

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**SIMONE DE FÁTIMA FLACH**

**DIREITO À EDUCAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA  
EM PONTA GROSSA (2001 – 2008)**

**SÃO CARLOS  
2010**

**SIMONE DE FÁTIMA FLACH**

**DIREITO À EDUCAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA  
EM PONTA GROSSA (2001 – 2008)**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação – Fundamentos da Educação, da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, como parte do requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.**

**Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dra. Marisa Bittar**

**SÃO CARLOS  
2010**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

F571de

Flach, Simone de Fátima.

Direito à educação e ampliação da escolaridade obrigatória em Ponta Grossa (2001 – 2008) / Simone de Fátima Flach. -- São Carlos : UFSCar, 2011.  
316 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2010.

1. Educação. 2. Ensino fundamental. 3. Ampliação da escolaridade obrigatória. 4. Direito à educação. I. Título.

CDD: 370 (20<sup>a</sup>)

**BANCA EXAMINADORA**

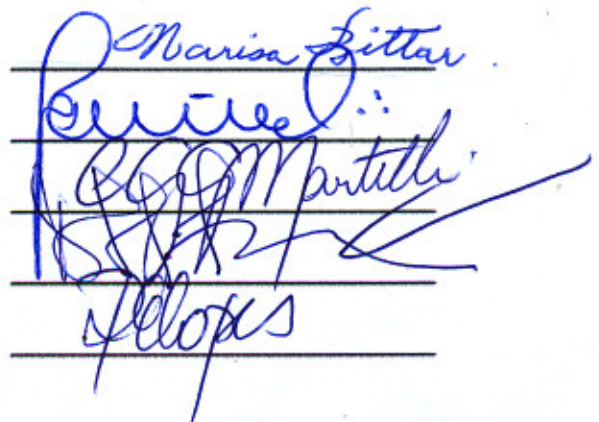
Profª Drª Marisa Bittar

Profº Drº João Jorge Correa

Profª Drª Carla Gandini Giani Martelli

Profº Drº Amarilio Ferreira Junior

Profª Drª Roseli Esquerdo Lopes

  
The image shows five horizontal lines with handwritten signatures in blue ink. The signatures are: 1. Marisa Bittar, 2. João Jorge Correa, 3. Carla Gandini Giani Martelli, 4. Amarilio Ferreira Junior, and 5. Roseli Esquerdo Lopes.

## DEDICATÓRIA

### **Aos homens da minha vida:**

À memória de meu avô Joel, que me proporcionou inesquecíveis momentos de descontração durante minha infância, e que, com alegria e de forma despojada, ensinou-me a ser otimista, a confiar em minha capacidade intelectual e a enfrentar as dificuldades sem perder a alegria de viver.

À memória de meu pai, Luiz, homem simples e trabalhador, sempre exigente, por vezes inflexível, que, com retidão de caráter e exemplo pessoal, ensinou-me a importância do trabalho e da honestidade, além de me influenciar na característica de jamais se curvar diante das adversidades impostas pela vida material.

E, finalmente, a Elemar, companheiro, amante e amigo, a quem escolhi para dividir as angústias e alegrias da vida familiar e que, no decorrer de minha trajetória acadêmica, desempenhou a importante função do equilíbrio, não permitindo que os recuos necessários se tornassem determinantes, tendo assumido, muitas vezes, a importante função de “pãe” (pai e mãe) de nossas filhas.

E, ainda...

**Às minhas filhas**, Amanda e Júlia, que, constituem a razão de minha luta diária por uma sociedade digna e justa.

## AGRADECIMENTOS

Uma produção acadêmica, embora se caracterize como um trabalho individual, jamais o é. Este, aqui apresentado, é o resultado de muitas colaborações, opiniões e críticas. Esta produção é uma reflexão ao mesmo tempo individual e coletiva, pois inúmeras pessoas contribuíram para o ato de pensar, repensar, construir e reconstruir este estudo.

Durante o desenvolvimento da pesquisa estive literalmente mergulhada no processo de implantação e implementação do Ensino Fundamental de 9 anos no Estado do Paraná e no município de Ponta Grossa e, durante esse processo, inúmeras pessoas estiveram envolvidas, colaborando, direta ou indiretamente, nas reflexões sobre as ações político-educacionais comprometidas em assegurar o direito à educação para as crianças.

Neste momento agradeço às muitas mãos, mentes e corações que estiveram comigo ao longo da árdua caminhada. Sem o apoio dessas pessoas a realização deste trabalho seria, se não impossível, de extrema dificuldade.

Por isso agradeço...

Ao amigo de sempre, João Jorge Correa, que, desde a graduação, quando foi meu professor, tem sido um grande incentivador no processo de minha formação intelectual, estando, mesmo distante, sempre presente;

Ao amigo Ademir Nunes Gonçalves, incansável trabalhador em prol da educação, que acreditou em meu potencial acadêmico e muito me incentivou para participar do processo de seleção para o doutorado na Universidade Federal de São Carlos;

Aos sempre amigos e hoje colegas de trabalho na Universidade Estadual de Ponta Grossa, Jefferson Mainardes e Gisele Masson, que sempre estiveram ao meu lado, ouvindo minhas angústias, apoiando e incentivando no árduo processo de construção teórica;

À equipe da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa, pela disponibilização de todos os dados que se fizeram necessários e pelo apoio para a realização dos estudos necessários durante o curso de doutorado;

Às amigas, companheiras de trabalho em minha trajetória profissional na Rede Municipal de Ensino de Ponta Grossa, Marilza Pavezi, Eloina Chaves, Arlete Didika Coelho e Sandra Mara Soares Ferreira, que sempre colocaram a amizade acima dos interesses governamentais e muitas vezes me ajudaram a carregar as angústias de mexer na caixa-preta da política educacional municipal.

Aos professores do PPGE – UFSCar: Marisa Bittar, Amarílio Ferreira Júnior, Roseli Esquerdo Lopes, Antonio Álvaro Soares Zuin, João dos Reis da Silva Júnior, Ester Buffa, Luiz Bezerra Neto e Paolo Nosella, que muito contribuíram no processo reflexão teórica necessária ao trabalho ora apresentado;

Aos professores Roseli Esquerdo Lopes e Amarílio Ferreira Júnior que, através de suas críticas e indicações no exame de qualificação, possibilitaram a finalização da pesquisa;

De forma muito especial, à orientadora deste trabalho, Prof<sup>a</sup>. Dra. Marisa Bittar, que me acolheu como orientanda, sem qualquer conhecimento prévio e tendo como critério apenas o meu desempenho no processo de seleção, vislumbrando em mim um possível potencial acadêmico, não medindo esforços para que a construção fosse possível, sendo exigente nos momentos necessários e ao mesmo tempo terna e amiga nos momentos de maiores dificuldades;

E, enfim, aos colegas das turmas do mestrado e doutorado de 2007, em especial Carlos Henrique Ferreira Magalhães, Djalma Querino de Carvalho e Heulália Rafante, que sempre estiveram me apoiando durante o cumprimento das disciplinas e o cansativo processo de viagens semanais. Sem a acolhida dessas pessoas, talvez eu tivesse enfraquecido na realização do doutorado.

O trabalho aqui apresentado é “meu” e ao mesmo tempo “nosso”.

Obrigada a todos!

## **SIGNIFICADOS DO CAMINHO PERCORRIDO...**

Constituir-se em pesquisador requer uma disponibilidade nem sempre existente nas pessoas que almejam chegar a tal patamar.

Requer rigor teórico acima das paixões ideológicas ou militantes.

Requer um distanciamento necessário das coisas e pessoas que amamos.

Requer um mergulho destemido em águas inexploradas.

Requer coragem para se submeter à crítica fundamentada de outros pesquisadores;

E ainda mais coragem para a crítica cruel dos invejosos.

Constituir-se em pesquisador é um caminho tortuoso e sem volta, caminho que transforma nossa visão de mundo e ao mesmo tempo nos transforma em seres mais críticos.

Por isso tudo, a construção de uma tese de doutorado não é trabalho simples.

É conquista e renúncia... É disciplina de estudo e pesquisa... É disponibilidade em ser pesquisador.

O texto aqui apresentado traz consigo tudo isto! E, ainda mais...

Traz meses, senão anos de minha vida em suas páginas... Traz as dores e alegrias do caminho percorrido... Traz a certeza do dever cumprido e ao mesmo tempo a incerteza sobre sua contribuição para o campo científico.

As páginas apresentadas representam o movimento dialético entre minha constituição acadêmica e a de vida profissional.

Nelas estão o percurso de anos dedicados à docência do ensino fundamental na educação municipal de Ponta Grossa e a preocupação sempre presente com o ensino público.

Nelas estão os limites teóricos e ideológicos de meu processo de formação intelectual e política.

Nelas estão as perspectivas de contribuição para uma jornada recém iniciada na docência do ensino superior;

A defesa da tese de doutorado representa, neste momento, o resultado dessas múltiplas dimensões. É a culminância de minha vida acadêmica, profissional e pessoal, e não apenas a apresentação de um trabalho para a obtenção de um título.

Nesse sentido, o texto apresentado constitui a síntese da trajetória pessoal, profissional e de pesquisa e, como tal, demonstra meu compromisso incondicional em defesa do direito à educação de qualidade para aqueles que necessitam da escola pública e a utilizam.



## RESUMO

O trabalho aqui apresentado enfoca o processo de implementação da ampliação da escolaridade obrigatória – Ensino Fundamental de 9 anos no contexto paranaense, evidenciando a realidade político-educacional do município de Ponta Grossa, no período compreendido entre 2001 a 2008. A investigação teve como objetivo geral evidenciar os efeitos da política de ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos na vida dos cidadãos do município investigado, tendo como pressuposto de análise a garantia do direito à educação para crianças de 0 a 6 anos no contexto da educação infantil e, a partir dessa idade, no ensino fundamental. Procurou-se, ao longo da pesquisa, traçar a vinculação existente entre a política educacional municipal e as influências e determinações sociais, políticas e históricas mais amplas, visando demonstrar o movimento dialético existente entre o particular e o universal. A pesquisa foi desenvolvida a partir da observação e da vivência dos efeitos da política educacional investigada na prática cotidiana das escolas e da sociedade pontagrossense. Para entender os efeitos evidenciados na realidade concreta, foi necessário: realizar levantamento histórico e estatístico a partir dos documentos e registros oficiais disponíveis; acompanhar as discussões a respeito da ampliação da escolaridade obrigatória no contexto municipal, estadual e nacional, através do levantamento de normas e orientações expedidas pelos órgãos normativos e legislativos, registro em atas do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa; participar de audiências públicas realizadas pelo poder legislativo paranaense e acompanhar as discussões e decisões do poder judiciário estadual; realizar estudo específico para aprofundamento teórico sobre a constituição histórica da escolaridade obrigatória e respectivos compromissos políticos existentes em âmbito local, estadual, nacional e internacional; além do aprofundamento teórico a respeito da garantia do direito à educação e respeito à cidadania dos brasileiros. O eixo central de discussão está na importância da garantia do direito à educação e não apenas de sua previsão legal, considerando que essa centralidade contribui para o acesso aos meios que fortalecem a cidadania do indivíduo e evidencia seu reconhecimento pelo poder público. Ao final da exposição da pesquisa conclui-se que as ações políticas analisadas e seus efeitos foram parciais e fragilizados e, ainda, que o direito à educação para o cidadão brasileiro, paranaense e pontagrossense está localizado em espaço contraditório onde os interesses sociais, econômicos e culturais são componentes dialeticamente envolvidos na luta intelectual e política que ocorre nos espaços onde tramitam as políticas públicas para o setor educacional. Abrir a caixa-preta da política de ampliação da escolaridade obrigatória, deixando que seus efeitos sejam conhecidos e analisados, é a contribuição científica da investigação apresentada, pois a exposição da pesquisa oferece subsídios que podem contribuir para a tomada de consciência, individual e coletiva, sobre como os direitos do cidadão podem ser violados e a violação pode ser considerada, ilusoriamente, como correta e verdadeira.

**Palavras-chave:** ensino fundamental de 9 anos; ampliação da escolaridade obrigatória; direito à educação.

## ABSTRACT

The work presented here analyses the impact that the process whereby the compulsory education period was extended from 8 to 9 years had on the state of Paraná, focusing on the political and educational conditions of the city of Ponta Grossa in the period between 2001 and 2008. The general purpose of this investigation was to point out the effects such change had on the lives of the citizens of Ponta Grossa, taking into account the government's commitment to allow every child the right to have access to education (nursery education for children below 6 years, and primary education for children above that age). The investigation sought to identify the link between the city education policy and broader social, political and historical influences and determinations, aiming to show that there is a dialectical movement between the particular and the universal. The research was developed through the observation and experience of the effects of the educational policy concerned in daily classroom practice and social life. In order to understand the effects produced in people's real lives, it was necessary: to carry out a historical and statistical survey based on the official documents and records available; to follow the discussions related to the extension of the compulsory education period at city, state and national levels, by carrying out a survey of norms and recommendations issued by normative and legislative bodies, according to records from the City Education Board of Ponta Grossa; to take part in public hearings held by the legislature of Paraná and follow the discussions and decisions of the state judiciary; to carry out a particular study on the historical formation of compulsory education as well as on the related political agenda at local, state, national and international levels; and finally to achieve a better knowledge on the guarantee of both the right to education and the respect to Brazilian citizens. The central point of the discussion is the importance of guaranteeing people the right to education, rather than it just being prescribed by law, because this initiative not only shows people being acknowledged by the government but is fundamental to allow them to have access to the means by which their citizenship is enhanced. The conclusion reached by the research is that the political actions analysed and their effects have been weak and incomplete; furthermore, the right to education for Brazilian citizens living in Ponta Grossa, Paraná, is in a contradictory situation in which social, economic and cultural interests are elements dialectically involved in the political and intellectual struggle occurring within the places where the procedural steps for public education policies are taken. The scientific merit of this research is to open the black box of the policy of the extension of the compulsory education period and allow its effects to be known and analysed. Particularly, the information presented here contributes to raising individual and collective awareness about how citizens' right can be violated by means of apparently correct and well-intentioned measures.

**Keywords:** 9-year primary education; extension of the compulsory education period; right to education.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>CEB</b>	Câmara de Educação Básica
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
<b>CFE</b>	Conselho Federal de Educação
<b>CMDCA</b>	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CNTE</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
<b>CONED</b>	Congresso Nacional de Educação
<b>CONSED</b>	Conselho Nacional de Secretários de Educação
<b>COPEL</b>	Companhia Paranaense de Energia
<b>DEM</b>	Democratas
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
<b>IPARDES</b>	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>LDBEN</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MIEIB</b>	Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>PDE</b>	Programa de Desenvolvimento da Educação
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PROMEDLAC</b>	Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe

<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SANEPAR</b>	Companhia de Saneamento do Paraná
<b>SEED</b>	Secretaria de Estado da Educação
<b>SERE</b>	Sistema Estadual de Registro Escolar
<b>UNDIME</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 -	LOCALIZAÇÃO DE PONTA GROSSA NO BRASIL .....	28
FIGURA 2 -	LOCALIZAÇÃO DE PONTA GROSSA NO ESTADO DO PARANÁ .....	28
FIGURA 3 -	ROTA DOS TROPEIROS .....	29
FIGURA 4 -	TRANSIÇÃO DA OFERTA DA PRÉ-ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL SERIADO PARA OS CICLOS DE APRENDIZAGEM – PONTA GROSSA – 2001 .....	44
GRÁFICO 1 -	EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL – PONTA GROSSA – 2000 – 2008 .....	48
GRÁFICO 2 -	EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1997 – 2008 .....	104
GRÁFICO 3 -	BRASIL. MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS INICIAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - 1997 - 2008	169
GRÁFICO 4 -	BRASIL – MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL- ANOS INICIAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1997 .....	170
GRAFICO 5 -	BRASIL – MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL -ANOS INICIAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1998 .....	170
GRÁFICO 6 -	BRASIL – MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS INICIAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2008 .....	171
GRÁFICO 7 -	BRASIL – MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS FINAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - 1997 – 2008 .....	172

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -	DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA .....	33
QUADRO 2 -	DADOS ECONÔMICOS DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – 2008.....	34
QUADRO 3 -	INDICADORES SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – 2000 .....	35
QUADRO 4 -	INFRA-ESTRUTURA DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – 2009 .....	36
QUADRO 5 -	CICLOS DE APRENDIZAGEM A PARTIR DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – PONTA GROSSA – 2002 .....	45
QUADRO 6-	PROBLEMAS IDENTIFICADOS NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DOS CICLOS DE APRENDIZAGEM E OUAMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM PONTA GROSSA – 2001 .....	50
QUADRO 7-	ORIENTAÇÕES PARA MATRÍCULAS NO 1º ANO DO 1º CICLO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA - 2005 – 2008 .....	62
QUADRO 8-	ENTENDIMENTO SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS ORIENTAÇÕES PARA MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA – 2005 – 2008 .....	63
QUADRO 9 -	ARGUMENTOS IDENTIFICADOS EM MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA DIREÇÃO DE ESCOLA MUNICIPAL – 2008 .....	87
QUADRO 10-	NORMAS RELATIVAS À IDADE DE INGRESSO NO ENSINO FUNDAMENTAL -CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ – 1996 – 2001 .....	112
QUADRO 11-	POSICIONAMENTOS SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS NO PARANÁ AUDÊNCIA PÚBLICA – 26/06/07 .....	149
QUADRO 12-	POSICIONAMENTOS SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS NO PARANÁ AUDÊNCIA PÚBLICA – 04/09/07 .....	151
QUADRO 13-	COMPROMISSOS EVIDENCIADOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS EM 26 DE JUNHO E 04 DE SETEMBRO DE 2007 .....	152

QUADRO 14-	ORGANIZAÇÃO DO ENSINO NO PROJETO DE LEI 1.158-A/88..	159
QUADRO 15-	ORGANIZAÇÃO DO ENSINO NO PROJETO “SUBSTITUTIVO JORGE HAGE” .....	160
QUADRO 16-	ORGANIZAÇÃO DO ENSINO NO PROJETO DARCY RIBEIRO ..	161
QUADRO 17-	ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LEI 9394/96 .....	163
QUADRO 18-	DIFERENÇAS SUBSTANTIVAS EM RELAÇÃO À ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA NOS PROJETOS DE LDB EM RELAÇÃO AO TEXTO FINAL .....	164
QUADRO 19-	CORTE ETÁRIO PARA INGRESSO NO ENSINO FUNDAMENTAL NAS ORIENTAÇÕES DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO .....	206
QUADRO 20-	DURAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA – AMÉRICA LATINA E CARIBE .....	220

## LISTA DE TABELAS

TABELA 01 -	NÚMERO DE MATRÍCULAS NA PRÉ-ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL EM PONTA GROSSA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1999 .....	40
TABELA 2 -	NÚMERO DE MATRÍCULAS NA PRÉ-ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL EM PONTA GROSSA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2000 .....	41
TABELA 3 -	MATRICULAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA E RECEITA DO FUNDEF NO PERÍODO 2000 – 2004 ....	47
TABELA 4 -	MATRÍCULAS NO ANO INICIAL DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS - PONTA GROSSA 2001 – 2004 .....	51
TABELA 5 -	OFERTA DO 1º ANO DO 1º CICLO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PONTA GROSSA - 2001 – 2004 .....	55
TABELA 6 -	MATRÍCULAS NO 1º CICLO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PONTA GROSSA - 2001 – 2004 .....	56
TABELA 7 -	MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA E RECEITA DO FUNDEF/FUNDEB NO PERÍODO 2004 – 2008 .....	60
TABELA 8 -	MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE E PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA – 2004 – 2008 .....	65
TABELA 9 -	REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COM E SEM DISCUSSÃO SOBRE A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA 2003 -2008 .....	79
TABELA 10-	MATRÍCULAS NO 1º CICLO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PONTA GROSSA – 2005 – 2008 .....	82
TABELA 11-	TOTAL DE ALUNOS MATRICULADOS, NÚMERO DE MATRICULADOS FORA DA FAIXA ETÁRIA CORRETA E PERCETAGEM – 1993 .....	98
TABELA 12	MATRÍCULA NOS ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ POR DEPENDÊMNIA ADMINISTRATIVA – 2001 – 2008 .....	101
TABELA 13-	EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1997 – 2008 .....	103



TABELA 14 - PARANÁ. NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1996 – 2007 .....	105
TABELA 15 - MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL DE 8 E 9 ANOS NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA .....	106
TABELA 16 - MATRÍCULAS POR IDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ 1998 – 1999 .....	110
TABELA 17 - MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL – PRÉ-ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1996 – 2005 .....	115
TABELA 18 - DIAGNÓSTICO DA IMPLANTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS NO ESTADO DO PARANÁ – 2005 – 2009 .....	137
TABELA 19 - EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO NA PRÉ-ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ - 2006 – 2007 .....	137
TABELA 20 - EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO NO ANO INICIAL DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS NO ESTADO DO PARANÁ - 2006 – 2007 .....	138
TABELA 21 - NÚMERO DE ALUNOS ATENDIDOS NO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DO PARANÁ NA FAIXA ETÁRIA DE 0 A 10 ANOS – 2006 – 2007.....	138
TABELA 22 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA .....	168
TABELA 23 - TAXA DE FREQUENCIA À ESCOLA OU CRECHE DE CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS DE IDADE – 1991 – 2007 .....	173
TABELA 24 - BRASIL – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2007 .....	174
TABELA 25 - DADOS GERAIS SOBRE OFERTA DA EDUCAÇÃO NO PERÍODO 1932 – 1936 .....	262

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1 BREVES NOTAS SOBRE A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA, SOCIAL E ECONÔMICA DE PONTA GROSSA .....</b>	<b>25</b>
<b>2 EDUCAÇÃO EM PONTA GROSSA: O PROCESSO DE AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA .....</b>	<b>37</b>
2.1 A EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO PERÍODO ANTERIOR A 2001 .....	38
2.2 A INCORPORAÇÃO CONTRADITÓRIA DA PRÉ-ESCOLA AO ENSINO FUNDAMENTAL NO PERÍODO 2001 - 2004: ARTIFÍCIOS PARA A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA E REDUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO .....	42
2.3 A OFERTA DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PERÍODO 2005 – 2008: A OBRIGATORIEDADE DO ANO INICIAL DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS .....	57
2.4 A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO PERÍODO 2003 – 2008.....	68
2.5 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DO DEBATE SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS EM PONTA GROSSA ....	86
<b>3 EDUCAÇÃO NO PARANÁ: OS CAMINHOS PERCORRIDOS PARA A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA .....</b>	<b>94</b>
3.1 A RESPONSABILIDADE PELA OFERTA DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA NO CONTEXTO PARANAENSE .....	101
3.2 INGRESSO NO ENSINO FUNDAMENTAL E AS ORIENTAÇÕES DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO .....	108
3.3 AS DISCUSSÕES SOBRE A ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO: OS INTERESSES DE CLASSE .....	126
3.4 AS DISCUSSÕES SOBRE A ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA JUNTO AO PODER LEGISLATIVO: OS INTERESSES POLÍTICOS .....	144
<b>4 A EDUCAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA RECENTE: NOVOS CONTORNOS PARA A ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA .....</b>	<b>153</b>
4.1 O ENSINO FUNDAMENTAL COMO PRIORIDADE DAS AÇÕES NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – 1995 – 2002 .....	154

4.2	A POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA .....	181
4.3	ENSINO FUNDAMENTAL AOS SEIS ANOS DE IDADE: A TRAMITAÇÃO DA LEI Nº 11.114/05 .....	188
4.4	ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS: A TRAMITAÇÃO DA LEI Nº 11.274/06 .....	191
4.5	AS ORIENTAÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO PERÍODO 1998 – 2008 .....	195
<b>5</b>	<b>INFLUÊNCIAS E DETERMINAÇÕES PARA A OFERTA DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA NO BRASIL .....</b>	<b>207</b>
5.1	A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE E OS COMPROMISSOS MEC-USAID .....	208
5.2	A ESCOLA OBRIGATÓRIA E A EDUCAÇÃO PARA TODOS .....	214
5.3	A ESCOLA OBRIGATÓRIA NAS ORIENTAÇÕES DA CEPAL .....	224
5.4	AS INFLUÊNCIAS DA UNESCO: (COM) PARTILHAR A EDUCAÇÃO .....	227
5.5	AS ESTRATÉGIAS DO BANCO MUNDIAL: PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA.....	230
<b>6</b>	<b>O ESPAÇO CONTRADITÓRIO DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO DO CIDADÃO BRASILEIRO .....</b>	<b>239</b>
6.1	REFLEXÕES SOBRE CIDADANIA E EDUCAÇÃO .....	247
6.2	DIREITO À EDUCAÇÃO E OBRIGATORIEDADE ESCOLAR NO BRASIL: ENTRE A PREVISÃO LEGAL E A REALIDADE.....	255
6.3	A EDUCAÇÃO COMO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO.....	280
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>284</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>291</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>305</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>308</b>

## INTRODUÇÃO

A questão de atribuir ao pensamento humano uma verdade objetiva não é uma questão teórica, mas sim uma questão prática. É na práxis que o homem precisa provar a verdade, isto é, a realidade e a força, a terrenalidade de seu pensamento. A discussão sobre a realidade ou a irrealidade do pensamento – isolado da práxis – é puramente *escolástica*.<sup>1</sup>

A partir da tese apresentada acima, a qual constitui um dos fundamentos epistemológicos do pensamento marxista e coloca a práxis no eixo central de toda a elaboração do conhecimento científico, é que inicio a apresentação da pesquisa sobre o processo de ampliação da escolaridade obrigatória – Ensino Fundamental de 9 anos – no município de Ponta Grossa – PR.

Procuramos realizar a investigação pautada no processo histórico sobre a escolaridade obrigatória no Brasil, tendo a práxis como critério de verdade e como finalidade do conhecimento. Nesse sentido, o estudo aqui apresentado surgiu em função da prática vivida na educação municipal em Ponta Grossa, onde exerço a docência nos anos iniciais do ensino fundamental desde 1986, e para essa prática se volta para prestar sua contribuição aos cidadãos, elucidando as compreensões equivocadas e interessadas em relação aos encaminhamentos político-educacionais ainda em curso nesse contexto.

Desde 1986, através da inserção nas atividades docentes, pudemos acompanhar inúmeras propostas educacionais implementadas por grupos diversos que exerceram o poder. No entanto, foi no ano de 2001 que houve uma mudança significativa na organização da oferta do ensino fundamental: a ampliação facultativa da escolaridade obrigatória, através da implantação dos Ciclos de Aprendizagem, proposta que alterou a oferta dos anos iniciais, até então ofertado em 4 anos e organizados por série, passando a ser ofertado em 5 anos, através de dois ciclos, o primeiro com 3 anos e o segundo com 2 anos de duração.

Naquele momento histórico, exercendo funções pedagógicas em uma escola situada na periferia do município, pude acompanhar a implantação da proposta no contexto escolar. As relações, intra e extra-escolares, travadas a partir de então se caracterizaram pela

---

<sup>1</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Teses sobre Feuerbach (Tese II). In: \_\_\_\_\_. *A ideologia Alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 100.

contradição expressa entre a possibilidade de ingresso no ensino fundamental de crianças com 5 anos de idade e a negação do ingresso para outras, às vezes com mais idade, que não tinham a possibilidade de usufruir de maior tempo para estar na escola e aprender, devido ao limite físico-estrutural das escolas municipais e, também, devido à falta de clareza administrativa do grupo no poder, o qual apresentava limites para compreender a implantação dos ciclos e a sua reorganização pedagógica como uma possibilidade de ampliar o direito à educação, tanto em relação ao ensino fundamental quanto à educação infantil.

Assim, o conhecimento sobre a escolaridade obrigatória e o seu processo de ampliação foi se constituindo na formação docente e no exercício profissional, a partir do contexto municipal para o nacional, onde as particularidades foram sendo evidenciadas e compreendidas na medida em que houve o aprofundamento teórico-prático sobre a implementação enquanto proposta político-educacional.

Dessa forma, a pesquisa científica empreendida ao longo do curso de doutorado não foi idealizada como proposta desvinculada das condições de existência, mas deu-se como movimento dialético onde pesquisador e objeto de pesquisa fazem parte da materialidade concreta. É a partir dessa realidade material, onde o real é contraditório, que se pretende chegar à abstração e exposição do conhecimento científico em questão. No contexto municipal pesquisado, a questão mais inquietante na implantação da alteração da oferta dos anos iniciais do ensino fundamental ocorreu em razão de a mesma ter sido realizada por um grupo político advindo do envolvimento com os movimentos sociais e que durante anos viu sua intenção de ascensão ao poder impedida pela característica conservadora da sociedade pontagrossense. Em 2001, esse grupo, unido em torno do Partido dos Trabalhadores, alterou significativamente a organização da oferta do ensino nas escolas municipais de Ponta Grossa, iniciando uma prática de desigualdade na oferta do ensino fundamental ampliado, o qual, a partir do ano de 2004, devido às orientações do Governo Federal, passou a ser conhecido como Ensino Fundamental de 9 anos. A prática de desigualdade ocorreu em razão de a etapa de escolaridade obrigatória ter sido ampliada de forma facultativa, respaldando o poder público na não oferta de matrículas para todos e, ainda, pela inexistência da oferta em todas as escolas. Algumas crianças tinham acesso ao ensino fundamental com 9 anos de duração, enquanto outras, na mesma escola, tinham acesso um ano mais tarde ao ensino fundamental, então de 8 anos. Mas essas crianças, ao ingressarem, eram matriculadas nas turmas em andamento. Ainda, as crianças que ingressavam um ano mais tarde eram privadas de

freqüentar a educação infantil, visto que o poder público reduziu a oferta em razão da incorporação do último ano da pré-escola ao ensino fundamental.

No período compreendido entre 2001 – 2004 a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental ampliado ocorreu inserida em um contexto complexo, em que mesmo a nomenclatura utilizada para designar a nova organização não oferecia subsídios para que os profissionais envolvidos ou população atendida entendessem se o direito das crianças estava sendo garantido ou lesado. A escolha do tema para a pesquisa de doutorado apresentada no PPGE – UFSCar surgiu a partir desse contexto, visando apreender o movimento real da política educacional implementada, explicitando os efeitos contidos na ampliação da escolaridade obrigatória no Município de Ponta Grossa, e evidenciando as questões relativas ao fortalecimento ou enfraquecimento do direito à educação naquela realidade.

A decisão política de implantar os Ciclos de Aprendizagem no Município de Ponta Grossa nos causou inúmeras indagações. No ano de 2001 essas indagações eram muito imprecisas, visto que não possuíamos as condições teóricas e práticas para questionar a medida. Tais condições foram sendo construídas ao longo do processo de acompanhamento da proposta, por meio do trabalho docente junto às escolas municipais, contexto no qual as orientações emanadas da Secretaria Municipal de Educação se efetivavam. Outra questão fundamental no processo de construção do objeto de investigação foi o trabalho desenvolvido a partir de 2005, junto à Divisão de Estrutura e Funcionamento do Ensino da SME-PG, quando houve a necessidade de analisar as ações administrativas ocorridas no período imediatamente anterior em razão do número de alunos que apresentavam problemas legais na vida escolar, além dos problemas existentes na vida legal das escolas municipais. Tanto o trabalho docente quanto o trabalho técnico-pedagógico realizado possibilitou a elaboração de inúmeros questionamentos sobre os impactos da medida, tanto no âmbito da realidade social quanto na organização interna do Sistema, campo relativo aos aspectos legais e registros documentais do período. O processo de investigação, portanto, percorreu um longo caminho desde o seu surgimento até a materialização no trabalho aqui apresentado.

É mister, sem dúvida, distinguir, formalmente, o método de exposição do método de pesquisa. A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano

ideal, a vida da realidade pesquisada, o que pode dar a impressão de uma construção *a priori*.<sup>2</sup>

Assim, o estudo aqui apresentado é resultado de inúmeros fatores, contraditórios e divergentes, os quais se interligam e se interpenetram, ou seja, esse trabalho é uma tentativa de explicitação da realidade investigada. O ponto de partida do estudo foi a realidade vivenciada na educação municipal, a qual esteve em muitos momentos obscurecida, mas o aprofundamento do conhecimento sobre essa realidade ofereceu a superação do entendimento desse não real e possibilitou a compreensão da totalidade, conforme explicitado por Kosik (1996), quando expõe sobre o mundo da pseudoconcreticidade:

O complexo de fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui-se o mundo da *pseudoconcreticidade*.<sup>3</sup>

Assim, o estudo realizado ofereceu oportunidade de superar a visão parcial vivenciada no processo e chegar à sua totalidade sem, contudo, negar a contribuição das ações para a constituição da realidade atual.

A destruição da pseudoconcreticidade – que o pensamento dialético tem de efetuar, não nega a existência ou a objetividade daqueles fenômenos, mas destrói a sua pretensa independência, demonstrando o seu caráter mediato e apresentando, contra a sua pretensa independência, prova do seu caráter derivado.<sup>4</sup>

Nesse sentido, o estudo apresentado procura evidenciar os verdadeiros efeitos da ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos no município de Ponta Grossa.

Devido a sua atualidade, a precariedade de pesquisas científicas que tenham o compromisso com uma investigação crítica a respeito da temática em questão foi o principal entrave no desenvolvimento do estudo, pois o mesmo foi realizado concomitantemente com os debates realizados em âmbito nacional, a sanção das Leis Federais 11.114/05 e 11.274/06, a implantação obrigatória do Ensino Fundamental de 9 anos no Estado do Paraná, Ações Judiciais que visaram proteger interesses diversos e discussões político-partidárias em nível estadual e municipal. Dessa forma, o estudo se caracteriza como um registro da política educacional, ainda em curso. O recorte histórico, relativo ao período 2001 – 2008, foi

<sup>2</sup> MARX, Karl. Prefácio da 2ª edição. In: \_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política. 19ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 28.

