

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
EDNA AMANCIO DE SOUZA RAMOS

**TENSÕES ENTRE MEC E SEED/PR: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA  
ENSINO MÉDIO INOVADOR**

**CURITIBA  
2013**

**EDNA AMANCIO DE SOUZA RAMOS**

**TENSÕES ENTRE MEC E SEED/PR: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA  
ENSINO MÉDIO INOVADOR**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, na Linha de Políticas Públicas, Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Taís Moura Tavares

**CURITIBA  
2013**

Catálogo na publicação  
Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607  
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Ramos, Edna Amancio de Souza

Tensões entre Mec e Seed/PR : uma análise a partir do programa ensino médio inovador / Edna Amancio de Souza Ramos – Curitiba, 2013.

135 f.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Taís Moura Tavares

Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná.

1. Programa ensino médio inovador . 2. Federalismo. 3. Ensino médio - Políticas públicas - Paraná. I. Título.

CDD 373



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



## PARECER

Defesa de Dissertação de Edna Amancio de Souza Ramos para obtenção do Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO. As abaixo assinadas, DR<sup>ª</sup> TAIS MOURA TAVARES, DR<sup>ª</sup> NALÚ FARENZENA e DR<sup>ª</sup> ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA, arguíram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: **"TENSÕES ENTRE MEC E SEED/PR: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR"**.

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DR <sup>ª</sup> TAIS MOURA TAVARES	<i>Tais Moura</i>	APROVADA
DR <sup>ª</sup> NALÚ FARENZENA	<i>Nalú Farenzena</i>	APROVADA
DR <sup>ª</sup> ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA	<i>Adriana Dragone</i>	APROVADA

Curitiba, 28 de agosto de 2013.

**Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Monica Ribeiro da Silva**  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Monica Ribeiro da Silva  
Coordenadora do Programa de  
Pós-Graduação em Educação  
Matrícula: 125751

*Dedico este trabalho a Deus, por Ele ter me concedido tão grandiosa oportunidade de estudo e de conhecer e conviver com pessoas maravilhosas durante esta caminhada. Pela vontade d'Ele é que cheguei aqui. A Ele toda Glória!*

## ***Agradecimentos***

Agradeço à minha orientadora Professora Doutora Taís de Moura Tavares, pela sabedoria, humildade, compreensão, tolerância, pelos cafés e acolhimento em sua casa, por ser a mulher lutadora e vitoriosa que é. Um exemplo de vida. Agradeço a ela, também, pelo carinho com que me conduziu. O mundo precisa de mais pessoas assim!

Agradeço às minhas colegas de turma: Antonia, Karina, Jokasta, Fabiane, Antenor, Maria da Glória, Liliane, Thaís, Nadia Artigas, Nadia Drabach e Lucas (filho da prof<sup>a</sup>. Taís). Agradeço a vocês o carinho das manhãs, tardes e noites compartilhadas para além dos livros! Espero reencontrá-las nas escolas da vida! Em especial, agradeço à minha amiga querida Adriane, pelos momentos compartilhados, pelo companheirismo, pela amizade sincera.

Agradeço às minhas professoras ao longo deste mestrado e as demais dos diferentes seminários e ciclos de palestras e, em especial, à professora Andreia Gouveia, pela compreensão e companheirismo num momento tão delicado de minha vida. Meu sincero obrigado!

Gostaria de deixar registrado também, o meu agradecimento à minha mãe querida, incentivadora de todas as horas. À minha amiga e irmã, Nilce, por todo apoio e pelas orações incessantes! Ao Elaertes, pela tolerância nos momentos ausentes. À Maria de Fátima, minha querida amiga, pela ajuda e revisão da língua portuguesa, à minha amiga Juraci, pela disponibilidade da leitura do texto. Dedico também às minhas alunas, as antigas, atuais e futuras como incentivo à sua formação!

Às professoras Nalú Farenzena e Adriana Dragone pelas preciosas contribuições ao meu texto.

Por fim, agradeço às pessoas que entrevistei nesta pesquisa pela sua contribuição e por se disporem a fazer parte da minha história.

## **AS INDAGAÇÕES**

*A resposta certa, não importa nada:  
o essencial é que as perguntas estejam certas.*

Mario Quintana

## RESUMO

O presente trabalho possui como foco a análise de tensões nas relações entre os entes federados estado-União, a partir do estudo da adoção do Programa Ensino Médio Inovador pela Secretaria de Educação do Paraná. Sua construção sobre federalismo e relações intergovernamentais aponta tensões dentro dos princípios de autonomia e interdependência entre os entes federados, tensões essas que são de várias ordens/aspectos: fiscal, política, de responsabilidades para com as políticas públicas. O texto está estruturado em três capítulos: O primeiro apresenta a questão do federalismo brasileiro a partir de suas características e desafios, e quais as implicações para a política educacional nacional, traçando um percurso histórico das políticas para o ensino médio, mostrando quando houve interferência ou paralelismos nas ações da União e dos estados. O segundo capítulo apresenta as políticas do governo federal e estadual do Paraná em relação ao ensino médio, a partir de suas demandas nacionais e estaduais, no período 2003-2010. Apresenta o Programa Ensino Médio Inovador-PROEMI, as relações intergovernamentais entre estados e União por meio do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação e do Fórum Nacional de Coordenadores do Ensino Médio, as duas instâncias fundamentais na construção e adoção do PROEMI. Apresenta, também, o Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais (EMBDS) como uma proposta do estado do Paraná para a superação de suas demandas do médio, e sua relação com a adoção do PROEMI, além dos demais programas federais adotados pelo estado. O terceiro capítulo trata a partir dos dois programas [PROEMI e EMBDS], qual o papel do Paraná no Fórum de Coordenadores do Ensino Médio e no CONSED e como se deu a adoção e o formato que tomou o PROEMI no estado, apontando as tensões internas na secretaria de educação no momento de adoção do programa. As considerações finais apontam para um leque de novas temáticas de pesquisa que surgiram a partir deste estudo, bem como sinaliza para uma relação de aliados e concorrentes na perspectiva de empoderamento de ações locais e de conflitos internos nas diferentes instâncias que acabam por influenciar decisões e definições sobre políticas públicas educacionais.

Palavras-chaves: Programa Ensino Médio Inovador; relações intergovernamentais; ensino médio.

## ABSTRACT

The present work has focused on the analysis of tensions in relations among the Federated States and Union, from the study of introduction of Innovative High School Program by Paraná Education Secretariat. Its construction on federalism and intergovernmental relations points tensions within the principles of autonomy and interdependence among the federated entities. These tensions are from several orders/aspects: policy, fiscal and about responsibilities to public policy. The text is structured in three chapters: the first introduces the Brazilian federalism issue from its characteristics and challenges, and about implications for national education policy, tracing a historical path of High School politics, showing when there was interference or parallels in the actions of Union and states . The second chapter presents Federal and Paraná State Government policies in relation to High School , from its national and state demands regarding to the period from 2003 to 2010. It introduces the Innovative High School Program - Programa Ensino Médio Inovador - PROEMI (PROEMI), the intergovernmental relations among states and the federal government through the National Council of Education State Secretaries and the National Forum of High School Coordinators, the two fundamental instances in the construction and introduction of PROEMI. It also exhibits the High School organized by Semester Blocks Courses (EMBDS) as a Paraná proposal to overcome the High School demands, and its relation to PROEMI introduction, besides other federal programs assumed by the state . The third chapter points, from the two programs (PROEMI and EMBDS), the role of Paraná State in High School Coordinators Forum and at CONSED. It deals about how the format and introduction of PROEMI were implemented by the state, pointing out the internal tensions in Education Secretariat at the time of the program adoption. The final considerations point to a range of new research themes that emerged from this study as well as signals for a list of allies and competitors in the perspective of empowering local actions and internal conflicts in different instances that will influence decisions and public policy settings

**Keywords:** Innovative High School Program; intergovernmental relations; high school.

## **LISTA DE ABREVEATURAS**

ABE - Associação Brasileira de Educação  
ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior  
BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior  
CEE-PR – Conselho Estadual de Educação do Paraná  
CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica  
CF de 1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CONSEB – Conselho Nacional de Secretários da Educação do Brasil  
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Estaduais de Educação  
DAE – Diretoria de Administração Escolar  
DCE's – Diretrizes Curriculares Estaduais  
DEB – Departamento de Educação Básica  
DEF – Departamento de Ensino Fundamental  
DEM – Departamento de Ensino Médio  
DEP – Departamento de Educação Profissional  
DET – Departamento de Educação e Trabalho  
EMBDS – Ensino Médio Organizado por Disciplinas Semestrais  
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNDEB – Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases  
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC – Ministério da Educação  
ONG – Organização Não Governamental  
PAP's – Planos de Ação  
PAR – Plano de Ações Articuladas  
PCN's - Parâmetros Curriculares Nacionais

PCNEM – Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio  
PDDE - Programa Dinheiro Direto para Escola  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNLEM - Plano Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio  
PP – Partido Progressista  
PRN - Partido da Reconstrução Nacional  
PROEM - Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio  
PROEMI – Programa Ensino Médio Inovador  
PROEM-PR - Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - Paraná  
PROEP – Programa do Ensino Profissionalizante  
PROMED – Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio  
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
PROUNI - Programa Universidade para Todos  
PRS – Partido das Reformas Sociais  
PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
RENAGESTE - Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional  
RIG – Relações Intergovernamentais  
SAE – Sistema de Administração da Educação  
SEED-PR – Secretaria de Estado da Educação do Paraná  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle  
SUDE – Superintendência de Desenvolvimento Educacional  
SUED – Superintendência da Educação  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação

## **LISTA DE QUADROS**

- QUADRO 01 – COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS p. 21
- QUADRO 02 – MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO NO PARANÁ NA REDE ESTADUAL NOS ANOS DE 1993 A 2002 p. 40
- QUADRO 03 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO NO BRASIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 1999 E 2003 p. 41
- QUADRO 04 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 1999 E 2003 p.41
- QUADRO 05 - PRINCIPAIS POLÍTICAS DO GOVERNO FEDERAL PARA O ENSINO MÉDIO p. 63
- QUADRO 06 – REFRÊNCIAS LEGAIS DAS POLÍTICAS DIRECIONADAS AO ENSINO MÉDIO PELO GOVERNO FEDERAL APÓS 1996 p. 64
- QUADRO 07 - PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA - CRONOGRAMA PROEMI p. 67
- QUADRO 08 - ATIVIDADES DO PROEMI E RESPECTIVAS DATAS DE REALIZAÇÃO p. 68
- QUADRO 09 - DESCRIÇÃO DOS DOCUMENTOS LEGAIS DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR p. 69-70
- QUADRO 10 - DOCUMENTOS ORIENTADORES PEDAGÓGICOS SOBRE O PAP DO PROGRAMA EMI p. 73
- QUADRO 11 - AÇÕES GOVERNAMENTAIS E NÍVEIS ATINGIDOS p. 79
- QUADRO 12 - PRESIDENTES DO CONSED p. 83
- QUADRO 13 - AÇÕES PARA O ENSINO MÉDIO – GESTÃO 2003-2010 – SEED-PR p. 91
- QUADRO 14 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS COM OFERTA DO ENSINO MÉDIO NO PARANÁ 2000-2008 p. 95
- QUADRO 15 - DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS POR FAIXA ETÁRIA ATENDIDA NA REDE ESTADUAL E PRIVADA DO PARANÁ EM 2008 p. 96
- QUADRO 16 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (MUNICIPAL, ESTADUAL E FEDERAL) DE 2011 p. 96
- QUADRO 17 – RESULTADOS DO IDEB – ENSINO MÉDIO PARANÁ p.97

QUADRO 18 - TAXAS DE RENDIMENTO DO ENSINO MÉDIO-REDE PÚBLICA-  
PARANÁ-1999-2010 p. 97

QUADRO 19 - MATRIZ CURRICULAR ÚNICA (IMPLANTAÇÃO SIMULTÂNEA)  
p.101

QUADRO 20 - COMPARATIVO ENTRE A ORGANIZAÇÃO ANUAL E POR BLOCOS  
DE DISCIPLINAS SEMESTRAIS p. 101

QUADRO 21 – PRESIDÊNCIA DO CONSED COM SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO  
DO ESTADO DO PARANÁ p.107

QUADRO 22 – ESCOLAS OPTANTES PELO PROEMI NO PARANÁ p.113-115

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I - CAPÍTULO I - TENSÕES NA RELAÇÃO ENTRE UNIÃO E ESTADOS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A QUESTÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....</b>	<b>18</b>
1 CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO .....	18
2 IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL.....	26
3 IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PARA O ENSINO MÉDIO.....	38
<b>CAPÍTULO II – POLÍTICAS PARA O ENSINO MÉDIO NOS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAL DO PARANÁ (2003 -2010) .....</b>	<b>51</b>
1 POLÍTICAS DO MEC.....	51
1.1 As Demandas do Ensino Médio no Brasil .....	58
1.2 Políticas para o Ensino Médio.....	64
1.3 Relação governos estaduais e União: o exemplo do PROEMI – Programa Ensino Médio Inovador.....	67
1.3.1 Elaboração e Implantação do Programa.....	68
1.3.2 Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação – CONSED.....	77
1.3.3 O Papel do Fórum dos Coordenadores do Ensino Médio	88
2 POLÍTICAS DA SEED.....	89
2.1 Histórico das políticas de ensino médio no Paraná.....	90
2.2 Demandas do ensino médio no Paraná.....	95
2.3 Políticas do Estado para o ensino médio 2003-2010: o Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais.....	100
2.4 Adesão do Paraná aos programas federais.....	104
<b>CAPÍTULO III – RELAÇÕES ENTRE O GOVERNO ESTADUAL DO PARANÁ E O GOVERNO FEDERAL NAS POLÍTICAS DE ENSINO MÉDIO: O EXEMPLO DO PROEMI E EMBDS.....</b>	<b>106</b>
1 O PAPEL DO PARANÁ NO FÓRUM DE COORDENADORES DO ENSINO MÉDIO E NO CONSED.....	106
2 O PROEMI NO PARANÁ: A RELAÇÃO COM O ENSINO MÉDIO ORGANIZADO POR BLOCOS DE DISCIPLINAS.....	111
3 AS TENSÕES INTERNAS DENTRO DA SEED A PARTIR DAS POLÍTICAS DO MEC.....	120
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>129</b>

## INTRODUÇÃO

O ensino médio, a última etapa da educação básica, sempre viveu uma dicotomia quanto à sua oferta em termos de educação profissional e educação geral, além da insuficiência de investimentos que possibilitassem sua real expansão e qualidade. Somado a isso, há a falta de identidade dessa etapa de ensino que ora tem como principal papel a terminalidade, ora o acesso à universidade. A responsabilidade da oferta e manutenção do ensino médio recai sobre os estados. Isso parece que sempre foi um consenso, porém nunca esteve muito claro na legislação, talvez mais por omissão na letra da lei, do que em relação às responsabilidades de cada ente federado. Sabemos que nenhuma ação política é ingênua, tampouco a adoção de uma política se dá de forma neutra, sem conflitos, sem tensões. As relações intergovernamentais acontecem de modo mais complexo do que simplesmente os trâmites burocráticos sugerem. Daí nosso problema de pesquisa: quais tensões e em que medida essas tensões influenciam na tomada de decisão para a adoção de políticas públicas federais, por parte dos estados, para o ensino médio?

O presente trabalho tem como objeto analisar essas tensões existentes na relação entre os entes federados, estados e União, a partir da análise da adoção de uma política pública federal, o Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI), pela Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED/PR). Um programa (PROEMI) que sugere uma mudança curricular para o ensino médio (na perspectiva, inclusive, de ampliação da carga horária) para uma etapa da educação básica que a partir de 2016 será obrigatória, mas que ainda está distante da universalização, quanto mais, de uma unidade curricular nacional.

A metodologia utilizada nessa pesquisa valeu-se da literatura específica, contextualizando historicamente a federação e a relação entre os entes federados, bem como o papel das entidades responsáveis pelas relações intergovernamentais entre estados e União quanto ao ensino médio. A partir destes estudos, foram realizadas diversas entrevistas que permitiram apresentar a percepção de alguns atores do processo de adoção do PROEMI por parte da SEED/PR e da elaboração do programa por parte do Ministério da Educação (MEC).

As entrevistas foram realizadas com os seguintes elementos da SEED/PR no período de implantação do programa: a ex-secretária de estado da educação, a ex-superintendente da educação, a ex-chefe de departamento de educação básica (DEB), a ex-coordenadora de currículo do DEB, e com técnicas-pedagógicas do DEB envolvidas com diferentes programas federais, não só o PROEMI. Foram realizadas entrevistas também com responsáveis pelo programa do Ministério da Educação (MEC): o ex-diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC (2004-2011) e com a coordenadora do ensino médio do MEC (2011-2013).

As entrevistas com a presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e com a representante do estado do Paraná no Fórum Nacional dos Coordenadores do Ensino Médio foram concomitantes às citadas anteriormente já que, respectivamente, uma era a ex-secretária da SEED/PR e a outra era a ex-chefe do DEB/SEED/PR. Todas essas pessoas estavam diretamente ou indiretamente envolvidas na adoção do PROEMI. O programa teve sua elaboração e implantação nos anos de 2009-2010. Cada entrevista suscitou novas entrevistas e levou à reorganização do texto algumas vezes, o que permitiu uma visão mais ampla dos fatos e a contraposição dos diferentes pontos de vista que foram apresentados nas entrevistas para a pesquisa.

Foram, também, consultados documentos orientadores do MEC disponibilizados em dois eventos, um do Rio de Janeiro, de janeiro de 2010, e outro de outubro de 2010. O primeiro era um documento de apresentação da proposta do PROEMI, com o cronograma das atividades que durou uma semana e no segundo constavam orientações mais pontuais sobre as apresentações de práticas efetivadas pelos estados optantes e palestras sobre o ensino médio. Foram utilizados ainda, os dados específicos do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), bem como os dados estaduais da SEED/PR sobre o ensino médio e sua oferta, estes, também fundamentais para análise da conjuntura da adoção do programa. As entrevistas e os dados são apresentados ao longo do texto, ora subsidiando, ora respondendo questões levantadas pela pesquisa.

O presente trabalho se estrutura em três capítulos: O primeiro capítulo apresenta a questão do federalismo brasileiro a partir de suas características e desafios, e quais as implicações para a política educacional nacional, traçando um percurso histórico das políticas para o ensino médio, mostrando quando houve

interferência ou paralelismos nas ações da União e dos estados. O segundo capítulo apresenta as políticas do governo federal e estadual do Paraná em relação ao ensino médio, a partir de suas demandas nacionais e estaduais, no período 2003-2010. Apresenta o Programa Ensino Médio Inovador-PROEMI, as relações intergovernamentais entre estados e União por meio do CONSED e do Fórum Nacional de Coordenadores do Ensino Médio, as duas instâncias fundamentais na construção e adoção do PROEMI. Apresenta, também, o Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais (EMBDS) como uma proposta do estado do Paraná para o atendimento de suas demandas do ensino médio, e sua relação com a adoção do PROEMI, além dos demais programas federais adotados pelo estado. O terceiro capítulo traz, a partir dos dois programas - PROEMI e EMBDS, o papel do Paraná no Fórum de Coordenadores do Ensino Médio e no CONSED e como se deu a adoção e o formato que tomou o PROEMI no estado, apontando as tensões internas na secretaria de educação no momento de adoção do programa. As considerações finais apontam para um leque de novas temáticas de pesquisa que surgiram a partir deste estudo, também apontam para a escassa produção de pesquisa sobre as relações entre estados e União e por fim as limitações e possibilidades sobre o tema de pesquisa.

## **CAPÍTULO I - TENSÕES NA RELAÇÃO ENTRE UNIÃO E ESTADOS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A QUESTÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

A reflexão proposta neste capítulo visa entender as tensões existentes entre estados e União na definição das políticas educacionais. Para tal, iniciamos apontando características do federalismo brasileiro e, na sequência, suas implicações com relação à elaboração de políticas educacionais.

Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. [...] Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado. (CURY, 2010. p 152)

Segundo Aspásia Camargo, o termo federação tem sua origem na palavra “*foedus*” como significado de pacto, entendimento, negociação baseada na fidelidade e na confiança (CAMARGO, 1999). O termo, progressivamente, com a constituição do Estado moderno, passa a significar o princípio de organização de Estado ou o estilo de ação política. É nesse sentido que os estados nacionais se denominam *federativos*.

O Estado brasileiro possui uma organização única e é formado por uma república presidencialista, federativa, com representação proporcional e de multipartidarismo. A ideia de federação passa, então, pelo princípio de autonomia e interdependência entre os entes federados. Segundo Abrucio (1998), no Brasil, a adoção da federação surge na República como reação à centralização do Império. Entretanto, como vemos ao longo da história, há mais conflitos de interesses entre os entes federados do que, efetivamente, colaboração entre eles, o que suscita um conjunto de indagações: como se organiza a federação brasileira? Como acontece a divisão de competências nessa federação? Quais as relações entre os entes federados?

### **1 CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Segundo Anastasia e Nunes (2006), o Brasil é uma República presidencialista, federativa, com representação proporcional e de multipartidarismo. O poder legislativo é bicameral: na Câmara dos Deputados, eleita através de listas

abertas, se fazem representar os cidadãos, enquanto no Senado Federal, eleito através do sistema majoritário, se fazem representar os estados da federação (três senadores para cada estado da federação). Tais características são, todas elas, tendentes à dispersão do poder entre os entes federados, principalmente a partir dos anos 1990, com a transferência de muitas funções de gestão de políticas sociais para estados e municípios.

O presidente, chefe do executivo, concentra poderes legislativos e não legislativos, já que pode pedir urgência na tramitação de proposições legislativas, iniciar legislação em determinadas matérias, possui o poder de editar medidas provisórias, o poder de nomear os altos cargos burocráticos, o poder sobre liberação de recursos orçamentários, enfim, além do poder executivo, possui força e influência legislativa sobre as duas Câmaras. Ainda, segundo esses autores, o próprio poder legislativo realiza as revisões constitucionais, o Banco Central não tem autonomia em relação ao Poder Executivo e as lideranças partidárias possuem poderes concentrados.

Abrucio (2010) discorre sobre o conceito de federação e o apresenta como a forma possível para nações que apresentam grande heterogeneidade, como no caso do Brasil. A federação atende a necessidade de uma unidade na diversidade, bem como a ideia de federação passa pelo princípio de autonomia e interdependência entre os entes. O autor continua argumentando que, pela análise histórica, o federalismo é implantado como a alternativa à centralização do Império, mas sem a ideia de interdependência entre os entes.

A maioria dos autores, quando fala do federalismo da perspectiva da CF de 1988 (que tornou os municípios entes federados), acentua a questão do município apontando, principalmente, o repasse para estes de responsabilidades sociais da União e estados. Acentuam, também, que houve aspectos bastante positivos em relação à municipalização, com casos de sucesso efetivados em nível municipal que foram adotados em nível nacional (Bolsa Escola, Programa de Saúde da Família, entre outros), porém muitos municípios não possuíam o aporte financeiro para fazer acontecer as políticas de sua responsabilidade. A dependência financeira da União, o clientelismo, a baixa capacidade administrativa foram fatores negativos quanto à municipalização.

Antes da CF de 1988, os municípios eram extremamente dependentes dos estados. Na Primeira República, se construiu o fortalecimento dos estados a partir

do enfraquecimento dos municípios e do poder central do governo federal. Já na Era Vargas, retoma-se a centralidade do governo federal, com a expansão de políticas nacionais. Só de 1946 a 1964 é que há um fortalecimento dos municípios, expressa pelas eleições, atribuindo maior poder tanto aos estados como aos municípios e, segundo Abrucio (2010), as relações se tornam mais equilibradas em termos de autonomia e interdependência em relação à União. O grande entrave deste processo de federalização real acontece no golpe de 1964 quando a chamada ditadura militar faz estacionar, ou mesmo, regredir o processo de fortalecimento do federalismo que iniciava (de estados e municípios).

Cruz (2009) descreve que, a partir de 1982, com as eleições diretas para governadores, a sociedade civil via na redemocratização a oportunidade de acesso a serviços públicos que atendessem efetivamente suas necessidades, e o movimento municipalista, tal como os governos estaduais, entendia a redemocratização como a possibilidade de fortalecimento das ações descentralizantes, o que culminou na CF de 1988. A autora afirma, então, que a CF de 1988:

[...] definiu um sistema mais claro de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento das necessidades básicas da população sob sua responsabilidade. (CRUZ, 2009. p. 85)

A partir da CF de 1988, aconteceu a retomada do fortalecimento da federação, tornando os municípios entes federados dotados de autonomia política-administrativa, ou seja, juridicamente iguais a estados e União. Arretche (2006) nos explica como se dá a autonomia política entre os entes federados brasileiros:

Há grande estabilidade nas regras que regem a autonomia política das unidades federativas. No Brasil, estados e municípios são unidades federativas autônomas, tendo autonomia para eleger os membros dos Poderes Executivo e Legislativo. Isto significa que os governos locais têm autoridade política própria, derivada dos seus próprios eleitores. Respeitada a distribuição constitucional de competências, têm autonomia legislativa para adotar suas próprias políticas públicas, bem como, simetricamente, têm autonomia para aderir (ou não) àquelas propostas pelos demais níveis de governo. (ARRETCHÉ, 2006. p.125)

Segundo Morduchowiez e Arango (2010), na sua maioria, os sistemas federativos criam órgãos que permitem dar fluência à comunicação sobre políticas

setoriais. Esses órgãos podem ter bases constitucionais e, quando não existe tal provisão, a necessidade de coordenação lateral impulsiona o estabelecimento de leis que os criam. Essa forma de constituição de órgãos colegiados corresponde aos princípios apontados por Cury (2010) quanto ao caráter do nosso regime federativo:

A Constituição Brasileira faz a opção pelo regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão. (CURY, 2010, p.158)

Contudo, no formato em que se encontra nosso federalismo, há sim, competição ao invés de colaboração, haja vista as isenções fiscais promovidas por estados e municípios na disputa para atrair capital internacional, desde a década de 1990. Além disso, é preciso destacar que muitos municípios só subsistem porque recebem recursos da União e do governo estadual, porque não têm como gerar receita própria. Ainda segundo Cury (2010), esse processo de colaboração entre os entes federados, indicado na Constituição, não é simples, dada a constituição histórica do federalismo brasileiro, que comporta a forte presença política das elites regionais e locais, as relações de dependência financeira das regiões e municípios em relação à União e a repartição e sobreposição de competências presentes na CF em vigor. (CURY, 2010).

Para entender essas disputas entre os entes federados, Ghanem (2010) destaca que as composições eleitorais são importantes aspectos de natureza política, vividos nas relações entre os entes federados e que estas (composições eleitorais) influenciam a dinâmica federativa. As composições partidárias e as eleições, bem como as decisões governamentais, podem ser mais ou menos centralizadas, dependendo dessas combinações. O autor explica:

Os entes federados não se aliam ou se opõem para responder às diferentes necessidades dos grupos cujos interesses se confrontam na sociedade civil. Se esta fosse a referência principal das alianças, haveria fundamento para a própria ideia de federação, quer dizer, fariam parte desta elementos que se mantêm unidos dividindo o poder, cada um mantendo sua integridade e autonomia, mas também a unidade e interdependência do conjunto. A soberania de cada um seria também a afirmação de relações mais simétricas. Não sendo assim, os entes que nominalmente são federados não constituem rigorosamente uma federação. Suas relações são de assimetria e, nestas, emergem como critério essencial as afinidades eleitorais. Esse é o critério quase exclusivo para que estados, municípios e União exerçam fiscalização mútua, para cooperarem no emprego dos

recursos públicos e no enfrentamento de demandas comuns, vale dizer, para atuarem como uma federação. Fora dos pactos determinados pelas estratégias eleitorais, os entes federados se relacionam de modo a empurrarem a atribuição de responsabilidades de um para os outros. (GHANEM, 2010.p. 199)

As relações entre os entes federados, portanto, apresentam muito mais do que interesses ou necessidades de recursos financeiros, dos quais trataremos mais adiante. As definições de adoção de programas e políticas educacionais encontram-se marcadas pelas tensões políticas nacionais e regionais, na maioria das vezes, eleitorais, pela necessidade de coalizão, de acomodação de interesses e, em muitos casos, nenhuma das situações anteriores, mas apenas a imposição natural de *concordar com os aliados* para o sustento desta mesma *condição de aliado*, da base governista.

Abrucio (2010) afirma que essa combinação de fatores não permite uma democracia efetivamente consensual, devido às fragilidades que impedem a distribuição de preferências e recursos entre os cidadãos e, no caso brasileiro, forma um presidencialismo de coalizão que força a diversos *acordos e alianças* com vistas a interesses nem sempre do povo brasileiro. Portanto, ao contrário do que se conceitua, na prática não há igualdade, ou o mesmo peso entre todos os entes federativos. Essa assimetria se expressa na falta de colaboração entre os municípios em diversas políticas públicas; além de guerra fiscal interestadual e intermunicipal. (ABRUCIO, 2010)

Como já apontamos anteriormente, Cury (2010) coloca como questão a repartição das competências entre os entes federados. Nos artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30 da CF/1988 estão descritas competências e responsabilidades dos entes federados e que apresentamos no quadro abaixo:

**QUADRO 1 – COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS:**

<b>Entes Federados</b>	<b>Competências específicas</b>	<b>Competências concorrentes</b>
União Art.21, 22,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relações Exteriores</li> <li>• Defesa Nacional</li> <li>• Comércio internacional</li> <li>• Política monetária e cambial</li> <li>• Planos de desenvolvimento nacional ou regionais</li> <li>• Correios e telecomunicações</li> <li>• Petróleo e gás natural</li> <li>• Energia elétrica e hidroelétrica</li> <li>• Transporte aéreo, ferroviário, aquaviário e terrestre de caráter interestadual ou internacional</li> <li>• Polícia federal, rodoviária e ferroviária</li> <li>• Diretrizes para o gerenciamento de recursos hídricos e desenvolvimento urbano</li> <li>• Inspeção do trabalho</li> <li>• Competência privativa de legislar sobre seguridade social e sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIII,XXIV)</li> </ul>	<p>Art. 23 e 24</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Saúde e assistência pública</li> <li>• Proteção das pessoas com deficiência</li> <li>• Cultura, educação e ciência</li> <li>• Proteção do meio ambiente</li> <li>• Fomento da produção agropecuária</li> <li>• Organização e abastecimento alimentar</li> <li>• Habitação e saneamento básico</li> <li>• Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos</li> </ul>
Estados Art. 25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competências que não são vedadas expressamente pela Constituição Federal</li> <li>• Legislação sobre regiões metropolitanas</li> <li>• Serviços locais de gás canalizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de educação e segurança no trânsito</li> </ul>
Municípios Art. 30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislar sobre assuntos de interesse local</li> <li>• Suplementar a legislação federal e a estadual quando couber</li> <li>• Instituir e arrecadar os tributos de sua competência</li> <li>• Ordenamento e controle do solo urbano</li> <li>• Guarda das instalações municipais</li> <li>• Manter com cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas e serviços de educação infantil e de ensino fundamental</li> <li>• Atenção à saúde da população, com apoio da União e do estado</li> <li>• Proteção ao patrimônio histórico e cultural local</li> <li>• Serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislar sobre educação, cultura e ensino</li> <li>• Cooperação para a educação infantil</li> </ul>

Fonte: Constituição Federal Brasileira de 1988.

A divisão de tarefas e a concorrência de atribuições entre as esferas federativas têm sua origem, como já vimos, na forma de organização do federalismo brasileiro, principalmente, a partir da CF de 1988. Segundo Souza (2002) o sistema federativo brasileiro está caracterizado por múltiplos centros de poder, que formam um complexo sistema de dependência política e financeira e que esta multiplicidade

não consegue dar conta das disparidades existentes no território nacional. A autora destaca que os conflitos no âmbito das relações intergovernamentais sustentam mais relações informais do que formais nas tomadas de decisão e/ou adoção de políticas por parte dos entes subnacionais (estados e municípios), gerando padrões “*extraconstitucionais e extralegais de articulação*”. SOUZA (2002. p.434).

Esse jogo, segundo a mesma autora, é um *continuum* e as relações intergovernamentais (RIG) são os veículos destas negociações. A autora nos chama atenção para as relações de poder:

[...]este poder tem forçado o governo federal a negociar com os entes subnacionais questões que são eminentemente nacionais, o que traz consequências também para as RIGs. Apesar desse poder ampliado de governadores, prefeitos e de segmentos das sociedades locais, o executivo federal não tem sido um ator passivo e tem reagido, muitas vezes com sucesso, contra a descentralização financeira. Vários são os exemplos bem-sucedidos que ilustram a atual tendência à recentralização. (SOUZA,2002, p.437)

Um aspecto de destaque, segundo a autora, é que o governo federal não ficou inerte às diversas ações de descentralização de recursos e poderes que foram descritos ao longo deste texto. Souza(2002) aponta que, a partir da CF de 1988, o governo federal reagiu à descentralização por meio de aumento dos impostos, incumbindo estados e municípios de responsabilidades sociais que eram suas, enfim, cercou-se também de ações que lhe permitiam uma reação à descentralização.

Em primeiro lugar, desde a promulgação da Constituição, o governo federal adotou a política de aumentar a alíquota dos impostos e das contribuições que não são partilhados com os entes subnacionais. Em segundo lugar, o governo federal vem reduzindo suas despesas em investimentos e em políticas sociais, pressionando os governos subnacionais para preencher o vazio deixado pela ausência da esfera federal. Em terceiro lugar, várias reformas constitucionais e/ou leis ordinárias estão colocando limites na capacidade arrecadadora e de despesa das esferas subnacionais, do qual a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Kandir, o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o Fundef e a Emenda Constitucional 29/ 2000, que vincula recursos para a saúde, são alguns exemplos. (SOUZA, 2002.p.437)

Atualmente, isto se configura como redução de gastos na área social. Souza(2002) aponta que as relações intergovernamentais – as RIG, a partir da CF de 1988 se apresentam como espaços de disputa de poder e que os conflitos entre os entes federados são cada vez mais complexos.

