, ou seja, os atores políticos e técnicos que estavam a frente da Secretaria de Estado da Educação agiram de tal maneira que proporcionaram continuísmos.

Outra consideração refere-se aos atores políticos na escala de poder federal e estadual, pois estes aproveitaram o momento histórico para implementar a descentralização do ensino, pois a sociedade brasileira vivia um contexto que refletia o desejo de todas as classes sociais para democratizar o país e, conseqüentemente, a educação, repartindo responsabilidades educacionais através de leis federais e estaduais. Posteriormente, como o país estava vivendo uma recessão econômica, para reduzir ou manter os custos e investimentos na Educação Básica nos mesmos índices. Finalmente, na década de 1990, a postura do governo federal muda e o foco da educação é redirecionado para o Ensino Fundamental. Assim, os diferentes governos concentraram suas atenções em determinados níveis da educação segundo o momento político e econômico, ou seja, ora priorizou-se o ensino profissionalizante, ora a Educação Básica e finalmente o Ensino Fundamental. Atualmente, vive-se a retomada dos cursos profissionalizantes para muitas áreas técnicas das indústrias automobilísticas e para o comércio.

No que tange ao atendimento dos alunos em idade escolar, pelas escolas públicas estaduais e municipais, no referido período, consideramos positivo que o estado tenha atingido a universalização da oferta do Ensino Fundamental e que

os índices de analfabetismo caíram no decorrer das décadas. Porém, no que concerne à qualidade da educação brasileira e paranaense, os resultados não são tão animadores, pois nosso país está classificado, segundo a UNESCO, nas últimas posições em testes realizados em nível internacional no desempenho de matemática.

Por último, verificamos que a análise do processo de descentralização da educação no estado do Paraná não nos permitiu concluir que o mesmo favoreceu ou prejudicou a qualidade do ensino, mesmo porque, a universalização do atendimento só foi concluída no decorrer da década de 1990 e os exames que avaliam o ensino só foram ampliados a partir da segunda metade da mesma década. Neste mesmo sentido, ressalta-se que a oferta do Ensino Fundamental no estado ainda é feita por estado e municípios.

Diante disso, consideramos que, para ocorrer melhoria na qualidade da educação paranaense, sem perder de vista a responsabilidade do estado, a educação deve ser o foco dos atores políticos de todas as escalas de poder e que essa melhoria só será alcançada quando a sociedade civil organizada souber organizar-se para reivindicar o direito à educação pública de qualidade para seus filhos, pois como ressaltamos, os atores políticos são motivados por inúmeras ações, entre elas o voto. Diante disso, encontramos-nos em um paradoxo, de um lado, a população que deseja melhorias na qualidade do ensino e, de outro, os atores políticos desejando que a população não tenha uma formação crítica e, assim, eles possam reproduzir-se politicamente

Para encerrar, ousamos fazer duas considerações sobre ações governamentais e ações da sociedade civil organizada. A primeira se deve ao discurso de que a falta de recursos não é o problema e sim que estes são mal gastos entre as esferas de poder. Em partes, essa retórica é convincente, porém é contraditória, pois os governos investem em projetos que visam a automanutenção da escola através da ajuda do voluntariado e da transmissão das responsabilidades pela manutenção das condições físicas das escolas para as comunidades locais. Ora, se os recursos são mal investidos, porque solicitar que outras pessoas assumam um compromisso que é garantido constitucionalmente

como sendo do estado? Fica esse primeiro questionamento para futuras pesquisas.

Outra consideração que ousamos fazer refere-se ao conceito de democratização/descentralização do ensino, pois este chega às escolas apenas como discurso político. Como o poder nos estados e municípios da federação estão organizados, o cargo de secretário da educação estadual e municipal acaba sendo ocupado por membros partidários e não por pessoas comprometidas com a educação pública, pois seus filhos, na grande maioria das vezes, estudam em escolas particulares. Assim, qual o interesse pela melhoria da escola pública?