<sup>3</sup> KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

<sup>4</sup> Op. cit. p. 16.

necessário devido à necessidade de aprofundar os estudos sobre os efeitos sociais da legislação pertinente e demonstrar os efeitos e limites da implantação dos Ciclos de Aprendizagem ocorrida em 2001 no município de Ponta Grossa e da sua continuidade nos anos subsequentes à sombra da organização cuja convenção política e educacional denominou de Ensino Fundamental de 9 anos . Assim, o presente estudo oferece subsídios teóricos e apresenta os efeitos práticos da ampliação do Ensino Fundamental no município analisado, contribuindo significativamente para o debate sobre o Ensino Fundamental de 9 anos na realidade brasileira.

A realidade prática vivenciada e os estudos realizados, além do posicionamento teórico, que tem o compromisso de analisar os efeitos das medidas políticas na sociedade atual, dividida em classes, contribuíram para a construção de um posicionamento sobre a ampliação do Ensino Fundamental no contexto municipal estudado: a defesa intransigente do direito à educação para as classes que vivem do trabalho<sup>5</sup> que têm na escola pública a possibilidade de ampliar suas possibilidades de intervenção na realidade de condições desiguais em que vivem, através da ampliação de seus próprios conhecimentos.

Em uma sociedade capitalista, na qual o Brasil se encontra incluído, o direito à educação, expresso nos documentos legislativos e nas práticas políticas, integra o arcabouço da retórica liberal e representa os interesses da classe burguesa brasileira. Enquanto representação dessa classe, o direito à educação mantém o distanciamento social e econômico existente entre os indivíduos, não oportunizando a superação dos interesses de classe. Nesse contexto, e inserida no campo das políticas sociais, a política educacional, quando comprometida em romper a desigualdade existente, precisa oferecer maiores oportunidades e condições educacionais para os estudantes oriundos das classes trabalhadoras. Na esteira desse entendimento, a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, enquanto política educacional, não pode (ou não deveria) manter as condições desiguais no acesso, na permanência e no resultado da aprendizagem dos estudantes brasileiros. A lógica que permeia

---

<sup>5</sup> Por classes que vivem do trabalho entende-se todos aqueles trabalhadores assalariados, sejam os que vendem sua força de trabalho no mercado formal ou aqueles denominados, conforme análise de Paul Singer, de subproletários, ou seja, aqueles que apesar de venderem sua força de trabalho, não recebem por ela um preço que assegure minimamente sua existência material, vivendo na informalidade ou sob a precariedade das relações formais do trabalho. Também inclui-se, nessa categoria, aqueles que Marx denominou de “lumpemproletariado” na obra “O Dezoito Brumário de Luiz Bonaparte”, ou seja, aqueles que vivem imersos em situações de extrema crise de desintegração social (“arruinados e aventureiros, egressos da burguesia, vagabundos, soldados desmobilizados, malfeitores, recém-saídos da cadeia, batedores de carteira, rufiões, mendigos, etc”).



essa nova organização do ensino fundamental é a superação da realidade educacional até então existente.

A vinculação das políticas públicas a posturas ideológicas sempre existiu, mesmo que tais posturas não estejam explícitas. Mesmo um partido identificado como de esquerda pode desenvolver ações que não sejam condizentes com os pressupostos ideológicos defendidos ou com os interesses das classes que pretende representar, assim como o contrário também é real, pois as ações são realizadas por homens e mulheres com histórias de vida e de formação diferentes e a visualização abrangente pode ficar obscurecida por inúmeros fatores. A compreensão das ações, suas possibilidades de intervenção e transformação na e da realidade nem sempre são explicitadas pelos planejadores das políticas educacionais em curso.

Nessa perspectiva, buscou-se um referencial teórico que tivesse o compromisso de explicitar a educação e a sociedade em seu movimento histórico e que pudesse contribuir para a compreensão da ampliação do Ensino Fundamental como integrante das contradições que caracterizam a existência humana, a implantação de políticas educacionais e seus efeitos no âmbito social. Para tanto, por se tratar de um estudo que se vincula ao campo específico do direito educacional e da história da política educacional em curso, foi necessário ir às fontes do campo jurídico para construir um aporte teórico que subsidiasse as análises a serem empreendidas. Assim, alguns estudiosos do campo das ciências sociais ofereceram importante contribuição para a construção desse aporte, tais como MARSHALL (1976), CARVALHO (2008), SAES (2001, 2006), BOBBIO (2004), dentre outros. Além desses estudiosos, Antonio GRAMSCI (2004, 2006) também ofereceu importante suporte teórico (sobre a necessidade da escola para a classe que vive do trabalho e especialmente para entender o caráter humanista da formação intelectual para as crianças); e metodológico no que se refere à busca de fontes históricas que evidenciassem as contradições existentes no objeto analisado.

Para a realização da pesquisa foi necessária a busca incansável de documentos oficiais do período 2001 – 2008, emanados da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa, Secretaria de Estado da Educação e Conselho Estadual de Educação do Paraná, além de Ações Judiciais referentes ao ingresso de crianças no Ensino Fundamental de 9 anos no Estado e no Município, publicações de jornais locais relativas às discussões e orientações do Ministério da Educação e do Conselho

Nacional de Educação. Também houve o acompanhamento de 2 audiências públicas realizadas pela Assembléia Legislativa do Paraná, em Curitiba, 2 audiências públicas realizadas pelo Conselho Nacional de Educação, em Brasília. Assim, o rol de documentos analisados se constituiu em importante fonte documental de pesquisa, oferecendo o suporte necessário para a construção do estudo apresentado.

Para a exposição do estudo empreendido, e com a preocupação em não perder de foco os pressupostos do referencial teórico, que dá suporte às análises, foi necessário organizá-lo em seis capítulos. No primeiro capítulo foi necessário situar brevemente o contexto social a partir do qual surgiu e foi desenvolvida a investigação, de modo a demonstrar as contradições e interferências existentes em sua constituição histórica, as quais são determinantes para entender a forma sob a qual se desenvolveu e se manifestou, naquele contexto, o direito à educação expresso na proposta político-educacional de ampliação da escolaridade obrigatória. No segundo capítulo, a ampliação da escolaridade obrigatória em Ponta Grossa é o ponto central, evidenciando a história político educacional em relação à oferta da educação pelo Município ao final dos anos 1990 e demonstrando como a mesma se alterou a partir do ano de 2001, quando ocorreu a incorporação da última etapa da pré-escola ao ensino fundamental. No terceiro capítulo, a realidade educacional paranaense é exposta evidenciando as contradições ocorridas no Estado do Paraná a partir da obrigatoriedade da implantação imediata do Ensino Fundamental de 9 anos. O quarto capítulo procura evidenciar as ações político-educacionais nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva através dos encaminhamentos governamentais e alterações ocorridas para possibilitar a universalização e a ampliação do ensino fundamental. Para historicizar o movimento mundial sobre o processo de ampliação da escolaridade obrigatória, o quinto capítulo demonstra como as influências externas foram determinantes para a construção de um referencial que oferecesse o suporte teórico para as ações políticas referentes à oferta da educação para a totalidade da população brasileira. E, por fim, na esteira da discussão sobre a escolaridade obrigatória, o sexto capítulo demonstra como a discussão se situa no campo específico do Direito e se constitui em importante instrumento para a conquista da cidadania, quando não é utilizada pelo poder público para lesar os direitos da classe que vive do trabalho.

O fio condutor de toda a investigação realizada é a ampliação da escolaridade obrigatória – Ensino Fundamental de 9 anos, enquanto medida político-educacional que tem como essência a ampliação do direito à educação através do acesso à escola e

conseqüentemente, a ampliação das condições para a melhoria da qualidade da escola brasileira. No entanto, os estudos realizados demonstram que a ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos nas realidades pontagrossense e paranaense não ofereceram a ampliação do direito à educação, visto que a ampliação foi acompanhada da antecipação etária para a etapa obrigatória e redução concomitante da educação infantil. Ou seja, a ampliação não significou aumento do número de anos de permanência dos alunos na escola, visto que houve a redução das possibilidades de acesso à educação infantil.

O texto que agora se inicia configura-se em exercício de exposição da investigação realizada sobre o período 2001 – 2008 e, como expressão da realidade, é contraditório, é singular, é particular e ao mesmo tempo é geral e universal. Como não pretende ser conclusivo mas provocativo, oferecendo suporte as novas e radicais pesquisas a respeito está sujeito a críticas, as quais, se forem críticas científicas, serão acolhidas e consideradas com o mais profundo respeito.

# 1 BREVES NOTAS SOBRE A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA, SOCIAL E ECONÔMICA DE PONTA GROSSA

MOEDA LOCAL<sup>6</sup>

Um das particularidades do comportamento da cidade que sempre me intrigou foi a sua natureza relacional. Mais do que em outros lugares, aqui os laços de amizade são determinantes. Não vai para frente quem não cria vínculos.

Isso explica muitas coisas. Entre elas, a força dos clubes, das agremiações e congêneres. O sistema é funcional: ajudamos quem conhecemos. Para ser ajudado, é preciso ser conhecido. Eis a chave da vida local: ser conhecido, e não apenas comprando uma cadeira cativa em nosso colonismo social.

Um amigo engenheiro me disse que só conseguiu clientes aqui por ter entrado para um clube. Foi a partir destas amizades que ele construiu uma carreira de profissional liberal. Claro que teve que fazer muita coisa de graça para os confrades, para entidades e que tais, mas conseguiu também trabalho remunerado.

Esta força relacional esclarece a razão de os sobrenomes serem tão repetidos nas empresas privadas e públicas, principalmente nos cargos de mando. Há um sentimento forte de pertencimento, que dá identidade a grupos sociais que detêm o poder de contratar. Nesta lógica, tudo deve ser feito entre amigos, porque os amigos da gente, como todos sabem, são muito melhores do que os amigos de nossos inimigos.

Claro que eu não sabia de nada disso quando conquistei meu primeiro carnê de IPTU na cidade. As pessoas me procuravam em busca de revisão ou assessoria de texto e eu, ingênuo, ousava cobrar. Alguns até se encresparam com minha falta de modos. Onde já se viu cobrar de alguém que é amigo de Beltrano, cunhado de Sicrano e já trabalhou para Fulano? O que eu fazia, nestes momentos, era algo extremamente herético. Afrontava, por desconhecer, a base de nossa vida social – a troca de favores.

Só recentemente tive consciência disso. Lendo sobre os inícios da colonização brasileira, fiquei sabendo que nas regiões mais remotas do país, onde não havia circulação de moedas nem presença efetiva da Coroa Portuguesa, tudo acontecia na base do compadrio: eu ajudo você e você me ajuda. Foi assim que se fortaleceu a raiz de um país para sempre colonial. Na ausência de moeda, e de um valor financeiro para o trabalho, preponderou a boa e velha lógica do escambo. Uma galinha para o médico que vai fazer minha consulta. Fidelidade canina ao coronel da vez e tenho garantido um emprego. Essas trocas determinaram a ausência de uma relação comercial mais fria, baseada no dinheiro.

Isso dá a chave de nossa política até nos dias atuais. E principalmente de Ponta Grossa, onde o escambo continua a todo vapor. Não só na política. As pessoas não conseguem pagar pelas coisas. Esperam sempre ser atendidas gratuitamente e retribuir da mesma forma.

Mas esta prática, solidária e fundamental para a coesão de grupos, tem os seus desdobramentos negativos. Um deles é o fato de nosso setor de serviços ser muito

---

<sup>6</sup> Texto de autoria de Miguel Sanches Neto, escritor e crítico literário, doutor em Teoria Literária pela Universidade Estadual de Campinas e Professor da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG.

acanhado. Não é a proximidade de Curitiba que atrapalha, mas a falta de hábito de pagar bem pelo trabalho do outro. E onde o dinheiro não circula, mudando de classe social, não há desenvolvimento.

Outro efeito nítido do escambo é a ausência de uma rede de bons restaurantes. Este vai na casa daquele para comer; a família toda se reúne em torno dos patriarcas; uma vez por semana tem o café na casa daquela tia etc. Com isso, não há crescimento de uma clientela que permita a ampliação da oferta de restaurantes. E os donos de estabelecimentos deste ramo, com raras exceções, têm que modificar permanentemente a natureza de seu negócio. Como há um número limitado de freqüentadores, eles fecham em um lugar e abrem em outro, para cativar pela novidade a mesma turma. A vantagem é que todos que freqüentam os restaurantes e os bares se conhecem.

Aquele meu amigo, o que começou a carreira num dos clubes da cidade, parou de ir aos famosos churrascos na casa de conhecidos. Os donos sempre aproveitavam para pedir, na faixa, um projeto de reforma, uma ampliação da churrasqueira ou umas idéias para a nova casa que eles estavam construindo.

Esse texto retrata, mesmo que parcialmente, as relações travadas no seio da sociedade pontagrossense. Essas relações, mediadas pelas condições históricas, sociais e econômicas marcam um povo com características muito próprias, influenciando os direcionamentos políticos de toda a região dos Campos Gerais. Entender essas características requer um aprofundamento teórico-científico sobre as diversas contribuições que a região sofreu ao longo de sua história. Tal aprofundamento foge do objetivo maior desta tese, embora a influencie, visto que, sendo a pesquisadora parte dessa cultura e desse povo, suas análises, mesmo que não explicitamente, também apresentam influências desse contexto. Assim, com o compromisso de situar os leitores sobre de onde e sobre quem se pesquisa, exercendo um esforço preambular, apresentamos uma síntese da constituição histórica, social e econômica da região dos Campos Gerais do Paraná, com foco no município e no povo de Ponta Grossa.

O povo pontagrossense tem um jeito, uma cultura muito própria, resultante das múltiplas influências que sofreu ao longo de sua história. Essas influências, passadas e presentes contribuem, mesmo imperceptivelmente para, a forma de pensar e agir do povo. Tais influências são essenciais para a compreensão do modo de agir e de fazer política no seio desta região paranaense.

A política é movimento dialético e não ocorre de forma isolada do pensar do povo, pois ela é também o povo, suas instituições, seus pensamentos e representações. Nesse sentido, a forma como a política pontagrossense foi sendo constituída ao longo da história é a

expressão da relação entre estrutura e superestrutura, ou seja, a complexidade das articulações existentes entre as condições econômicas em geral, o contexto social onde as pessoas vivem e as instituições por elas criadas estão presentes nas escolhas e orientações políticas efetivadas e aceitas pela maioria da sociedade nos momentos históricos específicos. Essa compreensão está articulada com o pensamento gramsciano, expresso em Carta escrita em 1931, sobre o Estado e a função de consenso exercida pelas organizações “ditas privadas”.

Este estudo também leva a certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais.<sup>7</sup>

Nessa perspectiva os rumos trilhados pelas escolhas políticas estão, em síntese, articulados com o pensamento hegemônico da sociedade em seu conjunto, visto que os sujeitos da história estão, enquanto classes sociais, presentes no seio do Estado. Para entender esse processo dialético e contraditório, segundo o qual a sociedade civil e a sociedade política constituem o Estado através do pensamento hegemônico e consensual, torna-se necessário conhecer um pouco da história dessa sociedade contraditória que vive e faz o município de Ponta Grossa.

---

<sup>7</sup> GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere**. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 84 (tradução Luiz Sérgio Henriques; organizadores: Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques).

**FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DE PONTA GROSSA NO BRASIL****FIGURA 2 – LOCALIZAÇÃO DE PONTA GROSSA NO ESTADO DO PARANÁ**

Fonte: IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

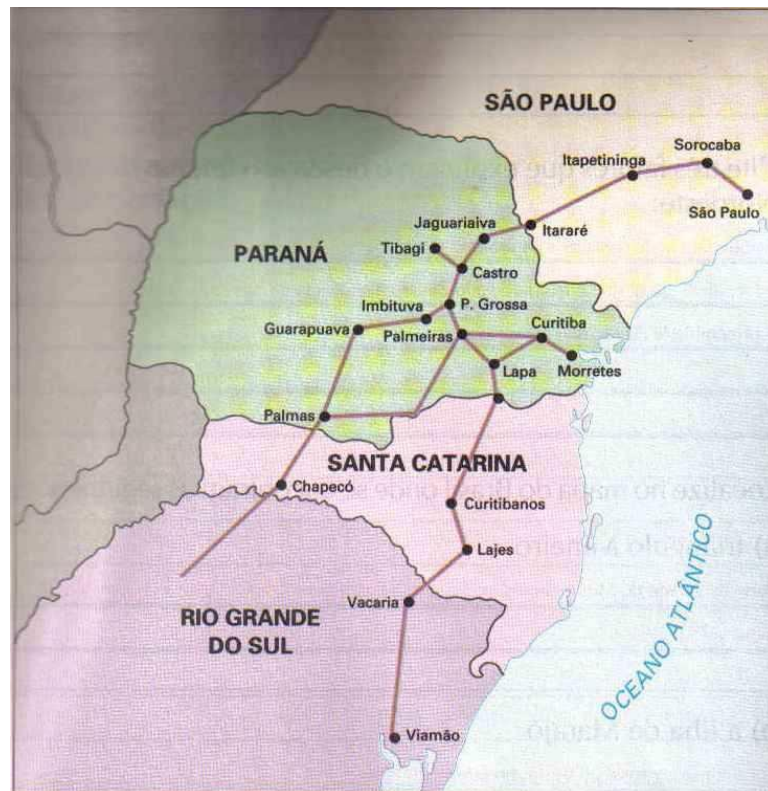
Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/perfil\\_municipal](http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal) acesso em 10/08/2010

Ponta Grossa é um município localizado no centro sul do estado do Paraná, na região denominada Campos Gerais, e teve seu surgimento no início de século XVIII, quando a Quinta Comarca da Província de São Paulo foi ocupada por homens ricos de São Paulo, Santos e Paranaguá, com o objetivo primeiro de exploração do comércio de gado com o interior do Brasil, em especial com Minas Gerais. Na época, o poder imperial visando disciplinar a ocupação das terras, determinava, através da Carta Régia de 03 de março de 1704, que apenas a Coroa Portuguesa poderia dispor das terras, mas possibilitava a sua

doação para pessoas que fundassem currais e criação de gado, as quais eram chamadas de sesmeiros. Assim, um preposto e alguns escravos tomavam posse da terra, colocavam nela algumas cabeças de gado e, depois, alegando posse solicitavam a sesmaria<sup>8</sup>. Foi dessa forma que o poder local foi aos poucos se constituindo, com grande ênfase aos senhores detentores de terras.

No entanto, em processo paralelo às Sesmarias, houve a abertura do caminho Viamão-Sorocaba, em 1729, tornando a região um corredor de acesso entre o Rio Grande do Sul e São Paulo e servindo de parada para tropas e tropeiros, que buscavam o gado no sul do país para comercializar no centro comercial de Sorocaba.

**FIGURA 3 – ROTA DOS TROPEIROS**



Fonte: SCHIMIDT, Maria Auxiliadora. M. S. **Trabalho e Cotidiano**: Curitiba: Arco-Íris, 1995. p. 37

O intenso movimento das tropas contribuiu para que, ao final do século XVIII, a região estivesse quase que inteiramente povoada, embora escassamente, pois as propriedades eram vastas e a pecuária impedia a formação de densidade demográfica mais acentuada.

<sup>8</sup> CHAMMA, Guísela Velêda Frey. **Ponta Grossa: o povo, a cidade, o poder**. Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, 1988.



Somente no início do século XIX houve a posse efetiva da terra na região onde hoje se localiza o município de Ponta Grossa, com fins de ocupação e colonização. Naquela época, Ponta Grossa era um bairro do município de Castro e servia de pouso para aqueles que passavam pelo Caminho do Viamão. Em 1862 Ponta Grossa passou à condição de cidade independente.

É preciso ressaltar que a formação sócio-política do município de Ponta Grossa ocorreu articulada com a formação da elite campeira do estado do Paraná, pois tendo sua origem ligada ao tropeirismo, a cidade foi marcada por grandes propriedades e por baixa densidade demográfica. Os pecuaristas proprietários exerceram, ao longo da história, forte influência política, não apenas na região, mas também no estado do Paraná. Dessa forma a região se tornou sede do poder oligárquico de estrutura patriarcal<sup>9</sup>, com o poder político se concentrando nas mãos das famílias proprietárias, das quais algumas ainda existem na região<sup>10</sup>, inclusive com representantes no cenário político estadual<sup>11</sup>. Embora não possa ser afirmada a sua unanimidade no pensamento da população, a idéia de poder absoluto da elite tradicional de Ponta Grossa ainda permanece presente, mesmo tendo sofrido transformações no processo cultural e histórico da região, conforme muito bem observado no estudo de José Carlos Milléo de Paula:

a passagem de um momento em que dominam os fazendeiros para o segundo momento quando a burguesia empresarial e comercial se apropria do poder é gradual. Resquícios, mesmo desse período, ainda podem ser facilmente captados até hoje no modo como a política local se engendra. Durante as eleições municipais em

<sup>9</sup> PAULA, José Carlos Milléo de. Poder local em Ponta Grossa: algumas considerações sobre sua evolução. In: DITZEL, C. H. M.; SAHR, C. L. L. (orgs). **Espaço e Cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001, p. 53 – 63.

<sup>10</sup> A família Miró Guimarães é a representação inequívoca dessa afirmação, sendo que sua matriarca ainda é detentora de profundo respeito e admiração de parcela significativa da sociedade. Tanto que o respeitado escritor Josué Corrêa Fernandes assim enaltece a admiração pela referida senhora em uma de suas obras: “Se a Monarquia retornasse ao Brasil e se as indicações nobiliárquicas passassem também a depender do voto popular, não titubearíamos um só minuto para sufragar o nome de uma pessoa que ostenta todos os requisitos necessários ao ingresso na nobreza. Faríamos campanha aberta em seu favor, com uma só condição: que a titular se chamasse Baronesa de Pedras Verdes!” (Cf. FERNANDES, Josué Corrêa. **Das colinas do Pitangui...** Ponta Grossa: Gráfica Planeta, 2003. p. 353.).

<sup>11</sup> Plauto Miró Guimarães Filho, Agropecuarista, empresário industrial e comerciante do setor imobiliário, filho de Plauto Miró Guimarães (ex-prefeito de Ponta Grossa e ex-secretário de Estado da Justiça). Após atuação no movimento estudantil, tornou-se deputado estadual por cinco vezes (1991-1995 pelo PDS; 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007 pelo PFL e, 2007-2011 pelo DEM). (informações retiradas do site: [www.vigilantesdademocracia.com.br](http://www.vigilantesdademocracia.com.br), site que mantém um Sistema de Monitoramento dos Eleitos)

2000, por exemplo, num debate entre os candidatos à prefeitura, um dos descendentes da elite campeira, premido pela possibilidade de derrota, afirmou de maneira intempestiva: “Ponta Grossa tem dono!” Esta frase é tremendamente ilustrativa do raciocínio desenvolvido no trabalho, e quem a profere não está de todo errado. A questão agora é perguntar: quem são esses “donos”?<sup>12</sup>

O crescimento e desenvolvimento da cidade foram incrementados a partir da chegada de imigrantes europeus<sup>13</sup>, no final do século XIX, os quais, em sua maioria, tinham fortes ligações com a agricultura e, ainda, traziam consigo as sementes da Revolução Industrial. Com os imigrantes, a cidade sofreu um processo de modernização nos mais diversos setores (indústria, comércio, transporte e cultura). No entanto, estudo realizado por José Carlos Milléo de Paula aponta que o desenvolvimento cultural ocorreu inserido em relações extremamente contraditórias: de um lado os primeiros povoadores, muito orgulhosos, enalteciam relações sociais frias, de outro, os recém-chegados imigrantes, arredios e desconfiados<sup>14</sup>. Essas contradições resultaram em uma “sociedade de difícil relacionamento”<sup>15</sup>, permanecendo nas relações sociais a forte influência do poder rural como se este representasse a “boa sociedade” em detrimento do restante da população.

Entre o final do século XIX e início do século XX, a cidade passou por inúmeras transformações de ordem sócio-econômica, advento das ferrovias, urbanização, crescimento do comércio e da indústria; novos atores sociais que passaram a compor o cenário ponta-grossense com a chegada dos imigrantes europeus. No entanto, no que se refere às estruturas de poder estas permaneceram inalteradas ao longo do século XX. O poder local tem estado, historicamente, irremediavelmente ligado à interesses de grupos políticos, os quais irão conduzir o processo de modernização a partir de sua lógica conservadora.<sup>16</sup>

Com a chegada dos imigrantes no final do século XIX, a estrutura econômico-social do município foi modificada, visto que muitos se inseriram na atividade comercial e industrial, representando uma possibilidade de rompimento da hegemonia campeira até então

<sup>12</sup> PAULA, José Carlos Milléo de. Poder local em Ponta Grossa: algumas considerações sobre sua evolução. In: DITZEL, C. H. M.; SAHR, C. L. L. (orgs). **Espaço e Cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001, p. 63.

<sup>13</sup> Ponta Grossa recebeu russos-alemães (1877), poloneses (1878 e 1892), ucranianos, entre outros.

<sup>14</sup> PAULA, J. C. M. Poder local em Ponta Grossa: algumas considerações sobre sua evolução. In: DITZEL, C. H. M.; SAHR, C. L. L. (orgs). **Espaço e Cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001, p. 53 – 63.

<sup>15</sup> CHAMMA, Guísela Velêda Frey. **Ponta Grossa: o povo, a cidade, o poder**. Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, 1988.

<sup>16</sup> SCHIMANSKI, Elizabete Fernanda. **Conservadorismo e tradição em Ponta Grossa: representação social, mito ou realidade na política local?** (dissertação de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Estadual de Ponta Grossa), Ponta Grossa, 2007.

existente. No entanto, essa nova possibilidade permaneceu inserida nos interesses distanciados da população mais simples, representada pelos homens comuns do povo.

Isso demonstra como o poder local na região de Ponta Grossa, desde a sua origem, esteve distante dos interesses e necessidades do povo mais simples, pois primeiramente foi representado pelos fazendeiros pecuaristas e depois pela classe pequeno-burguesa dos profissionais liberais, comerciantes e empresários. Esses dois segmentos do poder político-social se constroem dialeticamente no curso da história da região, pois não é possível afirmar que uma deixou de existir para que a outra surgisse. No entanto, a elite campeira de Ponta Grossa continua exercendo forte influência no poder político local.

Somando-se à influência dos proprietários rurais e aos imigrantes, outras instituições também colaboraram para a formação política e social do município: a implantação da ferrovia no final do século XIX, que impulsionou o desenvolvimento, criando uma nova classe de trabalhadores, a mudança de comportamento social e cultural, além de possibilitar à região o maior entroncamento rodoferroviário do sul do país<sup>17</sup>; a influência do Exército Brasileiro, o qual está presente no município desde 1923, quando foi criado o Destacamento 13º Regimento de Infantaria, a partir do 15º Batalhão de Caçadores de Curitiba<sup>18</sup>, passando por inúmeras reestruturações conforme as necessidades e interesses da corporação militar brasileira<sup>19</sup>; a forte influência da igreja católica<sup>20</sup>, seja pelo número de

<sup>17</sup> Sobre a importância da ferrovia para a região de Ponta Grossa ver: MONASTIRSKI, Leonel Brizolla. A mitificação da ferrovia em Ponta Grossa. In: DITZEL, C. H. M.; SAHR, C. L. L. (orgs). **Espaço e Cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001

<sup>18</sup> GOMES, Josélia Maria Loyola de Oliveira. 13º Regimento de Infantaria: Ponta Grossa e os Militares. In: CHAVES, NILTONCI Batista (org.). **Visões de Ponta Grossa: cidade e instituições**. Ponta Grossa: UEPG, 2004.

<sup>19</sup> Atualmente a 5ª Brigada de Cavalaria Blindada, instalada em Ponta Grossa, além de ter sob a sua jurisdição: 20º Batalhão de Infantaria Blindado, em Curitiba - PR; 5º Regimento de Carros de Combate, em Rio Negro - PR; 5º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado, em Curitiba - PR; 5º Batalhão de Engenharia de Combate Blindado, em Porto União - SC; 5º Batalhão Logístico, em Curitiba - PR; 5º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado, em Castro - PR; 5ª Companhia de Comunicações Blindada, em Curitiba - PR; congrega no território de Ponta Grossa: Comando; Esquadrão de Comando da 5ª Brigada de Cavalaria Blindada, 13º Batalhão de Infantaria Blindado, 25º Pelotão de Polícia do Exército e o 3º Regimento de Carros de Combate. Conf. Informações retiradas do site <http://www.exercito.gov.br/06OMs/Cavalari/Blindado/5bdacblid/indice.htm> acesso em 15/08/2010.

<sup>20</sup> A diocese de Ponta Grossa contava, conforme dados de 2009, com 45 paróquias, 640 comunidades católicas, atingindo 17 municípios, mas apenas a sede central conta atualmente com 22 paróquias, 18 Institutos Femininos de Vida Consagrada, sendo que alguns mantêm 13 instituições de ensino, que atendem desde a educação infantil até o ensino superior; 13 Institutos Masculinos de Vida Consagrada, contando com 3 seminários e 3 Conventos e mantendo 2 instituições de Ensino; a Abadia da Ressureição, a qual se projetou nacionalmente pelo canto gregoriano, além da interseção católica em outros segmentos da sociedade como: asilos, hospitais e atendimento

seminários e conventos, seja pela criação e manutenção de escolas confessionais, além da influência velada da maçonaria<sup>21</sup>.

Essa é, em síntese, a constituição das principais instituições que influenciaram e influenciam o pensar e os rumos políticos escolhidos pela população pontagrossense.

Atualmente o governo municipal é exercido, pela terceira vez<sup>22</sup>, por Pedro Wosgrau Filho - PSDB, engenheiro civil e empresário do ramo da construção civil e da exportação de madeira. É na gestão municipal sob sua responsabilidade, 2005 – 2008, que a questão sobre a ampliação da escolaridade obrigatória no Paraná e em Ponta Grossa assume a centralidade nas discussões dos diversos setores da sociedade, mesmo não tendo sido nesse período que ocorreu a implantação do ensino fundamental ampliado, conforme será analisado ao longo deste trabalho.

QUADRO 1 - DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

<b>Executivo</b>	Prefeito: Pedro Wosgrau Filho – PSDB Vice-prefeito: Rogério Sérman - DEM 2005 – 2008 2009 - 2012	
<b>Território</b>	Altitude	975 metros
	Área Territorial	2.025,697 km <sup>2</sup>
	Distância da Capital	117,70 km
<b>População</b>	Censitária 2000	273.616 habitantes
	Estimada 2009	314.681 habitantes
	Nº de eleitores 2008	210.535 pessoas

Fonte: IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

social à comunidade. Informações retiradas do site da Diocese de Ponta Grossa: <http://www.diocesepontagrossa.com.br> acesso em 15/08/2010.

<sup>21</sup> Em Ponta Grossa a primeira Loja Maçônica foi fundada em 1874 e recebeu o nome de Estrela do Paraná, sendo extinta em 1897 quando foi fundada a Loja Amor e Caridade (a mais antiga ainda em funcionamento na cidade). Segundo o historiador Orlando Antonio Cestaro, em 2004 a maçonaria em Ponta Grossa contava com 9 Lojas Maçônicas em efetivo funcionamento. Cf. CESTARO, Orlando Antonio. Maçonaria em Ponta Grossa: fraternidade e sociedade. In: CHAVES, NILTONCI Batista (org.). **Visões de Ponta Grossa: cidade e instituições**. Ponta Grossa: UEPG, 2004. No entanto, em 2010 foi possível constatar a existência de 12 lojas maçônicas em pleno funcionamento na cidade, sendo que duas foram fundadas em 2005 e uma em 2007.

<sup>22</sup> O primeiro mandato de Pedro Wosgrau Filho deu-se no período de 1989 a 1992. Eleito em 2004, para o período 2005 - 2008 e reeleito para o período de 2009 – 2012.

Segundo dados do Plano Diretor do Município, a população é essencialmente urbana, o que possibilita maior acesso às instituições educacionais, de saúde e serviços em geral. Também, o município apresenta elevado grau de desenvolvimento socioeconômico em razão de alguns fatores: a presença de entroncamento rodoferroviário; a abundância de energia elétrica e gás natural; ao seu posicionamento geográfico estratégico; a proximidade com o Porto de Paranaguá; a diversidade das atividades industriais instaladas; a abundância de matéria-prima e a facilidade de formação de mão-de-obra especializada.<sup>23</sup>

QUADRO 2 - DADOS ECONÔMICOS DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – 2008

INFORMAÇÃO	FONTE	TOTAL
Número de Estabelecimentos - RAIS	MTE	6.946
Número de Empregos - RAIS	MTE	70.510
Produção de Soja	IBGE	201.600 toneladas
Produção de Milho	IBGE	148.750 toneladas
Produção de Feijão	IBGE	7.680 toneladas
Bovinos	IBGE	39.381 cabeças
Suínos	IBGE	45.260 cabeças
Equinos	IBGE	2.300 cabeças
Galináceos	IBGE	245.984 cabeças
Ovinos	IBGE	8.200 cabeças
Receitas Municipais	Prefeitura	304.728.438,25
Despesas Municipais	Prefeitura	293.600.196,88

Fonte: IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

Ponta Grossa se apresenta entre as maiores economias do estado do Paraná e no ano de 2007 ficou posicionada entre as 100 cidades mais ricas do Brasil (79ª colocação), com o Produto Interno Bruto chegando ao valor de R\$ 4.930.947.000 (quatro bilhões, novecentos e trinta milhões, novecentos e quarenta e sete mil reais). Internamente no Estado, a cidade está colocada em 8º lugar em relação ao PIB, sendo que no período compreendido entre 1996 e 2007 o crescimento relativo foi de 60%. O setor de serviços é o que apresenta maior participação no PIB do Município, com 66,18%, enquanto a indústria chega ao patamar

<sup>23</sup> Cf. Plano Diretor Participativo Município de Ponta Grossa, 2006.

de 30,46% e o setor agropecuário 3,36%<sup>24</sup>. O parque industrial de Ponta Grossa é o terceiro do estado do Paraná, movimentando principalmente a agroindústria<sup>25</sup>, abrigando o maior complexo armazenador de grãos do Brasil, pois recebe quase a totalidade da produção do Paraná, e parte da produção paraguaia e dos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Apesar da situação econômica privilegiada, os indicadores sociais do município demonstram que a desigualdade social se faz presente, não fugindo à regra das cidades brasileiras de mesmo patamar econômico.

