

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANDRÉA MARIA DOS SANTOS MEISTER

POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULA EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE CURITIBA: ACESSO À ESCOLA E OPORTUNIDADES  
EDUCACIONAIS

CURITIBA

2018

ANDRÉA MARIA DOS SANTOS MEISTER

POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULA EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE CURITIBA: ACESSO À ESCOLA E OPORTUNIDADES  
EDUCACIONAIS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná.

Linha de pesquisa: Políticas Educacionais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Lorena de Oliveira Bruel.

CURITIBA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE  
BIBLIOTECAS/UFPR-BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS  
TANIA DE BARROS BAGGIO, CRB 9/760  
COM OS DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)

Meister, Andréa Maria dos Santos

Política de distribuição de matrícula em municípios da Região Metropolitana de Curitiba : acesso à escola e oportunidades educacionais / Andréa Maria dos Santos Meister. – Curitiba, 2018.

128f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Lorena de Oliveira Bruel  
Inclui referências, apêndices e anexos

1. Política educacional – Curitiba, Região Metropolitana de (PR). 2. Educação – Curitiba, Região Metropolitana de (PR). 3. Escolas – Matrícula. Universidade Federal do Paraná. II. Título.

CDD 370

# TERMO DE APROVAÇÃO




MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR SETOR DE EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO


## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ANDREA MARIA DOS SANTOS MEISTER**, intitulada: **POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**, após terem lido a obra e realizado a avaliação de trabalho, são do parecer pela sua Aprovação na rde de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca, e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 24 de Agosto de 2018.

  
ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUE (UFPR)  
(Presidente da Banca Examinadora)

  
GABRIELA SCHNEIDER (UFPR)

  
pl/ MARIANE CAMPELE KOSLINSKI (UFPR)  
(por skype)



UFPR

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR SETOR DE EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO

ATA N° 1318

### ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM EDUCAÇÃO.

No dia vinte e quatro de agosto de dois mil e dezoito às 14:30 horas, na sala 204, Edifício Teixeira Soares, Campus Rebouças do Setor de SETOR DE EDUCACAO da Universidade Federal do Paraná, foram instalados os trabalhos de arguição da Mestranda **ANDREA MARIA DOS SANTOS MEISTER** para a Defesa Pública de sua Dissertação de Mestrado intitulada: **POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL(UFPR), MARIANE CAMPELO KOSLINSKI(UFRJ), GABRIELA SCHNEIDER(UFPR). Dando início à sessão, a presidência passou a palavra a(o) discente, para que a mesma expusesse seu trabalho aos presentes. Em seguida, a presidência passou a palavra a cada um dos Examinadores, para suas respectivas arguições. A aluna respondeu a cada um dos arguidores. A presidência retomou a palavra para suas considerações finais. A Banca Examinadora, então e, após a discussão de suas avaliações, decidiu-se pela APROVAÇÃO da aluna. A Mestranda foi convidada a ingressar novamente na sala, bem como os demais assistentes, após o que a presidência fez a leitura do Parecer da Banca Examinadora. A aprovação no rito de defesa deverá ser homologada pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais do programa. A outorga do título de Mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos membros da Comissão Examinadora.

Observações: A banca sugere a alteração do título da dissertação a fim de adequá-lo ao objeto de pesquisa do título: Políticas de distribuição de matrícula em municípios da Região Metropolitana de Curitiba, visando à escola e oportunidades educacionais.

Curitiba, 24 de Agosto de 2018.

  
ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL(UFPR)  
(Presidente da Banca Examinadora)

  
GABRIELA SCHNEIDER(UFPR)

  
MARIANE CAMPELO KOSLINSKI(UFRJ)  
(por skype)

Aos meus filhos, Luísa e João Otávio,  
com desmedido amor.

Aos meus pais, Omar e Rose,  
minha eterna gratidão e afeto.

Ao meu avô, Luiz José dos Santos, que acreditava na escola.

Aos meus sobrinhos queridos, Mariana, Camila, Arthur e Catarina, com carinho.

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Prof. Dra. Ana Lorena de Oliveira Bruel, por nortear meu caminho na jornada desta pesquisa e nos percalços da escrita. Sem você, certamente, não conseguiria chegar ao fim deste trabalho. Agradeço pelas conversas competentes que orientaram este estudo. Também por aquelas, sempre pertinentes, a respeito das iniquidades que assolam a realidade brasileira, diante das quais escolhemos resistir. Agradeço, sobretudo, pela tua compreensão acerca dos meus limites. A você minha admiração, afeto e gratidão.

Aos professores da Linha de Políticas Educacionais do PPGE-UFPR, em especial a Andréa Barbosa Gouveia, Ângelo Ricardo de Souza, Marcos Alexandre Ferraz, Adriana Dragone Silveira, Tais Moura Tavares e Thiago Alves, pelos debates realizados, pelo valioso aprendizado e, principalmente, pela excelência deste Programa.

Aos membros da Banca Examinadora de Qualificação, professoras doutoras: Mariane Campelo Koslinski (UFRJ) e Gabriela Schneider (UFPR), as quais também compuseram a Banca de Defesa, pela leitura atenciosa e pelas contribuições generosas a esta pesquisa.

Aos colegas do Mestrado com os quais tive os melhores e edificantes encontros.

Ao pessoal da Secretaria da PPGE, pelo atendimento sempre competente.

Aos servidores entrevistados, pela disponibilidade, profissionalismo e fundamental colaboração para esta pesquisa.

À Sandra Lopes Machado e Tatiana Gaya, pelo apoio, compreensão e amizade.

As minhas amigas queridas, com as quais falhei tantas vezes nestes últimos meses, pela companhia sempre tão vibrante e afetuosa da qual tenho a sorte de compartilhar. Obrigada pelas palavras de incentivo.

Aos meus familiares, pelo estímulo e compreensão.

À minha irmã, Ana Paula, sempre presente nestes tempos de desafio.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela bolsa de estudos concedida, sem a qual esta pesquisa seria muito mais difícil.

À UFPR, pela oportunidade de aperfeiçoamento profissional e pessoal.

O correr da vida embrulha tudo.  
A vida é assim: esquenta e esfria,  
aperta e daí afrouxa,  
sossega e depois desinquieta.  
O que ela quer da gente é coragem.

**Guimarães Rosa**

## RESUMO

O estudo buscou conhecer a configuração da política de distribuição de oportunidades educacionais através da normatização e dos procedimentos adotados pelo poder público para organizar a oferta da educação básica no ensino regular em Curitiba e em municípios da região metropolitana que possuem sistemas próprios de ensino, nos períodos de 2017 e 2018. O trabalho estabeleceu relações entre as regras locais e suas alterações com a legislação nacional, procurando observar convergências e diferenças dos processos de distribuição de matrículas nos municípios de Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais. A pesquisa qualitativa (POUPART, 2008; PAUGHAM, 2015) realizou a análise documental e das entrevistas com servidores das Secretarias municipais de educação. O referencial teórico que orientou o debate suscitou reflexões sobre direito à educação, igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, equidade e justiça escolar (RAWLS, 2008; DUBET, 2008; OLIVEIRA, 2013; CURY, 2010; XIMENES, 2014; MARSHALL, 1967; PIOVESAN, 2006; TOMASEVSKI, 2006). Nas análises foi discutido acerca da segregação escolar e da estratificação das redes públicas de ensino (KOSLINSKI; ALVES, 2012; KOSLINSKI; CARVALHO, 2015; LUCAS, 2001; RIBEIRO et al., 2010; COSTA et al., 2014; BRUEL; BARTHOLO, 2012; KOSLINSKI; ALVES; LANGE, 2013; ALVES, 2010). Ponderou-se sobre a desigualdade de oportunidades educacionais e a democratização do acesso à educação. Os resultados apontam para a autonomia relativa dos municípios na condução de seus sistemas de ensino por estarem vinculadas às regras nacionais. Como políticas de distribuição de matrículas, Pinhais utiliza o critério de escolha da escola pelos pais. Araucária e São José dos Pinhais empregam a Política de georreferenciamento, por questões de planejamento de seus sistemas. Curitiba faz uso de um modelo misto, conjugando técnicas georreferenciadas e escolha da família. As análises sugerem estreito relacionamento das Secretarias municipais de educação com o Ministério Público, principalmente por motivo de falta de vagas na educação infantil. Em hipótese, os processos observados podem gerar segregação e estratificação escolares nos municípios. Os resultados indicam que, no contexto das cidades examinadas, pode haver relação entre a tipologia das políticas de acesso escolar e distribuição de oportunidades educacionais diferenciadas. As leis infraconstitucionais, Estatuto da Criança e do Adolescente e Lei de Diretrizes e Bases Nacional, trazem como dever do Estado dispositivos que garantem aos educandos vaga em escola próxima de sua moradia. É possível considerar que a interpretação feita pelos operadores da política dessa garantia como determinação para vincular o estudante à escola, nos contextos analisados, pode violar o princípio constitucional da isonomia.

**Palavras-chave:** Políticas Educacionais. Acesso à escola. Distribuição de oportunidades educacionais. Região Metropolitana de Curitiba.

## ABSTRACT

This study aims to bring to light the political distribution configuration for educational opportunities through regulations and procedures adopted by the government to organise basic education supply in Curitiba and in some other cities from Curitiba metropolitan area, that have their own educational system, from 2017 to 2018. The current research established relationships between local rules and their changes regarding national legislation. In addition, it attempted to investigate similarities and differences of the enrolment distribution system for public education in Araucaria, Curitiba, Pinhais and São Jose dos Pinhais. The methodology, through qualitative method research, (POUPART, 2008; PAUGHAM, 2015) documentary analysis and the interviews with the civil servants from Municipal Secretariats of Education. The theoretical reference that guided the debate on the distribution of the educational opportunities aroused insights into education rights, conditions equality to access and to remain in the school, equity, educational justice (RAWLS, 2008; DUBET, 2008; OLIVEIRA, 2013; CURY, 2010; XIMENES, 2014, MARSHALL, 1967; PIOVESAN, 2006; TOMASEVSKI, 2006). In the investigations of the political enrolment organisation, some questions related to segregation and stratification of public education were observed.(KOSLINSKI; ALVES, 2012; KOSLINSKI; CARVALHO, 2015; LUCAS, 2001; RIBEIRO et al., 2010; COSTA et al., 2014; BRUEL; BARTHOLO, 2012; KOSLINSKI; ALVES; LANGE, 2013; ALVES, 2010) considerations were made related to educational opportunities inequality and the democratization of the access to education. The findings lead to a relative autonomy of the cities to manage their own educational systems taking into account their binding to the national rules. According to the analysis of enrolment distribution, the city of Pinhais adopts the school parental choice criterion. The cities of Araucaria and São Jose de Pinhais make use of georeferencing policies due to their educational system planning. The city of Curitiba adopts a mixed system, considering the school parental choice and georeferencing criteria. The analysis suggests that there is a strict relationship between the Municipal Secretariats of Education and the Public Prosecution of the Paraná state because of insufficient openings for children education. Hypothetically, some processes that might lead to segregation and school stratification were observed. Considering the cities investigated throughout this study, the results indicate that there may have a relation between the school access policies and different educational opportunities distribution. The infra-constitutional legislation, such as the Law of Directives and Basis for National Education and The Child and Adolescent Statue, established that is the State obligation to guarantee to children and adolescent school vacancies nearby their houses. It is possible to infer that the interpretation made by the agents of this guarantee policy to place students in schools nearby their homes, in the analysed contexts, may violate the isonomy constitutional principle.

**Key-words:** Policy Education. School Access. Distribution of Education Opportunities. Curitiba Metropolitan Area.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DADOS ECONÔMICOS, POPULACIONAIS, TERRITORIAIS E TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE ARAUCÁRIA, CURITIBA, PINHAIS E SÃO JOSÉ DOS PINHAS .....	54
QUADRO 2 – DADOS EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS DE ARAUCÁRIA, CURITIBA, PINHAIS E SÃO JOSÉ DOS PINHAIS .....	57
QUADRO 3 – LEGISLAÇÃO E NORMATIZAÇÃO POR MUNICÍPIOS .....	67
QUADRO 4 – DEFINIÇÃO DE Nº DE ALUNOS POR TURMA NA E.I E ANOS INICIAIS DO E.F. EM SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 19/ABRIL/2018 .....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS

CEE	– Conselho Estadual de Educação
CF ou CF/88	– Constituição Federal de 1988
CME	– Conselho Municipal de Educação
CNE	– Conselho Nacional de Educação
COPEL	– Companhia Paranaense de energia elétrica
EC	– Emenda Constitucional
ECA	– Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPPUC	– Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
LDBN	ou
LDBN/96 ou LDB	– Lei de Diretrizes e Bases Nacional
MP	– Ministério Público
PIB	– Produto Interno Bruto
RMC	– Região Metropolitana de Curitiba
RME	– Rede Municipal de Ensino
TAC	– Termo de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2</b>	<b>DIREITO DE ACESSO À ESCOLA</b> .....	19
2.1	PRINCÍPIO DA IGUALDADE E EQUIDADE .....	23
2.2	JUSTIÇA E DISTRIBUIÇÃO DE OPORTUNIDADES .....	28
<b>3</b>	<b>AÇÃO DO ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b> .....	34
3.1	DISTRIBUIÇÃO DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS .....	38
3.2	SEGREGAÇÃO ESCOLAR E ESTRATIFICAÇÃO DAS REDES .....	44
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA DE PESQUISA</b> .....	49
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DOS DADOS DE PESQUISA</b> .....	61
5.1	ANÁLISE DOCUMENTAL .....	61
5.2	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS .....	78
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	100
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	107
	<b>APÊNDICE 1 – ROTEIRO ENTREVISTA ARAUCÁRIA</b> .....	115
	<b>APÊNDICE 2 – ROTEIRO ENTREVISTA CURITIBA</b> .....	117
	<b>APÊNDICE 3 – ROTEIRO ENTREVISTA PINHAIS</b> .....	119
	<b>APÊNDICE 4 – ROTEIRO ENTREVISTA SÃO JOSÉ DOS PINHAIS</b> .....	122
	<b>ANEXO 1 – MAPA DO PARANÁ</b> .....	125
	<b>ANEXO 2 – MAPA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA</b> .....	126
	<b>ANEXO 3 – MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA</b> .....	127

## 1 INTRODUÇÃO

O problema desta pesquisa é compreender a configuração da política de distribuição de oportunidades educacionais nos municípios da região metropolitana de Curitiba que possuem sistema próprio de ensino, a partir da análise da normatização e procedimentos adotados para a organização da oferta de ensino básico regular, nos períodos de 2017 e 2018.

A questão aqui enfrentada diz respeito às regras que orientam a política de distribuição de matrículas escolares dos municípios de Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais. Além disso, se refere à verificação de estratégias e procedimentos que estes municípios operam para atender as demandas educacionais da comunidade, ou seja, refere-se à análise da organização da rede de cada sistema de ensino.

Inicialmente, oportunidade educacional neste trabalho diz respeito ao acesso à escola ou à matrícula escolar propriamente dita. No contexto desta pesquisa, o acesso escolar se estende a outros direitos e prerrogativas que serão adiante abordadas.

Estudar a distribuição de oportunidades a partir da oferta significa compreender como as oportunidades educacionais são organizadas pelo poder público municipal para atender as demandas da população por educação. É também perceber como a Administração acata as determinações legais, incluindo as interpretações que o poder público constrói dessas determinações. O ideal a ser buscado é a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, de acordo com o preceito constitucional (art. 206, I). Desta maneira, a temática do direito ao acesso à escola é tema subjacente a este trabalho e envolve reflexões sobre desigualdades.

Como bolsista de Iniciação Científica em 2015, participei de um projeto de pesquisa desenvolvido na UFPR, intitulada “Distribuição de oportunidades educacionais: reflexões sobre a normatização da matrícula e o acesso à escola na rede municipal de ensino de Curitiba”. A presente pesquisa é um desdobramento daquele trabalho, que propõe analisar as políticas educacionais regulamentadoras da oferta de matrícula nas escolas públicas da Rede de ensino de Curitiba em paralelo às políticas de alguns municípios da região metropolitana. Este trabalho

também se reporta ao Trabalho de Conclusão de Curso (2015) realizado como requisito para graduação em Pedagogia na Universidade Federal do Paraná-UFPR.

Com esse intuito, foram destacados os quatro municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Curitiba - RMC e que possuem sistemas de ensino e de distribuição de matrículas próprios.

A criação destes sistemas chamados "próprios" foi viabilizada a partir da Constituição Federal – CF/88, conforme artigo 211, § 2º e pela Lei de Diretrizes e Bases Nacional – LDBN/96, de acordo com os artigos 8º, § 2º, que estabelecem a autonomia dos entes da federação na organização de seus sistemas, determinando como competência prioritária dos municípios a oferta do ensino fundamental e da educação infantil. A oferta do ensino fundamental é responsabilidade compartilhada entre municípios e estados. A União possui atribuições de caráter suplementar de assistência técnica e financeira. Destaque-se, ainda, o artigo 18 da LDBN/96 que se refere aos órgãos que compõem os sistemas de ensino municipais, quais sejam, as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação.

Frente ao problema de pesquisa, o trabalho buscou responder às questões: como os municípios se organizam para atender a demanda educacional? Quais são as estratégias que as secretarias de educação utilizam para que a comunidade tenha acesso à estrutura de oportunidades presente no município?

Este estudo verificou, portanto, procedimentos de execução da política municipal, buscando compreender como os operadores da política agem frente à estrutura de oportunidades do município e as regras locais. Como percebem as normas já existentes, a legislação nacional e estadual fundamentadora da política. Como os agentes atuam diante das dinâmicas de cada rede de ensino e que estratégias utilizam diante das especificidades e realidades de cada município.

Neste sentido, ressalte-se que as diversas tomadas de decisão do poder público dos municípios analisados repercutem diretamente na vida escolar das novas gerações de estudantes paranaenses, por exemplo, como os sistemas solucionam o problema da falta de vagas nas escolas da rede, quais os critérios de seleção para concorrência à vaga, e, ainda, as mudanças empreendidas pelas Secretarias Municipais de Educação. Destarte, a pesquisa buscou ainda perceber as similaridades e diferenças entre as diversas determinações dos municípios,

intentando conhecer e analisar as decisões políticas de cada sistema municipal de ensino.

No contexto deste estudo a questão do acesso à educação é considerada para além da vaga, uma vez que o direito ao acesso se estende às condições de ensino e se completa com a permanência do aluno no sistema escolar e a conclusão, pelo menos, da escolaridade obrigatória. Assim, no decorrer da pesquisa foi possível refletir a respeito da estratificação das redes de ensino e da segregação escolar e social (DUBET, 2008; VAN ZANTEN, 2010; OLIVEIRA, 2015) e de que forma o sistema de ensino e os procedimentos de distribuição de matrículas nos municípios se relacionam à democratização do acesso à educação e à redução das desigualdades.

Diversos avanços no campo educacional no Brasil são destacados em estudos nos últimos dez anos. Passou-se à quase universalização do acesso ao ensino fundamental. Houve aumento das taxas de conclusão do ensino fundamental e médio e crescimento dos anos de escolaridade da população (OLIVEIRA, 2013).

Esta pesquisa se apresenta, portanto, em um contexto em que a relação entre a oferta e a demanda por matrículas escolares, principalmente no ensino fundamental, encontra-se próximo de ser resolvida, sendo que o desafio dos sistemas municipais ainda diz respeito à ampliação de vagas para a educação infantil.

No entanto, em que pese a quase universalização do ensino fundamental, para além do simples ingresso, todos tem o direito a permanecer na escola, a concluir as seguintes etapas do sistema e de um ensino com qualidade (BRUEL et al., 2014). Nesta perspectiva, o acesso é visto como um conjunto de elementos que, necessariamente, se somam à vaga como condições apropriadas de ensino e oportunidades de aprendizagem. A distribuição de oportunidades escolares, portanto, não se resolve no aspecto de quantidade de matrículas, mas se desdobra sobre os aspectos qualitativos, principalmente sobre aqueles fatores que podem contribuir para a diminuição ou o acirramento de desigualdades e da segregação social. Desta maneira, a proposta deste trabalho diz respeito a considerar o acesso escolar como oportunidade educacional.

Outrossim, Oliveira (2007) aponta para a importância da valorização e reconhecimento dos avanços no campo da educação. Segundo o autor, para que se perceba as atuais desigualdades é necessário ressaltar desafios já vencidos.

[...] a desigualdade existente hoje não é mais a mesma e nem ocorre nos mesmos termos da que ocorria no passado. Setores mais pobres reprovam mais, evadem mais, concluem menos, o mesmo ocorre com negros e meninos, mas, mais importante que isso, aprovam mais, permanecem mais e concluem mais do que em qualquer outro momento de nossa história educacional, ainda que permaneçam como os setores mais excluídos. Só que não são excluídos da mesma maneira que no passado! O ponto é que, se não se enfatizar a positividade que a universalização do Ensino Fundamental representa, não conseguiremos compreender porque os desafios passam a ser outros. Ao se enfatizar a exclusão de sempre, não se têm elementos para perceber que ela já não é a mesma de duas ou três décadas (OLIVEIRA, 2007, p. 682).

Assim, deve-se atentar para o surgimento de novos fatores ou mecanismos de seletividade no meio educacional, que possam ameaçar o alcance de todos ao ensino, principalmente dos mais vulneráveis.

Diante da iminente universalização, principalmente no ensino fundamental, o debate acerca do acesso passa a incorporar aspectos relacionados a oportunidades educacionais diferenciadas (BRUEL, 2014), e é a partir destas abordagens que o aporte teórico desta pesquisa se desenvolve, sobretudo, valorizando a ação do Estado, através das políticas educacionais na promoção da igualdade de oportunidades educacionais e de justiça social.

Neste sentido, estudos da sociologia da educação e da sociologia urbana, lançaram novos olhares sobre a igualdade de oportunidades, debatendo a relação entre a expansão dos sistemas educacionais, as desigualdades escolares e urbanas. Recentes trabalhos se voltaram para as questões da geografia de oportunidades, segregação residencial e educacional (KOSLINSKI; ALVES, 2012; OLIVEIRA, 2013). Outros aspectos relacionados aos estudos da segregação escolar e distribuição de oportunidades, referem-se às questões da escolha da escola pela família (VAN ZANTEN, 2010; ALVES, 2010; RESENDE; NOGUEIRA; NOGUEIRA et al., 2011).

Para Oliveira (2015), “a desigualdade educacional é um conceito polissêmico, composto por múltiplas dimensões e suas relações” (OLIVEIRA, 2015, p. 527). Neste campo, pesquisas no Brasil discutem a relação entre estruturas de segregação e o acesso a distintos estabelecimentos escolares, envolvendo as escolhas familiares, e verificam que esses processos ocorrem “mesmo entre escolas atingidas por políticas semelhantes e destinadas à população menos favorecida” (ALVES, 2010, p. 452).

Segundo o estudo de Alves (2010), existem mecanismos de estratificação escolar que podem estar relacionados ao acesso diferenciado de recursos escolares. E observa que, “entre alunos pobres, os mais pobres frequentam as piores escolas, o que geralmente é determinado pela localização do domicílio e do próprio estabelecimento de ensino” (ALVES, 2010, p. 452).

Na França, Dubet (2008) analisa os processos de produção de desigualdades e, principalmente, reflete sobre os efeitos das desigualdades escolares sobre as desigualdades sociais e destas sobre aquelas, a partir da estratificação escolar e social. Seus estudos apontam para a extensão da origem socioeconômica do aluno em sua vida escolar e em suas possibilidades de ter acesso a uma escola de qualidade e depois poder ocupar posições de destaque social.

Em função de suas políticas e de suas tradições, cada sistema escolar pode estar mais ou menos próximo de um ideal puro de igualdade das oportunidades, mas nenhum consegue verdadeiramente se proteger da influência das desigualdades sociais sobre as desigualdades escolares (DUBET, 2008, p. 31).

As diversas pesquisas acerca do acesso ao ensino e da distribuição das oportunidades escolares, que têm sido realizadas no Brasil e em âmbito internacional, orientam a análise do presente estudo, que buscou realizar um mapeamento dos procedimentos de distribuição de oportunidades no âmbito das redes de ensino dos municípios aqui elencados - Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais. Esta pesquisa se justifica, sobretudo, pela importância da organização dos sistemas escolares e das políticas públicas nos processos de distribuição de oportunidades educacionais.

A definição pela seleção de municípios que possuem sistema próprio de ensino deve-se à intenção de observar os procedimentos de matrícula e distribuição de oportunidades em redes municipais que não estão vinculadas ao sistema estadual de ensino e, portanto, por possuírem maior autonomia para definição de suas próprias regras de funcionamento.

Neste intento, a presente pesquisa tem como objetivo geral: conhecer e analisar a configuração da política de distribuição de oportunidades educacionais nos municípios da região metropolitana de Curitiba que possuem sistema próprio de

ensino, a partir da análise da normatização e dos procedimentos adotados para a organização da oferta de ensino regular.

E como objetivos específicos:

1. Analisar as orientações e normativas exaradas pelos órgãos do poder público municipal das cidades que possuem sistema próprio de ensino, quais sejam: Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais.

2. Observar as mudanças das políticas de distribuição de oportunidades educacionais nos municípios da região metropolitana de Curitiba que possuem sistema próprio de ensino.

3. Estabelecer relações entre as regras municipais, as leis nacionais que as fundamentam.

4. Identificar convergências e diferenças entre os modelos de distribuição de oportunidades educacionais entre os municípios de Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais.

5. Conhecer estratégias e tomadas de decisão empreendidas pelos agentes/operadores da política que definem os procedimentos para o acesso ao ensino nos municípios analisados.

A metodologia de pesquisa qualitativa empregou os recursos de análise documental e realizações de entrevistas para observar a realidade dos contextos dos municípios mencionados com relação à distribuição de matrículas escolares, as regras municipais, e os procedimentos utilizados pelos operadores da política. Com esse intuito, foram analisadas as Instruções Normativas e as Orientações expedidas pelas secretarias municipais de educação, exame sobre as regras municipais, seus fundamentos e alterações no decorrer dos anos letivos de 2017 e 2018.

A análise documental procurou examinar a legislação que orientou a elaboração das regras municipais, os tipos de matrícula, os procedimentos adotados para matrícula no ensino fundamental e educação infantil oferecido pelas redes municipais, as semelhanças e diferenças entre os procedimentos adotados ao longo do período analisado e entre os sistemas dos municípios mencionados.

Procedeu-se ainda a análise das entrevistas realizadas com servidores das secretarias municipais. O recurso da entrevista estruturada serviu como instrumento de investigação e análise sobre a ação dos operadores de distribuição de matrículas, servidores das secretarias municipais da educação, responsáveis pelas tomadas de decisão no setor.

Assim, as análises do presente estudo compreendem os sistemas próprios de ensino e os processos de distribuição de oportunidades educacionais dos municípios mencionados.

Esta pesquisa foi organizada em capítulos. O capítulo 1 tratou da Introdução. O capítulo 2 traçou um panorama jurídico e político sobre o direito ao acesso à educação. Enfocou os adventos legais e sociais a partir do período histórico da redemocratização do país, destacando os avanços educacionais prolatados na Constituição Federal de 1988 e suas Emendas, na Lei de Diretrizes e Bases, de 1996 – LDB/96 e no Estatuto da Criança e do adolescente – ECA – Lei /90. O capítulo também traz conceitos que problematizam o tema da igualdade de oportunidades e da distribuição de oportunidades educacionais, envolvendo debates em torno do princípio da isonomia, da equidade, do princípio de justiça, da justiça social e escolar (RAWLS, 2008; DUBET, 2008; OLIVEIRA, 2013; CURY, 2010; XIMENES, 2014, MARSHALL, 1967; PIOVESAN, 2006; TOMASEVSKI, 2006).

O capítulo 3 discorreu sobre a ação do Estado frente à educação e a relação com a distribuição de oportunidades educacionais. Ponderou sobre a criação dos Sistemas próprios de ensino em âmbito municipal. O item 3.1 abordou as Políticas Educacionais e a tipificação de políticas para a fixação de regras de matrículas e critérios de alocação de estudantes nas escolas em diversos contextos. O item 3.2 discutiu a questão dos mecanismos de estratificação, fatores que podem resultar em oportunidades educacionais diferenciadas (KOSLINSKI; ALVES, 2012; KOSLINSKI; CARVALHO, 2015; LUCAS, 2001; RIBEIRO et al., 2010; COSTA et al., 2014; BRUEL; BARTHOLO, 2012; KOSLINSKI; ALVES; LANGE, 2013; ALVES, 2010).

O capítulo 4 discorreu sobre a metodologia (POUPART, 2008; PAUGHAM, 2015) empreendida neste estudo para abordagens a respeito da distribuição de oportunidades educacionais.

O capítulo 5 é composto pela análise documental e das entrevistas. O item 5.1 referiu-se a análise de documentos, principalmente das regras municipais inseridas nas Instruções Normativas de 2017 e 2018 de cada município e que envolvem a distribuição de matrículas. No exame documental foram descritos e comentados dispositivos legais da LDB/96 e do ECA, bem como dos preceitos constitucionais aplicáveis ao tema. O item 5.2 discorreu sobre as entrevistas realizadas com os operadores das políticas nos municípios mencionados e sobre as análises destas entrevistas. Nestas verificações foi possível refletir a respeito dos

processos de oferta de oportunidades educacionais de cada ente municipal e sobre o controle das respectivas demandas, bem como semelhanças e diferenças desses processos entre as cidades estudadas. O capítulo 6 trouxe as considerações finais.

Desta maneira, este trabalho apresenta análises dos contextos de municípios de Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais, procurando debater a respeito da distribuição de oportunidades a partir de políticas educacionais operadas nestas cidades.

As abordagens buscaram ponderar as configurações destas políticas, pretendendo discutir regras, procedimentos e suas associações com oportunidades educacionais diferenciadas. Os dados obtidos através do IBGE, INEP e Laboratório de Dados Educacionais/UFPR (UFPR, 2018), serviram para contextualizar os municípios examinados.

As análises corroboram a autonomia dos municípios observados para a definição de suas próprias regras para organização das redes escolares. Trata-se, no entanto, de uma autonomia relativa uma vez que submetida às leis nacionais, conforme as argumentações explanadas a seguir.

A pesquisa verificou procedimentos diferenciados nos respectivos municípios para atendimento às suas demandas, com relação à distribuição de matrículas, critérios de prioridades, situação de exceção para regras estabelecidas.

Os municípios que utilizam a política georreferenciada para distribuição de matrículas se baseiam em normas federais, ECA e LDBN/96, que trazem dispositivos determinantes do critério de proximidade estudante/escola como dever do Estado e como garantia à criança e ao adolescente. Esse critério deve necessariamente ser interpretado à luz da Constituição Federal.

Pode-se pensar que, em contextos de segregação e estratificação escolar, o critério de proximidade interpretado como modo exclusivo de distribuição de matrícula, tende a se distanciar do princípio constitucional de igualdade de condições de acesso e permanência na escola (art. 206, I da CF/88), bem como ofender o Princípio do melhor interesse da criança. Assim, os resultados da pesquisa sugerem que há uma associação entre os diferentes modelos de políticas de acesso escolar e a promoção de oportunidades educacionais diferenciadas. Os debates e argumentações atinentes a estas questões serão a seguir apresentados.