Ainda no campo do discurso político, atribui que a população brasileira não se interessa pelas decisões que são tomadas nas instâncias de poder nacional, estadual e municipal. Em partes, pode-se atribuir essa não existência de uma cultura de participação ao fato de que as duas décadas da ação repressiva do regime militar foram eficientes sobre a população. Porém, não nos cabe, por ora, provar tal questionamento, no entanto, se faz necessário repensar estratégias que possam ampliar a participação popular na tomada de decisões que envolvem a educação pública, pois enquanto governantes conseguirem fazer a população pensar que não possuem direitos, através de uma educação inadequada para formar cidadãos, o cenário educacional brasileiro e paranaense pouco mudará.

## REFEFÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M. A. M. Currículos de geografia: da abertura política aos PCN's. In. Mercator – ver. de geografia da UFC. Ano 04, n. 07, 2005, p. 59-74. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br>>
- ALMEIDA, H. T. de. Recentralizando a federação? **Revista** de Sociologia e Política, n.24, Curitiba: UFPR, junho de 2005.
- ALMEIDA, N. M. C.; PEREIRA, M. L. R. Os parâmetros curriculares nacionais e a geografia. In. **Anais** do II SIMPÓSIO REGIONAL DE GEOGRAFIA “PERSPECTIVAS PARA O CERRADO NO SÉCULO XXI” Universidade Federal de Uberlândia – Instituto de Geografia. 26 a 29 de novembro de 2003.
- ALTHUSSER, L. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 10 ed., Rio de Janeiro: Graal, 2007.
- ANDRADE, M. C. de. Trajetória e compromissos da geografia brasileira. In. CARLOS, A. F. A. (Org.). **A geografia na sala de aula**. 5 ed., São Paulo: Contexto, 2003.
- ASSIS, S. S. de. As reformas neoliberais no ensino público paulista e o sindicalismo propositivo da Apeoesp (sindicato dos Professores do ensino oficial do Estado de São Paulo) - 1991/1998. Campinas, 1999. **Dissertação de Mestrado**, IFCH – Universidade Estadual de Campinas.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 2002.

BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In. BARROSO, J. (org.). **O estudo da escola**. Porto: Porto, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. S. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público (RSP)**. Ano 48, n. 1, Jan-Abr 1997, p. 05-25.

CACETE, N. H. A AGB, os PCN's e os professores. In. CARLOS. A. F. A. ; OLIVEIRA, A. U. de (Orgs.). **Reformas no mundo da educação: parâmetros curriculares e geografia**. São Paulo: Contexto, 1999.

CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. de U. (Orgs.). **Reformas no mundo da educação: parâmetros curriculares e geografia**. São Paulo: Contexto, 1999.

CARVALHO, M. S. de. Os mitos da reforma agrária e da geada no Norte do Paraná. In. FRESCA, T. M.; SALVI, R. F.; ARCHELA, R.S. (Orgs.). **Dimensões do espaço paranaense**. Londrina: Eduel, 2002.

CASSASUS, J. **Tarefas da educação**. Campinas – SP: Autores Associados, 1995.

CASTRO, J. A. Federalismo e gasto público com educação no Brasil. In. **RBEP – Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos/INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais**. Brasília: O Instituto, agosto, 1999.

CASTRO, J. A. e MENEZES, R. M. A gestão das políticas federais para o ensino fundamental nos anos 90. In. **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, jul. 2002.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2005.

CHAUÍ, M. Ideologia neoliberal e universidade. In. OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, W. M. **Geografia, política e geopolítica: discurso sobre o território e o poder**. São Paulo: Hucitec, 1992.

\_\_\_\_\_. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 3 ed., São Paulo: Contexto, 1991.

DALLARI, D. A. A reforma constitucional e as novas competências dos Estados e Municípios. In. **ANAIS** – Seminário Pacto Federativo e as Relações Intergovernamentais. Curitiba: IMAP, 1995.