### QUADRO 3 - INDICADORES SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – 2000

INFORMAÇÃO	TOTAL
População Censitária	273.616 pessoas
População economicamente ativa	118.719 pessoas
Renda per capita	312,22
Situação de pobreza	59.349 pessoas
	15.075 famílias
Taxa de pobreza	18,55%
Índice de Desenvolvimento Humano - IDH	0,804
Taxa de Analfabetismo – 15 anos ou mais	5,7%

Fonte: IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social e Plano Diretor Participativo Município de Ponta Grossa

Em relação aos indicadores sociais apresentados, o município de Ponta Grossa apresenta um percentual de pobreza condizente com a renda per capita, a qual não chegava, em 2000, sequer a marca de R\$ 320,00. É importante ressaltar ainda que a renda per capita apresentada é a menor entre os municípios da mesorregião da qual faz parte, indicando uma disparidade na distribuição de renda entre a população. Essa disparidade pode ser observada também em relação ao acesso aos serviços básicos de infra-estrutura, como acesso à rede de água, esgoto e energia elétrica, serviços que não estão disponíveis para a totalidade da população.

<sup>24</sup> Dados relativos ao ano de 2006 e apresentados no Plano Diretor Participativo Município de Ponta Grossa.

<sup>25</sup> O principal produto que movimenta a agroindústria na região é a soja. Ponta Grossa detém o título de “Capital Mundial da Soja” em razão do armazenamento e esmagamento de grãos.

## QUADRO 4 – INFRA-ESTRUTURA DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – 2009

INFORMAÇÃO	FONTE	ESTATÍSTICA
Abastecimento de Água	SANEPAR	104.018 unidades atendidas
Atendimento de Esgoto	SANEPAR	74.737 unidades atendidas
Energia elétrica	COPEL	106.568 consumidores

Fonte: IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

Ponta Grossa, cuja política educacional é objeto de pesquisa e análise, constitui-se nessa realidade contraditória, onde a riqueza se faz presente no mesmo contexto da pobreza, onde o desenvolvimento econômico divide espaço com a desigualdade social, onde mesmo com renda per capita que o coloca entre os municípios mais ricos do país, a população total não tem acesso total aos serviços sociais básicos, como saúde e educação, principalmente em relação à primeira etapa da educação básica. É sobre essa realidade que se pretende apresentar a tese de que a ampliação da escolaridade obrigatória ocorreu sob a precarização e redução da oferta da educação infantil, mascarando a oferta das duas etapas da educação básica e utilizando recursos públicos de forma inadequada para o período histórico no qual a medida foi implantada.

## 2 EDUCAÇÃO EM PONTA GROSSA: O PROCESSO DE AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA

Em épocas normais, há um equilíbrio de forças cuja instabilidade tem mínimas oscilações; quanto mais tais oscilações se tornam irregulares e caprichosas, tanto mais se diz que a época é calamitosa. Quando o equilíbrio tende irresistivelmente a se romper, admite-se que ingressamos num momento de vida nova. Mas a novidade é quantitativa, não qualitativa.<sup>26</sup>

O município de Ponta Grossa, selecionado para a realização do presente estudo, pelos fatores já explicitados, permite-nos visualizar e entender as contradições da política educacional para o ensino fundamental e educação infantil em contextos mais amplos que o municipal, visto que expressa encaminhamentos globais e, assim contribui para a análise do processo de implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, desvelando as intenções, os limites e os determinantes existentes em seu processo de desenvolvimento. A realidade municipal está contida em direcionamentos políticos mais amplos e ao mesmo tempo contém esses direcionamentos, além de expressar, também, particularidades muito próprias.

Nesse sentido, muito esclarecedoras são as reflexões de Alexandre Cheptolin quando afirma que

Se cada formação material, cada domínio da realidade possui necessariamente o geral e o particular, então, para resolver os problemas práticos, teremos de levar em consideração não somente o geral que se repete, mas também o particular próprio a um único domínio, a uma única formação material. Isso determina a diversidade das formas e dos caminhos para a resolução de um único e mesmo problema prático.<sup>27</sup>

Na tentativa de evidenciar o particular, enquanto unidade do singular e do geral, conforme abordado por Cheptolin<sup>28</sup>, passamos a contextualizar a educação municipal

---

<sup>26</sup> Fragmento do texto “O relojoeiro”. In: GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 107.

<sup>27</sup> CHEPTOLIN, Alexandre. **A dialética materialista: categorias e leis da dialética**. São Paulo: Alfa-omega, 1982. p. 198.

<sup>28</sup> O particular é simplesmente o singular, mas é igualmente o geral. O particular é a unidade do singular e do geral. A correlação do particular e do geral representa uma correlação do todo e da parte, em que o particular é o todo e o geral é a parte. Sendo uma parte do particular, “todo o geral engloba, apenas aproximativamente, todos os objetos particulares”, e “todo particular entra, de maneira incompleta no geral”, já que ele possui o singular ao lado do geral e que, ao lado das propriedades repetitivas, há propriedades únicas em seu gênero, que são próprias exclusivamente a ele. (In: CHEPTOLIN, Alexandre. **A dialética materialista: categorias e leis da dialética**. São Paulo: Alfa-omega, 1982. p. 195 – 196).



em Ponta Grossa no período imediatamente anterior ao que se pretende analisar visando oferecer o suporte para o entendimento dos caminhos traçados no interior da política educacional do município, enquanto movimento dialético da realidade.

## 2.1. A EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO PERÍODO ANTERIOR A 2001

A gestão pública municipal em Ponta Grossa, assim como em outros municípios de forte tradição oligárquica, esteve atrelada, até meados da década de 1990, aos detentores do poder econômico da região, principalmente em relação aos herdeiros da oligarquia rural que deu origem à cidade.<sup>29</sup>

Essa hegemonia na política municipal deu mostras de rompimento quando, ao final do ano de 1996, foi eleito um candidato que não apresentava qualquer vínculo com a tradição da elite política e social da região, mas que apresentava discurso claramente populista, vazio de sentido e atraente pelos tons polêmicos (GADINI, 2004).<sup>30</sup>

Com apenas cinco anos de Ponta Grossa, Jocelito diferenciou-se de seus principais concorrentes por não ter tido uma história para alçar na memória dos eleitores. Pelo contrário, procurou esconder e banalizar sua passagem por quatro partidos (PMDB, PDT, PSC e PSDB) (...). Em síntese, o candidato aproveitou-se da preferência da massa pelo discurso vazio de sentido, mas atraente pelos ingredientes polêmicos (tom de revolta; uso de termos como “caramunhão”; a denúncia de que Plauto Miró Guimarães Filho e Péricles de Holleben Mello recebiam 20 mil reais por mês como deputados estaduais, e ao contrário dele, não investiam na assistência social).<sup>31</sup>

Embora não seja objetivo do presente estudo caracterizar os motivos que contribuíram para o momentâneo e frágil rompimento com a hegemonia local, a configuração da educação municipal no período pós 1996 tem relação direta com esse panorama, visto que houve dois mandatos consecutivos de governantes não ligados diretamente à elite tradicional da região, que delinearam os rumos para a política educacional, em especial para a oferta do ensino fundamental e educação infantil.

<sup>29</sup> Desde 1891 até 1996, Ponta Grossa teve 38 prefeitos, dos quais 21 eram ligados diretamente ao setor ruralista e de família tradicional da região, outros 12 apesar de não serem ligados diretamente ao setor, faziam parte da elite social pontagrossense.

<sup>30</sup> Para aprofundamentos sobre a disputa política em Ponta Grossa ver GADINI, Sérgio Luiz (org.). **Eleições Midiáticas: retratos da disputa política municipal em Ponta Grossa**. Ponta Grossa: UEPG, 2004.

<sup>31</sup> Op. cit. p. 74.

A gestão municipal do período 1997 – 2000, apesar de ter contribuído para um suposto rompimento da hegemonia da oligarquia política tradicional, não conseguiu desenvolver um projeto de governo que pudesse ser apontado como alternativo para a realidade até então existente. O período sofreu forte influência populista, mas pouco avançou no atendimento às demandas sociais e se caracterizou por críticas e denúncias de mau uso do dinheiro público<sup>32</sup>, divulgação de escândalos da vida privada do prefeito e inúmeros desentendimentos com o funcionalismo público. Em relação à política educacional e a oferta de educação o período foi de estagnação, apesar da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído pela Lei 9424/96.<sup>33</sup>

No período 1997 – 2000, o município de Ponta Grossa contava com uma rede de 73 escolas<sup>34</sup>, sendo 68 localizadas na zona urbana e 5 na zona rural. Das 73 escolas, apenas 8 ofertavam os anos finais do Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries), sendo que uma delas apenas no período noturno. A oferta da pré-escola estava presente em 69, 64 e 69 escolas nos anos de 1998, 1999 e 2000, respectivamente<sup>35</sup>. Até o ano de 1996 ainda existiam escolas unidocentes ou com classes multisseriadas<sup>36</sup>, as quais foram cessadas pois, conforme parecer do Conselho Municipal de Educação, as mesmas não poderiam atender os dispositivos legais contidos nos artigos 25 e 34 da Lei 9394/96.

A ênfase no atendimento dos anos iniciais é uma característica que segue a tendência de outros municípios brasileiros, fortalecida pelo processo de municipalização. A

---

<sup>32</sup> O Programa Fantástico da Rede Globo veiculou, em 08 de maio de 2000, denúncia sobre esquema de desvio de verbas públicas e corrupção, envolvendo muitas secretarias de governo e gravações clandestinas nos gabinetes da prefeitura. (RODRIGUES, 2006, p. 34).

<sup>33</sup> Sobre a Educação Municipal de Ponta Grossa a autora do presente trabalho já realizou estudo monográfico a respeito. Cf. FLACH, Simone de Fátima. Uma análise do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Ponta Grossa, a partir da implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96. Universidade Estadual de Ponta Grossa, 1998. (Monografia apresentada ao Curso de Pós-graduação/Especialização em Alfabetização, sob a orientação do Prof. Dr. João Jorge Corrêa).

<sup>34</sup> No final do ano de 2000 foi construída e inaugurada uma escola, mas a mesma só iniciou seu funcionamento em 2001.

<sup>35</sup> Cf. dados do período, fornecidos pelo Setor de Estatística da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa.

<sup>36</sup> As escolas com classes multisseriadas exerceram grande influência no ensino do Município durante muitos anos, pois no ano de 1985 funcionavam 51 escolas nestas condições, as quais foram sendo extintas gradativamente. Cf. FLACH, Simone de Fátima. Uma análise do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Ponta Grossa, a partir da implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96. Universidade Estadual de Ponta Grossa, 1998. (Monografia apresentada ao Curso de Pós-graduação/Especialização em Alfabetização, sob a orientação do Prof. Dr. João Jorge Correa).

ruptura do Ensino Fundamental foi definitiva a partir do ano de 2002, quando o Governo Municipal assinou o Termo de Municipalização.

Além da oferta do Ensino Fundamental, o Município oferecia atendimento também para a pré-escola. Esse atendimento era realizado nas escolas municipais, conforme a disponibilidade de espaço físico e professores, mas não na perspectiva de ampliação do direito à educação, pois a oferta dependia muito mais do esforço dos diretores escolares em reservar espaço do que na preocupação do poder público em construir mais estabelecimentos para o atendimento específico na educação infantil. É preciso ressaltar, porém, que com a implantação do FUNDEF, o qual visava à aplicação de recursos específicos no Ensino Fundamental, os professores atuantes na pré-escola sofriam constantes atrasos em seus pagamentos, fato que criava constrangimentos entre a classe de profissionais e refletia no atendimento pedagógico das turmas<sup>37</sup>.

Os dados relativos às matrículas da pré-escola e do Ensino Fundamental nos anos de 1999 e 2000 demonstram pequeno aumento no número de matrículas nas duas etapas. A oferta dos anos finais do Ensino Fundamental deixou de existir após o Termo de Municipalização firmado entre os Governos Municipal e Estadual no final do ano de 2001 e a oferta da pré-escola sofreu retração após a implantação dos Ciclos de Aprendizagem e ampliação do Ensino Fundamental no início de 2001.

TABELA 1 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NA PRÉ ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL EM PONTA GROSSA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1999

<b>Dependência</b>	<b>Pré-escola</b>	<b>Ensino Fundamental</b>
Estadual	129	22.112
<b>Municipal</b>	<b>3.679</b>	<b>19.696</b>
Privada	2.620	6.306

Fonte: INEP/Censo Escolar 1999

<sup>37</sup> Os constantes atrasos nos pagamento dos professores que atuavam com a pré-escola podem ser apontados como fator que contribuiu para a adesão acrítica da classe docente à ampliação do ensino fundamental ocorrida em 2001, pois um dos argumentos utilizados foi a não diferenciação que ocorria entre os professores da Rede Municipal de Ensino no que diz respeito ao pagamento de salários.

TABELA 2 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NA PRÉ ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL EM PONTA GROSSA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2000

Dependência	Pré-escola	Ensino Fundamental		
		1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries	Total
Estadual	128	4.031	17.767	21.798
Municipal	<b>3.838</b>	18.426	1.378	<b>19.804</b>
Privada	2.685	3.248	2.893	6.141

Fonte: INEP/Censo Escolar 2000

As tabelas apresentadas mostram o número de matrículas na pré-escola e no Ensino Fundamental e oferecem um retrato de sua oferta, validando as afirmações de ruptura do Ensino Fundamental e a ênfase ao atendimento nos anos iniciais pelo município.

Ao final da gestão 1997 – 2000, marcada por denúncias de todo tipo, o encaminhamento da política municipal dava mostras de sua fragilidade, visto que a insatisfação social era significativa, mesmo naqueles setores que haviam dado força tanto à candidatura quanto ao governo de uma pessoa não ligada aos setores tradicionais da região. No entanto, o período entre 1997 – 2000 pode ser considerado como de transição, visto que possibilitou a aceitabilidade de propostas mais voltadas para às necessidades da população pobre da cidade. Nesse contexto, a rejeição tradicional por propostas advindas do Partido dos Trabalhadores - PT foi rompida, principalmente nos segmentos representativos da cidade, pois um governo originário de segmento não vinculado às elites possibilitou que os segmentos mais pobres tivessem seus interesses em maior evidência (isso não indica, necessariamente que tais interesses estivessem no centro do planejamento político municipal). Assim, a hegemonia ruralista tradicional da política pontagrossense, rompida em 1996, não consegue se recompor e o Partido dos Trabalhadores apresenta um projeto alternativo, não vinculado aos setores tradicionais nem à gestão marcada pelo populismo e denúncias, conseguindo, assim, alcançar o governo municipal sem muita dificuldade<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Péricles de Holleben Mello – PT vence o pleito em 2000, com a proposta de “uma cidade para todos” e uma margem de aproximadamente 12 mil votos sobre o segundo colocado.

A administração municipal iniciada em 2001 foi caracterizada por forte aporte de propostas advindas do Partido dos Trabalhadores<sup>39</sup>. No setor educacional, inúmeras mudanças foram implementadas<sup>40</sup>, algumas contraditórias para uma gestão que se dizia comprometida com a construção de uma sociedade mais justa e democrática. A forma como o governo iniciado em 2001 implanta a ampliação da escolaridade, através da instituição dos Ciclos de Aprendizagem, é uma das contradições mais evidentes de suas propostas, conforme trataremos ao longo deste capítulo.

## 2.2. A INCORPORAÇÃO CONTRADITÓRIA DA PRÉ-ESCOLA AO ENSINO FUNDAMENTAL NO PERÍODO 2001 - 2004: ARTIFÍCIOS PARA A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA E REDUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Já se constitui *lugar comum* o afirmar que o grande problema do direito não é a regulamentação genérica, não é a definição conceitual de direitos vistos sob o prisma da objetividade, não é o estabelecimento de linhas programáticas de proteção, mas sim a efetividade da assimilação prática dos preceitos em esfera de concretude.<sup>41</sup>

No início do governo em 2001, a primeira estratégia lançada na realidade educacional municipal, foi o “Projeto de Implantação dos Ciclos de Aprendizagem” o qual tinha a finalidade explícita de “romper com a cultura da repetência” existente na prática da educação municipal, instituindo, a partir de então, a “pedagogia do sucesso”.<sup>42</sup>

Não se trata de uma opção ingênua, mas sim fruto de uma ação refletida e contextualizada em uma perspectiva de mundo, sociedade, homem, onde o ser humano deve ser respeitado em todos os seus aspectos.

<sup>39</sup> Foram instituídos no período os “Conselhos de Vila” e enfatizada a participação popular na gestão municipal através do “Orçamento Participativo”. No setor educacional houve esforço explícito para a instituição de Conselhos Escolares em todas as Escolas Municipais. Tais ações deixaram de existir na gestão 2005 – 2008.

<sup>40</sup> Sobre as Propostas contidas no Plano de Governo da coligação “Movimento Cidade Viva (PT, PMDB, PDT, PHS) Ponta Grossa de todos nós – 2000” ver o capítulo sobre “A qualidade da educação na política educacional de Ponta Grossa”, In: FLACH, S. F. **Avanços e limites na implementação da qualidade social da educação na política educacional de Ponta Grossa – gestão 2001 – 2004.** (dissertação) Mestrado em Educação. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2005. Sobre as estratégias utilizadas pelo governo municipal para instituir a “pedagogia do sucesso” ver: ROCHA, Juliana M. **Parcerias em educação: uma efetiva participação da sociedade civil?** (Dissertação de mestrado em Educação), Universidade Federal do Paraná, 2003, onde a autora analisa a influência do Instituto Ayrton Senna na educação de Ponta Grossa no governo 2001 – 2004.

<sup>41</sup> LOPES, Mônica Sette. Acesso ao ensino fundamental como um paradigma da evolução da tutela pelo direito. In: MEDEIROS, Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de. **O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento.** Rio de Janeiro, América Jurídica, 2001. p. XXII.

<sup>42</sup> PONTA GROSSA. SME. Projeto de Implantação dos Ciclos de aprendizagem. Ponta Grossa, 2001, p. 1.

Partindo então, dessas reflexões formulamos o projeto dos ciclos de aprendizagem, sendo que, num primeiro momento, primeira quinzena de janeiro de 2001, a equipe da SME reuniu-se para discussão do mesmo. Posteriormente, **convidamos alguns representantes** da Coordenação Pedagógica das escolas da rede municipal, (dias 24 e 25 de janeiro) separadas por regiões da cidade, a fim de **conhecerem** a nova proposta e contribuir nas discussões. (...)

A partir dessas discussões, será promovido um encontro com os gestores das escolas municipais (dias 29, 30 e 31 de janeiro) **para se inteirarem da proposta** e posteriormente, nos dias 1, 2, 5 e 6 de fevereiro, partilharem com todos os segmentos da comunidade escolar.<sup>43</sup> (grifos meus)

Os “representantes convidados” somaram em torno de 15 profissionais entre pedagogos e diretores de escolas, quando foi apresentado o Projeto que seria partilhado com os demais profissionais vinculados à educação municipal no início do ano letivo. Assim, a implantação do referido Projeto foi imediata para o 1º ciclo, ficando os demais a serem implantados gradativamente. Mas, não houve tempo para discussão ou estudo sobre a forma de implantação com a totalidade das escolas envolvidas, o que causou certa insatisfação na Rede Municipal de Ensino, pois os profissionais não entenderam, de início, a organização proposta. A principal característica do Projeto implantado foi a equivalência entre idade/série.

Nessa perspectiva, há a necessidade de equivaler idade/série. Assim as turmas serão compostas por crianças todas da mesma idade, em diferentes níveis cognitivos de aprendizagem. Os docentes terão diferentes situações de aprendizagem, em profundidades diferenciadas, onde cada aluno terá oportunidade de aprender a aprender.<sup>44</sup>

Nessa perspectiva, a organização seriada até então existente seria organizada pela idade das crianças das Escolas Municipais. Foram previstos três ciclos, assim organizados:

**Primeiro ciclo** INFÂNCIA: educandos na faixa etária de 6 anos a 8 anos e 11 meses (aproximadamente), com tempo de duração de 3 anos.

**Segundo ciclo** PRÉ-ADOLESCÊNCIA: educandos na faixa etária de 9 anos a 11 anos e 11 meses (aproximadamente), com tempo de duração de três anos.

**Terceiro ciclo** ADOLESCÊNCIA: educandos na faixa etária de 12 anos a 14 anos e 11 meses (aproximadamente), com tempo de duração de 3 anos.<sup>45</sup>

A organização dos Ciclos de Aprendizagem propostos substituíria a seriação existente incorporando a pré-escola ao ensino fundamental de forma a atender o objetivo nº 5

---

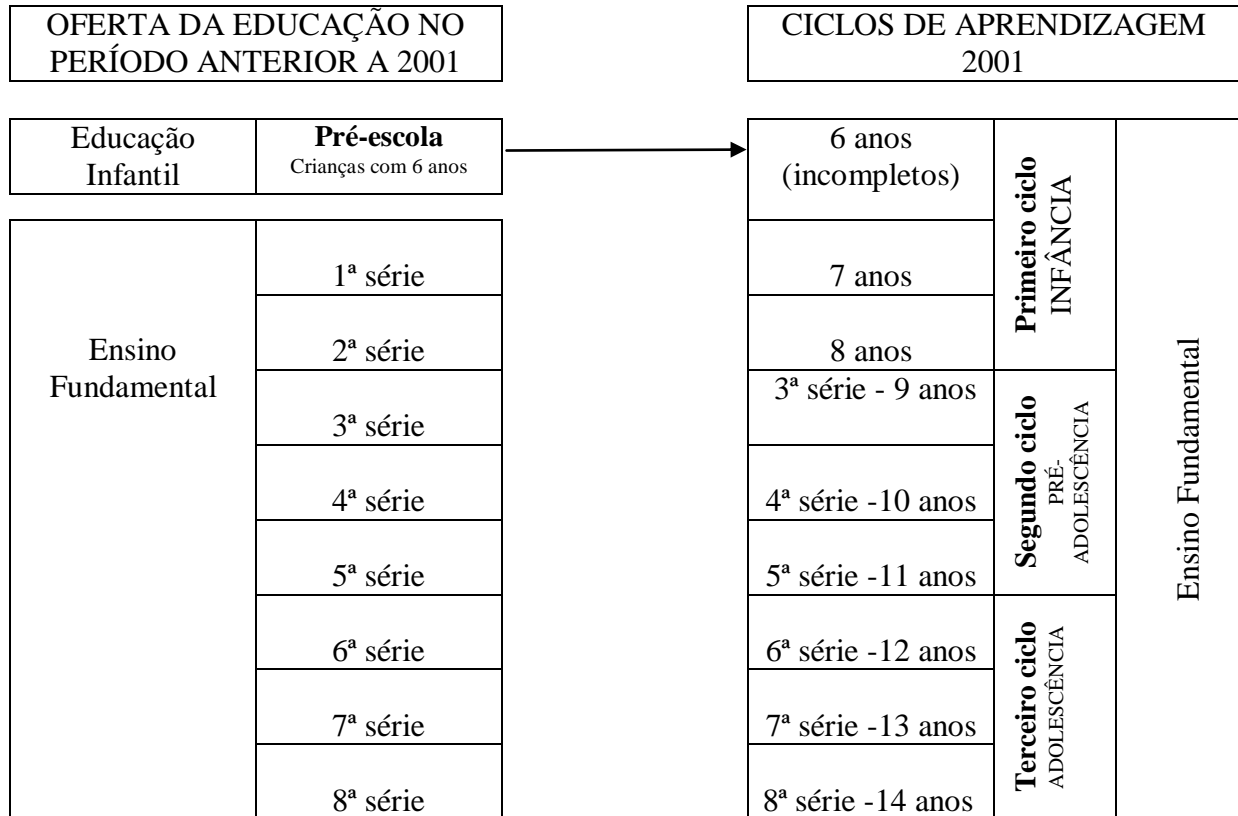
<sup>43</sup> Op. cit. p. 8.

<sup>44</sup> Op. cit. p. 2.

<sup>45</sup> Op. cit. p. 5.

do Projeto de Implantação, o qual previa “ampliar o ensino fundamental para 9 anos, incluindo as crianças com 6 anos de idade”<sup>46</sup>. A organização ficou assim constituída:

FIGURA 4 - TRANSIÇÃO DA OFERTA DA PRÉ-ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL SERIADO PARA OS CICLOS DE APRENDIZAGEM – PONTA GROSSA – 2001



Fonte: Projeto de Implantação dos Ciclos de Aprendizagem – Ponta Grossa - 2001. (organizado pela autora)

Como a organização dos Ciclos de Aprendizagem era baseada na idade dos alunos, todos aqueles que estivessem fora da faixa etária prevista deveriam ser inseridos em “Classes de Aceleração”. No entanto, a lógica empregada em tais “Classes de Aceleração” era a mesma empreendida nas escolas estaduais com o Programa Adequação Idade Série<sup>47</sup>, de acordo com o qual os alunos ficariam “temporariamente” em tais classes, até atingirem os pressupostos necessários para ingressar em turmas de sua faixa etária. As Classes de Aceleração foram extintas<sup>48</sup> no final do ano de 2003, quando todos os alunos foram inseridos

<sup>46</sup> Op. cit. p. 2.

<sup>47</sup> O Programa Adequação Idade Série será abordado no capítulo 3 do presente trabalho, quando será analisada a oferta da educação obrigatória no contexto estadual.

<sup>48</sup> Na gestão 2005 – 2008 o argumento de correção idade-série foi novamente retomado com o Projeto “Intensificação de Aprendizagem”, sendo formadas novas turmas de “Aceleração”.

nos ciclos, independentemente de terem atingido os objetivos necessários para essa inserção nos ciclos.

É importante registrar, ainda, que a organização prevista no Projeto de Implantação dos Ciclos de Aprendizagem sofreu alteração quando, no final do ano de 2001, foi realizado Acordo entre Governos Estadual e Municipal relativo ao Processo de Municipalização dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, ficando a esfera estadual responsável pela oferta dos anos finais (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries). A partir da municipalização implantada, a proposta inicial foi alterada, ficando a oferta dos ciclos constituída por uma forma mista: classes organizadas com base na idade, séries e classe de aceleração para alunos em defasagem idade-série, conforme quadro a seguir:

**QUADRO 5 - CICLOS DE APRENDIZAGEM A PARTIR DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – PONTA GROSSA – 2002**

Ciclo	Organização	
1º Ciclo	Classe de 6 anos	Classe de Aceleração
	Classe de 7 anos	
	Classe de 8 anos	
2º Ciclo	3ª série	
	4ª série	

Organizado pela Autora a partir dos documentos emanados da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa no ano de 2002.

Quanto à incorporação da pré-escola no Ensino Fundamental, é importante ressaltar que, no entendimento divulgado pela equipe da Secretaria Municipal de Educação da época, não havia necessidade de considerar o 1º ano do Ensino Fundamental como obrigatório, visto que a lógica continuava sendo a mesma anteriormente praticada, inclusive na prática (diga-se, “à revelia dos documentos oficiais”), permaneceu a nomenclatura “Pré” para tais turmas. A prática de denominar o 1º ano como “pré” não causou transtornos ao poder público quanto à reivindicação de vagas para essas turmas, permanecendo a lógica anteriormente praticada, pois essa etapa/ano era considerada “facultativa”, podendo as crianças mais velhas ingressar diretamente na Classe de 7 ou 8 anos, ou, ainda, nas Classes de Aceleração, conforme a idade específica. Um dado contraditório nessa realidade é que o



entendimento dos gestores municipais sobre as crianças de 6 anos de idade era para todas aquelas que completassem 6 anos até o final do ano em curso, ou seja, no início do ano a maioria delas tinha 5 anos de idade, contrariando a legislação educacional da época, a qual estabelecia a educação infantil para as crianças de 0 a 6 anos de idade. Eis uma clara afronta aos dispositivos legais brasileiros.

O Ciclo Inicial foi descrito, posteriormente, no documento intitulado “Diretrizes Curriculares – Ensino Fundamental”, explicitando a forma como era entendida a facultatividade:

**1º Ciclo ou Ciclo Inicial** – constituído por grupos com base na idade (classes distintas compostas por crianças de 6, 7 e 8 anos). O ciclo é um “continuum” de 3 (três) anos para crianças que iniciam a escolarização aos 6 (seis) anos, ou que completam seis anos no decorrer do ano letivo e um “continuum” de 2(dois) anos para aquelas crianças que iniciam a escolarização aos 7 anos, concluindo este ciclo na classe de 8 anos.<sup>49</sup> (grifos meus).

Além dessas questões, a permanência da organização seriada no 2º ciclo (3ª e 4ª séries) reforçava a lógica do sistema seriado e da organização anteriormente ofertada: pré, 1ª, 2ª, 3ª e 4ª séries, mantendo as críticas ou questionamentos sobre a organização implantada à distância.

Ainda, a incorporação das crianças da Educação Infantil no Ensino Fundamental deu um impacto na receita municipal relativa às transferências do FUNDEF, principalmente no ano de 2002, pois as transferências eram relativas ao Censo Escolar do ano anterior. Havendo no ano de 2001 a incorporação da última etapa da educação infantil no ensino fundamental houve aumento da receita financeira além da não aplicação de recursos próprios naquela etapa, visto que não houve a manutenção do número de matriculados dos anos anteriores. A incorporação de crianças mais novas no ensino fundamental foi uma prática adotada em outros municípios brasileiros, visando angariar maiores recursos do FUNDEF.

---

<sup>49</sup> PONTA GROSSA. SME. Diretrizes Curriculares Ensino Fundamental – Gestão 2001 – 2004. Ponta Grossa. s/d. p. 14.

TABELA 3 - MATRICULAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA E RECEITA DO FUNDEF NO PERÍODO 2000 – 2004

Ano	Matrículas Educação Infantil	Matrículas Ensino Fundamental	Receita do FUNDEF
2000	3.838	19.804	12.362.349,85
2001	830	23.483	13.250.949,51
2002	959	25.878	18.531.925,38
2003	1.876	25.232	23.172.541,04
2004	2.306	25.366	25.612.890,96

Fonte: Matrículas: MEC/INEP/Censo Escolar do Período

Receita do FUNDEF: Consulta sobre Transferências Constitucionais dos Municípios. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/municipios.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp)

Além disso, a prática da antecipação da matrícula não vincula, de fato, a criança ao ensino fundamental, pois conforme já observou Lisete Regina Arelaro:

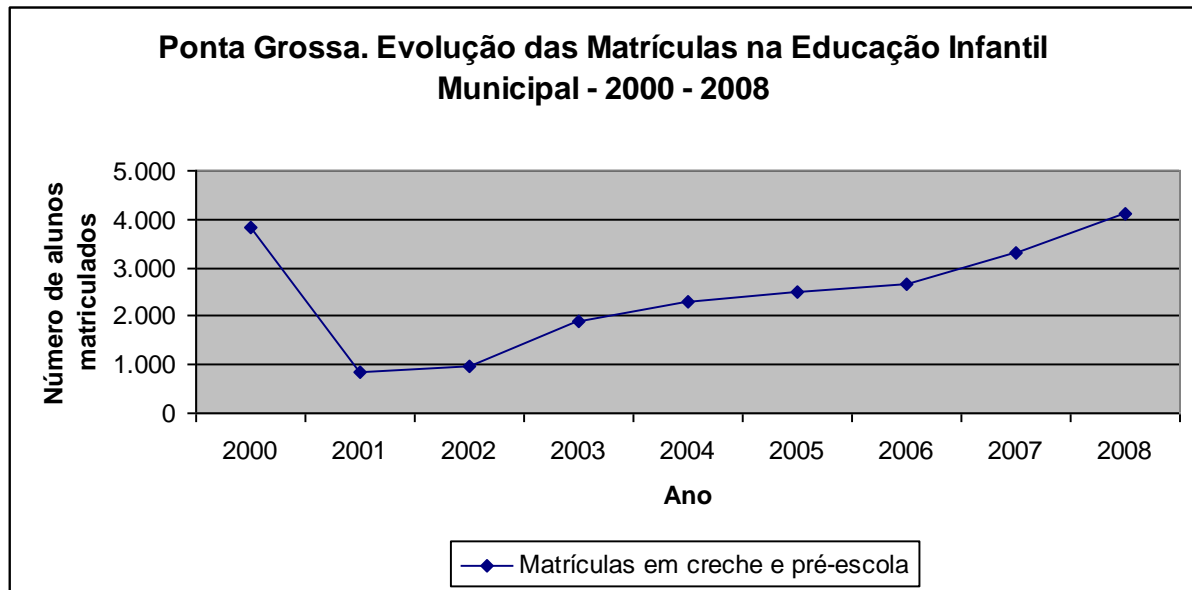
Alguns especialistas também garantem que a proposta constante do PNE responde, também, a essa necessidade de ampliação dos recursos municipais e, portanto, o atendimento às crianças matriculadas na educação infantil passaria a ser realizado “disfarçado” de ensino fundamental. Mas manter-se-iam, nesse 1º ano de ensino fundamental “antecipado”, as premissas e as orientações da educação infantil.<sup>50</sup>

A redução do atendimento na Educação Infantil no ano de 2001 foi, de certa forma, “mascarada” pela prática já apontada de continuar denominando o 1º ano/Classe de 6 anos, como Pré-escola, artifício esse amplamente utilizado para convencer os pais de alunos, quando não havia vagas para o atendimento<sup>51</sup>. Além disso, a recuperação da oferta da educação infantil mostrou-se lenta no período imediatamente posterior, levando 7 anos para alcançar o atendimento ocorrido no ano 2000, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

<sup>50</sup> ARELARO, L.R.G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039 – 1066, Especial, out. 2005. p. 1047. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

<sup>51</sup> A realidade descrita foi vivenciada pela autora do presente trabalho, pois no período a mesma desempenhava atividade docente em Escola Municipal de Ponta Grossa.