## 2 DIREITO DE ACESSO À ESCOLA

Tendo em vista o contexto de redemocratização brasileira em que se estabeleceu a Constituição Federal de 1988, propagaram-se grandes avanços no campo da educação. A pressão social por mudanças insuflou demandas pela ampliação do acesso à escola, aumento dos índices de conclusão da educação obrigatória, fomentando debates sobre a gestão democrática na escola pública e garantia das condições necessárias para a universalização do ensino.

Assim, no decorrer do século XX no Brasil, além da CF/88 e posteriores emendas, com destaque para a EC nº 14/96, 53/2006 e 59/2009, outras leis envolveram a educação, como: o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e alterações, os Planos Nacionais de Educação, de 2001 e de 2014 (ALMEIDA, 2015).

A Carta de 88 incorpora bases para a construção do Estado democrático de direito, fundado em princípios da dignidade da pessoa humana e da cidadania, alicerçando ainda as novas garantias baseadas em conceitos de liberdade e de igualdade, conceitos imprescindíveis para a garantia da educação para todos. A noção de educação como direito de todos se concretiza no artigo 205<sup>1</sup>.

Conforme estabelece a norma constitucional no artigo 208, §1º, acerca do acesso à escola, “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988). Isso significa que o direito à educação obrigatória é um direito acionável ou oponível frente ao Estado. Uma vez declarado em texto constitucional, o acesso ao ensino toma ares de direito fundamental quanto à sua efetividade. Esse talvez tenha sido o maior avanço propagado pela Constituição Federal com relação ao direito à educação.

Para Cury (2013), o texto constitucional apresenta relação importante entre educação e cidadania da qual decorre a exigibilidade de acesso e de padrão de qualidade. Para o autor, “as leis infraconstitucionais que se seguiram à Constituição preservaram eixos fundamentais para a educação tais como gratuidade em toda a escolarização pública, vinculação de impostos, direito público subjetivo, entre outros” (CURY, 2013, p. 205). Ademais, segundo o autor, pode-se assinalar a relação

---

<sup>1</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 2016).

intrínseca entre educação e direitos humanos, que marca uma visão cosmopolita da CF/88 (CURY, 2013).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96 (LDBN/96) recepcionou o preceito constitucional e acrescentou no artigo 5º do seu texto o instituto do direito público subjetivo. O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8069/90 (ECA/90), também é taxativo em garantir o direito de ação para a efetividade do direito à educação, em seu art. 54, § 1º e 2º estabelece que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e que o não oferecimento ou a sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

É importante observar que, quando o ordenamento jurídico prevê o direito público subjetivo, se refere a uma capacidade que o indivíduo possui, em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, de postular pelo seu interesse em face ao Estado.

A previsão constitucional com relação aos direitos sociais exige uma nova atitude do Estado, como a promoção de condições concretas de fruição de tais direitos, com suporte no princípio da igualdade material, de acordo com o artigo 3º, I e III da Constituição Federal de 1988 e a proteção efetiva da dignidade humana, conforme artigo 1º, III do mesmo diploma legal (DUARTE, 2006).

[...] na evolução constitucional do direito à educação, as normas reguladoras deixaram de possuir um caráter programático para ganhar efetividade como direito público subjetivo. Deixaram de ser meros enunciados contemplativos para se transformarem em diretrizes a serem seguidas pelo Poder Público, sob pena de responsabilização. Assim, a afirmação de que a educação é um direito de todos somente pode ser entendida dentro do contexto atual, não mais como um enunciado de baixa efetividade social e jurídica, mas como uma regra que garanta, concretamente, escola para todos (CURY, 2010, p. 135).

Portanto, o direito social à educação foi elevado à categoria de direito fundamental social e potencializado pelo seu poder de efetividade frente ao Estado. A educação pode ser entendida como um direito social fundamental para a conquista da cidadania por vários motivos, mas principalmente porque o acesso à educação é condição para o alcance a outros direitos sociais, civis e políticos.

É possível considerar que o direito, como elemento da cultura humana, sofre influência das mudanças sociais, adaptando-se à realidade dinâmica. Fenômenos atuais como da globalização e da revolução científico-tecnológica ocorridos a partir

do século XX e potencializados no século em curso, fomentam novos comportamentos e novas demandas (LORDELO, 2017; CAGGIANO, 2009).

O conceito de cidadania foi impulsionado pelo desenvolvimento do Estado-nação e considerado como sinal de Estado democrático. Para Marshall (1967), “a educação das crianças está diretamente ligada à cidadania e quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania” (MARSHALL, 1967, p. 73). No entanto, segundo o autor “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade” (MARSHALL, 1967, p. 76), e assim, pode-se indagar sobre a real possibilidade de constituição da cidadania num contexto de desigualdade. Em contraponto, neste particular, Marshall (1967) conclui que “por intermédio da educação em suas relações com a estrutura ocupacional, a cidadania opera como um instrumento de estratificação social” (MARSHALL, 1967, p. 102). Isso, porque, conforme Chauí (1989), a cidadania pode ser conservada como privilégio de classe. Nesse viés, paradoxalmente, a cidadania pode representar um elemento provocador de assimetrias sociais.

Por outro lado, para Bendix (1996), “a constituição do Estado-nação moderno é tipicamente a origem dos direitos de cidadania e esses direitos são um símbolo da igualdade de âmbito nacional” (BENDIX, 1996, p. 135). Ao mesmo tempo em que há interesse do Estado em operar uma nacionalização para fins de fortalecimento da soberania interna e externa do país, há a intenção de promover a unificação dos indivíduos que compõem a sociedade, o que confere a todos a marca da igualdade, pelo menos em sua natureza formal ou legal.

O advento das Declarações Universais e as mudanças da concepção de Estado em relação aos sujeitos possibilita uma aproximação dos indivíduos com o poder estatal, em que estabelece uma relação mais direta. Deste modo, cidadãos e Estado se constituem em elementos de uma nova ordem social. Nesta perspectiva, a concepção de Estado se transmuta: de uma soberania centrada no Estado para uma soberania centrada na cidadania universal (PIOVESAN, 2006).

A ressignificação da cidadania implica em compreender que cada ser humano em particular é um sujeito de direito. Este conceito é elemento possibilitador da universalização dos direitos humanos, que ultrapassam o âmbito do Estado-nação e se constituem em alicerces da existência humana em sociedade. Assim, para além dos direitos do cidadão, os direitos humanos assumem um contorno

universal, sem afastar a possibilidade de cada estado possuir seus próprios direitos advindos de sua história e trajetórias políticas, culturais e sociais (PIOVESAN, 2006). O direito do cidadão à educação e o direito à formação escolar veio a ser reforçado e ampliado como direito humano, expandindo-se a todos sem exceção, em qualquer lugar que se encontrem.

A obrigatoriedade do ensino sempre foi um tema que demandou grandes estudos e controvérsias, tanto no campo do direito como no educacional, pois a necessidade social e econômica impõe à população um mínimo de conhecimento obrigatório ao mesmo tempo em que se impõem limites à liberdade individual. Por outro lado, a educação passou a ser reconhecida como um direito fundamental decorrente de sua positivação, com implicação na obrigatoriedade escolar. O acesso ao ensino tem como garantia de sua oferta os dispositivos legais. A educação, portanto, representa um direito e, ao mesmo tempo, uma obrigação: direito/dever (CURY, 2010).

Encontramo-nos diante de um direito que é, ao mesmo tempo, uma obrigação. O direito a ser dispensado da educação, se esta fosse a preferência de uma criança ou de seus pais, não existe. Assim, ao direito de educar por parte do Estado corresponde a obrigatoriedade escolar para determinada camada da população infanto-juvenil (HORTA, 1998, p. 10).

Outrossim, “a obrigatoriedade de frequência à escola por toda a população gera o dever do poder público de ofertar vagas suficientes para atender à demanda: a obrigatoriedade provoca a expansão da oferta e do acesso” (BRUEL, 2014, p. 150).

O poder público deve atualmente oferecer escola para todos, garantindo o acesso à educação básica obrigatória e gratuita dos 04 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, nos termos do artigo 208, I da CF/88, e a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988).

A gratuidade do ensino público está prevista no inciso IV do artigo 206 da CF/88 (BRASIL, 1988)<sup>2</sup> como princípio do ensino. A norma evoca a “gratuidade do ensino público em estabelecimento oficial” (BRASIL, 1988). Tal preceito impede a cobrança de qualquer valor, a título de taxa, contribuição ou similar, em todo estabelecimento educacional público oficial.

A questão da gratuidade está ligada à situação financeira das famílias dos estudantes na medida em que a pobreza não deve e nem pode ser condição para a negação de direitos, principalmente do direito à educação.

Quando o direito à educação é garantido, opera como um multiplicador, fortalecendo o exercício de todos os direitos e de todas as liberdades individuais. Quando o direito à educação é negado, priva pessoas de muitos (senão de todos) direitos e liberdades (TOMASEVSKI, 2006, p. 71).

A gratuidade, portanto, é importante elemento ensejador da universalização do ensino. A ideia de universalidade da escola também se fundamenta no princípio da igualdade, pois o direito de acesso escolar é para todos, independentemente de sua origem ou classe social.

O princípio de universalidade da escola se exprime na necessidade de uma escola com caráter unitário, que garanta os mesmos padrões de qualidade a toda população, independentemente de sua origem ou classe social ou qualquer outra diferença entre os grupos que a frequentam. A ideia de escola universal abarca o conceito de igualdade nas condições de acesso à instituição e ao conhecimento (BRUEL, 2014, p. 149).

Nesta perspectiva, não é possível analisar a construção da cidadania e do direito de acesso à educação como direito humano de forma isolada do princípio da igualdade, pois na sua origem, tais direitos de cidadania se estabeleceram a partir da definição de direitos iguais perante a lei (princípio da isonomia).

## 2.1 PRINCÍPIO DA IGUALDADE E EQUIDADE

O conceito de igualdade ao longo da história vem se transformando em garantia legal. De acordo com a igualdade formal, as pessoas são iguais perante a lei e iguais em direitos.

---

<sup>2</sup> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais [...].

O artigo 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>3</sup> preceitua e declara a igualdade de todos em direitos e liberdades ali estabelecidas, em decorrência da condição de humano de cada um, independentemente de suas diferenças.

Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição (art. 2º da Declaração dos direitos humanos) (ONU, 2017, p. 05).

Nestes termos, a Declaração Universal, garante os direitos de todos os seres humanos, de forma mais ampla (não somente para os cidadãos), professando modelos ideais de civilização para a organização social, a serem buscados pelos governos e pelas sociedades. Tais declarações se fundamentam em princípios, nos quais também se baseiam as Cartas Magnas, notadamente a Constituição Federal Brasileira.

A Legislação Nacional refere-se ao princípio da isonomia: o caput do artigo 5º da CF/88 preceitua que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988). A igualdade de todos perante a lei impressa na Carta de 88, assim como a proteção prevista pela Declaração de 1948, referem-se à isonomia formal, também chamada de igualdade formal ou legal, no sentido de que a lei e a sua aplicação tratam todos igualmente, sem levar em conta as diferenças pessoais dos indivíduos e de grupos sociais.

Ressalte-se que a compreensão do dispositivo vigente, nos termos do artigo 5º, caput, deve ser ampliada. O sentido deve ser contextualizado, conforme sua aplicação no caso concreto. Desta maneira, o intérprete da lei deve o ajustar e aferir o sentido dos preceitos constitucionais previstos no artigo 5º com outras normas constitucionais, especialmente, com as exigências da justiça social, objetivo da ordem econômica e da ordem social (SILVA, 2010).

Deve-se buscar não somente essa aparente igualdade formal (consagrada no liberalismo clássico), mas principalmente a igualdade material. Isso porque, no Estado social ativo efetivador dos direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diversa daquela apenas formalizada em face da lei (LENZA, 2014, p. 1072).

---

<sup>3</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro 1948.

A igualdade formal ou jurídica é típica do liberalismo moderno e representa uma concepção abstrata da igualdade, demonstrando indiferença jurídica à diversidade. Em contraponto, a igualdade material se refere a uma homologação jurídica das diferenças, ou seja, a igualdade não somente *de* direitos, mas, sobretudo, nos direitos econômicos e sociais (TOSI, 2010).

Para Oliveira (2013), as desigualdades que importam e que devem ser combatidas seriam aquelas situadas abaixo do que se convencionar como direito de todos. Nesta perspectiva, pode-se admitir a desigualdade devido ao esforço de cada um, mas não se aceita aquela decorrente de prejuízos existentes na sociedade, ou seja, as desigualdades sociais.

Se os bens e direitos existentes na sociedade pudessem ser distribuídos igualmente, nada haveria a se discutir. Entretanto, na sociedade, nem os bens, nem os direitos podem ser distribuídos desta forma. Identificar as desigualdades produzidas socialmente e buscar sua eliminação, ou pelo menos, sua diminuição pode ser uma solução (OLIVEIRA, 2013, p. 15).

É nesse contexto que surge o conceito de equidade, uma vez que o tratamento igual ou a igual distribuição dos direitos mantém as desigualdades de origem, o que é mais grave quando os direitos não são garantidos a todos. A equidade significa, então, dar mais para quem tem menos. Neste sentido, proporcionar a distribuição dos direitos de maneira desigual para os desiguais, de acordo com suas necessidades e diferenças.

A previsão constitucional de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, inserida no artigo 206, I da CF/88, se fundamenta no princípio da igualdade. Mas, este princípio abrange como medida de proteção tanto a igualdade jurídica formal quanto a igualdade material, relacionada aos objetivos da justiça social e educacional (XIMENES, 2014).

A ascensão do princípio de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola está relacionada à massificação dos sistemas educacionais, que, ao longo dos dois últimos séculos e tardiamente no Brasil, passaram a ser cada vez mais acessíveis às classes populares. Assim como o princípio geral da igualdade jurídica, a igualdade educacional vem se contrapor à desigualdade de *status* que tipifica as sociedades aristocráticas pré-modernas, nas quais as oportunidades de acesso ao conhecimento escolar eram determinadas pela origem social e familiar (XIMENES, 2014, p. 183).

No entanto, ainda que a CF/88 avance no sentido de estabelecer certa materialidade ao sentido abstrato quando prevê a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I), baseando-se na concepção moderna de igualdade, o texto constitucional não prevê mecanismos para a garantia da equidade.

Com o advento da legislação educacional baseada na igualdade, o acesso ao bem social da educação nas sociedades modernas passaria a ser regulado não pela origem do indivíduo, mas pela livre competição baseada no esforço individual. A valorização do mérito e a igualdade das oportunidades são da essência das sociedades democráticas porque não se baseia nos privilégios oriundos da herança, mas abre a todos a competição pelos diplomas e posições sociais (XIMENES, 2014; DUBET, 2008).

Embora o princípio do mérito individual em substituição aos privilégios de origem seja defendido em articulação ao modelo de igualdade de oportunidades, ele deve ainda estar relacionado ao acesso a níveis mais elevados da escolarização e não somente ao ensino obrigatório.

As sociedades democráticas são aquelas que consideram que todos os indivíduos são livres e iguais em princípio e que também admitem que esses indivíduos sejam distribuídos em posições sociais desiguais. A igualdade de oportunidades é a única maneira de produzir as ‘desigualdades justas’, quando se considera que somente o mérito pode justificar as diferenças de remuneração, de prestígio, de poder e as diferenças de *performances* escolares (DUBET, 2008, p. 11).

Neste sentido, não obstante as sociedades democráticas, notadamente a brasileira, se considerarem igualitárias, os desafios diante das abissais desigualdades sociais não comportam o estabelecimento único e exclusivo da meritocracia.

A estrutura das profissões e as *performances* escolares continuam refletindo mais ou menos o sistema das desigualdades sociais. Se o acesso à escola se expandiu, as carreiras mais prestigiosas permanecem com os grupos mais favorecidos, enquanto os menos favorecidos se instalam nas habilitações mais curtas e menos rentáveis (DUBET, 2008).

Neste sentido, em que pese a meritocracia ter representado um contraponto à sociedade de *status*, precisa ser tensionada, uma vez que, “as provações do mérito são de uma grande crueldade para os que fracassam, principalmente quando

esse fracasso é necessário ao funcionamento do mérito e da igualdade das oportunidades” (DUBET, 2008, p. 47). A meritocracia hoje impõe obstáculos à igualdade de oportunidades por estar inserida numa sociedade de classes, sobretudo, quando o discurso do mérito é utilizado para encobrir a manutenção de desigualdades e privilégios de origem.

No Brasil, “a recentíssima massificação do acesso à escola não significou a constituição de uma escola verdadeiramente comum, mas a consolidação da segmentação entre escolas de elite e escolas acessíveis às classes populares” (XIMENES, 2014, p. 184). Ressalte-se que, mesmo no contexto francês de uma escola comum, “[...] como em outros lugares, a escola não conseguiu neutralizar os efeitos das desigualdades culturais e sociais sobre as desigualdades escolares” (DUBET, 2008, p. 28).

Além das pesquisas que verificam processos de consolidação das desigualdades escolares pelos arranjos sociais, pode também advir a criação de desigualdades originadas no interior do próprio sistema educacional. Ao defender a equidade na oferta da educação Dubet (2008) ressalta a importância do atendimento dos alunos que não se destacam nos processos escolares e na vida acadêmica. Segundo Dubet (2008), o sistema escolar funciona como um “processo de destilação fracionado” durante o qual os alunos mais fracos, que são também os menos favorecidos socialmente são “evacuados” para as habilitações relegadas a baixo prestígio e pouca rentabilidade (DUBET, 2008, p. 27). Neste caso, as desigualdades escolares têm reflexo nas desigualdades sociais. Assim, a literatura discute um modelo de causalidade circular entre desigualdades sociais e escolares, uma vez que “quanto mais um aluno é de origem favorecida, mais chance tem de ser um bom aluno, e quanto melhor aluno ele for, mais chance tem de ter acesso a um ensino de qualidade” (DUBET, 2008, p. 35), podendo ocupar no futuro as melhores posições na hierarquia social.

Segundo estudos (LUCAS, 2001), a despeito do crescimento do acesso ao ensino, as desigualdades são mantidas pelo sistema. Com a teoria da Desigualdade Efetivamente Mantida (*Effectively Maintained Inequality* - EMI), Lucas (2001), explica que para além do privilégio das elites de acesso aos níveis mais elevados da educação, há ainda uma restrição à maioria da população para ingresso às melhores instituições. As ideias de Lucas (2001) foram incisivas com relação à manutenção das desigualdades na educação. Neste sentido, é provável que as

classes populares não consigam ingressar nas melhores instituições e tenham o futuro profissional comprometido, sendo que, possivelmente, as elites ficariam com as colocações de maior prestígio na sociedade.

EMI states that when the level of education would be nearly universal, the social background will allocate students to different types of education that have varied implications for educational attainment. The evidence presented here is most consistent with the EMI claim (LUCAS, 2001, p. 1679)<sup>4</sup>.

Segundo o autor, ao mesmo tempo em que as classes populares têm mais acesso ao ensino básico, as elites conseguem mais entrada aos níveis superiores de ensino e as melhores instituições escolares. As desigualdades desta maneira se mantêm, pois se constroem novos obstáculos para o alcance dos níveis mais elevados da educação formal.

Nesta perspectiva, Lucas (2001) observa que, mesmo diante de um processo de democratização do ensino, há diferenças entre os tipos de escola que compõem a mesma rede escolar, que comprometem sobremaneira o futuro profissional dos sujeitos. Assim, as desigualdades escolares e sociais persistem, apesar da tendência à universalização do acesso.

## 2.2 JUSTIÇA E DISTRIBUIÇÃO DE OPORTUNIDADES

A acepção de igualdade remete a um tratamento justo. Num sentido mais apurado, a justiça é antes divisão equitativa dos benefícios e ônus sociais de acordo com a igualdade ou desigualdade real das pessoas, respeitados os direitos fundamentais, entre eles incluindo o direito ao mínimo essencial para a vida humana digna. Sendo iguais as pessoas destinatárias, a distribuição deverá ser igualitária, sendo desiguais os destinatários, deverão receber na proporção de suas desigualdades ou necessidades (NEDEL, 2010).

Segundo Lordelo (2017), “Num primeiro sentido (sentido lato), a justiça é concebida como um valor universal” (LORDELO, 2017, p. 186). Ser justo implica num valor ético. A ideia de justiça como valor jurídico-político, se refere à construção social e como produto da cultura humana (LORDELO, 2017). De maneira que o

---

<sup>4</sup> EMI afirma que, quando o nível de educação seria quase universal, a origem social alocará os estudantes a diferentes tipos de educação, com implicações variadas para o sucesso educacional. A evidência apresentada aqui é mais consistente com a alegação da EMI (tradução nossa).

justo depende de cada sociedade e da aferição da lei no caso concreto de acordo com seu tempo histórico.

Quanto à equidade, segundo Cury (2010), é um conceito que visa o equilíbrio entre o princípio da igualdade e as condições concretas trazidas pelas adversidades situacionais e até mesmo pelas desigualdades individuais.

Segundo Oliveira (2013), a equidade pressupõe a distribuição material de bens de forma diferenciada favorecendo grupos mais desprotegidos socialmente. Nesta perspectiva, para Rawls (2008), a justiça é compreendida como equidade.

A concepção neocontratualista de John Rawls busca aplicar elementos de justiça social na sociedade contemporânea americana. Sua teoria recai sobre a distribuição de bens e posições jurídicas. Assim, a pergunta que se faz pode ser resumida da seguinte forma: como a renda, riqueza, a oportunidade, podem e devem ser distribuídas? De acordo com que princípios? (LORDELO, 2017, p. 192).

Assim, entendida como pressuposto da justiça, a igualdade se realiza pela distribuição equitativa dos bens, através de critério que considere os menos favorecidos, colocando assim, limites políticos à ilimitada liberdade econômica e à acumulação de bens dos mais favorecidos. A justiça vista como equidade se constitui num modo de distribuição justa e equitativa (*fairness*) dos bens entre os sujeitos (RAWLS, 2008).

A “justiça como equidade” se aplica à estrutura básica (instituições sociais, econômicas e políticas) de uma “sociedade bem-ordenada”, onde se idealiza a distribuição equitativa de bens primários (autoestima e auto respeito, proventos e riquezas, educação e saúde) pela adesão pública de todos os cidadãos a dois princípios de justiça: o da igual liberdade e o da diferença, subdividido em uma equitativa igualdade de oportunidades e desigualdades aceitáveis pelos menos favorecidos (OLIVEIRA, 2003, p. 17).

Nessa perspectiva, a administração pública deve tomar medidas políticas concretas que permitam a equalização das oportunidades: é nesse contexto que nascem as propostas de ações afirmativas ou de discriminação positiva. Estas ações se materializam em políticas desenhadas para situações concretas, que buscam combater a discriminação com a perspectiva da promoção de igualdade de oportunidades (NEDEL, 2010).

Uma sociedade que objetiva assegurar a igualdade de forma equitativa não pode admitir que as perspectivas de vida de seus membros sejam determinadas pelo acaso social.

Nesta concepção, na teoria de Rawls (2008), os pressupostos da distribuição equitativa de bens dizem respeito, em primeiro lugar, à escassez moderada de recursos, de maneira que o total de recursos a ser distribuído é menor que a demanda. É possível considerar a educação de qualidade como um bem escasso.

Em segundo lugar, a equitativa repartição de bens. Em terceiro lugar, pressupõe ainda, a existência de um pluralismo de concepções sobre o bem, pois o significado de bem é uma noção divergente entre todos os indivíduos de uma sociedade, e, portanto, tem natureza política (VITA, 2008). Por fim, supõe a racionalidade e a capacidade como atributos dos atores sociais para escolher meios, buscar metas e atingir fins. Refere-se ao protagonismo dos indivíduos na dinâmica social. Como também à razoabilidade ou à capacidade moral destes agentes reconhecerem que os outros também têm objetivos (RAWLS, 2008).

Deste modo, na busca por princípios de justiça estabelece como objeto a estrutura básica da sociedade ou as principais instituições políticas de uma sociedade. Nesse caso, a concepção que se tem da justiça é política (RAWLS, 2008).

Nosso tema é o da justiça social. Para nós o objeto principal da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou mais precisamente, o modo como as principais instituições sociais distribuem os direitos e os deveres fundamentais e determinam a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social (RAWLS, 2008, p. 8).

Assim, na teoria rawseana, através dos princípios de justiça deve ser efetivada a distribuição equitativa de bens primários (*primary goods*) ou bens básicos para todas as pessoas, independentemente de seus projetos pessoais de vida ou de suas concepções do bem. Os bens primários são o autorrespeito e a autoestima, acompanhados das liberdades básicas, rendas e direitos e recursos sociais como a educação e saúde (OLIVEIRA, 2003).

Desta maneira, para se chegar aos princípios de justiça, imprescindíveis para a estruturação da sociedade justa, utiliza-se um método que implica numa

abstração e tem inspiração contratualista<sup>5</sup> (RAWLS, 2008). O autor lançou mão de um modelo de representação, a *original position*, uma posição original onde se colocam indivíduos que desconhecem seu *status* social, nível de educação e riqueza, porque restringidos por um véu da ignorância – *veil of ignorance* – em busca de uma visão imparcial (OLIVEIRA, 2003).

Neste sentido, suponha-se uma reunião de pessoas para definir os princípios que governarão sua vida coletiva e elaborar um grande acordo ou contrato social. Neste caso, imagine-se que tais pessoas não saibam qual a sua condição e a qual categoria pertencem na sociedade (classe social, gênero, idade, etnia, raça ou crenças, estado de saúde, grau de escolaridade, entre outros) e estão cobertos temporariamente por um véu da ignorância. Neste contexto poderiam fazer escolhas a partir de uma posição original de equidade. Uma vez que ninguém estaria em uma posição superior de barganha, os princípios escolhidos seriam justos. Este constructo defende a redistribuição de bens primários e liberdades com base num consentimento hipotético, onde todos, partindo de uma posição original de igualdade concordariam com alguma forma de redistribuição (SANDEL, 2014).

A partir desta abstração, na concepção de Rawls (2008), dois princípios de justiça poderiam emergir desse contrato hipotético: o primeiro oferece as mesmas liberdades básicas para todos os cidadãos (como liberdade de expressão e de religião). O segundo princípio refere-se à equidade social e econômica. Divide-se em dois: 1. Todos terão oportunidades de acesso aos bens, cargos de autoridade e a direitos sociais (justa igualdade de oportunidades); 2. Só serão permitidas desigualdades que visem ao benefício dos membros menos favorecidos (Princípio da diferença) (SANDEL, 2014).

O primeiro princípio estabelece que as liberdades fundamentais e individuais devam ser iguais. O segundo princípio se aplica, em primeira análise, à distribuição de renda e riqueza e à estruturação de organizações que fazem uso de diferenças de autoridade e responsabilidade. Embora a distribuição de riqueza e de renda não precise ser igual, deve ser vantajosa para todos, e ao mesmo tempo os cargos de autoridade e responsabilidade devem ser acessíveis a todos (RAWLS, 2008, p. 74).

---

<sup>5</sup> Contratualistas, como Rousseau, Hobbes e Locke, são autores que buscam justificar a origem do Estado em um suposto (ou pressuposto) pacto feito pela sociedade, composta por pessoas livres e iguais (LORDELO, 2017, p. 192).

Ou seja, no segundo princípio, as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições para serem aceitas: a) o acesso a direitos e bens deve ser alocado em posições abertas a todos sob a condição de uma justa igualdade de oportunidades; b) bens e direitos devem ser maximizados para os menos favorecidos da sociedade (OLIVEIRA, 2013). O segundo princípio – “princípio da diferença”, prevê as chamadas “desigualdades justas”.

Junto com Rawls (2008), pode-se pensar que numa posição original, em que não se sabe a situação e as condições de vida. Neste contexto, provavelmente, a opção será por uma sociedade mais democrática possível, onde se garanta o máximo do mínimo.

Nesta perspectiva, a discussão apresentada por Rawls (2008) não pode ser negligenciada no debate sobre oportunidades educacionais, uma vez que a educação é um bem fundamental na sociedade moderna e, ao mesmo tempo, se mostra como um bem escasso e desigualmente repartido entre os indivíduos. Assim, tanto as reflexões sobre o acesso a oportunidades independente das desigualdades de origem, quanto àquelas reflexões sobre a garantia de condições de oferta e resultados mínimos para todos os membros da sociedade são indicadas como princípios também nos estudos sobre educação.

Para Dubet (2008), o princípio da diferença significa que “as desigualdades engendradas por uma competição equitativa e aberta para acessar recursos e vagas são aceitáveis, desde que não degradem a condição dos menos favorecidos” (DUBET, 2008, p. 73).

Em termos escolares, isso quer dizer que as desigualdades decorrentes da igualdade meritocrática das oportunidades não devem se desenvolver às custas dos alunos de menor performance, seja qual for o mérito dos vencedores e sua utilidade coletiva, sua eficiência (DUBET, 2008, p. 73).

O espírito do projeto Rawlsiano é o de identificar a concepção de justiça política e social que os cidadãos de uma sociedade democrática deveriam ver como a mais razoável, e que espécie de instituições isso requer, apartados de interesses pessoais, levados pelo senso de justiça (VITA, 2008).

É possível afirmar, que “Rawls defende um sistema mais igualitário de distribuição de riquezas, em oposição a um sistema exclusivamente libertário e meritocrático” (LORDELO, 2017, p. 193).

As ideias propostas por Rawls (2008) sobre os princípios de justiça, semeados na justiça social e permeados pela política, podem convir para o estabelecimento de políticas públicas voltadas para a distribuição equitativa de oportunidades educacionais.

Assim, com relação à justiça escolar, a ‘escola justa’, na perspectiva de Dubet (2004) influenciado por Rawls, é aquela instituição básica em que todos, independentemente de sua origem socioeconômica ou de frequentar escolas de elite têm acesso a bens e recursos escolares equitativos.

Na educação, para Dubet (2008), a busca da igualdade das oportunidades visa diminuir os efeitos das desigualdades sociais sobre as desigualdades escolares. Nesta perspectiva, a oportunidade de acesso a boas escolas, ou a níveis mais elevados do ensino, ou a cursos de certas áreas (bens educacionais escassos) não pode estar condicionada à origem dos estudantes e deve ser garantida a todos.

A ideia é que há algo de igual em todos: a capacidade de ser mestre de sua vida e de seu destino, de exercer um poder sobre si mesmo. Neste sentido, a igualdade das oportunidades é consubstancial ao princípio da liberdade individual que dá a cada um o direito e o poder de medir seu valor em relação aos outros. É por essa razão que a igualdade de acesso aos estudos é tão decisiva e que tudo o que a limita *a priori* nos é insuportável (DUBET, 2008, p. 49).

Conforme Dubet (2008), embora a democratização do ensino encontre fragilidades, se constitui num avanço diante do qual não se pode recuar, nem retornar ao critério da seleção pelo nascimento.

Porém, para o progresso na distribuição de oportunidades educacionais, é preciso “acrescentar ao quadro geral da igualdade meritocrática das oportunidades outro projeto: a igualdade distributiva das oportunidades” (DUBET, 2008, p. 49), isto é, promover a equidade da oferta escolar, dando mais aos menos favorecidos.

### 3 AÇÃO DO ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A reorganização do Estado, especialmente, a partir dos anos 80 do século passado, deu origem a ações políticas e legislativas, que afetaram a administração pública e, notadamente, a educação (BARROSO, 2005).