Essas medidas mostram que o Executivo federal não reduziu sua importância como instituição política, o que significa que a disputa de poder entre os entes federativos tem aumentado e que os conflitos decorrentes das RIGs se tornaram mais complexos. (SOUZA,2002.p.437)

A ideia de descentralização do poder para possibilitar mais proximidade aos cidadãos e às suas necessidades não acontece na mesma medida da perspectiva criada em torno do federalismo pós CF de 1988. Conforme Souza (2002), a União fez valer sua condição de único ente federado que pode criar tributos e seu poder político no Congresso Nacional em criar leis para conter a perda de arrecadação da União ou, poderíamos dizer, o poder político de colocar limites nos demais entes federados, quanto à sua capacidade de arrecadação e despesas.

Essas relações intergovernamentais, descritas pela autora como cada vez mais complexas, aparecem quando estudamos os programas nacionais adotados pelos estados e municípios, pois estes, na busca de recursos financeiros para realizar seu papel diante da lei quanto à sua responsabilidade de oferta de educação, se veem sem fonte de arrecadação suficiente para cumpri-la. Essa necessidade de buscar, no governo federal, complementação de recursos acirra a desigualdade entre os entes federados no fortalecimento de suas redes e na busca da qualidade desta mesma oferta. Mais adiante trataremos especificamente das competências concorrentes no caso da educação.

Outra questão posta é a da estrutura fiscal brasileira, a questão do federalismo fiscal brasileiro. Rezende (2010), explica que, mesmo com a determinação da CF de 1988 de que os municípios são entes federados, ou seja, entes com autonomia política e fiscal, o legislativo não conseguiu organizar a criação de um federalismo fiscal eficiente, que solucionasse as disparidades econômicas entre esses entes federados. A condição para a garantia de ações sociais não aconteceu na mesma proporção das responsabilidades do federalismo em razão das disparidades regionais e sociais. O autor destaca também que as limitações ao exercício do poder de tributar por governos subnacionais – estados e principalmente, municípios – entram em choque com a tendência de ampliar as responsabilidades desses governos quanto à provisão de serviços públicos essenciais (saúde, educação e infraestrutura urbana). À medida que aumenta a mobilidade das bases tributárias, aumenta a necessidade de evitar a fragmentação do poder tributário. Há

a necessidade de garantir acesso automático de governos subnacionais a receitas geradas por tributos mais rentáveis.

Ainda segundo Resende(2010), o equilíbrio federativo não se resume na questão da partilha do bolo tributário entre os entes federados (que precisa de atualização constante), porque tão importante quanto, é corrigir os desequilíbrios que resultam da maneira como a atividade produtiva, geradora de renda e emprego, se distribui no território.

## 2 IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL

Como já vimos, no Brasil, com a República, a federação nasce na perspectiva da descentralização, permitindo aos entes federados a possibilidade de gozar de mais autonomia. Entretanto, a descentralização brasileira reforçou as desigualdades sem que o governo central tivesse efetivamente a ação supletiva apregoada. Oliveira e Sousa (2010) afirmam que, em relação à educação, houve consequências diretas dessa tensão no processo de centralização e descentralização entre a União e os demais entes federados e a partir dela é que se pode compreender a política educacional. Os mesmos autores afirmam que, a partir da Constituição Republicana de 1891, a chamada Primeira República transfere responsabilidades significativas para os estados e explicita a responsabilidade da União pela educação apenas no Distrito Federal, portanto, por omissão, acaba por responsabilizar os estados pela educação. Os estados mais ricos (Sul e Sudeste) assumiram a responsabilidade e, ao longo do século XX, criaram suas redes, recorrendo muito pouco aos municípios. Já os estados mais pobres, passaram-na para os seus municípios, ainda mais pobres, e estes se desincumbiram da tarefa nos limites de suas possibilidades.

Oliveira e Sousa (2010) também destacam que, na década de 30, recriou-se o Ministério da Educação e Saúde e promoveu-se a (re)organização do sistema de educação no país por meio de diversos decretos que orientam todo o sistema de ensino em todos os seus níveis. Em 1946, houve a responsabilização da União sobre a educação na perspectiva da legislação nacional que passou a orientar os sistemas estaduais, até então, independentes. Começou a ser elaborada a 1º Lei de Diretrizes e Bases da Educação (editada só em 1961). Houve, neste período, a criação de Secretarias Estaduais de Educação e de Redes Municipais de Educação.

Durante a chamada ditadura militar (1964-1985), o processo de autonomia e interdependência tem um imenso retrocesso e, por obviedade do sistema, ocorreu uma centralização das ações numa visão tecnocrática-autoritária. O governo federal deliberava e os entes federados colocavam em prática (centralização das normatizações – descentralização das ações). Nesse período houve a expansão do ensino fundamental para oito anos de estudo, tornando-o ensino obrigatório, com o aumento dos recursos federais e de tributos ou transferências obrigatórias destinadas a estados e municípios. O governo federal implantou muitas políticas indutivas para o ensino fundamental, como por exemplo: Programa do Livro Didático em 1972, Edurural e Pronacor em 1980, Mobral em 1970. A maior complexificação do funcionamento do setor, segundo Abrucio (2010), criou novos pontos de contato entre os entes federativos. O autor destaca que, nesse período, os recursos eram moeda de troca para governos subnacionais “bem comportados” e quem recebia auxílio não tinha a possibilidade de discussão sobre o modelo defendido pelos tecnocratas do Ministério da Educação. (ABRUCIO, 2010) A prioridade já era o ensino fundamental, ficando o ensino médio à mercê das ações estaduais que foram responsáveis, no período, pelo crescimento da oferta.

Até a Constituição de 1988, as redes municipais estavam integradas aos sistemas estaduais, cabendo a essa instância (o estado) fazer a coordenação da implementação de políticas educacionais. Com a CF de 1988, os municípios passaram a ter, como decorrência de seu *status* de ente federativo, a autonomia de criar sistemas próprios e, com isso, podendo tornar-se autônomo em relação aos estados<sup>1</sup>. Do ponto de vista normativo reportam-se diretamente à legislação nacional; do ponto de vista financeiro, relacionam-se diretamente com os programas e ações do MEC. Segundo Cruz(2009):

No caso dos estados, embora não haja um detalhamento explícito das competências dessa esfera de governo, é interessante notar que tais competências são amplas, porque delimitadas pelo seu contrário, ou seja, para esta esfera somente não cabe o que for expressamente vedado pela

---

<sup>1</sup> O Brasil tem 847 cidades sem conselho municipal de Educação. O número representa 15,2% do total de municípios do País. Os dados são da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e são referentes a 2011, mas foram divulgados apenas no final do ano passado. o total de municípios com conselho de educação é 4.718. Fonte: <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/26750/cresce-numero-de-cidades-brasileiras-com-conselho-municipal-de-educacao/> acesso em 14-06-2013.

Constituição Federal, conforme o artigo 25 da CF/88. Ademais, questões como legislação concorrente, legislação sobre regiões metropolitanas ou sobre serviços locais de gás canalizado parecem denunciar um situação em que o Estado, após a Constituição, ficou espremido entre União e municípios, os quais passaram a relacionar-se diretamente na organização e implementação de políticas – na maioria das vezes, sem qualquer articulação com a esfera intermediária de governo: os estados. (CRUZ, 2009 p. 89)

Os artigos da CF de 1988 que tratam especificamente sobre as atribuições dos estados em relação à educação (em termos gerais) são os artigos 18, 24, 25, 45, 208 e 211. O nosso destaque será para artigo 211, que trata da competência dos estados em relação à educação, vejamos o texto do artigo:

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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

O parágrafo 1º apresenta a União como a responsável pela rede federal, sendo esta basicamente formada pelo ensino superior e escolas técnicas. A União também tem a função redistributiva de recursos financeiros e técnicos para estados, distrito federal e municípios num regime de colaboração, para garantir um “padrão mínimo de qualidade nas diferentes ofertas”.

A partir da Emenda Constitucional nº14/1996 passaram a ser citados os estados (que não eram mencionados antes de 1996), e a eles compete a oferta prioritária do ensino fundamental e médio. O parágrafo 3º apresenta que os estados e o Distrito Federal são responsáveis pelo ensino fundamental e médio, mas a oferta do médio está atrelada à garantia de atendimento à universalização do ensino

fundamental (o ensino obrigatório). Já a partir da Emenda 59/2009, o ensino obrigatório não é mais só o ensino fundamental, passa a ser toda a educação básica.

Nosso destaque é o regime de colaboração, descrito como necessário entre os entes federados e a atribuição de cada um em relação à educação, descrito no parágrafo 4º. Como já foi explicitado anteriormente, uma federação se destacaria principalmente pela autonomia de seus entes, mas percebemos que, no campo educacional, essa autonomia está delimitada pela corresponsabilidade da União em relação ao ensino fundamental e pela obediência à Lei Federal de Diretrizes e Bases Nacionais para a Educação Nacional (LDBEN nº9394/96) que descreve os princípios do funcionamento dos sistemas federal, estadual e municipal. Assim sendo, não há a permissão de diferenças entre os sistemas, pois as normas de estrutura e funcionamento dos mesmos estão definidas nacionalmente. Além disso, a prioridade de todos os entes está no ensino fundamental, embora as outras etapas estejam determinadas como responsabilidade dos municípios (educação infantil e ensino fundamental) e dos estados (ensino fundamental e médio). Então, apesar da definição de que União, estados e municípios são todos entes federados, não é possível afirmar que todos têm as mesmas capacidades, muito menos o mesmo poder ou autonomia. Estados e municípios não podem ir contra as definições da União, tampouco têm possibilidade de interferência para mudanças.

Em relação ao ensino médio, o artigo 208 da CF de 1988, ao tratar do dever do Estado em relação à educação, aponta, no seu inciso II (texto dado pela Emenda Constitucional nº14/1996) a *progressiva universalização do ensino médio*, mas ainda sim não afirma qual ente terá tal responsabilidade, nem como se dará esta progressiva universalização. A Emenda Constitucional nº 59/2009 altera o texto do inciso I deste mesmo artigo 208, e apresenta a obrigatoriedade da oferta da Educação Básica dos quatro aos dezessete anos, portanto, da educação infantil ao ensino médio, a partir de 2016. Porém, não altera o que já estava disposto em relação à responsabilidade por parte dos estados quanto à oferta do médio. Lembremos que, segundo o texto do artigo 211, todos os governos subnacionais (estados e municípios) são responsáveis pelo ensino obrigatório e que, a partir de 2016, o ensino obrigatório passa a ser toda a educação básica, conforme se lê no artigo 208 da CF de 1988 alterado pela Emenda nº59/2009:

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; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#)) ([Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#))

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#)) [...]

A CF de 1988 confirma a distribuição de responsabilidades. O ponto que se destaca aqui é o regime de colaboração entre os entes federados, definido por ela (CF de 1988) que traz em seu artigo 211 três importantes normas aliadas à adoção deste regime de colaboração: a divisão de competências mais descentralizadas na execução de serviços, dando um peso importante aos municípios; a adoção de elementos trazendo a ideia de competência comum onde haveria a prioridade de atendimento de um determinado ciclo por um governo, não impedindo a oferta de outros, mas que não viesse a prejudicar ou permitir um vácuo naquele prioritário.

O artigo 212 define porcentagens mínimas da receita resultantes de impostos a serem aplicadas por cada ente federado na educação: a União, no mínimo 18%; os estados, o Distrito Federal e os municípios o mínimo de 25%.<sup>2</sup>

Duas significativas mudanças na Constituição Federal, no que se refere à educação, são as Emendas Constitucionais nº. 14/1996 e nº. 53/2006 que criam, respectivamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB. A criação de fundos como mecanismo do financiamento da educação realizou, prioritariamente, do ponto de vista financeiro, o regime de colaboração, na medida em que todos os entes federados seriam colaboradores. O FUNDEF centrou os recursos de municípios e estados no ensino fundamental e por um lado, induziu à municipalização dessa etapa da educação básica, com a transferência da quase totalidade da 1ª fase (1ª a 4ª séries) para os municípios. Por outro, levou os estados, mesmo com a desoneração em relação à manutenção dos

---

<sup>2</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

primeiros anos do ensino fundamental, a priorizar a oferta da 5ª a 8ª séries, mantendo a secundarização de recursos financeiros para o ensino médio.

A principal diferença entre o FUNDEF e o FUNDEB (fundo criado pela Emenda Constitucional nº53/2006) é que este último coloca no centro a educação básica como um todo (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e as suas modalidades previstas pela LDB (a educação profissional, a educação de jovens e adultos, a educação indígena, a educação no campo e a educação especial). O FUNDEB aumentou o percentual de recursos que já estavam incluídos no FUNDEF, e durante os anos de 2007 a 2010 acrescentou a esses recursos 20% de outras fontes de impostos.

A insuficiência e a falta de critérios na ação supletiva da União, principalmente quanto aos recursos financeiros, é identificada nas discussões que deram origem ao FUNDEF, que traria recursos financeiros diretamente aos municípios, com o foco no ensino fundamental e, posteriormente, é criado o FUNDEB, em 2006, sobre o qual trataremos mais adiante.

Para esta pesquisa, pouco foi encontrado especificamente sobre as políticas educacionais tratando da função dos estados a partir da CF de 1988 em relação à educação. O mais comum são estudos sobre as ações municipais ou federais, o que impede uma reflexão mais profunda, neste texto, sobre o papel dos estados quanto à educação. Isto talvez se justifique pela pouca descrição de responsabilidades específicas dos estados, como indicado acima.

Somando-se à nossa análise sobre as implicações para a política educacional, é importante destacar os níveis de administração dos sistemas de ensino, porque estes traduzem as relações e competências quanto à educação pelos entes federados. Segundo Faustini (2004) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9394/96) estabelece competências aos poderes federal, estadual e municipal. Na esfera estadual, às secretarias estaduais, e no nível municipal, às secretarias municipais de educação. A organização administrativa de cada um desses órgãos é definida segundo orientações políticas ou pedagógicas de cada instância, portanto, não há padrões. Geralmente essas instâncias tendem a seguir a estrutura do MEC (como é o caso do Paraná).

Segundo a LDBEN nº 9394/96, a União é responsável pela normatização do ensino superior de todas as instituições (públicas e privadas) do sistema federal de educação. É responsável, também, pela elaboração do Plano Nacional de Educação

e pelo estabelecimento de diretrizes para a Educação Básica em todos os seus níveis para a definição de conteúdos mínimos, sempre em colaboração com estados, distrito federal e municípios. Essa colaboração da União com os entes subnacionais inclui a prestação de assistência técnica e financeira ao ensino obrigatório, exercendo função redistributiva e supletiva e é responsável, ainda, por assegurar um sistema nacional de avaliação. A lei determina, também, como responsabilidade da União, a criação do Conselho Nacional de Educação com atribuições normativas e de supervisão com atividade permanente.

Ainda segundo a LDBEN, os estados e o Distrito Federal (a administração dos sistemas estaduais de ensino) incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino. Os municípios podem organizar seus próprios sistemas de ensino, ou optar por integrar ou compor, junto com o estado, um único sistema para a educação básica, e devem integrar-se às políticas e planos educacionais da União e dos estados. (FAUSTINI, 2004).

O governo federal não atua diretamente, como vimos acima, na educação básica (educação infantil, no ensino fundamental e médio), mas possui escolas técnicas destinadas à formação profissional em nível médio (ensino médio integrado e técnico pós-médio). Cabe, portanto, a oferta do ensino médio (nosso foco neste estudo) aos estados, mas não como prioridade.

As ações do governo federal devem ser de colaboração e auxílio técnico aos demais entes federados, entretanto, a função redistributiva de recursos da União para com os entes federados ainda é tímida se considerarmos as disparidades encontradas no território nacional quanto à oferta e qualidade do ensino para a educação básica. Então, há necessidade premente de efetiva articulação entre os entes federados na busca comum da qualidade da educação pública para todas as crianças e jovens brasileiros.

É pertinente destacar a limitação da chamada autonomia dos sistemas estaduais e municipais de educação dispostos na própria LDBEN nº 9394/96, afinal, as normas são definidas na legislação para todo o território nacional, restando muito pouco a ser definido pelos sistemas subnacionais em termos legais. Um exemplo disso é a elaboração de diretrizes curriculares para definição de conteúdos mínimos que deve ser feito pela União. Na LDBEN nº 9394/96 há a clara definição de que a União deve elaborá-las com a colaboração dos estados e municípios, para estes

elaborarem as suas. Mas o que vemos, na prática, não confere efetivamente muita autonomia. É possível perceber uma diversidade curricular, mas não diferentes formatos de tempo e espaço nos diferentes níveis e etapas da educação.

Essa prerrogativa da União traz tensões no que se refere à autonomia dos estados. Um exemplo seria o artigo 206 da CF 1988, inciso VIII, acrescentado ao texto da lei pela Emenda Constitucional nº53/2006, que determina a implantação do piso salarial nacional para os profissionais da educação, sendo o seu cálculo feito pelo governo federal e todos os entes federados devem aplicá-lo. Mas, somente dois anos depois o Congresso Nacional consegue regulamentar o piso, sancionando a Lei nº 11.738 em julho de 2008. No entanto, cinco estados, entre eles o estado do Paraná, questionaram a constitucionalidade desta lei junto ao Supremo Tribunal Federal, com os argumentos de que perderiam a autonomia e de que já pagavam um valor superior ao piso determinado pela lei (contando as remunerações totais e não iniciais), e que, ainda, correriam o risco de descumprir suas obrigações fiscais, por não conseguirem bancar tais valores. O Supremo só concluiu a análise em 2011 entendendo que o mínimo é o valor inicial da carreira, sem nenhum acréscimo seja ele por gratificação, ou bônus, etc.<sup>3</sup>

Outro exemplo destas tensões quanto à autonomia dos entes federados: no Paraná, no período de 2004 a 2007, foram elaboradas as Diretrizes Curriculares Estaduais – DCE's que, ao contrário das Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN's (organizada por áreas do conhecimento), trazem uma organização disciplinar com uma concepção contrária aos Parâmetros Curriculares Nacionais (base do texto das DCN's). Essas diretrizes foram levadas pela Secretaria Estadual de Educação do Paraná – SEED/PR para apreciação do Conselho Estadual de Educação – CEE/PR com a intenção de ratificá-las para toda a rede estadual (oficializando seu cumprimento, por todas as escolas estaduais). O Conselho Estadual de Educação, como dito acima, possui função normativa e poderia homologar as diretrizes estaduais para o sistema estadual (essa era a intenção do pedido da SEED). Como resposta ao pedido da SEED/PR, foi emitido o Parecer nº130/2010-CEE/PR. Esse parecer descreve a importância da construção do documento por parte da secretaria

---

<sup>3</sup> Em 2008, logo que o projeto foi sancionado, alguns estados moveram uma ação contestando diversos conceitos da lei, entre eles o de que o piso deve ser considerado como remuneração inicial e não total. A ação começou a ser julgada em 2008, mas a análise só foi concluída em 2011. O entendimento dos ministros foi que gratificações, bônus e outros acréscimos não poderiam ser considerados na conta do valor mínimo a ser pago.

e enaltece suas qualidades, porém não determina sua obrigatoriedade para as escolas da rede estadual de educação afirmando não terem, as diretrizes estaduais, maior importância ou poder do que as diretrizes nacionais. No argumento do parecer, os conselheiros ressaltam o artigo 9º da LDBEN nº 9394/96 sobre a responsabilidade da União na elaboração das Diretrizes Nacionais, portanto, afirmando que não cabe ao estado criar diretrizes próprias, o que, na prática, desrespeitaria a LDB, como vemos abaixo no recorte do texto do Parecer nº 130/2010 CEE/PR:

Cabe destacar que as Diretrizes Curriculares **Nacionais**, da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e suas modalidades são **mandatórias**, às quais cabe "nortear" os **currículos dos Estados e Municípios**. Esta disposição consta da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional expressamente no artigo 9º, que define como competência da União o estabelecimento de diretrizes para a educação básica. Esta competência, estabelecida de forma colaborativa foi iniciada em 1997 após a promulgação da LDB n.º 9.394/96, com a participação dos Estados e Municípios e, atualmente o processo de revisão de tais normativas está em efetivo processo. Participaram e hoje, participam dessa discussão, os órgãos gestores e normativos, estaduais e municipais. (Parecer nº130-CEE-PR, grifos no original)

Para não deixar de atender ao pedido da SEED/PR, e ao mesmo tempo não descumprir a LDBEN nº 9394/96, o voto do relator orienta que seja alterada a nomenclatura do documento estadual, acrescentando o termo: "Orientadoras"<sup>4</sup>. A autonomia pedagógica, portanto, apregoada na LDBEN nº 9394/96, na realidade não se efetiva nem em sua instância normatizadora em nível estadual, o que na verdade, seria uma autonomia bastante relativa, diante da impossibilidade de cada estado definir suas próprias diretrizes estaduais.

O que isso reflete na prática? Se as DCN's são mandatórias, então as escolas estaduais, portanto, não estão necessariamente obrigadas a seguir as orientações

---

<sup>4</sup> Está marcado na concepção de origem do referido documento, sua missão pedagógica curricular avaliativa, que não deixa de trazer em seu bojo ideais orientadores, mas não podemos chamá-lo de Diretrizes, conforme explicitou-se com base na LDB. Nesse mérito, em acordo com as concepções do próprio texto apresentado pela SEED, compreende-se e reforça-se o ideal de Diretrizes Nacionais. Isto posto, deve ser revista a denominação do material "Diretrizes Curriculares para a Educação Básica". II - VOTO DO RELATOR O Conselho Estadual de Educação, pela Câmara de Educação Básica, aprova por unanimidade o presente processo, não sem antes realçar a importância e qualidade da produção apresentada pela SEED, tanto pelo método de trabalho e elaboração adotados, como pela excelência do conteúdo final apresentado. Deve, entretanto, a Secretaria de Estado da Educação, substituir a expressão – Diretrizes Curriculares da Educação Básica por Diretrizes Curriculares Orientadoras da Educação Básica para a Rede Estadual de Ensino, entendendo-se que as Diretrizes Curriculares Nacionais já foram traçadas pelo Conselho Nacional, que sobrepõem às definições estaduais nesta matéria. É o Parecer. (Parecer nº 130/2010-CEE-PR)

estaduais, as DCE's. Isso tem consequências sérias nos processos de elaboração de material didático, na oferta de capacitação/formação, entre outros, porque uma escola baseada na autonomia garantida pela LDBEN nº 9394/96, pode optar em seguir, apenas, as DCN's. Há exemplos disso no próprio estado do Paraná quando, em 1998, a SEED/PR determina o fechamento dos cursos de Magistério, e 14 escolas da rede se negam a fazê-lo, mantendo seus cursos, baseadas justamente na autonomia pedagógica da LDBEN. A consequência disso foi um período de 8 anos sem verbas nem formação para professores, pois a rede não ofertou nada na área alegando que não ofertava mais os cursos na rede. Foi um embate com alto preço para essas escolas amparadas na legislação, a SEED só pode boicotar o trabalho, nada mais. Mais um exemplo aconteceu na Rede Municipal de Educação de Curitiba/PR – SME/CTBA, em 2001, quando da implantação do Ciclo nos anos iniciais da rede municipal, com o fim da reprovação: Uma escola da rede, junto com seu Conselho Escolar e baseada no mesmo texto da lei de autonomia pedagógica, conseguiu manter seu sistema seriado, com reprovação. Esta escola também enfrentou resistência junto à SME/CTBA, já que todos os documentos e a formação/capacitação que aconteciam na rede eram na perspectiva do ciclo e a escola e seus professores eram obrigados a participar. Tais exemplos explicitam as tensões existentes nas relações intergovernamentais, a partir do que está definido no arcabouço legal. Os princípios de autonomia e descentralização indicados pela criação de sistemas próprios no âmbito dos entes federados, na flexibilização da estrutura organizativa, se chocam com as prerrogativas da União.

Isso também se exemplifica na comparação dos artigos 23 e 24 da LDBEN nº. 9394/96. Vejamos:

Art. 23. A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. [...]

Enquanto o artigo 23 possibilita a autonomia aos sistemas de ensino de organização em ciclos, séries, semestres, períodos, conforme diferentes critérios para a educação básica, o artigo 24 determina regras comuns de carga horária e dias letivos para a educação básica (nos níveis fundamental e médio) em nível nacional. O que na prática inviabiliza a forma “diversa de organização sempre que o

interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar". Como, por exemplo, no caso da organização do ensino noturno que necessita geralmente de complementação de carga horária, por nem sempre atingir as 800h mínimas em função das características das possibilidades de horário do aluno trabalhador, o que nem sempre acontece na prática. Essa autonomia limitada é justificada pela necessidade de unidade ou de mínima qualidade da educação em todo o território nacional. Não tratamos isso como uma crítica, no entanto, o que se poderia destacar aqui é que as diferenças dentro do território nacional se dão principalmente em termos financeiros e isso não só impede essa unidade, como também impede a autonomia dos entes em relação à União. Ou seja, em muitos casos, a ausência de investimentos reais em educação tem reflexo imediato na qualidade da educação oferecida às crianças, jovens e adultos do Brasil; portanto, o padrão de horas e dias letivos não é o que efetivamente pode garantir o mínimo de qualidade apregoado na legislação, há muito mais envolvido, necessário, é verdade, mas não poderia ser o foco principal ou a única coisa cobrada.

A origem dos recursos financeiros destinados para a educação, segundo a CF de 1988 para os entes federados está descrita no artigo 212:

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

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#))

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

No que diz respeito aos recursos financeiros para a educação, a CF de 1988 determina o percentual mínimo a ser aplicado por União, estados e municípios, cabendo aos entes subnacionais um percentual vinculado maior. Ou seja, a legislação nacional dá margem de liberdade de gastos à União (ainda que haja mais vinculação duramente conquistada e mantida do que anteriormente) e submete os estados e municípios a um maior comprometimento de seus recursos tributários com a educação.

Os parágrafos do artigo 212 da CF de 1988 tratam da redistribuição de recursos definidos e recolhidos pela União para os entes subnacionais. O parágrafo 5º, segundo o novo texto dado pela Emenda nº 53/2006, traz o termo educação básica, portanto, engloba o ensino médio para os recursos do salário-educação. O parágrafo 3º reafirma, mais uma vez, a secundarização no plano dos recursos da etapa que tratamos neste estudo, o ensino médio, pelo menos até 2016. Podemos afirmar isso, pelo menos, até a educação obrigatória, segundo a Emenda Constitucional nº 59/2009, passar a englobar as idades de 4 a 17 anos, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, o que deve se efetivar até 2016, portanto, 2016 é a data limite e há um processo em curso, muito forte e de muitas tensões. Nosso argumento é reforçado no artigo 74 da LDBEN nº9394/96, que trata do financiamento da educação:

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Os recursos financeiros da União<sup>5</sup>, distribuídos por meio de programas aos entes subnacionais, quer automaticamente, quer voluntariamente, têm sido mecanismos indutores de políticas federais. Faustini (2004) afirma que há uma (re)significação de programas lançados pela União e adotados pelos entes subnacionais. Portanto, não seria exagero dizer, segundo a autora, que quanto mais independência de recursos financeiros os entes dispõem, mais (re)significam e

---

<sup>5</sup> Que tem usado da sua prerrogativa de criação de contribuições sociais para recuperar a capacidade tributária e financeira. MADZA, E. e BASSI, M. (2009). MORDUCHOWIEZ, A. ARANGO, A. (2010). REZENDE, F. (2010)

adaptam os programas do governo central à sua concepção pedagógica e, de certa forma, apenas captam recursos financeiros.

Essa destinação de recursos tem se associado à capacidade normativa da União, como explica Garcia (2002):

A entrada do governo federal, baixando normas, que na maioria das vezes podem funcionar apenas como sugestões, mesmo porque muitas questões relativas ao funcionamento do ensino básico são de competência de Estados e municípios, talvez se transforme em mais um complicador institucional. Em muitas ocasiões, onde não se percebe claramente a preocupação de apoiar a implantação de estruturas que redirecionem a gestão dos sistemas, talvez estejamos mais confundindo do que ajudando a construir uma nova ordem educacional. (GARCIA, 2002. p.73)

Garcia(2002) aponta que a ausência de políticas que consideram as diferenças entre as redes educacionais do país (que é tão desigual) acaba por acentuar as desigualdades, ao contrário do que se propõe. O fato de muitas unidades escolares não terem, por vezes, sequer condições técnicas de efetivar programas (por ausência de pessoal habilitado) acaba deixando o aluno sem receber os benefícios descritos. Segundo Garcia,

[...] O interessante destes programas vinculados ao ensino básico [...] é de que, na maioria das vezes, quando originários da esfera federal, eles podem ser ou não aceitos pelas demais instâncias (estaduais e municipais), o que acaba por gerar procedimentos diferenciados segundo distintos interesses em jogo. (GARCIA, 2002. p.73)

O mesmo autor salienta também que, ao governo federal, cabem as funções de coordenação e equalização de oportunidades, além da manutenção de sua própria rede, restrita às escolas técnicas e universidades, e aos estados e os municípios as de manutenção de seus sistemas de escolas, faltando mecanismos interinstitucionais que viabilizem as articulações entre União, estados e municípios. Portanto, as funções se complementam e sua realização depende de articulação interinstitucional, que se dá de forma muito deficitária ainda, *“quer seja por meio das instâncias políticas ou das instâncias técnicas, como os conselhos de Educação”*. (GARCIA, 2002, p.75).

Nossa pesquisa mostrará que esta questão levantada por Garcia é considerada pelo MEC com a criação do Fórum Nacional de Coordenadores do Ensino Médio, na perspectiva de articular melhor as políticas, de possibilitar a efetivação do papel do governo federal. Disto trataremos mais adiante.

### 3 IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PARA O ENSINO MÉDIO

Tanto a União quanto os estados traçam políticas para o ensino médio, portanto, é importante conhecer o percurso histórico dessas políticas, com as suas interferências e paralelismos. Os programas federais, mesmo não tendo, na sua maioria, caráter obrigatório, têm sim grande influência sobre as políticas públicas estaduais, ora na complementação de recursos financeiros, ora na definição de políticas próprias, mesmo sendo as redes estaduais as que possuem o maior número de alunos do ensino médio sob sua responsabilidade. Pelo Censo Escolar de 2011, o total de matrículas no ensino médio no Brasil era de 8.400.689, destes, as redes estaduais detinham 7.182.880, o que representa 86% das matrículas de ensino médio.

O papel articulador do governo federal se expressa claramente na implantação dessas diferentes políticas, pois são realidades tão diversas no país que chega a ser muito difícil uma padronização, sempre necessitando da adequação de diferentes propostas para as realidades locais. Em entrevista, o ex-diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC explica que:

Uma das ações que mais cresceu recentemente na política da educação básica foram os mecanismos de articulação da União com os gestores estaduais e também com a sociedade em geral através de diversos eventos financiados pelo MEC (Congressos, seminários, audiências públicas e conferências). Inicialmente, a compreensão de políticas públicas era simplesmente uma intervenção do Estado em uma situação que a sociedade considerava problemática. Embora seja verdade que toda política pública seja uma intervenção estatal, esse conceito se amplia porque tem que incorporar do que resulta a política pública que é sempre resultado de uma interação muito complexa entre o Estado e a sociedade. (Ex-diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC de 2004-2010)

Como essa articulação, esse diálogo entre União e estados acontece e qual a interlocução entre os dois entes federados em relação às políticas para o ensino médio?

Os estados, assim como nós os conhecemos (denominados províncias no período imperial), só surgem a partir da chamada Primeira República, por isso nosso recorte histórico será a partir dela. A principal atuação dos estados estava nas escolas primárias e normais, a chamada educação popular. Souza(2008) destaca que a maioria dos estados manteve um único ginásio público instalado nas capitais durante a Primeira República. Eram, portanto, pouquíssimas escolas secundárias no

Brasil e, na maioria, eram particulares (raras e caras). Segundo a mesma autora, frequentar estes ginásios dava aos seus alunos *status* social e grande prestígio.

Para ingressar no curso secundário, no 1º ano do Ginásio, era preciso ter mais de 12 anos, ter obtido aprovação em todas as matérias do curso preliminar ou ter sido aprovado no exame de admissão, ter efetuado pagamento da taxa de matrícula e não padecer de nenhuma doença contagiosa, além de ter sido vacinado ou afetado pela varíola. Podemos perceber, aqui, que a escola pública não era tão pública assim. Apenas 1/10 da lotação dos ginásios era destinada ao ensino gratuito para alunos comprovadamente pobres, mas que tinham que demonstrar aplicação e condições de inteligência. Nos ginásios estaduais, era concedido, ao final do curso secundário, o título de Bacharel em Ciências e Letras e a possibilidade de efetivar matrícula nos cursos superiores. O grau conferido aos formandos do ensino secundário filiava-se à tradição intelectual do bacharelismo prevalecente na sociedade brasileira, especialmente no ensino superior. (SOUZA, 2008. p. 124).

Em 1927, é realizada em Curitiba-Paraná a Primeira Conferência da Associação Brasileira de Educação (ABE) e são abertas diversas escolas, principalmente de formação para o magistério, na perspectiva de que o ensino público era o melhor. Todos esses colégios se tornaram escolas de tradição e reconhecimento e neles estudava a elite da sociedade, filhos de deputados, juizes, grandes comerciantes e industriais. O ensino secundário era para poucos privilegiados. Em 1928, a Segunda Conferência Nacional de Educação determinava (entre outras coisas) o retorno da obrigação da manutenção das escolas com a oferta do secundário e normal ao governo federal. Portanto, até esse momento, era de responsabilidade apenas dos estados a oferta do ensino secundário e mesmo o governo federal reassumindo as escolas secundárias (em 1928), seguiram os estados com sua oferta e manutenção, pois já possuíam suas próprias redes. Nos estados, o ensino secundário segue mais com discussões curriculares do que efetivamente preocupação com matrículas ou organização. Existia uma liberdade curricular de tal forma que havia, inclusive, modelos curriculares sendo testados nos estados para avaliação nacional, ou seja, para serem adotados nacionalmente. (SOUZA, 2008). Os estados detinham a maioria das matrículas do ensino secundário e o governo federal somente auxiliava com alguns recursos financeiros. Com isso, as redes estaduais principalmente nos estados ricos [Sul e Sudeste], foram sendo ampliadas significativamente.