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL – PONTA GROSSA – 2000 - 2008



Outro aspecto a ser considerado é que no período 2001-2004 não houve divulgação significativa para a população e mesmo para os profissionais envolvidos sobre a ampliação do ensino fundamental, pois a centralidade dos encaminhamentos e discussões empreendidos pelos gestores educacionais estava circunscrita à organização em ciclos de aprendizagem, em especial aos encaminhamentos pedagógicos relativos aos processos ensino-aprendizagem e avaliação, enfatizando o caráter da não retenção.

A implantação dos Ciclos de Aprendizagem ocorreu no ano de 2001 sem que houvesse posicionamento do Sistema de Ensino ao qual o Município estava vinculado, pois em 17 de janeiro de 2001 a SME-PG encaminhou o Ofício 003/01 à Superintendência da Gestão do Ensino da Secretaria de Estado da Educação do Paraná apresentando “para sua análise e apreciação a proposta de uma nova organização da estrutura escolar para a rede municipal de ensino de Ponta Grossa”<sup>52</sup>.

Nas análises dos documentos oficiais do período foram identificados alguns problemas ocorridos no processo de implantação da proposta, os quais implicaram em

<sup>52</sup> Lembremos que o Projeto de Implantação dos Ciclos de Aprendizagem justifica que o mesmo foi apresentado a alguns profissionais convidados nos dias 24 e 25 de janeiro, quando não havia qualquer posicionamento a respeito da questão pelo órgão do Sistema Estadual de Ensino.

desorganização da estrutura educacional ofertada e em irregularidades na emissão de documentos escolares, além de lesar o direito à educação de muitas crianças.

Em relação ao impedimento de emissão de documentos escolares, um Informativo expedido pela Secretaria Municipal de Educação em 04/06/2002 nos ofereceu importante fonte de pesquisa que valida as observações realizadas:

Informamos, a quem interessar possa, que no ano de 2001, a Rede Municipal de Ensino de Ponta Grossa adotou uma nova Proposta de Ensino – Ciclos de Aprendizagem, e encontra-se na Secretaria de Estado da Educação – SEED e no Conselho Estadual de Educação – CEE, para aprovação.

Essa morosidade no processo de aprovação fica por conta da burocracia, nos trâmites de legalização dos órgãos superiores, visto que a SME entrou com todos os documentos exigidos em tempo hábil.

Mesmo assim, a SME continua tomando todas as medidas necessárias para a concretização deste processo, para que as nossas Escolas possam expedir a documentação escolar do educando, dentro das normas legais.

Dessa forma, as Escolas Municipais só poderão expedir declarações para os alunos transferidos, para na seqüência – assim que saia a Deliberação da Proposta, emitir o histórico escolar.

Sendo o que temos para o momento, esperamos contar com a valorosa compreensão da Direção desta Escola, no sentido de aguardar a conclusão do Processo de Implantação, para a emissão do(s) histórico(s) exigido(s), do(s) nosso(s) aluno(s) transferido(s) para o seu estabelecimento de ensino.<sup>53</sup>

Em relação à organização interna, a impossibilidade de expedir documentos escolares mostrou-se a questão mais difícil, pois o impedimento de realizar o registro da matrícula inicial e movimentação formal dos alunos causou desestabilização na organização das escolas, não apenas nas escolas de Ponta Grossa, mas nas de outros municípios também. O aluno transferido para outro estabelecimento durante o ano letivo de 2001 teve sua vida escolar prejudicada, visto que não podia levar consigo o histórico escolar que comprovasse efetivamente seus estudos. Caso esse aluno fosse transferido novamente, a segunda escola também ficava impedida de emitir histórico escolar devido à ausência do mesmo em relação à vida escolar anterior do aluno. Esse pode ser apontado como um dos motivos que contribuíram para inúmeros casos de “lacuna de série” ou “série duplicada” na vida escolar de alguns educandos.

A matrícula inicial e movimentação relativa aos anos de 2001, 2002 e 2003 foram realizadas ao mesmo tempo, após adequação do Sistema SERE pela Secretaria de Estado da Educação – SEED, no ano de 2003. Tais problemas ocorreram devido aos trâmites

---

<sup>53</sup> Cf. Informativo expedido pela Secretaria Municipal de Educação em 04/06/2002 (Anexo)

legais e burocráticos, desconhecidos ou ignorados pela equipe responsável pela implantação, a qual deveria ter providenciado as adequações necessárias antes de realizar a implantação imediata em 2001, evitando, assim, inúmeros transtornos legais e administrativos. Para efeito de análise, os problemas identificados foram categorizados quanto ao Direito à Educação e Atendimento aos Preceitos Normativos.

**QUADRO 6 - PROBLEMAS IDENTIFICADOS NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DOS CICLOS DE APRENDIZAGEM E AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM PONTA GROSSA – 2001**

<b>Categorias</b>	<b>Ações</b>	<b>Consequências</b>	<b>Solução encontrada</b>
Direito à Educação	Turmas com base na idade	Alguns alunos, ao invés de terem sua escolaridade ampliada, tiveram-na reduzida, visto que, ao ingressarem com mais idade na escola, foram inseridos em turmas mais avançadas.	Após período inicial, houve readequação da Proposta e tais alunos foram inseridos em Classes de Aceleração.
	Facultatividade do Ano Inicial	Alunos não tiveram acesso à escola, ingressando apenas aos 7 anos de idade, enquanto outros, com 5 anos, tiveram a oportunidade de ingressar na escola.	Afirmação de que o ano inicial era facultativo (antigo “pré”)
Atendimento aos preceitos normativos	Matrícula	Matrículas não foram efetivadas no Sistema Estadual de Registro Escolar – SERE.	Movimentação Escolar feita nos anos subseqüentes
	Documentação Escolar	Faltou de expedição de documentos escolares (transferências, históricos escolares, etc).  A movimentação escolar era realizada apenas com uma declaração “informal”, pois os alunos não estavam cadastrados no Sistema.	Documentos expedidos nos anos subseqüentes.  Inúmeros Processos de Regularização de Vida Escolar, devido à existência de “lacuna de série”.

Organizado pela Autora a partir dos documentos emanados da Secretaria Municipal de Ponta Grossa e Acompanhamento das Escolas Municipais.

Quanto ao direito à educação, o fato de o ano inicial ser considerado facultativo, foi lesivo ao direito das crianças, visto que, ao incorporar a pré-escola no ensino fundamental, o poder público não apresentou alternativa para o atendimento de crianças de 5 anos, além de inserir uma parcela delas na escola obrigatória. Além disso, para aquelas que não conseguiram matrícula no ano inicial, mesmo com 6 anos completos, o acesso ocorreu apenas quando já estavam com 7 anos. Houve tratamento desigual no acesso à escola. O mapeamento realizado nas matrículas de 20 escolas municipais no período 2001- 2004 mostrou que muitas crianças tiveram seu direito à educação infantil reduzido ao ingressarem na organização proposta pelo Município de Ponta Grossa.

TABELA 4 -MATRÍCULAS NO ANO INICIAL DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS -PONTA GROSSA 2001 – 2004

<b>Ano</b>	<b>Alunos com 6 anos</b>	<b>Alunos com 5 anos</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentagem de Alunos com 5 anos</b>
2001	222	1016	1238	82,1%
2002	226	1201	1427	84,2%
2003	263	980	1243	78,9%
2004	202	1142	1344	85%

Quadro organizado pela Autora, a partir da análise das matrículas de 20 Escolas Municipais de Ponta Grossa.

Quanto ao Atendimento aos Preceitos Normativos, a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos sem a autorização do Sistema Estadual de Ensino impediu a matrícula no SERE – Sistema Estadual de Registro Escolar, o que acarretou a impossibilidade de movimentação e emissão de documentação escolar. Essa questão, além de observada nas escolas municipais, foi motivo de comunicação entre SME-PG e SEED-PR.

No entanto, desde o início do ano estamos com dificuldades para matricular nossos alunos do 1º ciclo (6, 7 e 8 anos) no Sistema Escola, porque não existe no programa da SEED essa estrutura em que não aparece a série como referência.

Um outro ponto são as classes de aceleração. Explico: criamos tais classes com o objetivo de adequar idade/série àquelas crianças com idade superior a 8 anos e que não estavam na 3ª série. Da mesma forma, o programa do Sistema Escola não contempla essas turmas.

Por tudo isso, estamos apreensivos pois está próximo o final do ano e nossas crianças estão em situação de matrícula irregular. Isto pode trazer conseqüências negativas tanto no caso de transferência, como para regularização da documentação do aluno e ainda para a elaboração do relatório final.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> PONTA GROSSA. SME. Ofício nº 0525/01, de 18 de outubro de 2001.

No entanto, à revelia do Sistema Estadual, seja quanto à autorização sobre a implantação dos Ciclos de Aprendizagem ou quanto às matrículas no ano inicial, as movimentações ocorreram informalmente, pois, ao serem transferidos, nos anos de 2001 e 2002, as escolas expediam uma “Declaração” sobre a situação do aluno. A emissão de históricos escolares só ocorreu a partir do ano de 2003, quando houve a adequação das matrículas, autorizadas em caráter excepcional pelo Conselho Estadual de Educação.

É importante ressaltar que, tendo recorrido ao Conselho Estadual de Educação, a Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa foi alertada para a situação, pois “antecipar matrículas no ensino fundamental, quando o educando está em idade própria para cursar a Educação Infantil, pode deixar a Secretaria Municipal de Educação em situação delicada perante a legislação em vigor.”<sup>55</sup>, mas obteve parecer favorável à organização mista em ciclo e séries.

Diante do exposto, esta Relatora é pela autorização da proposta pedagógica do Município de Ponta Grossa na forma mista, ciclo e séries, permitindo a matrícula dos alunos no primeiro ciclo, com seis anos completos, até 01 de março, conforme estabelecido na Deliberação 9/01-CEE, artigo 7º, sendo vedada a hipótese de antecipação de matrícula na 1ª série do ensino fundamental, ou início do Ciclo Básico (classe de alfabetização).<sup>56</sup>

Estando vinculado ao Sistema Estadual de Ensino, o município de Ponta Grossa deveria seguir suas orientações. No entanto, não foi isso o que ocorreu, sendo a negativa do CEE/PR em relação à matrícula antecipada um importante motivo para a criação do Sistema Municipal de Ensino. Essa questão foi identificada no trabalho realizado por Marcos Aurélio Silva Soares (2005), quando analisou as razões da criação de 6 (seis) Sistemas Municipais de Ensino no Paraná, estando o município de Ponta Grossa entre os selecionados para a pesquisa.

é possível identificar que mesmo aparecendo como fator principal, a constituição dos ciclos de aprendizagem possuíam um elemento diferenciado, que era a inclusão do último nível da Educação Infantil no Ensino Fundamental, o que possibilitaria também, a arrecadação das verbas do Fundef, e essa estratégia não foi aceita pelo Sistema Estadual, o que resultou, muito provavelmente, na decisão de constituir o Sistema Municipal de Ensino. (p. 210)

No entanto, pode-se inferir que todos os fatores acima mencionados giram em torno da autonomia municipal, pois se verifica no transcrito das falas que a autonomia proclamada caracteriza-se pela aprovação dos ciclos (lei de natureza pedagógica),

<sup>55</sup> PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Parecer 947/02** aprovado em 03/10/02. Consulta sobre a matrícula inicial na 1ª série do Ensino Fundamental. p. 4.

<sup>56</sup> Op. cit. p. 5.

que não tinham aprovação do Sistema Estadual de Ensino, portanto, para implementá-lo era necessário constituir o Sistema Municipal de Ensino e realizar o desatrelamento do Sistema Estadual de Ensino.(p. 214)<sup>57</sup>

Nessa perspectiva, o Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa foi constituído oficialmente pela Lei Municipal nº 7081, de 30/12/02, desvinculando definitivamente o Município das amarras do Sistema Estadual. Estava criada a condição primeira para a autorização da matrícula de alunos com menos de seis anos no Ensino Fundamental. A partir da criação do Sistema Municipal de Ensino, o Conselho Municipal de Educação, que já existia, sofreu alterações em suas funções para assumir o caráter normativo e tornar possível a aprovação da inclusão de alunos anteriormente definida. As alterações foram introduzidas através da Lei Municipal nº 7.423/03.

**Art. 1º** - O Conselho Municipal de Educação, órgão colegiado vinculado à Secretaria Municipal de Educação, criado através da Lei Municipal nº 5.172, de 11 de abril de 1.995, passa a ser disciplinado pelas disposições desta lei.

**Parágrafo único** – O Conselho Municipal de Educação exercerá funções:

I - normativa, quando fixar doutrinas e normas gerais;

II- consultiva, quando responder as indagações em matéria de educação;

III - deliberativa, quando decidir sobre questões e matérias trazidas a seu conhecimento relacionadas com a educação no âmbito deste Conselho.

Criadas as condições legais, a partir de 2003 o Conselho Municipal de Educação estava apto a dirimir as questões educacionais de sua competência e, naquele momento histórico, validar as matrículas dos alunos matriculados irregularmente. As relações existentes entre os órgãos executivo e normativo do Sistema Municipal de Ensino não são objeto do presente trabalho, mas nos chamou a atenção, nos documentos analisados, os encaminhamentos das discussões nas reuniões do Conselho Municipal de Educação, até a aprovação da Deliberação nº 04/04, de 11 de novembro de 2004, a qual autorizou o funcionamento da Primeira Etapa do Ensino Fundamental Ciclado em Ponta Grossa.<sup>58</sup> . As relações travadas no processo de autorização da Proposta de Ciclos de Aprendizagem (onde a inclusão de alunos com menos de 6 anos estava prevista) será tratada na Seção sobre a Atuação do Conselho Municipal de Educação no período 2003 – 2008.

<sup>57</sup> SOARES, Marcos Aurélio Silva. *A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos Sistemas Municipais de Ensino: razões e determinações*. (dissertação) Mestrado em Educação. Universidade Federal do Paraná, 2005.

<sup>58</sup> Os documentos do Conselho Municipal de Educação do período enfatizam os Ciclos de Aprendizagem, ficando nula uma discussão sobre a ampliação da escolaridade, visto que a questão, quando citada, reporta aos documentos orientadores do Ministério da Educação, sem posicionamento ou estudo mais profundo sobre os objetivos da ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos relacionado com a oferta da Educação infantil no contexto municipal. Ao que nos parece, a autorização deu-se sem uma discussão profunda da questão.



A autorização para o funcionamento da Proposta da Secretaria Municipal de Educação ficou assim prevista no artigo 3º da Deliberação 04/04:

A Secretaria Municipal da Educação oferta a Primeira Etapa do Ensino Fundamental em ciclos assim organizados:

**I - 1º Ciclo:** constituído por grupos com base na idade (classes distintas compostas por crianças de 6, 7 e 8 anos). O ciclo é um “continuum” de três anos para crianças que iniciam a escolarização aos seis anos e um “continuum” de dois anos para aquelas crianças que iniciam a escolarização aos sete anos assim subdividido:

- a) 1º ano do 1º Ciclo - para crianças que completam 6 anos até 31 de dezembro do corrente ano;
- b) 2º ano do 1º Ciclo - para crianças que completam 7 anos até 31 de dezembro do corrente ano, ou que nunca freqüentaram a escola;
- c) 3º ano do 1º Ciclo para crianças que freqüentaram o 2º ano do 1º Ciclo ou concluíram a 1ª série do Ensino Fundamental;
- d) Classe de Aceleração: para alunos com defasagem de idade/série.

**II - Classe de Aceleração:** se constitui num projeto específico para atender alunos:

- a) com defasagem de idade para freqüentar a última classe do 1º Ciclo (crianças acima de nove anos);
- b) que nunca freqüentaram a escola e possuem nove anos completos ou mais;
- c) multirrepetentes da 1ª e 2ª séries do ensino regular, com idade superior a nove anos;
- d) repetentes do 3º Ano do 1º Ciclo.

**III - 2º Ciclo:** constituído por um “continuum” de dois anos assim subdividido:

- a) 1º ano do 2º Ciclo para crianças que completaram o 1º Ciclo ou concluíram a 2ª série do Ensino Fundamental;
- b) 2º ano do 2º Ciclo para crianças que freqüentaram o 1º ano do 2º Ciclo ou a 3ª série do Ensino Fundamental. (grifos meus)

Ao autorizar o ingresso das crianças que completariam 6 anos até o dia 31 de dezembro, o Conselho Municipal de Educação validou a redução da educação infantil, inclusive ignorando o preceito constitucional que estabelecia ser essa educação ofertada para as crianças de 0 a 6 anos de idade. Ainda, quando previu o ingresso de crianças que nunca freqüentaram a escola diretamente no 2º ano do 1º ciclo, validou a redução do ensino fundamental que se propunha ser de 9 anos. Estava validado, portanto, o acesso desigual ao ensino fundamental, sendo o direito à educação interpretado de maneira diversa, dependendo da idade do indivíduo. Considerando que as famílias mais carentes e menos esclarecidas são aquelas que procuram a escola mais tardiamente e que o 1º ano, naquele momento histórico, era considerado facultativo, pode-se ter uma idéia aproximada sobre o impacto da proposta para os filhos dessas famílias. Aos menos esclarecidos e mais carentes a ampliação do ensino fundamental foi uma ilusão, pois ao procurarem a escola mais tardiamente não tinham a possibilidade de usufruir da nova organização, visto que eram matriculados diretamente no 2º ano.

Nessa lógica, tais alunos eram duplamente prejudicados: não tinham acesso ao ensino fundamental ampliado e, ainda, ingressavam em turmas que já haviam frequentado um ano de educação formal, ficando em situação de desvantagem em relação ao processo de aquisição de conhecimentos sistematizados. Dessa forma, tais alunos entravam na escola em situação de defasagem de conhecimentos, além de terem seu direito de permanência na escola reduzido em um ano, se conseguissem superar as dificuldades em razão do ingresso tardio ou, ainda, seriam prováveis candidatos à reprovação ao final do ciclo.

A questão se torna mais agravante quando consideramos a redução da oferta da educação infantil em todo o Município e que, protegidas pela “facultatividade”, nem todas as escolas ofertavam o 1º ano, seja pela falta de salas de aula disponíveis ou pelo número reduzido de alunos e, ainda, aquelas que ofertavam não atendiam toda a demanda. Nessas situações, muitos alunos, quando já estavam na idade de 7 anos, ingressavam diretamente no 2º ano do 1º ciclo.

TABELA 5- OFERTA DO 1º ANO DO 1º CICLO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PONTA GROSSA - 2001 – 2004

Ano	Total de Escolas	Escolas com a oferta do 1º ano	Escolas sem a oferta do 1º ano
2001	72	72	-
2002	83	81	02 <sup>59</sup>
2003	81	78	03 <sup>60</sup>
2004	83	81	02 <sup>61</sup>

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa. Divisão de Estatística Educacional

A análise da oferta do 1º ano do 1º ciclo demonstra que, aparentemente, houve oferta do mesmo em quase a totalidade das escolas. No entanto, ao se analisar os dados sobre os alunos matriculados no 1º ano do 1º ciclo em um ano e comparar os números com os do 2º ano do 1º ciclo no ano imediatamente posterior, verifica-se que houve uma defasagem na oferta do ano inicial em relação à demanda. Isso se verifica devido à seqüência de um ano para o outro dentro do mesmo ciclo, sem que houvesse retenção e, ainda, que o número de

<sup>59</sup> Em 2002 não foi ofertado o 1º ano do 1º ciclo, ano inicial, nas Escolas Municipais de Vila Oficinas e Lagoa Dourada.

<sup>60</sup> Em 2003 não foi ofertado o 1º ano do 1º ciclo, ano inicial, nas Escolas Municipais de Vila Oficinas, Lagoa Dourada e Prof. Álvaro Faria da Rocha.

<sup>61</sup> Em 2004 não foi ofertado o 1º ano do 1º ciclo, ano inicial, nas Escolas Municipais Prof. Eno Teodoro Wanke e Prof. Tereza Cristina Pusch.

alunos matriculados no 2º ano do 1º ciclo é muito superior ao do ano anterior, indicando o não atendimento dos mesmos.

TABELA 6 - MATRÍCULAS NO 1º CICLO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PONTA GROSSA - 2001 – 2004

Ano	1º ano			2º ano			3º ano		
	Matrículas	Turmas	Média de alunos por turma	Matrículas	Turmas	Média de alunos por turma	Matrículas	Turmas	Média de alunos por turma
2001	3.531	135	26,1	4.305	167	25,7	3.047	117	26
2002	4.173	160	26	4.831	181	26,7	4.815	182	26,5
2003	3.923	148	26,5	5.011	186	26,9	5.443	201	27
2004	4.098	154	26,6	5.070	188	26,9	5.567	212	26,2

Fonte: Relatórios Anuais do Período – Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa – Divisão de Estatística Educacional (Organizado pela Autora)

Os dados do ano de 2001 mostram 3.531 matrículas no 1º ano do 1º ciclo, mas no ano subsequente houve um acréscimo de 1.300 matrículas, em sua maioria referentes aos alunos que não tiveram acesso à escola no ano anterior e foram matriculados diretamente no 2º ano do 1º ciclo. Essa tendência se verificou nos anos seguintes, demonstrando que o Poder Público não atendeu a demanda para o Ensino Fundamental ampliado.

A análise do conjunto de dados e documentos do período 2001 – 2004 nos levam a afirmar que, embora os Ciclos de Aprendizagem implantados no Município possam ter contribuído para mudança sobre a estrutura pedagógica existente (dentre as quais se considera o maior tempo para os alunos aprenderem, a revisão das concepções de avaliação, aprovação e retenção, o compromisso do professor com a aprendizagem), em relação à justiça social e direito à educação a política implementada mostrou-se precária, pois não conseguiu ampliar o tempo de escolaridade daqueles que mais precisavam, além de reduzir a oferta na educação infantil. Nesse sentido, os artifícios utilizados para validar a Proposta de Ciclos de Aprendizagem lesaram duplamente o direito à educação das crianças pontagrossenses que necessitam da educação pública: reduziu a oferta da educação infantil e ampliou o ensino fundamental sem oportunizar que a ampliação fosse usufruída por todas as crianças.

Dessa forma, verificou-se uma contradição muito significativa em uma gestão cuja base se centrava na esquerda política, a qual esteve sempre voltada para ações de justiça

social e democracia, pois implementou ações que se mostraram limitadas no compromisso com o acesso à educação para aqueles que mais necessitam da escola pública. O acesso desigual ao ensino fundamental pode ser caracterizado como um equívoco político se considerarmos as condições em que ocorreu e, ainda, como uma ação desvinculada dos interesses e defesas históricas dos movimentos sociais ao qual o grupo no poder esteve historicamente vinculado.

### 2.3. A OFERTA DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PERÍODO 2005 – 2008: A OBRIGATORIEDADE DO ANO INICIAL DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS

A educação é o meio pelo qual se pode divisar, fazer valer e controlar os direitos do ser humano, porque ela abre o mundo em canais múltiplos pelos quais ele se descobre como ente político, biológico, histórico, geográfico, físico, como verbo, como sentimento, como imaginação e como ação.<sup>62</sup>

A gestão municipal do período 2001 – 2004, mesmo com forte aporte em propostas voltadas aos interesses populares e à democratização da gestão pública, não foi capaz de permanecer no governo, possibilitando o retorno de um representante da elite tradicional ao governo municipal. Sem realizar nenhum acordo político-partidário ou coligação no período eleitoral, o candidato Pedro Wosgrau Filho – PSDB reassumiu o poder demonstrando equilíbrio em suas propostas e tendo como suporte fundamental de sua campanha a característica de empresário bem sucedido e tranqüilo, pautando seu discurso na responsabilidade e relembrando suas principais ações quando foi prefeito no período 1989 - 1992.

no primeiro turno, Wosgrau conseguia transmitir uma visível veracidade em suas promessas, tanto pela sua estratégia discursiva quanto pela capacidade de fazer crer na sua autoridade. Para isso o candidato adotou uma postura “paternal” com uma postura de ‘sabedoria’ e moderação para o discernimento adequado em épocas de crises.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> LOPES, Mônica Sette. Acesso ao ensino fundamental como um paradigma da evolução da tutela pelo direito. In: MEDEIROS, Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de. **O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento**. Rio de Janeiro, América Jurídica, 2001. p. XXI.

<sup>63</sup> RODRIGUES, Suelen Fernanda Canguçu; GADINI, Sérgio Luiz. Retrato das disputas políticas na mídia ponta-grossense: análise das estratégias eleitorais na cidade de Ponta Grossa em 2004. **Rer. Estud. Comum.**, Curitiba, v. 9, n. 19. maio/ago. 2008. p. 152.

Segundo análise empreendida por Lorena da Silva Rodrigues<sup>64</sup> (2006), um dos motivos que fez com que Pedro Wosgrau Filho - PSDB retornasse, depois de doze anos afastado do poder público municipal, foi a coligação entre Péricles de Holleben Mello e Jocelito Canto – União Popular por Ponta Grossa, a qual tentava justificar uma estranha aliança entre a esquerda acadêmica e o populismo irreverente.

Assim, a momentânea ruptura política ocorrida em 1996 tem seu fim estabelecido pelo retorno de um representante tradicional em 2004, ocorrendo o que Rodrigues e Gadini (2008) denominam de “realinhamento eleitoral” na busca de um perfil mais voltado para as características conservadoras da sociedade local<sup>65</sup>.

Na esfera educacional, diferentemente da gestão anterior (2001 – 2004), a qual organizou sua Proposta de Atuação com ênfase nas questões pedagógicas, em detrimento das organizacionais e administrativas, a gestão 2005 – 2008 teve como suporte de atuação um Plano de Gestão em que se evidenciou uma preocupação com questões de cunho administrativo e financeiro, demonstrando preocupação com as etapas e modalidades da educação básica sob responsabilidade do poder público municipal. Nesse sentido, o Plano de Gestão analisado demonstrou-se mais abrangente sobre a atuação a ser implementada no período respectivo, conforme os objetivos apresentados.

Prover a rede municipal de ensino com as condições físicas, humanas e financeiras necessárias para a promoção da elevação do nível de escolaridade, com qualidade, para a população estudantil ponta-grossense.

Promover a formação continuada dos profissionais da educação atuantes na rede municipal de ensino contribuindo para a melhoria constante de sua atuação e dos serviços educacionais prestados à população.

Mobilizar as unidades escolares e centros municipais de educação infantil para uma constante avaliação das práticas pedagógicas que realizam visando a consecução de aprendizagens ricas, variadas e significativas.

Aplicar de forma adequada e transparente os recursos públicos destinados à educação no município de Ponta Grossa.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> RODRIGUES, Lorena da Silva. **Elites políticas em três perspectivas: origem social, carreira pública e valores dos membros dos poderes executivo e legislativo de Ponta Grossa/PR (1993-2004)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2006.

<sup>65</sup> O realinhamento político com a tradição local foi confirmado quando Pedro Wosgrau Filho consegue se reeleger em 2004, sendo o primeiro prefeito a alcançar um terceiro mandato no município no ano de 2008.

<sup>66</sup> PONTA GROSSA, SME. **Plano de Gestão – SME – PG**, 2005.

Embora a análise dos pressupostos que norteiam a ação no período não seja o objetivo central deste trabalho, não há como deixar de evidenciar que os objetivos acima citados, embora evidenciem a preocupação justa em prover a rede municipal dos recursos necessários (físicos, materiais, financeiros, humanos) para a elevação do nível educacional da população, tais compromissos explicitam um marco teórico diferente do anteriormente utilizado para direcionar as ações a serem implementadas, ou seja, a abordagem que fundamenta as ações estão explicitamente atreladas à concepção de uma nova gestão pública. Essa nova gestão pública exige o compromisso com novas competências e novas estratégias administrativas, através de práticas gerenciais modernas, as quais se tornam instrumentos eficazes para cumprir sua função eminentemente pública, conforme abordado por Pereira e Spink (2006, p. 7). Para tanto, “é necessário adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados.”<sup>67</sup>. Tais aspectos ficam ainda mais explícitos na Meta Coletiva da Política Educacional.

A política educacional do município atinge alunos matriculados no Ensino Fundamental (5 anos iniciais), na Educação Infantil, na Educação de Jovens e Adultos e suas famílias e tem como objeto:

**a criação e implementação da cultura da análise de dados quantitativos e da construção de dados qualitativos como referenciais para o desenvolvimento de uma política educacional que visa a permanência e o sucesso escolar para a maioria da população ponta-grossense**, tanto para os que se encontram em idade para a Educação Infantil quanto para os que não tiveram acesso à escolarização em idade própria.<sup>68</sup> (grifos no original)

Ainda, o Plano de Gestão analisado apresenta 3 eixos estratégicos para o desenvolvimento da política educacional: pedagógico, administrativo e financeiro. Em relação ao eixo financeiro houve a preocupação explícita na “aplicação correta e transparente dos recursos da área educacional em cumprimento às disposições legais”<sup>69</sup>. Da mesma forma, no eixo administrativo explicita-se o “provimento de recursos humanos e de infra-estrutura necessários para a melhoria da qualidade da educação pública municipal”<sup>70</sup>. Quanto ao eixo pedagógico que, segundo nosso entendimento, é onde os resultados se mostram, as metas apresentadas centram-se em fatores numéricos a serem atingidos: cumprimento dos 200 dias letivos devidamente previstos na legislação; ampliação da frequência dos alunos para 98%;

<sup>67</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter.(orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 16.

<sup>68</sup> PONTA GROSSA, SME. **Plano de Gestão – SME – PG**, 2005.

<sup>69</sup> Op. cit.

<sup>70</sup> Op. cit.

previsão de 2% como o máximo permitido para a reprovação pela não freqüência discente e 5% para reprovação por desempenho; previsão de distorção idade série em 5% e alfabetização de 95% dos alunos de 7 anos de idade. Nesse documento não foi possível identificar qualquer discussão a respeito do processo ensino-aprendizagem ou formação dos professores atuantes no ano inicial do ensino fundamental e da educação infantil, para o período específico de transição que se passava em relação à ampliação da escolaridade obrigatória. No Plano de Gestão SME-PG 2005 foi possível identificar, através das metas arroladas, o viés fortemente voltado para a gestão educacional e o controle e acompanhamento necessários para sua efetivação; essas perspectivas se vinculam à ótica gerencial aplicada à educação evidenciando a preocupação, sempre necessária, com uma administração eficiente voltada para o atendimento equitativo aos cidadãos e não para o atendimento de situações específicas de desigualdade e injustiça social.

De forma contraditória, apesar do forte viés gerencial observado na política educacional municipal no período 2005 – 2008, foi nesse período que houve maior preocupação com a oferta da educação infantil e universalização do ensino fundamental ampliado, visto que no período anterior houve a retração da oferta daquela em razão da inclusão de alunos de 5 anos de idade no ensino fundamental.

**TABELA 7 - MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA E RECEITA DO FUNDEF/FUNDEB NO PERÍODO 2004 – 2008**

Ano	Matrículas		Receita	
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	FUNDEF	FUNDEB
2004	2.306	25.366	25.612.890,96	-
2005	2.501	25.119	29.604.201,03	-
2006	2.653	21.936	32.046.259,89	-
2007	3.301	21.433	-	30.041.351,72
2008	4.094	20.624	-	37.765.705,35

Fonte: Matrículas: MEC/INEP/Censo Escolar do Período

Receita do FUNDEF: Consulta sobre Transferências Constitucionais dos Municípios. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/municipios.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp)

Ao analisar os dados da Tabela 7 é importante inferir que a receita dos Fundos (FUNDEF e FUNDEB) são calculadas com base no número de matrículas do censo escolar

mais atualizado, ou seja, dos dados no ano anterior. E é importante, ainda, inferir que as matrículas realizadas no ano de 2005 estiveram sob a orientação e responsabilidade do grupo político ligado ao Partido dos Trabalhadores (2001 – 2004), pois as mesmas foram efetivadas a partir de dezembro de 2004. Portanto, no ano de 2005 houve alunos de 5 anos no ano inicial do ensino fundamental, no percentual de aproximadamente 85% de alunos nessa faixa de idade naquela etapa específica do 1º ciclo. A partir do ano de 2006 essa questão foi corrigida, havendo matrículas apenas para alunos com 6 anos completados até 31 de março do ano em curso, conforme deliberação do Conselho Municipal de Educação e posicionamento da Secretaria Municipal de Educação em priorizar tais matrículas, visto que o entendimento passou a ser o da obrigatoriedade em contraposição à facultatividade praticada no período anterior. Esse fato justifica a redução do número de alunos de 25.119 para 21.936 do ano de 2005 para 2006. Tais questões podem ser observadas nas orientações expedidas pela Secretaria Municipal de Educação para o processo de matrículas nos anos respectivos.