No final dos anos 90 e início do novo milênio, destacam-se os direitos culturais envolvendo temas da justiça e da equidade social e amplos debates de abordagem dos direitos sociais que já estavam inseridos na Constituição Federal de 1988.

A busca pela concretização dos direitos sociais e a ação do Estado se estabelece por meio de políticas públicas.

De forma sintética, conceituamos políticas públicas como o Estado em ação, isto é, o conjunto de programas e ações do governo, em geral de forma continuada no tempo, que tem como objetivo o atendimento das necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários elementos que compõem as condições básicas de vida da população, principalmente aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. (BEGA, 2015, p. 59).

A ação do Estado é provocada pela ação dos atores sociais em disputa. Assim, na criação e desenvolvimento das políticas públicas, surge um campo de disputas no qual está em pauta a expansão dos direitos. As disputas podem ser entendidas como negociações entre forças opostas, representadas pelos interesses de diferentes grupos sociais, que concorrem pela agenda de prioridades estatal para o uso de recursos públicos.

A ação estatal no contexto da educação se realiza através de medidas administrativas e políticas que interferem nos sistemas escolares e na rotina escolar de forma mais ou menos ampla.

O Estado em ação na educação pode se coadunar com projetos dos governos vigentes, de acordo com os ditames neoliberais ou neoconservadores, por exemplo, que tendem a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço público educativo (BARROSO, 2005). Pode também se fazer presente na ampliação de direitos na perspectiva de um Estado de Bem Estar social. A ação do Estado, neste sentido, é sempre resultado das mediações possíveis entre os interesses de diferentes grupos sociais que disputam, conforme suas capacidades de transação, as decisões a serem tomadas, a definição de prioridades para o uso

do fundo público, os resultados almejados, os acordos a serem estabelecidos, entre outros.

Nessa perspectiva, no Brasil, por meio de amplos debates, participação social e de políticas educacionais foram criados novos alicerces como também alternativas para a educação, desde a afirmação da autonomia dos municípios para construção de seus próprios sistemas de ensino, passando pelos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação. A política nacional oscila entre centralização e descentralização das ações e das decisões no campo da educação. Enquanto algumas políticas revelam um caráter mais descentralizado, optando por maior autonomia dos entes municipais, transferindo parte das decisões para os poderes locais, outras políticas assumem um caráter mais centralizado que se reflete em tomadas de decisão ou formas de controle sobre os resultados mantidos no âmbito do governo federal. Na política educacional brasileira, centralização e descentralização coexistem, e sua adoção depende tanto dos interesses em disputa quanto do objeto da política específica.

A intervenção do Estado na educação nacional e em diversos países se apresenta em forma de criação e regulação das políticas públicas educacionais, configuradas em regras e orientações para a regência das estruturas escolares. Desta maneira, “o Estado não se retira da educação, mas torna-se Estado regulador” (BARROSO, 2005, p. 732), e também o Estado auditor, que monitora os sistemas por meio de avaliações. Mesmo assim, neste contexto, o Estado “não deixa de investir grande parte de seu orçamento na educação” (BARROSO, 2005, p. 732).

Nesse passo, deve-se considerar, que “qualquer política pública não pode ser entendida como iniciativa isolada e unidirecional do Estado” (SOUZA; GOUVEIA; TAVARES, 2013, p. 14). Como também, no campo da educação, as necessárias transformações escolares apresentam dificuldades inerentes ao processo de mudança, marcando o espaço escolar como um “terreno de lutas extremamente ferozes no qual os grupos que conseguem se sair bem não estão dispostos a correr o risco de mudar as regras.” (DUBET, 2008, p. 118).

No caso em tela, os municípios tomam decisões sobre suas próprias regras e os procedimentos a serem utilizados nas escolas, desde que respeitem as regras gerais estabelecidas pela legislação nacional. Assim, pode-se considerar que a autonomia dos municípios e de seus sistemas não é absoluta, mas relativa.

Deste modo, no âmbito nacional não existe um único sistema de ensino, como também uma única política para distribuição de matrículas. Os estados e municípios tem liberdade para definição de seus mecanismos e regras, de acordo com seus contextos, necessidades e capacidades, respeitando as regras gerais existentes.

No Brasil, a ação do Estado sobre a educação ainda se mostra presente na divisão de competências estabelecida na CF/88 com relação aos entes da federação e a sua responsabilidade aos níveis específicos de ensino. Os municípios devem atuar com prioridade na educação infantil e no ensino fundamental, devendo receber sempre que necessário o apoio financeiro dos respectivos estados e da União.

Assim, a legislação constitucional estabelece um regime de colaboração entre os sistemas de ensino, que envolvem o governo federal, os 27 estados, o Distrito federal e os mais de 5.500 municípios (artigo 211, caput e §§ 1º a 4º).

A CF/88 em seu artigo 211, § 1º, refere-se ao regime de colaboração entre os entes da federação, que fundamenta a possibilidade de criação dos sistemas de ensino.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios<sup>6</sup> (BRASIL, 1988).

O § 1º do artigo descrito define a participação da união no sistema de colaboração, que atuará “por meio de um papel redistributivo, supletivo e equalizador, com assistência técnica e financeira ao distrito federal, estados e municípios” (CURY, 2000).

A LDB/96 nos artigos 8º, § 2º e 18, estabelece preceitos sobre a autonomia dos municípios na organização de seus sistemas de ensino e a composição dos sistemas.

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

---

<sup>6</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996).

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996).

Os dispositivos constitucionais e da Lei de Diretrizes possibilitaram que os municípios instituíssem sistemas próprios de ensino. Ao criar seu órgão executivo e normativo com os Conselhos municipais de educação, o município está reafirmando no ensino sua forma própria de ser como entidade política autônoma e integrante do sistema federativo brasileiro (CURY, 2000).

Em seu voto no Parecer junto ao Conselho Nacional de Educação, Cury (2000), asseverou a respeito dos sistemas de ensino:

Os sistemas de ensino compreendem instituições escolares responsáveis pela oferta da educação escolar dentro de níveis e etapas discriminadas, com normas educacionais que, isentas de antinomias, deem organicidade e unicidade ao conjunto, sob o influxo dos princípios, finalidades, valores e deveres da educação postos na Constituição e na LDE e sob o competente órgão executivo” (CURY, 2000)<sup>7</sup>.

A criação de sistemas próprios de ensino confere aos entes da federação a autonomia para organização de suas demandas educacionais, com o objetivo de melhorar a capacidade de oferta de ensino.

Segundo Sarmiento (2005), a constituição dos sistemas estaduais e municipais de ensino “é condicionada pelas dificuldades de efetivação de um Sistema Nacional de Educação, como também pelas diversidades regionais e desigualdades sociais no âmbito da Federação” (SARMENTO, 2005, p. 1386). Além disso, o aparecimento de sistemas próprios de ensino vem ocorrendo “tradicionalmente pela descentralização efetivada pelo governo federal, a partir de suas decisões na formulação e implementação de programas de transferência de responsabilidades para os governos locais” (SARMENTO, 2005, p. 1385). As

---

<sup>7</sup> CURY, C. Parecer em Processo n. 23001.000280/2000-50 (Solicitante UF: SC). Pub. D.O. 6/10/2000.

vantagens para os entes municipais na construção de seus próprios sistemas dizem respeito ao “alargamento dos espaços de participação social e política e à valorização dos planejamentos estratégicos” (SARMENTO, 2005, p. 1385), por exemplo. No contraponto, como desvantagem, “o localismo pode causar o isolamento do município do contexto nacional e internacional” (SARMENTO, 2005, p. 1386).

Nesse sentido é interessante que os municípios munidos de sistemas próprios de ensino intentem propostas inovadoras, buscando alternativas para diminuir as diferenças sociais em sua esfera de condução da política educacional (SARMENTO, 2005).

### 3.1 DISTRIBUIÇÃO DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS

Com a modernização da sociedade e a massificação da educação básica foram ampliados os processos de geração dos sistemas de ensino.

A partir da expansão dos sistemas escolares, no pós-guerra, começou-se a especular sobre a função da escola e o efeito das aprendizagens e formações escolares sobre os sujeitos (KOSLINSKI, ALVES, 2012).

Inicialmente, estudos enfatizaram as possíveis relações entre a condição socioeconômica do estudante e seu desempenho escolar<sup>8</sup>. Pesquisas na França passaram a compreender a escola como um ambiente de legitimação das desigualdades e lugar de reprodução da cultura dominante<sup>9</sup>.

Em contrapartida, trabalhos (RUTTER et al., 2008; MORTIMORE et al., 2008) destacaram os processos interescolares, as atividades pedagógicas, os tipos de instituição escolar e as características do próprio aluno como responsáveis pelo desempenho escolar.

A partir das críticas às teorias clássicas, surgiram outras pesquisas referentes ao efeito escola, efeito vizinhança e, mais recentemente, aqueles sobre a geografia das oportunidades, conjugando a sociologia da educação e a sociologia urbana (KOSLINSKI, ALVES, 2012). Novos estudos intentaram compreender a organização da escola e as inovações das práticas pedagógicas, buscando outros

---

<sup>8</sup> O Relatório Coleman (1966) foi um dos primeiros documentos a respeito da eficácia escolar.

<sup>9</sup> A obra de Bourdieu e Passeron, *A Reprodução* (1970) apresenta relevância no estudo dos sistemas de ensino.

fatores de promoção das desigualdades escolares, verificando possíveis causas no interior da escola, bem como no seu entorno (OLIVEIRA, 2013; ALVES, 2010; RIBEIRO et al., 2010).

No contexto brasileiro, a questão implica, em saber como se faz a distribuição de matrículas, como se dá o acesso. Tendo em vista a relação entre demanda e oferta de vagas, busca-se compreender como a distribuição de oportunidades escolares acontece via ação do Estado ou através da ação dos atores da comunidade escolar.

Koslinski e Alves (2012) discutem a tradição dos estudos quantitativos a partir do Relatório Coleman (1966), buscando compreender os mecanismos mediadores da segregação residencial e dos resultados escolares. Observaram que alguns trabalhos passaram a focalizar a segregação residencial ou a organização social do território como esfera capaz de exercer impacto sobre a distribuição de oportunidades escolares. Tais estudos procuraram compreender a relação entre a expansão dos sistemas escolares e desigualdades sociais. Buscou-se pesquisar se a educação reduz ou mantém as estruturas de desigualdade.

Nesta perspectiva as autoras discutiram também a respeito da função das Políticas educacionais, seu propósito ou papel para a promoção de maior igualdade de oportunidades e de justiça social.

Os resultados apontaram que no Rio de Janeiro, “as escolhas da família têm efeitos sobre a aprendizagem dos alunos, em comparação aos alunos cujas famílias matriculam seus filhos em escolas próximas de casa” (KOSLINSKI; ALVES, 2012, p. 823), proporcionando melhores condições de ensino, acesso a recursos diferenciados e melhores instituições.

Alves (2010) utiliza o conceito de “melhor distancia” para significar a escola de melhor qualidade, mas que não se encontra próximo da moradia do estudante, demonstrando a mobilização familiar na decisão sobre a atribuição da escola para o filho. Para Alves (2010), os processos de estratificação estão relacionados com o acesso diferenciado a recursos escolares. E “os estudos sobre escolhas familiares por estabelecimentos escolares apontam para a importância de diversas características relacionadas à origem social no jogo das escolas” (ALVES, 2010, p. 463).

Enquanto estes trabalhos demonstram que a escolha pode levar a melhores oportunidades educacionais, outros identificam as escolhas como fator de reprodução das desigualdades e da estratificação escolar.

Resende, Nogueira e Nogueira (2011) observaram que as escolhas de escolas por familiares promovem a reprodução das desigualdades sociais. Conforme os autores, as famílias que possuem recursos econômicos, sociais e culturais mais elevados escolhem melhor, conhecem mais as regras acadêmicas e tem mais informações sobre os sistemas escolares (RESENDE; NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2011).

Pais das classes médias e superiores escolhem essas escolas de acordo com as suas estratégias de reprodução social. As frações mais ricas em capital cultural tendem a privilegiar estabelecimentos que se destacam pela excelência acadêmica, ao passo que as camadas mais equipadas de capital econômico priorizam o perfil social da clientela (RESENDE; NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2011, p. 957).

Van Zanten (2010), no contexto francês, verificou que a escolha da escola pelos pais pode resultar em segregação escolar, pois promove uma concentração de “alunos dotados de características escolares, sociais e étnicas semelhantes causando consequências negativas para a educação tanto em termos de enfraquecimentos dos laços sociais, quanto o crescimento da desigualdade” (VAN ZATEN, 2010, p. 419).

As pesquisas de Oliveira (2013) procuram debater soluções para a diminuição das desigualdades escolares geradas do interior da escola, sem tomar a escolha como objeto de investigação. Para o autor, existem ações intraescolares – e que estão ao alcance da ação da escola e dos sistemas de ensino que poderiam amenizar o problema da desigualdade. Essas iniciativas podem não envolver a alocação de mais recursos, como por exemplo, a composição das turmas, o clima escolar, alocação de professores mais preparados ou experientes para atender as turmas mais desafiadoras e com piores resultados (OLIVEIRA, 2013).

Sobre a relação entre o desempenho dos estudantes e a desigualdade escolar, o autor conclui:

Constatamos que a melhoria das pontuações médias está fortemente correlacionada com o aumento da desigualdade. Este resultado é muito importante no contexto brasileiro, posto que a ênfase que temos dado às políticas educacionais nos últimos anos é procurar induzir o aumento nas

pontuações médias nas provas em larga escala. O problema é que essa indução desacompanhada de uma firme preocupação com a desigualdade intra e entre as escolas aprofunda o acesso diferenciado ao conhecimento, gerando a exclusão via escola, tornando a igualdade de oportunidades cada vez mais distante (OLIVEIRA, 2013, p. 107).

Segundo Oliveira (2013), quanto aos processos de avaliações externas, é necessário considerar a questão da desigualdade entre as escolas ao mesmo tempo em que se procura melhores resultados de desempenho nas provas em larga escala.

A variação de políticas de distribuição de oportunidades educacionais acontece também em outros países. Ainda que existam políticas diversas, a intensidade da intervenção é uma escolha política de tomada de decisão atribuída ao poder público.

Neste sentido, a respeito da amplitude da intervenção do Estado na educação, Koslinski e Carvalho (2015) discorrem sobre os modelos de distribuição de oportunidades escolares, reunindo-os numa tabela de “Tipologia de modelos de políticas de matrícula” (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015, p. 920).

A tabela criada pelas autoras apresenta a relação entre os princípios de alocação dos alunos nas escolas e a regulação referente à oferta escolar. As linhas dizem respeito aos critérios de inserção dos alunos na escola, quais sejam: escolha dos pais, local de moradia, escolha dos pais e habilidade dos alunos. As colunas apresentam como a Administração regula a oferta de matrículas.

TABELA 1 – TIPOLOGIA DE MODELOS DE POLÍTICAS DE MATRÍCULA

	Regulamentação referente à oferta escolar		
	Instâncias superiores às escolas	Rígida regulamentação para as escolas	Fraca regulamentação para as escolas
<b>Princípio de alocação de alunos nas escolas</b>			
Escolha dos pais	Boston	Inglaterra	Chile; Rio de Janeiro
Local de moradia	França; Minas Gerais; São Paulo		Alemanha (antes de 2004)
Escolha dos pais e habilidade dos alunos	Suécia		Alemanha (sistema atual de <i>tracks</i> )

FONTE: KOSLINSKI; CARVALHO (2015, p. 920).

A coluna “instâncias superiores da escola” significa a ação das secretarias, autoridades superiores que estabelecem regras às quais as escolas e as famílias devem se submeter. A coluna “rígida regulamentação para as escolas” refere-se a

leis e procedimentos claros de matrículas que as escolas devem seguir e à existência de fiscalização para cumprimento das regras. Nessa tipologia, as escolas estão inseridas numa “autonomia orientada”, ou seja, suas ações concernentes à matrícula de alunos estão rigidamente vinculadas às leis. A última coluna, “Fracas regulamentação para as escolas”, são os casos em que mesmo havendo regras de matrículas estabelecidas, há mais espaço para a autonomia das escolas, inclusive podendo vir a favorecer determinados alunos e evitar outros, de acordo com o interesse das escolas e das famílias (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015).

O sistema de “escolha dos pais”, referidos na primeira linha da Tabela 1, ao mesmo tempo, não permitem às escolas a possibilidade de recusar vagas para qualquer aluno até que todas as vagas da instituição sejam preenchidas. Esse modelo, de acordo com as autoras, foi adotado pela Inglaterra desde 1988, como no Chile através de *vouchers* e se denomina “*school choice*” (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015, p. 921). Como exceção a este sistema, as escolas chilenas particulares podem selecionar e rejeitar os alunos (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015, p. 921). Com a Reforma educacional no Reino Unido (*Education Reform Act*, de 1988), “*a intrinsically monopolistic state provision was supposedly replaced by choice and diversity*”<sup>10</sup> (GORARD, 2003, p. 4), a determinação da escola através da burocracia estatal foi substituída pela escolha da família ou *school choice*. Segundo Gorard (2003), a política de escolha do estabelecimento escolar pela família poderia criar uma heterogeneidade maior entre os estudantes da mesma instituição, reduzindo a estratificação intra e interescolar.

O modelo de escolha dos pais com o controle das instâncias superiores, de acordo com a Tabela 1, é utilizado em Boston (EUA). Por meio desse modelo foi revogada a capacidade da escola de selecionar o alunado (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015). O sistema de alocação de alunos pelo “Local de moradia”, citado no Quadro, se constitui por vincular a matrícula dos alunos a seu lugar de moradia (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015). Estes modelos são utilizados na França, através da “*Carte Scolaire*”<sup>11</sup> e na Alemanha (antes de 2004), por meio do “*catchment area*” (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015, p. 923). O georreferenciamento é

---

<sup>10</sup> Uma provisão estadual intrinsecamente monopolítica foi supostamente substituída por escolha e diversidade (tradução nossa).

<sup>11</sup> Também chamado de mapa escolar.

operado em municípios do estado do Paraná, especificamente, em São José dos Pinhais e Araucária, o que deverá ser analisado mais à frente neste estudo.

O terceiro modo de alocação dos alunos nas escolas, da “tipologia de políticas de matrícula”, diz respeito ao modelo de escolha dos pais e habilidades dos alunos. Este modelo é estabelecido por instâncias superiores da burocracia educacional e apresenta como exemplos as políticas presentes na Suécia e na Alemanha atual (após 2004), segundo a tabela.

É interessante destacar que a ação de regulação estatal nos sistema de distribuição de oportunidades educacionais se faz presente em alguns países estrangeiros com mais intensidade, obedecendo à lógica de que se há zoneamento ou setorização como regra de matrícula deve-se admitir outra ação do Estado de qualificação das escolas para que no mínimo se criem possibilidades de igualdade.

O ensino fundamental público é, em sua maioria, provido por governos estaduais e municipais, o que pode gerar dois diferentes procedimentos de matrículas para escolas das duas redes em um mesmo município (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015, p. 923).

Ainda pode haver diferença nos procedimentos estabelecidos pelas instituições federais, quando elas estão presentes no município.

As políticas de distribuição de matrículas estão relacionadas com o modelo de gestão do Estado e, conforme o governo vigente, podem sofrer alterações, pois, além das características técnicas que as revestem, têm natureza política.

Visando a melhoria de gestão das estruturas educacionais, o sistema de mapa escolar aplicado na França desde 1963, é um modo zoneamento em que a distribuição espacial das escolas é delineada pela ação estatal. “A matrícula dos estudantes a cada ano é feita de acordo com um plano de distribuição espacial das escolas em todo o território francês, relacionado ao endereço da família” (DUBET, 2008, p. 34).

O mapa escolar registra as desigualdades sociais e suas imposições são mais rígidas para os pobres encerrados nos estabelecimentos dos guetos, onde se concentram os alunos relativamente fracos enfraquece ainda mais o nível geral, reduzindo suas chances de êxito, inclusive para os bons alunos (DUBET, 2008, p. 34).

Nesta perspectiva, Dubet (2004) questiona: “Devemos impor a frequência à escola perto de casa, ou seja, fazer a segregação por local de residência, ou é

preciso proibir isso, para que cada um possa fazer sua escolha?” (DUBET, 2004, p. 544). Segundo o autor, é preciso “assegurar a igualdade da oferta educacional para suprimir alguns ‘privilégios’, algumas cumplicidades evidentes entre a escola e determinados grupos sociais” (DUBET, 2004, p. 544).

A problematização acerca dos modelos de políticas de oferta de ensino é oportuna para a verificação de ações que visam a promoção da igualdade de oportunidades educacionais.

### 3.2 SEGREGAÇÃO ESCOLAR E ESTRATIFICAÇÃO DAS REDES

A segregação escolar pode ser entendida como:

A distribuição desigual de indivíduos portadores de uma determinada característica de presumida desvantagem social, por entre um conjunto de escolas que podem ser tomadas como espaço de oportunidades educacionais distintas (COSTA; BARTHOLO, 2014, p. 1184).

Desta maneira, o tema da segregação está amplamente relacionado à temática da justiça social e ação estatal, como também à questão da qualidade e equidade dos sistemas educacionais.

A distribuição de matrículas escolares é realizada a partir de regras e políticas que repercutem na escola e no meio social. Estudos analisados (COSTA; BARTHOLO, 2014; RIBEIRO et al., 2010; ALVES, 2010) apontam resultados que envolvem a segregação escolar e a estratificação das redes escolares de ensino.

Em diferentes países e no Brasil, evidências sugerem que concentrar alunos com características específicas em determinadas escolas pode influenciar a forma como eles são tratados, a qualidade do ensino e a aspiração para os níveis subsequentes de educação (COSTA; BARTHOLO, 2014). Assim, a distribuição de oportunidades educacionais pode ser afetada pela segregação social e escolar e vice-versa.

O estudo de Costa e Bartholo (2014) procurou verificar os padrões de segregação escolar em quatro capitais no Brasil, através de investigações sobre como as redes municipais organizam suas regras de matrículas ou de acesso às escolas públicas. O trabalho focalizou quatro grandes cidades do Brasil: Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo. Os dados foram fornecidos pelo

Inep e apresentam informações para alunos matriculados no primeiro segmento do ensino fundamental entre 2007 e 2010. Utiliza o Índice de Segregação que considera duas características dos alunos, como cor da pele e distorção idade-série. (COSTA; BARTHOLO, 2014). Os resultados da pesquisa sugerem que a cidade de Curitiba apresenta os maiores níveis de segregação escolar nas escolas públicas, nos critérios considerados e o Rio de Janeiro os menores; e que há uma associação entre as regras de matrícula nas cidades e os padrões de segregação escolar (COSTA; BARTHOLO, 2014).

A comparação dos níveis de segregação escolar entre grandes capitais no Brasil sugere que a cidade de Curitiba apresenta os maiores níveis de segregação escolar, considerando apenas matrículas na rede pública para cor e distorção idade-série (COSTA; BARTHOLO, 2014, p. 1201).

Ribeiro et al. (2010), em pesquisa sobre desigualdades urbanas e desigualdades escolares, buscou observar possíveis efeitos dos contextos sociais conformados pela organização social do território sobre as condições efetivas de escolarização de crianças e jovens. Os resultados referentes ao 'efeito metrópole' apontam para a "constituição de contextos familiares-domiciliares desfavoráveis à aquisição das pré-condições necessárias à incorporação da cultura letrada na escola" (RIBEIRO et al., 2010, p. 64). Tais efeitos são formados pela condição social e de moradia e pela ausência ou deficiência dos serviços urbanos necessários à vida nos grandes centros (RIBEIRO et al., 2010). A pesquisa se encontra no rol dos estudos cujas investigações têm focalizado desigualdades educacionais relacionadas aos fenômenos da segmentação e da segregação residencial.

De outra maneira, para Alves (2010), a estrutura de oportunidades para as famílias de classes populares está relacionada com determinadas estratégias de escolhas do estabelecimento escolar. "A natureza e a intensidade dos investimentos de caráter escolar pelas famílias variam também em função da manutenção da posição social atual ou da possibilidade de mobilidade social" (ALVES, 2010, p. 454).

Segundo Dubet (2008), certos grupos familiares utilizam suas concepções de valorização do ensino e de seus saberes, agindo na preparação de seus filhos para o sucesso escolar. "Os pais mais atentos e os mais competentes utilizam em

seu proveito as possibilidades mais sutis oferecidas pelo sistema escolar” (DUBET, 2008, p. 31).

Neste sentido, algumas famílias, segundo seus valores e interesses, operam ações sociais eficazes em favor do êxito escolar de sua prole, enquanto outras não o fazem. Para Dubet (2008), esses processos sociais, “acabam criando desigualdades decisivas, e fazendo com que as distinções escolares, as mais sutis, dissimulem também hierarquias sociais” (DUBET, 2008, p. 31).

Costa et al. (2014), analisaram as escolas da rede pública de ensino do Rio de Janeiro, refletindo sobre a estratificação do sistema. O trabalho buscou fornecer elementos de compreensão para a forte diferenciação entre escolas que compõem os sistemas públicos de ensino no Brasil. Encontraram dados que levam a considerações sobre a seleção do alunado, constatando que “a burocracia educacional modela o padrão de alunos que compõe as escolas” (COSTA et al., 2014, p. 18). Segundo os autores, existe a regularidade de práticas de direcionamento de matrículas de alunos pelos funcionários das escolas, que busca promover a reputação de suas instituições frente à comunidade.

A regularidade desta prática de direcionamento evidencia as sérias lacunas que o sistema apresenta. Desta forma, tais procedimentos e justificativas, com vistas a promover maior aproveitamento escolar e a manutenção e propagação da reputação da escola frente à comunidade, nos ajudam a compreender a conformação de um sistema educacional mais estratificado e distante de uma distribuição mais igualitária de oportunidades educacionais (COSTA et al., 2014, p. 19-20).

O estudo de Koslinski, Alves e Lange (2013), apresentou uma discussão acerca de desigualdade educacionais observando o contexto do Rio de Janeiro. Segundo os autores, “as ferramentas de geoprocessamento” oferecem vantagens, uma vez que podem “auxiliar o planejamento de políticas públicas com foco na garantia de maior igualdade de oportunidades educacionais, ao permitirem a observação da distribuição de alunos e de recursos entre as escolas” (KOSLINSKI; ALVES; LANGE, 2013, p. 1177). No entanto, os autores ressaltam que “a combinação entre planejamento urbano e políticas educacionais e mesmo o uso de técnicas de geoprocessamento” embora possam efetivar o acesso escolar e a distribuição de recursos entre as escolas, “parecem menos efetivas no que diz respeito à garantia de menor segregação escolar” (KOSLINSKI; ALVES; LANGE, 2013, p. 1198). O artigo faz referência ao estado do Paraná.

No contexto brasileiro, também observamos o uso de ferramentas de georreferenciamento para planejar a distribuição de alunos entre as escolas da(s) rede(s) pública(s). Por exemplo, a Secretaria de Estado do Paraná utiliza um sistema de matrícula por georreferenciamento que consiste no mapeamento de escolas e alunos e na distribuição dos alunos de acordo com a proximidade de casa e a disponibilidade de vagas. Tal sistema garante aos alunos acesso a uma vaga na escola mais próxima de suas residências. No entanto, esse sistema, ao impor uma restrição geográfica às matrículas, pode potencializar o impacto da segregação residencial sobre a segregação escolar (KOSLINSKI; ALVES; LANGE, 2013, p. 1198).

Neste sentido, a Política educacional que institui e aplica critério da proximidade da moradia para distribuição de matrículas, conforme o contexto pode repercutir na segregação escolar.

Em estudo desenvolvido junto ao Observatório das Metrôpoles (BRUEL et al., 2014), foi realizada a análise das características de oferta de educação escolar pública na região de Curitiba, sobretudo na etapa de ensino fundamental. A pesquisa concentrou-se na relação entre a distribuição de oportunidades educacionais municipais de Curitiba e a organização social do território próprio dos contextos metropolitanos. Para analisar a distribuição de oportunidades no município de Curitiba, os autores utilizaram dados georreferenciados e provenientes do Censo populacional do IBGE (2010), Censo escolar (2011), questionários de contexto e avaliação de desempenho dos estudantes por meio da Prova Brasil (2011) e Sistema Nacional de Avaliação da educação básica (SAEB). Basearam-se em dados de coordenadas geográficas das escolas de Curitiba, disponibilizados pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná (BRUEL et al., 2014).

Como resultado, os dados indicaram que “as desigualdades escolares observadas no município de Curitiba estão associadas à segregação residencial” (BRUEL et al., 2014, p. 321). Segundo os autores, “a diferenciação e segmentação são características marcantes em relação às oportunidades educacionais na RMC<sup>12</sup> e em Curitiba<sup>13</sup>, indicando a desigualdade da distribuição das oportunidades educacionais no território” (BRUEL et al., 2014, p. 328). Os estudos sugerem que “há evidente segregação residencial que explica as desigualdades, estando as escolas com pior desempenho médio próximas dos aglomerados subnormais” (BRUEL et al., 2014, p. 329). O trabalho de Bruel et al. (2014) apresenta as

---

<sup>12</sup> Região Metropolitana de Curitiba.

<sup>13</sup> Em relação à Curitiba, os piores indicadores estão em escolas que ofertam a segunda fase do ensino fundamental, predominantemente da rede estadual de ensino, confirmando os dados nacionais (BRUEL et al., 2014, p. 328).

possíveis influências do território e do entorno da escola sobre as desigualdades escolares em Curitiba e Região metropolitana.

Os estudos elencados e examinados sugerem influências de novos fatores ou mecanismos de seletividade entre as escolas, externos à escola ou em seu interior, que podem estar associados à distribuição de oportunidades educacionais diferenciadas.

Diante das pesquisas já realizadas referentes à distribuição de oportunidades educacionais e os problemas da segregação e estratificação escolares, vai-se analisar adiante no presente trabalho as regras municipais específicas dos municípios de Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais.

Como mencionado, a CF e a LDBN prevendo que os municípios criem seus próprios sistemas de ensino, garantem a esses entes uma maior participação social nas decisões de políticas locais. Assim, a criação dos sistemas de ensino prevista na legislação representa uma prerrogativa do município como ente federado, sob a égide do pacto federativo e do regime de colaboração entre a União, Distrito federal, estados e municípios. A partir disso, o município institui, de acordo com suas demandas educacionais, seus processos de oferta escolar. Porém, observe-se que as alternativas de ação do poder público municipal em resposta às novas possibilidades “depende da conjuntura municipal em termos de desenvolvimento econômico, social e orientação política do partido no poder” (SARMENTO, 2005, p. 1384).

Por meio de suas próprias regras, os municípios analisados neste trabalho, instituíram Instruções Normativas ou Orientações para a distribuição de matrículas com procedimentos semelhantes ou diversos, de acordo com as propostas e concepções das respectivas Secretarias de educação. Os estudos referidos e analisados indicam que, conforme os contextos no âmbito de estados ou municípios, as políticas educacionais podem propiciar processos de desigualdade escolar.

Mais à frente, no capítulo 5 deste trabalho, as regras e procedimentos municipais serão analisados.

## 4 METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa com caráter qualitativo utilizou como instrumentos principais a análise documental e a realização de entrevistas com operadores da política das Secretarias municipais de educação de Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais.

Estes municípios foram selecionados a partir de dois critérios principais: fazer parte da Região Metropolitana de Curitiba - RMC e possuir sistemas próprios de ensino. A escolha pela Região Metropolitana de Curitiba foi devido às abordagens já realizadas no âmbito da cidade de Curitiba, em estudos de Iniciação Científica.