A partir da primeira LDB nº 4024/61, foi oficializada a criação dos Conselhos Estaduais de Educação e, com o princípio de descentralização desta lei, as escolas de ensino primário e secundário passaram para a jurisdição dos governos estaduais, e não mais federais, como eram até então. (PALMA, 2005)

A Reforma da LDB, com a Lei nº. 5692/71, criada na chamada Ditadura Militar, mantém a responsabilidade dos estados quanto à oferta do ensino de 2º grau, e há a retirada das disciplinas de Filosofia e Sociologia que só voltaram ao currículo a partir de 1982, com a redemocratização. Palma (2005) destaca que o Conselho Federal de Educação possibilita o retorno das disciplinas de Filosofia e Sociologia aos currículos de modo opcional.

Os estados, a partir da Constituição Federal de 1988, têm a responsabilidade, junto com os municípios, da oferta do ensino obrigatório (o ensino fundamental), mas apenas a partir de 1996, com a Emenda Constitucional nº. 14, é que o texto do artigo 211 em seu segundo parágrafo é alterado, incumbindo a estados e distrito federal também a responsabilidade pelo ensino médio, mas como já destacamos anteriormente, em plano secundário em relação ao atendimento do ensino obrigatório (o fundamental).

Em 1994, o governo federal sancionou a Lei nº 8.948, que impedia o governo federal de investir na expansão da sua rede de educação profissional, a não ser que houvesse parceria com o estado, município ou iniciativa privada e criou uma restrição orçamentária que forçou suas escolas técnicas (os CEFET's) a transformar em cursos superiores os seus cursos profissionalizantes em nível médio.

A LDB nº. 9394/96 mantém a obrigatoriedade do ensino fundamental (antigo 1º grau) de responsabilidade dos municípios, dos estados e do Distrito Federal. A partir do crescimento das matrículas no ensino fundamental, há um crescimento também no número de alunos concluintes de 8ª série e, por consequência, o aumento das matrículas no ensino médio. As redes estaduais passam por uma significativa expansão.

Dagmar Zibas (1999) nos ajuda a entender este momento histórico, analisando a situação em que se encontrava o ensino médio no final da década de 1990:

As análises realizadas permitem concluir que o aumento considerável das matrículas no Ensino Médio, principalmente nas redes estaduais, está exigindo o aprimoramento de estudos projetivos para que se possa aquilatar

o ritmo do crescimento da demanda. A urgência de maior investimento – financeiro e técnico – nas redes estaduais é o imperativo mais contundente que se deduz a partir das estatísticas básicas detalhadas neste trabalho. Além disso, a predominância dos cursos noturnos, que deve, infelizmente, permanecer por muito tempo ainda, indica a necessidade de que o Ensino Médio se reestruture para o atendimento das peculiaridades do trabalhador-estudante. (ZIBAS, Dagmar. M. L. FRANCO, Maria L. P. B. p.72 1999.)

Entretanto, a principal ação do governo federal em relação ao ensino médio foi em 1997, com o Decreto nº. 2208/1997, que criava a dualidade da oferta, desarticulando o ensino regular do ensino profissional e incentivava o ingresso da iniciativa privada na oferta dos cursos técnicos e o abandono da mesma oferta por parte de sua própria rede federal e dos estados. Percebemos, nos números do quadro 2, o crescimento do número de matrículas no ensino médio geral, tendo como uma das razões o fim dos cursos técnicos (conforme descrito acima), e outra razão pelo crescimento das taxas de aprovação do ensino fundamental. Esses números se estabilizam nos anos seguintes. Vejamos:

**QUADRO 2 – MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO NO PARANÁ NA REDE ESTADUAL NOS ANOS DE 1993 A 2002**

Ano	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rede Estadual	290.538	351.738	400.568	426.306	463.160	518.287	491.095	472.363	462.734

Fonte: SEED/PR, 2010.

Conforme o Quadro 2, o maior crescimento do número de matrículas no ensino médio da rede estadual do Paraná ocorreu entre os anos de 1995 a 1999. Esse crescimento foi, muito, em virtude do fechamento de cursos técnicos e, além disso, nos anos de 1996-1997, houve grande incentivo para que as redes estaduais realizassem programas de aceleração para adequação idade-série nos anos finais do ensino fundamental (denominados Correção de Fluxo), o que aumentou o número de aprovados do ensino fundamental. Os dados que embasam a afirmação do crescimento das redes estaduais (matrículas) no ensino médio geral (sem o ensino profissionalizante) e a retração das matrículas nos estabelecimentos federais seguem abaixo no Quadro 3, com dados do censo escolar (INEP). A comparação aqui é dos anos de 1999 e 2003 no Brasil e no estado do Paraná para o ensino médio geral (não profissionalizante).

QUADRO 3 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO NO BRASIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 1999 E 2003:

<b>Brasil</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
<b>1999</b>	7.769.199 ↑	121.673	6.141.907 ↑	281.255	1.224.364
<b>2003</b>	9.072.942 ↑	74.344 ↓	7.667.713 ↑	203.368 ↓	1.127.517 ↓

FONTE: SEED/PR, 2010.

No Brasil, há um aumento do total de matrículas no ensino médio geral, com queda do número de matrículas nas redes federal, municipal e privada. Observa-se nos quadros 3 e 4 uma significativa diferença do número de matrículas na rede estadual em relação à rede federal e o decréscimo desta última no início dos anos dois mil.

QUADRO 4 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 1999 E 2003:

<b>Paraná</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
<b>1999</b>	518.287	8.673	456.290	113	53.211
<b>2003</b>	468.311 ↓	3.217 ↓	410.919 ↓	- ↓	54.175

Fonte: SEED/PR, 2010.

No Paraná, há uma queda no número de matrículas nas diferentes dependências administrativas, sendo que apenas a rede privada possui um pequeno crescimento. Nos anos que seguem, há certa estabilidade no número de matrículas que se mantém até o ano deste estudo, sem grandes variações.

A expansão das redes estaduais no ensino médio não se deu de modo fácil, afinal, o aumento do número de concluintes do ensino fundamental requeria a abertura de mais turmas e, conseqüentemente, investimentos financeiros que os estados não disponibilizavam e, segundo Nora Krawczyk (2003):

A falta de uma política de financiamento para o ensino médio não se expressa apenas no comportamento escolar, mas também na atitude e preocupações das secretarias de Educação Estaduais, que vão sistematicamente em busca de novos programas federais, apresentando projetos e disputando financiamentos para ter condições de continuar com a reforma, como afirmam seus próprios representantes. (KRAWCZYK, 2003. p.188)

O programa que exemplifica bem o que Nora Krawczyk afirmou, e que representa o maior impacto no final da década de 90, foi o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio - PROEM (mais tarde, no governo Lula, chamado de PROMED), lançado pelo governo federal para a adesão dos estados. Esse programa era subsidiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BIRD e trouxe recursos financeiros para os estados, especificamente para o ensino médio. Os acordos, quando assinados pelos estados, precisavam do aval do governo federal e da aprovação da Câmara dos Deputados. (Garcia, 2002). Na descrição do programa, os recursos financeiros possibilitavam a aquisição de materiais pedagógicos, de tecnologia, e também a possibilidade de reformas na estrutura física das escolas, o que, naquele momento, era essencial, pois boa parte das redes estaduais estava bastante sucateada com a ausência de investimentos, afinal, todo foco de recursos estava centrado no ensino fundamental. No caso do Paraná, esse programa incentivava as escolas (por meio de apelo financeiro) a fecharem seus cursos técnicos e passar a ofertar apenas o ensino médio geral.

Nora Krawczyk, no seu texto *Escola média: um espaço sem consenso*, apresenta sua pesquisa, realizada em três estados da federação (Ceará, Pernambuco e Paraná) e que aponta para uma reflexão importante sobre a escola média, na perspectiva da responsabilidade dos estados pela sua oferta. A autora destaca que concentrar recursos em poucas instituições (como foi o caso do PROEM), é uma maneira econômica, mas que na verdade apenas reforçava a diferença entre escolas de uma mesma rede. (KRAWCZYK, 2003).

No estado do Paraná, no final dos anos 1990, havia relativamente poucas escolas que ofertavam somente o ensino médio ou técnico/profissionalizante, a maioria ofertava concomitantemente o ensino fundamental<sup>6</sup>, geralmente no turno da tarde e o ensino médio no vespertino e, na maioria das vezes, no noturno. Destacamos que a proposta do MEC com o PROEM era uma reforma curricular para o ensino médio. Não só no Paraná, mas em vários estados, escolas politécnicas bem sucedidas foram simplesmente fechadas com a sinalização de aporte financeiro e técnico para o ensino médio comum.

---

<sup>6</sup> A municipalização dos anos iniciais só se efetiva a partir de 2006 no PR (fonte DAE/SEED-PR).

No Paraná, ainda que o PROEM tenha sido assinado em 1994-1995, os recursos chegaram e foram aplicados a partir de 1996 seguindo a orientação do MEC. No estado houve a implementação do PROEM-PR pelo qual a secretaria de educação apresentou sua proposta, sinalizando o programa como mudança de currículo das escolas médias do estado e vinculando o recebimento de recursos financeiros e técnicos (por parte das escolas, a partir da adesão ao programa estadual) para aquisição de livros, materiais pedagógicos, laboratórios de informática e reformas nos prédios das escolas. Portanto, o programa paranaense nada mais era do que a implementação da proposta do MEC. O acordo com o BIRD não era um financiamento, o banco, na verdade, devolveria aos estados o dinheiro gasto com o ensino médio como contrapartida de investimentos que o próprio estado deveria realizar.

Muitas escolas aderiram ao programa, esperando a ampliação de suas matrículas do ensino médio, o que não ocorreu, pois, na verdade, a SEED/PR não permitiu a prioridade de matrículas para o médio, com o argumento que a lei obrigava as escolas a garantirem o atendimento para as demandas de ensino fundamental e, só depois, a ampliação de matrículas no médio, que geralmente se dava somente no noturno ou nos lugares dos cursos técnicos que estavam no processo de cessação e, ainda, na superlotação de salas (maximizando espaços), resultado da Resolução nº 056/96 da SEED/PR<sup>7</sup>.

Com a mesma intenção, foi lançada outra Resolução Secretarial em 2001, a Resolução nº 864/2001 da SEED-PR (em vigor até 2012), que determinava o número máximo e mínimo de alunos em sala de aula do ensino fundamental e médio, a partir das dimensões das salas. No caso do ensino médio determinava a possibilidade de 30 alunos no mínimo e 45 alunos no máximo por sala, permitindo até mais na prática, dependendo do tamanho da sala de aula, chegando mesmo, em algumas escolas, a haver mais de 55 alunos por turma.

Com a implantação do PROEM-PR, deu-se início às capacitações específicas tratando dos Parâmetros Curriculares Nacionais e de seus princípios, não para a construção de um currículo estadual, apenas como suporte para a ação docente a

---

<sup>7</sup> SEED/ SUED. Resolução nº 059/1996. Implanta, a partir de 1997, a Educação Geral no estado do Paraná e dá outras providências. Curitiba, SEED, 1996. (Ela determina o fim do ensino profissional).

partir do documento nacional. Krawczyk (2003), em sua pesquisa, nos mostra que nos demais estados não houve grandes diferenças:

O argumento das secretarias de educação para não definir um currículo estadual é o de oferecer às escolas plena liberdade para elaborar suas grades curriculares, obedecendo sempre os princípios básicos estabelecidos pelo MEC. Nestes termos, a escola passaria a definir propostas pedagógicas próprias, de forma diversificada e sob uma base comum. A falta de uma política estadual na construção de um currículo local afeta as possibilidades de contextualização e regionalização do currículo. Além disso, a falta de uma direção estadual efetiva impede que as condições reais do universo escolar e seu *éthos* sejam consideradas na elaboração do currículo, favorecendo a interferência das características de cada unidade escolar, a ponto de desqualificar o ensino. (KRAWCZYK, 2003. p. 175)

A pesquisa da Nora Krawczyk apresenta resultados similares nos três estados: algumas escolas com salas disponíveis, mas sem os materiais. Outras com os materiais encaixotados, mas sem espaço físico, e outras, ainda, com os espaços e materiais em pleno uso, porém esse uso limitado, já que não havia suporte que trouxesse efetivamente a tecnologia em suas plenas capacidades para dentro da escola. Materiais interessantes nos laboratórios, mas sem programas educacionais que permitissem a realização de uma pesquisa com mais qualidade por parte dos alunos ou a preparação, por parte do próprio professor, de aulas mais interessantes, então funcionavam apenas como mero auxiliar para o ensino tradicional. Ainda segundo Nora, os Programas de Melhoria e Expansão do Ensino Médio dos três estados, apresentados ao MEC, estabeleceram como uma de suas metas prioritárias, junto com a reforma física e instalação de equipamentos nas escolas, a mudança da gestão, a descentralização das ações e a autonomia administrativo-financeira.

Muitos programas federais e estaduais que chegaram posteriormente às escolas, com regras claramente definidas de redirecionamento do cotidiano escolar, também têm como objetivo primordial instaurar dispositivos de ação institucional para melhorar sua capacidade de planejamento e administração orçamentária. São eles que garantem o aumento de responsabilidade dos atores educacionais, tendo como referência o processo de descentralização dirigido à escola. (KRAWCZYK, 2003. p. 175)

Portanto, pode-se inferir que muitos estados mantinham seu ensino médio sempre vinculado à oferta do ensino fundamental, na expectativa de poder atender a esse nível de ensino com algumas ações pontuais, e participavam de diferentes programas lançados pelo governo federal em busca de recursos financeiros, para a

melhoria da oferta do ensino médio. Esse era o caso do Paraná, com poucas escolas com a oferta exclusiva para o ensino médio. Como descreve Nora Krawczyk, o ensino médio, a partir da LDBEN nº 9394/96, passa a ser considerado como etapa final da educação básica, mas não havia recursos financeiros para colocar em prática tal *status*:

Desde a promulgação da LDB, em 20 de dezembro de 1996, o ensino médio passou a ser compreendido como etapa final da educação básica. No entanto, esta não parece ser a justificativa para a atitude dos governos estaduais, e sim a carência de condições materiais e humanas para o funcionamento do nível médio. Os recursos financeiros disponíveis para o ensino médio são principalmente oriundos dos organismos internacionais e comprometem contrapartidas estaduais. Eles são bastante reduzidos e não têm continuidade ou fonte fixa de arrecadação, geram baixa capacidade de sustentação financeira a longo prazo, tanto na rede quanto nas escolas. (KRAWCZYK, 2003. p. 187)

Corroborando com esta afirmação da autora, a ex-coordenadora de currículo do Departamento de Educação Básica (DEB) da SEED/PR, em entrevista, conta que o estado em 2004 não tinha recursos específicos para o ensino médio, tinha apenas algum resquício do PROEM:

Quando eu entrei lá (na SEED) era só departamento de ensino médio ainda em 2004 [...] lembro-me que o departamento de ensino médio não tinha verba, não tinha de onde tirar. Só tinha algum dinheiro que sobrou do PROEM do governo Lerner, mas era restinho... que deu só para comprar em 2005 a Biblioteca do Aluno (livros de literatura universal para as escolas de ensino médio). (Ex-coordenadora de Currículo do DEB/SEED/PR, no período de 2007-2010)

A partir de 2003 com a eleição de Luiz Inácio da Silva para o governo federal, como já foi dito anteriormente, há a adoção de nova linha de políticas educacionais em nível nacional com influência direta sobre as ações estaduais. Ainda que muitos programas federais estivessem vinculados a recursos internacionais, como resultados de acordos efetivados ao final do governo anterior de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), o governo federal procurou dar um novo tom ao ensino médio, chamando à participação os estados. Há o resgate do ensino médio profissionalizante com a realização vários seminários sobre o tema, alterando as legislações como, por exemplo, o Decreto nº. 5.154 de 2004 que flexibilizava a articulação do ensino médio com o ensino técnico (que é transformado em lei em 2008), novas diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio e a criação de

escolas técnicas, bem como incentivando a criação de cursos integrados por parte das redes estaduais.

Como já vimos, os estados que conseguiram montar e manter sua rede de ensino trabalhavam com a União para a complementação de recursos por meio de diferentes programas federais, mas os estados mais pobres necessitavam desses recursos não só como complementação, mas como fonte de manutenção do ensino médio. Há, então, um movimento junto à União para conseguir mais recursos para oferta da educação básica como um todo, surge então o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - FUNDEB.

Para entendermos o processo de criação do FUNDEB, que surge como saída para a questão dos recursos para o ensino médio e as modalidades da educação básica e não somente para o ensino fundamental como era o FUNDEF, partiremos da análise de um trecho do Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos que traz um relatório realizado a pedido do então Ministro da Educação em 2001, Cristóvão Buarque. O relatório afirmava, na época, a urgência na criação do FUNDEB:

Uma última observação importante no que se refere aos gastos com educação é a grande discrepância entre os valores gastos nos diferentes Estados da Federação. Assim, considerando dados de 1998 para o ensino fundamental, diante de um gasto médio de R\$ 670/aluno-ano, no Brasil; no Maranhão, esse valor era de R\$ 401/aluno-ano, enquanto no Rio de Janeiro era de R\$ 877/aluno-ano. Esta discrepância mostra a necessidade inadiável de a União cumprir o seu papel de reduzir o impacto das desigualdades regionais, sob pena de criarmos cidadãos de primeira e segunda classe o que coloca a necessidade de se discutir a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) [...] (R. Bras. Est. Pedag. Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001. p.119-120)

[...] Por fim, sugere-se que uma política de financiamento de tal dimensão deveria ser precedida de planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, via condomínios ou consórcios de interesses regionais e locais, em torno da resolução de problemas gerais ou específicos. Uma estratégia desse tipo pode criar sinergias entre os entes federados, principalmente entre Estados e municípios e entre os próprios municípios, para gerar capacidades operativas nos níveis regional e local, com atenção especial às pequenas localidades, para que os recursos do FUNDEB tenham, de fato, eficácia e eficiência educacional em sua aplicação. (Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001. p. 129-130)

Então, a Emenda Constitucional nº. 53/2006 criou o FUNDEB, determinou que a educação básica deveria dar prioridade ao ensino regular e estabeleceu que era preciso criar leis complementares fixando normas para favorecer a cooperação entre

os três níveis de governo, quando da organização dos seus sistemas de ensino e, além disso, estabeleceu o salário-educação para a educação básica e não somente para o ensino fundamental. Percebe-se, portanto, que a materialização da cooperação apregoada na Constituição e na LDBEN nº 9394/96 entre os entes federados não acontecia e a lei precisou trazer textualmente a determinação desta cooperação.

Com o FUNDEB, o ensino médio passou a receber recursos e a ser considerado educação básica, não apenas na legislação, mas passando a receber também financiamento desse fundo, o que teoricamente contribuiria com o aumento de recursos financeiros para o nível médio. Então, o FUNDEB é uma sub-vinculação que age na lógica da redistribuição de recursos, onde cada ente recebe os insumos de acordo com o número de matrículas e modalidades de ensino de toda a educação básica.

Nalu Farenzena (2010) ressalta que a complementação da União ao FUNDEB permitiu aos estados mais recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação, destacando que, em 2009, o montante da complementação da União foi muito maior do que foi realizado anteriormente com o FUNDEF. Isso permitiu a diminuição das diferenças entre os estados no que tange à capacidade de financiamento da educação, ainda que estes valores fiquem *“bastante aquém de efetivar os objetivos traçados para a função redistributiva da União”*. FARENZENA, 2010. p. 14)

Em entrevista, a Coordenadora Geral do Ensino Médio do MEC(2011-2013), explica de onde vêm os recursos da União para o investimento do ensino médio, o que, de certa forma, corrobora com a argumentação até aqui de que não há recursos financeiros suficientes para o ensino médio:

Não existem recursos específicos, fora o FUNDEB, são recursos que são definidos no orçamento do MEC para subsidiar políticas ou programas indutores. Todas as ações de financiamento que estão fora do Fundo são para promover mudanças a partir da visão do MEC, muitas delas construídas no diálogo com os entes federados. Um exemplo disso é a tentativa atual de pactuar uma política para o ensino médio. (Coordenadora Geral do Ensino Médio do MEC de 2011-2013)

A entrevistada afirma que o maior problema do ensino médio é o financiamento, ou melhor, a falta dele:

Não existe um problema, mas uma série de problemas, que começam e terminam no financiamento. Uma formação inicial de professores nas

Universidades que não prepara para o trabalho com os sujeitos desta etapa educacional, pela falta de estrutura física, já que o ensino médio cresce no Brasil nas “sobras” de espaço do ensino fundamental. Passa pela superação dos currículos fragmentados, passa pela necessidade de definição dos direitos à aprendizagem e desenvolvimento, e não por currículo único. Enfim, são ainda gigantescos os desafios. (Coordenadora Geral do Ensino Médio do MEC de 2011-2013)

O ex-diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC (2004-2010), em entrevista, explica a adoção de políticas federais por parte dos estados, apontando que a perspectiva é de que as ações do governo federal visem possibilitar uma ajuda aos estados no cumprimento do seu papel frente à oferta do ensino médio. Esse argumento do entrevistado, em certa medida, corrobora com a ideia de Krawczyk (2003), apresentada acima, de que os estados buscam, nos programas e projetos federais, a possibilidade de complementar seus recursos financeiros para por em prática suas políticas para o ensino médio.

Não existe nenhum Estado que não tenha uma política própria e de forma inteligente se apropria das iniciativas do governo federal para se empoderar suas ações e em muitos dos casos com o único objetivo de melhorar a educação oferecida pelo Estado. Entretanto a maior motivação é ampliação os recursos financeiros repassados pela União necessários ao Estado para realizar sua obrigação constitucional. (Ex-diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC de 2004-2010)

Portanto, há princípios que a União segue para a implantação de políticas públicas para o ensino médio e esses princípios orientam a distribuição de recursos e em quais programas/projetos acontecerão. Nessa distribuição, a União se responsabiliza pelo seu papel de articulador entre os entes federados. Segundo a Coordenadora Geral do ensino médio do MEC, esses princípios são:

As políticas do ensino médio hoje estão pautadas pela formação integral, pela ampliação do tempo de permanência do aluno, pela dedicação dos professores em uma única escola e pela gestão democrática. (Coordenadora Geral do Ensino Médio do MEC de 2011-2013)

Mais adiante veremos se a intenção de captação de recursos financeiros foi a tônica do estado do Paraná para a adoção do PROEMI.

## **CAPÍTULO II – POLÍTICAS PARA O ENSINO MÉDIO NOS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAL DO PARANÁ (2003 -2010)**

Neste capítulo, apresentaremos as políticas para o ensino médio numa perspectiva histórica, buscando traçar os princípios que nortearam as políticas que foram construídas para o ensino médio em nível estadual e nacional, suas demandas e realizações, relacionando as principais ações dos dois entes e as relações entre eles, a partir destas políticas. A ênfase será a construção da articulação entre União e estado a partir da análise do PROEMI, passando por duas instâncias importantes de relações intergovernamentais: o CONSED e o Fórum Nacional de Coordenadores do Ensino Médio.

### **1 POLÍTICAS DO MEC**

O que hoje corresponde ao ensino médio nasce, no Brasil, com caráter propedêutico e com natureza elitista. A história da educação brasileira demonstra como a educação passou por percalços e conflitos que marcaram a educação dos jovens brasileiros através dos tempos. Os jesuítas chegaram ao Brasil em 1549 porque nesse momento Portugal decide, efetivamente, colonizar o Brasil. O foco estava nas crianças, para ensinar a língua portuguesa e a catequese. Para os índios, o ensino de higiene, português e catequese e para os mestiços ricos e os brancos, foram criados os colégios *Ratio Studiorum* com o ensino do latim, grego, oratória, filosofia, música. Esses últimos seguiriam seus estudos superiores em Portugal, ou seja, o sistema era dual: um para grupo a ser dominado e outro para a elite permanecer no domínio. Os jesuítas são expulsos, e segundo Maria Luiza Ribeiro(2010), a partir daí, a ideia era formar verdadeiros nobres, agora negociantes, com a simplificação dos estudos e em menos tempo.

Surge assim, efetivamente, o ensino público. A organização passa a ser com as 44 aulas régias: escrever e ler – português, latim, francês e retórica, com professores que vinham de Portugal. Somente a partir de 1808, com a chegada da família real, é que há a criação de bibliotecas, do Jardim Botânico, da imprensa (para divulgar as ideias da corte), a criação de escolas técnicas e do ensino superior. O ensino secundário continua com sua organização com as chamadas aulas régias. O sistema imperial é composto por três níveis:

Quanto ao primário continua sendo um nível de instrumentalização técnica (escola de ler e escrever), pois apenas tem-se notícia da criação de mais de “60 cadeiras de primeiras letras”. Tem sua importância aumentada à medida que cresce o número de pessoas que veem nele, não só um preparo para o secundário como também para pequenos cargos burocráticos. Quanto ao **ensino secundário** permanece a organização de aulas régias, tendo sido criadas “pelo menos umas 20 cadeiras de gramática latina”. Essas cadeiras e as de matemática superior em Pernambuco (1809), a de desenho e história em Vila Rica (1817) e a de retórica e filosofia em Paracatu (MG-1821) integram-se a um conteúdo de ensino em vigor desde a época jesuítica. (RIBEIRO, 2010. p. 42) sem grifo no original.

Abrucio (2010) afirma que, desde o Império, houve a divisão das responsabilidades quanto ao ensino elementar que ficou com as Províncias (sem recursos) e o ensino superior para o governo central (com poucas ações). Não havia interesse das oligarquias na expansão do ensino elementar para a maioria da população, o que favoreceu sempre a elite. Somente em 1837 foi criado o Colégio D. Pedro II, que deveria servir de referencial para os demais colégios de ensino secundário do país. A finalidade do secundário era, eminentemente, preparar para o ensino superior, o que só era possível para uma camada minoritária da população.

Ao fim do Império, encontra-se o ensino secundário à míngua, com a responsabilidade da educação repassada às Províncias, pois não havia um sistema nacional de educação. O ensino secundário era restrito a um grupo social: os herdeiros da oligarquia agrária, filhos de industriais, grandes comerciantes, profissionais liberais ou da incipiente classe média urbana, destinando os estudos à preparação para cursos superiores. Como afirma Rosa Fatima de Souza:

Assim, os vínculos da escola secundária com o processo de modernização da sociedade brasileira nos primórdios da República foram concebidos em outros termos. Significavam a manutenção de uma alta cultura assentada sobre a conciliação precária entre estudos literários e científicos, prevalecendo, não obstante, os primeiros. Desvinculada de uma utilidade imediata em relação ao mundo do trabalho, a formação de classes dirigentes continuou privilegiando a arte da expressão, a erudição lingüística, o escrever e falar bem, o domínio das línguas estrangeiras e a atração pela estética literária.

Mas as aspirações da oligarquia em relação à educação secundária não foram consensuais. A institucionalização da escola secundária no Brasil, durante as primeiras décadas do século XX, ocorreu num campo de disputas no qual estiveram em jogo a estruturação do ensino e a questão do currículo. (SOUZA, 2008 p. 90)

A pedagogia que vigorava no ensino secundário enfatizava a memória o aprendizado verbalista e os exames como exaltação do mérito, tendo um caráter seletivo. Em 1928, é realizada nova reforma que determina, além de outras coisas, que o governo federal voltasse a ser responsável pela manutenção do ensino secundário e normal. No governo Vargas é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930. Então, a partir da Era Vargas, temos a União reassumindo a educação e começa a ser elaborada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (que só ficaria pronta em 1961). Nesse período ocorrem duas grandes reformas educacionais, a primeira com Francisco Campos, em 1931, e a segunda com Gustavo Capanema, em 1942. Segundo Souza, as duas reformas “fixaram a estrutura organizacional e ratificaram o projeto cultural da formação da juventude que consagraria, no país, o modelo de escola secundária concebida como educação das elites condutoras da nação, privilegiando a cultura geral e desinteressada e de caráter altamente seletivo”. (SOUZA, 2008. p. 145) No entanto, a maioria das escolas ainda eram particulares, localizadas nas capitais e nos grandes centros até a década de 60.

A Reforma de Francisco Campos dividia o ensino secundário em dois ciclos: o formativo com duração de cinco anos e o propedêutico com duração de dois anos. Nesse primeiro ciclo havia a formação comum, fundamental e no segundo ciclo as matérias eram agrupadas conforme a orientação profissional do estudante. O curso secundário dava acesso a cursos superiores, e os cursos técnicos profissionais (normal, agrícola, comercial e industrial) tinham a perspectiva de terminalidade. Já a Reforma Capanema durou duas décadas (1942-1961) e realizou a expansão acelerada do ensino secundário, o que possibilitou a consolidação de um imaginário de excelência dos ginásios públicos.

Os anos de 1950 foram anos de otimismo, de exaltação à escola, mas enquanto o país se transformava rapidamente, “a escola se apegava às suas tradições”. (SOUZA, 2008. p.187). Quanto ao insucesso escolar, era impugnado aos próprios estudantes. As redes estaduais e particulares cresciam. É importante destacar que a maioria dos alunos concluía apenas o ginásio, por um lado pela dificuldade na continuidade dos estudos por seu aspecto seletivo e, por outro lado, pela necessidade de ingresso no mercado de trabalho (sobrevivência). A expansão das matrículas do ensino secundário passou a ser uma meta. Meta essa, conturbada, pois havia receio de que a qualidade do ensino decaísse, uma vez que

a formação dos professores era insuficiente e com pouca estrutura pouca estrutura do ensino secundário ou da formação dos professores? (o que realmente aconteceu). Havia muitas discussões sobre o currículo do ensino secundário, o humanismo, a formação profissional, o cientificismo. Ainda assim, segundo Souza, “a decadência do ensino secundário não se deu por estas disputas infinitas, mas pela ampliação das matrículas sem o acompanhamento e as condições necessárias para a garantia da qualidade do ensino”. (SOUZA, 2008. p.216)

O ensino secundário, ao final da década de 1950, perde seu “glamour”, o seu *status* construído ao longo dos séculos e, ainda segundo Souza:

Nos final dos anos 50, os saberes selecionados para a transmissão na escola secundária apontavam para outra direção. Boa parte das gerações que trabalharam e estudaram nos ginásios e colégios entre os anos 30 e 60 do século XX perceberam as mudanças com um profundo sentimento de perda e de esvaziamento de um vasto repertório cultural.

A escola básica configurada a partir dos anos 60 estaria mais em conformidade com as características do público escolar e da moderna sociedade brasileira. (SOUZA, 2008.p.224)

A partir da década de 60, o ensino secundário estava organizado (nova LDB nº. 4024/61), nada muito diferente do que já existia até então, em dois ciclos: 1º ciclo: Ginásio ou Ginásial – com duração de quatro anos (dos 11 aos 14 anos) 2º ciclo: Formado pelo Científico, Normal e Técnico – todos com duração de três anos (dos 15 aos 17 anos) e, para ingressar no ginásio, havia um exame de admissão e dando direito à continuidade nos estudos superiores O exame de admissão dava continuidade aos estudos superiores. No segundo ciclo havia o Curso Normal em nível ginásial, onde os formandos poderiam ministrar aulas para o primário; os formandos do Normal Secundário, além de lecionar para o primário, poderiam assumir cargos de coordenação em escolas.

Em 1964, com o governo militar, apesar de toda dureza que uma ditadura representa, o campo educacional viveu tempos de mudanças principalmente nos estados mais ricos. Porém, o maior impacto em nível nacional foi a reforma do ensino instituída pela nova Lei de Diretrizes e Bases nº. 5692/71 que, a partir dela, ficou em: 1º, 2º e 3º Graus. O 1º Grau – de 7 a 14 anos (oito anos obrigatórios); o 2º Grau – de 15 a 17 anos (mínimo de três anos), deveria oferecer formação profissional dividido em: Técnico e outras habilitações mais básicas (em geral

chamadas de auxiliar de...), Magistério (formação de professores) e o 3º Grau que era o ensino superior.

O Ensino de 2º Grau com duração de três ou quatro anos passou a designar todo o segundo ciclo da educação de nível médio, unificando os vários ramos de ensino – o secundário e os técnicos. Em realidade, a lei buscou efetuar a inversão inédita na história da educação brasileira, isto é, ela estabeleceu a profissionalização universal e compulsória no 2º Grau sobrepondo à prestigiosa e arraigada concepção de educação secundária, uma nova compreensão no tocante à qualificação. (SOUZA, 2008. p. 267)

O ensino de 2º grau compulsoriamente profissionalizante não obteve os resultados esperados pela precariedade estrutural e de recursos humanos, por isso o propedêutico, ou educação geral, foi reestabelecido por pressão (das classes mais abastadas) em 1975 pelo Conselho Federal de Educação. Outra pressão sofrida foi por parte das secretarias estaduais que afirmavam a incapacidade de aparelhar e formar professores para a especificidade que todo ensino técnico exigia. Por decreto, o governo federal, em 1982, acaba a profissionalização compulsória.

É interessante destacar quais as intenções do governo militar na adoção da profissionalização compulsória. Com a LDB nº. 5692/71 foi fixado um núcleo comum e uma parte diversificada para atender às especificidades locais. “Na definição de currículo caberia ao Conselho Federal de Educação determinar para cada grau as matérias relativas ao núcleo comum, [...] e aos conselhos estaduais a, as matérias dentre as quais os estabelecimentos poderiam escolher as da parte diversificada.” (SOUZA, 2008. p.269). Então, o currículo nacional se torna simplificado com a intenção clara de atender às exigências da sociedade urbano-industrial que se intensificavam no país. Ainda segundo a autora, a radicalização da reforma da educação tinha como um dos motivos conter a demanda crescente pelo ensino superior, desenhando um aspecto de terminalidade ao fim do 1º Grau, bem como para aqueles que chegassem ao 2º Grau profissionalizante, com foco para as classes populares.