QUADRO 7 -ORIENTAÇÕES PARA MATRÍCULAS NO 1º ANO DO 1º CICLO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA - 2005 – 2008

Ano	Documento	Orientações	Efeitos
2005	Instrução Normativa nº 01/04	Matrícula facultativa no 1º ano do 1º ciclo depois de atendida a demanda do 2º ano do 1º ciclo e conforme disponibilidade de espaço físico e seguintes critérios cronológicos:  - crianças com 6 anos completados até 1º de março;  - crianças com 5 anos (a completarem 6 anos a partir do dia 2 de março).	Ampliação do Ensino fundamental de forma diferenciada e conforme a disponibilidade de espaço físico;  Oferta do ensino fundamental ampliado para crianças de 5 anos de idade, conforme espaço físico disponível;  Manutenção do Ensino Fundamental de 8 anos.
2006	Instrução Normativa nº 06/05	Matrícula obrigatória para todas as crianças com 6 (seis) anos completados ou a completar até 31 de março;  Possibilidade de ingresso no 2º ano do 1º ciclo para crianças com idade igual ou superior a 7 anos.	Ampliação do Ensino Fundamental para crianças com 6 anos de idade.  Manutenção do Ensino Fundamental de 8 anos para crianças com 7 anos ou mais.
2007	Instrução Normativa nº 01/06	Matrícula obrigatória para todas as crianças com 6 (seis) anos completados ou a completar até 31 de março  Possibilidade de ingresso no 2º ano do 1º ciclo para crianças com idade igual ou superior a 7 anos.	Ampliação do Ensino Fundamental para crianças com 6 anos de idade.  Manutenção do Ensino Fundamental de 8 anos para crianças com 7 anos ou mais.
2008	Instrução Normativa nº 01 /07	Matrícula obrigatória para todas as crianças com 6 (seis) anos completados ou a completar até 31 de março  Possibilidade de ingresso no 2º ano do 1º ciclo para crianças com idade igual ou superior a 7 anos.	Ampliação do Ensino Fundamental para crianças com 6 anos de idade.  Manutenção do Ensino Fundamental de 8 anos para crianças com 7 anos ou mais.

Fonte: Orientações e Instruções Normativas relativas ao processo de matrículas do período.

As orientações expedidas pela Secretaria Municipal de Educação para as matrículas realizadas no período 2004 – 2008 demonstram como o direito à educação estava sendo considerado nos documentos que nortearam a oferta do ensino fundamental ampliado ou não e que, conseqüentemente, repercutiram na oferta da educação infantil na realidade analisada. Assim, ficaram evidenciados os seguintes entendimentos em relação ao direito à educação das crianças de 5 e 6 anos nas duas etapas da educação básica.

**QUADRO 8 - ENTENDIMENTO SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS ORIENTAÇÕES PARA MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA -2005 – 2008**

Período	Quanto ao Direito à Educação das Crianças de 5 anos		Quanto ao Direito à Educação das Crianças de 6 anos	
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Infantil	Ensino Fundamental
2001 - 2004	<b>Negado</b>	<b>Facultativo e não obrigatório</b>	<b>Negado</b>	<b>Assegurado</b> mas não garantido
2005 - 2008	<b>Assegurado</b> mas não garantido	<b>Negado</b>	<b>Inexistente</b>	<b>Obrigatório</b> (Assegurado para todos)

Fonte: Orientações e Instruções Normativas relativas ao processo de matrículas do período.

Os documentos analisados, cuja síntese está expressa no quadro acima, demonstraram que, no período compreendido entre 2001 – 2004, as orientações da Secretaria Municipal de Educação negaram explicitamente o direito à educação infantil para as crianças de 5 anos de idade, quando as matriculou na etapa subsequente da educação básica. No entanto, essa orientação não garantiu o direito para todos, visto que apenas alguns eram atendidos, pois havia o limite concreto de disponibilidade de espaço físico nas escolas existentes. Os mesmos efeitos ocorreram em relação ao atendimento das crianças de 6 anos, às quais foi assegurado formalmente o ingresso não garantido, porém, devido à falta de espaço disponível e à possibilidade de ingresso aos 7 anos no 2º ano do 2º ciclo no ano letivo posterior. Essas análises evidenciam que a possibilidade de ampliação do ensino fundamental com a inclusão antecipada de crianças mais novas se mostrou inviabilizada pela falta de estrutura física das escolas municipais, acarretando um atendimento diferenciado.

Da mesma forma ocorreu no período imediatamente posterior, 2005 – 2008, visto que a educação infantil para as crianças de 5 anos foi formalmente assegurada quando a estas foi impossibilitado o ingresso no ensino fundamental, mas devido à impossibilidade material de atendimento, o direito assegurado não foi efetivamente garantido, pois para a efetivação da matrícula as famílias deveriam comprovar a situação de necessidade conforme critérios estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação. As Instruções Normativas para a matrícula na Educação Infantil apresentavam alguns critérios visando garantir essa etapa para as famílias que mais necessitavam.

Para proceder a seleção dos candidatos à matrícula, os responsáveis pelos Centros Municipais de Educação Infantil, deverão considerar:

- Renda familiar que não ultrapasse 03 (três) salários mínimos;
- Mãe-trabalhadora, que desempenha atividades fora do lar;
- Residente na comunidade;
- Será garantida, no estabelecimento, vaga extra para filho(a) de servidor(a) devidamente lotado no CMEI.<sup>71</sup>

Os dois primeiros critérios (vinculados à situação econômica familiar) podem ser explicados pela incapacidade do sistema em atender toda a população em idade de acesso à educação infantil e, ainda, pela vinculação histórica de atendimento circunscrito à assistência social que, para atender os mais “pauperizados” e mais “espoliados”, institui ações diferenciadas a determinados segmentos da população.<sup>72</sup> Dentro desse enfoque, a política se expressa em “critérios de dimensionamento da gravidade das necessidades”, sendo regida pela “criteriosa aplicação dos critérios”.<sup>73</sup>

Em contrapartida, no ensino fundamental foi observado um avanço no entendimento do direito das crianças de 6 anos, às quais foi tornado obrigatório o atendimento de forma a possibilitar o ingresso de todos, sem qualquer distinção, e ainda, impulsionando investimentos necessários para a garantia de seu atendimento, seja através de ampliações ou construção de novos prédios escolares e contratação de professores.

Dessa forma, o direito de ingresso aos 6 anos no ensino fundamental no período 2005 – 2008 demonstrou-se mais vinculado ao princípio de igualdade dos cidadãos pontagrossenses, não possibilitando acesso desigual a essa etapa do ensino. Esse entendimento também foi assegurado nas Diretrizes estabelecidas no Plano Municipal de Educação, elaborado no ano de 2008.

O Ensino Fundamental se constitui numa importante etapa da educação básica, de caráter obrigatório para todas as crianças de seis a 14 anos. Ele se propõe a promover o desenvolvimento cognitivo, psicomotor, afetivo, social, ético e estético de seus alunos, tendo em vista uma formação ampla e global.

(...)

Dividido em duas etapas, de 1º ao 5º ano e do 6º ao 9º ano, o Ensino Fundamental tem caráter universal, devendo ser ofertado com qualidade para todas as crianças a partir dos seis anos de idade. Mediante o princípio de inclusão e equidade, Ponta

<sup>71</sup> Conf. Instruções de Matrícula nº 08,05, 02/0602/07; expedidas pela Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa.

<sup>72</sup> O atendimento seletivo e discriminatório da população nos serviços sociais é analisado por SPOSATI, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza ; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1985.

<sup>73</sup> Op. Cit. p. 17

Grossa propõe-se a promover Ensino Fundamental com qualidade para os anos iniciais, de modo a garantir a seus alunos a formação necessária a uma vida saudável, feliz e produtiva.<sup>74</sup>

Nesse documento o ensino fundamental tem caráter obrigatório e universal, ou seja, é entendido como direito público subjetivo, pois o ente administrativo municipal torna-se responsável pela oferta indistinta para todas as crianças, a partir dos seis anos de idade. Assim, cabe aos pais ou responsáveis a obrigação de matricular todas as crianças que estiverem dentro da faixa etária, não podendo, em hipótese alguma, ser negado o acesso aos mesmos, inclusive podendo o responsável responder pela negação do direito da criança. Entende-se que, no sentido assegurado no Plano Municipal de Educação, a oferta do ensino fundamental ampliado para todas as crianças a partir dos seis anos de idade é a forma menos injusta de assegurar a escolaridade de forma universal. Mas, também tornam-se importantes ações que visem a ampliação do atendimento das crianças menores na educação infantil. Quanto ao atendimento na pré-escola, no período 2005 – 2008, mesmo não tendo sido garantido o direito para todas as crianças, é possível perceber aumento gradativo de sua oferta, ocorrendo um crescimento percentual de 109,8% no período compreendido entre 2004 e 2008, conforme demonstrado na Tabela 8.

**TABELA 8 -MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE E PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA – 2004 – 2008**

<b>Ano</b>	<b>Creche</b>	<b>Pré-escola</b>	<b>Total</b>
2004	731	1575	2306
2005	766	1735	2501
2006	545	2108	2653
2007	644	2657	3301
2008	790	3304	4094

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar do Período.

Embora as ações implementadas na educação infantil não tenham sido detentoras de acerto total do atendimento em relação à demanda, observou-se que foi um passo importante na ampliação do acesso a essa etapa da educação básica, possibilitando a previsão da universalização da pré-escola, conforme estabelecido nos Objetivos e Metas para a Educação Infantil no Plano Municipal de Educação.

<sup>74</sup> PONTA GROSSA, SME. **Plano Municipal de Educação 2008 – 2018**. Ponta Grossa, jul. 2008. p. 27 – 28.

Assegurar matrícula na Educação Infantil para toda criança a partir dos quatro anos de idade e ampliar, com aumentos progressivos, ano a ano, a oferta de vagas de Educação Infantil para atender em 5 anos, a contar da data de promulgação desta Lei, 100% da demanda de crianças de 0 a 3 anos.<sup>75</sup>

No entanto, indo além da previsão no Plano Municipal de Educação, é importante ressaltar que o objetivo acima previsto está reafirmando o disposto na Lei nº 11.700/08, a qual acrescentou o inciso X no caput do art. 4º da Lei 9394/96, elevando a possibilidade de acesso à educação infantil, quando torna obrigação do poder público a oferta de vaga para as crianças a partir dos quatro anos de idade.

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:  
X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

Mesmo que tal previsão não estivesse explícita no Plano Municipal de Educação, o dever de ofertar a vaga para as crianças a partir dos quatro anos de idade estaria assegurado através da Lei Federal 11.700/08. Mesmo a educação infantil não tendo o caráter de obrigatoriedade (nem para pais nem para o poder público), a previsão de acesso a partir dos quatro anos pela legislação federal e de forma explícita pelo Plano Municipal de Educação precisa ser considerada como importante avanço, visto que essa etapa sempre esteve à margem das previsões políticas.

Dessa forma, as ações empreendidas na política educacional municipal no período 2005 – 2008 mostraram-se muito mais voltadas para o direito à educação. Observou-se que houve a preocupação em garantir igualmente o acesso de todos ao ensino fundamental e não apenas a preocupação em assegurá-lo formalmente nos documentos oficiais, sem uma efetividade prática da medida.

A existência do Sistema de Ensino Municipal possibilitou no período certa independência em relação ao movimento ocorrido em nível estadual, quando o poder judiciário foi chamado para solucionar a contenda existente entre poder público e escolas privadas. Como no contexto do município de Ponta Grossa as escolas privadas foram mantidas como parte do Sistema Estadual de Ensino, não houve repercussões significativas

---

<sup>75</sup> PONTA GROSSA, SME. **Plano Municipal de Educação 2008 – 2018**. Ponta Grossa, jul. 2008. p. 21.

em relação à faixa etária que afetassem a oferta do período. As discussões ocorreram muito mais no campo político-partidário (entre militantes dos partidos que estiveram à frente do governo municipal nos períodos 2001 – 2004 e 2005 – 2008, PT e PSDB, respectivamente, e seus aliados eleitorais, que estiveram em disputa eleitoral no ano de 2008, visando a manutenção ou a alteração do governo através das eleições municipais), do que propriamente no campo jurídico ou acadêmico em relação à faixa etária.

Mesmo quando houve a alteração do corte etário de 31 de dezembro para 31 de março, as repercussões sociais foram insignificantes para as análises empreendidas neste trabalho, visto que, juntamente com a alteração da data para 31 de março foi atrelada a obrigatoriedade do atendimento, não existindo a possibilidade da negativa de vagas nos casos em que as crianças estivessem dentro das condições estabelecidas. Apenas no final do ano de 2008 houve uma Medida Liminar que obrigou o poder público municipal a se adequar aos parâmetros estabelecidos pela Medida concedida na Ação Civil Pública 402/07<sup>76</sup>, mas seus efeitos afetaram a matrícula para o ano de 2009, extrapolando o corte estabelecido para a análise aqui empreendida (o papel do poder judiciário no contexto municipal será analisado em seção própria).

A manutenção do mesmo grupo no poder municipal para o período 2009 – 2012 pode ser um indicativo de validação das ações empreendidas nos diversos setores, mas os encaminhamentos educacionais implementados no período 2005 – 2008, principalmente em relação ao entendimento sobre o direito à educação mostrou-se fundamental para que a população não validasse nova alteração. Em uma região de características conservadoras, tanto na seara política quanto social, é muito mais significativo manter ações que dão segurança do que acreditar em mudanças, as quais nem sempre são garantia de avanços nos direitos já conquistados. As análises demonstraram que o Partido dos Trabalhadores à frente do governo municipal, contraditoriamente, reforçou a desigualdade no atendimento tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental. O governo tucano mostrou-se mais comprometido com o atendimento de todos e, ainda, tendo como suporte para validação das ações um forte viés gerencial, pautado na divulgação de desempenho dos alunos e na ampliação das vagas na educação infantil, deu relativa segurança em relação aos direitos já

---

<sup>76</sup> Ao final do ano de 2008, o Ministério Público impetrou Ação Civil Pública contra o Município de Ponta Grossa, solicitando a matrícula de todas as crianças que completassem 6 anos até o dia 31 de dezembro fossem devidamente matriculadas no 1º ano do ensino fundamental de 9 anos, conforme será explicitado em capítulo próprio.

conquistados. Esse foi um dos fatores que contribuiu para o apoio da população e a permanência do mesmo grupo no poder municipal no período subsequente.

## 2.4. A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO PERÍODO 2003 – 2008

### 2.4.1. O PERÍODO 2003 – 2004:

A atuação do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa no período analisado se apresenta de forma contraditória. Criado através da Lei Municipal nº 5.172 de 25 de abril de 1995, no momento em que a reforma do Estado Brasileiro estava em processo, somente após quase uma década de existência assume a função deliberativa, visando decidir sobre questões relacionadas à educação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, conforme já abordado na Seção sobre a Educação Municipal no período 2001- 2003. A Reforma do Estado teve como horizonte a redução do seu tamanho e a ampliação de sua governabilidade, conforme abordado por Pereira e Spink:

Enquanto as reformas neoliberais retiraram o Estado da economia, a abordagem socialdemocrata busca aumentar e aprofundar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade financeira e administrativa de transformar em realidade as decisões do governo. (...) Em consequência, a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e as burocracias públicas estão sendo levadas cada vez mais a adotar uma abordagem gerencial, baseada na descentralização, no controle de resultados e não no controle de procedimentos, na competição administrada, e no controle social direto.<sup>77</sup>

Mesmo tendo clareza de que a atuação de Conselhos Municipais, no contexto acima anunciado, pode assumir o caráter de subordinação aos entes públicos a que estão vinculados, concordamos com Silva (2006) quando afirma que: “Os Conselhos Municipais de Educação constituem espaços de democratização do Estado brasileiro, na medida em que assegurem participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas locais.”<sup>78</sup>. Assim, os Conselhos Municipais de Educação, principalmente nos contextos onde historicamente as políticas públicas não atingem a totalidade da população que dela necessita,

<sup>77</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **A reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 11.

<sup>78</sup> SILVA, Os Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Campinas. In: OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro; GIUBILEI, Sonia; BORGES, Zacarias Pereira. **Conselhos Municipais de Educação: um estudo na região metropolitana de Campinas**. Campinas, SP: Alínea, 2006 .p.68.

deveriam se constituir em espaços onde o exercício democrático se faz realmente através do debate e compromisso coletivo com a transformação da realidade existente.

Na análise empreendida sobre o Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa e sua atuação no campo específico da implantação da ampliação da escolaridade obrigatória, foi necessário verificar os registros disponíveis nos arquivos do referido Conselho. Para tanto, as Atas de Reuniões do período ofereceram suporte para mapear a atuação do órgão no que diz respeito à temática estudada.

Foi possível observar que durante o ano de 2001 não houve qualquer discussão ou referência sobre a Implantação dos Ciclos de Aprendizagem/Ampliação do Ensino Fundamental, conforme proposto pela Secretaria Municipal de Educação, o que nos leva a concluir que o Conselho Municipal de Educação foi excluído do campo de debate de questão tão importante para a educação local. No entanto, apesar da existência de certa regularidade nas reuniões no período anterior, em 13/03/2002, os conselheiros colocaram seus cargos à disposição, não havendo registro em Ata sobre os motivos sobre a decisão, contanto apenas que “O assunto tratado diz respeito ao período de mandato da atual gestão.” e, ainda, “Sugerimos que seja formado um novo conselho atuante e participativo”.<sup>79</sup> Em 25/03/2002 ocorreu nova reunião (extraordinária), na qual foi considerado que os demais membros e seus suplentes, ausentes na reunião anterior, haviam renunciado tacitamente a seus mandatos, tendo em vista a ausência injustificada por mais de três reuniões consecutivas.<sup>80</sup> Assim, a nova composição do Conselho Municipal de Educação só foi efetivada em 11/12/2002<sup>81</sup>, quando estava em trâmite final a criação do Sistema Municipal de Educação, instituído pela Lei Municipal nº 7081/02.

Durante o ano de 2003, houve, segundo os registros em Ata, 15 reuniões do Conselho Municipal de Educação, mas não há registros sobre discussão relativa à ampliação do ensino fundamental. No entanto, alguns registros são importantes para entender a forma de atuação assumida pelo colegiado no período posterior e que validou a Proposta de Implantação dos Ciclos de Aprendizagem/Ampliação do Ensino Fundamental no município de Ponta Grossa:

---

<sup>79</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Ata nº 63, de 14/03/2002.

<sup>80</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Ata nº 64, de 25/03/2002.

<sup>81</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Ata nº 65, de 11/12/2002



(...) passou a palavra para a Professora (...), Secretária Municipal de Educação que fez um balanço geral da SME, os avanços e conquistas no período de 2001 até o presente momento. A professora (...) apresentou aos Conselheiros as Diretrizes Curriculares da SME e fez a leitura das páginas 01 (um) à 05 (cinco), deixando um exemplar para o CME. Comentou sobre os Ciclos de Aprendizagem Ensino Fundamental.<sup>82</sup>

Esse é o único registro existente no ano de 2003 sobre os “Ciclos de Aprendizagem”, evidenciando (o que já foi apontado anteriormente), a total desvinculação do Conselho das questões relativas à ampliação do ensino fundamental, seus objetivos e possibilidades de interferência na realidade vivida pelos cidadãos do Município.

Quanto à vinculação do Conselho de Educação à Secretaria Municipal de Educação, uma das conselheiras alertou para a dependência financeira existente, o que poderia levar à falta de liberdade em discutir as questões de competência do colegiado.

A Conselheira (nome da conselheira) comentou que a SME direcione uma verba para que o CME desvincule-se financeiramente da Secretaria Municipal de Educação, com alguma verba própria destinada para o CME. “Enquanto há plena dependência, não há plena liberdade”, concluiu a Conselheira (nome da conselheira).<sup>83</sup>

Os registros do período analisado, embora escassos em relação ao processo de discussão da política educacional em curso, alertam-nos para as relações contraditórias existentes em seu interior. Tendo suas funções alteradas por iniciativa governamental durante a gestão do Partido dos Trabalhadores, a qual se intitulava como uma gestão de “todos nós”, é no mínimo contraditória a condução da discussão da política educacional municipal, a qual interferiu na vida escolar de milhares de cidadãos.

No ano de 2004 houve apenas oito reuniões do Conselho Municipal de Educação registradas em Livro-ata e muito nos chamou a atenção a forma como ocorreu a solicitação de Parecer sobre a Proposta Curricular dos Ciclos de Aprendizagem implantada no ano de 2001.

No primeiro dia do mês de julho do ano de dois mil e quatro, tendo por local o Buffet Jeanine’s ocorreu um encontro dos membros do Conselho Municipal de Educação com o objetivo da apresentação dos novos membros do Conselho Municipal de Educação e apresentação da Proposta Curricular, para parecer. (...)

<sup>82</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Ata nº 73, de 02/06/200

<sup>83</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Ata nº 81, de 10/11/2003.

Realizou a leitura de um ofício que entregou à Presidente do Conselho, contendo a estrutura organizacional do Ensino das Escolas Municipais de Ponta Grossa, para que o Conselho realize seu Parecer.<sup>84</sup>

As relações presentes no processo de discussão da política educacional municipal não estão explicitadas nos documentos analisados. Mas, é possível inferir que os interesses políticos existentes em muito permearam tais relações. Tanto que o ano de 2004 era destinado às eleições municipais e, muito provavelmente, o processo eleitoral influenciou no trâmite dos assuntos relativos à educação municipal.

Foi possível identificar no Livro de Registros de Protocolos no Conselho Municipal de Educação que o assunto relativo à implantação dos Ciclos de Aprendizagem foi considerado para ser discutido no ano de 2005. Mas, tendo passado o 1º turno das eleições municipais de 2004, quando o então prefeito não logrou vitória, contrariando nas pesquisas eleitorais, na reunião imediatamente subsequente, realizada em 07 de outubro de 2004, há o seguinte registro em Ata:

Estabeleceu-se, em regime de urgência que ainda em dois mil e quatro o Conselho deve concluir e analisar: a Deliberação do Ensino Fundamental e Educação Infantil, as Diretrizes Curriculares do Regime Ciclado e a Deliberação do Funcionamento das Escolas Municipais.<sup>85</sup>

Considerando que não há qualquer outro registro relativo à forma de discussão sobre a ampliação do Ensino Fundamental, considera-se que a mesma ou inexistiu ou ocorreu sem a presença formal dos conselheiros, pois na última reunião registrada em ata existe o assento de aprovação do Parecer 008/04, quando houve a presença de apenas 8 conselheiras<sup>86</sup>, das quais 3 eram representantes da Secretaria Municipal de Educação; a Presidente, que de acordo com o Regimento Interno não tem o poder de voto; 1 representante da União das Associações de Moradores de Ponta Grossa, 1 representante das Escolas Privadas, 1 representante da Universidade Estadual de Ponta Grossa e 1 representante das Diretoras das Escolas Municipais:

A Presidente do Conselho, (nome da Presidente), repassou o Parecer 008/04, Protocolo nº 011/04 e os Conselheiros presentes assinaram aprovando a Proposta de Organização da Primeira Etapa do Ensino Fundamental em Ciclos de Aprendizagem.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Ata nº 03, de 01/07/2004.

<sup>85</sup> Cf Conselho Municipal de Educação. Ata nº 06, de 07 de outubro de 2004.

<sup>86</sup> Segundo a Lei Municipal nº 7423/03, o Conselho Municipal é composto por 27 membros.

<sup>87</sup> Cf Conselho Municipal de Educação. Ata nº 07, de 04 de novembro de 2004.

Enquanto a ata apresenta a presença de 3 representantes da SME-PG, o Parecer 008/04, no entanto, apresenta a assinatura de mais uma representante do mesmo segmento, ou seja 4. Os mesmos conselheiros assinam como relatores e como Conselho Pleno do Conselho Municipal de Educação e a ata ainda registra:

Após o voto das Comissões de Ensino Fundamental e Legislação e Normas este renomado Conselho **aprova por unanimidade** o Parecer Favorável da Primeira Etapa do Ensino Fundamental Ciclado para a Rede Municipal de Ensino de Ponta Grossa.

Além disso, este Conselho através da Comissão de Legislação e Normas emitirá uma Deliberação para normatização do funcionamento da Primeira Etapa do Ensino Fundamental Ciclado no município de Ponta Grossa.<sup>88</sup>

Os documentos indicam claramente a interferência da Secretaria Municipal de Educação na aprovação do Ensino Fundamental Ciclado e, conseqüentemente, da ampliação dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Essa questão pode ser observada ainda em ata registrada no Livro das Comissões, quando no dia 19/08/2004 há o seguinte registro.

Discutimos também, sobre o ingresso no Ensino Fundamental dos alunos oriundos dos Centros Municipais de Educação Infantil. As conselheiras (nome de duas conselheiras), representantes da Secretaria Municipal de Educação responderam as questões explicando que o ingresso no Ensino Fundamental aos 6 anos está amparado no artigo 23 da LDB e no Plano Nacional de Educação.<sup>89</sup>

A fragilidade do Conselho Municipal de Educação quanto aos dispositivos legais e interferência da Secretaria Municipal de Educação nas interpretações a respeito da questão encontra-se amplamente exposta no trecho descrito, pois o ingresso de crianças aos 6 anos de idade não se encontra previsto no artigo 23 da Lei 9394/96, pois este estabelece as possibilidades de organização da educação básica e não sobre o ingresso antecipado aos seis anos de idade, além de que o ingresso dessa faixa etária e a ampliação do Ensino Fundamental previstos no Plano Nacional de Educação era meta a ser alcançada após a universalização do ingresso de 7 a 14 anos naquela etapa da educação básica e, segundo nosso entendimento, não podendo ser utilizado para justificar o ingresso (facultativo) no ensino fundamental ampliado, visto que a ampliação deveria ser realizada para todos e não apenas para alguns, conforme efetivado na realidade estudada.

---

<sup>88</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Parecer 008/04, de 04 de novembro de 2004. Ainda, não foram encontrados registros fidedignos sobre quem seriam os conselheiros das Comissões de Legislação e Normas e Ensino Fundamental.

<sup>89</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Comissões. Ata nº 5, de 19/09/2004.

Ainda, o que mais estranheza nos causou foi o fato de não haver outros registros do processo de elaboração de uma “Deliberação para normatização do funcionamento da Primeira Etapa do Ensino Fundamental Ciclado no município de Ponta Grossa”, conforme apontado no Parecer 008/04, pois uma Deliberação foi aprovada em 11/11/2004, sem que houvesse o registro de reunião para discussão, já que a última reunião registrada é a datada de 04/11/2004, quando houve a aprovação daquele Parecer.

Aos quatro dias do mês de novembro de dois mil e quatro, tendo por local a sala do Conselho Municipal de Educação, iniciou-se às dezessete horas e dez minutos, mais uma reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação. A Presidente do Conselho, (nome da Presidenta) repassou o Parecer 008/04, Protocolo nº 011/04 e os conselheiros presentes assinaram aprovando a Proposta de Organização da Primeira Etapa do Ensino Fundamental em Ciclos de Aprendizagem.<sup>90</sup>

A Deliberação 04/04, de 11/11/2004, estabelece as normas para autorização de funcionamento da Primeira Etapa do Ensino Fundamental Ciclado no município de Ponta Grossa. As normas estabelecidas pela Deliberação 04/04 em nada diferem da Proposta da Secretaria Municipal de Educação, ou seja, parece-nos terem sido elaboradas com base nos documentos emitidos por essa Secretaria, não havendo qualquer indicação de diálogo sobre a oferta e possível redução da educação infantil, visto que não há qualquer registro referente à discussão e elaboração nos documentos disponíveis no Conselho Municipal de Educação.

Além disso, para confirmar a falta de discussão, foi observada a existência de uma contradição expressa, quando a Deliberação 02/04, aprovada pelo mesmo Conselho em 17/06/2004, estabeleceu as normas para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino:

Art 1º – A Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, constitui direito da criança **de zero a seis anos**, a que o Estado e a família têm o dever de atender.

Art. 3º – A educação infantil será oferecida em:  
I - creches ou entidades equivalentes para crianças de até 3 anos de idade, podendo os grupos serem subdivididos em Berçário, Maternal I e Maternal II;  
II - pré-escolas, para crianças de **4 a 6 anos**, podendo os grupos serem subdivididos em Jardim I, Jardim II e Jardim III.

<sup>90</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata nº 7, de 04/11/2004. p 6 verso.

## Art. 6º

Parágrafo Único. Dadas as particularidades do desenvolvimento da **criança de zero a seis anos**, a Educação Infantil cumpre duas funções indispensáveis e indissociáveis: educar e cuidar. (grifos meus)

Das 8 relatoras da Deliberação 02/04, sobre a Educação Infantil, 6 também relataram a Deliberação 04/04 sobre o Ensino Fundamental. No entanto, não há diálogo entre as duas deliberações, ocorrendo entendimento diverso sobre o direito à educação para as crianças com idade entre 5 e 6 anos, pois enquanto a primeira estabelece de forma clara que a educação infantil é “direito da criança de zero a seis anos”, a outra possibilita o ingresso antecipado no ensino fundamental quando prevê que o 1º ano do 1º ciclo será ofertado “ para crianças que completam 6 anos até 31 de dezembro do corrente ano”, ou seja, para crianças com 5 anos de idade. Essas questões nos levam a concluir que não houve uma discussão efetiva sobre as duas etapas da educação básica de modo a assegurar a articulação entre as mesmas, ocorrendo uma indução, ao final da gestão municipal 2001 – 2004, para que a Proposta de Ciclos de Aprendizagem e conseqüente ampliação do ensino fundamental fossem aprovadas, conforme evidenciado no registro a seguir:

Estabeleceu-se em regime de urgência que ainda em dois mil e quatro o Conselho deverá concluir e analisar: a Deliberação do Ensino Fundamental e Educação Infantil, as Diretrizes Curriculares do Regime Ciclado e a Deliberação do Funcionamento das Escolas Municipais.<sup>91</sup>

Tendo em vista que a última reunião registrada no Livro Ata realizou-se em 04/11/2004, ao que tudo indica não houve reflexão e debate sobre a forma de ampliação do ensino fundamental ocorrida na realidade em contraposição à oferta da educação infantil e sua conseqüente redução, conforme apontado na seção anterior, ocorrendo uma legitimação das ações da Secretaria Municipal de Educação. Esse fato pode ser considerado como uma contradição, que se torna mais relevante ao se considerar que ocorreu durante o período em que o poder municipal era exercido por um grupo com história e compromissos expressos com a efetivação da democracia e justiça social.

Essa questão fica explícita na reflexão realizada por uma Conselheira que participou do processo e que permaneceu no período posterior no Conselho Municipal de

---

<sup>91</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata nº 6, de 07/10/2004. p 6.

Educação, oferecendo importante subsídio sobre a problemática vivida pelo órgão no período 2001 – 2004:

A Conselheira (nome da conselheira) opinou que é preciso fazer uma retrospectiva histórica de todo esse processo (...). Lembrou que é importante explicar, (...) sobre o Sistema Municipal de Ensino, nesta a questão ficou clara: primeiro criou-se o Sistema, modificou-se a estrutura por ciclos e depois pediu-se a autorização do Conselho Estadual de Educação. No entanto, as normatizações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação dizem que a matrícula é a partir dos seis anos. As orientações não foram acatadas na época. Foi para legitimar uma situação que já existia. A Conselheira (nome da mesma conselheira) lembrou que o documento do Conselho Estadual de Educação que esclarecia que a situação estava irregular, o Conselho Municipal de Educação não tomou ciência do mesmo.<sup>92</sup>

Outra Conselheira que participou do processo assim se posicionou na mesma reunião:

A Conselheira (nome da conselheira) posicionou-se e falou que a Secretaria Municipal de Educação antecipou-se nas questões da matrícula aos seis anos, conseqüentemente ocorreram essas distorções; porém, foi um momento de transição e tomou-se aquela atitude, pois as crianças já estavam na escolarização e sem normatização.<sup>93</sup>

Todas as análises realizadas sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa no período 2003 – 2004 conduzem às reflexões realizadas por Oliveira et al (2006):

No funcionamento dos CMEs, pudemos detectar uma dependência com relação ao órgão municipal de educação, sendo por vezes entendidos como uma assessoria deste. Os Conselhos refletem espaços de informações, de referendo das ações da secretaria e não de discussões. Essa situação é acentuada pelo próprio atrelamento aos órgãos gestores municipais de educação, que são responsáveis pela disponibilização de espaço físico e de recursos humanos, financeiros e materiais para o funcionamento dos Conselhos.<sup>94</sup>

Assim, o Conselho Municipal de Educação no período entre 2003 - 2004, ao que tudo indica, serviu para referendar as ações da Secretaria Municipal de Educação, validando a possibilidade de o poder público ignorar o direito à infância, assegurado através da previsão legal de educação infantil de 0 a 6 anos, de forma a reduzir o atendimento para essa faixa etária e incluindo as crianças de 5 e 6 anos (facultativamente) no ensino

<sup>92</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata nº23, de 07/06/2006. p. 19;

<sup>93</sup> Op. cit. p. 18 verso.