A Região Metropolitana de Curitiba é composta por 29 municípios, incluindo o próprio município de Curitiba. Na organização da rede de ensino é dividida em dois núcleos: Núcleo regional de educação da área norte e Núcleo regional de educação da área sul.

Compõem o Núcleo norte os seguintes municípios: Adrianópolis, Almirante Tamandaré, Bocaiuva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Doutor Ulisses, Itaperuçu, Pinhas, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, Tunas do Paraná.

O Núcleo sul é composto pelos seguintes municípios: Agudos do Sul, Araucária, Balsa Nova, Campo do Tenente, Campo Largo, Contenda, Fazenda Rio Grande, Lapa, Mandirituba, Piên, Quitandinha, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul.

Com relação ao Núcleo norte, os municípios estão vinculados ao sistema estadual de educação, com exceção de Pinhais, que possui sistema próprio de ensino.

Quanto ao Núcleo sul, todos os municípios estão vinculados ao sistema estadual, com exceção de dois municípios que possuem sistema próprio: Araucária e São José dos Pinhais. O município de Curitiba também possui sistema próprio de ensino.

Na presente pesquisa, a empiria teve início com a tentativa de contato via telefone com todos os municípios da região metropolitana de Curitiba. Para os municípios de Araucária, Pinhais, São José dos Pinhais e Curitiba foram também enviados e-mails. Nestes contatos foi solicitada a disponibilização dos documentos

referentes às regras municipais de matrícula. A cidade de Araucária enviou prontamente os documentos via e-mail. Nas cidades de Pinhais e São José dos Pinhais foi necessário protocolar pedido especial junto às Prefeituras para recebimento dos impressos ou via e-mail. Curitiba enviou os documentos por e-mail. Nem todos os documentos solicitados foram enviados, por motivos não explicitados pelas administrações municipais.

Os documentos disponibilizados foram analisados. A partir deste exame foi possível elaborar os Roteiros de entrevistas.

Foram analisados os seguintes documentos dos respectivos municípios:

- Araucária: 1. Instrução normativa n. 03/2016 – para ano letivo de 2017 (Matrícula e rematrícula para Educação infantil e 1º ano do Ensino fundamental); 2. Instrução normativa n. 04/2016 - para ano letivo de 2017 (Rematrículas e transferências Pré II e 1º ao 9º ano do EF); 3. Instrução normativa n. 11/2017 – para ano letivo de 2018 (matrículas e rematrículas da Educação infantil e do 1º ano EF); 4. Instrução normativa n. 12/2017 para ano letivo de 2018 (Rematrículas e transferências do infantil 5 e do 1º ao 9º EF).

- Curitiba: 1. Instrução normativa n. 7 para o ano letivo de 2017; 2. Instrução normativa n. 11 para o ano letivo de 2018.

- Pinhais: 1. Instrução Normativa 2/2016, para ano letivo de 2017; 2. Instrução Normativa 3/2017, para ano letivo de 2018; 3. Termo de ajustamento de Conduta – TAC e Edital n.1/2017 (TAC).

- São José dos Pinhais: 1. Orientações para matrícula e matrícula nova para o ano de 2018; 2. Orientações para matrícula e matrícula nova para o ano de 2017.

A análise documental procurou identificar: 1. A normatização e legislação que orientou a elaboração das regras municipais; 2. A tipificação da matrícula; 3. Os procedimentos adotados para matrícula no ensino fundamental e educação infantil oferecido pelas redes municipais; 4. As semelhanças e diferenças entre os procedimentos adotados ao longo do período analisado e entre os sistemas dos municípios mencionados.

Nesta pesquisa de natureza qualitativa, foi utilizada a análise documental. Segundo Cellard (2015), a análise de documento é um método de coleta de dados. Neste estudo, ocorreu a transcrição, descrição e compilação de regras de matrícula reunidas num determinado contexto, num ambiente de organização de sistemas

escolares para oferta de oportunidades educacionais. Os documentos utilizados na presente pesquisa têm como autor o poder público, representado pelas Secretarias municipais de educação, Conselhos de educação, Prefeituras em conjunto com Secretarias de educação e, ainda, com o Ministério Público. Os documentos analisados podem ser considerados arquivos públicos oficiais. Estes documentos podem ser definidos conforme Cellard (2015):

Trata-se de um documento público, podendo ser definido como arquivo público, que embora seja público não se encontra acessível. Esse tipo de arquivo comumente compreende os arquivos governamentais (federais, regionais, escolares, ou municipais) (CELLARD, 2015, p. 298).

De fato, embora públicos os documentos aqui examinados, foram solicitados às autoridades competentes, de maneira formal e via protocolo junto às Prefeituras das cidades de Pinhais e São José dos Pinhais. Araucária e Curitiba, como mencionado, enviaram por e-mail.

Os documentos, nomeados como Instruções Normativas ou Orientações, para distribuição de matrículas em anos letivos de 2017 e 2018, se referem aos níveis da educação infantil e do ensino fundamental regular.

As Instruções Normativas, conforme disponibilizadas pelos respectivos municípios, apresentam linguagem impositiva, descrevendo procedimentos e orientações a serem acatados pelas instituições e comunidade escolares. Podem ser percebidos como documentos de adesão, de obrigação de fazer.

Os documentos examinados apresentam conceitos e termos do meio educacional, e nomeiam procedimentos de modo diverso, criando específicos anexos, guias, requisições, fichas, entre outros, para o desenvolvimento de seus cronogramas.

No âmbito da presente pesquisa, através da análise documental, buscou-se refletir sobre as políticas de distribuição de oportunidades educacionais ( distribuição de matrículas e acesso à escola), uma vez que “o tempo passado na coleta de dados, frequentemente possibilita uma reflexão contínua e a maturação de algumas ideias ou hipóteses que levam à formulação de explicações plausíveis” para as indagações do tema pesquisado (CELLARD, 2015, p. 305).

As entrevistas foram agendadas via e-mail, sendo que o município de SJP disponibilizou a agenda somente no mês de abril de 2018. A entrevista em Araucária

foi realizada em 30 de janeiro de 2018 na Secretaria Municipal de Educação da cidade com 2 servidores da Secretaria. Em Curitiba foram realizadas 2 entrevistas em data de outubro de 2015 com servidora da Secretaria da gestão e em data de 31 de janeiro de 2018 com a nova gestão da Secretaria, incluindo 2 servidores. A entrevista em Pinhais foi realizada em 09 de fevereiro nas dependências da Secretaria Municipal (SEMED) com 2 servidoras. Em São José dos Pinhais, foi realizada a entrevista na Secretaria municipal em data de 19 de abril de 2018, em participaram 3 servidoras. As pessoas entrevistadas receberam nomes fictícios. Em Araucária foram nomeados 2 servidores como Ana e Augusto; em Curitiba como Carlos e Carol; em Pinhais, Paula e Patrícia; em São José dos Pinhais, Sandra, Sofia e Sílvia. As escolas citadas também receberam nomes fictícios.

Através das entrevistas com os servidores, a empiria buscou investigar a ação dos operadores das políticas, as tomadas de decisão e estratégias, suas percepções frente ao sistema de distribuição de matrículas escolares nos respectivos municípios. Foi utilizada a entrevista estruturada como instrumento para coleta de dados.

Na pesquisa com abordagem qualitativa o recurso da entrevista é de grande importância e serve como um método de investigação. Segundo Poupert (2008), “as entrevistas constituem uma porta de acesso às realidades sociais” (POUPART, 2008, p. 215). A utilização da entrevista nesta pesquisa se justifica metodologicamente por ser uma ferramenta de coleta de informação que pode elucidar as realidades da dinâmica de distribuição de oportunidades educacionais nos municípios analisados. Este instrumento oportuniza o acesso privilegiado à experiência dos atores, neste caso, dos operadores das políticas. Nesta pesquisa, a entrevista representou um meio de exploração das perspectivas dos atores da administração municipal sobre as regras e procedimentos de matrícula. O recurso da entrevista se justifica ainda como meio de compreensão dos dilemas e questões enfrentados pelos atores sociais (POUPART, 2008).

A pesquisa qualitativa, inicialmente é utilizada em uma visão exploratória, levando o pesquisador a realizar um trabalho reflexivo, que busca relacionar a realidade aos aportes teóricos da temática investigada (PAUGHAM, 2015).

“O método qualitativo tem a vantagem de preservar o pesquisador de um distanciamento excessivo que persegue o estatístico” (PAUGHAM, 2015, p. 179). “Os resultados do trabalho qualitativo aportam assim novos esclarecimentos que

permitem interpretar e completar os dados estatísticos” (PAUGHAM, 2015). Neste trabalho, o método da pesquisa qualitativa, através do instrumento da entrevista, permitiu que o entrevistado expressasse sua opinião e a justificasse.

A pesquisa de caráter exploratório procurou identificar e coletar informações a partir da normatização vigente junto aos operadores da política de distribuição de matrículas e sobre as regras de cada município, bem como seus procedimentos e estratégias de atendimento à demanda dos respectivos contextos.

Nas análises das entrevistas e na análise documental a pesquisa utilizou como fontes primárias:

1. Informações obtidas através do Conjunto da legislação e normatização municipal destinada a estabelecer as regras de matrícula nos estabelecimentos oficiais da RME;

2. Informações colhidas por outros documentos disponibilizados pelas Secretarias Municipais de Educação (TAC e Edital 1/2017; Resoluções e Deliberações de Conselhos);

3. Dados obtidos através de entrevistas com servidores da SME, responsáveis pela organização e realização dos processos de matrícula.

Outros dados referentes aos municípios como taxa de alfabetização de 6 a 14 anos, IDEB, taxa populacional e território, PIB *per capita*, IDHM foram pesquisados junto ao IBGE e INEP, Laboratório de Dados Educacionais/UFPR (UFPR, 2018), com o objetivo de caracterizar os municípios analisados.

Com o intento de verificar a configuração da política de distribuição de oportunidades educacionais nos municípios da Região metropolitana de Curitiba que possuem sistema próprio de ensino e de empreender análise da organização da rede dos sistemas de Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais, buscou-se contextualizar estas cidades de acordo com índices que as caracterizam e as individualizam. Embora todas façam parte da Região metropolitana, cada município tem relativa autonomia na gestão de seus respectivos sistemas educacionais. Além da discricionariedade que distingue a Administração pública, cada cidade tem liberdade nas tomadas de decisão para organização de suas redes de ensino, desde que observadas as regras nacionais. A partir disso, podem ser considerados os diferentes resultados a seguir descritos.

QUADRO 1 – DADOS ECONÔMICOS, POPULACIONAIS, TERRITORIAIS E TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE ARAUCÁRIA, CURITIBA, PINHAIS E SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

MUNICÍPIOS	ÁREA KM2	POPULAÇÃO ESTIMADA	PIB Per capita R\$	IDHM	TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO DE 6 A 14 ANOS DE IDADE
ARAUCÁRIA	469,240	137.452	104.567,63	0,740	97,4%
CURITIBA	435.036	1.908.359	44.624,32	0,823	97,6%
PINHAIS	60,869	129.445	40.069,57	0,751	97,2%
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	943,435	307.530	76.461,21	0,758	97,4%

FONTE: IBGE; PNAD (2015 e 2017); CENSO POPULACIONAL (2010).

Dentre os municípios analisados, Curitiba apresenta a maior população, seguido por São José dos Pinhais e Araucária. Quanto aos maiores territórios estão São José dos Pinhais e Araucária, seguidos de Curitiba. Pinhais apresenta o menor território e a menor população.

O índice do PIB *per capita* mais expressivo pertence à Araucária, com a marca de R\$104.567,63. Os dados são do IBGE, referente ao ano de 2015. São José dos Pinhais exibe um PIB *per capita* de 76.461,21, Curitiba aparece com 44.624,32 e Pinhais com 40.069,57. Desta forma, é possível observar que o PIB *per capita* de Araucária é pelo menos 2 vezes maior que o de Pinhais e de Curitiba.

O Produto interno Bruto - PIB *per capita* pode ser conceituado como: “Valor médio agregado por indivíduo, em moeda corrente e a preços de mercado, dos bens e serviços finais produzidos em determinado espaço geográfico, no ano considerado” (DATASUS, 2017).

Este indicador tem a finalidade de mensurar a produção do conjunto dos setores da economia por habitante, como também apontar o nível de produção econômica em um território, em relação ao seu contingente populacional. Valores muito baixos assinalam, em geral, a existência de segmentos sociais com precárias condições de vida. O PIB *per capita* pode contribuir para a análise da situação social, identificando setores cujo desempenho econômico requer mais atenção para investimentos na área social. Desta maneira, o indicador pode auxiliar nos processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas de interesse social (DATASUS, 2017).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma variação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que representa um dos instrumentos para mensurar o desenvolvimento de uma região. Seu resultado compreende três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM representa o Índice de Desenvolvimento Humano aplicado aos municípios e segue as mesmas três dimensões. Os três componentes acima são agrupados por meio da média geométrica, resultando no IDHM (UNDP, 2017).

Embora mensurem os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira. O IDHM é um índice composto que agrega 3 das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda (UNDP, 2017).

Das dimensões que compõem o IDHM, a longevidade é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. A renda é mensurada pelo padrão de vida avaliada pela renda municipal *per capita*, ou seja, a renda média de cada residente de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município - inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. Os dados são do Censo Demográfico do IBGE (UNDP, 2017).

“O acesso ao conhecimento que compõem o cálculo do IDHM é medido por uma média geométrica entre a escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem” (IPEA, 2017).

O IDHM é importante porque apresenta um contraponto ao PIB, pois populariza o conceito de desenvolvimento centrado nas pessoas, e não a visão de que desenvolvimento se limita a crescimento econômico. Ao sintetizar uma realidade complexa em um único número, o IDHM e seus três componentes viabilizam a comparação entre os municípios brasileiros e ao longo do tempo. O ranking do IDHM estimula formuladores e implementadores de políticas públicas no nível municipal a priorizar a melhoria da vida das pessoas em suas ações (IPEA, 2017).

As medidas de IDHM encontradas nos municípios examinados representam um índice de desenvolvimento alto, em São José dos Pinhais com 0,758, em Pinhais com 0,751, em Araucária com 0,740. E muito alto em Curitiba com índice de 0,823. Os dados são do IBGE de 2010, de acordo com a orientação de leitura do índice. A respeito dos dados de Araucária, pode-se observar que, embora apresente um PIB *per capita* muito elevado, tem o menor IDHM entre os municípios analisados, o que pode indicar que é um município que produz grande riqueza, mas possui uma população empobrecida. Curitiba apresenta o maior índice de IDHM, embora apresente o 2º mais baixo PIB *per capita* dos 4 municípios.

O último indicador apresentado no Quadro 1 é a Taxa de Escolarização da população de 6 a 14 anos de idade. Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a Taxa de Escolarização da população é a percentagem dos estudantes (de um grupo etário) em relação ao total de pessoas (que considera o mesmo grupo etário), podendo ser líquida ou bruta (quando considera o total de matriculados na etapa correspondente). A Taxa de Escolarização Líquida identifica a parcela da população na faixa etária de 6 a 14 anos<sup>14</sup> matriculada no Ensino Fundamental (INEP, 2017).

A Taxa de escolarização líquida expressa o percentual de pessoas matriculadas em determinado nível de ensino na idade ou faixa etária teoricamente adequada a esse nível em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível de ensino. Taxa de escolarização bruta expressa o percentual da matrícula total em determinado nível de ensino em relação à população na faixa etária teoricamente adequada para frequentar esse nível de ensino (INEP, 2017).

Os municípios examinados apresentam índices de escolaridade de 6 a 14 anos abaixo de 98%. Em Curitiba o índice encontrado é de 97,6%. Os dados são do IBGE, de 2010. Os índices dos demais municípios são semelhantes: Araucária e São José dos Pinhais apresentam o mesmo índice de 97,4%. Pinhais tem o índice de 97,2%. Considerando as diferenças de população de cada cidade, principalmente Curitiba com uma margem populacional muito maior que os demais, as taxas de escolarização estão quase equiparadas. Por outro lado, pode-se observar que há quase 3% da população daquela faixa etária nestes municípios fora da escola. Em termos de população, este percentual significa aproximadamente: em Curitiba 2.962 crianças e adolescentes fora da escola. Em Araucária, cerca de 280. Em Pinhais,

---

<sup>14</sup> Dados IBGE de 2010 (Censo/2010).

quase 274 sem escola. E em São José dos Pinhais, em torno de 603 crianças e adolescentes (IBGE, 2010). Apenas nos 4 municípios, há, portanto, mais de 4 mil crianças e adolescentes fora da escola, na faixa etária entre 6 e 14 anos.

A informação disponível sobre taxa de escolarização se refere a crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, apesar do atual ensino básico obrigatório se tratar da população de 4 a 17 anos. Assim, o cálculo acima foi elaborado a partir dos dados disponíveis para a população de 5 a 9 anos de idade e 10 a 14 anos. A análise, portanto, apresenta uma aproximação (IBGE, 2010).

Observa-se que alguns desafios se impõem como a necessidade de proporcionar o mesmo nível de desenvolvimento para todos os municípios da região.

No campo da Educação, a administração pública municipal atende, prioritariamente, o ensino fundamental e a educação infantil (artigo 211, § 2º da CF/88), e também as modalidades da educação especial, educação de jovens e adultos.

QUADRO 2 – DADOS EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS DE ARAUCÁRIA, CURITIBA, PINHAIS E SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

MUNICÍPIO	Escolas Municipais	Escolas Estaduais	Escolas Privadas	Escolas federais	Ideb Anos iniciais	Ideb Anos finais	Matriculas Municipais	Matriculas Estaduais	Matriculas privadas	Matriculas federais
ARAUCÁRIA	73	20	19	-	5,4	4,3	19.157	11.754	4.111	-
CURITIBA	391	163	487	5	6,3	4,6	132.407	144.857	147.143	4.813
PINHAIS	43	15	22	1	5,9	4,3	13.547	14.267	4.997	2.767
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	103	29	41	-	5,6	4,2	31.345	29.520	11.457	-

FONTE: INEP (2017).

NOTAS: IDEB (INEP); ELABORADO PELA AUTORA.

É possível que o número de estabelecimentos escolares públicos tenha relação com a população de cada município, como também com o PIB *per capita* e o IHDM, tendo em vista a quantidade de recursos arrecadados e a tomada de decisão sobre como investir os aportes recebidos. A forma de como são aplicados os recursos disponíveis envolve a tomada de decisão da gestão municipal e das Secretarias municipais de educação, que difere em cada município e envolve questão política.

Foram anotadas informações sobre o IDEB dos municípios pesquisados, por representar um índice de desenvolvimento da educação básica utilizado nas escolas das respectivas redes. Também porque o IDEB foi citado pelos servidores das

Secretarias municipais de educação nas entrevistas realizadas de cada município analisado neste trabalho.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Instituto Nacional de estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos (BRASIL, 2017).

Com relação aos resultados e metas do IDEB, o quadro acima apresenta os resultados de 2015 (INEP) dos municípios examinados. Araucária tinha para 2015 uma meta de 5,7, a qual não foi alcançada. Para os anos de 2017, tinha a previsão de 5,9. Para 2019 e 2021, as metas de 6,2 e 6,4 respectivamente. O município atingiu as metas em 2007 e 2009.

Curitiba possuía a meta de 6,0 para 2015 e alcançou a marca. Desde 2007 o município vem alcançando e superando suas metas. Para 2017 estava estabelecida a meta de 6,2. Para 2019 e 2021, as metas de 6,5 e 6,7 respectivamente.

Pinhais tinha a previsão de 6,3 para 2015, alcançado a marca de 5,9. O município atingiu as metas em 2007. Para 2017 a meta é de 6,5. Para 2019 e 2021, tem as previsões de 6,7 e 7,00 respectivamente.

São José dos Pinhais possuía para 2015 a meta de 5,6, a qual foi alcançada. Para 2017 a previsão é de 5,9. Para 2019 e 2021, tem as metas de 6,1 e 6,4 respectivamente.

Os resultados de 2017 ainda não foram divulgados. As metas apresentadas foram pesquisadas junto ao INEP e se referem aos anos iniciais do ensino fundamental (BRASIL, 2017).

Através de um olhar mais crítico sobre o IDEB, pode-se entrever consequências para o currículo e para as políticas educacionais (BONAMINO; SOUSA, 2012). A questão é que os currículos escolares envolvem múltiplos objetivos e o IDEB focaliza a leitura e a matemática. Embora isso não signifique exatamente um limite do sistema, há “riscos relativos ao estreitamento do currículo que podem acontecer quando há uma interpretação distorcida do significado pedagógico dos resultados” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 384).

Problemas são também observados quanto à influência das avaliações de larga escola (Prova e Provinha Brasil, por exemplo) no desenho de políticas educacionais, e quanto ao potencial dos testes para direcionar o que, como e para que ensinar (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer a competência do IDEB para que se tenha uma “discussão mais informada sobre o currículo, em termos das habilidades fundamentais de leitura e matemática, que ainda não têm sido garantidas a todos os alunos do ensino fundamental” (BONANIMO; SOUSA, 2012, p. 387).

Outros estudos (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013) questionam a utilização do IDEB como indicador da qualidade das instituições, lançando dúvidas com relação aos seus resultados, tendo em vista a não inserção do nível socioeconômico dos alunos na questão do desempenho.

Em relação especificamente ao Ideb, nos chama atenção a forma pela qual ele é apresentado (e divulgado) para a população, em que a escola aparece como a única responsável pelo desempenho dos alunos, sem qualquer relação com seu entorno social, com a rede de ensino à qual pertence e com as políticas públicas às quais está, direta ou indiretamente, submetida (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013, p. 1169).

Os argumentos de crítica ao IDEB e seus limites, acerca da desconsideração das políticas e dos fatores externos à escola na composição do Índice, tem relação com a discussão sobre o acesso igualitário à educação e a distribuição de oportunidades educacionais.

Pode-se comentar sobre a crítica destes autores (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013) que a questão não é inserir o NSE, mas contextualizar e estabelecer ritmos de metas diferenciadas. Deve-se, sobretudo, ter cuidado com a divulgação dos resultados, principalmente na mídia, pois os contextos dos locais auditados precisam ser referidos.

Para Soares e Xavier (2013), “o Ideb deve ser divulgado de forma contextualizada, que contenha pelo menos uma descrição do nível socioeconômico das escolas ou dos municípios” (SOARES; XAVIER, 2013, p. 920).

Idealmente, outras características das escolas, como sua infraestrutura, devem também ser consideradas. Isso não advoga que as expectativas relativas ao aprendizado dos alunos devem ser diferentes em diferentes municípios, mas apenas que, para atingir os aprendizados necessários, alguns cenários sociais são mais adversos do que outros (SOARES; XAVIER, 2013, p. 920).

Observou-se também a quantidade de escolas privadas em Curitiba. É possível que o não atendimento da demanda de educação infantil nas instituições públicas propicie a abertura de vagas no âmbito privado.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS DE PESQUISA

### 5.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental desta pesquisa envolveu as Instruções Normativas que orientam as regras de matrícula dos municípios com sistema próprio de ensino da Região Metropolitana de Curitiba. Foi analisada a Legislação Federal que fundamenta as regras municipais, notadamente, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) – Lei 8069/90 e os artigos pertinentes ao tema da distribuição de oportunidades educacionais e a Lei de Diretrizes e Bases Nacional – LDBN/96.

A legislação federal que embasa as Instruções Normativas dos municípios examinados está referida em seus respectivos preâmbulos. Os fundamentos legais que orientaram a elaboração das regras municipais muito se assemelham entre os municípios analisados de Araucária, Curitiba e Pinhais.

As regras, que se constituem em Instruções Normativas, são expedidas pelas Secretarias Municipais de Educação e se apresentam em documentos numerados, assinados pelos (as) respectivos (as) secretários (as) de educação de cada gestão. Os documentos são timbrados pela Prefeitura dos municípios.

Araucária e Curitiba citam em primeiro lugar como base de suas Instruções os artigos 205, 206 e 208 da Constituição Federal (CF/88). Pinhais faz menção aos artigos 205 e 208 do mesmo diploma e não se refere ao artigo 206 da Constituição, que trata dos princípios do ensino:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
[...]  
VII - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

Além das leis, os princípios são fontes do Direito e de direitos e servem como fundamentos que alicerçam a legislação. Podem ser considerados como normas fundamentais (BOBBIO, 2008) ou apresentar-se como parte das normas. Toda regra contém um princípio, e este pode ser invocado na interpretação dos preceitos legais. Assim, a norma jurídica tem por base um princípio e é este que se apresenta como um vetor de possibilidades. Os princípios são comandos de

maximização. São normas originalmente dotadas de relevância prática e aplicabilidade imediata (XIMENES, 2014). Nesse sentido, "violiar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma" (MELLO, 1981, p. 88), conforme prolata o Ministro do STF, Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o tema.

A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumácia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 1981, p. 88).

Desta maneira, os princípios devem ser observados sob pena de ofensa a todo o sistema jurídico. Por causa desta importância, a LDBN/96 também cita os princípios do ensino o que será comentado adiante.

Embora não seja tema central deste estudo, a "garantia de padrão de qualidade" estabelecida no inciso VII do artigo 206, acima descrito, é um princípio. "O direito à qualidade do ensino é um mandamento de otimização, ou seja, um direito em si – *prima facie*" (XIMENES, 2014, p. 140). Em que pese a polissemia que envolve o termo da qualidade, ainda mais o "padrão de qualidade" preceituado no dispositivo constitucional, segundo Ximenes (2014), haveria "independentemente da positivação constitucional um 'argumento de princípio' em favor do reconhecimento da qualidade de ensino como componente universal do direito à educação" (XIMENES, 2014, p. 133). O texto constitucional não define o que seja padrão de qualidade, mas, "é moralmente inaceitável a oferta de uma educação de má qualidade, ou ainda, que o Estado se mantenha omissos em relação a tal dimensão" (XIMENES, 2014, p. 132-133).

Por outro lado, a garantia do Estado recai sobre um padrão de qualidade não enunciado, que tem sido objeto de estudos (SCHNEIDER, 2014; XIMENES, 2014) e de amplo debate no campo da educação.

O artigo 205<sup>15</sup> se refere à educação como direito de todos e dever do Estado e da família. Este é o primeiro preceito referente à Educação na Constituição Federal (Capítulo III, Seção I).

---

<sup>15</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O artigo 208 dispõe sobre o que deve o Estado garantir no campo da educação e destaca outros direitos vinculados ao ensino. O inciso I (conforme redação da Emenda Constitucional – EC 59/2009) estabelece: “a educação básica obrigatória gratuita de 4 a 17 anos, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. E o § 1º deste artigo institui que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. A educação como direito público subjetivo foi tratada no 1º capítulo deste trabalho.

A Lei de diretrizes e bases da educação nacional – LDBN/96 é citada como baseamento das Instruções de Araucária menciona os artigos 2º, 3º, e 4º; de Curitiba que cita os artigos 6º, 32 e 37 e de Pinhais que destaca o artigo 2º. Os 3 municípios fazem referência em seus preâmbulos ao Estatuto da Criança e adolescente – ECA, Lei 8069/90 e seus artigos 53 e 54.

O artigo 2º da LDBN/96 se refere à educação como dever do Estado e da família e um direito de todos. O artigo 3º desta Lei descreve os princípios do ensino, “Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...]” (BRASIL, 1996).

O que se pode destacar deste artigo e que tange ao tema da distribuição de oportunidades escolares, diz respeito principalmente ao inciso I, que é a repetição do mesmo inciso do artigo 206 da Constituição: a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” se refere à junção da igualdade formal e material, conforme argumentos e análises dispostos no 1º capítulo deste estudo. Este inciso se baseia no princípio da igualdade, que representa a igualdade formal e material, sendo que esta última representa o conceito de equidade.

Nesta perspectiva, a lei garante a todos sem distinção condições de ingresso e de permanência na escola. A igualdade material busca igualar condições tanto para o acesso como a permanência escolar. Essa equalização implica em, conforme a necessidade de cada um, dar mais ou menos contribuições ou aportes para o alcance do direito à educação (XIMENES, 2014).

O artigo 4º da LDBN/96 prevê o que o Estado tem o dever de garantir à população. Podem-se destacar aqui os incisos I e X.

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:  
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade [...]; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)  
[...]

X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008). (BRASIL, 1996).

O inciso I do art. 4º da LDBN repete o mesmo inciso I do artigo 208 da CF. O inciso X se refere à proximidade da residência do aluno, que é garantido ao aluno. Compreende-se que a legislação define que o poder público tem o dever de oferecer a matrícula em escola próxima da residência do estudante. O que não significa, necessariamente, uma determinação de matrícula nesta escola, na concepção deste estudo. Esta questão será analisada à frente.

Dentre os municípios analisados, 2 deles utilizam os sistemas georreferenciados ou de setorização da matrícula com instrumentos de geoprocessamento que distribuem os alunos da rede pública municipal de ensino às escolas mais próximas de sua moradia por meio de um mapeamento das instituições e das residências. Tal mapeamento é realizado em Araucária e São Jose dos Pinhais.

Em Curitiba, o procedimento é feito através da identificação de localização da moradia do estudante e das escolas da rede. A localização georreferenciada das instituições de ensino define a atribuição da vaga para o aluno na escola mais próxima de sua residência. No processo de matrícula, a Secretaria de educação de Curitiba abriu possibilidade de escolha da escola pela família, a partir de 2016. Conforme este procedimento, a família tem restrição de escolha ao bairro de sua moradia. Pode-se dizer que em Curitiba o modelo é misto<sup>16</sup>, envolvendo a setorização em conjunto com a escolha da família por bairro, no momento do cadastro realizado através do *site* da Prefeitura.

Em Araucária e São José dos Pinhais, os procedimentos são realizados manualmente pelas Secretarias de educação dos municípios.

Em Pinhais, o modelo é o da escolha da escola pela família no momento da realização da matrícula.

O artigo 6º da LDBN/96, citado por Curitiba, estabelece que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade. A educação aqui aparece como um direito e uma obrigação. A família tem que fazer a matrícula de seu filho de 4 anos de idade obrigatoriamente.

---

<sup>16</sup> Termo atribuído pela autora.

Pode ser considerada, neste caso, uma dupla obrigatoriedade: do Estado, em relação à oferta, e da família ou responsável, em relação a matricular seus filhos e tutelados na escola (HORTA, 1998).

Os artigos 32 e 37 da LDBN/96 foram também destacados pelo município de Curitiba em suas Instruções Normativas.