A lei oficializa a dicotomia do ensino secundário: profissional e propedêutico. O Ministério da Educação passa a monitorar os conteúdos escolares adotados pelos estados, utilizando, como meio de convencimento, os recursos financeiros para treinamentos dos professores. Portanto, no período final da Ditadura Militar poucas foram as ações do governo federal em relação à educação. Destacaríamos, aqui, apenas a desobrigação da profissionalização compulsória por meio da lei nº. 7044/82. (PALMA, 2005)

Com a redemocratização do país, a nova Constituição Federal, em 1988, gera a nova Lei de Diretrizes e Bases nº. 9394/96. Muda a nomenclatura de 1º Grau para Ensino Fundamental e de 2º Grau para Ensino Médio. A lei permitiu, além da organização em séries, a possibilidade de ciclos, grupos não-seriados com base na idade, períodos semestrais, reclassificação de alunos e adequação de calendários às diferenças regionais/locais. Em relação ao currículo, ratificou a educação básica centrada nos elementos da cultura científica. (SOUZA, 2008). A Constituição Federal traz o regime de colaboração entre os entes da federação e determina a obrigatoriedade de oferta do ensino médio para os estados. A União permanece com suas escolas técnicas em nível médio e com o ensino superior e lança programas pontuais com suporte técnico e financeiro com adesão por parte dos estados.

A partir da segunda metade dos anos de 1990, o governo federal buscou investir em ações de reestruturação da gestão da política educacional. Naquele momento seu principal foco estava no ensino fundamental, com a criação de programas e ações com critérios técnicos de redistribuição de recursos. A ideia era fortalecer o papel articulador do governo federal. Destacamos neste período uma política neoliberal de descentralização e privatização da educação, com financiamento oriundo de agências internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BIRD, e Banco Mundial). Em 1998, o Conselho Nacional de Educação (CNE) estabeleceu as diretrizes curriculares para o ensino fundamental e médio e em 1999 o MEC publicou os Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio com vistas a uma orientação nacional do currículo. Com a reforma, procedeu-se à separação das matrículas e cursos de formação geral e os da educação profissional, tornando-se esta complementar àquela.

Palma(2005) argumenta que a concepção de ensino médio proposta pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) remetia ao modelo adotado na década de 1940 e é interessante destacar que, a partir da LDB nº 9394/96, há o caminho inverso da LDB nº 5692/71, já que os cursos profissionalizantes integrados são praticamente extintos e determinada a educação geral para o ensino médio. Os alunos que já estavam matriculados nos cursos tiveram o direito de terminá-los e os cursos técnicos foram transformados em pós-médios profissionalizantes, ou técnicos. A ideia era de que os alunos poderiam fazer o ensino médio concomitantemente a um curso técnico, ou terminar o ensino médio e realizar um curso técnico de curta duração. Houve um grande impacto, principalmente para as

escolas federais de tradição em cursos técnicos, como os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's), que tinham sua razão de existir na formação profissional, especialmente em nível médio (Técnico em Mecânica, Eletrotécnica, Eletrônica, Telecomunicações, etc.) transformando-os em educação geral e os técnicos em pós-médios, restando, como única alternativa, investir nos cursos de graduação, ou seja, no ensino superior.

Criado em 1997, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio, inicialmente conhecido como PROEM, forneceria recursos financeiros que se destinariam à execução de projetos de ampliação e construção de escolas, capacitação de docentes e gestores educacionais, equipamentos para bibliotecas, laboratórios e adaptações para facilitar o acesso de portadores de necessidades especiais. Seu objetivo também era equipar progressivamente as escolas de ensino médio com kits tecnológicos para recepção da TV Escola. Em 1998, há a criação do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM –, e em 2000 o governo federal lançou o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – Escola Jovem, cujo objetivo geral era “apoiar a implementação da reforma curricular e estrutural e a expansão do atendimento no ensino médio pelas unidades da federação do país, visando à melhoria de sua qualidade e à ampliação de seu grau de cobertura, como forma de garantir maior equidade social.” (MEC, 2000). Detalharemos esse programa mais adiante no texto.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva<sup>8</sup> (Lula), a partir de 2003, manteve vários programas iniciados no governo Fernando Henrique Cardoso<sup>9</sup>(FHC) e, ao término de sua vinculação com os recursos internacionais (a maioria em 2007), lançou novos programas e alterou alguns já existentes dando-lhes novos nomes. Em 2004, o Programa Nacional do Livro Didático é ampliado para o ensino médio, iniciando a distribuição no ano de 2005 para os estados do Norte e Nordeste e, posteriormente, para os demais estados. Em 2006, o Fundo de Manutenção para a Educação Básica – FUNDEB - é criado, possibilitando mais investimentos da educação infantil ao ensino médio. Nos anos finais da década de 1990 e iniciais dos anos 2000, as ações da União em relação ao ensino médio se materializaram nos documentos de orientação para o currículo (Parâmetros Curriculares Nacionais

---

<sup>8</sup> Presidente da República do Brasil de 2003-2010

<sup>9</sup> Presidente da República do Brasil de 1994 - 2002

(PCN's), Diretrizes Curriculares Nacionais e em um programa pontual com recursos financeiros para os estados (PROEM/PROMED).

A educação básica no Brasil, apesar do esforço ocorrido nos últimos anos e os progressos obtidos na expansão nas etapas de ensino, encontra-se com um quadro de elevada desigualdade educacional e situação precária em relação à permanência e à aprendizagem. Particularmente, o ensino médio apresenta uma difícil situação dentro do processo de escolarização, pois essa etapa do ensino básico está ainda distante da universalização em muitos estados brasileiros, além de apresentar qualidade discutível mesmo nos locais com bons índices de atendimento, e ainda com falta de definição de sua identidade educacional.

### **1.1 As Demandas do Ensino Médio no Brasil**

No Brasil, ao final da década de 90, houve um crescimento exponencial do número de matrículas no ensino médio, em virtude do aumento do número de concluintes do ensino fundamental, o que Dalila de Oliveira (2004) chama de expansão forjada, já que o ensino médio cresceu, nos anos 90, nos espaços ociosos do ensino fundamental (principalmente no noturno). A autora aponta que muitas das ações educacionais da década de 90 tiveram motivação econômica no sentido de universalização da oferta, porém sem ampliação de recursos, apenas com a otimização dos já existentes.

[...] Isso porque as políticas de focalização do ensino fundamental, como já referido, têm resultado em aumento significativo do contingente de seus concluintes, o que tem elevado, em números expressivos, a demanda por matrícula no ensino médio. (OLIVEIRA, 2004 p.106).

É possível afirmar que houve uma expansão da precariedade na educação básica brasileira, já que possibilitar o acesso à escola não é garantia de permanência, tampouco de sucesso escolar (aprendizagem). Dubet (2004) explica que a opção da maioria dos governos democráticos é por uma concepção meritocrática de justiça escolar, de igualdade de oportunidades de acesso e de competição escolar, mas tal posição, na verdade, não transformou a escola num espaço mais justo, pois as desigualdades entre as pessoas não foram eliminadas, muito menos as diferenças de desempenho entre os alunos que pertencem a diferentes classes sociais, as diferenças entre gênero e entre os grupos sociais. O

autor afirma, ainda, que aqueles que têm mais dificuldades possuem a pior condição em relação à quantidade de professores, à péssima qualidade de estrutura física dos estabelecimentos, à limitação social da participação da família (seja pela ignorância ou por sua ausência), o que torna a competição escolar nada justa.

Embora as políticas mais recentes venham reafirmando a necessidade de se pensar nos setores mais pobres, de adequar as condições de oferta aos menos favorecidos socialmente, os resultados dos exames nacionais e estaduais têm atestado o quanto tais medidas têm sido inócuas, ou só ficam na intenção, não saindo do papel. (OLIVEIRA, 2004, p.176)

Ainda segundo Oliveira (2004), as políticas educativas da atualidade partem de uma noção de que a escola é, sim, espaço de ensino, mas antes de tudo, de promoção de justiça social e, desta ideia, advêm políticas educativas adotadas em diferentes países com novas atribuições sociais para essa escola, na sua maioria políticas assistencialistas, sendo possível perceber uma desconfiança sobre sua capacidade de desempenhar com qualidade suas funções de disseminadora de conhecimentos válidos. A possibilidade de reação da escola é reduzida na perspectiva de que ela, sozinha, não pode se reestruturar e reagir à crise imposta de fora dos seus muros.

Entretanto, a instituição escolar permanece tendo a distribuição dos conhecimentos socialmente valorizados como seu papel primordial, sem o que sua existência seria colocada em xeque. O que se espera da escola é que ela continue legitimando e possibilitando posições sociais; do contrário, sua função passa a ser cada vez mais desacreditada, e sua existência, ameaçada. Ao mesmo tempo, torna-se mais evidente o fato de que tal distribuição é profundamente desigual, pois depende do lugar que os indivíduos ocupam na estrutura social, e essa instituição não consegue sair desse emaranhado que a envolve. (OLIVEIRA, 2009, p 24)

Dalila Oliveira (2009) argumenta que, em meio a essa crise, há carência de propostas políticas eficazes para uma reação onde se possa, verdadeiramente, buscar uma mudança para melhor. As políticas educacionais implantadas a partir de 2003 no Brasil trazem no seu bojo uma tentativa de reação à expansão da precariedade vivida em décadas anteriores, quando a organização da educação se viu permeada por um discurso liberal que constantemente aponta para a igualdade social, mas que, na prática, solidifica as diferenças.

Na primeira metade do século XX, o discurso pela igualdade de direitos à instrução esteve muito presente no pensamento dos educadores e nos textos constitucionais através das propostas da escola pública, obrigatória e gratuita, mas,

na realidade, o que se apresentou, desde sempre, nesse nível de ensino, foi a divisão de uma escola propedêutica e preparatória para a universidade, para os filhos da elite; uma educação direcionada às atividades práticas como o ensino industrial, agrícola e comercial, para a classe trabalhadora e, ainda, uma não realizada escola pública para a maioria da população. Além disso, segundo Fanfani (2000), a escola de nível médio não leva em consideração as necessidades dos jovens, ela não está qualificada para atender as demandas dos sujeitos. Para o autor, uma escola adequada aos jovens deveria possuir algumas características: valorização dos interesses, conhecimentos e expectativas dos jovens; estímulo às lideranças que assegurem que sejam respeitados os direitos coletivos e individuais do cidadão; que motive, mobilize e desenvolva conhecimentos a partir da vivência dos alunos; possuir flexibilidade quanto à avaliação considerando as diversidades da condição juvenil; capacidade de formar pessoas e cidadãos; uma instituição capaz de atender as diferentes dimensões humanas e com a qual os jovens sintam-se identificados.

A escola em nível médio, no Brasil, como já citado, apresentou uma grande ampliação na questão do acesso a partir dos anos 1990, isto devido a inúmeros fatores como: necessidade do mercado, pressões realizadas por organismos internacionais ou de classe, maior exigência de qualificação profissional e pessoal, entre outros. Segundo Marise Ramos, a partir da instabilidade econômica que marcou a década de 1990, passa a vigorar o discurso de que o ensino médio, que anteriormente deveria preparar para o trabalho, deveria, agora, preparar para a vida, o que, na realidade, “significa desenvolver competências genéricas e flexíveis, de modo que as pessoas pudessem se adaptar facilmente às incertezas do mundo contemporâneo” (RAMOS, 2004). Esses pontos, entre outros, fazem com que essa etapa de ensino seja foco de diversas análises devido às enormes deficiências que apresenta na atualidade e a importância assumida enquanto espaço de sistematização e aprofundamento dos conhecimentos, de preparação para o trabalho e a vida cidadã.

Mesmo tendo sido ampliado o acesso ao ensino médio, o atendimento insuficiente é ainda uma realidade muito presente no país, conforme dados apresentados por Krawczyk (2008): 11,4% dos homens e 5,0% das mulheres entre 15 e 17 anos e 56,3% dos homens e 36,3% das mulheres entre 18 e 24 anos encontram-se fora desse nível de ensino, principalmente negros, índios, pobres. A

escola em nível médio, além de não oportunizar vagas para todos, precisa enfrentar outros desafios relacionados à aprendizagem com qualidade para os alunos: a evasão e a repetência.

O atendimento insuficiente no ensino médio é um desafio a ser superado. Segundo resumo técnico do Censo 2010 (MEC/INEP), com base nos dados apresentados no Educacenso, observa-se uma tendência à adequação nas matrículas desde 2007 no ensino fundamental. Fato esse relacionado no documento pela adoção de medidas para combater a retenção e distorção idade série, sendo que, em 2010, apresentou um decréscimo nas matrículas de 2%. A maior aprovação oportunizou aos alunos avanços para etapas posteriores, mesmo assim há uma distorção entre concluintes do ensino fundamental e matriculados no ensino médio, especificamente em 2010, de dois milhões de alunos: “No caso do ensino médio [...], a estimativa que a situação de equilíbrio da matrícula esteja em torno de 10,3 milhões de alunos, contra 8,3 milhões” (MEC/INEP p.3). Comparativamente entre 2009 e 2010, o aumento das matrículas no ensino médio, considerando as matrículas no ensino médio integrado à educação profissional e no ensino médio normal/magistério, foi de 0,2% com 20.515 matrículas a mais, mas está longe de atender a demanda.

O que leva nossos jovens a se evadirem, desistirem ou nem buscarem cursar o ensino médio? Sem dúvida, um dos motivos é a falta de motivação, de encontrar sentido para estudar aliado às poucas expectativas de futuro, pois, conforme interpreta Dubet (2004), a escola perdeu seu caráter de promoção social e, assim, outro desafio se apresenta: como motivar nossos jovens a adentrarem na escola, nela permanecerem e aprenderem? As novas demandas do mercado são de pessoas cada vez mais dotadas de poderes do uso de ferramentas tecnológicas. A transformação do sistema produtivo exige poucos profissionais altamente qualificados e, aos demais, se reservam atividades mecânicas e em número reduzido. Exige-se cada vez mais formação, pela competição acirrada pelas vagas, e aumenta-se o debate sobre a precariedade do ensino ofertado e o dilema: educação profissional para o mercado ou formação geral preparando os jovens para a entrada na universidade.

A superação da dicotomia entre a educação profissional e a propedêutica, mediante a integração de seus objetivos e métodos, contemplando num único currículo os conteúdos da educação geral e da formação profissional, configurando o

trabalho como princípio educativo,<sup>10</sup> é mais uma das dificuldades apresentadas para o ensino médio. Em se tratando de currículo, a ampliação do mesmo com inúmeros saberes impostos pela demanda social ou devido a interesses políticos ou ideológicos de grupos, gera maiores exigências aos docentes para suprir esta demanda, mas, paralelamente, a formação e valorização dos seus profissionais vem se precarizando dia-a-dia. A precária formação docente, a desqualificação da carreira, as frustrações com que o professor convive ao tentar lidar com as pressões tanto em relação ao significado que atribui para sua profissão quanto às expectativas dos alunos, tornam a escola, as aulas, pouco atrativas.

As dificuldades acadêmicas acumuladas também reforçam o desinteresse e ampliam as dificuldades tanto dos alunos quanto dos docentes, fato este reforçado pela grande desistência e evasão nessa etapa de ensino. Outros jovens, devido às condições socioeconômicas, nem chegam a entrar na escola média, visando encontrar trabalho e reforçando o quadro de trabalhadores e jovens sem formação mínima esperada para assumir vagas no mercado de trabalho cada vez mais exigente. Quanto ao docente, cada vez mais nota-se a falta de profissionais que desejem atuar nesta esfera, corroborando para piorar o quadro. Diante de tantas dificuldades, muitos são os desafios para o ensino médio brasileiro.

Com essas considerações, podemos pontuar como as duas maiores consequências dos problemas em relação ao ensino médio são: a questão da evasão e da reprovação. Como já foi dito, o número de vagas foi ampliado significativamente, porém a qualidade desse nível de ensino e a construção de sua identidade passam pela necessidade de resolver os problemas que levam o jovem a desistir da escola.

---

<sup>10</sup> Trabalho como Princípio Educativo - Princípios são leis ou fundamentos gerais de uma determinada racionalidade, dos quais derivam leis ou questões mais específicas. No caso do [trabalho como princípio educativo](#), a afirmação remete à relação entre o [trabalho](#) e a [educação](#), no qual se afirma o caráter formativo do trabalho e da educação como ação humanizadora por meio do desenvolvimento de todas as potencialidades do ser humano. Seu campo específico de discussão teórica é o materialismo histórico em que se parte do trabalho como produtor dos meios de vida, tanto nos aspectos materiais como culturais, ou seja, de conhecimento, de criação material e simbólica, e de formas de sociabilidade (Marx, 1979). In: CIAVATTA, Maria. Trabalho como Princípio Educativo. <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/trapriedu.html#topo> acesso em 02/10/2012.

Ciavatta e Frigotto (2011) consideram que a Emenda Constitucional nº 59/2009 peca quando retira o termo “obrigatoriedade” da universalização do ensino médio, o que permite a ausência do Estado nas suas responsabilidades em relação ao esse nível de ensino e, ainda, ao definir a obrigatoriedade do ensino na faixa-etária de 4 a 17 anos, na verdade, define uma forma de exclusão daqueles que não tiveram a oportunidade do estudo na idade correspondente (ou seja, para aqueles que estão fora desta faixa-etária). Os autores destacam também que as ações políticas neoliberais, até então, cumpriram ou atenderam aos interesses e orientações internacionais e mercadológicas e, mesmo com o governo Lula e atualmente o governo Dilma<sup>11</sup>, não houve a efetiva reação (necessária e urgente) que a educação nacional necessita, principalmente em relação ao nível médio. No nosso entendimento, os autores parecem confundir dever do Estado com obrigatoriedade escolar. O dever do Estado se daria: 1º Progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio na CF de 1988; 2º Progressiva universalização do ensino médio gratuito (EC 14/1996 até hoje); e 3º Educação básica, obrigatória e gratuita, dos 4 aos 17 anos, assegurada oferta gratuita para quem não teve acesso na idade própria (EC 59/2009).

Outro destaque seria que os programas lançados para o nível médio a partir de 1997, na verdade, têm indicado um atendimento às orientações pedagógicas empresariais, reforçando uma parceria público-privado, como exemplo: o Pronatec<sup>12</sup> em nível médio profissionalizante, e o Prouni<sup>13</sup> no nível superior, este último, estimulado pelo crescimento dos concluintes do ensino médio. Esses, assim como outros programas, caminham na direção contrária à universalização do ensino médio público, gratuito, obrigatório e de qualidade. As tão esperadas mudanças estruturais no governo Lula e Dilma não aconteceram, e a opção de um projeto desenvolvimentista manteve a forte influência internacional no direcionamento da política econômica brasileira, como afirmam os mesmos autores:

---

<sup>11</sup> Dilma Russef – Presidente da República 2010-2014

<sup>12</sup> O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

<sup>13</sup> O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, e tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. As instituições que aderem ao programa recebem isenção de tributos.

O diferencial hoje, considerando a década de 1990, situa-se na ênfase ao desenvolvimento e na maior abrangência e organicidade das políticas de alívio a pobreza; também, pela opção de programas de atendimento a demandas reprimidas no campo educacional, especialmente na expansão do ensino médio técnico e ensino superior. Mas, nestes dois casos, isso ocorreu deslocando-se recursos públicos para os setores privados (a exemplo do Prouni e do Pronatec), e com base em decisões imediatistas, sem a necessária adequação dos quadros docentes para a expansão prevista. [...] No plano educacional, este esfacelamento se manifesta pela fragmentação das lutas e perda de um horizonte mínimo de unidade, diferente do que caracterizou as disputas, ao longo da Constituinte na década de 1980, das forças sociais reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública. Esvai-se, assim, a perspectiva do ensino médio como educação básica universalizada e, portanto, direito social e subjetivo de todos os jovens. (CIAVATTA, M. FRIGOTTO, G, 2011. Pág. 633-634)

## 1.2 Políticas para o Ensino Médio

Aqui, destacamos como as principais políticas educacionais da União para o ensino médio no Brasil a partir de 2003: o Plano Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM); o FUNDEB; PROMED (encerrou-se em janeiro de 2007), PROEP – Programa do Ensino Profissionalizante substituído pelo Brasil Profissionalizado; o Fórum dos Coordenadores Estaduais do Ensino Médio; Ensino Médio Integrado; o Programa Ensino Médio Inovador e as Novas Diretrizes Curriculares Nacionais. No quadro abaixo segue a descrição das políticas do governo federal que englobam estes programas citados:

## QUADRO 5 - PRINCIPAIS POLÍTICAS DO GOVERNO FEDERAL PARA O ENSINO MÉDIO

<b>PROMED –</b>	Com um orçamento de US\$ 220 milhões, dos quais 50% provenientes de contrato de empréstimo firmado entre o Ministério da Educação e o BID e a outra metade, de contrapartida nacional – U\$ 39,3 milhões do Tesouro Nacional e U\$ 70,7 milhões dos estados. Seu objetivo principal é promover a expansão do ensino médio, melhorando tanto sua qualidade quanto sua abrangência em todo o território, de forma a reduzir as taxas de repetência e de evasão escolar entre os jovens de 15 a 17 anos. Sua estrutura se divide em dois subgrupos de financiamento: subprograma de financiamento de projetos de investimentos das unidades da Federação (Sub A) e subprograma de políticas e programas nacionais (Sub B). Tendo em vista o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, o qual incluirá ações para o ensino médio, a programação orçamentária para o PROMED em 2007 foi cancelada. Dessa forma, foi suspensa a celebração de convênios e a transferência de novos recursos aos Estados no âmbito do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio.
<b>PROEP –</b>	É um programa do MEC que visa ampliar o número de vagas no ensino profissionalizante, diversificar a oferta de cursos nesse nível de ensino e definir cursos profissionalizantes que atendam à demanda da sociedade e às exigências das novas tecnologias. Participam as instituições federais de educação profissional, os estados, o Distrito Federal, as escolas estaduais e aquelas do segmento comunitário. As ações contempladas são: desenvolvimento de modelos de gestão escolar para a educação profissional, desenvolvimento e implantação de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) dos níveis técnico e tecnológico, implantação do Sistema Nacional de Certificação Profissional e capacitação de recursos humanos da educação profissional.
<b>Brasil Profissionalizado</b>	O programa Brasil Profissionalizado visa fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica. A iniciativa repassa recursos do governo federal para que os estados invistam em suas escolas técnicas. Criado em 2007, o programa possibilita a modernização e a expansão das redes públicas de ensino médio integradas à educação profissional, uma das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O objetivo é integrar o conhecimento do ensino médio à prática.
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação: Em abril de 2007, o Ministério da Educação colocou à disposição dos estados, Distrito Federal e municípios o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com mais de 40 ações e programas que permitem melhorar a qualidade do ensino da educação infantil até a pós-graduação. Houve a adesão irrestrita dos 26 estados e do DF, além de todos os 5.563 municípios brasileiros ao plano de metas Todos pela Educação. É num regime de colaboração com entes federados que a educação deixará de ser uma política fragmentada para se tornar uma visão sistêmica e um compromisso de todos.

Fonte: MEC, 2013.

E a partir de 2007, já na segunda gestão do governo Lula (como fim da vinculação com os acordos internacionais), é lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. O PROMED é substituído. A retomada da política do ensino profissionalizante foi um dos aspectos mais importantes do governo Lula em relação ao ensino médio, com abertura de escolas técnicas federais e diversos programas e ações para seu o fomento nos estados. Em 2009 há o lançamento do Programa Ensino Médio Inovador - PROEMI (para o ensino médio não profissionalizante), nosso objeto de estudo que detalharemos mais adiante.

O quadro abaixo apresenta, resumidamente, os princípios legais das políticas públicas para o ensino médio do governo federal de 1997 até 2011.

#### QUADRO 6 – REFERÊNCIAS LEGAIS DAS POLÍTICAS DIRECIONADAS AO ENSINO MÉDIO PELO GOVERNO FEDERAL APÓS 1996

Período	Governo	Documento Legal	Perspectivas/ Ações	Consequências
1997	Fernando Henrique Cardoso	Decreto nº 2.208 de 1997	Retomada em outro contexto, da educação profissional anterior à década de 60, com uma rede dual entre educação geral e a educação profissional.	Reforçava a dualidade estrutural do sistema educacional.
2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 5. 154 de 2004	Flexibilização da articulação do ensino médio com o ensino técnico. A criação da Secretaria de Educação Básica (2004) e do Departamento de Políticas de Ensino Médio.	Incentivo ao retorno do ensino técnico integrado. Representou um avanço para configurar a educação básica como um todo, mas também separou, no interior do MEC, o ensino médio da organização da educação profissional técnica de nível médio de responsabilidade da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec).
2007	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 6.320 de 2007	A nova reestruturação da Secretaria de Educação Básica e a prioridade do Ministério da Educação pela qualidade da educação básica.	Representou uma nova oportunidade de repensar uma política pública que estabeleça, também, uma perspectiva mais ampla para o ensino médio.
2008	Luiz Inácio Lula da Silva	Lei nº 11.741 de 2008	Transforma o decreto nº 5.154 de 2004 em lei.	Não altera a dualidade, pois como as legislações anteriores, tem o foco na educação profissional como inserção no



no país, revertendo os dados negativos referentes a essa etapa da educação básica. Este programa pretende a incorporação de componentes que garantam maior sustentabilidade das políticas públicas, reconhecendo a importância do estabelecimento de uma nova organização curricular que possa fomentar as bases para uma nova escola de ensino médio.

O programa – que visa integrar educação escolar e formação cidadã – começou em 2009 em 357 escolas públicas, com a adesão de 17 estados. O programa faz parte de uma política maior de educação que compõe o Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados e a participação das famílias e da comunidade. O programa é executado em parceria com governos de Estados, do Distrito Federal e com Escolas Federais que se associam voluntariamente ao Governo Federal, quando da assinatura do Termo de Adesão, que implica na aceitação das diretrizes, metas e procedimentos operacionais regulamentares. Os estados que aderiram ao Programa Ensino Médio Inovador elaboraram e enviaram ao MEC/Secretaria de Educação Básica o Plano de Ação Pedagógica (PAP) contendo os Projetos das Escolas de Ensino Médio participantes da experiência de inovação curricular, conforme diretrizes gerais do programa. (MEC, 2009) Mantivemos o verbo no tempo presente, porque o documento ainda continua em vigor bem como a adesão ao Programa nos mesmos moldes.

A implantação do programa em 2009-2010 estava vinculada ao recebimento de recursos financeiros para o estabelecimento de ensino optante, por meio da conta do Programa Dinheiro Direto para Escola - PDDE, para aquisição dos materiais pedagógicos necessários à efetivação das atividades complementares, e de recurso financeiro para a secretaria estadual de educação para a efetivação da formação necessária dos docentes e equipes de suporte técnico-pedagógico que fariam o acompanhamento da implantação do programa. O investimento com o pagamento dos professores atuantes é de responsabilidade das secretarias estaduais de educação que aderiram ao programa.

### 1.3.1 Elaboração e Implantação do Programa

Para a descrição do processo de elaboração do programa apresentaremos aqui uma síntese dos documentos disponibilizados pelo MEC sobre o PROEMI. Começaremos com o cronograma para criação e implantação do programa, que foi o seguinte:

**QUADRO 07 - PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA - CRONOGRAMA PROEMI**

<b>Atividades</b>	<b>Responsabilidade</b>	<b>Período/ Data</b>
1. Envio de documento ao Conselho Nacional de Educação pelo Excelentíssimo Sr. Ministro da Educação, Ofício MEC Nº 18, contendo os aspectos essenciais da proposta.	MEC/SEB	11/02/09
2. Discussões no Fórum de Coordenadores Estaduais de Ensino Médio	Fórum de Coordenadores de Ensino Médio	Mar/09
3. Reunião da Comissão Especial/CNE com apresentação do Documento atualizado junto ao Conselho Nacional de Educação/CNE pela Secretária de Educação Básica/MEC	CNE e MEC/SEB	04/05/09
4. Audiência Pública no CNE	CNE	01/06/09
5. Apresentação dos Fundamentos do Programa, pela Senhora Secretária de Educação Básica/MEC, junto ao Conselho Nacional de Secretários de Educação/CONSED	SEB/MEC	01/06/09
6. Reunião Bicameral do CNE para análise das proposições encaminhadas pela sociedade.	CNE	02/06/09
7. Aprovação do Parecer CNE/CP Nº 11/2009, que trata da Proposta de experiência curricular inovadora do Ensino Médio.	CNE	30/06/09
8. Homologação do Parecer CNE/CB Nº 11/2009, que trata do Programa Ensino Médio Inovador	MEC/Gabinete	25/08/09
9. Lançamento do Programa Ensino Médio Inovador	MEC/Gabinete	09/09/09
10. Assinatura da Portaria, que institui o Programa Ensino Médio Inovador.	MEC/Gabinete	09/09/09
11. Cadastramento da participação e apresentação dos Planos de Ações Pedagógicas pelas Secretarias Estaduais de Educação e Distrito Federal.	Secretarias de Educação Estaduais e do Distrito Federal	14/09 a 20/11/09

FONTE: MEC, 2009.

O cronograma não sofreu grandes alterações ao longo do processo de implantação, já que houve a apresentação das propostas pedagógicas solicitadas

aos estados, que aconteceu no período definido. Um aspecto interessante a destacar é que esse programa foi homologado pelo Conselho Nacional de Educação, uma prática não muito comum para programas bastante específicos como este do MEC.

#### QUADRO 08. ATIVIDADES DO PROEMI E RESPECTIVAS DATAS DE REALIZAÇÃO

ATIVIDADE	PERIODO/DATA
1. Lançamento do Programa, com a participação dos Secretários(as) Estaduais de Educação	09/09
2. Registro dos dados de cadastramento, Análise Situacional e dos PAP's no SIMEC/PAR.	13/Out a 27/Nov
3. Análise e emissão dos pareceres técnicos pelo Comitê Técnico	19/Out a 11/Dez
4. Apresentação dos PAPs relativos aos componentes de financiamento acordados em modelo de Plano de Trabalho, para formalização dos convênios.	19/Out a 27/Nov
5. Recebimento dos Planos de Trabalho e cadastro no SAPE pelo FNDE.	19/Out a 27/Nov
6. Análise e aprovação dos PAPs das Unidades Escolares Seleccionadas com repasse dos recursos pelo PDDE/Ensino Médio Inovador	09/Nov/2009 a 19/Fev/2010
7. Formalização dos Convênios e transferência dos recursos	03/Nov/2009 a 19/Fev/2010
8. Execução dos planos de ações pedagógicas, das ações contempladas nos respectivos planos de trabalhos conveniados.	01/fev/2010 a 31/Dez/2010
9. Encontro Nacional das Escolas do Ensino Médio Inovador.(Previsão)	12, 13 e 14/Maio/2010
10. Apresentação do Relatório de Desenvolvimento Parcial do Programa pelas Instituições Proponentes	19/Jul/10 a 30/Jul/10

FONTE: MEC, 2009.

As adesões ao Programa foram efetivadas a partir do envio, por parte das secretarias de educação, de um Plano de Ações (PAP), via o sistema criado especificamente para este fim. Diante dessa forma de adesão, não encontramos junto à pesquisa feita na SEED nenhum documento, ofício ou memorando oficializando a adesão ao programa. Bastava preencher os dados do PAP no sistema próprio do MEC e assim ocorria a adesão. Portanto, não há um documento, um ofício de adesão, mas sim um plano digitalizado. Esse plano, na verdade, não era aceito ou rejeitado, a equipe técnica do MEC somente realizava apontamentos que orientavam as alterações/adequações no plano em relação às orientações

pedagógicas do programa. No quadro abaixo, analisamos os documentos lançados pelo MEC às secretarias estaduais:

**QUADRO 09 - DESCRIÇÃO DOS DOCUMENTOS LEGAIS DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR**

O que e quando?	De quem para quem?	Por que e para quê?	Encaminhamentos
Parecer nº11/09 de 30-06-2009.	Do MEC para CNE	Apreciação da matéria em regime de urgência do programa experimental nos termos do artigo 81 <sup>14</sup> da LDBEN nº 9394/96.	Considerada de alta relevância pelo CNE e, em particular, pela CEB, que constituiu Comissão Especial para sua apreciação.
Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009.	Diário oficial da União – Ministro da Educação	Institui o Ensino Médio Inovador	Instituiu o Programa Ensino Médio Inovador, com vistas a apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nas escolas do ensino médio não profissional. Com apoio às Secretarias Estaduais de Educação e Distrito Federal no desenvolvimento de ações de melhoria da qualidade do ensino médio, com ênfase nos projetos pedagógicos que promovam a educação científica e humanística, a valorização da leitura, da cultura, o aprimoramento da relação teoria e prática, da utilização de novas tecnologias e o desenvolvimento de metodologias criativas e emancipadoras. Com apoio técnico e financeiro a ações de desenvolvimento e estruturação do ensino médio mediante análise, seleção e aprovação de propostas, na forma de plano de trabalho, e posterior celebração de convênio, execução direta ou descentralização de recursos, na forma da legislação aplicável. Programa atrelado ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.
Retificação do Artigo 3º da Portaria nº 971-2009 DOU de 10 de dezembro de 2009.	Para Secretarias Estaduais e a Distrital.	Altera o artigo 3º	Retirando a obrigatoriedade de celebração de convênio.
Portaria nº 06 de 15 de outubro de 2009.	Secretaria da Educação Básica do MEC.	Institui Comitê Técnico do Programa Ensino Médio Inovador no âmbito da Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares do MEC	Para I. Analisar a documentação encaminhada pela instituição preponente; II. Promover diligências visando os ajustes necessários à formatação dos PAPs; III. Emitir pareceres técnicos sobre Planos apresentados, propondo o apoio solicitado, de forma integral ou parcial, quando convir; IV. Emitir pareceres técnicos sobre propostas de reformulações de Planos e/ou de alterações de prazos; V. Acompanhar a execução e implementação dos Planos aprovados, com vistas à avaliação do referido Programa.
Portaria nº07 de 15 de outubro de 2009 do DOU de 19-10-2009.	Secretaria de Educação Básica do MEC	Institui Comitê Gestor do Ensino Médio Inovador e suas atribuições.	Instituiu o Comitê Gestor do Programa Ensino Médio Inovador, como instrumento de representatividade política e apoio institucional à implementação do mesmo.
Resolução nº 63 de 15 de dezembro de	MEC/FNDE para os estados e	Autoriza destinação de recursos às unidades escolares	Autoriza, nos moldes previstos na Resolução CD/FNDE nº 4, de 17 de março de 2009, a destinação de recursos às escolas públicas

<sup>14</sup> Art. 81. É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei.