<sup>94</sup> OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro; GIUBILEI, Sonia; BORGES, Zacarias Pereira. **Conselhos Municipais de Educação: um estudo na região metropolitana de Campinas**. Campinas, SP: Alínea, 2006. p.271.

fundamental, dando indicativos de ampliar essa etapa para alguns e impossibilitando outros de usufruir de tal organização, quando ingressavam diretamente no 2º ano do 1º ciclo.

Infelizmente, os filhos da classe que necessita da escola pública tiveram seus direitos lesados, visto que os interesses não explícitos na implementação da política municipal de ampliação da escolaridade foram mais fortes do que as necessidades daqueles. Poderíamos utilizar as palavras de Antonio Gramsci para sintetizar os fatos ocorridos no período: “É um problema de direito e de força. E o proletariado deve estar atento para não sofrer um novo abuso, além dos tantos que já sofre.”.

A política educacional, portanto, mostrou-se contraditória, pois não foi capaz de assegurar o direito de todos ao ensino fundamental ampliado e, ainda, rompeu com oferta existente até o ano 2000, mostrando-se incapaz de oferecer alternativas de inclusão para aqueles que não conseguiriam adentrar no novo ensino fundamental. Considerando que essa política foi elaborada no seio de uma gestão de esquerda, a qual deveria ter o compromisso com a justiça social e o acesso de todos à escola obrigatória, é possível afirmar que a mesma não atingiu seus objetivos, pois o acesso foi desigual, e além disso, colaborou para a desestruturação da oferta de ensino no município de Ponta Grossa.

Para avançar no processo de ampliação do ensino fundamental, a composição do Conselho Municipal de Educação no período imediatamente posterior, 2005 -2008 ofereceu maiores possibilidades de análise, visto que as discussões ocorridas foram registradas com maior rigor, evidenciando um avanço no entendimento da questão pelos conselheiros, pois muitos deles permaneceram no período subsequente. No entanto, a vinculação com a Secretaria Municipal de Educação permaneceu, embora dando mostras de pequenos avanços em relação ao período anterior.

Ainda que os estudos realizados sobre a política municipal em Ponta Grossa (CERVI, 2008; GADINI, 2004, 2008; RODRIGUES, 2006) apontem que a gestão 2001 – 2004 tinha grandes possibilidades de permanecer no poder devido ao histórico de lutas populares e compromisso com a garantia da cidadania e exercício democrático implementado através do incentivo à participação da população em diversos colegiados, o mesmo não conquistou a confiança dos pontagrossenses, por inúmeros fatores, dentre os quais se destaca a falta de experiência em administração pública da equipe governamental; a distância

existente entre o discurso democrático e as ações implementadas; e, ainda, a incapacidade de fazer com que as necessidades sociais fossem atendidas.

O projeto político de Péricles acabou esbarrando em dois problemas. O primeiro deles foi a falta de experiência em administração pública de seus principais assessores e secretários, o que resultou em grande tensão e falta de jogo de cintura durante as articulações políticas do governo. O outro, em um segundo momento, foi o problema da comunicação: mesmo com a implantação do Orçamento Participativo, a prefeitura deixou muito a desejar no quesito relacionamento com a população, que estava acostumada à proximidade do antigo prefeito no dia-a-dia da comunidade.<sup>95</sup>

Na esfera educacional, a falta de experiência em administração pública, conforme apontado pela autora, parece-nos ter sido fundamental para os entraves e limitações ocorridos no processo de implantação dos Ciclos de Aprendizagem/Ampliação do Ensino Fundamental, pois a Pasta da Educação não foi capaz de realizar as articulações necessárias para que o direito à educação das crianças fosse realmente assegurado de modo a garantir o atendimento na educação infantil e implantar a Proposta de forma a ampliar o tempo dos alunos naquela etapa e, ainda, assegurar melhor desempenho no quesito aprendizagem. Da mesma forma, o problema da comunicação foi evidenciado no decorrer da implantação e aprovação dos Ciclos de Aprendizagem, tanto junto ao Conselho Estadual quanto junto ao Conselho Municipal de Educação.

#### 2.4.2. ATUAÇÃO NO PERÍODO 2005 -2008

A atuação do Conselho Municipal de Educação no período de 2005 – 2008 mostrou-se de extrema importância no contexto das discussões relativas ao corte etário para ingresso no ensino fundamental de 9 anos visto que foi nesse período que ocorreram as maiores discussões a respeito do tema no contexto paranaense e o Conselho atuou no seio das controvérsias, assumindo um papel de cautela frente às discussões jurídicas e, principalmente, político-partidárias ocorridas principalmente no ano de 2008.

A composição do Conselho foi alterada no início do ano de 2005, principalmente em relação aos representantes da Secretaria Municipal de Educação, os quais

<sup>95</sup> RODRIGUES, Lorena da Silva. **Elites políticas em três perspectivas: origem social, carreira pública e valores dos membros dos poderes executivo e legislativo de Ponta Grossa/PR (1993-2004)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2006. p. 37.



foram substituídos por membros ligados à administração municipal do novo governo. Assim houve a recomposição parcial dos representantes do poder público municipal e de outros segmentos que não se fizeram presentes ou tiveram participação pífia no período anterior, conforme previsto no Regimento Interno do referido Conselho.

No período 2005 – 2008, o Conselho Municipal de Educação mostrou-se muito mais atuante, ocorrendo 49 reuniões (ordinárias e extraordinárias) do Conselho Pleno e 72 reuniões das Comissões do Conselho Municipal de Educação, conforme os registros dos Livros-ata disponíveis. O aumento do número de reuniões deu-se, principalmente, devido à preocupação coletiva dos representantes em discutir as questões educacionais de sua competência. Esse compromisso coletivo foi motivado pela participação de duas conselheiras (sendo uma a presidente) em Encontro Estadual de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, realizado no mês de março de 2005, na cidade de Curitiba. Segundo o que pôde ser extraído dos registros nas atas houve empenho em discutir as responsabilidades dos Conselheiros nos destinos da educação municipal. Em relação à ampliação da escolaridade obrigatória/Ensino Fundamental de 9 anos houve a constatação de discussões a respeito da temática em números superiores às ocorridas anteriormente, quando foi aprovada a Proposta de Ciclos de Aprendizagem e a consequente ampliação do ensino fundamental através da matrícula antecipada. Tais discussões ocorreram após a aprovação ocorrida em 2004 e deram sustentação às alterações realizadas para o ingresso de crianças no 1º ano do 1º ciclo no ano de 2005.

TABELA 9 - REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COM E SEM DISCUSSÃO SOBRE A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA 2003 -2008

Ano	Conselho Pleno			Comissões		
	Nº de Reuniões registradas	Com discussão	Sem discussão	Nº de Reuniões registradas	Com discussão	Sem discussão
2003	14	0	14	*	*	*
2004	08	02 <sup>96</sup>	06	07	01	06
2005	11	07	04	14	05	09
2006	12	09	02	13	01	12
2007	13	04	09	22	02	20
2008	14	06	08	23	04	19

\* Não foram encontrados registros sobre realização de Reuniões das Comissões.

Fonte: Registros nos Livros-ata do Conselho Municipal de Educação, referentes às reuniões do Conselho Pleno e das Comissões.

Os dados apresentados na Tabela 9 evidenciam a importância da temática no contexto municipal, em especial no período 2005 – 2008. Nesse período foi observada a existência de preocupação com a realidade anteriormente validada pelo órgão, tendo em vista as orientações do Conselho Nacional de Educação e legislação específica. Tais preocupações fizeram parte das discussões realizadas, culminando com a alteração da Deliberação 04/04 que possibilitava o ingresso facultativo de crianças com 5 anos no ensino fundamental.

Encontrou no Conselho Nacional um Parecer datado de 15/9/2004 o qual ainda não está homologado e que estabelece e amplia o ensino fundamental para nove anos. Há um Projeto de Resolução que contempla sobre a matrícula das crianças, as quais devem ter seis anos ou que venham a completar até trinta de abril. As justificativas para esse Projeto são pedagógicas e financeiras.<sup>97</sup>

Lembrou que será entregue para a Comissão de Legislação e Normas para regulamentar a questão de matrículas para o ano de dois mil e seis seguindo as

<sup>96</sup> Em 01/07/2004 há registro da entrega à Presidente de um ofício pela Secretária de Educação do Município, contendo a estrutura organizacional do Ensino das Escolas Municipais. Em 07/10/2004 há o estabelecimento de urgência para concluir e analisar a Deliberação do Ensino Fundamental e Educação Infantil, as Diretrizes do Regime Ciclado e a Deliberação do Funcionamento das Escolas Municipais, e, em 04/11/2004 há o registro sobre a assinatura do Parecer 008/04. Não foi encontrado qualquer outro registro a respeito da temática. Por isso foi considerado como ocorrência de possíveis discussões (as quais não foram devidamente registradas) os registros de 07/10 e 04/11/2004.

<sup>97</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata nº 09, de 07/04/2005. p 8.

alterações da Lei de Diretrizes e Bases e a Lei 11.114/05 sobre a obrigatoriedade do Ensino Fundamental a partir dos seis anos de idade.<sup>98</sup>

Lembrou-se que se faça a discussão sobre a Regulamentação para as matrículas de dois mil e seis, pois, para o nosso município essa questão é urgente, é preciso fazer algumas alterações baseadas na Legislação vigente em relação ao Ensino Fundamental de nove anos.<sup>99</sup>

Iniciou-se a discussão sobre o Parecer do Conselho Nacional de Educação sobre o Ensino Fundamental de nove anos, já homologado e a regulamentação para a matrícula para dois mil e seis no entanto, pela complexidade do assunto, passou-se a discussão para a Comissão de Legislação.<sup>100</sup>

A (nome da Conselheira), Presidente do Conselho retomou a todos os presentes os assuntos debatidos na reunião anterior bem como apresentou o teor principal da referida reunião, ou seja, a regulamentação de matrícula para o ano de dois mil e seis, para aquelas crianças que ingressarão nas escolas municipais. Após a realização de leituras dos documentos oficiais: Resolução um, barra dois mil e cinco e o Parecer zero seis, barra dois mil e cinco que faz referência a este assunto, decidiu-se revogar o Artigo terceiro, letras a e b e o artigo quarto da Deliberação número zero quatro, barra dois mil e quatro aprovada pelo Conselho Municipal de Educação em onze de novembro de dois mil e quatro. Em sua nova redação ficou definida a data de trinta e um de março para a realização da matrícula das crianças que ingressarão no grupo de seis anos em dois mil e seis. Lembrou-se que será preciso atender as duas realidades específicas que se apresentam: ensino fundamental com duração de oito anos e ensino fundamental com duração de nove anos, sendo o caso do Município de Ponta Grossa, ou melhor, das Escolas públicas municipais. Registrou-se de fundamental importância, reforçar na nova redação do Artigo quarto, a questão de se adequar a proposta pedagógica para atender às crianças que apresentarem dificuldades de aprendizagem, de acompanhar os ciclos de aprendizagem. Determinou-se que a nova redação será respaldada em todas as normatizações legais referentes ao assunto em questão.<sup>101</sup>

Fez-se a leitura e discutiu-se sobre a Indicação e Projeto de Deliberação – Matrícula dos alunos de seis anos para o ano letivo de dois mil e seis; paralelamente, foram feitas algumas correções e explicações quando estas se faziam necessárias. Discutiu-se sobre a questão das mudanças que ocorrerão nos centros de educação infantil em razão da alteração da Deliberação. No entanto, analisou-se que era preciso tomar essas decisões para não ocorrerem prejuízos futuros. Reconheceu-se o fato que serão necessárias várias mudanças na Secretaria Municipal de Educação porém estas são de competências administrativas. Concluiu-se que, após essas discussões, o Conselho assinará, aprovará a referida Deliberação.<sup>102</sup>

A análise das Atas do Conselho Municipal de Educação evidencia o intenso debate ocorrido no ano de 2005 em torno da questão do ingresso das crianças no Ensino Fundamental ampliado, diferentemente do observado no período anterior. Tais debates

<sup>98</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata nº 12, de 04/08/2005. p 10.

<sup>99</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata nº 13, de 01/09/2005. p 11 verso.

<sup>100</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata nº 14, de 08/09/2005. p 12.

<sup>101</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata nº 15, de 20/09/2005. p 12 verso.

<sup>102</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata nº 16, de 29/09/2005. p 10.

culminaram com a alteração da Deliberação 04/04 através da Deliberação 02/05 e Indicação 01/05, aprovadas em 13/10/05. Quanto ao direito das crianças à educação infantil, a concepção defendida é explícita quando afirma que “é preciso considerar que a educação infantil é um direito das crianças de 0 (zero) até 6 (seis) anos de idade. A matrícula de alunos antes de completarem seis anos no ensino fundamental tolhe o direito da criança de vivenciar experiências próprias de sua idade.”<sup>103</sup>

Em consonância com a concepção sobre o direito à educação infantil defendida, o Conselho Municipal de Educação, assim expressa a necessidade de alteração da Deliberação 04/04:

Faz-se necessário que o Conselho Municipal de Educação, enquanto órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino, estabeleça critérios para a matrícula de crianças a partir de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental, a partir do ano de 2006, visando assegurar tanto o direito das crianças de 0(zero) a 6 (seis) anos a educação infantil, quanto a obrigatoriedade de matrícula no ensino obrigatório. Assim, para a matrícula dos alunos no Ensino Fundamental, em 2006, os seguintes critérios precisam ser respeitados:

- Poderão ser matriculados no 1º ano do 1º ciclo do ensino fundamental as crianças que completarem 6 anos até a data de 31 de março do ano de ingresso.
- As crianças que completarem 6 anos após esta data deverão, necessariamente, serem atendidas na Educação Infantil.<sup>104</sup>

Apesar de a norma ter alterado a idade de ingresso no ensino fundamental e prever que as crianças menores de 6 anos deveriam ser atendidas na Educação Infantil não foi capaz de alterar significativamente a realidade até então existente no município estudado, visto que o mesmo não tinha possibilidades financeiras, administrativas e estruturais para o atendimento de todas as crianças de 5 anos na educação infantil. Tal norma acarretou uma série de problemas sociais e administrativos que a realidade do ano posterior colocou à tona e que, de certa forma, influenciou o entendimento do direito à educação infantil e ensino fundamental.

Ao que nos parece, a alteração da idade de ingresso para assegurar a obrigatoriedade do ensino fundamental de 9 anos para todas as crianças de 6 anos (completos ou a completar até o dia 31 de março) visava garantir, além do ingresso obrigatório no ensino fundamental ampliado, o direito à educação infantil para as crianças com menos de 6 anos, em

<sup>103</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Indicação 01/05, aprovada em 13/10/2005.

<sup>104</sup> Op. Cit.

especial para aquelas que estavam na faixa etária até então atendida no ensino fundamental, ou seja, 5 anos.

No entanto, essa situação não ocorreu no ano de 2006, visto que o aumento da oferta de vagas nessa etapa sofreu aumento inferior à demanda a ser atendida. No ano de 2005 havia 1735 crianças matriculadas na pré-escola e em 2006 houve uma pequena ampliação para 2108 matriculados, ocorrendo um aumento real de 373 crianças matriculadas, expressando a fragilidade do direito à educação proposto pelo Conselho Municipal de Educação e sua efetividade no âmbito da realidade municipal. Essa situação, apesar de garantir o ingresso no ensino fundamental de forma igualitária, mais uma vez não possibilitou que o direito à educação infantil, apesar de assegurado, fosse garantido. Assim, no ano de 2006 houve redução nas matrículas do 1º ano do 1º ciclo em relação ao ano anterior, pois a efetivação deu-se apenas para as crianças que atendiam aos critérios estabelecidos: 6 anos completos ou a completar até 31 de março. Considerando que após essa data ainda há 9 meses a serem considerados até o final do ano é possível vislumbrar a dificuldade para o atendimento das crianças que completassem 6 anos após a data de 31 de março no espaço específico da educação infantil.

TABELA 10 - MATRÍCULAS NO 1º CICLO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PONTA GROSSA - 2005 – 2008

Ano	1º ano			2º ano			3º ano		
	Matrículas	Turmas	Média de alunos por turma	Matrículas	Turmas	Média de alunos por turma	Matrículas	Turmas	Média de alunos por turma
2005	4320	161	27	4932	192	25	5908	220	27
2006	1814	86	21	4356	168	26	5533	210	26
2007	4359	160	27	2018	90	22	5219	189	27
2008	4246	161	26	4491	167	27	2835	117	24

Fonte: Relatórios Anuais do Período – Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa – Divisão de Estatística Educacional (Organizado pela Autora)

A Tabela 10 demonstra uma redução de 2.506 matrículas no 1º ano no 1º ciclo no ano de 2006, as quais não foram absorvidas pela Educação Infantil. Essa situação vinculada à alteração da norma de ingresso causou a manifestação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, o qual solicitou esclarecimentos ao Conselho Municipal de Educação sobre a situação existente no processo de matrículas no

município de Ponta Grossa. Também houve manifestações, principalmente de grupos ligados à gestão municipal 2001 – 2004, os quais tentaram chamar a atenção para questões político-partidárias, principalmente no intuito de justificar a realidade excludente implementada naquele período. Tais discussões ficaram circunscritas ao âmbito partidário, não demonstrando vinculação com as reais necessidades das crianças envolvidas, mas enfatizando um aparato político-partidário para validar/legitimar ações de um ou outro grupo de poder na política local.

Antecipação foi o que a Professora (nome da Secretária de Educação do período 2001-2004) fez, diretrizes curriculares do ensino fundamental, da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa de 2001 a 2004, isso foi uma antecipação da lei, porque já havia a matrícula facultativa, já vinha sendo discutido no conselho nacional de educação a reforma de oito para nove anos, nós já sabíamos disso, foi implantado em Ponta Grossa (...)

Vamos rever esse quadro senhores vereadores, (...), vamos rever esse quadro, vamos fazer uma campanha, vamos conversar, vamos fazer alguma coisa, vamos colocar essas crianças onde é de direito estar, vamos deixar o CMEI para a educação infantil, quantos foram nas casas de vocês reclamar disso? Quantas crianças estão sem estudar hoje? (...)

Quase três mil crianças a menos, a menos na escola dado concreto, crianças a menos uma escola municipal, isso é grave, isso é uma coisa que nós jamais poderíamos estar vivendo aqui em Ponta Grossa.<sup>105</sup>

Foi lida a correspondência recebida do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual solicitou ao Conselho Municipal de Educação, esclarecimentos quanto a mudança da matrícula das crianças no ensino fundamental, o qual passou para nove anos. Esta solicitação decorreu em virtude de uma reportagem do Jornal Diário dos Campos do dia dezessete de fevereiro de dois mil e seis, sobre o assunto em questão.<sup>106</sup>

Em relação à manifestação do Conselho Municipal de Educação, ela foi realizada por meios oficiais junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, justificando os motivos da alteração da data de corte para o ingresso no Ensino Fundamental tendo em vista a realidade de negação do direito à educação infantil validado pela Deliberação 04/04. Quanto ao pronunciamento da Vereadora não foram encontrados registros a respeito nos documentos analisados junto ao Conselho Municipal de Educação. No entanto, posteriormente, em seção própria será analisado o encaminhamento que a mesma vereadora fez junto ao Ministério Público Estadual.

<sup>105</sup> Cf. pronunciamento da Vereadora Ana Maria de Holleben – PT, registrado em Ata do dia vinte e dois de fevereiro de 2006 referente à Sessão Ordinária da Câmara de Vereadores de Ponta Grossa.

<sup>106</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata nº 20, de 006/04/2006. p 15 verso e 16.

Apesar de o corte etário em 31 de março não ter causado grandes debates sociais, na seara de discussão do Conselho Municipal a questão foi motivo de intensas discussões, principalmente devido ao fato de que o corte etário para as escolas vinculadas ao Sistema Estadual permanecia estabelecido em 1º de março, estando as escolas privadas do município vinculadas a esse sistema. O Conselho Municipal de Ponta Grossa tinha em sua composição representantes de escolas privadas, os quais não concordavam, na época, com a diferença de corte etário entre escolas públicas e privadas e a questão suscitou inúmeros embates e fez emergir concepções diferentes em relação à manutenção ou não do corte etário, tendo em vista a Deliberação do Conselho Estadual de Educação que estipulava o corte etário em 1º de março.

A Conselheira (nome da conselheira) falou, ainda, que o CME tem outras funções, como a consultiva, como quando o CMDCA pediu explicações sobre a matrícula; tem função propositiva, do CME tomar iniciativa sobre algumas questões, inclusive sobre a própria política e planejamento educacional do município; função fiscalizadora, deliberativa e normativa; que o CME deve articular-se com o sistema estadual e nacional, mas que tem uma autonomia, como por exemplo esta questão da data de matrícula dos alunos no Ensino Fundamental de 9 anos, pois nós determinamos 31 de março, o CEE 1º de março, “eu acredito que devemos deixar a data de 31 de março”.

A Conselheira (nome de outra conselheira) pediu a palavra e solicitou que isso seja olhado com cautela, pois isso pode gerar um problema social, pois os pais podem matricular os filhos na rede municipal e depois transferir para as escolas vinculadas ao sistema estadual, o que causará um transtorno enorme, e isso não é tão simples como parece, pois o problema pode estar sendo jogado para frente, sem resolvê-lo.

A Conselheira (nome de outra conselheira) defendeu a idéia de que como o CEE flexibilizou para o ano de 2007, visando atender os alunos que já freqüentavam a última etapa da educação infantil, o CME deveria flexibilizar para o ano de 2007, permitindo a matrícula para os alunos com 6 anos completos até 31 de março e em 2008 alinhar com o Sistema Estadual, para evitar conflitos; o ano de 2007 pode ser considerado de transição, mas no ano de 2008 a regra deve ser única para todo o Estado; lembrou, ainda, das matrículas ocorridas no período de 2001-2004 de crianças com cinco anos no Ensino Fundamental, o que acarretou inúmeros problemas para o Poder Público Municipal, tendo sido necessário ajustar esta questão em 2005.

O Conselheiro (nome do conselheiro) ainda insistiu em algumas questões para entender o processo de ingresso no ensino fundamental, pois para ele as coisas ainda não estão totalmente claras, pois entende que o aluno pode ganhar um ano ao entrar mais cedo na escola.

Após muita discussão ficou estabelecido que na próxima reunião ordinária o CME continuará discutindo a questão.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Cf. Conselho Municipal de Educação. Livro Ata das Reuniões do Conselho Pleno. Ata n°26, de 21/09/2006. p. 28 frente e verso;

A história da implantação da ampliação da escolaridade obrigatória no Paraná demonstrou, no ano de 2007, o quanto o poder exercido pelas instituições privadas pode ser determinante na oferta da educação para a totalidade da população. Apesar da realidade das escolas públicas pontagrossenses não ter sofrido impacto intenso com as Ações Judiciais impetradas em nível estadual, as escolas privadas do Município estiveram sob proteção judicial para matricular todas as crianças que completassem 6 anos até o dia 31 de dezembro, conforme estabelecido pelas decisões relativas ao Processo vinculado à Ação Civil Pública 402/07.

Como as Escolas Privadas de Ponta Grossa estiveram, a partir de 2007, sob a proteção de decisão judicial não houve grandes debates a respeito da questão no Conselho Municipal de Educação, visto que as escolas municipais matriculavam as crianças com 6 anos completos até 31 de março e as escolas privadas aquelas que completassem 6 anos até 31 de dezembro, ou seja, que no início do ano estavam com 5 anos. Essa dualidade possibilitou que muitas escolas privadas vissem nessa situação um filão produtivo para angariar mais alunos. Assim, às famílias que detinham maior poder econômico havia a possibilidade de matricular seus filhos nas escolas particulares e àquelas com menos recursos restou a matrícula no ensino fundamental, caso as crianças estivessem dentro do critério do corte etário, ou então, buscar uma vaga na educação infantil que não estava devidamente adequada para atender totalmente a demanda de alunos com 5 anos de idade. Dessa forma o direito à educação dos filhos da classe que necessita da escola pública foi, mais uma vez, lesado. Desta vez a lesão não foi causada pela inabilidade do poder público em oferecer o ensino fundamental para todos, como ocorreu no período 2001 – 2004, mas pela ação do poder privado, que aproximou os interesses daqueles que visam oferecer educação diferenciada para os indivíduos que podem pagar pelos serviços educacionais.

Nesse sentido, houve a reafirmação da dualidade educacional brasileira, segundo a qual às elites é dada a possibilidade de escolha do ambiente escolar que melhor atenda os interesses de classe, enquanto que para os demais a oportunidade é única e com um modelo previamente estabelecido, conforme as possibilidades (e vontade) do poder público em atender a demanda. Aos nossos olhos, a ampliação da escolaridade obrigatória na realidade estudada esteve atrelada, desde o seu início, a interesses específicos e divergentes, além de contribuir para o aprofundamento da distância entre escola pública e privada.



Apesar das discussões ocorridas entre 2005 – 2008, o Conselho Municipal de Educação foi incapaz de interferir significativamente na oferta de educação no Município, ficando as ações vinculadas às possibilidades da Secretaria Municipal de Educação, independentemente das decisões tomadas no âmbito colegiado.

O corte etário em 31 de março permaneceu sendo orientador para o acesso ao ensino fundamental de 9 anos até o ano de 2008, quando houve uma Ação Civil Pública contra o Poder Público Municipal, cuja decisão obrigou obediência em relação à decisão judicial de não considerar o corte etário para o ano de 2009.

## 2.5. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DO DEBATE SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS

As discussões a respeito da idade de ingresso no Ensino Fundamental de 9 anos em Ponta Grossa fez parte das discussões no campo social, político e também jurídico, evidenciando que os acontecimentos ocorridos no âmbito local expressam o movimento de contextos mais amplos, conforme ficou demonstrado ao longo da pesquisa.

No início de 2006, as matrículas para o 1<sup>a</sup> ano do 1<sup>o</sup> ciclo do Ensino Fundamental estavam sendo organizadas sob os efeitos da Deliberação 02/05 do Conselho Municipal de Educação, conforme já observado anteriormente e causava em alguns setores certo descontentamento em razão de as crianças com 6 anos incompletos estarem impedidas de ingressar no Ensino Fundamental e ainda, não haver disponibilidade estrutural (recursos humanos, financeiros e físicos) para atendê-las na Educação Infantil.

A controvérsia sobre o diálogo entre Educação Infantil e Ensino Fundamental também estava situada nas instituições responsáveis pelos respectivos atendimentos. Tanto que ocorreu o caso<sup>108</sup> de uma criança ser impedida de permanecer na Educação Infantil e também não ter sua solicitação de matrícula no Ensino Fundamental deferida, e os seus responsáveis impetraram Mandado de Segurança contra a Direção da Escola Municipal que

---

<sup>108</sup> Este foi o único caso de Mandado de Segurança ocorrido no período de 2006 a 2008 no município de Ponta Grossa.

negou a respectiva matrícula em consonância com as orientações da Secretaria Municipal de Educação, pois a referida criança completaria 6 anos no segundo semestre.

Como a questão não era de todo entendida pela sociedade em geral nem pelas instituições responsáveis em prestar o atendimento das etapas iniciais da Educação Básica, foi possível identificar algumas contradições no Processo de Mandado de Segurança impetrado, tanto em relação ao entendimento da instituição de Educação Infantil, da Escola Municipal e do Poder Judiciário. Eis os argumentos das partes envolvidas:

**QUADRO 9 - ARGUMENTOS IDENTIFICADOS EM MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA DIREÇÃO DE ESCOLA MUNICIPAL – 2006**

<b>Argumentos</b>	<b>Centro de Educação Infantil</b>	<b>Escola Municipal</b>	<b>Poder Judiciário</b>
Quanto à matrícula	Negação da Matrícula em razão da idade e conclusão dos estudos até o Jardim III	Negação da matrícula em razão de a criança estar em idade para frequentar a Educação Infantil	Determinação da Matrícula na 1ª série do Ensino Fundamental
Quanto à adequação pedagógica	Incapacidade institucional para atendimento pedagógico de criança que concluiu a educação infantil	-	-
Quanto ao Direito à Educação	Direito ao Ensino Fundamental para dar prosseguimento aos estudos.	Direito à Educação Infantil em razão de a idade não ser compatível com o Ensino Fundamental	Cumprimento do Princípio Constitucional de Isonomia e Direito ao Acesso mais elevado de ensino conforme a capacidade da criança.
Quanto ao Entendimento sobre a Ampliação do Ensino Fundamental	Não identificado	Preocupação em cumprir normas expedidas pela Secretaria Municipal de Educação, sem evidenciar a ampliação do Ensino Fundamental	Não consideração

Fonte: Autos nº 106/2006 de Mandado de Segurança – Juízo da 3ª Vara Cível de Ponta Grossa

Ao analisar os argumentos apresentados podemos verificar que a negação da matrícula tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Fundamental pelas instituições responsáveis pela oferta, situa a criança em espaço onde há desconsideração de sua condição

de cidadã, ou seja, em espaço de não cidadão, em consonância ao que já nos disse Milton Santos ao discutir os Direitos Territoriais:

Trata-se, de fato, do inalienável direito a uma vida decente para todos, não importa o lugar em que se encontre, na cidade ou no campo. Mais do que um direito à cidade [sic], o que está em jogo é o direito de obter da sociedade aqueles bens e serviços mínimos sem os quais a existência não é digna. Esses bens e serviços constituem um encargo da sociedade, através das instâncias de governo, e são devidos a todos. Sem isso, não se dirá que existe cidadão.<sup>109</sup>

Embora tenha existido empenho em esclarecer as questões pedagógicas a respeito da organização do Ensino Fundamental de 9 anos pelo Poder Público municipal, o Poder Judiciário concedeu a Medida Liminar solicitada, determinando a matrícula da criança com 5 anos de idade no Ensino Fundamental.

Também houve manifestação do Poder Legislativo Municipal quando três vereadores e a Associação das Donas de Casa dos Campos Gerais enviaram ao Ministério Público – Promotoria de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público, reclamação a respeito do “posicionamento da Secretaria Municipal de Educação do Município de Ponta Grossa no ensino fundamental”<sup>110</sup>. A solicitação em pauta requeria ao final o estabelecimento de um “acordo preventivo com o Município de Ponta Grossa objetivando cessar de imediato essa medida extremamente prejudicial ao acesso de alunos no ensino fundamental”.<sup>111</sup> Em razão disso, o representante do Ministério Público solicitou à Secretaria Municipal de Educação esclarecimentos e solução do problema relatado através do Ofício nº 142/2006. O oferecimento de esclarecimentos ocorreu através do Ofício 067/06/SME, o qual expôs a história da constituição do Sistema Municipal de Educação, a facultatividade das matrículas ocorridas em 2001 com a implantação dos Ciclos de Aprendizagem e inclusão da última etapa da Educação Infantil ao Ensino Fundamental; apresentou argumentos legais sobre a normatização da matrícula pelo Conselho Municipal de Educação e ainda ressaltou as ações governamentais para ampliar a oferta da educação para as crianças pequenas:

Também é preciso ressaltar que a Secretaria Municipal de Educação não tem medido esforços para que alunos com idade entre 5 e 6 anos, sejam atendidos na educação infantil. Isso pode ser comprovado pelo número de matrículas para crianças com

<sup>109</sup> SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. p. 129.

<sup>110</sup> Cf. Ofício s/n encaminhado pela Associação das Donas de Casa dos Campos Gerais e Vereadores, Ana Maria de Holleben, George Luiz de Oliveira e Francisco Valentin Filho ao Ministério Público Estadual.

<sup>111</sup> Op. cit.

esta idade nos Centros Municipais de Educação Infantil, que passaram de 82 no ano de 2005 para 755 no ano de 2006.

A Secretaria Municipal de Educação comunica, ainda, que 6 novas Unidades Educacionais, destinadas ao atendimento de Educação Infantil, estarão sendo inauguradas no primeiro semestre do corrente ano, ampliando o atendimento para crianças de 0 a 6 anos de idade, o que demonstra um compromisso social e pedagógico com esta faixa etária, que historicamente sempre esteve marginalizada nas decisões político-educacionais.<sup>112</sup>

Embora a ampliação do acesso para crianças de 5 e 6 anos (incompletos) na educação infantil esteja comprovado pela ampliação da oferta de vagas, as ações do poder público municipal mostraram-se incapazes de absorver a demanda por Educação Infantil aproximando-se ao já identificado por Aldaíza Sposati quando analisou o setor da Assistência Social no Brasil: “O direito social é concebido como um atributo individual para romper uma relação de favor. Contudo as alterações das ações não caminham para além da retórica. Não se avançam propostas na direção de criar garantias de atenção à população.”<sup>113</sup>.

Acatando as justificativas da Secretaria Municipal de Educação não houve nenhuma interpelação ao Conselho Municipal de Educação para que justificasse a tomada de decisão sobre o estabelecimento do corte etário em 31 de março para ingresso no Ensino Fundamental. Nesse sentido, não houve qualquer ação do Ministério Público no sentido de obrigar ou cobrar ações mais efetivas para o atendimento das crianças que estavam no vácuo temporal, em razão do qual não eram atendidas pela Educação Infantil ou pelo Ensino Fundamental.