O artigo 32 se refere ao ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública. A lei prevê o início do ensino fundamental, ou seja, o ingresso no 1º ano, aos 6 (seis) anos de idade. A Lei nº 11.274, de 2006 alterou a redação da LDBN/96 no tocante a esse artigo, aumentando o ensino fundamental de 8 para 9 anos e definindo o ingresso no 1º ano aos 6 anos de idade. Como a lei não estabeleceu uma data como critério de corte para a matrícula, o assunto tornou-se polêmico. O Conselho Nacional de Educação (Resolução CNE/CEB nº 06/2010) estabeleceu a data de corte até o final do mês de março do ano da matrícula. Os municípios de Araucária, Curitiba e São José dos Pinhais adotaram o procedimento de que o aluno pode efetuar a matrícula sem corte etário. Pinhais adotou o corte etário, determinando que a matrícula somente seja feita no 1º ano do ensino fundamental, caso a criança complete 6 anos de idade até 31 de março do ano da realização da matrícula. O caso está *sub judice*<sup>17</sup> e no Paraná uma liminar sustenta o entendimento de que: os sistemas de ensino podem matricular no 1º ano do ensino fundamental todos os alunos que completem 6 anos durante todo o ano da efetivação da matrícula – ou seja, até dezembro. O Conselho Nacional de educação – CNE/CEB 1/2010, se refere ao corte etário até 31 de março para o Ensino Fundamental de 9 anos. Outro parecer deste Conselho – CNE/CEB 6/2010, estabelece para todo o país o corte etário em 31 de março.<sup>18</sup>

Araucária e Pinhais mencionaram os artigos 53 e 54 da ECA – Estatuto da Criança e do adolescente, Lei 8069/90. Curitiba somente citou a Lei Federal.

---

<sup>17</sup> Ação civil pública da Promotoria de Justiça de Proteção à Educação do PR - Decisão judicial de 25/8/15 - retorno para 6 anos completos até 31 de dezembro.

<sup>18</sup> Na semana de finalização e entrega desta dissertação, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela manutenção da regra estabelecida pelo CNE, estabelecendo que a criança deve ter 6 anos completos até o dia 31 de março para ser matriculada no 1º ano do ensino fundamental e 4 anos completos até o dia 31 de março para ser matriculada na pré-escola. A decisão do STF põe fim aos dilemas e controvérsias criadas pelas normas locais de municípios e estados que aceitavam a matrícula das crianças com 5 anos de idade no ensino fundamental. Todos os sistemas e redes de ensino deverão se adequar à norma nacional a partir dessa decisão. Até a finalização deste texto, o acórdão ainda não havia sido publicado.

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:  
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
[...]  
V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência (BRASIL, 1990).

O artigo 53, I do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente repete as determinações da CF e da LDB/96. O inciso V é o mesmo descrito na LDB/96. Esta lei, no entanto, parece prescrever a proximidade da moradia como direito. Este assunto será debatido mais adiante.

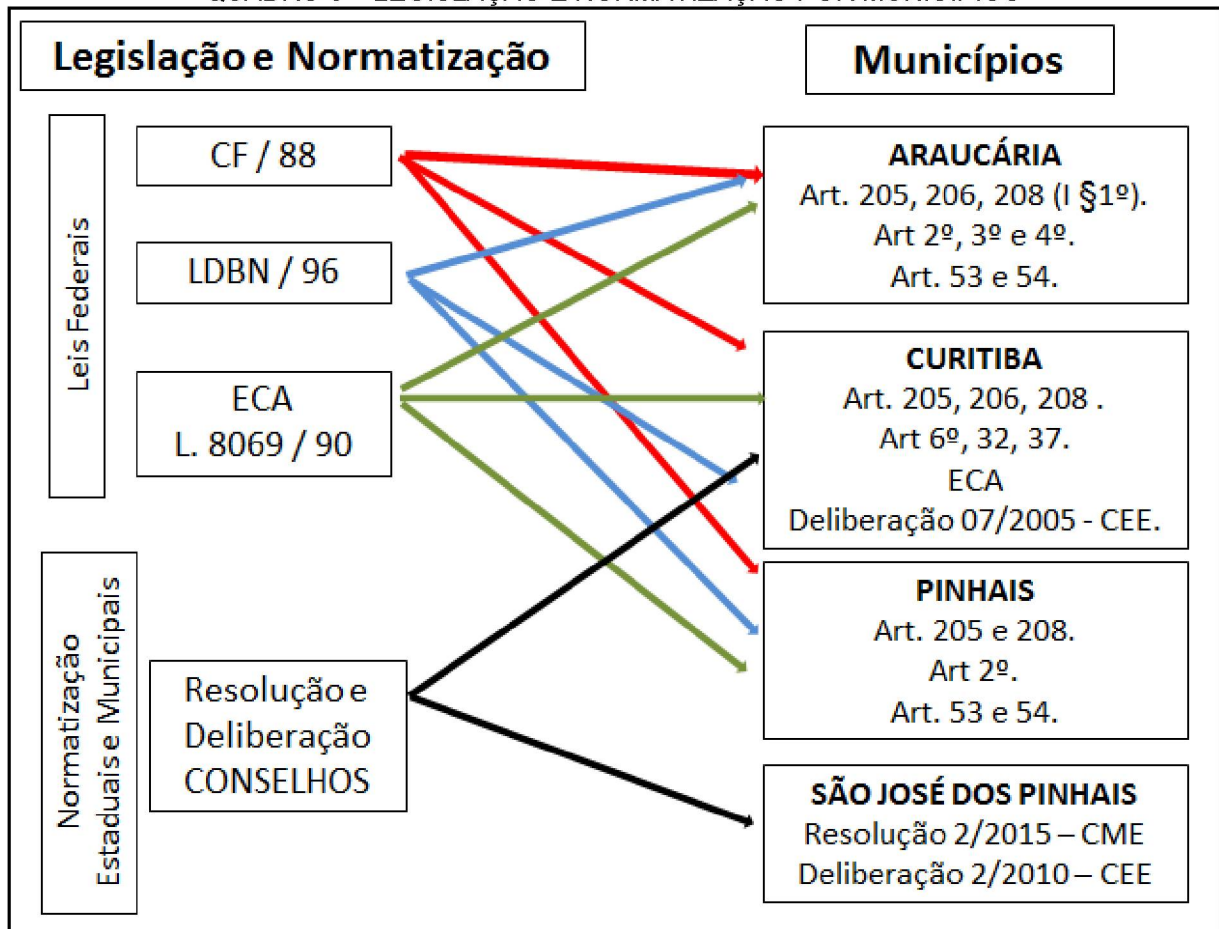
O artigo 54 do ECA, citado pelas Instruções Normativas de Araucária e Pinhais estabelece o que o Estado deve assegurar. Representa uma repetição do estabelecido no artigo 208 da CF e, tal como a Carta Maior, também destaca em seu § 1º que, “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, assunto discutido no cap. 1 deste trabalho.

O município de Pinhais menciona o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, acordo realizado com o Ministério Público do município e o Edital n. 01/2017, referente ao TAC (documentos em anexo). O acordo (TAC) foi incorporado à Instrução Normativa para o ano letivo de 2018, mais especialmente com relação às filas de espera para a creche, incluindo ainda novas prioridades para os candidatos a vaga na educação infantil e educação integral do município.

Araucária ainda cita em suas normativas a Resolução nº 03/2016 do Conselho Municipal de Educação - CME que orientou a Instrução Normativa nº 10/2017 e que trata das matrículas para a educação infantil.

Curitiba menciona a Deliberação CEE 9/2001, que trata de matrícula de ingresso, por transferência e em regime de progressão parcial; o aproveitamento de estudos; a classificação e a reclassificação; as adaptações; a revalidação e equivalência de estudos feitos no exterior e regularização de vida escolar em estabelecimentos que ofertam Ensino Fundamental e Médio nas suas diferentes modalidades. Esta orientação foi alterada pela Deliberação nº 07/2005-CEE/PR de 09/12/2005.

QUADRO 3 – LEGISLAÇÃO E NORMATIZAÇÃO POR MUNICÍPIOS



FONTE: A AUTORA (2018).

Diferente dos demais, as Orientações que regulam a oferta de ensino no município de São José dos Pinhais não se apresentam como Instruções Normativas. São documentos expedidos pela Direção geral e pela Divisão de documentação escolar sem numeração e sem referências à Prefeitura da cidade. Não apresentam referências às normas nacionais, estaduais ou municipais em seu preâmbulo. Não mencionam orientações advindas dos Conselhos de educação. O início do documento traz em tópicos os assuntos a serem ali tratados. A única legislação citada se encontra no corpo do documento e diz respeito à orientação para a composição de turmas nas escolas da rede municipal, limitando o número mínimo e máximo de alunos por turma, que são: a Portaria nº 14/2013, de 05/11/2013, e a Resolução nº 02/2015 do Conselho municipal de educação - CME, de 14/09/2015.

QUADRO 4 – DEFINIÇÃO DE Nº DE ALUNOS POR TURMA NA E.I. E ANOS INICIAIS DO E.F. EM SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 19/ABRIL/2018

	TURMA	Nº CRIANÇAS		Nº PROFESSOR/EDUCAD.
EDUCAÇÃO INFANTIL	INF. 1	ATÉ 6 ALUNOS		1
	INF. 2	ATÉ 8 ALUNOS		1
	INF. 3	ATÉ 12 ALUNOS		1
	INF. 4	ATÉ 12 ALUNOS		1
	PRÉ	ATÉ 20 ALUNOS		1
ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS		MÍNIMO	MÁXIMO	Nº PROFESSOR
	1º ANO EF	20	25	1
	2º E 3º ANOS EF	25	30	1
	4º E 5º ANOS EF	30	35	1

FONTE: RESOLUÇÃO 02/2005 – CME; DELIBERAÇÃO 02/2010 – CEE.

A Portaria nº 14/2013 trata de procedimentos para alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental. Foi expedida pela Secretaria Municipal de educação e tem base na Deliberação nº 02/2010 do Conselho Estadual de Educação – CEE. A Portaria traz regras com relação à formação de turmas para todas as escolas do município: para o 1º ano, mínimo de 20 e máximo de 25 alunos por turma; para 2º e 3º anos, mínimo de 25 e máximo de 30 alunos por turma; para 4º e 5º anos no mínimo e 30 no máximo 35 alunos por turma. Além desse número existe uma tolerância de menos ou mais 3 alunos por turma. Existe a previsão de redução do número de alunos em caso de inclusão na turma. A redução tem um limite de 5 alunos e deverá ser orientada por uma Comissão de análise e apoio ao processo de inclusão.

A Resolução nº 02/2005 foi expedida pelo CME de São José dos Pinhais, após a legislação (Lei nº 12.796, de 2013), que tornou o ensino obrigatório a partir dos 4 anos (educação infantil) até os 17 anos (ensino médio). Este documento trata de procedimentos para a educação infantil, suas finalidades e objetivos, bem como proposta pedagógica para este nível de ensino, conceitos e definições pertinentes. Descreve a medida dos espaços escolares, faz comentários sobre as estruturas das salas de aula, seus equipamentos e suas instalações. Fixa o número de alunos por turma (artigo 11), conforme as idades dos mesmos e o número de professores: Infantil 1 – de 0 a 11 meses – até 6 crianças para 1 professor/educador; Infantil 2 – 1 ano a 1 ano e 11 meses – até 8 crianças para 1 professor/educador; Infantil 3 – 2 anos a 2 anos e 11 meses – até 12 crianças para 1 professor/educador; Infantil 4 – 3 anos a 3 anos e 11 meses – até 12 crianças para 1 professor/educador; Pré – de 4 a 5 anos – até 20 crianças para 1 professor.

Foram observados os critérios para a distribuição de matrícula nos quatro municípios analisados. Em primeiro lugar, pode-se destacar que Araucária, Curitiba e São José dos Pinhais referem em suas regras municipais que terão prioridade os residentes em seus respectivos municípios, mas abrem a possibilidade de matrícula para alunos moradores de municípios vizinhos. Em Pinhais as matrículas são exclusivas para os moradores do município. Há atendimento somente para as crianças e adolescentes residentes em Pinhais, mediante comprovação de endereço. Este procedimento foi efetivado a partir de 2018, com a assinatura do TAC. Desta maneira, o município de Pinhais rompeu com a possibilidade de alunos de outras regiões ou municípios vizinhos realizarem matrículas em suas escolas. Pode-se considerar que esse procedimento, em que pese instituído pelo Ministério Público, ofende o princípio constitucional da isonomia, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, bem como o disposto no artigo 206, I (já aqui destacado anteriormente) do mesmo Diploma legal.

Curitiba utiliza a Política mista, conjugando o georreferenciamento e a escolha da escola pela família restrita ao bairro de moradia. A partir de 2016 passou a abrir possibilidades para a escolha da escola e a partir de 2017 efetivou a escolha desde o preenchimento inicial do cadastro via *online*, oportunizando às famílias a escolha de 3 opções de escola dentro de seu bairro de moradia. Existe possibilidade também de escolha de unidade diversa, fora do bairro do aluno, no caso de transferência e, somente, se houver vaga. Nesse caso, essa matrícula afastada da moradia do aluno não é garantida pelo sistema de ensino de Curitiba.

Pode-se dizer que, conforme as regras municipais analisadas, em Araucária e em São José dos Pinhais a distribuição de matrícula é operada pelo modelo de setorização, com raras flexibilizações.

Em Pinhais, diferentemente, a escolha dos pais é permitida desde o cadastramento. A família pode fazer a escolha por todas as escolas da rede, por algumas ou optar por apenas uma, que estejam próxima ou distante de sua moradia.

As regras municipais de matrícula das cidades analisadas estabelecem procedimentos. Adiante, portanto, são comentados alguns procedimentos de cada município. Analisar os procedimentos de matrícula implica em observar a forma como o poder público municipal se organiza para atender as demandas da população por educação, ou seja, compreender como se estrutura a oferta

educacional e como a política se formaliza por meio das regras que definem a relação entre a SME e a população na distribuição das oportunidades educacionais.

Pode-se destacar que Araucária demonstra maior exigência quanto à entrega de documentos para a realização de matrículas e seleções de vaga. A falta de certos documentos<sup>19</sup> inviabiliza a matrícula e a inscrição no cadastramento. Os documentos analisados, como também as entrevistas que serão adiante examinadas, indicam que a ausência da documentação exigida pode impedir a finalização da solicitação de matrícula. É possível que esta exigência crie barreiras para o acesso à escola na rede municipal de ensino, sobretudo para as famílias que se encontram em situação mais vulnerável e não possuem o conjunto de documentação exigida. Considera-se que essa exigência pode criar obstáculos para a garantia do direito à educação.

O sistema em Araucária é organizado através de uma Central de matrículas informatizada que mantém atualizada a quantidade de vagas nas escolas da rede. Os alunos de todos os níveis deverão fazer a inscrição na Central de vagas.

Em Curitiba, para o ensino fundamental, as matrículas são inicialmente feitas através de um cadastramento *online* via *site* da Prefeitura, através do link “cidade do conhecimento”. Para os CMEIs, incluindo a creche, deve ser acessado dentro do *site* da Prefeitura o “Cadastro da criança”, onde é feita a “Ficha de solicitação de vaga”, que deverá ser renovada semestralmente, para o caso de falta de vagas na etapa da Creche.

Em Pinhais a Central de Vagas é responsável por todo o gerenciamento do fluxo de cadastro, matrícula e transferência interna para Rede Municipal de Ensino (RME), bem como, organiza a lista de demanda do município por faixa etária, para Centros Municipais de Educação Infantil – CMEIS e Escolas em tempo integral. Todas as matrículas de ingresso, educação infantil e educação em tempo Integral são encaminhadas pela Central de Vagas.

Em São José dos Pinhais não existe a Central de Vagas, os procedimentos se iniciam pelo planejamento de turmas e previsão de vagas, sendo organizado um “Guia” para Unidades escolares. Para melhor planejamento das turmas, a Secretaria faz um cronograma de matrículas para o atendimento, primeiramente, dos alunos já

---

<sup>19</sup> Cópias da Certidão de Nascimento do aluno; do Comprovante de residência da Copel (emitida no máximo 60 dias); do RG e CPF dos pais ou responsáveis pelo aluno; Carteira de Vacinação; Cartão do SUS. Declaração de Matrícula (para alunos que já estão na Rede). Em caso de seleção para vaga, cópia da Carteira de Trabalho dos pais e dos 3 últimos contracheques.

inseridos na rede municipal<sup>20</sup> de ensino (RME), inclusive para as matrículas para o ensino fundamental e depois abre para os alunos novos. No entanto, o município comporta uma exceção, quando não garante vaga para os alunos vindos dos CMEIs a serem matriculados no 1º ano do ensino fundamental, os quais concorrem com os alunos novos na rede. Todas as matrículas são feitas nas unidades, tanto escolas quanto CMEIs. No caso de mudança de escola ou transferência tanto do CMEI para o EF ou entre as escolas da rede, a matrícula também é feita diretamente na escola, tendo que o aluno portar a "Declaração de matrícula e frequência". Na Secretaria não é feito nenhum tipo de cadastro, somente verifica-se o andamento das matrículas e rematrículas, número de turmas e de alunos.

Ainda em São José dos Pinhais, o sistema prioriza a comunidade na qual a escola está inserida, observando o comprovante de endereço. As comunidades vizinhas somente serão atendidas mediante apresentação de "Declaração de Inexistência de Vaga" emitida pela escola mais próxima da residência do estudante. Em São José dos Pinhais pode ser destacado a redução de turma em caso de aluno incluso, que deverá ser registrada em Ata. Quanto aos demais municípios não há essa informação.

Em todos os municípios, os alunos já inseridos na rede de ensino, têm prioridade na realização da matrícula e tem vaga garantida pelo sistema, com exceção dos alunos dos CMEIS de São José dos Pinhais que passam para o 1º ano do EF que não tem prioridade sobre os alunos novos.

Em estudo citado no capítulo 3 desta Dissertação, Koslinski e Carvalho (2015), criaram uma tabela de "Tipologia de modelos de políticas de matrícula", já inserido na página 41. Este quadro demonstra a relação entre os tipos de alocação dos alunos nas escolas e a regulação da oferta escolar empreendido pelo estado.

De acordo com a tabela construída pelas autoras, os municípios de Araucária, Curitiba, Pinhais estariam posicionados na coluna "Regulamentação por Instâncias superiores", pois suas regras municipais são estabelecidas através de Instruções Normativas e Orientações advindas das Secretarias municipais de educação. São José dos Pinhais poderia estar na categoria de "Rígida regulamentação para as escolas", uma vez as Orientações que distribuem as

---

<sup>20</sup> Esse procedimento de priorizar a matrícula dos alunos já inseridos na rede municipal é comum a todos os municípios analisados, com exceção dos alunos oriundos dos CMEIs em São José dos Pinhais.

matrículas referem-se a “leis e procedimentos claros de matrículas que as escolas devem seguir e à existência de fiscalização para cumprimento das regras” (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015, p. 920).

Quanto à alocação de alunos na escola, Pinhais e também Curitiba estariam colocados na categoria “escolha dos pais”, pois já no cadastramento inicial, como foi dito, as famílias residentes no município podem optar pelas escolas que preferirem seja próximo ou distante de sua moradia no caso de Pinhais, como dentro do bairro de moradia no caso de Curitiba.

Araucária, Curitiba e São José dos Pinhais estariam localizados na coluna “Rígida regulamentação para as escolas”, pois as regras estabelecidas para a distribuição de matrículas submetem as famílias ao critério da proximidade da moradia. Além disso, ainda existe a fiscalização das escolas para o cumprimento das regras e estabelecimento de medidas para comprovação da declaração dos pais que as escolas precisam solicitar, como por exemplo, a comprovação do endereço via boleto da Copel em todos os municípios, a apresentação do comprovante de renda em Araucária, e a “Declaração de inexistência de vaga” em São José dos Pinhais. Segundo Koslinski e Carvalho, “Nessa tipologia, as escolas estão inseridas numa ‘autonomia orientada’, ou seja, suas ações concernentes à matrícula de alunos estão rigidamente vinculadas às leis” (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015, p. 920).

Pode-se ainda ressaltar que enquanto São José dos Pinhais não abre exceções com relação ao seu principal critério de matrícula – proximidade da moradia, Araucária abre remotas exceções para a alocação de alunos em escolas próximas ao trabalho dos pais, critério esse que é tratado de caso a caso nas dependências da Secretaria Municipal.

Para a seleção de alunos por falta de vagas, as regras municipais também preveem critérios, que são principalmente adotados para crianças de 0 a 3 anos (Creche). Portanto, para seleção de vagas na Creche, Araucária possui um sistema de pontuação. Quanto maior a pontuação da família do aluno, melhor sua classificação para concorrer à vaga. Neste município os critérios de seleção são: proximidade da residência, pais que trabalham, renda familiar e cartão NIS<sup>21</sup>. Em

---

<sup>21</sup> NIS: Número de Inscrição Social. É a identificação do cidadão brasileiro beneficiário de Programas Sociais e/ ou que se enquadre nas condições estabelecidas pelas Políticas Públicas de Governo Federal, Estadual ou Municipal (CAIXA, 2017).

caso de empate, vai-se verificar o tempo de inscrição no cadastro, o número de irmãos na rede e, por último, a criança mais velha. No caso de solicitação de vaga por determinação judicial ou do Ministério Público, têm prioridade: crianças com deficiência, crianças em situação de risco ou vulnerabilidade, através de Laudo elaborado pela CRAS. Nas escolas integrais terão prioridade as crianças cujos pais trabalham mais de 30 horas semanais.

Em Pinhais<sup>22</sup> as prioridades foram modificadas para o ano letivo de 2018 por orientação do TAC. Junto à Central de vagas foram organizadas duas filas ou listas de espera: a cronológica e a adjacente. A fila adjacente representa crianças que tem prioridade na seleção de vagas por sua condição: crianças com deficiência física (com Laudo médico), crianças em situação de acolhimento institucional por solicitação do poder judiciário, risco familiar ou comunitário, vinculado a Parecer da Assistência Social. A lista por ordem cronológica são as crianças que estão na idade compatível com o nível escolar, mas permanecem na fila de espera por motivo de falta de vagas. No caso de abertura de vaga para creche em escola do município, as crianças das duas listas de espera são chamadas alternadamente, conforme também as escolhas da família inscritas na Central de vagas. Ressalte-se que a questão da renda familiar não figura mais entre os critérios de seleção em Pinhais como no ano de 2017. Também não há mais vinculação com o recebimento do “Bolsa família”<sup>23</sup>. Há ainda, a exclusividade de matrículas para residentes na cidade, de acordo com o TAC (Termo de ajustamento de conduta).

Assim, em Araucária e Pinhais as listas de espera serão acompanhadas pela Central de Vagas dos respectivos municípios.

Em São José dos Pinhais tem prioridade crianças com deficiência, conforme Lei Federal nº 7.853/89<sup>24</sup>. O município ainda estabelece critérios para seleção de alunos que perderam a data da matrícula prevista em Cronograma: aluno fora da escola; proximidade da residência do aluno; aluno com deficiência e/ou transtornos globais do desenvolvimento e/ou altas habilidades/superdotação; aluno em tratamento hospitalar contínuo; aluno em situação de risco (com encaminhamento);

---

<sup>22</sup> Em Pinhais, o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC menciona a demanda manifesta nas creches do município, apontando para dados da Subplan – Subprocuradoria Geral de Justiça para assuntos de planejamento Institucional), revelando um déficit de 4.250 vagas para o ano de 2014.

<sup>23</sup> Política social de distribuição de renda para atendimento de famílias de baixa renda, criado no governo Fernando Henrique e efetivado no governo Lula.

<sup>24</sup> BRASIL, 1989.

irmão matriculado na escola. No entanto, não há prioridade para os estudantes oriundos de CMEI que passam para o 1º ano do ensino fundamental.

A existência das listas de espera mencionadas, especialmente para a Creche, significa a ausência de vagas para todos. Além disso, as filas levam o poder público municipal a criar regras e procedimentos de priorização para ocupação de vagas por crianças com idade de 0 a 3 anos.

Estudo (COUTINHO; SILVEIRA, 2016), referente às políticas de priorização para o acesso ao direito à educação infantil em creches, aponta desigualdades no percentual de matrículas nas escolas urbanas de Florianópolis (SC) sugerindo a estratificação de oportunidades educacionais neste nível escolar:

As matrículas de crianças de 0 a 3 anos na área urbana representam 26,1%, enquanto na rural, apenas 8,4%; para os brancos, 26,2%, e para os negros, 20,4%. A maior diferença entre os dois grupos está entre os 25% mais ricos, com 41,0% de matrículas, e os 25% mais pobres, com 14,5%, o que impõe a necessidade urgente de políticas específicas para garantir o acesso à educação dos grupos mais pobres de nossa sociedade (COUTINHO; SILVEIRA, 2016, p. 66).

Tanto em Florianópolis, como nos municípios paranaenses analisados, a falta de vagas obriga as Secretarias a criar regras para o ingresso na etapa da educação infantil. Os critérios estabelecidos merecem constante debate, tendo em vista o risco de promoção de desigualdade de oportunidades educacionais. “Nesse sentido, diversos critérios são utilizados: sorteio, prioridade aos pais/mães trabalhadores, menor renda. Entretanto, qual seria o mais justo?” (COUTINHO; SILVEIRA, 2016).

Para alunos de 0 a 3 anos, em São José dos Pinhais não existe lista de espera. São feitas “Fichas de Intenção” pelas famílias que aguardam por vagas, que deverá ser analisada diretamente nos CMEIs, todas as vezes que é aberta a vaga.

Em Curitiba a seleção para matrículas é feita nos CMEIs pelo Conselho escolar de cada unidade, que irá analisar a “Ficha de solicitação de vaga” dos candidatos e realizar visita à moradia das famílias por equipe multidisciplinar. Há prioridade para crianças: em situação de risco social e pessoal; cujos pais estejam trabalhando e que tenham a menor renda. As crianças com deficiência têm direito à matrícula compulsória, conforme a Lei nº 7.853/89.

É possível considerar que a vulnerabilidade social e o risco familiar ou comunitário são critérios comuns a todos os municípios examinados na composição da lista de prioridade para a distribuição de matrículas escolares.

A vulnerabilidade social caracteriza a condição de uma família ou de uma criança, que está à margem da sociedade, em processo de exclusão social por motivos, principalmente, socioeconômicos. Neste caso, as crianças possuem maior fragilidade perante outros grupos sociais.

O atendimento aos indivíduos em condição de vulnerabilidade social remonta aos comentários da fundamentação teórica deste trabalho, referente ao princípio da igualdade e à equidade. As regras municipais examinadas ofertam vagas escolares com prioridade para crianças em vulnerabilidade e risco familiar e comunitário, uma vez que a espera pode lhes trazer maiores dificuldades. As normas refletem a urgência para que estas crianças sejam acolhidas na instituição de educação e ensino, atendidas em seus direitos fundamentais. Neste caso, é aplicada a equidade, garantindo mínimas condições de ensino, buscando priorizar, dentro das concepções de cada município, as crianças mais vulneráveis. As regras municipais buscam equilibrar a igualdade e a situação adversa em que a encontram envolvidas essas crianças. Nesse sentido, as Secretarias municipais atentam para a distribuição de matrícula de modo diferenciado favorecendo grupos mais desprotegidos socialmente.

Nesta perspectiva, a igualdade se realiza através da instituição escolar, pela distribuição equitativa de vagas escolares, por critério que considere os menos favorecidos, de acordo com o princípio da diferença (RAWLS, 2008).

Assim, impõe-se o argumento de que a distribuição equitativa promove benefícios para todos, em particular para os menos privilegiados (RAWLS, 2008). Ou seja, dentre os menos privilegiados, deve-se priorizar os mais vulneráveis. Trata-se de uma desigualdade aceitável para aqueles que não apresentam os critérios exigidos para o recebimento da vaga. Desta maneira, as desigualdades aparecem como “um subcaso das igualdades: se há desigualdades, estas se inserem na esfera maior da igualdade, sendo, portanto, aceitáveis” (OLIVEIRA, 2003, p. 21). Outrossim, a distribuição de bens sociais, como as oportunidades educacionais, por exemplo, não precisa ser igual “visto não se tratar de um igualitarismo social, como seria o caso de modelos de um socialismo de Estado [...]” (OLIVEIRA, 2003, p. 20).

As listas de prioridades presentes nos municípios analisados por organização do processo de distribuição de matrículas, ou por falta de vagas, representam uma tomada de decisão do poder público de âmbito político.

Com relação às diferenças e semelhanças entre os procedimentos adotados ao longo do período analisado, podem-se destacar algumas especificidades de cada município, algumas já consideradas, mas que ficam aqui enfatizadas.

Em Araucária, as regras para seleção no caso de faltas de vagas são realizadas por meio de um sistema de pontuação. Conforme a renda familiar, por exemplo, ou a apresentação do cartão do NIS, demonstrando que a família do candidato à vaga é beneficiária de políticas sociais. Quando a pontuação aumenta, cresce a chance da criança conseguir a vaga.

Em Curitiba, o sistema de ensino abriu possibilidades de escolha da escola pela família, mas as escolhas, necessariamente, têm que ser dentro do bairro de moradia do aluno. Portanto há alguma escolha, mas o sistema continua realizando a distribuição de matrículas através da setorização.

Em Pinhais, há a intervenção da promotoria de justiça que estabelece regras para a distribuição de matrículas no município, através de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. Este documento influenciou a elaboração da Instrução Normativa para o ano letivo de 2018, e estabeleceu multa de R\$ 5.000,00 para qualquer descumprimento de compromisso por parte do município de Pinhais. Outra peculiaridade de Pinhais é que o sistema atende exclusivamente alunos que residem no município. Todos os alunos matriculados em escolas municipais do sistema no ano passado tiveram que se retirar do município e procurar outras escolas, porque suas matrículas não foram renovadas.

O sistema de ensino de São José dos Pinhais prevê o procedimento de “compra de vaga” no caso de solicitação de matrícula via poder judiciário e por determinação do Ministério Público. Havendo falta de vaga nas escolas públicas municipais, o aluno será matriculado em escola conveniada ou escola privada sob a subvenção da Prefeitura. No município existe a “Declaração de abdicação” de vaga é somente para crianças de 0 a 3 anos. A abdicação de vaga não existe para outros níveis, somente para a Creche. Os pais que desistem da vaga em escola determinada pelo sistema, por motivos de qualquer ordem, têm que fazer esta declaração para formalizar sua opção de desistência junto à Secretaria municipal. A abdicação neste caso parece configurar-se numa estratégia do poder público para

evitar futuras reclamações da família desistente da vaga, que se responsabiliza por deixar uma instituição específica, tendo que retornar – se fora o caso – ao final da fila de espera.

A semelhança entre os municípios diz respeito ao sistema informatizado de registro escolar, sendo que Araucária, Pinhais e São José dos Pinhais utilizam o *software* SERE (sistema estadual de registro escolar) para apoio de seus cadastros de matrícula e processos escolares. Em Curitiba, há cerca de 20 anos é utilizado o sistema GED (sistema de gestão educacional) para gerenciamento dos cadastros escolares e outros processos dos sistemas de educação, mas, a partir de 2017 a nova gestão da Secretaria municipal de educação, aderiu ao sistema estadual de registro escolar – SERE, que ainda não entrou em operação.

O Sistema Estadual de Registro Escolar - SERE é um Sistema de Informações desenvolvido com a finalidade principal de racionalizar as atividades burocráticas da secretaria da escola. Atualmente é composto pelo Sistema Escola Web, Sistema Seja e um Banco de Dados Central que armazena os dados gerados pelas escolas. O SERE é utilizado por todas as escolas estaduais, praticamente pela totalidade das escolas municipais e muitas escolas privadas do Estado do Paraná. As que utilizam o SERE têm seus dados importados para o Sistema Educacenso-Censo Escolar, evitando o “retrabalho” no cadastramento dos alunos e no registro dos dados de movimentação e rendimento escolar.

As informações do Sistema SERE subsidiam o planejamento de: organização da Rede Pública de Ensino, ações educacionais, porte da escola, distribuição de material escolar, merenda escolar, livros didáticos, recursos financeiros<sup>25</sup>, entre outros.