DALL'IGNA, M. B. dos S. Gestão compartilhada (APMs) no Paraná: a história da descentralização da educação do governo Jaime Lerner (1995-2002). **Dissertação de Mestrado**. Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG, 2007. Disponível em: < [http://www.bicentede.uepg.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=162](http://www.bicentede.uepg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=162)>.

DINIZ FILHO, L. L. Certa má herança marxista: elementos para repensar a geografia crítica. In. MENDONÇA, F.; KOZEL, S. (Orgs.). **Elementos de epistemologia da geografia contemporânea**. Curitiba: UFPR, 2002.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 2001.

FOGAÇA, A. Educação e qualificação profissional nos anos 90: o discurso e o fato. In. OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Orgs.). **Política e trabalho na**

**escola:** administração dos sistemas públicos de educação básica. 2. ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

FREITAG, B. **Escola, estado e sociedade**. 6 ed., São Paulo: Moraes, 1980.

GARCIA, R. C. Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos). **IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão nº 364. Brasília, janeiro de 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>

GARCIA, W. E. Federalismo e gestão educativa no Brasil: notas para debate. In. **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, p. 70-77, jul. 2002.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Tradução: COUTINHO. C. N., vol. 1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004,

GONÇALVES, M. D. [et al.]. A presença do Banco Mundial e do Banco Interamericano no financiamento do ensino fundamental e médio na Rede Estadual de Ensino no Paraná. In. **EDUCAR EM REVISTA**. Curitiba: Ed. UFPR, n. 125. Edição Especial, 2003.

HAESBAERT, R. A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda. **Terra Livre**, São Paulo, v. 1, n. 18, jan. /jun. 2002, p.37- 46.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (**INEPE**). Geografia da educação básica. Brasília: O Instituto, 2002.

LIBÂNEO, J. C. (et al.). **Educação Escolar:** políticas, estrutura e organização. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MACHADO, V. M. P. Hegemonia e educação: a guerra de posição dos intelectuais católicos na luta pela restauração. **Dissertação de Mestrado**. Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC. Curitiba, 2006.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Escala, 1995.

MARTINS, C. **O que é política educacional**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MENEZES FILHO, N.; PAZELLO, E. "Does Money in Schools Matter? Evaluating the Effects of FUNDEF on Wages and Test Scores in Brazil." **Seminários 2004: EPGE/FGV**.

MORAES, A. C. R. **Federalismo, escalas de poder e financiamento da educação no Brasil**. São Paulo. Universidade de São Paulo - USP, mimeo., s/d.

\_\_\_\_\_. **Geografia: pequena história crítica**. 16 ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

MOREIRA, R. **Para onde vai o pensamento geográfico?: por uma epistemologia crítica**. São Paulo: Contexto, 2006.

\_\_\_\_\_. **Pensar e ser em geografia**. São Paulo: Contexto, 2007.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação. **Dez anos de educação no Paraná**. Curitiba: SEED-PR, 2001.

PINTO, G. J. Município, descentralização e democratização do governo. In. **Caminhos de Geografia**, Rio de Janeiro: UFU, Jun/2002.

PONTUSCHKA, Nídia Nacib. A geografia: pesquisa e ensino. In. **Novos Caminhos da Geografia**. CARLOS, A.F.A. (Org.). São Paulo: Contexto, 1999.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMON, J. Banco Mundial: como são as relações do MEC com o Bird. In. Revista **EDUCAÇÃO**, ano 06, n. 61, maio de 2002, p. 44-63.

RODRÍGUEZ, M. V. A política de descentralização da educação na América Latina. Educação e Contemporaneidade: rev. **FAEEBA**, Salvador, BA, v. 9, n. 13, p. 109-119, jan./jun. 2000.

RODRIGUES, N. **Estado, educação e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Cortez, 1982.

ROUSSEAU, J. J. **A origem da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Escala, 2005.

RUCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. In. **GEOUSP** – Espaço e Tempo. São Paulo, n. 17, 2005, p. 79-94.