2009.	distrito federal participantes do EMI.	de ensino médio regular não profissionalizante das redes dos Estados e do Distrito Federal selecionadas para integrarem o Programa Ensino Médio Inovador, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).	estaduais e distritais de ensino médio regular não profissionalizante selecionadas pelas respectivas Secretarias de Educação que aderirem ao Programa Ensino Médio Inovador. Continua... Continuação
Ofício Circular nº 88/2010. De 21 de maio de 2010.	Do MEC para às coordenações de ensino médio dos estados.	Formalização dos convênios do EMI (FNDE-Secretarias)	O documento traz orientações quanto à necessidade de adequações nos planos de ações dos estados e distrito federal para formalização do convênio junto ao FNDE. Reitera a necessidade de não haver sobreposição das ações e uso de recursos em relação a outros programas do governo federal para o ensino médio.
Documento postado no sistema do MEC (sem número) Fevereiro de 2010.	Da SEED para o MEC com o PAP da Secretaria.	Previsão de gastos com ações da SEED para o EMI formação, consultoria, materiais e produção.	Previsão de gastos descritos na planilha: Consultoria R\$ 188.571,00 Hospedagem e Alimentação R\$ 662.860,00 Locações R\$ 42.392,00 Material Permanente R\$ 882.000,00 Serviços de Terceiros R\$ 400,00 Transporte R\$ 671.000,00 Produção Editoração R\$ 80.000,00 Material consumo R\$ 24.578,30 Total: R\$ 2.551.801,30
Ofício Circular nº. (sem nº) outubro de 2010	CARLOS ARTEXES SIMÕES Diretor de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica	Programa Ensino Médio Inovador/PAR. Plano de Ações Pedagógicas das Secretarias Estaduais de Educação e do Distrito Federal.	Informa que após a promoção dos ajustes nos Planos de Ações Pedagógicas/EMI das respectivas Secretarias Estaduais de Educação, o Plano de Ações Articuladas/PAR deverá ser encaminhado para análise, com o devido fluxo no SIMEC-PAR.
Resolução/CD/FNDE nº 63 de 16 de novembro de 2011	O Conselho Deliberativo Do Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação – FNDE, para as Secretarias estaduais e a distrital.	Liberar recursos para implementação da proposta no ano de 2012. É basicamente o mesmo texto da portaria nº 63 de 2009, no entanto, com redução de valores designados às escolas,	Autoriza destinação de recursos financeiros, em 2012, nos moldes e sob a égide do normativo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

FONTE: MEC e SEED, 2011.

A proposta já havia sido apresentada ao Conselho Nacional de Educação – CNE, pessoalmente pela então Secretária da Educação Básica do MEC em fevereiro de 2009 e recebeu, na ocasião, a simpatia dos conselheiros. O programa só foi oficializado quase quatro meses após a emissão Parecer nº11/09 (de 30-06-2009) – CNE, ou seja, final de setembro de 2009. O CONSED compõe o Comitê do PROEMI, com a presença de duas secretárias estaduais de educação, uma delas do

Estado do Paraná. Esse destaque se faz necessário, afinal, o estado do Paraná não desenvolveu atividades do PROEMI no ano de 2010, apesar de ser um dos estados que aderiram ao programa ainda em 2009. Também se pode inferir o importante papel do CONSED nesse programa, pois a proposta foi enviada ao CONSED para análise e parecer do conselho que, segundo entrevista com o ex-diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC, emitiu (o CONSED) um parecer que entendia que apesar do nome, a proposta não trazia inovações ao ensino médio. Segundo o ex-diretor, o MEC recebeu bem a crítica, afinal, entendia que não era realmente um processo de inovação, mas de um pensar o currículo atrelado a uma nova prática docente, com a ampliação do tempo escolar desse nível de ensino.

Para receber os recursos financeiros do programa, as escolas deveriam atender a todas as exigências do MEC, inclusive estar com suas prestações de conta em dia. Havia três valores diferentes para as escolas: R\$ 50 mil, R\$ 70 mil e R\$ 120 mil definidos conforme o seu porte (número de alunos matriculados). Esses valores poderiam ser ampliados caso a escola comprovasse a necessidade de mais recursos financeiros para a efetivação de seu plano, mas somente com o aval do MEC. Todos os planos de trabalho, os chamados PAP's, deveriam estar alinhados às proposições pedagógicas do MEC, mas tais proposições eram muito genéricas nos documentos, o que permitia inúmeros projetos por parte das escolas, mesmo assim, a autonomia das escolas era relativa, já que as secretarias estaduais intermediavam essas adequações dos projetos. No caso do Paraná, por exemplo, havia uma lista de materiais para serem adquiridos que não abria muitas possibilidades de criação por parte das escolas.

Os recursos financeiros pertinentes ao PAP da SEED-PR não chegaram a ser depositados em 2010, portanto, as ações da secretaria não foram postas em prática no ano de adesão. Essa, inclusive, foi a justificativa da secretaria para a demora de colocar em prática os planos (só iniciou em 2011), pois a contrapartida das secretarias estaduais seria o pagamento dos professores, mas a SEED-PR vinculou a formação dos docentes do PROEMI ao recebimento desses recursos financeiros, bem como a compra de materiais como softwares e mobiliário para as escolas. Apenas as escolas receberam os recursos financeiros diretamente em suas contas somente em 2010, no segundo semestre, e o utilizaram para aquisição dos materiais descritos no PAP da escola (como dissemos, definidos pela SEED-PR). A autonomia

estava apenas na troca de materiais da própria lista, ou de suas quantidades, ou seja, uma autonomia muito relativa.

As ações das escolas deveriam estar articuladas com o PAR da sua secretaria de educação, bem como os cuidados fundamentais para garantir os recursos conforme os prazos legais. Os recursos financeiros para o PROEMI são do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, portanto, o programa tem um caráter experimental, liberado ano a ano. Não há, nos diferentes textos dos documentos analisados, uma previsão de recursos futuros, nem garantia de continuidade do programa. Abaixo, um quadro com os documentos orientadores para adoção do programa:

QUADRO 10 - DOCUMENTOS ORIENTADORES PEDAGÓGICOS SOBRE O PAP DO PROEMI:

O que e quando?	De quem para quem?	Por que e para quê?	Encaminhamentos
Documento Orientador EMI Setembro de 2009	Secretaria de Educação Básica Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica Coordenação Geral de Ensino Médio para as escolas e secretarias.	Orientar a elaboração dos PAP's pelas Secretarias Estaduais	Indicar os aspectos organizacionais do Programa, que contribuirão para a visão operacional e estratégica das propostas estaduais, instrumentalizando as instituições proponentes na sistematização e na elaboração dos Planos de Ação Pedagógicas, com referência ao plano de metas e definição dos processos de acompanhamento e avaliação.
Documento orientador após análise dos PAPs. 2010.	MEC para as secretarias.	Orientações sobre a etapa de análise dos Planos de Ação Pedagógica das Escolas	<p>Este documento destaca que a evolução do Programa Ensino Médio Inovador, indica a importância do Coordenador Estadual do Programa para a articulação entre Ministério da Educação (MEC), Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) e Escolas participantes do programa, visto que a Secretaria de Educação estará exercendo papel estratégico na orientação sistematização e acompanhamento dos Planos de Ação Pedagógica (PAP) elaborados pelas escolas.</p> <p>A análise dos Planos de Ação Pedagógica (PAP) das escolas tornou-se mais urgente no sentido de que se pudesse validar as propostas apresentadas, liberando as escolas para a execução dos recursos que estão sendo descentralizados pela União por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).</p> <p>Neste documento foram apresentadas as orientações para ajustes /correções dos PAP das escolas apresentados pelos estados e indicação de aspectos que precisam ser cuidados pela escola, tendo em vista a execução e prestação de contas dos recursos.</p>
Documento Orientador EMI 2011	Secretaria de Educação Básica Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica Coordenação Geral de Ensino Médio para as escolas e secretarias.	Descreve atribuições e linhas orientadoras para a realização do programa no âmbito da escola, das secretarias estaduais e do MEC enquanto avaliação do programa a partir de dados qualitativos.	Orientações gerais sobre o programa e referidas atribuições.

FONTE: MEC, 2011.

Os documentos pedagógicos emitidos pelo MEC apresentam, como foco, a prioridade da ampliação imediata da carga horária do ensino médio pelas escolas.

Também sinalizavam com diversas possibilidades de parcerias que as escolas poderiam fazer com ONG's, Universidades, cursos livres, enfim, que trouxessem inovações para uma mudança curricular. Nesse momento (2010), o MEC incentivou o início das atividades, ou seja, do uso dos recursos financeiros para aquelas ações e previsões aprovadas nos PAP's. As alterações solicitadas pelo MEC não se tornaram, então, impeditivo para o início do programa nos estados, destacando que tais alterações deveriam ser feitas para a utilização do restante do recurso financeiro.

Coube ao MEC a articulação junto aos sistemas de ensino, criando condições materiais e o aporte conceitual que permitisse as mudanças necessárias, sem abrir mão da autonomia da escola por meio de uma série de indicativos, portanto, há uma autonomia “regrada” das inovações por parte dos estados e escolas. Do quadro acima é possível inferir que as ações estão centradas na escola, na unidade escolar, seus professores, sua gestão, e o estado e o governo federal apenas direcionam tecnicamente as ações, esperando, aparentemente, o surgir de boas ideias, ideias essas que poderiam ser implantadas em todo o território nacional.

É interessante destacar que, nos documentos pedagógicos do MEC referentes ao ano de 2011, há uma redução do teto do valor de 2009 que era de R\$120 mil reais para R\$110 mil, com a descrição, inclusive, de valores destinados a custeio e capital. No texto de orientações pedagógicas para a efetivação do PROEMI em 2011, o MEC “fecha” um pouco as possibilidades das escolas dentro dos eixos do programa, determinando com mais ênfase o que poderia ser desenvolvido no programa, garantindo a vinculação curricular das atividades, ou seja, reafirmando a visão inicial de um programa de trouxesse para a prática uma concepção curricular mais rica, mas sem perder o foco do conhecimento a partir das diretrizes curriculares nacionais do ensino médio.

Da análise documental, sejam documentos legais como ofícios, resoluções e pareceres, bem como dos documentos orientadores pedagógicos, é possível inferir que a intenção do governo federal era apenas de ampliar a carga horária do ensino médio, com uma readequação curricular nos estados e a partir das diretrizes curriculares nacionais.

O ex-diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC (2004-2010), em entrevista, afirma que o programa foi apresentado a todos

os secretários de educação em um evento no SESC do Rio de Janeiro ainda em 2009, e que não houve imposição nenhuma para adoção do programa:

Posteriormente em setembro de 2009 o Ministro da Educação convidou todos os Secretários de Educação dos Estados e apresentou em reunião o Programa formulado pela Coordenação geral do Ensino Médio, vinculada a Diretoria de Currículos da Secretaria de Educação Básica. Em novembro o Ministro criou o programa por Portaria Ministerial. A aceitação em 2009 foi de 17 estados e do Distrito Federal (número considerado bastante positivo). Atualmente (2012) houve adesão de todos os Estados. (Ex-Diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC de 2004-2010)

O PROEMI, segundo documentos do MEC, retomou a discussão sobre trabalho, ciência, tecnologia e cultura no ensino médio, configurando a urgência de uma agenda prioritária por parte do governo federal para esse nível de ensino. O foco do programa estava em reorganizar o currículo do ensino médio, na possibilidade de inserção de diferentes atividades que ampliariam a sua carga horária e, segundo a proposta, trariam possibilidades de um novo *fazer* para esse nível de ensino, valorizando a ideia, quase que veladamente, da escola politécnica. Diríamos, aqui, velada, pois a fala do autor se refere sempre à importância dessa perspectiva de escola que se perdeu dentro das discussões promovidas pelo MEC entre ensino médio e ensino profissionalizante. A possibilidade de uma mudança curricular a partir da escola, de seu currículo, justificaria, nos parece, uma mudança para todo o sistema.

Devemos lembrar que a proposta era inicialmente apenas para um número reduzido de escolas (perto de 100 em todo o território nacional, anunciado na mídia). A ideia era de escolas pilotos distribuídas pelo país (e sua diversidade), permitindo ao MEC uma visão muito próxima das limitações e possibilidades de mudanças reais na escola média. A organização curricular proposta pelo PROEMI traz a prerrogativa de uma indispensável articulação interdisciplinar com a reorganização das disciplinas, a ampliação da carga horária do ensino médio de 2400 horas para 3000 horas, por meio de atividades integradoras que trabalhem com inter-relações entre os eixos do ensino médio (trabalho, ciência, tecnologia e cultura).

### 1.3.2 Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação – CONSED

Como vimos anteriormente, o processo de colaboração entre os entes federados não é simples, dada a constituição histórica do federalismo brasileiro. As relações de dependência financeira das regiões e municípios em relação à União não são relações isentas de tensões. Essas tensões nos interessam para buscar conhecer as disputas dentro do regime de colaboração entre os entes federados. As redes estaduais de ensino, como vimos, possuem a responsabilidade da oferta do ensino médio, portanto, possuem a maior parte das matrículas desse nível de ensino. Então, como se dão as relações entre União e estados para que estes [os estados] possam cumprir tal responsabilidade? Como são intermediadas as discussões sobre o ensino médio, não só no âmbito de obtenção de recursos, mas na adoção de políticas educacionais para esse nível de ensino? Como as relações se dão, já que há muito mais do que interesses ou necessidades de recursos financeiros entre os entes federados, diante da necessidade de coalizão, de afinar interesses entre aliados políticos? Todos esses questionamentos justificam nosso estudo do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED<sup>15</sup>, pois as tensões políticas nacionais e regionais influenciam a adoção de políticas educacionais dentro do federalismo brasileiro, e o CONSED é a organização representativa dos estados junto ao governo federal fazendo este papel articulador.

Para entendermos melhor as relações entre os estados e a União, precisamos estudar como se dá essa representação dos estados junto ao governo federal. Então, estudar o CONSED nos ajudará a entender melhor as tensões quando das adoções de políticas educacionais federais por parte dos estados em relação ao ensino médio, e a dimensão efetiva do termo colaboração entre os entes da federação a partir dessa organização. Nosso enfoque aqui será em relação às políticas para o ensino médio, objeto do nosso estudo, a partir das ações do CONSED.

---

<sup>15</sup> O Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed, fundado em 25 de setembro de 1986, é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega, por intermédio de seus titulares, as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. O Consed tem por finalidade promover a integração das Secretarias Estaduais de Educação, visando o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade. Dentre as atividades do Conselho estão: participar na formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de educação; coordenar e articular ações de interesse comum das Secretarias; promover intercâmbio de informações e de experiências nacionais e internacionais; realizar seminários, conferências, cursos e outros eventos; desenvolver programas e projetos; e articular com instâncias do governo e da sociedade civil. O Consed é composto pelo Fórum de Secretários(as) de Educação, a Presidência, a Junta Fiscal e a Secretaria-Executiva.

GARCIA (2002) <sup>16</sup> aponta para o importante papel do Conselho Nacional de Secretários da Educação como articulador e influenciador de políticas públicas para a educação, numa perspectiva de atender às peculiaridades e assim fazer valer o papel que cabe à União. Seria o CONSED, efetivamente, o responsável pela articulação entre os estados e a União? Para entendermos melhor isso, precisamos conhecer melhor a história do CONSED.

Em 1982, reuniram-se os secretários de educação dos estados no I Fórum Nacional de Secretários de Educação do Brasil, que foi uma iniciativa da ANDES e dos secretários opositoristas recém-empossados. Era o início do CONSEB – Conselho Nacional de Secretários de Educação do Brasil e só partir de 1986 no XIV Fórum é que passa a ser denominado CONSED. Foi criado em um momento importante da história brasileira, no processo de redemocratização dos anos 80 e em seu estatuto apresentava sua razão de ser como sujeito político que materializava o movimento dos administradores pela descentralização de recursos, bem como as relações com o poder central para a democratização. (FERREIRA, 2006)

O CONSED se denomina parceiro dos Poderes Públicos na discussão da política de educação nacional, na realização de ações, estudos e outras atividades afetas à área educacional, reconhecendo desde logo o seu papel institucional como fomentador e mediador das discussões que envolvam os interesses legítimos das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. (CONSED, 2010, estatuto renovado).

Seus membros são os secretários estaduais de educação durante seus respectivos mandatos, perdendo o cargo, automaticamente estão excluídos do CONSED. O seu presidente é eleito pelo fórum dos secretários para um mandato com duração de dois anos, bem como os vice-presidentes por região que também, em perdendo cargo, são automaticamente excluídos do CONSED. Todos os Estados e do Distrito Federal, independentemente de adesão, compõem o CONSED. Seu papel como *fomentador e mediador* é o que nos interessa de agora

---

<sup>16</sup> O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), nas funções de representação e de mediação que já desempenham habitualmente, podem desempenhar um papel importante na construção de novas pontes de articulação técnico-política com a criação de outros circuitos de produção de conhecimentos e propostas de intervenção educacional para uma gestão mais eficaz. Neste momento, por exemplo, as duas entidades representativas dos sistemas estaduais e municipais de educação desenvolvem trabalhos com a colaboração de especialistas que certamente trarão expressiva contribuição para a melhoria da oferta educativa das respectivas redes. (GARCIA, 2002, p.75)

em diante: afinal, o CONSED tem efetivamente um papel central na discussão e nas relações entre a União e os estados?

AGUIAR (2002) é autora de um dos poucos estudos que tratam do tema na perspectiva de ações entre a União e os estados, ressaltando a influência do CONSED, analisando a ação do conselho durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso em relação à definição e implantação de políticas públicas para a educação após a Constituição Federal de 1988. Sua análise é sobre as relações entre os diferentes entes federados e a tentativa da União de minimizar sua parcela de atribuições em relação à educação, na perspectiva de agilizar os processos de gestão, tornando o estado mais eficiente com a intenção de reformar todo sistema educacional nacional por meio de diferentes programas em todos os níveis de ensino. “Como se sabe, a Constituição federal não só amplia o rol das competências concorrentes entre União, estados e municípios como atribui a estes novas competências”. (AGUIAR, 2002). As atribuições e os recursos são descentralizados entre os entes federativos num cenário em que:

[...] as ambigüidades e as competências indefinidas não fazem senão acentuar os desequilíbrios fiscais e aumentar as zonas de incerteza quanto à distribuição de responsabilidades. Ao que parece, mesmo quando aponta para uma descentralização das políticas de educação, o governo federal e sua burocracia vão ampliando o grau de interferência na definição e operacionalização das políticas dos estados e municípios, mediante o estabelecimento de diversas formas e mecanismos de controle. (AGUIAR, 2002. p.73)

A partir da análise das ações do governo federal, a autora identifica o grau de intervenção dessas políticas em todas as esferas, principalmente a partir de 1995, na qual se destacam as consequências da Emenda Constitucional nº. 14/96 e leis (principalmente a Lei de Diretrizes e Bases de 1996), que foram, na sua maioria, para o Ensino Fundamental, como vemos no quadro abaixo baseado no texto de Aguiar (2002):

QUADRO 11 - AÇÕES GOVERNAMENTAIS E NÍVEIS ATINGIDOS

Ensino Fundamental – Anos iniciais e Finais	Ensino Médio e Profissionalizante
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com a Emenda Constitucional nº 14.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma do ensino médio, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, com vigência para 1999. (DCNEM de 1998)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A fixação dos parâmetros curriculares nacionais para a educação fundamental, infantil e indígena, referência para professores e para a seleção de livros didáticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), aplicado pela primeira vez em 1998.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A avaliação prévia da qualidade do livro didático a ser adquirido e a ampliação de quatro para oito séries do ensino fundamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimento por decreto da Reforma do Ensino Técnico, que separa o ensino técnico do ensino médio e permite a complementação do ensino profissionalizante.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A criação de um canal exclusivo via satélite para capacitação e apoio ao trabalho de professores e o envio de <i>Kit tecnológico</i> a 50 mil escolas (<i>TV Escola</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição de um programa de Expansão do Ensino Técnico (PROEM, PROMED e PROEP), com financiamento do MEC e Ministério do Trabalho, apoiado pelo BID, visando a reequipar as escolas técnicas públicas e criar uma rede de escolas técnicas comunitárias, em parceria com municípios, entidades sindicais e associações comunitárias.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envio de recurso federal diretamente às escolas por meio de unidades executoras, que administram o dinheiro (<i>Programa Dinheiro Direto na Escola</i>).</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantação do <i>Programa de Aceleração de Aprendizagem</i> para alunos com alta defasagem idade-série, atingindo, em 1998, 1.200 mil alunos.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento de um programa de informatização das escolas, com envio de 30 mil computadores e treinamento de 8 mil professores-multiplicadores.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalização da merenda escolar, com envio de recursos diretamente para mais de 4.500 municípios.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deflagração em 1996 da <i>Campanha Toda Criança na Escola</i>, visando a estimular a matrícula.</li> </ul>	

FONTE: AGUIAR, 2002.

Aqui destacamos que esse conjunto de ações incidiu diretamente nas administrações estaduais e, mais ainda, em relação ao ensino médio. Aguiar afirma que apenas a partir de 1997 é que são lançados os programas para esse nível de

ensino sem, no entanto, englobar a educação profissional, já que esta já havia sofrido alterações ainda em 1996.

A autora ainda coloca que as ações descritas refletem a força com que foram implementadas pelo poder executivo federal no campo da educação, porém a efetivação desses programas dependia fortemente de consensos entre os diferentes atores dentro do próprio governo e do poder executivo estadual e, nesse momento, o “Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) passa a desempenhar uma posição estratégica no projeto do governo federal. Com esse entendimento, o ministério vai procurar atrair o CONSED para o seu campo de interesse.” (AGUIAR, 2002, p. 77)

O CONSED vai, aos poucos, se tornando um dos parceiros principais do governo federal na operacionalização das medidas de políticas educacionais. E o próprio conselho destaca, em seus relatórios de gestão, que as ações do MEC foram submetidas de antemão ao CONSED para que este estabeleça previamente as parcerias para sua efetivação com êxito. “Para criar um aparato institucional que desse suporte a processos de avaliação em larga escala, o MEC teria de contar com apoio político e estruturas técnicas capazes de viabilizar os programas. Nesse contexto, a participação do CONSED foi também decisiva.” (AGUIAR, 2002 p.80). O apoio do CONSED ao MEC se estendia para além de decisões de alguns pontos programáticos, pois era tratado como elemento-chave e, segundo Aguiar, nas alterações e consensos nas diferentes propostas do governo federal. A autora explica:

No jogo político, contar com estruturas de apoio fortes nos estados, em um país de dimensões continentais como o Brasil, é um trunfo relevante para não só concretizar as medidas que vão sendo adotadas como também enfrentar as críticas das correntes adversárias. Neste ponto, é interessante observar que a própria natureza das políticas da educação favorece um certo consenso e a acolhida das propostas por parte dos diversos segmentos sociais. Basta lembrar que a educação aparece como um bem que todos defendem, inclusive, os neoliberais. (AGUIAR, 2002, p.83)

Entretanto, do ponto de vista do MEC, o movimento não foi de uma efetiva repartição de poder. FERREIRA (2006) afirma que, no período de redemocratização do país, mesmo o CONSED sendo sujeito político que se mobilizava na busca efetiva de maior autonomia na execução de políticas educacionais, o único movimento que havia, do MEC, era em relação a uma maior descentralização de

recursos financeiros. Isso criou um mal estar entre estados e o MEC, mesmo entre os governadores da situação, que como os oposicionistas, estavam pressionados pela sociedade civil quanto às suas demandas.

A postura política do Fórum levou muitas vezes a confrontos com o MEC e, nestas ocasiões o MEC lançou mão de estratégias de controle de recursos e de articulação direta com os municípios, por meio de aproximação com a UNDIME viabilizando muitas propostas educacionais dos estados e reforçando a base conservadora. Estas estratégias se tornam centro dos conflitos entre CONSED e UNDIME e CONSED e MEC. (FERREIRA, 2006. p.64-65)

FERREIRA (2006) pontua, também, que as relações entre CONSED e MEC ficaram mais tensas no momento da elaboração da Constituição e da nova LDB. Em 1987 a UNDIME se aproxima do CONSED em função do interesse dos estados na municipalização, não no processo em si, mas claramente o CONSED se manifestou preocupado mais com a ingerência do governo federal nos estados, encaminhando as políticas educacionais diretamente com os municípios, ignorando os estados (naquele momento, os municípios estavam subordinados aos estados, pois não eram entes federados) que estava atuando diretamente com os municípios, ou seja, sem a participação dos estados.

A fase mais produtiva, segundo a mesma autora, na relação do CONSED com o MEC foi no governo Itamar Franco,<sup>17</sup> durante a elaboração do Plano Decenal de Educação Para Todos, que teve o trabalho conjunto do CONSED, UNDIME e MEC. O resultado desse trabalho foi a construção do Plano de Valorização do Magistério, materializado na Emenda Constitucional nº 14 de 1996. Ainda segundo a autora, o CONSED, nesse mesmo período, se afasta de uma posição progressista e passa, então, a cumprir simplesmente uma agenda de consensos e compromissos recíprocos com o MEC e também a efetivar capilarmente essa agenda comum no interior dos sistemas estaduais, sendo os três grandes eixos de atuação: FUNDEF, a reforma do Ensino Médio e o desenvolvimento da gestão educacional. O discurso então, nesse momento, tanto para CONSED como para UNDIME, era que disponibilizassem a máquina estadual e municipal para a efetivação do regime de colaboração.

Ferreira continua sua argumentação explicando que o CONSED passa, a partir de 1995-1996, a pensar na gestão escolar como centro para a busca da

---

<sup>17</sup> Período de dezembro de 1992 a janeiro de 1995.

qualidade na educação e lançou o projeto RENAGESTE - Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional, sob a coordenação do Secretário de Educação do Paraná, onde a ideia era:

[...] trabalhar na formação de massa crítica para a liderança e o desempenho da gestão educacional, promover condições para a construção de um referencial teórico-metodológico de gestão educacional para a educação brasileira e reforçar os programas de formação de recursos humanos para a gestão educacional, entre outras. (Conselho Nacional de Secretários de Educação, 1996, p.26 in: FERREIRA, 2006, p.68).

Esse apoio serviu para o MEC para muito além de auxiliador de implementação de políticas públicas, seu fator primordial, naquele momento histórico, configurou como um trunfo importante na superação das críticas ao governo e mais, possibilitou o enfrentamento das críticas dos adversários, já que o CONSED tinha um papel de ouvinte de diversos segmentos sociais e, de certa forma, porta-voz desses junto ao MEC. Esse papel certamente possibilitou o desenvolvimento de um fator de estabilidade nas relações intergovernamentais.

O quadro abaixo apresenta os diferentes estados que presidiram o CONSED desde sua criação, bem como seus partidos e o partido do governo federal em cada período. O quadro seguinte apresenta as relações partidárias entre o CONSED e o MEC no âmbito dos partidos e coligações de seus respectivos presidentes:

QUADRO 12 - PRESIDENTES DO CONSED

ESTADO	PERÍODOS	PARTIDO GOVERNO ESTADUAL	PARTIDO GOVERNO FEDERAL
Espírito Santo	Dezembro de 1987	PMDB <sup>18</sup>	PMDB
Pernambuco	Janeiro de 1988 a Março de 1988	PMDB	PMDB
Rio Grande do Sul	Abril de 1988 a Setembro de 1988	PMDB	PMDB
Acre	Outubro de 1988 a Julho de 1989	PMDB	PMDB
Paraná	Agosto de 1989 a Junho de 1990	PMDB	PMDB
Goiás	Agosto de 1990 a Março de 1991	PMDB	PMDB transição para o PRN <sup>19</sup>
Pernambuco	Março de 1991 a dezembro de 1992	PFL <sup>20</sup> (aliado)	PRN
Minas Gerais	Janeiro de 1993 a Março de 1994	PRS <sup>21</sup> (aliado)	PRN
Mato Grosso do Sul	Abril de 1994 a Junho de 1994	PTB <sup>22</sup> (aliado)	PRN
Rio Grande do Norte	Junho de 1994 a Dezembro 1994	PL <sup>23</sup> (aliado)	PRN
Minas Gerais	Janeiro de 1995 a Novembro de 1996	PSDB <sup>24</sup>	PSDB
Paraná	Novembro de 1996 a Fevereiro de 1999	PFL (aliado)	PSDB
Pernambuco	Março de 1999 a Dezembro de 2000	PFL (aliado)	PSDB
Goiás	Janeiro de 2001 a Dezembro de 2001	PSDB	PSDB
Santa Catarina	Janeiro de 2002 a Dezembro de 2002	PP <sup>25</sup> (aliado)	PSDB
São Paulo	Janeiro de 2003 a 02 de Abril de 2006	PSDB (oposição)	PT <sup>26</sup>
Pernambuco	03 de Abril de 2006 a 31 de Dezembro de 2006	PFL (oposição)	PT
Tocantins	02 de Janeiro de 2007 a 21 de outubro de 2009	PMDB (aliado)	PT
Paraná	22 de Outubro de 2009 a 19 de Novembro de 2010	PMDB (aliado)	PT
Acre	20 de Novembro de 2010 a 15 de fevereiro de 2011	PT	PT
Mato Grosso do Sul	16 de fevereiro de 2011 até	PMDB (aliado)	PT

Fonte: CONSED, 2012.

<sup>18</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro

<sup>19</sup> Partido da Reconstrução Nacional (atualmente PTC - Partido Trabalhista Cristão)

<sup>20</sup> Partido da Frente Liberal (atualmente DEM – Democratas)

<sup>21</sup> Partido das Reformas Sociais

<sup>22</sup> Partido Trabalhista Brasileiro

<sup>23</sup> Partido Liberal

<sup>24</sup> Partido da Social Democracia Brasileira

<sup>25</sup> Partido Progressista

<sup>26</sup> Partido dos Trabalhadores

Pelo quadro, identificamos que a maioria dos presidentes eleitos pelo Fórum de Secretários Estaduais do CONSED, ao longo dos anos, fazia parte do mesmo partido ou de coligação partidária da Presidência da República. Somente em dois momentos é que há partidos opositores entre a presidência do CONSED e o governo federal.

Como apresentado anteriormente, a duração do mandato da presidência do CONSED é de dois anos consecutivos, e a perda do mandato se dá simultaneamente à perda do cargo de secretário(a) da educação no respectivo estado. Observamos neste quadro que poucos secretários(as) cumpriram o mandato de forma integral e a maioria sequer fechava um ano completo na presidência. Como salientamos acima, em apenas dois momentos consecutivos, (embora um longo período de 2003 a 2006) o CONSED teve, na sua presidência, partidos de oposição ao governo federal, que foram os estados de São Paulo e Pernambuco. Juntos, fecharam um ciclo de quase quatro anos com os respectivos partidos PSBD [2003-2006] e PFL [2006], enquanto o governo federal era do PT.

Os estados do Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul figuram apenas uma vez na presidência do CONSED. Tocantins também figura uma vez na presidência do CONSED, mas com o diferencial de que cumpriu quase que integralmente o mandato de dois anos. São Paulo aparece com dois mandatos seguidos na presidência do CONSED. O Acre também aparece duas vezes na presidência, em dois momentos bastante distintos, primeiro em 1988 e só retornando a presidência em 2010. Os estados de Goiás e Minas Gerais também estiveram na presidência do CONSED por duas vezes, sendo que Minas Gerais na sua primeira gestão em 1993 tem como presidente da república Itamar Franco, mineiro, que assume após o impeachment de Collor de Mello. Naquele momento crítico do impeachment, o partido de Itamar teve o apoio de dezenove partidos, o que representava, naquele momento, quase todos os partidos existentes. A segunda presidência de Minas Gerais acontece em 1995 a 1996 quando o partido do estado é o mesmo do governo federal: PSDB, com o destaque é que este último mandato é cumprido quase que integralmente (os dois anos).

O estado de Mato Grosso do Sul também aparece duas vezes na presidência do CONSED num período muito curto em 1994 de três meses somente e só assume

novamente a presidência do CONSED em 2011, próximo de permanecer os dois anos de mandato.

O estado que mais vezes presidiu o CONSED foi Pernambuco, mas com quatro presidências em momentos históricos bastante distintos (1988, 1991, 1999, 2006).

Nosso ponto de destaque aqui é para o estado do Paraná, que figura três vezes na presidência do CONSED [1989,1996-1999, 2009], sendo que em 1989 o partido do governo estadual era o mesmo que o governo federal: o PMDB. No período de 1996 a 1999, o partido do governo estadual era o PFL, um forte aliado do governo federal que era do PSDB. São duas gestões consecutivas na presidência do CONSED com quase quatro anos de duração. E em 2009 o PMDB do governo estadual era aliado do PT do governo federal. Detalharemos melhor sobre este período mais a diante.

Ferreira (2006) nos ajuda a entender o que significam essas coincidências entre partidos da presidência do CONSED e o governo federal, já que o importante papel do CONSED nas relações entre estados e governo federal ao longo dos anos, como vimos anteriormente, foi fundamental como apoiador do MEC na implementação de diferentes políticas educacionais, servindo como estandarte contra as críticas dos adversários políticos e gerando estabilidade nas relações intergovernamentais, como ouvinte dos diferentes segmentos sociais. Portanto, a perspectiva de colaboração entre os entes federados passava pela intermediação do CONSED em diferentes momentos históricos. Ferreira (2006) destaca:

Pode-se afirmar que a grande contribuição do CONSED refere-se à luta pela descentralização do poder na esfera educacional, à publicização e ao estabelecimento de práticas mais transparentes na definição e execução de políticas; contudo, deve-se considerar que as temáticas defendidas não puderam de fato avançar, pela própria natureza de sua intervenção política, pois ao não levar em conta os determinantes econômicos e políticos do campo da educação, **acabou por defender interesses específicos e particulares, atuando de forma restrita.** Com o agravamento da crise institucional do Estado, no final dos nos 80, as forças democráticas começam a retroceder e o CONSED, que no decorrer desta década representou um instrumento de pressão política na esfera federal, com a recomposição de forças após a eleição presidencial de 1989 e para governadores das entidades federadas em 1991, afastou-se da proposta democrática de massas e estreitou relações com o MEC. (FERREIRA, 2006. p.66. sem grifo no original).