Pode-se dizer que as Instruções Normativas de cada município apresentam procedimentos semelhantes entre elas, em sua apresentação formal e em certos conteúdos. Por exemplo, as Instruções de Curitiba guardam semelhanças entre elas nos anos de 2017 e 2018, o que também ocorre em Araucária. Tal repetição pode ser compreendida como um sinal de continuidade e como marcas de uma permanência da organização das Secretarias de educação. Observa-se um estabelecimento de rotinas e a criação de uma cultura de organização escolar.

---

<sup>25</sup> PARANÁ, 2017.

Apesar das Instruções Normativas serem editadas anualmente, com os procedimentos de matrícula para o ano posterior, percebe-se que há permanência da política durante o período estudado, mesmo com alteração de grupos políticos na Administração municipal.

## 5.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Os dados coletados nas entrevistas realizadas nas Secretarias de educação dos respectivos municípios confirmaram a data de criação de seus sistemas próprios de ensino e de seus Conselhos municipais de educação.

Os primeiros sistemas próprios de ensino surgiram em São José dos Pinhais e Araucária. Em São José ocorreu em 2004, pela Lei nº 1632/2004, sendo que o Conselho Municipal havia sido instituído em 1993. Em Araucária o sistema próprio de ensino e o Conselho municipal foram criados ambos em 2004. O primeiro pela Lei 1528/2004 e o segundo pela Lei nº 1527/2004. Em Curitiba o sistema próprio foi instituído em 2006, pela Lei nº 12.090/2006. O Conselho Municipal havia sido criado através da Lei nº 6763/1985, que foi alterada pela Lei nº 12.081/2006 e passou a operar a partir de então. Em Pinhais o sistema próprio de ensino foi instituído em 2009, pela Lei nº 1059/2009 e o Conselho Municipal no mesmo ano, pela Lei nº 1055/2009.

Como mencionado, a LDBN/96 (artigo 8º, § 2º)<sup>26</sup> faz referência à possibilidade de criação de sistemas próprios para os municípios e demais entes da federação.

Sobre a possibilidade de Municípios conceberem seus próprios sistemas de ensino, o relator Carlos Roberto Jamil Cury em Parecer<sup>27</sup> do Conselho Nacional de educação – CNE/CEB 30/2000, prolatou sua decisão favorável. O Parecer foi fundamentado pelos artigos 211 da CF<sup>28</sup>, artigo 8º, § 2º e 67 da LDBN/96 ainda os artigos 88 e 89 das Disposições transitórias da mesma lei. Segundo o relator, a competência privativa dos Municípios estabelecida pela CF demonstra que o mesmo possui autonomia de auto-organização de pessoa jurídica de direito público interno e

---

<sup>26</sup> Artigo descrito às fls. 29 deste trabalho.

<sup>27</sup> Processo n. 23001.000280/2000-50. (Solicitante UF: SC) Pub. D.O. 6/10/2000.

<sup>28</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

integrante da federação. A Câmara de Educação básica por unanimidade aprovou o voto do relator abaixo descrito:

Sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os municípios, pela Constituição Federal de 1988, são sistemas de ensino. O relator vota pela institucionalização efetiva de sistemas municipais de ensino cujo funcionamento possa beneficiar os níveis de ensino próprios da sua autonomia e competência. Dada a pluralidade e assimetria dos municípios tal institucionalização deve se consubstanciar juntamente com a assistência técnica e financeira da União em seu papel redistributivo e também dos Estados para que os Municípios possam exercer na plenitude sua autonomia por meio da instituição efetiva dos seus próprios sistemas de ensino<sup>29</sup>.

A Secretaria Municipal de Educação de cada cidade analisada, como parte de seus sistemas de ensino, se relaciona com outros agentes e instituições.

Os Conselhos estaduais e municipais fazem parte dos sistemas de ensino. Os Conselhos municipais, conforme observado, foram criados em conjunto com os sistemas próprios de ensino dos municípios examinados. Os Conselhos Nacional, estaduais e municipais estabelecem orientações para organização das redes de ensino e alicerçam as Instruções Normativas, como verificado na análise documental.

O Ministério Público é órgão que representa a criança e o adolescente em todas as instâncias do poder judiciário, deve atendê-los em todos os âmbitos como também em sua formação integral. Em Pinhais, o órgão atua como fiscalizador das regras municipais, procedimentos para distribuição de matrículas e processos escolares. Como mencionado, a promotoria da infância e adolescência neste município teve grande influência na elaboração da Instrução Normativa para o ano letivo em curso, através do Termo de ajustamento de conduta - TAC, em que foram signatários o MP, a Secretaria de educação e a Prefeitura municipal. O acordo influenciou os critérios de seleção para distribuição de oportunidades educacionais, a princípio, reservando somente para os moradores da cidade, as matrículas escolares. Segundo a servidora Paula, "Com o TAC a promotora disse que nós deveríamos fazer o cadastro e atender só os moradores de Pinhais, só quem reside

---

<sup>29</sup> Sessão reunida em Brasília (DF) em 12 de setembro de 2000.

no município... a gente tinha uma procura muito grande de outros municípios” (informação verbal)<sup>30</sup>.

Segundo a Secretaria de Pinhais, o Conselho Tutelar também se ajustou ao TAC, adotando procedimentos diferenciados a partir do ano em curso com relação aos pedidos de inserção de estudantes na rede de ensino.

Até o ano passado antes do TAC, a gente recebia 10 ou 15, até 25 requisições para vaga do Conselho tutelar, daí nós pedíamos visita social. Mas do Ministério é pedido imediato, é inserção imediata. As do Conselho a gente tentava negociar, porque a gente não conseguia atender a todos. Mas agora que tem o TAC o Conselho tutelar tem outro papel, vai ter que antes de pedir vaga fazer um cadastro, ir até a família para entrar na lista de prioridade e fazer a requisição. Agora os encaminhamentos do Conselho tutelar são também como uma peneira, porque todos nós temos que atender o TAC (informação verbal)<sup>31</sup>.

A Secretaria de São José dos Pinhais se vincula à Procuradoria, ao Ministério público e à Prefeitura em casos, principalmente, de falta de vaga, geralmente para crianças de 0 a 3 anos de idade. Com o intuito de cumprir a solicitação do poder judiciário e do MP, a Secretaria busca a Creche pública ou conveniada. Não sendo possível, a criança deverá ser custeada pela Prefeitura em escola privada, através do procedimento chamado “compra de vaga”. Este sistema, criado por gestão passada do executivo municipal, é uma alternativa para as solicitações do MP no município, segundo a entrevista:

O que eu tenho feito... e tive a orientação... é que quando chega a solicitação do Ministério Público eu entro em contato primeiro com a Procuradoria porque tem algumas situações que mesmo vindo do MP por essa situação de não ter oferta de vaga, a Procuradoria está conseguindo derrubar as liminares. Então mesmo as solicitações deles a gente às vezes não atende... teve várias situações... que o município conseguiu derrubar ... e disse (a procuradoria) “essa criança não tem que ser necessariamente atendida agora” ... a gente não está tendo essa obrigatoriedade (informação verbal)<sup>32</sup>.

Destaque-se que nesse caso, a Procuradoria tem a função de defender o município, mas não de definir quem deve ficar com a vaga. O Ministério Público

---

<sup>30</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida por uma servidora pública de Pinhais. **Entrevista** (fev. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Pinhais, 2018.

<sup>31</sup> Entrevista concedida pela Secretaria de Pinhais. **Entrevista** (fev. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Pinhais, 2018.

<sup>32</sup> Entrevista concedida pelos servidores do município de São José dos Pinhais. **Entrevista** (abr. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. São José dos Pinhais, 2018.

solicita a matrícula para a criança que tem o direito de ser inserida na escola e a decisão é encargo do juiz da comarca.

Na entrevista em São José dos Pinhais, a vigilância sanitária foi citada, pois fiscaliza as estruturas físicas das escolas da rede e espaços internos das salas de aula, banheiros e refeitórios, expedindo autorização para a continuidade as atividades escolares. Segundo a funcionária da Secretaria entrevistada, não há para o ano em curso previsão de construção de novas unidades escolares no município: “não tem previsão de construção. A reforma, a manutenção tem porque senão as escolas não conseguem autorização da vigilância sanitária para funcionar” (informação verbal)<sup>33</sup>.

As entrevistas indicaram que os municípios têm relação com o MEC, através dos Projetos Federais como o PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa), o “Mais educação” e o “Mais alfabetização”, todos custeados pela União. Em Araucária há relação com o CRAS. A Secretaria encaminha as famílias ao CRAS para a aquisição de documentos indispensáveis à matrícula.

Nos municípios analisados, conforme as entrevistas, o problema da falta de vagas recai somente sobre a educação infantil, no segmento da Creche.

Em Araucária, segundo os entrevistados, o problema se instalou porque houve uma grande migração da escola privada para a rede pública. Os problemas com estrutura e falta de escolas também foi comentado.

Este ano estamos com dificuldade com pessoas saindo da escola privada e vindo para escola publica. É um número muito grande. O que a gente a gente vai tentar fazer é abrir salas. A gente tem mais dificuldade de 0 a 3 do que de 4 a 5. De 4 a 5 por ser uma etapa de obrigatoriedade legal, então a gente tem uma prioridade nesse atendimento... a nossa expectativa é atender todos (informação verbal)<sup>34</sup>.

Em Curitiba, de acordo com os entrevistados, para as crianças de 0 a 3 anos existe demanda manifesta. No ensino obrigatório não há falta de vaga, segundo a servidora. Existe um plano de construção de 6 novos CMEIs na atual gestão, de acordo com Carol, que também mencionou que a demanda de Curitiba tem causa no atendimento que o sistema faz para toda a região metropolitana.

---

<sup>33</sup> Entrevista concedida pelos servidores do município de São José dos Pinhais. **Entrevista** (abr. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. São José dos Pinhais, 2018.

<sup>34</sup> Entrevista concedida pelos servidores do município de Araucária. **Entrevista** (jan. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Araucária, 2018.

A rede de Curitiba recebe aproximadamente 6 mil crianças da região metropolitana que migram para cá, principalmente de Pinhais, Fazenda Rio Grande, Almirante Tamandaré. A Secretaria se dispõe a atender estas crianças que vem para a rede de Curitiba mesmo residindo na região metropolitana (informação verbal)<sup>35</sup>.

Diferentemente, Pinhais, atende somente os moradores do município<sup>36</sup>. Mesmo assim, apresenta demanda manifesta para crianças da Creche. Em 2015, conforme dados descritos no TAC a demanda para faixa de 0 a 3 anos apresentava um déficit de 4.250 mil vagas no município.

Segundo a entrevista, São José dos Pinhais apresenta demanda manifesta de 4.500 vagas na Creche atualmente. Em Curitiba, a entrevistada confirmou haver falta de vagas para a creche, mas nada comentou a respeito da quantidade.

No entanto, conforme os números verificados no cap. 3 deste estudo, referente à taxa de escolarização de 6 a 14 anos nos 4 municípios, mostraram que há quase 3% da população desta faixa etária fora da escola. Como mencionado, este percentual significa aproximadamente: em Curitiba 2.962 crianças e adolescentes fora da escola. Em Araucária, cerca de 280. Em Pinhais, quase 274 sem escola. E em São José dos Pinhais, em torno de 603 crianças e adolescentes (IBGE, 2010). Apenas nos 4 municípios, há, portanto, mais de 4 mil crianças e adolescentes fora da escola, na faixa etária entre 6 e 14 anos, além da demanda manifesta para a Creche.

De acordo com informações fornecidas por entrevista realizada em 2015<sup>37</sup> na Secretaria Municipal de Educação de Curitiba, o sistema de georreferenciamento foi inspirado no modelo empregado por Belo Horizonte – MG. Em Curitiba, o trabalho resultou, segundo a entrevistada, de uma articulação do Estado do Paraná com o sistema de planejamento da rede física urbana do IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). Desde o início de sua implantação o sistema contou com os dados fornecidos pela Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL).

O sistema georreferenciado serve de subsídio para o planejamento da SME e como instrumento de distribuição de oportunidades educacionais. De acordo com

---

<sup>35</sup> Entrevista concedida pelos servidores de Curitiba. **Entrevista** (jan. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Curitiba, 2018.

<sup>36</sup> É possível considerar que o critério de exclusividade de matrículas para os moradores do município de Pinhais esteja em conflito com a Constituição Federal.

<sup>37</sup> Entrevista realizada na Secretaria Municipal de Educação de Curitiba em outubro/2015, por ocasião da realização da Iniciação Científica. **Entrevista**. Curitiba, 2018.

a servidora, nos anos passados antes do georreferenciamento, ocorriam problemas sérios em Curitiba nos períodos de matrícula.

Havia pressão de atendimento, chegava na época da matrícula aí se formava aquelas filas enormes assim nos dias de calendário de matrícula e a imprensa ia toda lá e a gente ia socorrer lá [...] então tinha vários focos [...] uma escola tinha referência de qualidade aí assim toda demanda para fila de madrugada, dois, três dias, posando de barraca, quando você tinha escolas nas regiões próximas que podiam estar acomodando a demanda permanente, mas por uma referência (informação verbal)<sup>38</sup>.

A utilização do georreferenciamento, segundo informações da Secretaria municipal de Curitiba, surgiu com o objetivo de contornar a problemática das filas que se formavam nas escolas e nos Núcleos regionais de educação durante os períodos de matrícula na rede escolar, devido à referência de qualidade de determinadas instituições. Portanto, pode-se pensar que a busca pela metodologia de Belo Horizonte e o início do modelo em Curitiba teve caráter mais administrativo do que propriamente educativo.

Conforme a entrevistada, o sistema de georreferenciamento tem aceitação da população. Em Curitiba, a política vigora há 15 anos e vem se aprimorando. O sistema além de atuar no planejamento da oferta de matrículas e na estrutura da organização da rede de ensino, ainda demonstra outros aspectos favoráveis. Nesse sentido a entrevistada aponta as positivities da política.

É um processo consolidado, incorporado à população. Chega em junho a gente já recebe ligações perguntando quando que é o período de cadastramento. Tem uma aceitação tanto das escolas quanto da população, também tirou toda a atribuição da escola, para a Secretaria teve o ganho na questão do planejamento, para que comece um início de ano tranquilo, não tumultuado (informação verbal)<sup>39</sup>.

Frente aos argumentos apresentados, é importante reconhecer o papel do sistema de georreferenciamento das matrículas, que possibilita uma forma de atendimento da demanda de educação pelo poder público municipal.

As justificativas para as escolhas de políticas de distribuição de oportunidades educacionais são diversas entre os municípios analisados. Nas

---

<sup>38</sup> Entrevista concedida pelos servidores de Curitiba. **Entrevista** (out. 2015). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Curitiba, 2018.

<sup>39</sup> Idem.

entrevistas realizadas em 2018, os servidores de Araucária e Curitiba, também se remeteram à questão do planejamento da Administração pública municipal.

Araucária justificou a utilização do modelo por ser o sistema legal de alocação de estudantes, interpretando a Legislação Federal - LDB/96 e ECA - como uma determinação em qualquer circunstância. Para os entrevistados, as regras estabelecem o critério da proximidade da moradia como obrigação legal e direito da criança. Também mencionou ser uma “questão de planejamento, questão de Logística”, segundo a entrevistada Ana.

Quanto à justificativa, em entrevista, Augusto afirmou, “Pela proximidade da moradia do aluno, a gente distribui, né... a gente vai de acordo com a lei, então a gente distribui nas proximidades (informação verbal)<sup>40</sup>.”

Embora as Instruções Normativas não prevejam exceções para o sistema legal da proximidade aluno/moradia, ao ser perguntado com relação a uma possível escolha da escola pela família, Augusto observou:

Existe. A gente tem um cadastro que se chama “espera por transferência” e a gente vai analisando se a pessoa mudou de endereço... no caso de quem tem um irmão na outra escola ... só que no geral a gente tenta barrar... pelo seguinte: tem algumas escolas aqui que todo mundo quer aquela escola... se abre para todas as pessoas que querem aquela escola você deixa aquela escola lotada, super lotada e outra vazia ... tem um exemplo aqui na cidade – a Professor Antônio<sup>41</sup> ... tem uma fila de 27 crianças querendo 1º ano lá ... por transferência ... nenhuma mora próximo ... os motivos são tipo: não gosto da diretora, porque já briguei com a pedagoga, a escola é feia e a outra é bonita ... a gente tenta barrar o máximo que a gente pode ... porque o que q acontece: eu tenho 6 alunos q moram próximo da Professor Antônio e não tem vaga p eles ... tem 4 salas com 30 alunos ...120 alunos que duvido que morem no entorno ...a gente tá dando uma segurada ... eu sempre falo pra mãe : que a melhor escola é aquela que é perto da sua casa ...aquela escola que ele vai andar 3 ou 4 quadras para chegar em casa ... se te chamarem a mãe chega em 5 minutinhos chega lá ... não adianta aquela que é mais bonita ou o Ideb é mais alto (informação verbal)<sup>42</sup>.

E Ana reiterou:

Além do fato do georreferenciamento ... que é direito da criança estudar próximo da casa dela ... e a criança que estudo muito longe da casa dela, acima de 2 km, ela tem direito a transporte escolar ... e não conseguimos

---

<sup>40</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida pelos servidores do município de Araucária. **Entrevista** (jan. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Araucária, 2018.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Idem.

ofertar o transporte para todos, tendo uma escola muito próxima da casa dela ... a gente procura atender próximo (informação verbal)<sup>43</sup>.

Em consonância com Araucária, em São José dos Pinhais, a justificativa mencionada pelos entrevistados para aplicação do georreferenciamento na distribuição de matrículas, é por representar o sistema legal e direito da criança.

A Secretaria de Educação de São José dos Pinhais entende os preceitos da LDB/96 e do ECA como direito da criança, expressos em suas Orientações para todas as escolas da RME. Conforme Sandra, “o sistema é pela proximidade da moradia do aluno”. E completou Sofia: “não temos um sistema específico de georreferenciamento, mas se utiliza a mesma ideologia, é um sistema manual, é um georreferenciamento meio manual”. Com relação à possibilidade de escolha da família, a entrevista apontou para uma exceção da proximidade da escola com o trabalho dos pais, que não existe nas regras municipais formais, embora Sandra reitere o modelo de setorização:

Só em caso de trabalho mesmo há a possibilidade da escolha da família da escola... é a exceção da exceção. Ela pode escolher fora da região... mas, chegam os pedidos e a gente faz o indeferimento. Nós quando entramos nós cortamos. Para a escolha é não (informação verbal)<sup>44</sup>.

E ainda ressalva Sandra, confirmando que a Secretaria não faz condescendências:

Nossa premissa é atender a lei – e qual é a lei? Próximo à residência. Se eu começar a abrir a exceção vou ter que abrir para vereador, deputado ... vou atender o filho de alguém – a gente segue a lei – senão vou ter que abrir para o político (informação verbal)<sup>45</sup>.

Sofia justificou ainda o critério, tendo em vista o risco de restarem escolas lotadas e outras vazias, a ponto de fechamento da instituição:

A escola Professora Selena... é considerada uma escola de preferência é uma das escolas mais novas, tem uma estrutura nova ... é bonita ... também se todos os alunos fossem para esta escola – não teria vaga – e as escolas ao lado teriam que fechar (informação verbal)<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida pelos servidores do município de São José dos Pinhais. **Entrevista** (abr. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. São José dos Pinhais, 2018.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> Idem.

Como justificativa pela escolha do sistema georreferenciado, Sandra ainda afirmou que a escolha da Secretaria municipal convém também para resguardar do sentimento de pertencimento da comunidade. E que esta política de distribuição promove a integração da comunidade com a escola e aproxima a comunidade das problemáticas internas da instituição escolar:

Tentamos fazer o resgate do pertencimento da comunidade, o que a comunidade pode fazer para melhorar a situação da escola de seu filho... Porque nós enquanto Prefeitura, o que podemos fazer... nós podemos dar a tinta, o que vocês enquanto comunidade podem fazer? (informação verbal)<sup>47</sup>.

Segundo a entrevistada, a Secretaria procura trabalhar na gestão da escola para que a comunidade de cada bairro se integre à escola e tente se organizar para auxiliar a instituição nas dificuldades que possam ocorrer, em conjunto com o conselho escolar, por exemplo.

Neste caso, cabe uma reflexão a respeito desta estratégia tomada pelo município de São José dos Pinhais, uma vez que pode estar havendo uma transferência à população daquilo que é papel do Estado. Outrossim, pode-se argumentar que o paradigma de relação escola/comunidade de outros tempos que abrangia ações solidárias, etc, não se apresentam mais atualmente, ao contrário, hoje as relações são de violência, relações de dificuldades que descaracteriza o antigo paradigma.

A Secretaria Municipal de Curitiba entende que o critério da proximidade da moradia do aluno e escola se apresenta como uma possibilidade para realização da matrícula. Sobre a opção das famílias, Carol observou:

Foi visto que na realidade muitos alunos, aproximadamente 90%, matriculados numa escola não residem nas proximidades. O local de trabalho dos pais, principalmente da mãe, direciona muito a escolha das escolas pela família (informação verbal)<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida pelos servidores do município de São José dos Pinhais. **Entrevista** (abr. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. São José dos Pinhais, 2018.

<sup>48</sup> Entrevista concedida pelos servidores de Curitiba. **Entrevista** (jan. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Curitiba, 2018.

Curitiba se referiu ao modelo misto aplicado na organização do sistema de ensino como forma de atender às necessidades das famílias e como instrumento de planejamento.

Cabe ressaltar que a dimensão predominantemente administrativa relacionada à escolha dos municípios pela setorização da distribuição de matrícula não diminui a importância da decisão política sobre a relação entre o poder público e a sociedade.

Em Pinhais, através da entrevista, a funcionária da Secretaria afirmou que o sistema de distribuição de matrículas “não é o de georreferenciamento” e justificou a oferta de vagas por meio da escolha da escola pelos pais, como um “modo de ampliação do direito de acesso escolar”. Para a Secretaria municipal a proximidade da moradia do aluno e escola descrita na legislação federal se refere a uma possibilidade de alocação do aluno, não vinculando a família ao critério.

O pai opta por quais unidades ele quiser... ele pode por todas as unidades... mas no edital a gente deixa claro que transporte escolar a gente não oferta... (só vai ser ofertado para a idade obrigatória da educação infantil), mas para ampliar as possibilidades dele de acesso à vaga... ele pode escolher qualquer uma, mesmo que não seja próximo de casa (informação verbal)<sup>49</sup>.

Sobre a possibilidade da escolha da escola pelos pais, e desde quando essa possibilidade existe, a funcionária Paula reitera:

Sim. Sempre foi possível. A gente procura atender sempre próximo da residência... mas acontece muito que a criança está matriculada perto da residência mas ele quer outra que acha melhor... então a gente criou um “cadastro de vaga escolar”... é um cadastro a parte... quando não tem vaga... quando a vaga surgir a secretaria liga e oferece... Não existe restrição ... todos são atendidos... só que daí entra a questão da preferência (informação verbal)<sup>50</sup>.

No entanto, existe exclusividade para os moradores do município de Pinhais. Como já mencionado, a partir do Termo de ajustamento de conduta- TAC, assinado com o Ministério Público, a Secretaria passou a prestar atendimento somente para crianças e adolescentes residentes no município de Pinhais. As justificativas,

---

<sup>49</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida por servidores públicos do município de Pinhais. **Entrevista** (fev. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Pinhais, 2018.

<sup>50</sup> Idem.

segundo a entrevistada, mostram que o procedimento ocorreu para evitar filas de espera e para prestar o melhor atendimento à população da cidade.

No ano passado tivemos um pouco de fila para a escola em tempo integral... Esse ano nós perguntamos qual escola eles queriam e os pais colocaram 3 opções no encaminhamento e no cadastro também... a gente atendia muito de Piraquara, Curitiba, Colombo menos... a gente tinha fila de espera... a partir do TAC, começamos depois fazer comunicação para os pais que não precisava correria (informação verbal)<sup>51</sup>.

Sobre a repercussão da nova regra de matrícula e os motivos de seu estabelecimento, Paula relatou:

No ano passado pedidos os documentos tudo de novo para comprovar o endereço, haja vista que a promotora nos orientou a matricular somente os alunos residentes em Pinhais. Isso causou um certo bafafá<sup>52</sup>... entre os pais. Nós tivemos uma unidade que só ali tinha 130 crianças de Piraquara... isso repercutiu bastante... fomos questionados e respondemos que se tratava de acordo com a promotora da infância e também uma questão de recursos... não estamos negando a vaga... direito a educação todo mundo tem... mas temos que atender primeiro quem mora no município... e os pais diziam que vinham pra cá pela qualidade de ensino... foi o que eles relataram com bastante frequência... (informação verbal)<sup>53</sup>.

De fato, a estratégia da secretaria de educação de Pinhais e os procedimentos instaurados podem causar controvérsias, tendo em vista a possível ofensa ao artigo 5º da CF/88 que se refere ao princípio da isonomia, e ainda ao artigo 205 do mesmo diploma legal, que prescreve que “a educação é direito de todos”. Foi ainda mencionado pela servidora entrevistada que algumas famílias ingressaram com ações perante o juízo de Pinhais e obtiveram êxito em suas demandas judiciais. Mas a sua percepção quanto às novas regras é que buscam atender melhor os moradores do município de Pinhais.

E, ainda, entrevistada comentou a respeito das dificuldades para instalar o novo procedimento:

Sobre esse assunto... os pais reclamaram muito... Ligou uma diretora nossa transtornada questionando como não iríamos atender. Explicamos sobre o TAC e os procedimentos atuais da necessidade da comprovação da residência em Pinhais e que realmente só iríamos atender os moradores do

---

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> Confusão, tumulto, discussão (MICHAELIS, 2017).

<sup>53</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida por servidores públicos do município de Pinhais. **Entrevista** (fev. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Pinhais, 2018.

município... repercutiu muito... ligou depois uma gerente do Núcleo de Curitiba questionando... porque para eles aumentou a demanda... (informação verbal)<sup>54</sup>.

Ressalte-se que os demais municípios atendem as demandas das cidades vizinhas da RMC, Curitiba como foi mencionado, não tem restrição quanto à matrícula de moradores de outras cidades. Há, no entanto, que se considerar o número de escolas municipais<sup>55</sup> existentes em Pinhais, que é bem menor em relação dos demais municípios analisados, conforme Quadro 2 deste trabalho.

Em Pinhais, a entrevistada comentou a respeito da interferência do MP na reorganização do sistema de ensino.

Porque é um movimento nacional né... o MP de modo geral ele tem se engajado... pelo menos é o que tenho visto aqui no Paraná... tem se engajado nos municípios em cobrar... e fiscalizar o atendimento das faltas de vaga principalmente para a creche... então no ano passado a nossa promotora aqui da infância então ela nos cobrou... primeiro investigou os planos de educação, nos interrogou sobre como nós conduzíamos o trabalho, questionou como os critérios que eram anteriormente aplicados né... então nós tínhamos a questão da renda, dos situações de risco e tinha lá vários critérios que estão nas instruções normativas de 2016, 2015... porque a gente não tinha vaga e foi o meio que a gente encontrou para selecionar... mas a promotora nos chamou para conversar com a secretária de educação... e nos colocou que não achava justo aqueles critérios... que ela achava... que eles não eram equânimes... não davam oportunidades para todo mundo... e que fugia muito da constituição no sentido do direito ... então ela queria que nós atendêssemos e que fosse uma forma mais equânime né... que garantisse maior direito para todos (informação verbal)<sup>56</sup>.

A partir desse documento (TAC) foi avençado entre a Prefeitura e o Ministério Público da infância um acordo que alterou os critérios para seleção de distribuição de vagas, principalmente para a educação infantil, em que há demanda manifesta.

De todos os municípios analisados, São José dos Pinhais parece ter ações mais rígidas com relação à alocação de alunos, não permitindo exceções ao sistema, embora a entrevista revele alguma ressalva com relação à escola próxima do trabalho dos pais. Nas falas dos agentes operadores da política em Araucária e

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Pinhais tem 43 escolas municipais; Araucária, 73; Curitiba, 391 e São José dos Pinhais, 103. Dados: Laboratório de Dados Educacionais/UFPR (UFPR, 2018) a partir do Censo Escolar/INEP, 2017.

<sup>56</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida por servidores públicos do município de Pinhais. **Entrevista** (fev. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Pinhais, 2018.

São José dos Pinhais, observaram-se justificativas com relação ao receio de fechamento de escolas que ficariam esvaziadas caso houvesse a possibilidade de escolha pela comunidade.

É possível considerar que, em alguns casos, são interpretações díspares aplicadas pelos municípios analisados, que apontam para as configurações das políticas de distribuição de matrículas de cada sistema, e para as percepções dos operadores da política sobre a legislação que fundamenta as normas municipais, além de demonstrar a autonomia dos municípios nas tomadas de decisão e na gerência de seus sistemas.

Pode-se ainda observar mudanças no centro de poder em relação à tomada de decisão sobre a matrícula. Antes da implantação da política de georreferenciamento, a família escolhia a escola e enfrentava filas para realizar a matrícula. Depois, a família passou a cadastrar o estudante que concorre à vaga e aguardar a definição do sistema municipal para a efetivação da matrícula. A alocação dos alunos passou a ser efetivada pelo georreferenciamento, transferindo o processo de seleção formalmente para a burocracia do sistema de ensino, a partir de um critério único: a proximidade da moradia do aluno.

Em Curitiba e Pinhais, neste processo, ocorreu a transferência do poder de decisão novamente para a família dos estudantes, por meio dos sistemas informatizados. No entanto, as escolhas das famílias são restringidas pelo acesso à internet e *softwares*, pelas escolhas das demais famílias e pelas vagas existentes na escola.

As justificativas para adoção de uma ou outra política de distribuição de oportunidades escolares foram acima descritas. Tais explicações por parte dos servidores são oriundas da interpretação das leis federais que fundamentam as regras municipais examinadas e da tomada de decisão das Secretarias, enquanto órgãos dos sistemas de ensino, bem como da autonomia conferida aos municípios.

Nesta perspectiva, esse trabalho apresenta um debate que focaliza a importância da percepção de cada Secretaria sobre as leis federais que fundamentam suas regras municipais e a ação dos operadores da política municipal para a distribuição da matrícula.

Os resultados obtidos demonstram que, dependendo destas interpretações e das decisões tomadas no âmbito municipal, a política pode restar em descompasso

com seus próprios fins de ofertar a todos o acesso à escola em condições de igualdade.

Parece incontroverso que a Política de georreferenciamento, serve de apoio para a organização da oferta de vagas e para o planejamento da Administração pública nos municípios que adotam esse modelo de distribuição de matrículas. No entanto, é necessário observar que a legislação infraconstitucional – LDBN e ECA, de fato, não constitui uma imposição de matrícula para o estudante e sim uma possibilidade, em seu benefício.

O direito à vaga em escola próxima da residência do estudante, independentemente do nível e modalidade de ensino no qual ele esteja matriculado, já estava presente no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90), aprovado antes mesmo da LDB. Esse dispositivo procura garantir que existam vagas nas proximidades da residência de todos os estudantes e implica no dever do Poder Público no sentido de garantir o acesso à Educação Básica. Cabe ressaltar que a garantia de vaga em escola próxima da residência do estudante não significa que a legislação determine a obrigatoriedade de matrícula nesta instituição (BRUEL, 2014, p. 19).