SACRISTÁN, G. J. **Docencia y cultura escolar: reformas y modelo educativo**. Buenos Aires: Lugar, 1997.

SANTO, J. M. T. P. O processo de municipalização no estado do Paraná. In. **Educar**, Curitiba: UFPR, n. 22, 2003.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2005.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**. 6 ed.. São Paulo: Autores Associados, 2006.

SILVA, S. M. A. Descentralização do ensino: uma política educacional de dupla face. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Educação – UFSCar, 1998.

SILVEIRA, D. B. **Patrimonialismo e a formação do estado brasileiro**: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveria Vianna. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2007.

SOUZA, A. R. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. In. **EDUCAR**, Curitiba: UFPR, n. 22/2003. p. 17 – 49.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. Dados: revista de **Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.

SOUZA, D. B. Globalização: a mão invisível do mercado mundializada nos bolsões da desigualdade social. Boletim Técnico do **SENAC**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 3-12, maio/ago. 1996.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M.. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. In: Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), 24., 2003, Arequipa, Perú. **Anais...** Chile: ALAS, 2003a. 1 CD-ROM.

SOARES, M. de O. O que influencia as modificações em livros didáticos de geografia? Análise a partir do conceito de espaço geográfico (1993-2003). **Dissertação** (Instituto de Geociências), Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas, São Paulo, 2004

SOARES, M. A. S. A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações. **Dissertação** (Pós-Graduação em Educação), Setor de Educação, UFPR, Curitiba, 2005.

SOBRINHO, J. A. Descentralização da Educação Básica: lições da experiência. In. **IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. n. 362, janeiro de 1995.

SOUZA, A. R. [et al.]. Gestão democrática da escola pública - **CINFOP** - MEC. Volume 1, Curitiba: Editora da UFPR, 2005.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In. CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SPOSITO, Eliseu Savério. Sobre o conceito de território: um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do sudoeste do Paraná. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

WEBER, M. **Um perfil intelectual**. Trad. HANNA, E. e VIEGAS FILHO, J. Brasília: Unb, 1986.

VALLE, Ione R.; MIZUKI, Gláucia E. de Paula; CASTRO, Inaiara M. F. de. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 121, p. 187-212, jan./abr. 2004

VIANNA, C. P.; UNBEHAUM, S.. O gênero nas políticas públicas de educação no Brasil: 1988-2002. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 121, jan./abr. 2004

XAVIER, A. C. da R. e MARQUES, A. E. S. Um Retrato das Finanças da Educação no Paraná. Texto n. 340. **IPEA** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Junho de 1994.

ZAULI, E. M. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In. OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T.

(Orgs.). **Política e trabalho na escola:** administração dos sistemas públicos de educação básica. 2. ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

## CONSULTAS ON-LINE

<<http://www.ibge.org.br/>>. Acesso em 22 de maio de 2007.

<[http://www.temasemdebate.cnpm.embrapa.br/textos/051018\\_TERRITORIO\\_ES\\_PACO\\_quarta.pdf](http://www.temasemdebate.cnpm.embrapa.br/textos/051018_TERRITORIO_ES_PACO_quarta.pdf)>. Acesso em 22 de outubro de 2007.

<[http://www.paulofreire.org/Moacir\\_Gadotti/Artigos/Portugues/Perspectivas\\_atuais\\_da\\_Educacao/Os\\_compromissos\\_2000.pdf](http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Perspectivas_atuais_da_Educacao/Os_compromissos_2000.pdf)>. Acesso em 05 de setembro de 2007.

<<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=165>>. Acesso em 04 de junho de 2007.

<<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf>>. Acesso em 20 de janeiro de 2008.

<<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 15 de abril de 2008.

<<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em 08 de abril de 2008.

<<http://www.pnud.org.br/home>>. Acesso em 30 de maio de 2008.

<[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDIA.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDIA.HTM)>. Acesso em 14 de abril de 2008.