### 1.3.3 O Papel do Fórum dos Coordenadores do Ensino Médio

O papel dos estados descrito na legislação é de responsabilidade de oferta do ensino médio, e na entrevista com a Coordenadora Geral do Ensino Médio do MEC(2011-2013) ela levanta uma questão importante para nossa reflexão a partir de agora: “Hoje os estados e a União estão fazendo muita coisa, mas não estão dialogando entre si.” A entrevistada fala sobre a relação entre estados e União e os canais de articulação:

Os canais formais de relação são o CONSED e o Fórum de Coordenadores Estaduais do Ensino Médio, lembrando que tudo passa pela discussão individual de cada Estado a partir do PAR, este é o instrumento que apresenta as demandas que são analisadas pelo MEC. (Coordenadora Geral do Ensino Médio do MEC de 2011-2013)

Ou seja, as políticas são pensadas a partir das demandas levantadas pelos dados enviados por cada estado por meio do PAR – Plano de Ações Articuladas<sup>27</sup>. O PAR é um plano com diagnóstico, registro de ações e situações, de responsáveis (no estado e no governo federal) e cronograma criado para efetivar o processo de articulação direta entre estados e MEC. A afirmação da Coordenadora do MEC em entrevista explica isso:

Enfim são ainda gigantescos os desafios. São várias as ações, mas elas precisam estar articuladas, o currículo, definir qual é o material didático necessário, que formação é preciso para os professores, gestores e funcionários, o que queremos com as avaliações, etc. Hoje os estados e a União estão fazendo muita coisa, mas não estão dialogando entre si. (Coordenadora Geral do Ensino Médio do MEC de 2011-2013)

Quando o governo federal lançou, em 2003, a Política Nacional para o Ensino Médio, uma das ações foi a criação do Fórum Nacional de Coordenadores do Ensino

<sup>27</sup> O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Sendo um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. A partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). A partir de 2011, os entes federados poderão fazer um novo diagnóstico da situação educacional local e elaborar o planejamento para uma nova etapa (2011 a 2014), com base no Ideb dos últimos anos (2005, 2007 e 2009). Fonte:Portal do MEC.

Médio, em 2005. Esse Fórum teve como principal objetivo (segundo o MEC) articular as unidades federadas e descentralizar a implantação de políticas públicas para o ensino médio possibilitando agilidade na promoção de ações específicas para o médio. Em 2008, é criada (dentro do Fórum) a Comissão Nacional do Fórum, com cinco coordenadores representando as cinco regiões brasileiras. Essa comissão ficou responsável pela organização das reuniões anuais e as proposições de pautas para o ensino médio. Cada estado é representado pelo(a) coordenador(a) do ensino médio da sua secretaria. No Fórum, a ex-chefe do DEB/SEED/PR, a partir de 2008, passa a ser representante da região sul, na comissão citada acima.

O governo federal, por meio da Política Nacional do Ensino Médio, buscou o fortalecimento do Fórum com a perspectiva de aproximação do MEC e das secretarias de estado de educação, visando um diálogo mais ágil, “facilitando a promoção de ações e dinamizando o atendimento aos estados.” (MEC)

Não há muita descrição nos documentos oficiais do MEC sobre o Fórum, mas sua participação na tomada de decisões quanto ao ensino médio, de uma maneira muito prática, é evidente. Inferimos isso quando analisamos uma das atribuições do Fórum: a responsabilidade de montar as pautas de discussão para cada encontro. Se o Fórum elabora as pautas e não o MEC, há claramente uma valorização desta instância como articuladora entre MEC e secretarias de educação dos estados. A articulação com as coordenações do ensino médio dos estados cria uma relação muito direta e possibilita a discussão interna, nas secretarias, dos programas federais e, principalmente, a troca de experiências entre os estados. Isso aparece (como já vimos) nas entrevistas do ex-coordenador de Currículo do MEC e da Coordenadora Geral do Ensino Médio do MEC de 2011-2013.

O Fórum é uma instância de decisões basicamente pedagógicas e seria possível afirmar que houve consequências políticas dessas decisões. O CONSED está pouco articulado com o Fórum, já que de não há referência nenhuma e a ex-chefe do departamento, quanto questionada sobre como as duas instâncias se articulam, não respondeu a pergunta.

Ao longo dos anos, o estado do Paraná desenvolveu em sua rede estadual de ensino, ora o ensino médio na dicotomia histórica da formação geral e profissional, ora na perspectiva de um currículo único com os PCN's, mas sempre com uma tentativa de marca própria. A partir de 2004, há ações direcionadas especificamente para o ensino médio no estado, considerando efetivamente suas demandas singulares e articulando o ensino obrigatório (o fundamental) com o médio na perspectiva de elaboração das suas DCE's e, principalmente, de formação de seus professores e na superação de suas limitações (evasão e reprovação).

## **2.1 Histórico das Políticas de Ensino Médio no Paraná**

Na década de 1980, com o início da redemocratização do país, assume o governo do Paraná José Richa, do PMDB, partido de oposição ao governo federal, implantando no estado uma política educacional que inicia a produção do currículo estadual, adotando a Pedagogia Histórico-Crítica. O mesmo governo reorganiza a estrutura da secretaria de educação, criando os Núcleos Regionais de Educação (NRE), promovendo a descentralização do poder decisório e implanta a eleição direta para diretores e a elaboração de regimentos e propostas pedagógicas por escola. Em relação à escola média, o antigo Segundo Grau, dá-se importância para definir a identidade desse nível de ensino e sua reorganização. Foram promovidos diversos seminários específicos para a discussão do ensino de segundo grau com os professores da rede. (BRUEL, 2003)

Em 1989, assume o governo Roberto Requião, com a meta de informatizar todas as escolas. Para a concretização disso, busca um empréstimo direto do governo do estado com Banco Mundial, que só foi aceito em 1995 (já terminado seu mandato). Na gestão seguinte, de Jaime Lerner, do PFL (1995-1998), no entanto, com um novo formato [o do governo federal], é implantado o PROEM-PR, que, segundo BRUEL (2003) tem claros interesses dos organismos internacionais de desenvolver uma cultura educacional voltada ao mercado econômico mundial, com um discurso de participação da comunidade. Vejamos um trecho do documento da SEED-PR que explica o PROEM:

A garantia da efetividade da execução das ações propostas pelo Programa está relacionada ao engajamento da comunidade paranaense, em especial

da educacional, isto porque as propostas dele constantes implicam em mudanças pedagógicas e estruturais significativas para o alcance da equidade, eficiência e eficácia no Ensino Médio do Paraná. (PARANÁ. Documento síntese; versão preliminar Programa Extensão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio – PROEM. Setembro de 1996.)

Essa participação na verdade, não acontece. Ainda segundo a mesma autora, foram os próprios técnicos da secretaria que implementaram as ações com debates, onde os participantes das reuniões de discussão do PROEM sempre foram diretores e chefes de Núcleos Regionais simpáticos ao governo e à proposta, ou seja, não houve discussão e sim repasses para a implementação. No entanto, o resultado da expansão não aconteceu conforme o governo esperava. BRUEL (2003)

Havia uma projeção, por parte da secretaria de educação, de que as matrículas no ensino médio em 2002 chegariam a mais de 500 mil matrículas, porém isso não aconteceu, o que houve, na verdade, foi uma retração das matrículas: em 1999 – 456.290 matrículas e em 2002 – 407.751 matrículas no ensino médio da rede estadual. Ainda no ano de 1996, em outubro, o então secretário da educação Ramiro Wahrhaftig baixa a Resolução nº 056/96 que, em seu Art. 2º, determina que, a partir do início do ano de 1997 que “[...] a formalização de substituição dos cursos profissionalizantes por Educação Geral, deverá ser feita pelos Núcleos Regionais de Educação para cada estabelecimento [...]”

Bruel (2003) afirma que, além do PROEM (que foi a principal ação do governo do estado em relação ao ensino médio), havia muita abertura à iniciativa privada para que apresentasse projetos a serem realizados dentro das escolas: o chamado *Projeto Novas Experiências de Aprendizagem nas Escolas*, que segundo a mesma autora escolhia diferentes projetos privados que seriam financiados pelo estado, ou seja, com dinheiro público, e que, se obtivessem bons resultados, seriam multiplicados para mais escolas da rede. Eram mais de 300 projetos com tal financiamento. A secretaria de educação organizava seu departamento de ensino médio, até o ano de 2002, com técnicos pedagógicos incumbidos de acompanhar esses diferentes projetos (Projetos da Fiat, Volvo, Itaú, entre outros). Entre os projetos destacamos o Vale Ensinar e o Vale Saber: ambos “se pautavam sobre a ideia de premiação de alguns profissionais. Estes projetos têm um caráter competitivo e individualizante, que mascara a necessidade de formação permanente” [...] (BRUEL, 2003 p.84). Nesse mesmo período, muitas Organizações Não Governamentais, as chamadas ONG’s, se fizeram presentes nas escolas (Brasil

Feliz, Amigos da Escola, além do Rotary Club, Lions Club, entre outros), com o discurso de participação da comunidade na manutenção e investimento nas escolas por parte de pais e comunidade escolar. (BRUEL, 2003)

Aqui, cabe um parêntese: Mais à frente, no nosso texto, essas considerações de Bruel são confirmadas quando a ex-coordenadora de Currículo do DEB da SEED-PR, em entrevista, afirma que “sobrou” desse período do PROEM, apenas um “restinho de recursos” o que não permitiu nenhuma grande realização para o ensino médio, portanto, esse nível de ensino entra 2003 e o início de 2004 ainda sem recursos específicos do estado e com pouco recurso federal.

Em 2003, Roberto Requião retorna ao governo e a educação paranaense, segundo documentos da SEED/PR, retoma o discurso crítico de educação pública com três grandes eixos de ação. São eles: Pesquisa e Produção - implementa ações que possibilitam o trabalho coletivo dentro da escolas, a troca de experiências, a produção intelectual colaborativa, os subsídios para o estudo, favorecendo a atitude reflexiva e as pesquisa entre os professores; Formação Continuada - ações que privilegiem a formação teórico-metodológica, a reflexão conceitual sobre a interdisciplinaridade e a análise crítica e produtiva da atividade docente, de modo a possibilitar mudanças efetivas na prática educacional; Melhoria dos Espaços Escolares - Boas condições materiais e de acervo de tais espaços escolares são fundamentais, também, para o desenvolvimento das ações de formação continuada, bem como para a pesquisa e produção de materiais didático/pedagógicos pelos professores. (PARANÁ, Departamento de Educação Básica, Gestão 2007-2010 V. 1, Curitiba, 2010).

Abaixo, o quadro classifica as ações descritas no documento da secretaria de educação. Destacamos, no quadro, apenas as que dizem respeito ao ensino médio, em relação aos três eixos citados acima:

QUADRO 13 - AÇÕES PARA O ENSINO MÉDIO – GESTÃO 2003-2010 – SEED-PR

Pesquisa e Produção	Formação Continuada	Melhoria dos Espaços Escolares
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra por meio de licitação dos livros didáticos de Língua Portuguesa e Matemática para as três séries do Médio.</li> <li>• Livro Didático Público [período de realização de 2005 a julho de 2010], elaborado por professores do ensino médio da própria rede com consultoria de professores de Instituições de Ensino Superior.</li> <li>• Apostila Eureka – pré-vestibular e ENEM (2006)</li> <li>• Geologia na escola (2005)</li> <li>• Antologia de textos filosóficos (2009)</li> <li>• Tradição e cultura: Cozinha Quilombola do Paraná (2007)</li> <li>• Paraná Negro (2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto Folhas – programa de formação continuada inicialmente apenas para professores do ensino médio e posteriormente ampliada a todos os professores da rede. [2004-2010]</li> <li>• Grupo de estudos – atividade descentralizada com grupos formados por interesse nas escolas aos sábados, com certificação [2004-2010]</li> <li>• Semana pedagógica-desenvolvida para auxiliar a organização dos estudos das escolas do estado, no início e no meio do ano letivo [2003-2010]</li> <li>• Simpósios disciplinares - atualização dos docentes, com encontros presenciais [2003-2006]</li> <li>• DEB-Itinerante<sup>28</sup>, – projeto de formação continuada descentralizada [2007-2008]</li> <li>• NRE-Itinerante - projeto de formação continuada descentralizada [2009]</li> <li>• Itinerante 2010: Professor agora é a sua vez! - Formação continuada descentralizada [2010]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acervos Bibliográficos: Biblioteca do Ensino Médio [obras literárias da literatura brasileira e universal]; (2004)</li> <li>• Biblioteca de Temas e Autores Paranaenses [kit com 56 livros somente com temas e autores paranaenses] (2004-2006)</li> <li>• Coleções Rebeldes Brasileiros [coleções de personagens tradicionalmente relegados ao esquecimento pela história oficial] (2005)</li> <li>• Biblioteca do Professor [materiais de estudo e pesquisa para professores] (2005)</li> <li>• Enciclopédia Contemporânea América Latina e do Caribe (2007)</li> <li>• Folclore do Paraná (2008)</li> <li>• Atlas Geográfico Escolar (2008)</li> <li>• Atlas do Brasil (2008)</li> <li>• TV Multimídia (2006)</li> <li>• Dicionário do pensamento Marxista (2009)</li> <li>• Dicionário de Política – volume 1 e 2 (2010)</li> <li>• Seis filósofos em sala de aula (2010)</li> <li>• Dicionário de Religião (2010)</li> <li>• Retratos do Brasil (2009)</li> <li>• The Landmark dictionary (2009)</li> <li>• Dicionário Santillana para estudantes (2009)</li> <li>• Advanced Learner's English Dictionary (2009)</li> <li>• Aquisição de materiais pedagógicos (2008-2009)</li> </ul>

FONTE: SEED, 2010.

<sup>28</sup> Formação continuada *in loco* onde o Departamento de Educação Básica (seus técnicos pedagógicos de todas as disciplinas) realizavam a formação dos professores por disciplina nas escolas. Com isso, foram capacitados 100% dos professores. NRE Itinerante tinha o mesmo princípio, só que com os técnicos pedagógicos dos próprios Núcleos Regionais de Educação.

Paralelo a todas estas ações pedagógicas, foram implementadas ações estruturais de ampliação de escolas, construção de quadras cobertas poliesportivas, reformas e construção de escolas. Praticamente todas as escolas da rede passaram a contar com quadra poliesportiva, uma reivindicação antiga de várias comunidades escolares. Não detalharemos aqui estas ações, já que não é nosso foco neste estudo, mas esta condição estrutural dos estabelecimentos era um limitador para adoção do PROEMI pela escola. Ela precisaria ter espaços físicos disponíveis para a aplicação do programa, algumas que não adotaram o programa argumentaram pela limitação dos espaços físicos, ou pela ausência deles.

As Diretrizes Curriculares Estaduais [período de 2004 a 2008] tinham a perspectiva de rompimento<sup>29</sup> com os PCN's e reconstrução curricular a partir das disciplinas de tradição curricular. A partir dessa construção se deram as demais ações, ou melhor, as demais ações giravam em torno da discussão das diretrizes estaduais na perspectiva de horizontalidade na sua elaboração e de divulgação das ideias ali postas, a fim de alcançar efetivamente a prática docente. (PARANÁ, Departamento de Educação Básica, Gestão 2007-2010 V. 1, Curitiba, 2010).

Ao final de 2006, a secretaria adota (em razão da reformulação estrutural do MEC) uma nova estrutura organizacional fundindo seus departamentos de ensino fundamental e ensino médio em um único Departamento de Educação Básica. Suas diretrizes em construção, que eram até então separadas, são transformadas em um texto único tratando da educação básica (anos finais do ensino fundamental e ensino médio). Na entrevista com a ex-coordenadora de Currículo do DEB-SEED, ela argumenta que esta alteração não foi influenciada pela organização do MEC, mas não sabe dizer o porquê da mudança.

São as ações ao longo de 2003-2010 da SEED-PR: Formação continuada para todos os professores que atuam no ensino médio (DEB-Itinerante<sup>30</sup>, NRE-Itinerante, Grupos de estudos, Semanas Pedagógicas...); Diretrizes Curriculares Estaduais; Laboratórios de Informática e TV Multimídia; Livro Didático Público; Biblioteca do

---

<sup>29</sup> “Nestas Diretrizes, destaca-se a importância dos conteúdos disciplinares e do professor como autor do seu plano de ensino, contrapondo-se, assim, aos modelos de organização curricular que vigoraram na década de 90, os quais esvaziavam os conteúdos disciplinares para dar destaque aos chamados temas transversais.” (DCE's PR, p.24)

<sup>30</sup> Formação continuada *in loco* onde o Departamento de Educação Básica (seus técnicos pedagógicos de todas as disciplinas) realizavam a formação dos professores por disciplina nas escolas. Com isso, foram capacitados 100% dos professores. NRE Itinerante tinha o mesmo princípio, só que com os técnicos pedagógicos dos próprios Núcleos Regionais de Educação.

Professor; Biblioteca de Literatura para o Ensino Médio; Ensino Médio Integrado – Cursos Técnicos; Ensino Médio organizado por Blocos de Disciplinas.

Segundo a ex-coordenadora de Currículo do DEB-SEED, essas ações visavam fortalecer as diretrizes curriculares estaduais, implementá-las realmente na escola:

Tínhamos (coisas que aconteceram antes do ensino médio inovador) uma construção de diretriz com uma discussão com o professor da escola que foi por meio do DEB Itinerante, o livro didático público, enquanto o MEC ainda pensava a política do livro didático para o médio. Isso tudo era para fortalecer as diretrizes, era para fortalecer aquela discussão curricular. (Ex-coordenadora de Currículo do DEB-SEED-PR de 2007-2010)

## **2.2 Demandas do Ensino Médio no Paraná**

Mesmo com todas essas ações, havia ainda um alto índice de evasão e repetência no ensino médio. Conforme dados do Censo Escolar de 2007, o estado do Paraná (que figurava como um dos estados com os melhores índices de oferta e permanência) indica que quase 80% dos jovens de 15-17 anos estariam nas escolas no ensino fundamental e médio (somando rede pública e particular). No entanto, verificam-se, no mesmo período, índices alarmantes de evasão e repetência no ensino médio noturno da rede estadual: 1ª série – 47%, 2ª série – 32%, 3ª série – 23%, sendo que, no diurno, os números modificavam-se pouco, destacando apenas a inversão: menos evasão, mas com índices maiores de repetência.

Segundo a SEED, os altos índices de reprovação no diurno e de evasão no noturno tiveram suas causas apontadas a partir de dados levantados na rede (como entrevistas com alunos e professores e discussões realizadas pelo departamento de educação básica da secretaria de educação no ano de 2007), que identificaram alguns possíveis fatores responsáveis pelo insucesso escolar: a) As avaliações pontuais, não processuais, que desconsideram a trajetória de aprendizagem dos alunos; b) Desconsiderar que a maior parte dos alunos dos cursos noturnos está inserida no mundo do trabalho; c) O ensino médio voltado tão somente para o mercado de trabalho em prejuízo de uma formação integral capaz de inserir o sujeito no mundo do trabalho, mas, também, formá-lo com uma compreensão crítica da sociedade atual; d) Desconsiderar que alguns alunos do ensino médio noturno se inserem no mundo do trabalho (que faz parte do processo de socialização) na busca de afirmação de sua identidade, na possibilidade de autonomia; e) Uma organização

engessada que, em certa medida, empurra o aluno para fora da escola impedindo muitas vezes até seu retorno, colaborando com a evasão.<sup>31</sup>

Segundo a ex-secretária de educação (2008-2010), não era uma situação onde a equipe da secretaria percebesse a evasão como o principal problema do ensino médio. O que se entendia, na verdade, segundo a ex-secretária, era que o problema maior estava nos encaminhamentos pedagógicos dados até então, e na necessidade de fortalecimento das diretrizes curriculares para um novo pensar da escola frente aos desafios atuais. Mas os diretores das escolas não percebiam da mesma forma (e os índices reforçavam este pensamento) e pressionaram a SEED/PR para ações mais pontuais para o enfrentamento da evasão no ensino médio. Na mesma entrevista, a ex-secretária mostra também o grau de influência do *ranking* formado a partir das avaliações nacionais, que acabaram influenciando diretamente na adoção de políticas por parte dos estados, como no caso do Paraná, na identificação da evasão como um maior problema do ensino médio.

Não para o meu gosto, mas foi a evasão. A evasão enquanto evasão ponto final. Sem outras articulações, até teve outras articulações da questão do conteúdo, mas sem discutir a escola por dentro, mas eu acho que muito pouco ainda, era mais a evasão pensada nos fatores externos que interferem na evasão e como minorar um pouco. Mas em cima disso de projetos que eu diria que são certinhos, mas que não resolvem a questão, de uma maneira mais unitária e mais orgânica. Por exemplo, se mudar para blocos, como algumas escolas fizeram, não é uma mudança de política. A questão da evasão, eu diria que nesses últimos tempos [da gestão da SEED]. Lá no início, quando eu estava na superintendência, eu diria que não tinha essa questão da evasão assim em primeiro lugar. Nós tínhamos uma preocupação da carência que estava no ensino médio. Talvez aí mais dentro do que eu penso como qualidade interna da escola. Porque nós pensamos aí na reformulação do currículo, na formação continuada do professor (que daí surge o PDE) e investimos no livro do ensino médio, no livro didático e no portal para a construção dos conteúdos, com o professor como aquele que vai organizar as diretrizes curriculares que foram discutidas. Então no começo, de 2003 até 2006, eu acho que essa tônica é a maior para o ensino médio. (Ex-secretária de educação do estado do Paraná de 2008-2010). (TAVARES, 2013).

A entrevistada reafirma que um dos fatores influenciadores do tema evasão do ensino médio foi o *ranking* de diferentes avaliações nacionais, que acabou reforçando a tônica da evasão por parte principalmente das escolas, dos diretores. Também houve a pressão do governador por melhores resultados, não exatamente

---

<sup>31</sup> SEED/DEB. **A proposta de inovação do ensino médio: uma produção coletiva**. Curitiba, 2008. SEED/DEB, Coordenação de Legislação e Ensino, Grupo de Estudos, Curitiba, 2009. SEED/DEB. **O ensino noturno: um novo olhar**. Texto para estudo nas instituições de ensino médio. Curitiba, 2008.

como uma visão da secretaria, ou mais particularmente dela enquanto secretária, mas que se tornou tão forte, que direcionou a elaboração de ações mais específicas:

Começa a aparecer de uma maneira muito forte no Brasil os resultados de avaliação. E isso contribui. E o quadro do ranking. Que é uma coisa que pega muito e pega muito no sentido partidário. As preocupações da repercussão política dos resultados. Eu era cobrada mais pelo governador. Tem que melhorar o índice tem que ser o primeiro. Aí você começa a sair correndo atrás do prejuízo. Pois é, vamos pensar, vamos lá. Porque a gente entendia que aquela base já era dada. Mas ela foi dada na reformulação. Porque não tinha uma proposta consolidada, não tinha grupo de estudo, não tinha formação. Eu acho que ali quando aparecem os resultados do ENEM, isso acaba interferindo. Eu lembro do susto dos índices de evasão não era a preocupação inicial. As preocupações eram mais voltadas às questões pedagógicas. (Ex-secretária da educação do PR de 2008-2010.) (TAVARES, 2013).

Não se pode negar que houve uma ampliação do número de escolas com a oferta do ensino médio e, por consequência, um aumento das matrículas no ensino médio estadual, o que melhorou significativamente a oferta, porém a qualidade dessa oferta não acompanhou o ritmo da ampliação. Primeiramente, vejamos a evolução do número de escolas no estado:

#### QUADRO 14 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS COM OFERTA DO ENSINO MÉDIO NO PARANÁ 2000-2008

<b>ESTABELECIMENTOS COM ENSINO MÉDIO POR DEP.ADM. – PARANÁ – 2000 a 2008</b>					
<b>ANO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>PARTICULAR</b>
2000	1181	935	8	1	237
2004	1398	1.093	8	1	296
2008	1662	1.296	10	-	356
<b>CRESCIMENTO DE 38% NA REDE ESTADUAL</b>					

FONTE: SEED/SUDE/DAE, 2010.

Houve um crescimento do número de estabelecimentos que passaram a ofertar o ensino médio. No início dos anos dois mil, a rede estadual possuía perto de mil escolas, mas ainda, segundo os dados da própria SEED, nesse período, não foram criados estabelecimentos novos só com a oferta do ensino médio, mas, sim, foram abertas turmas de ensino médio nos estabelecimentos já existentes que ofertavam apenas o ensino fundamental. Muitas dessas turmas foram abertas graças ao fechamento de turmas dos anos iniciais do ensino fundamental.

QUADRO 15 - DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS POR FAIXA ETÁRIA ATENDIDA NA REDE ESTADUAL E PRIVADA DO PARANÁ EM 2008:

<b>Total de jovens na faixa etária de 15 a 17 anos no Paraná no ano de 2008</b>	<b>577.652</b>
Ensino Fundamental – Rede Estadual	135.806
Ensino Médio – Rede Estadual	282.540
Ensino Médio – Rede Privada	46.181
Ensino Fundamental – Rede Estadual – EJA	11.069
Ensino Médio – Rede Estadual – EJA	462
<b>Total de atendimento da faixa etária: 82,4%</b>	<b>476.068</b>
<b>No ensino médio: 57%</b>	

FONTE: SEED/SUDE/DAE, 2009.

O número de alunos atendidos dentro da faixa de etária esperada para o ensino médio (15-17 anos) teve um aumento significativo com a melhora nos índices de aprovação, principalmente, no ensino fundamental em anos anteriores, e isso refletiu sobre os dados do ensino médio.

QUADRO 16 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (MUNICIPAL, ESTADUAL E FEDERAL) DE 2011:

<b>PARANÁ – 2011 DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA</b>	<b>MATRÍCULAS</b>
Estadual	413.839
Federal	3.973
Municipal	0
<b>Total</b>	<b>478.904</b>

FONTE: SEED/PR, 2011.

Houve um pequeno crescimento (em relação ao montante total) do número de matrículas do ensino médio no estado do Paraná entre os anos de 2003 (tabela 1) de 410.504 e 2011 - 413.839 (tabela 6). O crescimento em oito anos foi de 3.335 alunos. Portanto, nesse período, confirma-se uma estabilização nas matrículas do ensino médio. No entanto, a simples ampliação, ou a estabilização da oferta não resulta em qualidade, ou diríamos resultados, desse mesmo ensino médio, como afirmado anteriormente. Isto se confirma no resultado do IDEB para o ensino médio do Paraná ao longo de 2005-2009:

QUADRO 17 – RESULTADOS DO IDEB – ENSINO MÉDIO PARANÁ

ENSINO MÉDIO – IDEB / PARANÁ						
IDEB OBSERVADO				METAS		
2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011
3,3	3,7	3,9	3,7	3,3	3,4	3,6

FONTE: INEP, 2011.

Mesmo o Paraná apresentando um resultado que superou a meta de 2009, ainda está longe de atingir o que o governo federal chama de ideal: a média 5,1 (cinco vírgula um). Portanto, o estado do Paraná parece está ainda distante da universalização do ensino médio e se pode dizer o mesmo em relação à qualidade (nota) esperada, a qual não caminhou junto com a expansão das matrículas ao longo das duas últimas décadas. E, poderíamos dizer, ainda, que não há falta de vagas para o ensino médio no estado, mas seus índices de reprovação e evasão ainda são bastante significativos. Esses resultados são fonte de preocupação para a secretaria estadual e para o governo federal.

Vejamos o quadro abaixo com os índices de aprovação, reprovação e abandono de 1999 a 2010:

QUADRO 18 - TAXAS DE RENDIMENTO DO ENSINO MÉDIO-REDE PÚBLICA-PARANÁ-1999-2010

ANO	TAXA DE APROVAÇÃO	TAXA DE REPROVAÇÃO	TAXA DE ABANDONO
1.999	75,9	8,4	15,7
2.000	72,8	9,4	17,8
2.001	70,6	9,5	19,9
2.003	73,6	11,4	15,0
2.004	72,8	12,2	15,0
2.005	70,8	14,0	15,2
2.010	81,4	11,7	6,7

Fonte: INEP, 2011.

O quadro demonstra os dados descritos em entrevista pela ex-secretária, que levaram à ação em função da preocupação em relação aos altos índices de reprovação e abandono, justamente no período da primeira gestão do governo Requião até 2006. Na tabela acima, vemos uma redução significativa dos índices de reprovação e abandono em 2010, que poderia ser resultado também da organização implantada optativamente em 2009, a organização do Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais. O resultado dessa organização não é o foco de nossa análise, mas suscita um tema futuro para pesquisa.

Veremos a seguir a proposta de superação dos índices de evasão e repetência adotados pela SEED-PR.

### **2.3 Políticas do Estado para o Ensino Médio 2003-2010: O Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais**

Segundo a SEED, o Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais <sup>32</sup> não era considerado como uma política pública pela ex-secretária de educação (2008-2010), mas é assim nominado pela ex-chefe do departamento da educação básica (2004-2010) em entrevista:

No Paraná, ao nos depararmos com a proposta, percebemos uma possibilidade de articulação com a política educacional denominada Ensino Médio por Blocos. Neste momento, solicitamos que o MEC, na pessoa do professor Artexes, viesse ao estado para apresentar o Ensino Médio Inovador aos diretores e pedagogos que já tinham aderido ao Ensino Médio por Blocos. (Ex-chefe do DEB-SEED-PR de 2007-2010)

A organização teve impacto sobre a possibilidade de um novo formato das disciplinas e do tempo da escola do ensino médio da rede estadual. Segundo a proposta, a escola poderia optar ou não pela organização a partir do ano de 2009. Em 2009, foram 109 escolas optantes, em 2010 eram mais de 300 optantes, em 2011, 426 de um total de mais de 1.200 escolas da rede com a oferta do ensino médio. Nas palavras da ex-secretária de educação (2008-2010), em entrevista, foi justamente pela mobilização dos diretores quanto aos altos índices de evasão e repetência que surge a proposta:

---

<sup>32</sup> Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais uma organização optativa aos estabelecimentos da rede estadual do PR a partir de 2009: Cada Bloco: 100 dias letivos; Frequência de 75% - mínimo a cada Bloco; Resultado parcial da Série a cada Bloco (semestre); Direito de continuidade dos estudos.

Um grupo de diretores que se reuniu, foi uma reunião aqui em Curitiba, eles chegaram a discutir evasão. E começa a ser construído por um grupo de diretores a ideia de que se o aluno, se ele estudasse em períodos menores, ele teria mais facilidade de voltar. E a evasão acaba não se constituindo porque seria mais psicológica para o aluno nesse primeiro momento, mas porque o prejuízo seria menor e ele acabaria continuando. Aí esse grupo, era um grupo forte de diretores, diretores de Cascavel, Foz do Iguaçu, aqui de Curitiba, chefe do núcleo, e foram amadurecendo a ideia, e pegaram aí a proposta do Acre que tem a questão dos blocos já há bem mais tempo, e fizeram uma proposta... e levaram para mim já uma proposta pronta. Não nasceu da secretaria, mas tinha gente da secretaria que estava junto com esse grupo. Mas antes disso tinha pessoas dali que estavam em contato com os diretores e acabaram constituindo essa proposta. Como a gente estava em busca de resolver problemas de evasão, eu entendi como mais um projeto. [...] (Ex-secretária de educação do PR 2008-2010). (TAVARES, 2013)

Nas palavras da ex-secretária (2008-2010), o Ensino Médio Organizado por Blocos foi um programa que surgiu a partir de solicitações de diretores de escolas, aliadas à pressão do governador por melhores índices.

Segundo os documentos da SEED/PR<sup>33</sup>, a Organização do Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais possuía como princípios: o direito à continuidade dos estudos e o aproveitamento dos estudos parciais.

A proposta do Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais organizava-se da seguinte maneira:

- Proposta optativa (Resolução SEED nº. 5590/08) para os estabelecimentos que devem ter número par de turmas preferencialmente por série ou no total de turno (Instrução SUE/SEED nº. 021/08);
- Estabelecimentos deverão optar pela proposta em todos os turnos com a oferta do Ensino Médio.
- Período semestral com 100 dias letivos a cada Bloco de Disciplinas.
- Matrícula semestral, com resultado parcial a cada Bloco;
- Cada série é formada por 2 Blocos: Bloco 1 e Bloco 2, ofertados de forma concomitante;
- Aluno poderá iniciar seus estudos no Bloco 1 ou 2, conforme a organização da escola;
- Cada Bloco é formado por 6 disciplinas que “dialogam” entre si;
- Os Blocos são independentes na série (pode-se frequentá-los em qualquer ordem);

---

<sup>33</sup> Ensino Médio Inovador no Paraná – agosto de 2010 – Documento SEED-PR

- O aluno tem garantia de continuidade dos estudos a cada Bloco concluído;
- Frequência mínima de 75% a cada Bloco de disciplinas, em atendimento à LDBEN n.º 9394/96;
- Resultado final (certificação) somente após conclusão das três séries, com o cumprimento dos dois Blocos de cada série.
- Cada Bloco de disciplinas é formado por 6 disciplinas; As transferências seguem o padrão de análise pedagógica, já adotado e orientado pela Coordenação de Documentação Escolar da SEED;
- No Sistema Estadual de Registro Escolar haverá campos e documentos próprios para o Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais.
- Prática Pedagógica diferenciada para um número de aulas concentrado e a partir das Diretrizes Curriculares Estaduais;
- Garantia da construção de planejamento coletivo em razão da nova organização com tempos, conteúdos, metodologias, práticas avaliativas e aprendizagens desejadas;
- Formação Continuada específica para professores, pedagogos, secretários e diretores sobre o Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais;
- Sistema de Avaliação conforme Deliberação CEE/PR nº. 07/99, de autonomia da escola e prevista em Regimento Escolar – Instrução SUED/SEED nº. 04/09;
- Registro claro no Plano de Trabalho Docente dos conteúdos selecionados, das metodologias escolhidas para o ensino de tais conteúdos, dos critérios de avaliação, tendo como referência uma aprendizagem significativa;
- Registro rigoroso, no Plano de Trabalho Docente, das práticas avaliativas levando-se em conta a obrigatoriedade da Recuperação de Estudos, que assegura as possibilidades de aprendizagem dos alunos, considerando as especificidades da turma e dos componentes curriculares, contemplada na legislação vigente;
- Matrícula Semestral, com resultado parcial a cada Bloco;
- Para a consolidação da proposta a prática pedagógica deve proporcionar ao aluno apropriação do conhecimento. Este é o seu princípio maior. A promoção se dará por nota ou conceitos (à escolha da escola - definir e registrar no regimento escolar) com recuperação concomitante (dentro do Bloco)

conforme a Deliberação CEE n.º 07/1999;

- Matriz única e simultânea para toda a rede (abaixo):

QUADRO 19 - MATRIZ CURRICULAR ÚNICA (IMPLANTAÇÃO SIMULTÂNEA)

PARA AS TRÊS SÉRIES DO ENSINO MÉDIO (1ª, 2ª, 3ª SÉRIES)			
Bloco 1	H.A.	Bloco 2	H.A.
BIOLOGIA	04	ARTE	04
ED. FÍSICA	04	FÍSICA	04
FILOSOFIA	03	GEOGRAFIA	04
LÍNGUA PORTUGUESA	06	MATEMÁTICA	06
HISTÓRIA	04	QUÍMICA	04
LEM – ESPANHOL (obrigatória oferta, opcional ao aluno)	04	SOCIOLOGIA	03
LEM - (a escolha da comunidade)	04		
<b>Total semanal</b>	<b>29</b>	<b>Total semanal</b>	<b>25</b>

FONTE: SEED, 2010.