Também consideramos importante no contexto de ação do Ministério Público Estadual o posicionamento do Promotor responsável pela Vara de Infância e Juventude da Comarca de Ponta Grossa que, por inúmeras vezes, posicionou-se a favor do direito das crianças à Educação Infantil, mostrando-se contrário ao ingresso antecipado das crianças no Ensino Fundamental. Esse fato, articulado com as ações governamentais para a ampliação de vagas na Educação Infantil, colaborou para que, durante os anos de 2006, 2007 e 2008, o corte etário fosse mantido em 31 de março e não houvesse maiores repercussões a respeito do atendimento da faixa etária em discussão.

<sup>112</sup> Cf. Ofício 067/06/SME.

<sup>113</sup> SPOSATI, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989. p. 18.

No entanto, durante o ano de 2008 ocorreu uma série de acontecimentos em âmbito estadual que repercutiram diretamente no posicionamento do Ministério Público em relação à idade de ingresso na etapa obrigatória da Educação Básica, conforme será analisado em capítulo posterior: a obrigatoriedade do Ensino Fundamental para todas as Escolas vinculadas ao Sistema Estadual de Ensino, através da Deliberação 03/06 expedida pelo Conselho Estadual de Educação do Paraná gerando diversas controvérsias sobre a implantação imediata da ampliação em todo o Estado; a concessão de Medida Liminar na Ação Civil Pública n 402/07, a qual determinou o ingresso de crianças com 6 anos incompletos no Ensino Fundamental; a cobrança de membros da sociedade vinculados a interesses partidários em disputa, os quais solicitaram formalmente posicionamento do Ministério Público; e, ainda, orientação do Promotoria de Justiça de Proteção à Educação Foro Central – Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Educação, órgão vinculado ao Ministério Público Estadual. Esses fatos contribuíram para o Ministério Público Estadual, através da Promotoria de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público, solicitar ao Poder Público atendimento à seguinte recomendação:

#### RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Ao Senhor Prefeito Municipal de Ponta Grossa – PR, para que:

- a) Determine, por ato formal, a realização, nas unidades escolares públicas e privadas localizadas no Município que já estejam ofertando o ensino fundamental de nove anos de duração, das matrículas das crianças que vierem a completar seis anos de idade no decorrer do ano letivo, no primeiro ano do ensino fundamental de nove anos de duração;
- b) Adote as providências cabíveis para compatibilizar a nova situação de oferta e duração do Ensino Fundamental a uma proposta pedagógica apropriada à faixa etária determinada pela regra constitucional, especialmente em termos de recursos humanos, organização do tempo e do espaço escolar, materiais didáticos, mobiliário e equipamentos, e
- c) Informe a esta Promotoria de Justiça, no prazo de 10 (dez dias úteis, o cumprimento da presente recomendação.<sup>114</sup>

Estava anexada ao referido ofício a Nota de Esclarecimento Público expedida pelo Conselho Estadual de Educação que orientava os gestores de instituições públicas e privadas para que seguissem “as definições do Ministério Público do Paraná, permitindo a matrícula de crianças que completarem seis anos de idade ao longo do ano letivo de 2009.”<sup>115</sup>

<sup>114</sup> Cf. Recomendação Administrativa anexa ao Ofício nº 607/2008, de 13 de novembro de 2008 encaminhado ao Prefeito Municipal.

<sup>115</sup> Cf. Nota de Esclarecimento Público emitida pelo Conselho Estadual de Educação do Paraná em 12 de novembro de 2008.

No entanto, pautando-se na legitimidade do Sistema Municipal de Ensino e de todas as suas deliberações, nas Orientações emitidas pelo Conselho Nacional de Educação e na legislação nacional em vigor, a Secretaria Municipal de Educação considerou não ser possível atender a Recomendação Administrativa nos seguintes termos:

A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA, enquanto órgão executivo do Sistema Municipal de Ensino  
 CONSIDERA que a educação deve ser entendida como política pública, onde as ações não podem se dar visando interesses individuais e clientelistas, mas sim visando o bem da sociedade em geral.  
 CONSIDERA não ser possível atender a Recomendação Administrativa encaminhada por V. Sa., visto que as matrículas para ingresso de alunos no Ensino Fundamental estão em conformidade com a legislação pertinente.  
 CONSIDERA que não houve, portanto, descumprimento de quaisquer dispositivos, seja constitucional ou da legislação pertinente à matéria, mas sim aos ditames legais e a adequação séria a todos os atos normativos sob os quais se assenta a educação pública municipal, pois pauta suas ações nos princípios da administração pública, estabelecidos no art. 37 da Carta Magna do País.  
 CONSIDERA que a situação criada por força da Ação Pública nº 402/07 é uma exceção no território brasileiro;  
 CONSIDERA que o princípio constitucional de isonomia, sob o qual deve se assentar a sociedade brasileira é aplicável a todos os brasileiros e, portanto, deve ser aplicado não em caso específico, como o existente no estado do Paraná, mas em todo o território nacional.<sup>116</sup>

Segundo nosso entendimento a resposta do órgão executivo do Sistema Municipal de Educação contribuiu para o Ministério Público propor Ação Civil Pública contra o Município de Ponta Grossa, conforme Autos nº 1341/2008 da 3ª Vara Cível da Comarca de Ponta Grossa, considerando, além do teor das decisões judiciais no âmbito estadual, que:

O conjunto das circunstâncias, tendo como protagonista o ente público réu, por intermédio do ato normativo aprovado pelos seus agentes, ocasiona desigualdade de tratamento entre as crianças atualmente matriculadas (última etapa da Educação Infantil) ou as que serão matriculadas nos estabelecimentos de ensino particular dessa municipalidade, em relação àquelas do ensino público.<sup>117</sup>

Ao julgar a solicitação de Medida Liminar de Antecipação de Tutela no referido processo o Juiz competente considerou para o deferimento do pedido que:

Com o advento da Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006, que alterou a redação do inciso IV do art. 208 da Constituição Federal para estabelecer a garantia da “educação infantil em creche e pré-escolas, às crianças até cinco (5) anos de idade”, nos parece acertado dizer que não há mais sentido na discussão sobre ser ou não possível a matrícula na 1ª série do ensino fundamental de nove anos de crianças que completem a idade de seis anos durante o primeiro ano letivo. Destarte,

<sup>116</sup> Cf. Ofício 465/08/SME expedido em 21 de novembro de 2008.

<sup>117</sup> Cf. Petição Inicial nos Autos nº 1341/2008 Ação Civil Pública contra o Município de Ponta Grossa – 3ª Vara Cível da Comarca de Ponta Grossa.

dispondo a Constituição que a educação infantil vai até os cinco anos de idade, o ensino fundamental deve ser iniciado no ano em que a criança completar seis anos de idade, independentemente se antes ou depois de 31 de março do ano letivo.<sup>118</sup>

Assim, o Juízo deferiu o pedido de antecipação de tutela, determinando:

A suspensão da aplicação do ar. 3º, §1º, inciso I letra a da Deliberação nº 04/04, com nova redação ditada pela deliberação 001/2006 do Conselho Municipal de Educação às escolas públicas sediadas no Município de Ponta Grossa; que o Município autorize a matrícula no primeiro ano do Ensino Fundamental a todas as crianças que completarem seis anos de idade ao longo do ano de 2009 (01/01/2009 a 31/12/2009), bem como reveja as matrículas que foram indeferidas com base na respectiva deliberação, procedendo da forma aqui determinada.<sup>119</sup>

A polêmica sobre a idade para o ingresso no Ensino Fundamental de 9 anos em Ponta Grossa mostrou os interesses em disputa no contexto educacional em relação à implementação da Política respectiva, tal como ocorreu também no âmbito estadual e, de certa forma também repercutiu em âmbito nacional, conforme se analisará nos capítulos posteriores.

O contexto onde emergiram as contradições sobre a implantação da ampliação do ensino fundamental em relação ao corte etário está em consonância com o movimento mais geral sobre as instituições responsáveis em garantir o espaço de exercício da cidadania. Portanto, a realidade relatada traz consigo uma questão de entendimento social, político e jurídico sobre quem são os cidadãos que devem estar matriculados na Educação Infantil ou Ensino Fundamental.

A questão mais importante e que dá sustentabilidade às ações, sejam de garantia ou negação do direito à educação, é o entendimento geral sobre a cidadania em jogo. Também não é um momento específico que garante ao indivíduo ser ou não ser cidadão, mas sim os infinitos momentos que sucedem a esse e que demonstram o respeito e o reconhecimento do poder público pelos direitos do indivíduo cidadão. Portanto, a eficácia do atendimento das crianças com menos de 6 anos no Ensino Fundamental no contexto estudado foi obtida às custas do não reconhecimento do direito à Educação Infantil e nesse sentido ocorreu e ocorre o exercício de uma cidadania mutilada que lança a criança a espaços que não estão devidamente preparados para atendê-las.

<sup>118</sup> Cf. Decisão de Antecipação de Tutela - Autos nº 841/2008 – p. 77 – 82.

<sup>119</sup> Op. cit. p. 81 -82.

A esse respeito, convém mais uma vez nos embasarmos nas sábias palavras de Milton Santos quando expõe sobre a provisoriedade das leis e as coloca como debate inacabado:

A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania.<sup>120</sup>

Em suma, ao cidadão resta a responsabilidade de estar sempre alerta para não ter a sua cidadania violada e desconsiderada.

---

<sup>120</sup> SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. p. 80.



### 3 EDUCAÇÃO NO PARANÁ: OS CAMINHOS PERCORRIDOS PARA A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA

A oferta da educação ponta-grossense não ocorreu desvinculada do contexto mais amplo, mas esteve profundamente relacionada às políticas de educação do estado do Paraná e do Brasil (e todas as influências e determinações a que estão sujeitas), refletindo os encaminhamentos mais gerais e demonstrando como o particular está contido no geral e ao mesmo tempo o contém. A relação dialética entre particular e geral é fundamental para a compreensão da totalidade da política educacional investigada.

Nesse sentido e visando demonstrar a relação existente entre as políticas municipal e estadual faz-se necessário ampliar a discussão sobre a escolaridade obrigatória no contexto imediatamente mais amplo e mais próximo à realidade estudada. Para tanto, se torna importante conhecer os encaminhamentos políticos para o setor educacional paranaense a partir dos anos de 1990, quando as reformas educacionais, em especial para o ensino fundamental, tornam-se mais evidentes e são implementadas com maior rigor.

Inserida organicamente no contexto das reformas educacionais da década de 1990 e tendo governos que assumiram tais defesas em prol da reorganização administrativa, ampliação da oferta educativa e melhoria dos resultados obtidos, a educação paranaense tornou-se solo fértil para a implementação de políticas de cunho neoliberal, conforme apontado por inúmeras pesquisas (GONÇALVES<sup>121</sup>, 1994; AMARAL, 1996<sup>122</sup>; HIDALGO, 1998<sup>123</sup>; SANTOS, 1998<sup>124</sup>; SILVA, 1998<sup>125</sup>, GORNI, 1999<sup>126</sup>; SOUZA, 2001<sup>127</sup>;

---

<sup>121</sup> GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. **Autonomia da escola e neoliberalismo**: Estado e escola pública. 1994. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

<sup>122</sup> AMARAL, Marilene Alves. **A qualidade da educação na “qualidade total”**: uma análise crítica. 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

<sup>123</sup> HIDALGO, Ângela Maria. **Tendências contemporâneas da privatização do ensino público**: o caso do Estado do Paraná. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

<sup>124</sup> SANTOS, Jussara Maria Puglieli. **As políticas governamentais para o ensino fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição**. 1998. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

<sup>125</sup> SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli. **Reforma ou contra-reforma no sistema de ensino do Estado do Paraná?** Uma análise da meta da igualdade social nas políticas educacionais dos anos 90. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Pontifícia Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

ZANARDINI, 2001<sup>128</sup>). Algumas áreas sofreram maiores impactos das políticas educacionais implementadas, evidenciando o aporte teórico de sustentação das ações, dentre as quais se podem citar: a gestão do sistema educacional e das escolas; o processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental, principalmente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96, regulamentada pela Lei 9424/96; a descentralização/desconcentração de recursos financeiros; a readequação do fluxo escolar e a formação de professores, evidenciada através da criação da Universidade do Professor, em Faxinal do Céu<sup>129</sup>.

Luiz Antonio Cunha (2005), ao analisar os principais pontos da política educacional paranaense no governo José Richa/João Elísio (1983/1987) aponta como objetivo principal desta, em especial para o então 1º grau, a garantia de acesso e permanência dos alunos provenientes da classe trabalhadora, a preocupação com a qualidade do ensino e a criação de oportunidades de participação nos processos decisórios em relação à educação. As contradições extraídas da política educacional paranaense no período analisado pelo referido autor, podem ser assim sintetizadas: existência de bolsas de estudo em escolas privadas para alunos não atendidos na rede pública; gratuidade do ensino apenas para alunos com idade entre 7 e 14 anos e cobrança de “contribuição comunitária” para aqueles com idade superior, organização de eleição para diretores visando compor uma lista tríplice, onde o diretor seria escolhido pela Secretaria de Estado da Educação.<sup>130</sup>

Embora contraditória, a política educacional paranaense, apresentava indícios de rompimento com a forte influência autoritária que caracterizou o período militar, evidenciando um “discurso pedagógico e da gestão da máquina educacional”, mas, também

<sup>126</sup> GORNI, Doralice Aparecida Paranzini. **Sistema Estadual de Educação do Paraná: qualidade e educação**. 1999. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 1999.

<sup>127</sup> SOUZA, Silvana Aparecida de. **Gestão Escolar compartilhada: democracia ou descompromisso?** São Paulo: Xamã, 2001.

<sup>128</sup> ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. **A gestão compartilhada implementada no Estado do Paraná e as orientações do Banco Mundial (1995 – 2000)**. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2001.

<sup>129</sup> A Universidade do Professor fez parte de um projeto de capacitação de profissionais da educação do Paraná, iniciado em 1995. O Programa foi financiado pelo Governo do Estado em parceria com o Banco Mundial. O gasto orçamentário em 1996 foi de R\$12.502.478,10 e, até o final do primeiro semestre de 1997, de R\$ 5.625.356,01. Em 1996, este gasto representou 0,39% da receita e, no período referente a 1997, representou 0,11% da receita estadual. (C. KOSLINSKI, Mariane Campelo. Universidade do Professor. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira. 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. 1998.

Disponível em:

<http://www.eaesf.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Experi%C3%A2ncias/1997/13%20-%20professor.pdf>

<sup>130</sup> CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2005. p. 231 – 262.

revestido de uma ideologia baseada em três vetores: a democracia, o populismo e o confessionalismo. (CUNHA, 2005, p. 255 - 256). Mesmo assim, a política educacional paranaense mostrava possibilidades de contribuir com a emancipação da classe trabalhadora, visto que havia uma tentativa explícita nos documentos e discursos oficiais de oferecer subsídios para a reflexão e rompimento com a realidade até então existente.

No entanto, esse processo foi rompido a partir da gestão Roberto Requião (1991 – 1994), pois a política educacional paranaense incorporou, gradativamente, os princípios da gestão empresarial para a gestão escolar. (SANTOS, 1998; SOUZA, 2001). Tais princípios permaneceram e se aprofundaram durante a gestão Jaime Lerner, sendo objeto de inúmeras pesquisas de caráter crítico que evidenciaram os pressupostos da Gestão de Qualidade Total na educação paranaense, demonstrando como o pensamento capitalista adentra no espaço escolar. (GONÇALVES, 2004<sup>131</sup>; MUNHOZ, 2002<sup>132</sup>);

Segundo Gorni (2004), a composição da política educacional paranaense, naquele período, foi contraditória, visto que agregou, em uma mesma orientação político-educacional, vertentes distintas. As perspectivas de cunho emancipatório foram agregadas às de cunho neoliberal, conforme explicitado por Gorni (2004, p. 311):

Alguns dos princípios e metas que sustentavam o projeto de reestruturação em andamento, como os ideais de formação do aluno enquanto ser e cidadão, de promoção do desenvolvimento humano, de autonomia e de descentralização do sistema mantiveram-se nos documentos oficiais, e ao mesmo tempo foram introduzidas novas orientações que, calcadas nas teorias econômicas, instituíram a avaliação dos resultados do sistema mediante a medida do rendimento dos alunos, da capacidade de certificação do sistema e da otimização da relação custo-benefício.<sup>133</sup>

Houve, portanto, uma mudança de eixo da orientação político-educacional paranaense, a qual até a década de 90 demonstrava aproximação, mesmo contraditória, com a concepção histórico-crítica.

<sup>131</sup> GONÇALVES, Ademir Nunes. **A Ambiguidade da Autoridade Eleita**: um olhar sobre a ação do gestor paranaense. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 2004.

<sup>132</sup> MUNHOZ, Margarete. **Uma Avaliação do Projeto de Correção de Fluxo nas Escolas Estaduais Paranaenses**: um novo olhar sobre o sucesso escolar. 2002. . Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 2004.

<sup>133</sup> GORNI, Doralice Aparecida Paranzini. Ensino Fundamental do Paraná: revisitando a qualidade e a avaliação. **Psicologia em Estudo**. v. 9, n. 2, Maringá, mai./ago. 2004.

É importante contextualizar que, no período imediatamente posterior à reabertura política, em meados da década de 1980, o Brasil foi tomado pela retórica da globalização da economia, apresentando características muito peculiares em relação ao chamado neoliberalismo que se fortalecia nos países desenvolvidos, pois incorporou orientações de flexibilização mercadológica e assumiu a função de Estado normatizador. Segundo Malaguti, Carcanholo e Carcanholo (2002, p. 9) a adesão aos preceitos neoliberais, entre os intelectuais brasileiros, ocorre de maneira envergonhada, conforme explicitado a seguir:

Os soldados brasileiros do neoliberalismo não são muito diferentes de seus pares do Primeiro Mundo. Aqui, porém, eles aderem aos modismos intelectuais de forma envergonhada: dos seus generais aos seus sargentos, são poucos os que assumem uma explícita militância neoliberal. Ao contrário, eles procuram até negar a existência de tal concepção de mundo. Chegam mesmo a denominar de bobos (ou, numa licença lingüística que a todos é permitida, de “neobobos”) os seus adversários. É até possível que um ou outro escape da hipocrisia e do cinismo, mas só será porque acredita ter sido eleito o grande salvador. Para os que pensam representar o “neoliberal salvador”, humildemente recomendaríamos que escutem mais e olhem menos no espelho.<sup>134</sup>

A retórica neoliberal, assim como as orientações dos Organismos Internacionais, encontrou guarida junto aos responsáveis pelas propostas educacionais paranaenses. Dentre as propostas educacionais inseridas nessa retórica podem ser citadas: O Projeto Qualidade do Ensino Público, o Programa de Capacitação de Professores através da Universidade do Professor em Faxinal do Céu e o Programa de Adequação Idade Série.

Com o Programa de Adequação Idade-série, aprovado pela Deliberação nº 001/96 do Conselho Estadual de Educação, aprovada em 09 de fevereiro de 1996, foi possível corrigir as distorções existentes em relação à oferta do 1º grau para alunos em defasagem, e, assim, corrigir o inchaço de matrículas existentes na rede pública naquela etapa do ensino.

Para justificar a importância e necessidade do Programa de Adequação Idade-Série, a Indicação nº 01/96, aprovada em 09 de fevereiro de 1996, que acompanha a Deliberação acima citada, indica a distorção de 43,84% dos alunos matriculados no 1º grau no ano de 1993, conforme apresentado na Tabela:

---

<sup>134</sup> MALAGUTTI, Manoel L.; CARCANHOLO, Reinaldo A.; CARCANHOLO, Marcelo D. (orgs). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. 3 ed. São Paulo, Cortez, 2002.

TABELA 11 - TOTAL DE ALUNOS MATRICULADOS, Nº DE MATRICULADOS FORA DA FAIXA ETÁRIA CORRETA E PORCENTAGEM – 1993

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA: ESTADUAL, MUNICIPAL, FEDERAL, PARTICULAR – URBANA

IDADE	SÉRIE	TOTAL DE ALUNOS MATRICULADOS	TOTAL DE ALUNOS MATRICULADOS FORA DA FAIXA ETÁRIA	PORCENTAGEM
Menos de 07 anos e 07 anos	1ª	205.950	39.558	19,20%
08 anos	2ª	219.368	74.182	33,81%
09 anos	3ª	191.595	78.502	40,97%
10 anos	4ª	172.289	74.014	42,95%
11 anos	5ª	255.203	142.147	55,69%
12 anos	6ª	189.941	107.438	55,56%
13 anos	7ª	141.141	78.344	55,50%
14 anos	8ª	108.060	56.266	52,06%
<b>Total</b>	-	<b>1.483.547</b>	<b>650.451</b>	<b>MÉDIA: 43,84%</b>

Fonte: Indicação nº 01/96 do Conselho Estadual de Educação do Paraná, 1996, p. 4.

O alto índice de alunos em situação de distorção idade-série indica que o direito e a qualidade da educação paranaense no período anterior não foram devidamente alcançados. Apesar de as justificativas para a correção do fluxo escolar paranaense indicarem a necessidade de diminuir os altos índices de evasão e repetência através da criação de condições de melhoria do nível de aprendizagens dos alunos do ensino fundamental, no contexto da política educacional implementada foi-se demonstrando vinculação com a chamada “pedagogia da exclusão”, ocorrendo o que Acácia Kuenzer (2005) denomina de “inclusão excludente”<sup>135</sup>.

Segundo Kuenzer a “inclusão excludente” no campo pedagógico é o equivalente da “exclusão includente” que ocorre no campo produtivo. Nessa, o trabalhador é excluído do mercado formal e incluído em atividades informais ou terceirizadas, e, quando permanece, tem diminuição salarial. A inclusão excludente que ocorre na educação se evidencia através de:

<sup>135</sup> KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luís (orgs). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3 ed. Campinas, Autores Associados, 2005.

estratégias de inclusão nos diversos níveis e modalidades da educação escolar aos quais não correspondam os necessários padrões de qualidade que permitam a formação de identidades autônomas intelectual e eticamente, capazes de responder e superar as demandas do capitalismo; ou, na linguagem toyotista, homens e mulheres flexíveis, capazes de resolver problemas novos com rapidez e eficiência, acompanhando as mudanças e educando-se permanentemente.

Estas estratégias têm sido várias, mas merecem destaque as que temos chamado de “**empurroterapia**”, as quais têm decorrido de uma distorcida apropriação de processos desenvolvidos no campo da esquerda para minimizar os efeitos da precarização cultural decorrente da precarização econômica, com a única preocupação de melhorar as estatísticas educacionais: ciclagem, aceleração de fluxo, progressão automática, classes de aceleração, e assim por diante. É importante destacar que estas estratégias, se adequadamente implementadas, favorecem a democratização das oportunidades educacionais.<sup>136</sup>

Os mesmos pressupostos da retórica capitalista aparecem na iniciativa de organizar a educação paranaense pautada nas orientações dos Organismos Multilaterais, principalmente com o Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná, introduzido a partir do ano de 1994. Esse Projeto foi instituído através de parceria entre o governo do estado do Paraná e do Banco Mundial, com o apoio do governo Federal. (GORNI, 1999, p.50)<sup>137</sup>.

Mas, a mesma autora, ao analisar a implementação do Projeto Qualidade no Ensino Público no Paraná, afirma que em 1991 o estado iniciou um programa de “parceria educativa” com os municípios. Em síntese, essa parceria induziu os municípios a assumir a responsabilidade por escolas que ofertavam as séries iniciais do 1º grau, a manutenção da organização do Ciclo Básico de Alfabetização e a substituição de professores estaduais que deixavam a rede ou se aposentavam. (GORNI, 1999, p.50).

O Programa de “Parceria Educativa” entre estado e municípios foi uma clara indução do Processo de Municipalização dos anos iniciais, pois em contrapartida oferecia o trabalho dos professores estaduais que atuavam nas séries iniciais, com pagamento integral de seus salários; reforma dos prédios escolares antes de entregá-los ao município parceiro; treinamento de professores e assistência técnica; além da oferta de verbas suplementares. A precariedade dos municípios, tanto financeira como técnico-pedagógica, conforme acontece em outros municípios brasileiros contribuiu para a adesão ao Programa, acelerando o processo de municipalização no estado.

---

<sup>136</sup> Ibid. p. 15.

<sup>137</sup> GORNI, Doralice Aparecida Paranzini. **Sistema Estadual de Educação do Paraná : qualidade e avaliação**. 1999. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 1999.

Em apoio aos esforços do Paraná de administrar as quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, em parceria com os municípios, a maior parte dos investimentos do Projeto (com custo total estimado ao equivalente a US\$198,4 milhões) foi planejada para ser destinada ao sistema estadual de educação e aos municípios que concluíram acordos de parceria com o estado.<sup>138</sup>

A municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental<sup>139</sup>, fortalecida por aspectos ideológicos da administração capitalista, fez parte de um projeto governamental de reestruturação do Sistema de Ensino paranaense e contribuiu para que os municípios exercessem uma aparente autonomia.

Assim, a oferta do ensino fundamental na década de 1990, em especial dos anos iniciais, no estado do Paraná foi sendo transferida, gradativamente, através de adesão voluntária, para os municípios, ficando a rede estadual, nos “municípios parceiros”, responsável pela oferta dos anos finais. A municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental ganha, ainda, nova força com a aprovação da Lei Estadual nº 13.116, 08 de março de 2001, a qual dispõe sobre a distribuição da quota estadual do salário educação entre o estado e seus municípios. Para o impulso relativo à municipalização aqui tratada, é importante refletir sobre o disposto em seu artigo 2º e em especial em seu parágrafo 2º.

Art. 2º - Do total da quota estadual do Salário Educação, cinquenta por cento será redistribuída entre o Estado e municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino.

§ 2º - Os municípios que ainda não tiveram implantado a totalidade do processo de municipalização das quatro séries iniciais do Ensino Fundamental, até 180 dias após a promulgação desta lei, deverão apresentar, à apreciação da Secretaria de Estado da Educação, projeto de totalização da municipalização, incluindo termos e cronogramas de implementação. A não apresentação do referido projeto, implicará em sanções administrativas, penais e outras normas relativas à contribuições sociais e as penalidades previstas nesta lei.<sup>140</sup>

Embora tenha ocorrido um esforço para que a totalidade dos municípios paranaenses assumisse a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental, alguns foram resistentes e, mesmo com significativa redução no atendimento, a Rede Estadual permaneceu presente na oferta. No entanto, não houve redução da oferta dos anos finais nas Redes

---

<sup>138</sup> Op. cit. p. 50.

<sup>139</sup> Segundo Jussara Maria Puglieli Santos (1998) em 1994, dos 371 municípios paranaenses 268 haviam aderido totalmente à municipalização e em 52 ocorria municipalização parcial.

<sup>140</sup> Lei Estadual nº 13.116, de 08/03/2001, disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/atividade-parlamentar/pesquisa-legislativa>

Municipais na mesma proporção ocorrida nos anos iniciais pela Rede Estadual, conforme demonstrado na Tabela 12.

TABELA 12 - MATRÍCULAS NOS ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2001 – 2008

ANO	ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
2001	78.407	754.529	701.215	25.726
2008	23.944	751.433	722.425	22.661

Fonte: MEC, INEP, Censo Escolar do Período.

A análise da presença das redes estadual e municipal públicas nos diversos municípios paranaenses indica como as duas redes absorveram ou transferiram as matrículas para o outro ente administrativo e organizaram o atendimento da escolaridade obrigatória conforme as orientações legais, político-educacionais e necessidade e/ou possibilidade financeira no período analisado.

### 3.1. A RESPONSABILIDADE PELA OFERTA DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA NO CONTEXTO PARANAENSE

A oferta da escolaridade obrigatória no contexto paranaense vinculou-se ao processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental ocorrido via adesão ao Programa de Parceria Educativa implementado pela Secretaria de Estado da Educação. A promulgação da Lei 9424/96, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, contribuiu para que os governos municipais também tivessem interesse em ampliar suas matrículas, visando o recebimento de uma parcela maior dos recursos oriundos do Fundo recém-criado, conforme previsto no art. 2º da referida Lei:

Art. 2º - Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério.



§ 1º - A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I – as matrículas de 1ª a 8 séries do ensino fundamental.<sup>141</sup>

A ampliação do atendimento educacional nas redes municipais, conforme sugerido por Guimarães em 1998<sup>142</sup> e reafirmado em 2004<sup>143</sup>, ocorreu devido ao grau de dependência financeira dos municípios relativa às transferências constitucionais (FPM – Fundo de Participação dos Municípios). Assim, a municipalização ocorreu muito mais pelo caráter confiscatório do Fundef do que pela preocupação dos administradores municipais quanto à melhoria da educação.<sup>144</sup>

Essa característica de municipalização induzida ocorreu em todo o território nacional, não sendo exclusividade do estado do Paraná, conforme dados do Censo Escolar brasileiro.

Contudo, no caso paranaense, houve a fragmentação da oferta do ensino fundamental em duas etapas denominadas “Anos Iniciais” e “Anos Finais”. Dessa forma, a etapa da educação básica, prevista na legislação para ocorrer de forma contínua e em regime de colaboração entre estados e municípios, foi dividida na maioria das regiões paranaenses.

A Tabela 13, apresentada a seguir, evidencia o crescimento do atendimento pelos municípios em contraposição à redução do atendimento pelo Estado em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental:

---

<sup>141</sup> Cf. Lei 9429/96.

<sup>142</sup> GUIMARÃES, José Luiz. **A municipalização do ensino fundamental e o impacto da Emenda Constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Marília, 1998.

<sup>143</sup> GUIMARÃES, José Luiz. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvania Simões (orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&, 2004.

<sup>144</sup> Op. cit. p. 194 – 195.

TABELA 13 - EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1997 - 2008

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	977.687	1.037	151.942	747.896	76.812
	100%		16%	76%	8%
1998	972.458	-	129.070	769.074	74.314
	100%		13%	79%	8%
1999	937.330	-	105.778	761.093	70.459
	100%		11%	81%	8%
2000	907.086	-	89.416	749.815	67.855
	100%		10%	83%	7%
2001	900.133	-	78.407	754.529	67.197
	100%		9%	84%	7%
2002	891.518	-	48.128	777.714	65.676
	100%		5%	88%	7%
2003	885.831	-	44.064	774.596	67.171
	100%		5%	87%	8%
2004	878.995	-	40.889	768.419	69.687
	100%		5%	87%	8%
2005	857.695	-	37.460	749.290	70.945
	100%		4%	88%	8%
2006	838.928	-	30.984	735.958	71.986
	100%		4%	87%	9%
2007	866.588	-	26.399	760.916	79.273
	100%		3%	88%	9%
2008	870.574	-	24.222	760.963	85.389
	100%		3%	87%	10%

Fonte: MEC, INEP, Censo Escolar do Período

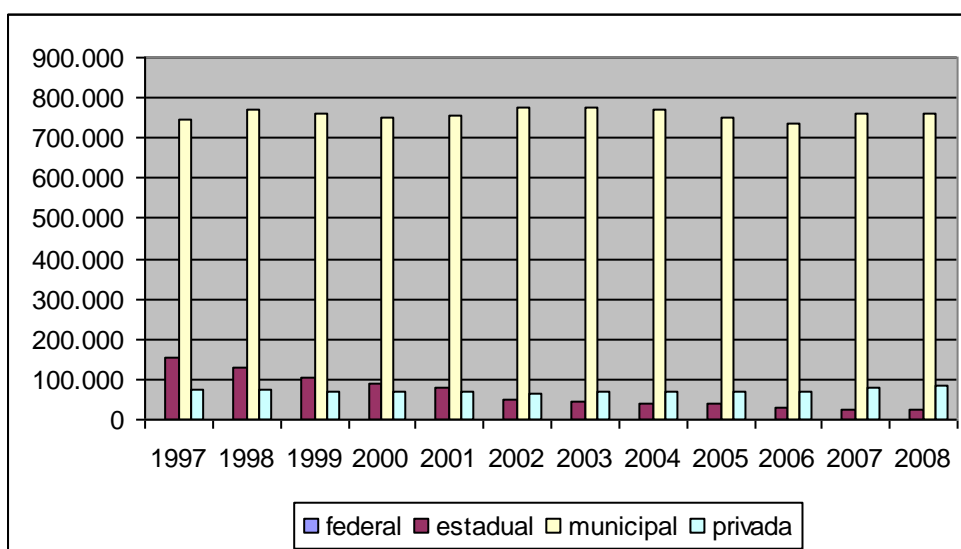
Conforme evidenciado nos dados apresentados, houve significativa redução do atendimento dos anos iniciais na rede estadual (de 16% em 1997 para 3% em 2008), enquanto as redes municipais apresentaram crescimento (de 76% em 1997 para 87% em 2008). Isso significa que o processo de municipalização das séries iniciais do ensino fundamental, a implantação do Fundef e o recuo da oferta de vagas na rede estadual foram determinantes para que os municípios assumissem a responsabilidade de forma definitiva por esta etapa da educação obrigatória.