Assim, na acepção deste estudo, o que decorre da regra dos artigos 53, V do ECA e 4º, X da LDB, é o dever do Estado de garantir a vaga escolar e um direito do estudante de ter esse acesso próximo a sua moradia. Não se trata, portanto, de obrigar o aluno a estabelecer-se naquela escola próxima ao seu endereço em qualquer condição. Neste aspecto, quando as Secretarias vinculam a matrícula à moradia do aluno, entendem que todas as instituições de ensino da rede são iguais, mas isso não ocorre e foi confirmado pelas entrevistas descritas. Os entrevistados em suas falas parecem desconsiderar as diferenças existentes entre as escolas de suas respectivas redes, como também as diferenças entre as regiões e bairros de suas cidades. Mas as entrevistas, cujos trechos estão abaixo transcritos, trouxeram indícios de que na realidade existem diferenças entre os bairros das cidades e entre as escolas da rede. Quando os entrevistados em Araucária e São José dos Pinhais citaram escolas preferidas da população, reconheceram os atributos de instituições e comentaram o porquê da escolha das famílias por essas e não outras. Da mesma forma quando os servidores de Curitiba e Pinhais expressaram que a população evita matricular seus estudantes em certos bairros das cidades, e que os pais querem outra escola “melhor” do que aquela próxima à sua casa.

Assim, as entrevistas com os operadores da política nos diversos municípios apontaram que a população conhece as escolas destacadas no interior das redes de ensino. As famílias também rejeitam certos bairros das cidades, pela concentração de comunidades mais precárias, conforme colocado pela entrevista em Pinhais. Disso decorre que a regra municipal tende a sujeitar o estudante a efetuar matrícula em instituições desfavoráveis à sua formação escolar, principalmente, contra o entendimento e a vontade da família.

Nesse sentido e a guisa de exemplo, a ementa prolatada pela Ministra Eliana Calmon do Superior Tribunal de Justiça - STJ contribui para analisar os paradoxos de interpretação da legislação. A ementa julga um mandado de segurança que solicita a permanência da matrícula de estudante na escola em que já estudava, mesmo frente à mudança de local de moradia da família.

A decisão se refere ao georreferenciamento como um critério objetivo, acentuando que existem outros meios para a escolha e determinação da instituição escolar do aluno, especialmente aqueles previstos na CF/88, uma opção que assevere a igualdade de acesso e permanência na escola.

Em seu voto, a ministra relatora declara:

A controvérsia que se apresenta nos autos diz respeito à interpretação a ser dada ao art. 53, I e V, da Lei 8.069/90.

O Estado do Paraná entende que o inciso V obriga os estudantes a frequentar sempre a escola pública mais próxima de sua residência, não lhes sendo facultada a possibilidade de estudar em outro estabelecimento. O Tribunal de origem considerou equivocada tal interpretação [...].

O inciso V do art. 53 visa garantir que a criança ou o adolescente possa estudar em escola próxima de sua residência, evitando que ele tenha que se deslocar longas distâncias para poder ter acesso à educação. A política de aproximação aluno-escola justifica-se em um país onde os menos favorecidos não têm sequer acesso a transporte satisfatório. Contudo, essa regra não pode ser absoluta, sem atentar-se para as peculiaridades. É necessário ponderar o que seria mais favorável e benéfico para os menores [...] O art. 53, V, do ECA não constitui uma obrigação ou determinação, como entende o Estado, mas trata-se de um benefício. Ao prescrever a lei que a criança e o adolescente têm direito à educação, devendo ser assegurado a eles o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência, não se instituiu uma imposição, mas sim uma possibilidade, uma opção<sup>57</sup>.

Como expresso na decisão da Ministra, o critério de distribuição de matrículas escolares não pode ser absolutamente rígido, sem considerar o benefício

---

<sup>57</sup> RECURSO ESPECIAL Nº 1.194.905 - PR (2010/0090634-1. Documento: 990081 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJe: 26/08/2010. Brasília-DF, 17 de agosto de 2010 (Data do Julgamento). p. 1-6.

do estudante. O argumento abre precedente para a discussão desse trabalho, analisando que o critério só valerá se for observado o melhor ou maior interesse da criança.

O “Princípio do Melhor interesse da criança” se refere ao mínimo que toda a sociedade deve garantir às suas crianças. Foi instituído pela Convenção Internacional dos direitos da criança, em Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989 e ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 99.710/90 (BARBOZA, 2000).

Destaque-se que este princípio, constitui um critério significativo na decisão e na aplicação da lei, pois revela um modelo a partir do qual se reconhece a criança como ser prioritário nas relações paterno-filiais e em todas as relações sociais e humanas (FACHIN, 1999).

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA concretizou em seus preceitos, principalmente nos artigos 4º, 5º e 6º, os novos direitos da população infanto-juvenil que põe em relevo o valor intrínseco da criança como ser humano e a necessidade de especial respeito a sua condição de pessoa em desenvolvimento. Além disso, a criança passou a ser sujeito de direito, que significa para esta população deixar de ser tratada como objeto passivo, passando a ser titular de direitos juridicamente protegidos. O melhor interesse da criança é identificado nos dias de hoje como uma norma cogente<sup>58</sup>, não só em razão da ratificação feita pelo Brasil através do Decreto 99.710/90, mas também porque configura um princípio especial, o qual, a exemplo dos princípios gerais do direito deve ser considerado fonte na aplicação da norma (BARBOZA, 2000).

Desta maneira, quando a norma constitucional se refere à “garantia de igualdade de condições de acesso e permanência na escola” (art. 206, I), estabelece o princípio da igualdade formal e material, que deve servir de base a toda legislação pertinente ao ensino. As regras da LDBN e ECA, acima descritas, precisam ser interpretadas pelos operadores da política em conjunto com o preceito constitucional. Ou seja, o Estado deve garantir a vaga próxima à residência do aluno com a observância imprescindível do princípio da igualdade de condições de acesso à escola. Neste caso, se a política obriga o estudante a se instalar em estabelecimento escolar diferenciado, instalado em bairro mais precário que outro, está se desconsiderando o princípio constitucional, bem como o Princípio do melhor

---

<sup>58</sup> Que vincula a todos, que deve ser respeitada por todos.

interesse da criança, acima referido. Desta maneira, as regras do ECA e da LDBN, que fundamentam a Política de georreferenciamento, deverão ser aplicadas se representarem um benefício ao estudante e jamais em desfavor de sua formação escolar e humana. Muito mais inadequado se constitui o procedimento se o poder público não oferece alternativa à família do estudante. Neste sentido, “sabemos perfeitamente que o agrupamento de alunos desfavorecidos e frequentemente fracos acentua sensivelmente suas fragilidades” (DUBET, 2008, p. 58).

Desta maneira, a questão da igualdade de acesso e permanência na escola precisa ser debatida tendo em vista a hierarquização dos estabelecimentos escolares e incidências de oportunidades educacionais diferenciadas.

É possível considerar que as diferenças entre os bairros dos municípios, bem como a existência de escolas diferenciadas nas redes de ensino associadas ao sistema georreferenciado de distribuição de matrículas tende a suscitar desigualdades escolares e sociais.

A partir das análises dos paradoxos das regras municipais em face da hermenêutica da legislação federal e dos estudos aqui apresentados procurou-se destacar possíveis mecanismos de promoção de seletividade escolar, surgidos após o período de quase universalização do ensino fundamental.

As entrevistas apuraram que na concepção dos servidores operadores da política não há estratificação de escolas em suas respectivas redes de ensino, pelo menos expressamente. No entanto, as respostas dos entrevistados demonstraram que: Araucária não reconhece expressamente, mas cita pelo menos duas escolas diferenciadas, e preferidas pela população porque, por exemplo, apresentam o melhor Ideb ou tem ótima estrutura física e equipe pedagógica competente. Ao final observam que a preferência das famílias revela, segundo os entrevistados, uma questão do *status* por se estudar numa certa instituição do município.

Em Araucária, segundo Ana, “não tem diferença no atendimento... todas as escolas recebem as mesmas... toda professora que trabalha aqui trabalha em outra”<sup>59</sup>. Foi citada a escola Professor Antônio como um estabelecimento de

---

<sup>59</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida pelos servidores do município de Araucária. **Entrevista** (jan. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Araucária, 2018.

preferência das famílias de Araucária. Para Ana, “é uma escola central, bem central, é a escola que mais atende autistas... faz inclusão”<sup>60</sup>.

É muito grande... tem 700 e poucos alunos... - esses dias recebi uma mãe que queria vaga no Professor Antônio... eu disse para mãe: mãe, você mora do lado da Professor Celso é uma escola que tem 5 turmas... até a tia da cantina sabe quem é a sua filha... naquela escola tua filha vai ser reconhecida... todo mundo sabe quem ela é... na outra vai ser um número... ela foi lá e acabou fazendo matrícula próximo de casa... é o que eu digo, a melhor escola é a perto de casa” [...] é uma escola com Ideb alto... mas, é mais por causa do *status*... tem gente que tem 2 escolas próximas e quer vir pra cá... e ainda vai gastar com transporte (informação verbal)<sup>61</sup>.

Assim, sobre a escola de maior prestígio em Araucária, Augusto comenta, demonstrando sua percepção a respeito do motivo desta preferência e sobre o que considera a melhor escola para a população.

Da mesma maneira, a Secretaria de Pinhais, a princípio, não reconhece a hierarquização entre as escolas da rede, mas entende que a comunidade tem preferências. Em comentário inicial a servidora entrevistada não expressa reconhecimento sobre o assunto, mas cita bairros evitados pela população, por perceber a concentração de famílias com baixa renda na região. Segundo Paula:

Não tem uma unidade preferida. A gente tem casos esparsos. Por exemplo, aqui no Weissópolis temos 3 escolas de ensino fundamental. Ali existe uma concentração maior de famílias com baixa renda e algumas famílias não querem ir para as escolas lá (informação verbal)<sup>62</sup>.

E ainda, mais à frente na entrevista, Paula comentou sobre diferenças entre uma escola central e outra mais distante: “Que a gente vê que existe uma diferença entre uma escola que é mais central, uma escola de tempo integral em relação a uma escola que está em uma região em que a situação é diferenciada...” Disse que a equipe pedagógica, os professores podem e devem empreender ações para a melhoria da instituição e da formação dos alunos. Neste caso, de escolas estabelecidas em região diferenciada, a Secretaria faz um trabalho de valorização do grupo pedagógico e especialmente dos docentes.

---

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Idem.

<sup>62</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida por servidores públicos do município de Pinhais. **Entrevista** (fev. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Pinhais, 2018.

Na verdade assim a gente tenta fazer um trabalho junto à gestão, equipe pedagógica, à diretora e docentes de valorização... porque tem que haver um diferencial... como eles vem a comunidade... e como eles agem em relação à esta comunidade então isso tudo faz muita diferença... também com relação aos resultados. Então a gente tenta fazer um trabalho de valorização mesmo e repassar isso para o grupo... que a postura dele frente à situação e frente aquela comunidade... o fato dele acreditar no potencial dos alunos... faz todo a diferença nos resultados da escola... eu tenho que dá o meu melhor p meus alunos porque ali que precisa mais... só que não é uma tarefa fácil (informação verbal)<sup>63</sup>.

São José dos Pinhais também não reconhece a estratificação das escolas da rede. As entrevistadas afirmaram que todas as escolas recebem o mesmo tratamento, a Secretaria tem preocupação com a estrutura física e aspectos pedagógicos de todas as unidades.

Enquanto estrutura física, eu tenho panorama de todas as escolas... como eu tenho uma verba limitada, então a gente vai atendendo por prioridade independente da região o que é preciso quanto à estrutura. A estrutura pedagógica que a gente acompanha... elas tentam ter o mesmo olhar... a gente não procura fazer distinção (informação verbal)<sup>64</sup>.

Foi perguntado depois sobre a diferença entre as escolas da rede nos diferentes bairros do município com relação aos entornos das instituições escolares. Os agentes da política neste caso não tinham percepção sobre o tema. Disse Sílvia: “A pergunta me fez pensar... Opa! Para falar a verdade, a gente nunca pensou nesta perspectiva”<sup>65</sup>. Sofia comentou: “Acho que pode envolver a gestão da escola, as diretoras”<sup>66</sup>. Completou Sílvia: “Nas regiões periféricas nós temos as diretoras mais compromissadas e envolvidas com a comunidade... claro que existem exceções... lá há um conjunto de ações”<sup>67</sup>. A funcionária entrevistada ainda citou o Projeto “Mais educação” que está sendo aplicado em certas escolas da rede municipal de São José dos Pinhais. A entrevistada nomeou a escola São Miguel como uma das mais procuradas pelas famílias dos estudantes.

<sup>63</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida por servidores públicos do município de Pinhais. **Entrevista** (fev. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Pinhais, 2018.

<sup>64</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida pelos servidores do município de São José dos Pinhais. **Entrevista** (abr. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. São José dos Pinhais, 2018.

<sup>65</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida pelos servidores do município de São José dos Pinhais. **Entrevista** (abr. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. São José dos Pinhais, 2018.

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Idem.

Temos a escola São Miguel que todo mundo quer porque é perto de uma escola de freira do 6º ao 9º..., porque é a escola q em o melhor ideb e daí já está garantido que a criança já passa p o colégio de freira... assim, a escola tem ótimo ldeb, a escola fica em região rural, tem toda uma diferenciação (informação verbal)<sup>68</sup>.

Também foi citada a escola como uma das preferidas pelos pais de estudantes da cidade.

Escola Professora Selena... Porque os pais querem... porque é central e pela gestão... tem a inclusão de surdos junto... elas tem aula de libras, música, flauta, coral... fanfara... tem muitos projetos no contraturno, mas daí é uma iniciativa da gestão... os pais querem porque é central... é escola nova, com estrutura física bonita e daí... as crianças vivem apresentando... e tem outras duas ao lado... é uma briga, porque os pais não querem matricular nas outras (informação verbal)<sup>69</sup>.

Quanto à diferenciação entre as escolas da rede, a secretaria de Curitiba também não demonstrou reconhecer. Conforme a entrevistada Carol, “não há diferença entre as escolas, todas estão dentro de uma média”<sup>70</sup>.

Foi dito pelo entrevistado que todas as escolas procuram ser muito boas, a equipe pedagógica busca dar o seu melhor e as escolas tem todas a mesma qualidade. Segundo ele, “não é educação da Suíça, mas também não é precaríssima”<sup>71</sup>. Ainda, de acordo com Carlos, “o Núcleo tenta realizar a coesão entre todas as escolas através da orientação da equipe pedagógica, conteúdos iguais, etc”<sup>72</sup>. Na concepção do agente da política, para resolução de eventuais diferenças entre escolas, “tudo acontece dentro da escola, dentro da sala de aula”<sup>73</sup>(informação verbal).

Quando foi perguntado sobre as escolhas das famílias, Carlos comentou: “certa escola é considerada boa sem uma razão específica, outra é rejeitada porque tem uma favela por perto, por exemplo. As famílias não querem que seus filhos estudem com a comunidade que mora ali”<sup>74</sup>(informação verbal).

Como observado, os municípios, com exceção de Pinhais, tendem a não reconhecer a estratificação entre as escolas das respectivas redes municipais. No

---

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> Idem.

<sup>70</sup> Entrevista concedida pelos servidores de Curitiba. **Entrevista** (jan. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Curitiba, 2018.

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Idem.

entanto, durante a entrevista, verificou-se que a população consegue distinguir as escolas que consideram as melhores da cidade ou, pelo menos, onde gostariam de matricular seus filhos. As pessoas conhecem e aceitam certos bairros das cidades e rejeitam outros, dependendo dos moradores da região. Mas todos os entrevistados fizeram referências aos processos educativos, métodos e procedimentos no interior das escolas.

A política de georreferenciamento atribui escolas aos estudantes de acordo com seu endereço, como mencionado. A distribuição de matrículas por meio da proximidade da moradia do aluno opera com base na segregação residencial, que é a mais severa das segregações. Neste caso, a política condensa o conjunto das desigualdades sociais concretizadas no território que são transferidas para dentro da escola (COSTA, 2012)<sup>75</sup>. Estudos realizados no Rio de Janeiro sobre desigualdades urbanas e escolares demonstram que a organização social territorial do entorno de escolas tem influência sobre a escolarização de crianças e jovens. Segundo Ribeiro (2010), a região onde a instituição escolar se estabelece tem efeitos sobre a formação dos estudantes (RIBEIRO et al., 2010).

Escolas localizadas em bairros mais precários podem significar acesso diferenciado a recursos escolares e a atribuição destas escolas para os moradores da região pode representar um dos mecanismos de estratificação escolar (ALVES, 2010). Nesse sentido, os estudos de Alves (2010) indicam que as escolas mais precárias, por vezes as piores escolas, são atribuídas aos estudantes mais pobres ou que vivem em região mais precária, o que é determinado pela localização da moradia do aluno e a escola a ele determinada pelo poder público. Assim, a estratificação das redes municipais pode implicar em acessos diferenciados às oportunidades escolares (ALVES, 2010).

Por fim, as entrevistas buscaram informações quanto às melhorias a serem empreendidas pelas Secretarias. Segundo os entrevistados estes avanços se referem, principalmente, a reformas físicas nas escolas das respectivas redes.

De acordo com os operadores da política dos municípios examinados, as próximas melhorias dizem respeito a construção de CMEIs, em Araucária e Curitiba. Segundo Ana, funcionária da Secretaria de Araucária: “estamos prevendo

---

<sup>75</sup> Painel “Políticas públicas de educação e desigualdades socioespaciais”, Seminário promovido pelo Cenpec em São Paulo, no mês de maio de 2012 (COSTA, 2012).

construção de CMEIs e escolas... ou ampliar as que já existem”<sup>76</sup>. Em Curitiba foi informado pela Secretaria a construção de mais 7 CMEIs a serem entregues em breve. As decisões a respeito de construções de novas escolas são de ordem política e decorrem da autonomia e do contexto social de cada município.

Em São José dos Pinhais, as melhorias informadas pelas entrevistadas dizem respeito à criação de uma Central de Vagas, bem como reformas e constantes manutenções nas escolas públicas do município, e a adesão a Programas providos pelo MEC como “Mais alfabetização”. Não há planos para novas construções.

Na presente pesquisa em que se procurou analisar a distribuição de oportunidades educacionais, percebeu-se a partir desta última descrição das entrevistas, a preocupação das Secretarias em empreender melhoras em suas redes de ensino, o que se faz em alguns casos com o apoio da União e dos estados.

---

<sup>76</sup> Os nomes dos servidores entrevistados são fictícios, como explanado no cap. 4 deste trabalho. Entrevista concedida pelos servidores do município de Araucária. **Entrevista** (jan. 2018). Entrevistadora: Andréa Maria dos Santos Meister. Araucária, 2018.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou conhecer e analisar a configuração da política de distribuição de oportunidades educacionais da Região Metropolitana de Curitiba, especificamente dos municípios providos de sistemas próprios de ensino, nos anos de 2017 e 2018.

O acesso escolar foi compreendido aqui como oportunidade educacional, representando o ingresso na escola mais a permanência do aluno no sistema, mais a perspectiva de conclusão de níveis superiores, pelo menos, do ensino básico.

A metodologia empregada na pesquisa qualitativa obteve dados por meio da análise documental e das análises de entrevistas. Foram examinadas as Instruções Normativas e Orientações que norteiam a oferta de ensino nos municípios de Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais no período de 2017 e 2018. Foram também analisadas as entrevistas realizadas com os operadores da política, funcionários do setor de distribuição de matrícula de cada Secretaria municipal de educação.

Observou-se que a previsão constitucional de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, inserida no artigo 206, I da CF/88 se fundamenta no princípio da isonomia e abrange como medida de proteção a igualdade formal e a igualdade material, que se relaciona com as finalidades da justiça social e educacional.

A questão do mérito, atualmente bastante discutida, foi abordada como uma alternativa à seleção pelo nascimento para o ingresso escolar. No entanto, na visão deste estudo, a meritocracia hoje precisa ser tensionada, uma vez que impõe obstáculos à igualdade de oportunidades por estar inserida numa sociedade de classes, sobretudo, quando o discurso do mérito é utilizado para encobrir a manutenção de desigualdades e privilégios de origem.

Este trabalho discorreu sobre a formação dos sistemas de ensino dos municípios, compreendendo a sua admissão pela previsão constitucional e pela lei de diretrizes e bases da educação, também pela condição dos municípios como entes da federação, que possuem responsabilidades específicas no âmbito do ensino. Em decorrência de seus próprios sistemas, Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais adquiriram autonomia relativa para coordenação de suas

redes escolares, visto que as tomadas de decisão se submetem às leis nacionais e princípios constitucionais.

O estudo acabou por problematizar a importância da percepção de cada sistema de ensino sobre as leis que fundamentam suas regras municipais e a ação dos operadores da política municipal para a distribuição da matrícula.

No âmbito do ensino básico, como visto, os municípios de Araucária e São José dos Pinhais escolheram a política de georreferenciamento como um instrumento de planejamento para o processo de distribuição de oportunidades educacionais. O município de Curitiba utiliza um sistema misto envolvendo a setorização e a escolha por escolas do bairro de moradia. A cidade de Pinhais optou pela livre escolha da escola pela família.

Nos municípios analisados, observou-se ao longo do tempo mudanças no centro de poder em relação à tomada de decisão sobre a matrícula. Antes da implantação da política de georreferenciamento, a família escolhia a escola e enfrentava filas para realizar a matrícula. Depois, a família passou a cadastrar o estudante que concorre à vaga e aguardar a definição da Secretaria municipal para a efetivação da matrícula. Depois, a alocação dos alunos passou a ser efetivada pelo georreferenciamento, transferindo o processo de seleção formalmente para a burocracia estatal. Em Curitiba e Pinhais, neste processo, ocorreu a transferência do poder de decisão novamente para a família dos estudantes, por meio dos sistemas informatizados.

Como mencionado, para alocação dos alunos o sistema de georreferenciamento utiliza o critério da proximidade da moradia, distribuindo as matrículas de acordo com o local de residência do estudante. É possível considerar que a escolha da utilização do critério da proximidade da moradia aluno/escola tem motivos técnicos e políticos, que excedem a pedagogia.

Nos aportes teóricos desta pesquisa, viu-se que no Brasil e em outros países, no campo das políticas educacionais, existe ampla discussão sobre os métodos de distribuição de matrícula, pois os processos de escolha, seja pela família ou pelo Estado apresentam implicações para o aprendizado e formação de alunos, conforme estudos aqui apresentados. Foi exibida uma tabela de “tipologia de modelos de políticas de matrícula”, que destaca o sistema utilizado em Boston. Este modelo envolve a escolha dos pais com a regulamentação da oferta escolar por instâncias superiores. Pode-se perguntar se tal sistema representaria um meio mais

democrático de distribuição de matrícula. Os estudos sobre matrícula destacam principalmente a relação entre distribuição dos alunos nas escolas e a questão da segregação escolar.

Na empiria, conforme as entrevistas, os agentes operadores da política explanaram suas percepções sobre os fundamentos legais das regras municipais, justificando a escolha das Secretarias pelos respectivos modelos de oferta de matrícula.

Através das entrevistas, os servidores descreveram escolas ditas “melhores” ou mais procuradas pela população. Escolas consideradas “melhores” e de prestígio pela população foram citadas pelos entrevistados em Araucária e São José dos Pinhais. As entrevistas em Curitiba e Pinhais demonstraram que existem certos bairros das cidades que são evitados pela população, que prefere escolas de outras regiões para matrícula de seus filhos. A questão é que, mesmo destacando as escolas de prestígio nos respectivos municípios, os operadores da política não questionam quem tem maior acesso a elas, através do georreferenciamento ou escolha da família. Disso decorre que no cenário atual examinado, não está em discussão o acesso diferenciado, mas somente o acesso universalizado.

Pelas informações verbais obtidas, verificou-se que foram referidas diferenças entre as escolas das respectivas redes submetidas ao mesmo sistema de distribuição de vagas. Hipoteticamente, pode-se pensar em caso de estratificação escolar nos municípios.

Outro aspecto verificado diz respeito à falta de vagas para crianças de 0 a 3 anos, com demanda manifesta em torno de 4 mil, mencionada em todos os municípios. Este fato impõe a necessidade urgente de políticas específicas para garantir o acesso à educação de crianças desta faixa etária. Ficou evidenciado que na Creche o problema principal é o acesso. No ensino básico (pré-escola e ensino fundamental) a problemática recai sobre o tipo de acesso ou – sobre as condições de acesso e qualificação das escolas.

Tendo em vista a falta de vagas, ficou confirmada a relação entre as Secretarias municipais e o Ministério Público. Em Pinhais, a promotoria exerce influência direta na constituição das regras municipais, no que se refere ao atendimento exclusivo aos residentes na cidade e também no que toca as prioridades para preenchimento de vagas, principalmente na Creche. Foi verificado que em São José dos Pinhais, o Ministério Público não se faz tão presente, sendo

muitas liminares “derrubadas” pela Procuradoria municipal, como descrito nas entrevistas. Neste município existe um sistema de “compra de vaga”, procedimento em que, havendo falta de vagas, a Secretaria insere a criança em instituição privada ou conveniada, sob as expensas do executivo municipal. Neste ponto, pode-se ponderar que o Ministério público não é um operador das políticas de acesso escolar, e sim fiscalizador dos processos. Portanto, em Pinhais as ações da promotoria, sua natureza e implicações, devem ser discutidas a partir dessa ingerência direta no estabelecimento de regras municipais.

Ainda com relação à falta de vagas na Creche, os municípios analisados elegeram prioridades, algumas se assemelham, principalmente aquelas relativas à vulnerabilidade e risco social e pessoal da criança, no entanto, os procedimentos de cada sistema se diferenciam. Neste âmbito, como visto, em Curitiba, a seleção para vagas é feita pelo Conselho escolar e via visita à moradia do concorrente à vaga. Em Araucária o candidato com maior pontuação ficará com a vaga, conforme explanado. Em Pinhais existem listas de espera chamadas cronológicas e adjacentes, estas com priorização para crianças em condição de vulnerabilidade, deficiências e encaminhadas via ordem judicial.

É possível considerar que os procedimentos utilizados pelos municípios analisados tendem a se naturalizar perante as populações, criando uma cultura escolar. É necessário questionar as estratégias empreendidas pelos operadores da política para a distribuição de matrículas, bem como as regras municipais estabelecidas, para verificar suas contribuições quanto à democratização do ensino.

Constatou-se, ainda, através da análise documental, que as regras municipais estudadas são embasadas principalmente na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes de Bases Nacional – LDBN – Lei nº 9394/96 e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – Lei nº 8069/90.

As leis federais infraconstitucionais, ECA e LDBN trazem como dever do Estado, dispositivos que garantem à criança e ao adolescente vaga em escola próxima de sua moradia. Esses preceitos foram utilizados como base do critério para o sistema de georreferenciamento, ou seja, o da proximidade aluno/escola. Como dito anteriormente, entende-se como incontroverso que a Política de georreferenciamento apresenta vantagens, servindo de apoio para a organização da oferta de vagas e para o planejamento da Administração pública nos municípios que adotam esse modelo de distribuição de matrículas. Contudo, impõem-se observar

que a legislação infraconstitucional não constitui uma imposição de matrícula para o estudante e sim uma possibilidade, em seu benefício.

Na acepção deste estudo, o que decorre da regra dos artigos 53, V do ECA e 4º, X da LDB, é o dever do Estado de garantir a vaga escolar e um direito do estudante de ter esse acesso próximo a sua moradia. Neste aspecto, quando as Secretarias vinculam a matrícula à moradia do aluno, entendem que todas as instituições de ensino da rede são iguais, mas isso não ocorre e foi confirmado pelas entrevistas descritas. Como referido as regras da LDBN e ECA precisam ser interpretadas em consonância com o preceito constitucional. O Estado deve garantir a vaga próxima à residência do aluno com a observância imprescindível do princípio da igualdade de condições de acesso à escola. Neste caso, se a política determina que o estudante seja alocado em estabelecimento escolar diferenciado ou “pior”, instalado em bairro mais precário que outro, está desconsiderando o preceito constitucional de igualdade de condições de acesso, bem como o Princípio do melhor interesse da criança, conforme apreciações deste trabalho. Assim, as análises sugerem que a interpretação desta garantia feita pelos operadores da política como determinação para alocar o estudante à escola, em contexto de segregação e estratificação escolar – como o apresentado pelos municípios analisados – pode violar o princípio da isonomia e da igualdade material. Na concepção deste estudo, o modelo ideal recai sobre o acesso prioritário a quem tem menos, ou seja – o modelo que considera condições equitativas de acesso escolar.

A partir das análises, como mencionado, é possível pensar que existem contradições entre as regras municipais e a hermenêutica/interpretação da legislação federal. Neste contexto poderiam ser gerados mecanismos de promoção de seletividade escolar, surgidos após o período de quase universalização do ensino fundamental.

Em hipótese, pode-se argumentar que, dependendo das interpretações das secretarias municipais e das decisões tomadas no âmbito municipal, a política educacional adotada, principalmente se tratando de distribuição de matrícula - pode restar em descompasso com as próprias finalidades da educação.

Os resultados indicam uma associação entre modelos de políticas de acesso à escola e a distribuição desigual de oportunidades educacionais.

Desta maneira, é possível considerar que as configurações das políticas educacionais operadas nas circunstâncias atuais dos municípios examinados podem

contribuir para a manutenção das desigualdades escolares e sociais. Outrossim, no contexto apresentado, considerando a existência de territórios precários e uma possível segregação escolar nos municípios examinados, a suposição de dar menos para quem tem menos, poderia gerar aumento de desigualdade.

Nesta situação, pode-se pensar num distanciamento entre a realidade analisada e a distribuição equitativa de oportunidades educacionais e de uma forma mais justa de distribuição de matrícula.

A partir das análises, supõe-se que as Secretarias não atentam para os efeitos das decisões no campo das políticas com relação à segregação escolar. Com efeito, as preocupações dos operadores se colocam quanto à legislação e às questões administrativas. Não existe maior inquietação das Secretarias para melhores condições de acesso ao ensino básico para os alunos mais pobres, aqueles que apresentam um nível socioeconômico mais precário.

Os resultados encontrados apontam para a necessidade de continuidade das pesquisas, principalmente em relação às abordagens quantitativas. Novas abordagens partindo do presente tema poderiam envolver outros municípios com sistemas próprios de ensino em Estados diversos, buscando abranger maiores períodos em conjunto com estudos quantitativos, referente a aprendizagens, fluxos e trajetórias.

A pesquisa abre possibilidades para o debate sobre os modelos de alocação de alunos nas escolas públicas, bem como sobre a questão de garantias de direitos na educação sob a égide do Estado democrático de direito. Sugere ainda estudos sobre análises críticas de políticas educacionais.

Desta maneira, o presente estudo tomou como proposta apresentar e analisar as configurações das políticas de distribuição de matrícula (consideradas como oportunidades educacionais) em determinados municípios, bem como se propôs a discutir procedimentos das Secretarias de educação municipais e estratégias dos operadores das políticas. A proposta, portanto, foi de análise de processos. No entanto, reflexões em torno do objeto de pesquisa, acabaram por gerar indagações para futuras investigações: qual o melhor e mais justo ou equitativo sistema de distribuição de matrícula? Qual sistema gera maior igualdade de oportunidades: O modelo georreferenciado ou a livre escolha da família? Embora não seja a problemática deste estudo, quanto a estas questões, pode-se ponderar, a princípio, que depende do contexto de cada município. Pode-se supor ainda que, no

caso da escolha pelo georreferenciamento, é preciso haver uma regulação competente do poder público que controle as relações entre escola e território e de qualificação das escolas, objetivando possibilidade de equalização de oportunidades.