QUADRO 20 - COMPARATIVO ENTRE A ORGANIZAÇÃO ANUAL E POR BLOCOS DE DISCIPLINAS SEMESTRAIS

ORGANIZAÇÃO ANUAL	ORGANIZAÇÃO POR BLOCOS DE DISCIPLINAS SEMESTRAIS
Alto índice de evasão e repetência em todas as séries. (SEED/SAE/2007)	Menos disciplinas no ano, visando reduzir este índice. Dedicção do aluno a um número menor de disciplinas com mais efetividade nos estudos. Aumento do índice de aprovação.
Número reduzido de aulas de todas as disciplinas na Matriz Curricular.	Aulas concentradas em maior número a cada Bloco, maior contato entre professor e alunos.
O aluno que desiste ou para de estudar, perde o ano.	Se ele parar, tem garantido o Bloco em que obteve êxito e pode retomar o estudo em outro semestre. Também pode iniciar a série no meio do ano.
200 dias letivos por série.	100 dias a cada Bloco, os dois Blocos da série garantem os 200 dias determinados em lei.
Doze disciplinas o ano todo.	Seis a cada semestre = a maior dedicação sem perder o foco.

FONTE: SEED, 2010.

O EMBDS foi apresentado em diversos momentos como a inovação do estado para o seu ensino médio.

## **2.4 Adesão do Paraná aos Programas Federais**

O estado do Paraná adotou a maioria dos programas/políticas do governo federal, mas nem sempre de forma tranquila. Aqui, nossa impressão é de que acordos políticos entre a União e o estado estabeleciam a adoção de políticas do MEC. Nada era forçado, mas havia uma necessidade de manter as boas relações. Em entrevista com a técnica-pedagógica do DEB/SEED/PR(2007-2010), a mesma ressalta que havia atividades que eram desenvolvidas sem muito empenho pelo departamento, pois contrariavam os princípios pregados pelas Diretrizes Curriculares do Estado - DCE's. Como, por exemplo, as Olimpíadas de Matemática e Língua Portuguesa, que eram realizadas, sem *forçar* a participação das escolas, pois o departamento era contra a competição como forma de incentivo ao estudo, segundo a ex-técnica-pedagógica do DEB, "a chefe sempre deixou isso claro" (Ex-técnica-pedagógica DEB/SEED/PR, 2007-2010).

Outro exemplo citado pela ex-técnica foi a discussão da SEED/PR quanto à certificação do ensino médio por meio do ENEM para os maiores de 18 anos. Essa também foi uma ação "não muito bem aceita pela secretaria", segundo ela. O argumento da SEED era que já possuía um trabalho com a Educação de Jovens e Adultos tanto com aulas presenciais, como também a oferta de exames supletivos, mas que não iria se posicionar contra (ao menos publicamente), afinal era uma avaliação do INEP/MEC. A secretária afirmou que não daria incentivo ou publicização para essa certificação, tanto que o documento de certificação para o aluno era emitido pela Escola Técnica da Universidade Federal e não pela SEED/PR.

Ainda segundo a mesma entrevistada, os programas federais adotados pela SEED/PR foram: Mais Educação, Brasil Alfabetizado, Parlamento Juvenil do MERCOSUL, Escolas de Fronteira, Escola de Gestores da Educação Básica, PROEMI, Pró-Infantil, PAR, Olimpíadas da Matemática, Olimpíadas da Língua Portuguesa, Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, Proinfo, Prêmio Ciências para o Ensino Médio. O estado participou de muitos programas federais usando-os, segundo a ex-técnica do DEB/SEED, como ações a seu favor.

O programa Mais Educação do governo federal, por exemplo, acontecia apenas nas escolas que estavam inseridas no programa estadual chamado *Superação*, presente somente nas escolas com alto índice de reprovação e evasão. Estas recebiam prioridade na implantação de programas e recursos financeiros da SEED, além de acompanhamento pedagógico muito próximo a fim de superarem seus baixos índices, assim, o programa do MEC era mais uma injeção de recursos financeiros para além dos da secretaria, e a possibilidade de atividades diversificadas para além da carga horária ofertada.

### **CAPÍTULO III – RELAÇÕES ENTRE O GOVERNO ESTADUAL DO PARANÁ E O GOVERNO FEDERAL NAS POLÍTICAS DE ENSINO MÉDIO: O EXEMPLO DO PROEMI E EMBDS**

O Paraná apresentou ao MEC uma proposta de adesão ao PROEMI baseado na sua proposta local de inovação, chamado Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais, ou seja, somente as escolas que haviam optado pela organização por blocos poderiam optar pela participação no programa. Neste capítulo apresentaremos os dois programas e suas relações, na perspectiva das tensões entre MEC/SEED e internamente na SEED no momento da sua adoção.

#### **1 O PAPEL DO PARANÁ NO FÓRUM DE COORDENADORES DO ENSINO MÉDIO E NO CONSED**

Na entrevista com a coordenadora da Educação Básica do MEC (2011-2013), nos parece que o Fórum foi o espaço de decisão efetiva pela opção do PROEMI pelos estados, e faz referência a esta instância em relação à opção de forma mais contundente. Segundo documentos oficiais, o Fórum é mais um espaço de articulação entre MEC e secretarias estaduais de educação, para além do CONSED, e que possibilitaria mais agilidade nas discussões entre MEC e secretarias numa perspectiva pedagógica, para além dos aspectos políticos inerentes que tomam grande espaço nas discussões do CONSED.

Na entrevista com a ex-secretária de educação do Paraná(2008-2010), o Fórum sequer é citado, e na entrevista do ex-coordenador do MEC aparece, mas sem grande destaque. Já na entrevista com a coordenadora do MEC (2012), ele aparece com especial destaque, o que nos levou à entrevista com a representante do estado no fórum. Ao falar da participação do Fórum na implementação do PROEMI, a representante do estado explica:

O Fórum foi instituído no período de gestão da professora Lucia Lodi. Eu sempre fui a representante do sul do país no fórum e acredito que o Paraná foi um dos estados mais atuantes dentro do Fórum, pois os representantes das reuniões tinham um papel relevante na organização da pauta, na sistematização dos trabalhos do Fórum e no retorno das propostas definidas. Com relação ao PROEMI acredito que o Fórum teve contribuição pela possibilidade dos encontros com os estados, ou seja, na divulgação e discussões sobre o processo de implantação. É importante enfatizar que muitos estados não viabilizavam financeiramente a ida dos coordenadores para discussões, então o Fórum subsidiado pelo MEC era

uma possibilidade concreta de participação de todos os estados. Isso foi bem interessante porque trouxe a realidade do Ensino Médio no país à tona e em muitos momentos o Fórum teve uma participação decisiva na idealização das políticas educacionais do MEC. (Entrevista com ex-chefe de Departamento da Educação Básica da SEED\_PR e representante da SEED no Fórum 2004-2010)

A importância dessa instância se mostra quando a entrevistada relata que havia a participação de todos os coordenadores do ensino médio, garantindo a representatividade de todos os estados, pois as reuniões do Fórum (passagens, estadia e alimentação) eram custeadas pelo MEC, então, a divulgação do PROEMI se deu muito mais por esta via do que pelo CONSED. Talvez isso justifique a adesão da maioria dos estados, antes mesmo da decisão do CONSED que, de certa forma, forçou a decisão de deixar os estados optarem ou não pelo programa como explicado anteriormente.

Seria, neste momento, possível afirmar que o MEC, em suas ações com o Fórum, buscava se aproximar mais das práticas pedagógicas, tal qual faz quando trata diretamente com a escola, o que, de certa forma, incomoda muito os gestores estaduais. Isso se materializa quando o CONSED, mesmo sendo contra a proposta do PROEMI, não consegue negá-lo, pois vários estados já haviam optado, via Fórum. Ou seja, sugere uma estratégia de sucesso do MEC.

Outro aspecto importante é a relação descrita pela entrevistada de que o Paraná teve papel fundamental no Fórum como articulador das pautas de discussão do grupo, representando a região sul. Cabe, aqui, um parêntese: os estados levavam as pautas para o MEC, logo, as discussões e as ações do Fórum, então, eram orientadas pelas secretarias? A ex-chefe do DEB/SEED e representante no Fórum acredita que sim, quando responde:

Como já esclareci, o Paraná adaptou o Programa do MEC para a realidade do estado. O programa Ensino Médio Inovador seria uma possibilidade de fortalecimento do Ensino Médio por Blocos. As interferências ocorreram antes da elaboração do Programa por meio das discussões realizadas no Fórum dos Coordenadores Estaduais. (Entrevista com ex-chefe do DEB/SEED\_PR 2004-2010 e representante da SEED no Fórum até 2010)

Nos documentos oficiais do MEC estudados, não aparece o Fórum como um dos articuladores da proposta do programa, o que é confirmado pela representante do estado:

A proposta do Ensino Médio Inovador foi apresentada no Fórum dos Coordenadores Estaduais do Ensino Médio em 2009. O Fórum não teve participação na elaboração do documento e na apresentação, o MEC

informou que o texto já tinha sido lido e aprovado pelo CNE. O documento, conforme o professor Artexes informou, foi construído a partir das demandas do ensino médio e das discussões realizadas pelo Fórum com a participação do MEC. (Entrevista com ex-chefe do DEB/SEED\_PR 2004-2010 e ex-representante da SEED no Fórum até 2010)

A ex-coordenadora de Currículo do Departamento de Ensino Médio da SEED-PR, em entrevista, também ressalta essa influência do estado no Fórum:

Alguns estados sempre se destacavam. Paraná, São Paulo, eram grandes destaques. [...] o Paraná era sempre referência pelas coisas que nós estávamos fazendo aqui e São Paulo pelas possibilidades e tal. O Mato Grosso trazia umas coisas interessantes[...] Mas a gente levava lá para o fórum as experiências do Paraná, por exemplo, o DEB Itinerante foi uma coisa que mexeu muito, São Paulo ficou mordido com a ideia! Para eles impossível dentro da estrutura deles. (Ex-coordenadora de Currículo do DEB-SEED-PR de 2007-2010)

Quando questionada se o Fórum foi o espaço de discussão e adoção pelo estado do Paraná ao PROEMI, a entrevistada diz:

Então, o DEB foi encaminhando assim: mais numa relação com o Fórum e numa relação direta com o Artexes, que era o coordenador de currículo na época, do que internamente na secretaria. Então era MEC, DEB e diretores de escola, esses eram os três pontos de ligação para encaminhar o PROEMI. (Ex-coordenadora de Currículo do DEB-SEED-PR de 2007-2010)

É interessante destacar que a intenção do MEC (de que o Fórum fosse um espaço de articulação entre União e estados) acontece com efetividade. E, ainda, pelo relato da ex-representante da SEED no Fórum, o papel articulador foi para além do PROEMI com a mesma eficácia, já que há inúmeros programas para o ensino médio na rede estadual implantados a partir das discussões e sugestões levadas pelos estados ao Fórum, segundo ela.

No CONSED, a participação do Paraná não foi menos importante. Como já apresentamos anteriormente, o Paraná figura três vezes na presidência do CONSED nos anos de 1989 a 1990, de 1996 a 1999, e de 2009 a 2010. Nestes três momentos os partidos dos governadores do estado eram aliados do governo federal. Vejamos o quadro abaixo que apresenta somente as presidências do CONSED relativas ao Paraná:

QUADRO 21 – PRESIDÊNCIA DO CONSED COM SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ

Período Mandato: Agosto de 1989 a Junho de 1990	Nome: Gilda Poli Estado: Paraná Partido: PMDB	José Sarney (PMDB)
Período Mandato: Novembro de 1996 a Fevereiro de 1999	Nome: Prof. Ramiro Wahrhaftig Estado: Paraná Partido: PFL (aliado)	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
Período Mandato: 22 de Outubro de 2009 a 19 de Novembro de 2010	Nome: Yvelise Freitas de Souza Arco-Verde Estado: Paraná Partido: PMDB (aliado)	Luiz Inácio Lula da Silva (PT)

Fonte: CONSED, 2013.

O primeiro mandato do estado do Paraná no CONSED teve a secretária Gilda Poli como presidente de agosto de 1989 a junho de 1990, o governador de então era Álvaro Dias do PMDB. Segundo Lice Ferreira, este é um período muito importante do trabalho do CONSED. O MEC utiliza-se da aproximação com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, para lançar programas diretamente com os municípios por meio de injeção de recursos, dificultando, muitas vezes, as ações planejadas pelos estados visando fortalecer a sua base aliada diretamente com os municípios. A partir de 1987, há uma aproximação das duas entidades (CONSED e UNIDIME) em função da municipalização. O CONSED parece não ter interesse direto na municipalização, mas *“preocupava-se com a ingerência da União diretamente com os municípios, excluindo a esfera estadual”*. (FERREIRA, 2006 p.65). Essa união entre CONSED e UNDIME foi primordial mais adiante, na elaboração do Plano Decenal de Educação (1993). Naquele momento vigora a LDB nº 5692/71 e o então 2º grau (atual ensino médio) já tinha uma rede sólida no estado, na sua maioria com tradição de qualidade reconhecida nacionalmente. O foco educacional no país, naquele momento, estava na construção de novos currículos estaduais e o Paraná lançou o currículo com uma proposta chamada de Currículo Básico, adotado para a pré-escola até o final do ensino de 1º Grau (o atual fundamental). O estado também foi um dos precursores da implantação de ciclos nas séries iniciais do ensino fundamental em 1990 lançando escolas piloto e, em 1991, implantando em toda sua rede.

A gestão do CONSED de 1996 a 1999, com o secretário Ramiro Wahrhaftig, tem no governo Jaime Lerner do PFL um forte aliado do governo federal do PSDB, de Fernando Henrique Cardoso. Ramiro faz duas gestões consecutivas na

presidência do CONSED com quase quatro anos de gestão (algo incomum). O CONSED passa a investir na gestão escolar como centro para a busca da qualidade na educação e lança o projeto RENAGESTE - Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional, sob a coordenação do secretário de educação do Paraná, onde o CONSED serviu não só como aliado, mas muito mais como apaziguador da oposição, pois nesse momento há o lançamento da nova LDBEN nº 9394/96 com a modificação da estrutura do ensino, a afirmação da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio), a reorganização do ensino médio e do ensino profissional, o lançamento em seguida dos PCNEM – Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio, das Diretrizes Nacionais para o Ensino Fundamental e Médio, e mais o lançamento do PROEM em 1997, na época sinalizado como a única fonte de recursos para o ensino médio nos estados. Enfim, há tantas mudanças que o papel mais importante do Paraná, enquanto presidente do CONSED, foi estar à frente de ações que tirassem o foco dos pontos conflitantes.

Ao seguir a proposta do MEC de que investir na gestão era a saída para muitas das dificuldades enfrentadas no campo educacional, o CONSED faz o coro da maior participação da sociedade (programas, projetos, ONG's, voluntariado, etc.) numa busca da redução do papel do Estado. Ramiro só sai da presidência do CONSED antes do final do mandato porque assume a secretaria estadual de Ciência e Tecnologia.

A gestão de 2009-2010 é a que mais nos interessa aqui. O governo do Paraná era do PMDB, partido da base aliada do governo federal do PT e chamado de “o primo rico” nos bastidores do MEC. Era chamado assim porque dispunha de recursos próprios, projetos bancados com recursos do próprio estado, coisa incomum, por exemplo, para os estados do Norte, Nordeste que dependiam quase que totalmente dos programas federais para qualquer ação com o seu ensino médio. Durante a gestão de Arco-Verde (2009-2010) no CONSED, o MEC lançou o Programa Ensino Médio Inovador, uma proposta de ampliação da carga horária do ensino médio com recursos financeiros para as secretarias e para as escolas participantes. O CONSED esteve nas discussões de lançamento do programa e compunha o conselho técnico ocupando duas cadeiras nesse conselho.

Em 2009, o CONSED tem um importante papel na constituição de um aliado do governo federal na implantação de diferentes políticas públicas para a educação básica, e nosso destaque, aqui, é para o programa Ensino Médio Inovador,

exatamente no momento que a secretária de educação do Paraná era a presidente do CONSED. Sua participação, segundo uma entrevista, foi bastante significativa na decisão de alguns aspectos da proposta.

Na entrevista com a ex-coordenadora de Currículo do DEB/SEED/PR, ela descreve uma reunião que assistiu nesse período no CONSED:

Particpei de uma reunião do CONSED uma vez, fui com a Superintendente para Brasília. A Superintendente foi representando a Secretária de Educação, tinha duas vagas. [...]Je era para apresentar currículo, foi logo que a Yvelise assumiu a presidência do CONSED e, nossa, eu nunca vi uma reunião de tanta briga, de uma animosidade tão grande como aquela. Então, por exemplo, estados como o Rio Grande do Sul que tinha uma secretária muito truculenta, ficou horrorizada com a nossa proposta de currículo, pois segundo ela eram ultrapassadíssimos na visão dela, uma visão bem PCN. Então, no próprio CONSED vi três pessoas apresentando três visões curriculares extremamente diversas. E ali um status de secretário falando, né... (Ex-coordenadora de Currículo do DEB-SEED-PR de 2007-2010)

O CONSED não possui registros oficiais de suas reuniões, como atas das reuniões, por exemplo, o que não nos permitiu uma análise mais profunda dessas pautas e discussões.

## 2 O PROEMI NO PARANÁ: A RELAÇÃO COM O ENSINO MÉDIO ORGANIZADO POR BLOCOS DE DISCIPLINAS

O Paraná foi um dos 17 estados que aderiu ao Programa Ensino Médio Inovador em 2009 (com o maior número de escolas participantes – 84) e, como os demais estados optantes, elaborou seu plano de ação com a seguinte organização: a ampliação da carga horária através da oferta de atividades complementares em quatro áreas do conhecimento (definidas na proposta) e, para elas, os alunos fariam a opção da participação em contraturno como complementação curricular. As atividades complementares seriam independentes e de oferta semestral e buscariam aprofundar os conteúdos das disciplinas da matriz curricular, de acordo com as Diretrizes Curriculares do Estado do Paraná, as DCE's.

Cada estado deveria, para aderir ao programa do Ensino Médio Inovador, apresentar seu plano de trabalho que seria analisado pelo MEC para aprovação. Os projetos que não estivessem afinados com os princípios traçados pelo MEC eram reencaminhados aos estados para adequações, ou seja, não havia reprovação de

projetos, havia adequação e todos os pedidos foram atendidos. No entanto, não é possível falar em participação do estado na elaboração da proposta, porque na verdade, isso não aconteceu.

A ex-secretária de educação do Paraná conta que a proposta inicial do governo federal era bem diferente da apresentada aos estados em setembro de 2009. Era, inicialmente, uma proposta de implantação simultânea para todas as escolas de ensino médio, com adoção de novo currículo, novo tempo escolar, ou seja, quase uma reforma do ensino médio. E conta que, durante uma conversa com o então ministro da Educação, Fernando Hadad (2005-2011), refletiram juntos sobre o impacto disso nos estados que já desenvolviam currículos próprios para o ensino médio, como no caso do Paraná. A partir dessa conversa, segundo a entrevistada, o ministro revê alguns aspectos do programa para antes de sua divulgação:

E aí surge nesse momento o Ensino Médio Inovador do MEC como possibilidade de recurso para financiar projetos de ensino médio. Não era isso no início. Porque no dia em que saiu eu estava com o ministro, aqui chegando em Curitiba, fui pegá-lo no aeroporto, e no carro eu fiz uma crítica a ele, ele tinha mandado ao conselho nacional de educação uma proposta de currículo para o ensino médio inovador para 1.500 escolas. Eu disse para ele que não é assim que se faz. Você não discute currículo no CNE. [...] eu disse “se você quer discutir currículo, tem que abrir”. Como é que vai fechar uma proposta para o Brasil todo? Pode ser um currículo muito bom, ainda sim[...] ele ia fazer uma fala para a UNDIME. E no dia seguinte ele estava aqui e disse: “já resolvi, não vai ser mais uma proposta única. Nós vamos abrir”. E aí fizeram uma coordenação lá no MEC e quando colocaram o programa, colocaram um programa aberto. Quem quisesse seguir uma proposta do ensino médio inovador bancada pelo MEC poderia ser, mas outros estados poderiam também assumir outras propostas e o MEC iria bancar a questão financeira e a questão técnica. (Ex-secretária de educação do Paraná de 2008-2010).(TAVARES,2013)

Na entrevista, a ex-secretária também destaca que o Paraná assume a proposta, mas com um formato diferente do programa do MEC, atrelando as escolas que ofertavam o ensino médio organizado por blocos como forma de garantir recursos a mais para essas escolas e possibilitar um maior acompanhamento do trabalho. A linha da proposta da secretaria estava vinculada fortemente às disciplinas curriculares segundo as Diretrizes Curriculares Estaduais, em turno contrário dentro da própria da escola.

E nós do Paraná, aí fomos discutir com o MEC, e eles perguntaram: que projeto vocês tem? Bom, nós temos 200 escolas que estão entrando num projeto novo que é do ensino por blocos. Então a gente financia pra vocês.

(Entrevista com a ex-secretária de educação do PR de 2008-2010).  
(TAVARES, 2013.)

A ex-secretária esclarece, em entrevista, que informou ao MEC que o estado do Paraná possuía duzentas escolas com a oferta do ensino médio organizado por blocos de disciplinas, e que todas teriam a possibilidade de desenvolver o programa, mas o estado queria que todas as escolas participassem e não apenas dez como era a proposta inicial do MEC. Isso foi aceito pelo MEC.

Aqui temos o ponto mais importante da entrevista que, de certa forma, responde ao motivo da adesão do Paraná ao PROEMI: [...] você acaba entrando onde tem o recurso. Mas eu diria que o ensino por bloco não foi uma política da secretaria, foi um projeto bancado por diretores que a secretaria bancou porque foi mais uma tentativa de resolver a evasão.” (Ex-secretária do PR,2008-2010). (TAVARES, 2010)

Já ex-coordenadora de Currículo do Departamento de Educação Básica da SEED/PR (2007-2010) dá outra razão para a adoção do PROEMI e explica:

Então, o DEB foi encaminhando assim: mais numa relação com o Fórum e numa relação direta com o diretor de currículo do MEC na época, do que internamente na secretaria. Então era MEC, DEB e diretores de escola, esses eram os três pontos de ligação para encaminhar o PROEMI. O MEC abriu o sistema de colocar os materiais e dinheiro para as escolas e a gente treinou os diretores para fazer aquilo, mas no fim, a assistente da chefia que acabou incluindo aqueles dados. [...] Eu acho que nós aderimos mais por uma questão mesmo de querer inovar. Uma vontade política do departamento, do que para reforçar políticas que nós já fazíamos. (Ex-coordenadora de Currículo do DEB-SEED-PR 2007-2010)

A tensão da adesão se deu muito mais em níveis internos da própria SEED do que entre SEED e MEC. Para a ex-secretária, se deu em função do estado ser aliado ao governo federal, e se justificaria a partir dos recursos financeiros que seriam enviados às escolas, ainda que não atendessem (teoricamente) às reais necessidades das escolas, mas traria recursos, o que é sempre bom. Esta é uma inferência que fazemos a partir da entrevista com a ex-secretária que nos diz que não sabia que política estava posta pelo MEC com o PROEMI:

Eu nem sei se dá para caracterizar como uma política porque não ficou claro qual a política que estava posta. Quer dizer, tinha um... que se instituiu, o dinheiro acabou não saindo todo no final porque teve uma briga interna no MEC, eles colocaram o dinheiro com o ... e não na educação básica com a questão do currículo e do ensino médio inovador, não deu

tempo de sair o recurso e já era 2010, tinha que sair até junho se não me engano por causa da eleição. Então eu sei que a coisa ficou assim meio mal entendida. Foi até o final assim se afogando com a bandeira levantada do ensino médio inovador, mas a proposta do MEC não é a mesma daquilo que assumiu o Paraná. (Ex-secretária de educação do PR de 2008-2010) (TAVARES, 2013)

O Programa Ensino Médio Inovador teve seu processo de implantação no estado do Paraná atrelado a um programa estadual chamado Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais, como vimos anteriormente. Segundo documentos da SEED, no ano de 2009 havia 109 (cento e nove) estabelecimentos de ensino optantes pelo Ensino Médio por Blocos, destes, 84 (oitenta e quatro) optaram pelo Programa Ensino Médio Inovador. Abaixo, a relação das escolas optantes e seu porte (baseado no número de alunos) o que determinou a quantia a ser recebida em 2010 por cada escola.

O ex-diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica MEC, em entrevista, explica sobre a adesão do estado do Paraná para o PROEMI e afirmou que:

O Estado do Paraná, como todos os Estados tiveram liberdade para articular e adequar a utilização do programa com suas políticas locais. No Paraná a Secretaria de Educação associou o Programa Ensino Médio inovador com o projeto das escolas de ensino médio do currículo em Blocos. Em torno de 40 Escolas estaduais do Paraná que utilizavam o Currículo em Blocos aderiram ao programa Ensino Médio inovador. (Ex-diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC de 2004-2010)

Apesar de o entrevistado equivocou-se quanto ao número de escolas optantes (ver quadro 11) no estado do Paraná, que não foram 40, mas sim 84, fica claro o posicionamento da SEED/PR de que seu projeto inovador era o ensino médio organizado por blocos, já que foi o projeto apresentado ao MEC pela ex-secretária (conforme entrevista), como a proposta de inovação que já acontecia no estado. Abaixo, a relação das escolas optantes do PROEMI do estado e os respectivos valores disponibilizados para cada uma ao final de 2010:

QUADRO 22 – ESCOLAS OPTANTES PELO PROEMI NO PARANÁ:

Nº	Núcleo	NOME DA ESCOLA	Nº ALUNOS	PORTE	Valor Creditado
1	Área Metropolitana Norte	CE IVANETE MARTINS DE SOUZA	301	Porte 1	R\$ 50.000
2		CE MÁRIO BRANDÃO T. BRAGA	528	Porte 1	R\$ 50.000
3		CE ROSILDA DE SOUZA OLIVEIRA	352	Porte 1	R\$ 50.000
4		CE SEMIRAMIS DE BARROS BRAGA	445	Porte 1	R\$ 50.000
5		CE VINÍCIUS DE MORAES	292	Porte 1	R\$ 50.000
6		CE AMYNTAS DE BARROS	333	Porte 1	R\$ 50.000
7		CE CONS. QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA	Nova 2009 (336)	Porte 1	R\$ 50.000
8	Área Metropolitana Sul	CE ANITA CANET	371	Porte 1	R\$ 50.000
9		CE CHICO MENDES	469	Porte 1	R\$ 50.000
10		CE SÃO CRISTÓVÃO	450	Porte 1	R\$ 50.000
11		CE TIRADENTES	767	Porte 2	R\$ 70.000
12		CE SÃO JOSÉ	1036	Porte 2	R\$ 70.000
13	Cascavel	CE JOSÉ DE ANCHIETA	281	Porte 1	R\$ 50.000
14	Cianorte	CE SANTOS DUMONT	332	Porte 1	R\$ 50.000
15	Curitiba	CE ANIBAL KHURY	433	Porte 1	R\$ 50.000
16		CE BENTO MUNHOZ DA ROCHA NETO	551	Porte 1	R\$ 50.000
17		CE CECÍLIA MEIRELES	269	Porte 1	R 50.000
18		CE CRUZEIRO DO SUL	279	Porte 1	R\$ 50.000 Continua
19		COLÉGIO ESTADUAL DO PARANÁ	3726	Acima de 2.800	R\$ 120.000
20		CE GETÚLIO VARGAS	130	Porte 1	R\$ 50.000
21		CE GUIDO ARZUA	Nova 2009 (423)	Porte 1	R\$ 50.000
22		CE HASDRUBAL BELEGARD	1155	Porte 2	R\$ 70.000
23		CE LEÔNCIO CORREIA	1108	Porte 2	R\$ 70.000
24		CE MARIA AGUIAR TEIXEIRA	912	Porte 2	R\$ 70.000
25		CE NIRLEI MEDEIROS	488	Porte 1	R\$ 50.000
26		CE OLIVIO BELICH	432	Porte 1	R\$ 50.000
27		CE PAULINA PACÍFICO BORSARI	79	Porte 1	R\$ 50.000
28		CE PIO LANTERI	509	Porte 1	R\$ 50.000
29	CE RIO BRANCO	1099	Porte 2	R\$ 70.000 CONTINUA	

30		CE XAVIER DA SILVA	678	Porte 2	R\$ 70.000
31		CE PEDRO MACEDO	900	Porte 2	R\$ 70.000
32	<b>Dois Vizinhos</b>	CE DOIS VIZINHOS	500	Porte 1	R\$ 50.000
33		CE LEONARDO DA VINCI	698	Porte 1	R\$ 50.000
34	<b>Francisco Beltrão</b>	CE GUILHERME DE ALMEIDA	564	Porte 1	R\$ 50.000
35	<b>Foz do Iguaçu</b>	CE ALMIRANTE TAMANDARÉ	578	Porte 1	R\$ 50.000
36		CE Dr. ARNALDO BUSATO	655	Porte 2	R\$ 70.000
37		CE BARTOLOMEU MITRE	1158	Porte 2	R\$ 70.000
38		CE JORGE SCHIMMELPFENG	339	Porte 1	R\$ 50.000
39		CE TRÊS FRONTEIRAS	640	Porte 1	R\$ 50.000
40		CE ULYSSES GUIMARÃES	488	Porte 1	R\$ 50.000
41	<b>Guarapuava</b>	CE CESAR STANGE	195	Porte 1	R\$ 50.000
42		CE FRANCISCO CARNEIRO MARTINS	998	Porte 2	R\$ 70.000
43		CE MÁRIO EVALDO MORSKI	450	Porte 1	R\$ 50.000
44	<b>Ivaiporã</b>	CE PRESIDENTE KENNEDY	128	Porte 1	R\$ 50.000
45		CE PROFª. RENI CORREIA GAMPER	544	Porte 1	R\$ 50.000
46	<b>Ibaiti</b>	CE ALDO DALLAGO	1222	Porte 2	R\$ 70.000
47		CE SEGISMUNDO ANTUNES NETTO	832	Porte 2	R\$ 70.000
48	<b>Loanda</b>	CE LAMARTINE ROLLO SOARES	68	Porte 1	R\$ 50.000
49		CE PRINCESA IZABEL	300	Porte 1	R\$ 50.000
50	<b>Londrina</b>	CE VICENTE RIJO	1472	Porte 2	R\$ 70.000
51		CE MARIA JOSÉ B. AGUILERA	630	Porte 1	R\$ 50.000
52		CE NILO PEÇANHA	444	Porte 1	R\$ 50.000
53		CE UBEDULHA CORREA DE OLIVEIRA	596	Porte 1	R\$ 50.000
54		CE ANA MOLINA	131	Porte 1	R\$ 50.000
55		CE PAIQUERÊ	202	Porte 1	R\$ 50.000
56		CE 14 DE DEZEMBRO	333	Porte 1	R\$ 50.000
57	<b>Maringá</b>	CE JOÃO DE FARIA PIOLI	464	Porte 1	R\$ 50.000
58		CE PAIÇANDU	589	Porte 1	R\$ 50.000
59		CE PRESIDENTE KENNEDY	502	Porte 1	R\$ 50.000
60		CE TANIA VARELLA FERREIRA	399	Porte 1	R\$ 50.000
61		CE TOMAZ EDISON de A. Vieira	281	Porte 1	R\$ 50.000 CONTINUA

62		CE VERCINDES GEROTTO DOS REIS	795	Porte 2	R\$ 70.000
63	<b>Paranaguá</b>	CE BENTO MUNHOZ DA ROCHA NETO	40	Porte 1	R\$ 50.000
64		CE CIDÁLIA REBELLO GOMES	482	Porte 1	R\$ 50.000
65		CE ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	279	Porte 1	R\$ 50.000
66		CE GRATULINO DE FREITAS	458	Porte 1	R\$ 50.000
67		CE PORTO SEGURO	Nova 2009 (46)	Porte 1	R\$ 50.000
68		CE PROFª Mª HELENA T. LUCIANO	77	Porte 1	R\$ 50.000
69	<b>Paranavaí</b>	CE ANTONIO TORTATO	517	Porte 1	R\$ 50.000
70		CE JAMES PATRICK CLARK	637	Porte 1	R\$ 50.000
71	<b>Pato Branco</b>	CE DOM CARLOS	862	Porte 2	R\$ 70.000
72		CE CARLOS GOMES	515	Porte 1	R\$ 50.000
73		CE SEBASTIÃO PARANÁ	153	Porte 1	R\$ 50.000
74		CE CASTELO BRANCO	473	Porte 1	R\$ 50.000
75	<b>Ponta Grossa</b>	CE ARTHUR DA COSTA E SILVA	474	Porte 1	R\$ 50.000
76		CE DORAH GOMES DAITSCHMAN	278	Porte 1	R\$ 50.000
77		CE JORGE QUEIROZ NETTO	820	Porte 2	R\$ 70.000
78		CE JULIO TEODORICO	279	Porte 1	R\$ 50.000
79		CE JÚLIA WANDERLEY	334	Porte 1	R\$ 50.000
80	<b>Umuarama</b>	CE DOURADINA	269	Porte 1	R\$ 50.000
81	<b>Telêmaco Borba</b>	CE WOLF KLABIN	906	Porte 2	R\$ 70.000
82	<b>Toledo</b>	CE JARDIM MARACANÃ	381	Porte 1	R\$ 50.000
83	<b>Wenceslau Braz</b>	CE CORONEL COSTA NETO	97	Porte 1	R\$ 50.000
84		CE NILO PEÇANHA	260	Porte 1	R\$ 50.000
			Total		R\$ 4.650.000

Fonte: SEED/2010.

Apesar de o estado já possuir, nesse período (2008-2009), um programa de ampliação de carga horária (*Viva Escola*<sup>34</sup>), com recursos próprios e também possuir uma proposta de reorganização do tempo escolar especificamente para o ensino

<sup>34</sup> O Programa Viva a Escola tem o objetivo de dar condições aos profissionais da educação, os educandos da Rede Pública Estadual e a comunidade escolar de desenvolverem diferentes atividades pedagógicas. O Programa será realizado em contra turno, com um mínimo de 20 alunos, onde os Estabelecimentos de Ensino interessados desenvolverão projetos, os quais passarão por aprovação para serem desenvolvidos dentro dos quatro núcleos de conhecimentos: Expressão Corporal, Científico Cultural, Apoio à Aprendizagem e Integração Comunidade e Escola. Fonte: SEED-PR acesso [www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/vivaescola](http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/vivaescola).

médio (Blocos), a secretaria entendeu como bem vindos os recursos financeiros diretamente para as suas escolas, ainda que somente para aquelas que aderissem ao PROEMI (entre 50 a 120 mil reais). Esses recursos financeiros, porém, não permitiriam alterações em relação à infraestrutura das escolas e, como vimos, sua destinação foi limitada a uma lista de materiais determinada pela própria secretaria, ou seja, a escola poderia comprar somente o que havia na listagem, portanto, sem autonomia (para escola) de uso dos recursos financeiros.

Muitos programas têm aceitação pelas diferentes redes em função de captação de recursos financeiros. Logo, por que o estado aceitou participar do programa se não havia grande injeção de recursos e apresentou o ensino médio por blocos como inovador, se o estado já possuía um programa de ampliação de carga horária atrelado às suas próprias DCE's, chamado *Viva Escola* com recursos financeiros próprios? Os dados até aqui apresentados sugerem que as condições políticas foram o que levaram o estado a participar do PROEMI. Nossa hipótese é de que essa adesão se deu por alianças políticas partidárias entre o estado e a União, e não necessariamente por necessidade financeira ou de auxílio técnico para o ensino médio no estado, apesar dos índices de evasão e repetência locais. Isso se justificaria porque como o *Viva Escola* era um programa para o ensino fundamental e médio, a resposta da ex-secretária ao questionamento do MEC do que havia de política específica para o ensino médio no estado, só poderia ser o ensino médio por blocos.

Então, a vinculação da organização por blocos com o PROEMI parece ser uma tentativa, primeiro, de valorizar as escolas que haviam optado pela proposta, segundo, era a única ação para o ensino médio que previa a mudança da prática pedagógica e era específica para o ensino médio (ainda que somente no formato, na organização) e terceiro, porque a vinculação selecionava automaticamente as escolas que participariam do programa sem necessidade de exclusão ou seleção por parte da SEED, ou seja, as escolas já estavam escolhidas, poderiam optar ou não e, finalmente, como a adesão ao PROEMI era também opcional, se trabalharia com um número menor de escolas o que possibilitaria um controle e acompanhamento mais próximo.

Mas a entrevista com a ex-coordenadora de Currículo do DEB-SEED aponta, na opção, uma relação muito mais pedagógica, que era a possibilidade de se valer do PROEMI para efetivar uma proposta de interdisciplinaridade na escola, ou seja,

valer-se do programa em uma necessidade que o departamento não havia conseguido resolver.

Mas a gente queria inovar, e nós aproveitamos para pensar assim: quem sabe com o PROEMI a gente consegue concretizar a bendita da interdisciplinaridade que a gente tanto falou e que pouco conseguiu trazer em ações concretas que fazia na escola. [...] E o PROEMI nos dava esta possibilidade. (Ex-coordenadora de Currículo do DEB/SEED/PR, 2005-2010)

As políticas educacionais que deveriam ser executadas para a implantação do PROEMI no Paraná eram: a) Gestão Educacional: Formação continuada para os técnicos pedagógicos das equipes disciplinares dos Núcleos Regionais de Educação do Paraná e formação permanente dos diretores escolares dos estabelecimentos de ensino (recurso do convênio com a SEED-PR<sup>35</sup>); b) Formação de Professores e condições de trabalho docente: aquisição dos equipamentos e materiais pedagógicos necessários para o desenvolvimento das práticas pedagógicas de sala de aula e formação continuada para os professores que atuam no Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais (política do Paraná) e para os professores das atividades complementares do Programa (recurso do convênio com a SEED-PR); c) Práticas Pedagógicas e Avaliação: produção de caderno de orientações por área do conhecimento para disseminar as práticas pedagógicas dos professores que atuam no Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais (recurso do convênio com a SEED-PR); d) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos: estruturar, nos estabelecimentos de ensino, salas de estudos para os professores que atuam no Ensino Médio Inovador, com disponibilidade de recursos tecnológicos, didáticos e pedagógicos; adquirir mobiliários, equipamentos e recursos tecnológicos para os ambientes escolares: sala de aula, laboratório, sala de estudos para os professores e biblioteca (recurso para o estabelecimento).

A ex-coordenadora de Currículo do DEB/SEED explica como se deu a análise dessa proposta do estado pelo MEC:

A primeira versão que nós mandamos o MEC devolveu que estava muito cartesiano, muito currículo vinculado às disciplinas, e que ele (o coordenador) acha que tinha que abrir mais, mas assim, não era um não, era uma crítica. O MEC abriu aquele sistema para a gente pedir o material,

---

<sup>35</sup> Secretaria de Estado da Educação do Paraná.

para pedir a verba (o PAP), e justificar onde ia gastar aquilo, sem ter tido uma análise criteriosa do nosso projeto do PROEMI, tampouco, uma orientação. Assim: entra no sistema e só. Ainda que o nosso teve esta devolutiva, mas uma coisa muito ampla de que o projeto de vocês está muito vinculado às disciplinas, mas eu não sei como foi com os outros estados, mas imagino que não deve ter sido diferente. (Ex-coordenadora de currículo do DEB-SEED-PR 2007-2010)

Porém, em 2010 o programa ficou sem aplicação porque a SEED não realizou a formação para os professores, nem disponibilizou carga horária para que assumissem estas atividades naquele ano. Isso, segundo a própria secretaria, em virtude da SEED/PR não ter recebido a sua parcela de recursos financeiros [perto de 3 milhões de reais] e também porque o dinheiro das escolas só havia sido depositado em suas contas no final agosto de 2010, sendo que a previsão da chegada destes recursos era no início do ano letivo de 2010.

Com a mudança do governador do estado, em julho de 2010 (Roberto Requião concorreu ao Senado Federal e assumiu o vice-governador Orlando Pessuti), houve uma nova pressão sobre a secretária, agora, em termos políticos, pois apesar do mesmo partido (PMDB), ocorrem mudanças na gestão e um forte corte de investimentos. O cronograma da secretaria de educação para os cursos de formação é quase que totalmente paralisado e a previsão para a formação dos professores do PROEMI nem acontece. Em novembro de 2010, a secretária deixa o cargo, deixando também, automaticamente, a presidência do CONSED.

### 3 AS TENSÕES INTERNAS DENTRO DA SEED A PARTIR DAS POLÍTICAS DO MEC

Com a eleição para governador de Roberto Requião, em 2003, este traz Maurício Requião (seu irmão) para secretário da Educação com a missão de implementar uma política de rompimento (segundo textos oficiais) com as políticas neoliberais do governo anterior. A SEED/PR, em seu programa de governo a partir do ano de 2003, tem como foco uma reestruturação curricular de rompimento com os Parâmetros Curriculares Nacionais elaborados no governo de Fernando Henrique Cardoso, mas que permaneceram no Governo Lula. As diretrizes curriculares estaduais começam a ser construídas em 2003, com discussões, a princípio, com professores do ensino fundamental e médio de forma separada. Essas discussões

caminharam para a construção de dois documentos independentes. A partir de 2007, a secretaria de educação passa por uma reestruturação onde reorganiza seus setores seguindo a mesma organização do MEC, fundindo os departamentos de ensino fundamental e médio no departamento de educação básica.

Essa reorganização, a ex-coordenadora de currículo do Departamento de Educação Básica da SEED-PR vê como uma coincidência “porque o MEC naquele momento estava ajeitando os cargos políticos e a SEED estava, em função das suas diretrizes, reorganizando sua estrutura”, para ela, isso não tinha relação com a reorganização do MEC. Mesmo assim, a entrevistada diz que esse processo de reorganização da SEED não foi tranquilo, a entrevistada aponta uma das tensões internas na secretaria durante este processo:

[...] na primeira gestão, faltou um pulso né, de fazer o negócio junto, porque as chefias não poderiam fazer o que cada um bem entende, faltou combinar, por exemplo, quem é que a gente vai convidar de intelectual para poder orientar... daí era assim: o DET chamava Frigotto, Marise Ramos, essa gente de um pensamento pedagógico à esquerda muito claro. Eles não têm dúvida da linha deles. Enquanto que o DEF chamava qualquer um, dependia das relações pessoais de cada técnico. O DEF não tinha uma preocupação com a linha, bem pelo contrário, intencionalmente de fazer uma confusão intelectual, ao contrário do DET que tinha uma linha bem definida. E o DEM nesta primeira gestão, perdeu dois anos desta discussão. Bem, o fato é que quando do DEM começou a discutir a questão do currículo do ensino médio, a equipe que estava lá, a equipe gestora, tinha poucas coisas em comum, que comungavam mesmo para poder encaminhar. Primeiro: a questão dos conteúdos está nas disciplinas, isso era importante para gente, a conquista das disciplinas que tinham sido excluídas do currículo que tinham, elas estavam todas voltando. Eu me lembro bem que as equipes de Linguagem (como os PCNs chamam) faziam um esforço muito grande para mostrar que a Arte traz conhecimento, que a Educação Física traz conhecimento, que a LEM tem um corte teórico definido, e que isso era mais para a gente se contrapor aos PCN's, do que para mostrar um discurso unificado nosso ali. Mas todo mundo concordava com isso. Agora, dentro da própria equipe do DEM na época, nós tínhamos diferenças teóricas assim como políticas muito sérias... As pessoas [do DEM-DEB] que pensavam diferente foram saindo da equipe, foram entrando outras, e a gente conseguiu uma equipe mais homogênea e lidando com muito cuidado com os outros departamentos porque não tinha este direcionamento pela superintendência. Eu acho que o grande pecado: deixar cada departamento correr por conta. (Ex-coordenadora de Currículo DEB-SEED-PR de 2007-2010)

Nesse momento, os documentos orientadores de currículo que até então estavam separados (ensino fundamental e médio), são reunidos e reorganizados para a Educação Básica, em meio a toda esta tensão interna. Esse documento fica pronto no final de 2008, sendo entregue aos professores, impresso, no ano de 2010. Paralelo a isso, estava o Departamento de Educação Profissional (DEP), que nessa

reformulação da SEED passou a chamar-se Departamento de Educação e Trabalho(DET). Parece-nos, aqui, que a SEED aproveita a reestruturação do MEC para unificar seu discurso (suas diretrizes) da única forma possível: juntando departamentos. Então, é possível dizer que essa reorganização da SEED não foi uma coincidência com a reestruturação do MEC, foi na verdade, uma oportunidade.

Aqui, é interessante pontuar outras questões que apresentam tensões internas na SEED durante esse processo de construção das diretrizes estaduais. O departamento de educação e trabalho (DET) estava muito ligado ao MEC, com ações e recursos financeiros abundantes e continuava (apesar da criação do departamento de educação básica-DEB) com seu caminho independente. Agrupou a Educação de Jovens e Adultos e, com ela, todos os programas federais de alfabetização. Nessa nova estrutura, o DEB se fortalece, pois o ensino médio tinha poucos recursos específicos e suas ações eram baseadas apenas pela reestruturação do currículo, que possibilitava apenas a formação dos docentes com seminários para a construção das diretrizes e simpósios das disciplinas específicas do médio (Física, Química, Biologia, Sociologia, Filosofia). No entanto, a chefia do departamento tinha uma ligação muito próxima com o secretário de educação, particularmente, com as suas ideias (Livro Didático Público, Biblioteca de Temas Paranaenses) e conseguiu, no período de 2004-2006, realizar ações bem pontuais: lançar a biblioteca do aluno de literatura universal em 2004, a biblioteca do professor em 2005 (só para o ensino médio), no mesmo ano, a compra de material para os laboratórios de Biologia, Química e Física e o Livro Didático Público para o ensino médio é lançado em 2006, e a biblioteca de Temas e Autores Paranaenses.

Com a fusão dos dois departamentos (DEF e DEM) os recursos do ensino fundamental são *divididos* com o médio e todas as ações a partir dali (2007) acontecem para a educação básica. Podemos dizer, aqui, que os recursos financeiros do estado passam a ser para educação básica, ou seja, ensino fundamental e médio, atendendo também as articulações e produzindo orientações curriculares para os municípios, com relação à educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental. Isso se materializa na formação dos professores no DEB-Itinerante, que não tinha a divisão de professores do fundamental e médio, pois eram trabalhadas as DCE's da Educação Básica, com o argumento que o professor era professor tanto de fundamental como de médio, isso dependia das circunstâncias de vagas e ou turmas em cada escola.

Esse processo de unificação dos departamentos dentro da SEED-PR parece, sim, ter acompanhado a reorganização do MEC, porém, a razão para sua realização esteve articulada a outra necessidade, a de minimizar conflitos e tensões internas que estavam evidentes nos dois textos desconexos das diretrizes. Nessa tensão, o mais beneficiado foi o ensino médio que passa a ser pensado junto com o fundamental haja vista que as ações descritas como ações para o médio acontecem com maior frequência a partir de 2007 (ver quadro 7). A entrevista com a ex-coordenadora de currículo do DEB-SEED-PR esclarece que, por essa desarticulação da SEED-PR, na primeira gestão do governo Requião, o ensino médio paga um preço muito alto. A fusão dos dois departamentos vem como solução para esses conflitos internos e traz como ação principal o término da construção das diretrizes estaduais num esforço conjunto. A partir daí, (2007) começam as grandes ações de fortalecimento das diretrizes: o DEB Itinerante com a formação de 100% dos professores da educação básica da rede estadual para fortalecimento das diretrizes curriculares estaduais.

Essa mesma tensão destacada pela entrevistada, e que acontecia entre os departamentos de ensino fundamental e médio, não ocorreu com o departamento de educação e trabalho, o DET. Essa relação foi, segundo ela, tranquila, ou diríamos, sem conflitos. Assim como aconteceu em nível federal, ensino médio e educação profissional trabalharam paralelamente: a base nacional comum tratada pelo ensino médio e as disciplinas técnicas pela educação e trabalho. Nossa inferência, aqui, é que assim como não houve conflitos, também não houve integração. Cada um fez a sua parte:

Não foi muito tranquila no começo, como eu te falei, quando a gente começou a se aproximar, quando o DEM começou a fazer eventos e tal e a gente começou a esboçar as primeiras versões das diretrizes e aí a gente ia para os eventos e os professores que davam aula nos cursos técnicos eles começaram "olha só, lá no curso que eu dou aula, a matemática que vocês estão dizendo é diferente da matemática financeira do curso técnico" e aí a gente começou a conversar um pouco em função disso... e eu acho que quando o Departamento de Educação e Trabalho foi conhecendo o caminhar da gente, foi conhecendo nosso texto, mais eles tinham tranquilidade em dizer olha o Departamento de Ensino Médio que vai orientar o núcleo comum. E ao final, nós tínhamos com o DET uma relação bem tranquila, bem tranquila mesmo. O DET enfrentou uma situação muito difícil que eu acho que os consumiu durante muito tempo, porque tinha muito professor ser formação pedagógica. Eu me lembro que o grande embate que eles tinham com os professores nas reuniões era isso. Era gente que não tinha a menor noção de docência, tava na escola fazendo um monte de coisa errada, criando caso, nas reuniões lá eles eram muito hostis com a equipe. A integração nós não conseguimos, mas eu acho que o

grande mérito do DET foi ter feito esse documento (eu acho engraçado eles chamarem assim, ementas) com ementas, dizendo que cada disciplina tem que trabalhar das disciplinas técnicas, carga horária definida. Assim, eu penso que eles se dedicaram mais a construir um currículo orgânico para os cursos técnicos e não deixar o negócio se perder em qualquer curso, assim, o medo que a escola abrisse qualquer técnico, de qualquer jeito, elas se dedicaram muito à qualidade dos cursos técnicos específicos. (Ex-coordenadora de currículo do DEB-SEED-PR de 2007-2010)

Essa tranquilidade nas relações, descrita pela entrevistada, nos permite inferir que o DET ensinou o caminho para DEB: usar das ações do governo federal (principalmente dos recursos financeiros) para implementar suas ações estaduais.

Assim, podemos constatar, baseados nas entrevistas da ex-coordenadora e da ex-chefe do DEB da SEED, da atual coordenadora do ensino médio do MEC (que era chefe do DET/SEED 2003-2010) e do ex-diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC (2004-2010) que o MEC não obrigou a adoção de políticas e que primou pela autonomia dos entes federados permitindo, inclusive, adaptações dos diferentes programas para as realidades locais. Se a esse respeito há autonomia dos entes, os conflitos perpassam outras instâncias, e poderíamos dizer, aqui, conflitos de interesses. Esses conflitos se materializam na impossibilidade das ações do governo federal em se efetivarem em todos os estados, mesmo sendo usadas a favor das políticas dos estados. Prova disso foi a ausência de adesão de alguns estados ao PROEMI.

Ao se criar uma instância que circulasse na base das secretarias, onde os conflitos se dão em esferas menores, nos locais de disputas internas de poder, mas que permitissem a chegada da discussão ao local de construção de políticas estaduais (as coordenações de ensino médio), o MEC colocaria o fluxo das discussões pedagógicas de dentro para fora das secretarias, via Fórum de Coordenadores do Ensino Médio. E, no caso do Paraná, parece que foi isso que permitiu a adesão ao PROEMI, assim como nos demais estados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A federação brasileira nasce com a perspectiva da descentralização, permitindo aos entes federados a possibilidade de gozar de mais autonomia. Entretanto, a descentralização brasileira reforçou as desigualdades sem que o governo central conseguisse cumprir sua ação supletiva. Nesse sentido, há consequências diretas para a educação, pois a tensão no processo de descentralização teve impactos sobre responsabilidades para os entes subnacionais, nem sempre capazes de cumpri-las. A responsabilidade pela oferta da educação obrigatória foi assumida pelos estados mais ricos (Sul e Sudeste) por suas redes estaduais e, nos estados mais pobres, pelas redes municipais, geralmente mais pobres ainda, o que aumentou as desigualdades já existentes.

Os estudos sobre a federação brasileira após a CF de 1988 nos apresentam, muitas vezes, que a implantação de políticas públicas se dá pela necessidade de coalizão, de acomodação de interesses e, em muitos casos, nenhuma das situações anteriores, mas apenas pela imposição natural de *concordar com os aliados* para o sustento desta mesma *condição de aliado*, da base governista. (GHANEM, 2010.p. 199)

O foco, neste estudo, foi a partir da tensão entre MEC e SEED/PR no momento de adoção de uma política pública para o ensino médio, partindo da responsabilidade dos estados quanto a este nível de ensino, que ainda vive uma distante universalização e uma crise de identidade e qualidade, sendo visto ora como terminalidade, ora como acesso ao ensino superior, ora como acesso ao mercado de trabalho, configurando a velha dicotomia entre ensino profissionalizante e educação geral.

A colaboração da União com os entes subnacionais materializa-se na assistência técnica e financeira a educação básica, exercendo função redistributiva e supletiva e é responsável, ainda, por assegurar um sistema nacional de avaliação. Os programas federais, mesmo não tendo, na sua maioria, caráter obrigatório, têm sim grande influência sobre as políticas públicas estaduais, ora na complementação de recursos financeiros, ora na definição de políticas próprias, mesmo sendo as redes estaduais as que possuem o maior número de alunos sob sua responsabilidade.

Duas instâncias articuladoras desse regime de colaboração da União com os estados foram o CONSED e o Fórum Nacional de Coordenadores do Ensino Médio. O CONSED foi, ao longo da história, se tornando o parceiro principal do governo federal na operacionalização das medidas de políticas educacionais. Neste estudo, identificamos que a maioria dos presidentes eleitos do CONSED, ao longo dos anos, fazia parte do mesmo partido ou de coligação partidária da Presidência da República. Somente em dois momentos é que há partidos opositores entre a presidência do CONSED e o governo federal e isso não parece ser apenas uma coincidência. O Paraná esteve três vezes na presidência do CONSED e essas mereceram destaque pelo momento histórico e o papel desempenhado em cada período: No ano de 1990 onde havia toda uma discussão sobre ciclos de aprendizagem, depois nos anos de 1998-2001 com questões quanto à universalização do ensino fundamental, e no momento de lançamento do PROEMI, em 2009-2010.

A outra instância (criada pelo próprio MEC a partir do lançamento da Política Nacional para o Ensino Médio) foi o Fórum Nacional de Coordenadores do Ensino Médio, criado em 2005. Esse Fórum tem como principal objetivo (segundo o MEC) articular as unidades federadas e descentralizar a implantação de políticas públicas para o ensino médio, possibilitando agilidade na promoção de ações específicas para o médio. O Fórum é uma instância de decisões basicamente pedagógicas e seria possível afirmar que houve consequências políticas dessas decisões. O CONSED está pouco articulado com o Fórum já que não há referência nenhuma a ele no site do CONSED, nem nas entrevistas realizadas para este estudo.

No PROEMI, o MEC buscou a articulação junto aos sistemas de ensino para criar condições materiais e o aporte conceitual que permitisse as mudanças necessárias ao currículo do ensino médio, sem abrir mão da autonomia da escola por meio de uma série de indicativos, portanto, havia uma autonomia regrada das inovações por parte dos estados e escolas. A ação foi muito mais direta com a escola, já que o recurso ia para a conta da escola via Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE do FNDE, e a prestação de contas seria feita diretamente com o MEC. As ações do programa estavam centradas na escola, na unidade escolar, seus professores, sua gestão, e o estado e o governo federal apenas direcionam tecnicamente as ações, esperando, aparentemente, o surgir de boas ideias, ideias estas, que poderiam ser implantadas em todo o território nacional.

O PROEMI teve seu processo de implantação no estado do Paraná atrelado a um programa estadual chamado Ensino Médio Organizado por Blocos de Disciplinas Semestrais e, segundo documentos da SEED, no ano de 2009 havia 109 (cento e nove) estabelecimentos de ensino optantes pelo Ensino Médio por Blocos, dos quais 84 (oitenta e quatro) optaram pelo Programa Ensino Médio Inovador. As análises indicam que a adesão se deu muito mais em termos políticos, do que por numa necessidade de adequação curricular, já que o estado já possuía diretrizes curriculares estaduais, as quais não se alinhavam com as diretrizes nacionais, nem com os parâmetros curriculares nacionais, base do programa do MEC. Em certa medida, os dados até aqui apresentados sugerem que a hipótese levantada se confirmaria.

As boas relações entre o estado do Paraná e a União aparecem neste estudo como uma das razões de adoção do PROEMI e demais programas lançados pela União. Uma relação de trânsito e opiniões tranquilas, aparentemente. No entanto, como Simões (2011) relata as relações internas no MEC não foram tão tranquilas, já que havia disputas entre a educação profissional e a formação geral, se percebe isso na quantidade de ações lançadas para o ensino profissionalizante se comparadas às ações específicas do ensino médio geral. Isso se mostra na SEED-PR também mesmo que ainda isso seja negado pelas entrevistadas e pode ser foco de estudo para futuras pesquisas. Disputas internas parecem ter tido mais peso na SEED-PR na opção pelo programa do que as relações entre o estado e a União, mesmo que estas tenham sido tão tranquilas. A perspectiva de empoderamento das ações estaduais aliadas às proposições da União são percebidas nas falas das diferentes entrevistas, em especial na fala da ex-coordenadora do DEB-SEED-PR que argumenta que era a forma que o departamento encontrou de pôr em prática a interdisciplinaridade, coisa que não conseguira efetivar ao longo da implementação das DCE's.

Os aspectos relevantes deste trabalho tratam da instância articuladora criada pelo MEC que foi o Fórum Nacional de Coordenadores do Ensino Médio que trouxe a possibilidade de influência direta dentro das secretarias estaduais, bem como um canal direto entre MEC e coordenações do ensino médio. Outro aspecto de destaque foi o papel desempenhado pelo CONSED e suas presidências desde sua criação. Já os aspectos limitadores deste estudo se apresentam na análise de entrevistas, já que foram muito centradas (pelas pessoas) na parcialidade e nas

suas percepções pessoais sobre os fatos, além de minimizarem as tensões internas existem. Os poucos registros (documentos) disponíveis para a pesquisa também foi um elemento limitador, pois as percepções pessoais não eram passíveis de comprovação, já que não tivemos acesso ao material de registro de encontros, de reuniões (atas). As atas das reuniões do CONSED não foram disponibilizadas e as discussões internas da SEED não possuíam registro.

Deste estudo surgem mais novas perguntas do que respostas: há a necessidade de elencar os recursos financeiros dos estados em relação ao ensino médio, bem como identificar possíveis tensões internas nas secretarias estaduais que levam ou não à adesão de políticas federais. As tensões internas nas secretarias estaduais e no MEC seriam um possível campo de estudo que trariam algumas pistas sobre as limitações encontradas de alguns programas e políticas adotadas nas diferentes instâncias. Outra pergunta que surge deste estudo seria a questão de como os estados estão se preparando para atender todos os jovens no ensino médio até 2016, como determina a Emenda nº59/2009. Se o quadro do ensino médio não tem grandes alterações nessa última década, como esses entes federados estão se preparando para a universalização do ensino médio, seria um campo aberto para uma nova pesquisa, afinal, o prazo final é 2016 e não a partir dele.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo. SANTANA, Wagner. (orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. **O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do governo FHC**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 10/10/2012.

ANASTASIA, Fátima, NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AURITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.17-33.

ARRETCHE, Marta. Método de Constituição das Instâncias Decisórias. In: AURITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.123-127.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, p. 431-458.

ARRETCHE, Marta. Ministério da Educação e Cultura (1996). **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 1999** / Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: Brasília, 2000.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2004** / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: Brasília, 2003.

BRUEL, A. L de O. **As reformas do ensino Médio no Paraná (1998-2002): relações entre o PROEM e os projetos de protagonismo juvenil**. Dissertação (Mestrado), UFPR, 2003. Disponível em:

<http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/1503/1/tese.pdf> acesso em 01-09-2012.

CAMARGO, Aspásia. **A Reforma-Mater: Os riscos (e os custos) do federalismo incompleto**. PARCERIAS ESTRATÉGICAS - número 6 - março/1999. 80-109p.

ClAVATA, M. e FRIGOTTO, G. (orgs.) **Ensino médio: ciência cultura e trabalho**, Brasília: MEC, SEMTEC, 2004.

ClAVATTA, M. **Trabalho como Princípio Educativo**. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/trapiedu.html>.topo. acesso 02/10/2012.

COLOMBO, Irineu. **I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica**. MEC, 2007. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos\\_brasil\\_profissionalizado.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos_brasil_profissionalizado.pdf). Acesso em 02/10/2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo. SANTANA, Wagner. (orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

DUBET, François, **O que é uma escola justa?** Caderno de Pesquisas. [on line] 2004, v.34, n.123 p.539-555. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a02v34123.pdf> acesso em 10 de agosto 2011.

FARENZENA, Nalú. **Políticas de assistência financeira da união no marco das responsabilidades (inter) governamentais em educação básica.** ANPED/ GT 5 (Estado e Políticas Educacionais) Intercâmbio: “Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil” Curitiba, 12 e 13 de agosto de 2010. (s.n.t)

FAUSTINI, Loyde A. Estrutura Administrativa da Educação Básica. In: AZANHA, J.M.P. et all, **Educação Básica: Políticas, Legislação e Gestão – Leituras.** São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.

FERREIRA, Lice Helena. **Os mecanismos de controle da organização capitalista contemporânea na gestão pública paranaense: 1995-2002.** Curitiba, 2006. Dissertação (Mestrado)- Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná. 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA, Maria. **Ensino Médio, Ciência Cultura e Trabalho.** Brasília: MEC, 2004.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. **Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades.** Educação e Sociedade. Campinas, v. 32, n. 116, p. 619-638, jul.-set. 2011. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em junho/2012.

GARCIA, WALTER. **Federalismo e gestão.** Brasília: Em Aberto, v. 19, n. 75, jul. 2002. p. 70-77.

GHANEM, Elie. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira. In: OLIVEIRA, Romualdo. SANTANA, Wagner. (orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010. p. 191-211.

KRAWCZYK, N. **Balanco e perspectivas do ensino médio no Brasil.** Palestra proferida pela professora Nora Krawczyk na Audiência Publica realizada em agosto de 2007, pela Secretaria Estadual de Educação do Ceará, por ocasião da elaboração do Plano Decenal do Estado.

KRAWCZYK, N. **A escola Média:** um espaço sem consenso. Cadernos de Pesquisa, n.120, novembro/2003.

KUENZER, A. (org) **Ensino Médio: Construindo uma proposta para os que vivem do trabalho.** São Paulo: Cortez, 2005.

MADZA, E. e BASSI, M. **Bicho de sete cabeças:** para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro. ARANGO, Aída. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, Romualdo. SANTANA, Wagner. (orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010. p. 109-148.

OLIVEIRA, Dalila. A. de. A recente expansão da educação básica no Brasil e suas consequências para o ensino médio noturno. In: CIAVATTA, M. & FRIGOTTO, G. (org). **Ensino médio: ciência, cultura e trabalho.** Brasília: MEC, SEMTEC, 2004. p.157-179.

OLIVEIRA, Dalila A. Política Educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. In: FERREIRA, E. & OLIVEIRA, D. (org) **A Crise da Escola e Políticas Educativas.** Belo Horizonte: Autêntica, 2009. . p.17-32.

OLIVEIRA, Dalila A. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo P. de; SOUSA, Sandra Z. O federalismo as sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo. SANTANA, Wagner. (orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília:UNESCO, 2010. p. 13-38

PALMA FILHO, J.C. (org) **Pedagogia Cidadã**. Cadernos de Formação – História da Educação. 3ªed. São Paulo: PROGRAD/UNESP e Santa Clara Editora, 2005 p.75-100.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação. Departamento de Educação Básica. **A proposta de inovação do ensino médio**: uma produção coletiva. Curitiba, 2008.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação. Departamento de Educação Básica. Coordenação de Legislação e Ensino. **Grupo de Estudos**, Curitiba, 2009.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação. Departamento de Educação Básica. **O ensino noturno: um novo olhar**. Texto para estudo nas instituições de ensino médio. Curitiba, 2008.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação. Departamento de Educação Básica. Superintendência da Educação. **Instrução nº 04/2009**. Regimenta o ensino médio organizado por blocos. Curitiba, SEED, 2009.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação. Superintendência da Educação. **Resolução nº 059/1996**. Implanta a partir de 1997 a Educação Geral no estado do Paraná e dá outras providências. Curitiba, SEED, 1996.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação. Departamento de Educação Básica. **O Ensino Médio Inovador no Paraná**. Curitiba, SEED, outubro/2010.

PINTO, José M. de R. (org). **Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001. Disponível em [http://download.inep.gov.br/download/estatisticas/gastos\\_educacao/rbep\\_200\\_partel1.pdf](http://download.inep.gov.br/download/estatisticas/gastos_educacao/rbep_200_partel1.pdf) acesso em 13-05-2012.

RAMOS, M. N. O Projeto Unitário do Ensino Médio sob os princípios do trabalho, da ciência e da cultura. In: FRIGOTTO, G. e CIAVATTA, M. **Ensino Médio ciência, cultura e trabalho**. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo. SANTANA, Wagner. (orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 71-88.

RIBEIRO, Maria Luiza dos S. **História da Educação Brasileira: a organização escolar**. Campinas: Autores Associados, 2010.

SIMÕES. Carlos A. **Políticas públicas do ensino médio Iniciativas governamentais e o Ensino Médio Inovador**. Revista *Retratos da Escola*, Brasília, v. 5, n. 8, p. 111-125, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> acesso 17 de julho 2012.

SOUZA, Rosa Fátima de. **História da organização do trabalho escolar e do currículo no século XX: ensino primário e secundário no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

TAVARES, Tais M. **Interferências do governo federal e de entidades e sujeitos sociais na proposta do Ensino Médio em Blocos (EMpB), no Estado do Paraná**. Relatório de Pesquisa. Curitiba: NUPE-UFPR, 2013.

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. São Paulo, Livraria José Olympio, 1957.

ZIBAS, Dagmar M. L. FRANCO, Maria L. P. B. **O Ensino médio no Brasil neste final de século: uma análise de indicadores**: São Paulo: FCC/DPE, 1999.

Referências on-line

<<http://www.consed.org.br/>> acesso 13-06-2012

<<http://undime.org.br/>> acesso 13-06-2012

<<http://portal.mec.gov.br/>> acesso 13-06-2012

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13439:ensino-medio-inovador&catid=195:seb-educacao-basica](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13439:ensino-medio-inovador&catid=195:seb-educacao-basica)> Acesso 15-01-2012

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15134&Itemid=1071](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15134&Itemid=1071)> Acesso em 06-09-2010. PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR\_MEC\_

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)> Acesso em 20/02/2012

<<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb05a.htm>> Acesso em 22/08/2012.

Diretrizes Curriculares Estaduais do Paraná -

<[http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/diretrizes/dce\\_port.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/diretrizes/dce_port.pdf)>

Acesso em 26/09/2012.

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_pea](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_pea)> Acesso em 21-06-2103