No caso da livre escolha pela família parece importante que as Secretarias informem mais amplamente sobre as condições e características das escolas das respectivas redes de ensino, como os resultados de aprendizado podem ser largamente publicados com as devidas ponderações sobre o contexto de cada instituição.

Nesta perspectiva, as análises demonstram que as Secretarias buscam promover o acesso universalizado – que representa uma meta legal a ser alcançada – sem atentar para o acesso diferenciado.

Assim, o presente estudo levanta a hipótese de que as Secretarias não apresentam preocupações com o impacto de suas decisões. Supõe-se que no âmbito do poder público não são debatidas as consequências de como se faz a distribuição da matrícula, os modos de composição do alunado e os possíveis efeitos da segregação escolar sobre a educação municipal.

Contudo, este trabalho apresenta limitações que dizem respeito ao período analisado e com relação a problematizações de dados referente aos dados de número de matrículas nos municípios. E ainda, quanto a uma discussão de abordagem jurídica mais aprofundada.

Por fim, em que pese os mencionados limites, esta pesquisa representa uma contribuição ao debate acerca das políticas educacionais, mais especificamente a respeito das políticas de distribuição de oportunidades educacionais.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Lucilene Ferreira de. **Zoneamento escolar em Rio Branco-AC: democratização do acesso e segregação socioespacial**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná – UFPR. Curitiba, 2015.
- ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Edu. Soc.** Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out./dez. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000400008&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000400008&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 25 out. 2017.
- ALVES, Fátima. Escolhas Familiares, Estratificação Educacional e Desempenho Escolar: Quais as Relações? **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 447-468, 2010.
- BARBOZA, Heloisa Helena. O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente. In: A família na travessia do milênio. **Anais do II Congresso Brasileiro de Direito de Família**. Rodrigo da Cunha Pereira (Coord). Belo Horizonte: IBDFAM: OAB-MG: Del Rey, 2000. p. 201-213.
- BARROSO, João. O Estado, a Educação e a regulação das Políticas Públicas. **Edu. Soc.** Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial – Out. 2005.
- BEGA, Maria Tarcisa. Direitos Humanos e políticas sociais. In: **Educação em direitos humanos: qual o sentido?** Ettiène Guerios, Tânia Stoltz (Orgs). Ijuí: Unijuí, 2015.
- BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania: estudo de nossa ordem social em mudança**. Trad. M. Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1996.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral do Direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação na educação básica do Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr/jun, 2012.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, **05/10/1988**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Diário Oficial da União. **Emendas**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm)>. Acesso em: 20 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.853, de 24 de Outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Brasília, 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 de julho de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.394, de 20/12/1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ideb apresentação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRUEL, Ana Lorena de Oliveira. **Distribuição de Oportunidades educacionais**: o programa de escolha de escola pela família na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação. Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. Distribuição de oportunidades educacionais: políticas para a escolha da escola em redes municipais de ensino. **Jornal de políticas educacionais**, v. 10, n. 19, Janeiro/Junho de 2016, p. 11–23.

BRUEL, Ana Lorena, et al. Organização social do território e distribuição de oportunidades educacionais: um estudo exploratório sobre o caso da Região Metropolitana de Curitiba. In: **Curitiba**: transformações na ordem urbana. Olga Firkowski, Rosa Moura (Orgs.); Luiz Cesar Ribeiro (Coord.). 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das metrópoles, 2014.

BRUEL, Ana Lorena; BARTHOLLO, Tiago Lisboa. Desigualdade de oportunidades educacionais na rede pública municipal do Rio de Janeiro: transição entre os segmentos do ensino fundamental. **Revista Brasileira de Educação**. v. 17, n. 50, maio-ago, 2012.

CAGGIANO, Mônica. Educação. Direito Fundamental. In: RANIERI, N. (Coord.). Direito à educação. RIGUETTI, S. (Org.). **Direito à educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

CAIXA. **Cadastro NIS**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/cadastros/nis/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

CELLARD, André. Análise documental. In: **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. RJ: Ed. Vozes. 2015.

CHAUÍ, Marilena. **Direitos Humanos e medo**. Comissão de Justiça e paz. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

COMEC. **Municípios da RMC**. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=89>>. Acesso em: 20 out. 2017.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Palestra/debate do Cenpec. **Painel de Políticas públicas de educação e desigualdades socioespaciais**. São Paulo, mai/2012. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=cxIQd\\_ivO6s&t=1280s](https://www.youtube.com/watch?v=cxIQd_ivO6s&t=1280s)>. Acesso em: 20 out. 2017.

COSTA, et al. **Segmentação socioespacial, oportunidades escolares e favores pessoais** – sobre a construção de hierarquias internas aos sistemas públicos de ensino. rev. equidade, políticas e financiamento da educação pública. p. 111-130, out.-dez. 2014.

COSTA, Márcio; BARTHOLLO, Tiago. Padrões de segregação escolar no Brasil: um estudo comparativo entre capitais do país. **Educ. Soc.** Campinas, v. 35, n. 129, p. 118, 2014.

COUTINHO, Angela Scalabrin; SILVEIRA, Adriana Dragone. As políticas de priorização para o acesso ao direito à educação infantil em creches. **Trama Interdisciplinar**. São Paulo, v. 7, n. 2, p. 64-84, maio/ago. 2016.

CURY, Carlos Roberto; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? In **Nuances**: estudos sobre educação. Ano XVII, vol. 17. n. 18. p. 124-145. jan/dez. 2010.

CURY, Carlos Roberto. **Parecer em Processo n. 23001.000280/2000-50** (Solicitante UF: SC). Pub. D.O. 6/10/2000.

CURY, Carlos Roberto. **Sentidos da Educação na Constituição Federal de 1988**. In RBPAE - v. 29, n. 2, p. 195-206, mai/ago. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/43518/27389>>. Acesso em 23 ago. 2017.

DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS – DATASUS. Portal da Saúde. **Produto Interno Bruto (PIB) per capita – B. 3**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/LivroIDB/2edrev/b03.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

DUARTE, Clarice Seixas. Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Org.) **A educação entre os direitos humanos**. Campinas, SP: Autores associados; São Paulo – SP: Ação Educativa, 2006.

DUBET, François. **O que é uma escola justa?** A escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004.

FACHIN, Luiz Edson. **Elementos críticos do direito de família**: curso de direito civil. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

GORARD, Stephen; TAYLOR, Chris; FITZ, John. **Schools, markets and choice policies**. New York: Routledge Falmer, 2003.

HORTA, José Silverio Baia. **Direito à educação e obrigatoriedade escolar**. Cadernos de Pesquisa, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/censo2010/apps/sinopse/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Cálculo do IDHM**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencial/images/stories/PDFs>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Indicadores Educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154>>. Acesso em: 25 set. 2017.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; CARVALHO, Julia Tavares. Escolha, seleção e segregação nas escolas municipais do Rio de Janeiro. **Cadernos de pesquisa** (Fundação Carlos Chagas), v. 45, p. 916-942, 2015.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; ALVES, Fatima. Novos olhares para as desigualdades de oportunidades educacionais: a segregação residencial e a relação favela-asfalto no contexto carioca. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 805-831, jul.-set. 2012.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; ALVES, Fátima; LANGE, Wolfram Johannes. Desigualdades educacionais em contextos urbanos: um estudo da geografia de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. **Educ. Soc.** v. 34, n. 125. Campinas, Out./Dez. 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LORDELO, João Paulo. **Noções gerais de direito e formação humanística**. Salvador – BA: Editora Jus Podium, 2017.

LUCAS, Samuel. Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects. **AJS**, v. 106, n. 6. (May 2001): 1642-90.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL T.H. **Cidadania, classe social e status**. M. Gadelha (Trad.). Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, Celso Antônio. **Atos Administrativos e direito dos administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MICHAELIS. Dicionário da Língua Portuguesa. **Bafafá**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/bafaf%C3%A1/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

MORTIMORE et al. A importância da escola: a necessidade de se considerar as características do alunado. In: Brooke e Soares. **Pesquisa em Eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NEDEL, José. Justiça. In: BARRETTO, Vicente (Coord.). **Dicionário de Filosofia Política**. São Leopoldo – RS: Ed. Unisinos, 2010, p. 277-280.

OLIVEIRA, Nytamar. **Rawls**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

OLIVEIRA, Romualdo P. **Relatório de análise das desigualdades intraescolares no Brasil**. Projeto e pesquisas educacionais. Faculdade de Educação da USP. 2013.

OLIVEIRA, Romualdo P.; SAMPAIO, Gabriela. **Dimensões da desigualdade educacional no Brasil**. RBPAE, v. 3, n. 3, p. 511- 530, set./dez. 2015.

OLIVEIRA, Romualdo P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p. 661 – 690, out/2007.

ONU. Declaração **Universal dos Direitos Humanos**. UNIC/RIO/005, Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

PARANÁ. Secretaria de Educação do Paraná. **Sistema Estadual de Registro Escolar**. Disponível em: <<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=598>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

PARANÁ. **Recurso Especial nº 1.194.905 - PR** (2010/0090634-1. Documento: 990081 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJe: 26/08/2010. Brasília-DF, 17 de agosto de 2010 (Data do Julgamento). p. 1-6. Disponível: <<http://www.mpgp.mp.br/portalweb/hp/42/docs/stj-resp1194905-georreferenciamento.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

PAUGHAM, Serge. **A pesquisa sociológica**. Francisco Morais (Trad.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

PIOVESAN, Flávia. Concepção contemporânea de direitos humanos. In: Haddad, S.; GRACIANO M. (Org.). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas – SP: Autores Associados; São Paulo – SP: Ação educativa, 2006.

POUPART, Jean. Pesquisa Qualitativa. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. RJ: Ed. Vozes, 2008.

RAWLS, J. **Uma teoria de justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RESENDE, Tania de Freitas; NOGUEIRA, Cláudio Marques M.; NOGUEIRA, Maria Alice. Escolha do estabelecimento de ensino e perfis familiares: uma faceta a mais das desigualdades escolares. **Educ. Soc. Campinas**, v. 32, n. 117, p. 953-970, out.-dez. 2011.

RIBEIRO, Luiz Cesar Q.; KOSLINSKI, Mariane C.; ALVES, Fatima; LASMAR, Cristiane (Orgs.). **Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.

RUTTER et al. Introdução: Estudos anteriores. In: Brooke e Soares. **Pesquisas em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão**: veredas. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

SANDEL, Michael. **Justiça – O que é fazer a coisa certa?** 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educ. Soc. Campinas**, vol. 26, n. 93, p. 1363 – 1390, Set./Dez. 2005.

SCHNEIDER, Gabriela. **As ações do Governo Federal no âmbito das condições materiais e estruturais da escola**: uma problematização a partir do conceito de justiça social. Tese (Doutorado em Educação). Curitiba, 2014.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2010.

SOARES, Francisco; XAVIER, Flávia. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educ. Soc.**, Campinas, v.34 n.124, p. 903-923, Jul.-Set. 2013.

SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andrea Barbosa, TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Políticas educacionais**: conceitos e debates. 2. ed. Curitiba: Appris, 2013.

TOMASEVSKI, Katarina. Por que a educação não é gratuita? In: HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (Org.) **A educação entre os direitos humanos**. Campinas, SP: Autores Associados. Ação Educativa, 2006.

TOSI, Giuseppe. Igualdade. In: BARRETTOS, Vicente (Coord.). **Dicionário de Filosofia**. Política. São Leopoldo – RS: Ed. Unisinos, 2010, p. 267-271.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). Laboratório de Dados Educacionais. **Dados do Ensino Fundamental**. Disponível em: <<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>>. Acesso em: 10/01/2018.

United Nations Development Programme – UNDP. Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

VAN ZANTEN, Agnes. A escolha dos outros: julgamentos, estratégias e segregação escolares. **Educação em Revista**. Belo Horizonte. v. 26, n. 03, p. 409-434. Dez/2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-46982010000300021&script=sci\\_abstract&lng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-46982010000300021&script=sci_abstract&lng=es)>. Acesso em: 20 out. 2017.

VITA, A. **Apresentação da edição brasileira**. In: RAWLS, John. Uma teoria da Justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

XIMENES, Salomão B. **Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

## APÊNDICE 1 – ROTEIRO ENTREVISTA ARAUCÁRIA

### **Sobre o sistema de distribuição de oportunidades educacionais e sistema de ensino**

Desde quando tem sistema próprio de ensino e distribuição de matrículas.

1. Qual o número de escolas públicas atendidas pelo município?
2. Qual o número de alunos matriculados na Rede pública?
3. Como são verificadas as relações de oferta e demanda no município? Como o município se organiza para atender a demanda educacional?
4. Qual a política de distribuição de matrículas utilizada pelo município? Por que este e não outro?
5. Como o município enfrenta os casos de falta de vagas?

### **Sobre as regras de matrícula de Araucária**

Documentos analisados: Instruções Normativas dos anos letivos de 2016, 2017 e 2018 (disponibilizadas pelo Dpto de Estrutura e funcionamento).

1. Como funciona o atendimento a crianças em situação de itinerância?
2. Há previsão para alteração do corte etário?
3. O critério de proximidade da residência do aluno comporta exceção?
4. As unidades educacionais de EDUCAÇÃO INFANTIL fazem matrículas pelo SERE (sistema estadual de registro escolar)?
5. A “Carta de matrícula” é o requisito principal para a matrícula para todos os alunos. Como funciona a Carta de Matrícula? Em alguns casos são enviadas ao aluno pelo sistema estadual (SEED)?
6. Por que a Carteira do sistema único de saúde SUS é documento/requisito para matrícula?
7. A cada rematrícula mesmo na mesma Instituição deve o aluno trazer a lista de documentos?
8. A não apresentação da documentação implica na desclassificação do aluno para a vaga pretendida?
9. As vagas do ensino integral são somente para crianças cujos pais tem jornada de trabalho de mais de 30 horas semanais?
10. A falta de documentos impossibilita a realização da inscrição no cadastro?

11. O acompanhamento de surgimento de vagas é feito pelo SERE (sistema estadual – SEED)?

### **Sobre escolha da escola pela família**

1. Diante do sistema já estabelecido, pode-se considerar a escolha da escola pela família? Como esta questão poderia ser atendida pelo município?
2. Se a procura por matrícula em escolas diferentes existe, é expressiva?
3. Qual o impacto destas escolhas para a organização do sistema?

### **Sobre o sistema de georreferenciamento**

1. Foram encontrados resultados imprevistos das políticas?
2. Como a SMED entende o sistema de estabelecimento de vaga (georreferenciamento): como uma obrigação ou uma possibilidade?
3. Como a SMED vê a situação do aluno que mora nos bairros mais precários da cidade com relação ao local que estuda?
4. Existem planos para atualizações e melhorias do Sistema?

Entrevista para trabalho acadêmico (Mestrado PPGE UFPR/2018)

Andréa Maria dos Santos Meister

Mestranda em Educação na UFPR

Linha: Políticas Educacionais

Endereço do CV: <http://lattes.cnpq.br/4187842922289110>

Curitiba, 30 de janeiro de 2018.

## APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA CURITIBA

### **Sobre a Rede pública de ensino e o sistema de distribuição de oportunidades educacionais**

1. Qual o número de escolas públicas atendidas pelo município?
2. Como o município se organiza para atender a demanda educacional?
3. Quais são as principais regras para a distribuição de matrículas no município? Qual o sistema adotado?
4. Como enfrentar os casos de falta de vagas?

### **Sobre a escolha familiar de escolas**

Em Curitiba, conforme cronogramas das normativas analisadas, a possibilidade da escolha da escola pela família já existia desde 2007 (no mês de novembro), porém com pouca divulgação.

1. Desde quando a possibilidade da escolha da família de maneira mais ampla (e no início do cadastramento) foi instituída? Por quais motivos foi introduzida?
2. Como funciona o sistema da escolha da escola pela família? Existem restrições?
3. Como é feita a divulgação dessa nova possibilidade?
4. A procura por matrícula em escolas diferentes é expressiva?
5. Qual o impacto destas escolhas para a organização do sistema?
6. O que acontece com situações em que muitas famílias demandam matrícula em escolas com poucas vagas? Quais os critérios de seleção?
7. Como funciona o *link* para consulta das escolas?
8. Há conhecimento por parte da SME sobre as características destas famílias que buscam matricular seus filhos em escolas diferentes daquelas estabelecidas pela Prefeitura?
9. A inclusão desta possibilidade de escolha no cadastro inicial é considerada pela SME como uma Política de escolha ou uma política educacional local?
10. Existem planos para alargar as possibilidades de escolha das escolas pela família?

### **Sobre o sistema de georreferenciamento**

Em Curitiba, o sistema georreferenciado ou de setorização fixa os alunos nas escolas próximas a suas moradias.

1. Há uma preocupação com relação aos alunos que residem em bairros mais vulneráveis, que poderiam ser fixados em escolas eventualmente mais precárias?
2. Como a SME entende o sistema de estabelecimento de vaga: como uma obrigação ou uma possibilidade?
3. Como a SME vê a situação do aluno que mora nos bairros mais precários da cidade com relação ao local que estuda?
4. A Academia tem discutido acerca de resultados imprevistos nas Políticas públicas e educacionais. Na percepção da Secretaria existe algum resultado inesperado procedente do sistema de georreferenciamento que poderia gerar outras preocupações ou impactos negativos na organização do Sistema?
5. Existem planos para atualizações e/ou melhorias do Sistema?

Entrevista para trabalho acadêmico (Mestrado PPGE UFPR/2018)

Andréa Maria dos Santos Meister

(41) 98846 -1165

Mestranda em Educação na UFPR

Linha: Políticas Educacionais

Endereço do CV: <http://lattes.cnpq.br/4187842922289110>

Curitiba, 31 de janeiro de 2018.

### APÊNDICE 3 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PINHAIS

#### **Sobre o sistema de ensino**

1. Como o município se organiza para atender a demanda educacional?
2. Há intenção de adotar mudanças nas regras para a distribuição de matrículas?  
-Se responder sim:
  - 2.1. Quais são as alterações pretendidas e por que o município pretende adotá-las?
3. Como enfrentar os casos de falta de vagas? Quais os critérios de seleção e/ou classificação para os diferentes níveis?

#### **Sobre as regras de matrícula de Pinhais**

Documentos analisados: Instruções Normativas dos anos letivos de 2016, 2017 e 2018 (disponibilizadas pela Secretaria de educação do município).

1. Princípios na fundamentação: falta artigo 206 da CF e arts.3º e 4º da LDB/96
2. Conferir criação do sistema próprio de Pinhais:
  - Lei 1055 de 23 de dezembro de 2009.
  - Lei 1059, de 23 de dezembro.
2. Quais as diretrizes principais do Plano Municipal de Educação de Pinhais?
3. O que significa “priorizar o atendimento pedagógico ao assistencial?” (art. 13 da Normativa 003/2015 – para o ano letivo de 2016).
4. Existe alguma ação em colaboração com o Estado (art. 35 da Normativa 003/2015)?
5. Como foi decidido a questão do corte etário (unificado) para ingresso no 1º ano do ensino fundamental? (Parecer técnico 56/11 CNE).
6. Foi instituído o corte etário de 6 anos até 31 de março para ingresso no 1º ano do ensino fundamental e 5 anos até 31 de março para ingresso no Pré II (ou infantil V). Por quê? (Previsão em todas as normativas analisadas).
  - 6.1. Este corte etário de até 31 de março é aplicado para os demais anos?
7. Qual a ação da secretaria para “evitar filas nas unidades?” (previsão nas considerações finais das normativas).
8. Como é formado o Conselho Escolar para entrevista de pais de alunos ou responsáveis e visita nas residências? Como funciona (visita em qualquer época ou horário)?

9. O transporte escolar gratuito é vinculado à condição de proximidade da residência do aluno à escola?
10. Como funciona o Cadastro de espera para vaga escolar? Serve para todos os níveis?
11. O sistema não aceita alunos não residentes em Pinhais? Por quê?
12. Nas escolas integrais o requisito da proximidade de residência não é exigido? Quais os requisitos?
13. Como funciona a/o “Carta de matrícula”? “Ficha de encaminhamento”? “Chamada escolar”? “Formulário de Matrícula”? “Guia de transferência”?
14. Quais as Deliberações do CLN citadas na Normativa 002/2016 para o ano letivo de 2017?
15. Quais as regras municipais para o número de alunos por sala (Resolução 48/2010 e 58/2017)? Há exceção para a idade obrigatória?
16. Com relação aos documentos exigidos para a matrícula em todos os níveis, por que há necessidade da carteira do SUS?
17. Como funciona a inclusão nas escolas da rede?
18. O que é o “Termo de compromisso de ajustamento de conduta”? (previsão na normativa 003/2017 para o ano letivo de 2018).
19. Como funciona o transporte escolar gratuito no município? (só para faixa etária obrigatória – art. 9º da normativa 003/2017).
20. A falta de qualquer documento inviabiliza a matrícula dos alunos?

### **Sobre a escolha da escola pela família**

O município não se obriga a garantir a vaga de escola de preferência do aluno de sua família? (art. 22, § único da Normativa 002/2016 para o ano letivo de 2017).

O art. 15 da normativa 003/2017 (ano letivo 2018) diz que “escolha da unidade de ensino de preferência da família será respeitado”.

1. Existe a possibilidade de escolha da escola pela família? Como funciona?  
[no ato do cadastro (art. 8º da normativa 03/2017)? Como?]  
- Desde quando? Existem restrições?
2. Escolha da escola fora do âmbito da moradia não há transporte escolar gratuito?

**Sobre o sistema de georreferenciamento**

Em Curitiba, o sistema georreferenciado ou de setorização fixa os alunos nas escolas próximas a suas moradias.

1. Como a SME vê a situação do aluno que mora nos bairros mais precários da cidade com relação ao local que estuda?

A Academia tem discutido acerca de resultados imprevistos nas Políticas públicas e educacionais.

2. Na percepção da Secretaria existe algum resultado inesperado procedente do sistema de georreferenciamento que poderia gerar outras preocupações ou impactos negativos na organização do Sistema?

Entrevista para trabalho acadêmico (Mestrado PPGE UFPR/2018)

Andréa Maria dos Santos Meister

Mestranda em Educação na UFPR

Linha: Políticas educacionais

Endereço do CV: <http://lattes.cnpq.br/4187842922289110>

Curitiba, 09 de fevereiro de 2018.

## APÊNDICE 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

### **Sobre o sistema de ensino**

1. Como funciona o sistema de ensino (rede pública) do município?
2. Como o município se organiza para atender a demanda educacional?
3. Há intenção de adotar mudanças nas regras para a distribuição de matrículas?  
-Se responder sim:
  - 3.1. Quais são as alterações pretendidas e por que o município pretende adotá-las?
4. Como enfrentar os casos de falta de vagas?
5. Quais os critérios de seleção e/ou classificação para os diferentes níveis?
6. Existe alguma interferência, entendimento, acordo ou TAC (termo de ajustamento de conduta) com o MP da cidade?

### **Sobre as regras específicas de matrícula de São José dos Pinhais**

1. Desde quando possui um sistema próprio de organização do ensino?
  - 1.1. Qual o documento que rege o sistema? (As Orientações não são nominadas Instruções Normativas)
2. Quantas escolas fazem parte da Rede?
  - 2.2. Quantas escolas públicas fazem parte da Rede?
3. Quanto à questão do turno: a prefeitura só garante a vaga, não o turno? (consta nas 2 orientações). Na renovação também se garante a vaga e não o turno?
- 3.3. Como é feita a seleção para escolha do turno? Quais os critérios para escolha dos turnos?
4. Como funciona a “Declaração de abdicação de vaga” – quando o turno não corresponde a necessidade da família? E como fica a cça neste caso?
5. Composição de turmas no EF e Edu Infantil: como funciona o critério do mínimo de alunos por turma? Porque foi criada? Com que fundamentos?
  - 5.1 No caso de não haver o mínimo de alunos como é feita a “junção” a cargo da Secretaria?
6. O que significa “aluno incluso”?
7. Como é feita a campanha de divulgação das matrículas? É a “chamada escolar”, referida na orientação de 2017?
8. Entre os documentos solicitados para a matrícula está o comprovante da Copel (“fatura da Copel” referido na orientação/2017). O critério para determinação da

escola para as crianças é a proximidade da moradia do aluno? O município adota o modelo de georreferenciamento?

9. O atendimento de comunidades vizinhas somente mediante “declaração de inexistência de vaga”? Como é o procedimento?

9.1. O Sistema atende municípios vizinhos?

10. Para a matrícula nos CMEIs é obrigatória a “declaração de frequência”?

11. Como é utilizado o SERE? As matrículas, nas instituições da Rede, são feitas pelo SERE?

12. Como funciona o “cadastro de reserva”? serve somente para os CMEIs?

13. O que é o “sistema de compra de vaga”? É um Programa? (Consta na Orientação 2017, Cronograma – anexo 3 e na Orientação 2018, Cronograma – anexo 4).

14. O não comparecimento do responsável em determinada data (referida na de 2017) repercute na perda da vaga? Como funciona a “desistência da vaga”?

15. Como funciona a “Ficha de intenção”? A seleção é feita por uma comissão interna do CMEI – como é formada esta comissão? Quais os critérios pré-estabelecidos? (orientação 2017)?

15.1. Não há prioridade para a matrícula das cças do CMEI que já são estudantes da Rede? (orientação 2017).

15.2. Como funciona o “cadastro de reserva de matrícula” e a “Lista de espera”?

15.3. Para a “Ficha de intenção” nos CMEIs é solicitado e/ou obrigatório a apresentação de comprovante de rendimento dos pais?

16. Como funciona a “declaração de abdicação de vaga”?

17. O recebimento da “bolsa família” é um critério de seleção para vaga?

### **Sobre o corte etário**

Na Deliberação 9/2001 estabelece: para ingresso no 1º ano do EF – 7 anos ou facultativamente 6 anos completos até 01 de março do ano letivo da série em curso.

1. A orientação da secretaria é utilizar o corte etário?

### **Sobre a escolha da família**

1. Em SJP há esta possibilidade de escolha da escola pela família?

Se sim> - Desde quando? Como funciona? Existem restrições?

Se não> - Há previsões neste sentido? O assunto está sendo discutido?

2. Se houver escolha da escola fora do âmbito da moradia, como fica o transporte escolar gratuito?

### **Sobre o sistema de georreferenciamento**

Em Curitiba, o sistema georreferenciado ou de setorização fixa os alunos nas escolas próximas a suas moradias.

1. Como a SME vê a situação do aluno que mora nos bairros mais precários da cidade com relação ao local que estuda?

A Academia tem discutido acerca de resultados imprevistos nas Políticas públicas e educacionais.

2. Na percepção da Secretaria existe algum resultado inesperado procedente do sistema de georreferenciamento que poderia gerar outras preocupações ou impactos na organização do Sistema?

Entrevista para trabalho acadêmico (Mestrado PPGE UFPR/2018)

Andréa Maria dos Santos Meister

(41) 98846 -1165

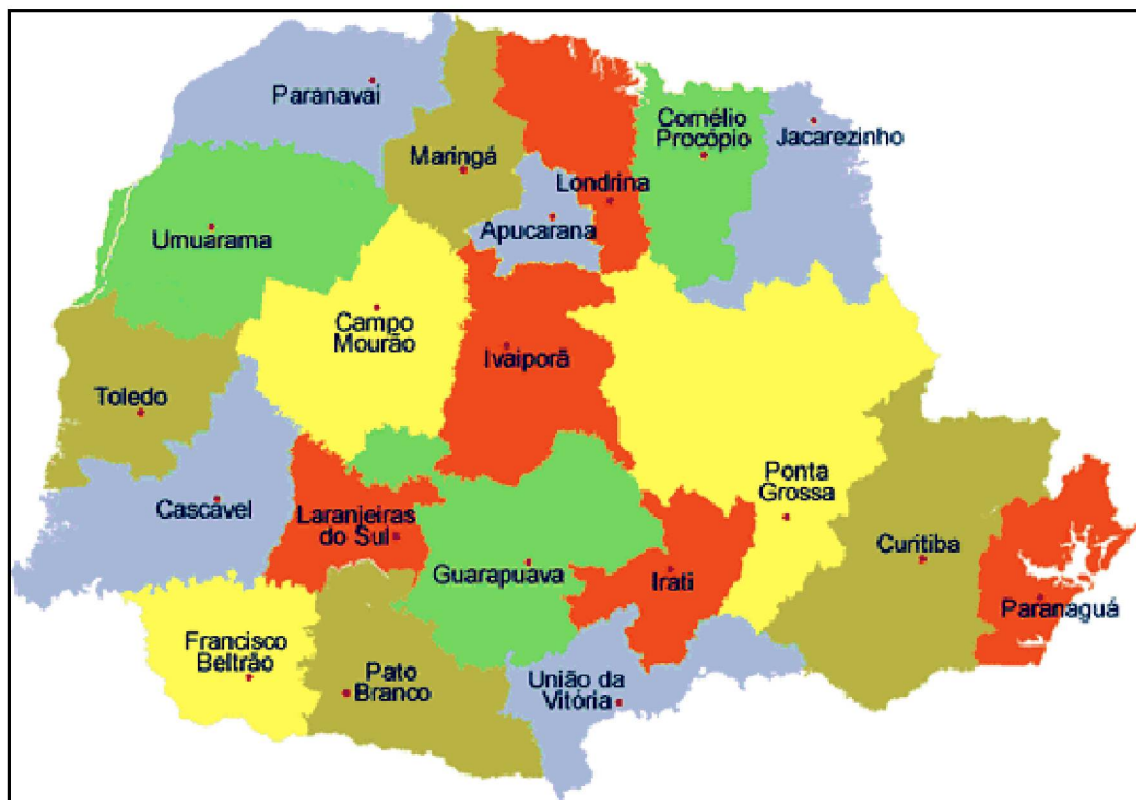
Mestranda em Educação na UFPR

Linha: Políticas Educacionais

Endereço do CV: <http://lattes.cnpq.br/4187842922289110>

Curitiba, 19 de abril de 2018.

## ANEXO 1 – MAPA DO PARANÁ



FONTE: GOOGLE IMAGES (2018).

## ANEXO 2 – MAPA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



FONTE: GOOGLE IMAGES (2018).

### ANEXO 3 – MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

#### **Municípios da RMC**

A Região Metropolitana de Curitiba é composta por 29 municípios:

Adrianópolis  
Agudos do Sul  
Almirante Tamandaré  
Araucária  
Balsa Nova  
Bocaiuva do Sul  
Campina Grande do Sul  
Campo do Tenente  
Campo Largo  
Campo Magro  
Cerro Azul  
Colombo  
Contenda  
Curitiba  
Doutor Ulysses  
Fazenda Rio Grande  
Itaperuçu  
Lapa  
Mandirituba  
Piên  
Pinhais  
Piraquara  
Quatro Barras  
Quitandinha  
Rio Branco do Sul  
Rio Negro  
São José dos Pinhais  
Tijucas do Sul  
Tunas do Paraná

**Municípios que compõem o Núcleo Urbano Central (NUC):** Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais

**Municípios que compõem o Vale da Ribeira:** Adrianópolis, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Itaperuçu, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná.

FONTE: COMEC (2017).