Quanto à rede privada, o percentual de atendimento pouco alterou de 1997 a 2005, oscilando o número de matriculados entre 8 e 7%. No entanto, houve um aumento a partir de 2006 (9% do total de matrículas no estado), chegando em 2008 ao patamar de 10%

do total das matrículas. Esse leve aumento percentual no atendimento dos anos iniciais do ensino fundamental pode ser justificado pela implantação do Ensino Fundamental de 9 anos e as controvérsias surgidas no contexto paranaense em razão da idade de ingresso na nova organização da escolaridade obrigatória. Enquanto as orientações nacionais versavam para o ingresso com 6 anos completos, a rede privada impetrou por via judicial solicitação para a matrícula de alunos com 5 anos de idade. Como a rede pública (estadual e municipal) procurava matricular todas as crianças com 6 anos completos, a rede privada matriculou, antecipadamente, crianças com 5 anos de idade a completarem 6 anos até o dia 31 do ano em que se efetivou a matrícula.

O atendimento dos anos iniciais do ensino fundamental, por dependência administrativa, fica mais evidente no gráfico a seguir:

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1997 – 2008



Fonte: MEC, INEP, Censo Escolar do Período

Como consequência da ampliação do atendimento dos anos iniciais nas redes municipais e o seu recuo na rede estadual, houve aumento do atendimento dos anos finais pelo Estado, evidenciando-se a ruptura ocorrida nessa etapa da educação básica no contexto paranaense. Assim, os anos iniciais, que demandam menor estrutura didático-pedagógica (espaço físico, bibliotecas menores, não exigência de laboratórios, professores menos qualificados – formação de nível médio) ficou sob a responsabilidade dos municípios,

enquanto os anos finais, que necessitam de maior estrutura (espaço físico e materiais esportivos para a prática de educação física, por exemplo, laboratórios, bibliotecas com acervo mais específico, professores com formação em nível superior) foi assumida pela rede estadual.

**TABELA 14 - PARANÁ. NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA 1996 – 2007**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
1996	1.781.853	1.229	877.637	762.037	140.950
1997	1.792.685	1.437	870.440	780.997	139.811
1998	1.808.149	440	873.881	797.477	136.351
1999	1.732.395	433	813.596	786.423	131.943
2000	1.692.648	439	787.308	775.183	129.718
2001	1.691.131	434	779.622	780.255	130.820
2002	1.693.577	469	760.690	802.320	130.098
2003	1.698.631	474	766.435	798.997	132.745
2004	1.683.914	492	754.278	792.919	136.225
2005	1.635.529	476	741.430	773.843	137.780
2006	1.659.903	-	760.016	761.278	138.609
2007	1.677.803	477	752.679	784.131	140.516
2008	1.690.852	491	752.717	783.692	153.952

Fonte: MEC, INEP, Censo Escolar do período

A partir do ano de 2005, o Censo Escolar recenseou o ensino fundamental, demonstrando o número de matrículas no Ensino Fundamental de 8 e de 9 anos. Quanto à essa questão é importante demonstrar que apenas as redes municipal e privada tiveram matrículas na nova organização. Como o Ensino Fundamental de 9 anos prevê a ampliação para baixo, ou seja, incluindo obrigatoriamente crianças com 6 anos de idade, enquanto a previsão anterior era de 7 anos, evidencia-se como a rede estadual paranaense não vem ofertando matrículas para os anos iniciais do ensino fundamental. No entanto, é adequado ressaltar que, embora a oferta do ensino fundamental seja de competência prioritária dos

Municípios, os Estados precisam assegurar que a população a ele tenha acesso, exercendo competência supletiva em relação ao poder público municipal e regime de colaboração previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96.

TABELA 15 - MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL DE 8 E DE 9 ANOS NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Ano	Organização do Ensino Fundamental	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2005	EF 8 anos	476	741.430	647.468	137.780
	<b>EF 9 anos</b>	-	-	<b>126.375</b>	-
2006	EF 8 anos	-	760.016	638.977	138.539
	<b>EF 9 anos</b>	-	-	<b>122.301</b>	<b>70</b>
2007	EF 8 anos	477	752.679	701.536	130.089
	<b>EF 9 anos</b>	-	-	<b>82.595</b>	<b>10.427</b>
2008	EF 8 anos	-	752.395	584.783	125.728
	<b>EF 9 anos</b>	<b>491</b>	<b>322</b>	<b>198.909</b>	<b>28.224</b>

Fonte: MEC, INEP, Censo Escolar do período

Assim, o direito à educação e a ampliação do ensino fundamental fica sob a responsabilidade dos entes menores da federação, os quais assumem mais alunos extrapolando sua capacidade financeira e pedagógica para a oferta de um trabalho educativo de maior qualidade. Como os alunos que freqüentam a escola pública e, no caso dos anos iniciais, a escola pública municipal, são, em sua maioria, filhos da classe trabalhadora, é preocupante a forma como a implantação e implementação da escolaridade obrigatória ampliada ocorreu no contexto paranaense.

Por isso, a discussão sobre a ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos de duração e a fixação da idade para o ingresso nesta etapa não é questão que se esclareça sem conflitos. Em uma sociedade capitalista, como a que vivemos, os interesses de classe se mostram contraditórios e são determinantes em todos os setores, sociais, econômicos, produtivos e, não deixa de ser diferente nas propostas político-educacionais. Os interesses ideológicos, explícitos ou não, se fazem presentes em todos os setores.

É por isso que ao discutir a organização da Escola Unitária, Antonio Gramsci assim se posicionou:

Um ponto importante, no estudo da organização prática da escola unitária, é o que diz respeito ao currículo escolar em seus vários níveis, de acordo com a idade e

com o desenvolvimento intelectual –moral dos alunos e com os fins que a própria escola pretende alcançar.

(...)

A fixação da idade escolar obrigatória depende das condições econômicas gerais, já que estas podem obrigar os jovens a uma prestação produtiva imediata.<sup>145</sup>

A perspectiva municipal de receber mais recursos em razão do número de matrículas pode induzir, como já ocorreu em 1997 com a implantação do Fundef, há um aumento percentual do atendimento, sem que haja a devida adequação pedagógica e estrutural, além da formação docente, para o atendimento de crianças pequenas. Ao ampliar a inclusão de alunos mais novos no ensino fundamental, as adequações pedagógico-curriculares deveriam ser consideradas, pois o trabalho educativo com crianças de 6 e de 5 anos, apesar de diferenciado em razão dos objetivos específicos de cada etapa da educação básica, precisa adequar-se às questões próprias da idade.

Defende-se, portanto que às crianças de 5 anos, enquanto detentoras do direito à educação infantil, deve ser assegurado todo o aporte curricular e pedagógico que as auxilie, individual e coletivamente na construção de identidades, através de práticas que articulem suas experiências e saberes com os conhecimentos científicos; e, para isso a organização do trabalho pedagógico a ser realizado precisa considerar os relacionamentos e interações necessários para propiciar o desenvolvimento infantil<sup>146</sup>. No entanto, para as crianças com 6 anos, integrantes do ensino fundamental, não deve haver ruptura entre uma etapa e outra e o atendimento pedagógico adequado implica em considerar as necessidades desses sujeitos, ou seja, brincar e ao mesmo tempo aprender. A investigação sobre a ampliação do ensino fundamental não indicou que as questões de ordem pedagógica tenham sido significativas em seu processo de implantação ou que tenham assumido a importância devida.

As crianças têm o direito de estar numa escola estruturada de acordo com uma das muitas possibilidades de organização curricular que favoreçam a sua inserção crítica na cultura. Elas têm direito a condições oferecidas pelo Estado e pela sociedade que garantam o atendimento de suas necessidades básicas em outras esferas da vida econômica e social, favorecendo mais que uma escola digna, uma vida digna.<sup>147</sup>

<sup>145</sup> GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. vol. 2. 4 ed. Rio de Janeiro, 2006. (Tradução: Carlos Nelson Coutinho, co-edição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira). p. 36.

<sup>146</sup> A esse respeito levou-se em consideração os estudos realizados sobre: Interação entre aprendizado e desenvolvimento; O papel do brinquedo no desenvolvimento e A pré-história da linguagem escrita, expostos na parte 2 – Implicações educacionais, expostos na obra: VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

<sup>147</sup> KRAMER, Sônia. A infância e sua singularidade. In: BEAUCHAMP, Jeanete; PAGEL, Sandra Denise; NASCIMENTO, Aricélia Ribeiro do (orgs). **Ensino fundamental de 9 anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007, p. 21.

A análise dos dados da rede privada indica que, de 2006 para 2007, a ampliação do ensino fundamental contribuiu para um salto no número de matrículas nessa organização (de 70, em 2006, para 10.427 no ano de 2007). Tendência também verificada no ano de 2008, quando as matrículas chegaram ao patamar de 28.224. Essa distorção pode ser justificada devido ao fato de que, historicamente, a rede privada já atendia crianças de 6 anos de idade no ensino fundamental de 8 anos e, com o aval do Poder Judiciário no ano de 2007, pôde matricular aquelas que completavam 6 anos até o dia 31 de dezembro do ano em curso. Tal posicionamento também foi mantido para as matrículas do ano de 2008. Esse fato pode ser associado a outro também significativo na forma como a sociedade paranaense entendia a nova proposta: que o primeiro ano da nova organização seria apenas a inclusão da pré-escola ao ensino fundamental, induzindo as famílias a acreditarem que, no caso de seus filhos permanecerem na educação infantil, os mesmos estariam “perdendo” um ano da escola, ficando em atraso escolar em relação àquelas crianças que ingressariam no ensino fundamental.

Embora a oferta e o atendimento dos anos iniciais da escolaridade obrigatória estejam centrados no poder público municipal, a influência da rede privada, em especial das grandes escolas, detentoras de maior aporte financeiro, se tornou significativa nos encaminhamentos e defesas sobre o ingresso ou não de crianças de 5 anos no ensino fundamental, conforme fatos considerados na investigação.

## 3.2. INGRESSO NO ENSINO FUNDAMENTAL E AS ORIENTAÇÕES DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

### 3.2.1 O CORTE ETÁRIO EM DISCUSSÃO

No contexto das discussões sobre a escolaridade obrigatória no Paraná e, em especial relativo à sua ampliação, o corte etário para o ingresso nessa etapa vem se mostrando determinante nas orientações e discussões sobre o Ensino Fundamental de 9 anos.

Por isso é importante que as orientações sobre a idade de ingresso sejam conhecidas para oferecer um entendimento sobre as contradições ocorridas na implantação da escolaridade ampliada. Assim, os documentos legais e de orientações do órgão normativo do

Sistema de Ensino paranaense se mostram fontes relevantes para o estudo realizado, principalmente as Deliberações e Indicações expedidas tanto no período imediatamente anterior quanto no de transição para o Ensino Fundamental de 9 anos, procuramos interpretá-los como expressão do movimento histórico e dialético de determinado momento e contexto, indo além da tradição positivista de interpretação, que os visualiza como padronizadores de ação.

Além da proclamação oficial do texto normativo, sua execução se mostra eivada de concepções, crenças, interesses, que o utilizam conforme os objetivos pretendidos. Nesse sentido, o corte etário para o ingresso no ensino fundamental mostra como o atendimento do acesso à escolaridade obrigatória foi se constituindo no contexto paranaense.

Inserido no contexto das reformas educacionais da década de 90, o Conselho Estadual de Educação do Paraná aprovou, em 09 de outubro de 1996, a Deliberação nº 006/96, visando consolidar as normas relativas à matrícula, transferência e promoções de alunos, adaptação, aproveitamento, revalidação e equivalência de estudos no ensino de 1º e 2º graus.

O artigo 10 da Deliberação 006/96 estabelecia que “para a matrícula inicial na 1ª série do 1º grau, o candidato deverá ter a idade mínima de sete (7) anos completos.” Essa previsão estava em plena consonância com a prática educacional de matricular as crianças a partir dos 7 anos de idade na escola regular. No entanto, o parágrafo único do mesmo artigo assim previa:

Parágrafo Único - Atendidos os candidatos com sete anos completos e havendo disponibilidade de vagas, poderão ser matriculados na primeira série do Ensino Regular de 1º Grau, alunos que vierem a completar seis (06) anos até trinta e um (31) de março do ano civil em curso.

Essa previsão possibilitou a prática de matricular crianças com 6 anos de idade no ano inicial do ensino fundamental. Os dados do Censo Escolar de 1998 e 1999 mostram o número de matrículas de crianças com menos de sete anos de idade nesse nível de ensino.



TABELA 16 - MATRICULAS POR IDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ 1998 – 1999

Ano	Total	- de 7 anos	7 a 14 anos	15 a 19 anos	+ de 19 anos
1998	1.808.149	<b>18.073</b>	1.490.423	255.121	44.532
1999	1.732.395	<b>18.841</b>	1.490.025	197.745	1.732.395

Fonte: MEC, INEP, Censo Escolar do Período

Considerando que todos os alunos com menos de 7 anos estavam matriculados na série inicial do ensino fundamental e que em 1998 houve 254.353 e em 2009 houve 235.478 matrículas, pode-se concluir que em torno de 7% em 1998 e 8% em 1999 dos alunos matriculados tinham idade inferior a 7 anos.

A Deliberação 006/96 autorizou a matrícula antecipada de crianças com menos de 7 anos e, embora os conselheiros relatores da referida deliberação tenham sido educadores de renome no estado do Paraná<sup>148</sup>, sua aprovação não foi unânime, pois a conselheira Clemência Ferreira Ribas redigiu parecer em separado referente ao art. 10.

A Constituição do Brasil reza que o Ensino Fundamental, dos 7 aos 14 anos, é obrigatório e gratuito; também em seus artigos referentes à Educação, obriga os municípios a atenderem as crianças de 0 a 6 anos em Curso de Educação Infantil, Creche e/ou Pré-Escola.

A Deliberação 34/93-CEE, da qual esta Conselheira é uma das relatoras, coloca, em sua fundamentação filosófica, uma nova visão sobre a escola. Esta deixa de ser assistencialista e passa a vivenciar uma nova postura de ensino-aprendizagem onde o educar acontece em todo e qualquer tempo, em qualquer condição, da alimentação até a educação formal. Esse enfoque favorece a que as crianças vivenciem seu processo criativo nas etapas do conhecimento, sempre respeitando sua idade cronológica, para que não deixem de ser “crianças” em todos os sentidos, pois quando são queimadas etapas da infância ou saltados estágios do desenvolvimento, fatalmente teremos adultos com falhas em situações que exijam tomadas de decisões concretas e objetivas, participação qualitativa, respostas novas a posições antigas. Estando embasada em documentos e obras diversificadas contidas nas áreas da pedagogia, da psicologia, da psicopedagogia, da pediatria, da neurologia, etc., que fundamentam a infância, e em experiências de diversos profissionais que atuam nessa fase de desenvolvimento, temos certeza que a escola terá condições de, junto com os pais, colocar a criança/aluno no Estabelecimento de Ensino de 1º Grau na idade correspondente, sem necessidade de uma norma que marque um dia e mês para o ingresso na 1ª série do 1º Grau.<sup>149</sup>

<sup>148</sup> A Deliberação 006/96 teve como relatores os seguintes conselheiros: Naura Nanci Muniz Santos, Clemencia Maria Ferreira Ribas, Maria Dativa de Salles Gonçalves e Teófilo Bacha Filho.

<sup>149</sup> Cf. Voto Contrário ao Parágrafo único do Art. 10 do Processo 226/96 – Deliberação 006/96, de autoria da Conselheira Clemência Maria Ferreira Ribas.

A Conselheira Clemência Ferreira Ribas antecipou algumas discussões que se evidenciaram anos mais tarde, quando houve a ampliação do ensino fundamental para 9 anos de duração. A defesa do direito de matrícula das crianças de 0 a 6 anos na educação infantil foi, naquele momento histórico, uma questão muito importante. Ao possibilitar a matrícula de crianças com 6 anos de idade no ensino fundamental (de oito anos de duração), o Conselho Estadual de Educação abriu a possibilidade de reivindicação posterior da inclusão de crianças de 5 anos de idade no ensino fundamental de 9 anos. Nesse contexto, a questão significativa não considerada integralmente foi a redução inadvertida do direito das crianças à educação infantil, o que acarretaria mais tarde grande embate social, político e jurídico no estado do Paraná.

Em 11 de dezembro de 1998, o Conselho Estadual de Educação expediu a Deliberação 005/98<sup>150</sup>, sobre matrícula inicial, por transferência, em regime de progressão parcial, aproveitamento de estudos: classificação, reclassificação e adaptações; revalidação e equivalência de estudos feitos no exterior; regularização de vida escolar, a qual substituiu a Deliberação 006/96, até então em vigor e tinha a seguinte norma para o ingresso no ensino fundamental.

Art. 6.º - Para matrícula inicial na 1.ª série do Ensino Fundamental o candidato deverá ter 07 (sete) anos de idade ou facultativamente, seis anos completos.<sup>151</sup>

A modificação introduzida pela Deliberação 005/98 relativa à data de corte para a matrícula pouco modificou a realidade em relação à previsão anterior, devido à possibilidade de o período de matrículas ser estabelecido pelo estabelecimento de ensino. Com isso, a exigência de 6 anos completos não foi utilizada igualmente em todas as realidades. Inclusive o número de matriculados com menos de 7 anos sofreu leve aumento de 1998 para 1999, conforme demonstrado na Tabela 16.

Em 01 de outubro de 2001, nova alteração em relação ao ingresso no ensino fundamental ocorreu com a Deliberação 09/01<sup>152</sup>, com alterações relativas à matrícula para o Sistema Estadual de Ensino. Em razão da implantação obrigatória do ensino fundamental de 9

---

<sup>150</sup> A Deliberação 005/98 teve como relatoras as conselheiras Naura Nanci Muniz Santos e Clemência Maria Ferreira Ribas.

<sup>151</sup> Cf. Deliberação 005/98 do Conselho Estadual de Educação do Paraná.

<sup>152</sup> A Deliberação 09/01 teve como relatora a Conselheira Naura Nanci Muniz Santos.

anos no estado do Paraná o corte etário foi mantido nas orientações do Conselho Estadual de Educação, mas com algumas modificações conforme determinações judiciais.

Essa Deliberação previu o corte etário da seguinte forma:

Art.7º Para matrícula de ingresso na 1.ª série do Ensino Fundamental o candidato deverá ter 07 (sete) anos de idade ou facultativamente, seis anos completos até o dia 01 de março do ano letivo em que cursará esta série.

Em relação ao corte etário previsto na Deliberação 09/01 são esclarecedores os argumentos do Conselheiro Arnaldo Vicente, quando declarou voto em separado na aprovação da Deliberação 02/08, que mais tarde foi expedida, já no processo de discussão do Ensino Fundamental de 9 anos:

(...) faz-se necessário recuperar a história recente deste Conselho quando houve a necessidade de alterar a data de ingresso na primeira série do Ensino Fundamental de 31 de março para 1º (primeiro) de março, estabelecido pela Deliberação 09/01. Na ocasião tal mudança justificou-se uma vez que as instituições de ensino interpretaram o texto normativo que a definição de 31 de março tinha o objetivo de contemplar em uma única data o início das aulas em todos os calendários escolares, deste entendimento para a interpretação de que o início do ano letivo era um conceito largo que permitia incluir também o mês de abril foi um passo a mais. Para superar tais interpretações de ocasião que o Conselho exarou a Deliberação 09/01.<sup>153</sup>

Observemos que o ingresso na 1ª série do Ensino Fundamental, previsto na Deliberação 09/01 vigorou até o ano de 2006, quando houve a previsão da obrigatoriedade da ampliação da escolaridade obrigatória para 9 anos no estado do Paraná.

QUADRO 10 - NORMAS RELATIVAS À IDADE DE INGRESSO NO ENSINO FUNDAMENTAL - CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ – 1996 – 2001

NORMA	IDADE DE INGRESSO/CORTE ETÁRIO	
	OBRIGATÓRIA	FACULTATIVA
Deliberação 06/96	07 anos completos	06 anos completos até o dia 31 de março
Deliberação 05/98	07 anos	06 anos completos
Deliberação 09/01*	07 anos	06 anos completo até o dia 1º de março

\* Matrícula inicial para o ensino fundamental vigorou até o ano de 2006, quando houve modificação em razão da Implantação do Ensino Fundamental de 9 anos.

Fonte: Deliberações supra citadas.

<sup>153</sup> Cf. Declaração de Voto do Conselheiro Arnaldo Vicente, na aprovação da Deliberação 02/08 do CEE-PR.

As normas relativas à matrícula inicial no período 1996 – 2006, possibilitaram a prática, em escolas privadas, de matricular crianças aos 6 anos de idade no ensino fundamental. Inclusive, observou-se ao longo da pesquisa que muitos alunos matriculados na 1ª série nessas escolas migravam para as escolas públicas, as quais não ofereciam a matrícula para a referida faixa etária, criando uma distorção entre a possibilidade de ingresso entre aqueles que podiam pagar o ensino privado e aqueles que dependiam do ensino público. Essa prática privilegiava os filhos da classe economicamente mais privilegiada em detrimento daqueles que não tinham possibilidades financeiras de arcar com as despesas relativas ao ingresso na escola privada. O direito à educação, portanto, era assegurado de maneira diferenciada, conforme a classe da qual o aluno advinha, ocorrendo o que poderíamos denominar de rebaixamento da cidadania para determinados grupos sociais, visto que as instituições públicas responsáveis não poderiam cumprir sua função de assegurar igualdade de oportunidade de ingresso na educação formal para a totalidade da população. E, para além dessa questão relativa apenas ao ingresso diferenciado no ensino fundamental, a educação infantil também sofreu um achatamento, uma vez que, com o ingresso antecipado, mesmo aqueles mais privilegiados economicamente tinham reduzida a sua permanência nessa etapa.

Essa situação se compatibiliza com a análise realizada por Aldaíza Sposati sobre a assistência social no Brasil quando afirma que o entendimento sobre a cidadania encontra-se no limite entre “condições objetivas e possibilidades diferenciadas de acesso à efetivação de sua cidadania”<sup>154</sup>. Ao trazer esse entendimento para o campo educacional acreditamos que fica criado (e aceito socialmente) um sistema paralelo, onde o “direito de alguns” torna-se “não direito” para outros. Essa compreensão equivocada de direito para alguns e não direito para outros fundamenta ações educacionais e políticas, contribuindo para o fortalecimento da divisão entre os indivíduos que compõem uma mesma sociedade.

Nesse contexto, os documentos oficiais emanados dos órgãos governamentais (e o Conselho Estadual de Educação não deixa de ser um desses órgãos), trazem em seu bojo alguns significados nem sempre perceptíveis à classe dominada, ou, como diria Gramsci, “o ‘certo’ de uma cultura evoluída torna-se ‘verdadeiro’ nos quadros de uma cultura fossilizada e

---

<sup>154</sup> SPOSATI, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **O direito (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez. 1989. p. 11 -12.

anacrônica (...)<sup>155</sup>. Assim, o pensamento da classe dominante de que seus filhos podem e devem ter maiores oportunidades educacionais que os demais foi validado pela autorização facultativa de ingresso no ensino fundamental aos 6 anos de idade.

O índice de ideologização do discurso e também das práticas materiais do Estado é portanto flutuante, variável e diversificado segundo as classes e frações de classe às quais se dirige o Estado e sobre as quais age. A verdade do poder escapa freqüentemente às massas populares, não porque o Estado a esconda, mascare expressamente; sim, porque, por razões infinitamente mais complexas, as massas não conseguem compreender o discurso do Estado às classes dominantes.<sup>156</sup>

O papel decisivo das normas orientadoras reproduz as relações de classe existentes na sociedade paranaense e fortalece as políticas públicas para o setor educacional após a década de 1990. Como a oferta de educação infantil não era prioridade na política educacional paranaense, estadual e municipal, a maioria das crianças que não ingressavam no ensino fundamental aos 6 anos de idade também não era atendida na educação infantil. Assim, tais crianças eram prejudicadas duplamente: pela impossibilidade de ingresso no ensino fundamental e também na educação infantil, ocorrendo a fragilização do direito à educação das mesmas.

Em relação à oferta das duas etapas pelas redes municipais podem ser extraídas as seguintes justificativas: o atendimento obrigatório aos 7 anos vinha sendo atendido e, como a educação infantil era reconhecida legalmente como não obrigatória, a existência de ações reivindicatórias significativas para esta etapa não puderam ser identificadas no período.

Dessa forma, o direito à educação das crianças de 6 anos de idade foi atendido conforme a classe social de onde ela advinha. Aos filhos da classe dominante era cumprido o direito à educação infantil, sob a responsabilidade das famílias e aos filhos da classe trabalhadora o mesmo direito era tolhido, em razão da falta de possibilidades financeiras dos municípios ou atendido conforme os interesses políticos de cada realidade.

Algumas vezes, a alternativa encontrada para amenizar a situação do atendimento foi o repasse de recursos públicos para entidades assistenciais comunitárias ou filantrópicas, ou aumento do número de crianças por turma, além do atendimento em turno

<sup>155</sup> GRAMSCI, 2006, **Cadernos do Cárcere**. vol. 2. 4 ed. Rio de Janeiro, 2006. (Tradução: Carlos Nelson Coutinho, co-edição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira). p. 44.

<sup>156</sup> POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 31 – 32.

parcial em lugar do integral<sup>157</sup>. Nas instituições assistenciais o critério para o ingresso situa-se, historicamente, na esfera dos mais necessitados ou desamparados<sup>158</sup>. Como as crianças atendidas nessas instituições são oriundas da classe que vive do trabalho, é possível imaginar como o direito à educação foi assegurado para aquelas que conseguiram se inserir nessas instituições.

TABELA 17 - MATRICULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL – PRE-ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1996 – 2005

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
1996	167.823	262	7.316	103.918	56.327
1997	182.030	202	7.519	118.272	56.037
1998	191.049	-	5.267	128.306	57.476
1999	209.468	23	4.443	141.488	63.524
2000	216.856	26	4.200	149.935	62.695
2001	220.869	124	3.757	150.323	66.665
2002	222.939	101	1.713	153.622	67.503
2003	237.084	107	1.767	165.552	69.658
2004	248.356	79	1.532	172.282	74.463
2005	256.078	85	1.553	180.973	73.467
2006	252.840	87	692	180.314	71.747
2007	180.559	63	523	131.790	48.183

Fonte: MEC, INEP, Censo Escolar do Período – Sinopses Estatísticas 1996 -2007

O aumento gradativo de atendimento na pré-escola de 1996 a 2006 nas redes municipais sofreu impacto visível com a obrigatoriedade do ensino fundamental de 9 anos em 2007, através da matrícula obrigatória aos 6 anos de idade, pois aquele contingente atendido

<sup>157</sup> Apenas para exemplificar a questão, no município de Ponta Grossa até o ano de 2002 a educação infantil estava vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social, a qual administrava as creches públicas e repassava recursos para as creches assistenciais (filantrópicas ou comunitárias) realizarem o atendimento educacional. Essa prática ainda persiste no referido município, visto que em 2010 enquanto 38 Centros Municipais de Educação Infantil se encontram sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, 17 Centros de Educação Infantil mantém convênios com o poder público municipal recebendo repasse de recursos públicos para manutenção e pagamento de funcionários.

<sup>158</sup> Segundo Aldaísa Sposati “o conceito de desamparado ou necessitado é atribuído à condição de fragilidade física associada à econômica, responsabilizando o Estado de suprir um amparo mínimo a tais cidadãos.” Cf. SPOSATI, Aldaísa. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaísa; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **O direito (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez. 1989. p. 8.

até então na educação infantil foi inserido no ensino fundamental, sem que as vagas deixadas naquela etapa fossem preenchidas por crianças com menos idade, conforme apresentado na tabela acima. Esse é um dos reflexos do estabelecimento de normas para o Ensino Fundamental de 9 anos no Estado do Paraná.

Tendo sido sancionada a Lei 11.274 em fevereiro de 2006, o Conselho Estadual de Educação promoveu estudos a respeito da questão e, seguindo o direcionamento dado pelos Pareceres do Conselho Nacional de Educação, aprovou em 09 de junho de 2006 a Deliberação 03/06 e a Indicação 01/06<sup>159</sup>, estabelecendo as normas relativas à implantação do Ensino Fundamental de 9 anos no Sistema Estadual de Ensino do Paraná. A Indicação 01/06 tece algumas considerações a respeito da importância do Ensino Fundamental de 9 anos e o justifica a partir de três questões fundamentais:

- I) **Questão de direito**, visando a equidade social, o acesso, a permanência e continuidade de estudos;
- II) **Questão política**, que visa o desenvolvimento social e econômico do país, considerando a integração regional e acreditação (sic) internacional, traduzida no reconhecimento mútuo dos estudos dos países membros e associados do Mercosul.
- III) **Questão pedagógica**, que permite mais tempo e continuidade para o educar e cuidar, oportunidade para novo projeto pedagógico das mantenedoras, com revisão da organização escolar, curricular e infra-estruturas e avaliação de aprendizagem.<sup>160</sup>

A questão de direito prevista na Deliberação 03/96, que visa a equidade social, não evidencia considerações a respeito de as políticas públicas serem definidas a partir do já existente e que isso implica na desestabilização de direitos (ou crença de direitos) já consolidados no seio da prática social. A superação da desigualdade social e educacional não aparece nas orientações do Conselho Estadual de Educação do Paraná.

Segundo Bobbio (2004, p. 20) “Não se pode afirmar um novo direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir algum velho direito, do qual se beneficiavam outras categorias de pessoas”.<sup>161</sup> . Nessa perspectiva, o ingresso diferenciado até então recorrente na educação paranaense precisaria ser revisto, posto que não mais poderia existir a figura da

<sup>159</sup> A Deliberação 03/06 e a Indicação 01/06 tiveram como relatores os conselheiros: Archimedes Peres Maranhão, Carmen Lúcia Gabardo, Clemencia Maria Ferreira Ribas, Darci Perugine Gilioli, Maria das Graças Figueiredo Saad, Marília Pinheiro Machado de Souza, Solange Yara Schmidt Manzochi e Teresa Jussara Luporini.

<sup>160</sup> Indicação 01/06, p. 14 – 15.

<sup>161</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 6ª reimpressão. (tradução de Carlos Nelson Coutinho).

“facultatividade do ingresso antecipado”. O ensino fundamental (ampliado) deveria ser obrigatório para todos e constituir-se em verdadeiro direito público subjetivo.

Foi o que se tentou através do art. 12 da Deliberação 03/06:

Art. 12 - Para matrícula de ingresso no 1.º ano do ensino fundamental de 9 anos de duração o educando deverá ter seis anos completos ou a completar até 1º de março do ano letivo em curso.

§ 1.º - O aluno que estiver cursando a educação infantil e completar seis anos de idade no decorrer do ano letivo não poderá ingressar no ensino fundamental nesse mesmo ano.<sup>162</sup>

No entanto, não foi o que ocorreu, pois tendo em vista a prática educacional das escolas privadas de matricular crianças com 6 anos no ensino fundamental (de 8 anos de duração), já havia organização da educação infantil que validava tal prática e, como com a ampliação estava prevista na antecipação, ou seja, nos anos iniciais e não nos anos finais, houve repercussão negativa para a implantação da nova organização da escolaridade obrigatória em todo o Estado.

Devido à previsão do parágrafo 1º do Art. 12 da Deliberação 03/06, as instituições privadas e os pais de seus alunos alegavam que a criança estava sendo impedida de entrar no ensino fundamental e com isso deveria “repetir” a pré-escola ou a última etapa da educação infantil. Tendo em vista esse fato, o Sindicato das Escolas particulares do Paraná – SINEPE, solicitou ao CEE/PR a revisão das normas até então expedidas de forma a reconhecer o última etapa da educação infantil como equivalente ao 1º ano do ensino fundamental de 9 anos.

Alguns depoimentos, em matéria publicada em jornal de circulação estadual, confirmam o posicionamento de pais de alunos das escolas privadas sobre as resistências e confusões existentes sobre a norma expedida:

Minha filha vai fazer 6 anos em 1.º de abril e tenho a impressão de que ela vai perder um ano da vida escolar. Ela está no pré III e no ano que vem não poderá avançar, tendo que fazer de novo o pré III. (...)

Minha filha vai completar 6 anos em janeiro e vai continuar no jardim III. Ela estuda no mesmo colégio há 3 anos e não vai poder acompanhar os amiguinhos.(...)

---

<sup>162</sup> Deliberação 03/06 do Conselho Estadual de Educação do Paraná.



Só aceitaria deixar a minha filha na mesma série se fosse orientação pedagógica. Mas ela lê, escreve e pode continuar em frente. (...).<sup>163</sup>

O mesmo jornal expõe o posicionamento do vice diretor de um colégio privado da Capital do Estado, o qual alega direito adquirido: “Várias considerações do novo modelo são interessantes. Discordamos da maneira como a transição está sendo proposta, que na nossa opinião deveria levar dois anos. As crianças do pré III deveriam ser enquadradas no sistema antigo”.<sup>164</sup>

Nas redes públicas municipais houve inúmeras alegações de impossibilidade financeira para atender toda a demanda no ensino fundamental de 9 anos. Segundo informações da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Paraná – UNDIME-PR, 80% dos municípios paranaenses não tinham condições de implantar a medida. Inclusive, o presidente da UNDIME-PR, em 29/08/2006 fez a seguinte declaração:

Temos um déficit muito grande de salas de aula, e não podemos assumir o compromisso de ampliação da nossa rede assim tão rápido. No interior, muitas vezes no mesmo prédio funciona uma escola municipal e outra estadual. Nesses locais elas estão superlotadas.<sup>165</sup>

Em razão das discussões e repercussões da Deliberação 03/06, o Conselho Estadual de Educação aprovou, em 01 de setembro de 2006, o Parecer 01/06 e a Deliberação 05/06<sup>166</sup>, expedindo novas orientações para a implantação do ensino fundamental de 9 anos no ano de 2007.

A Deliberação 05/06 autorizou (em caráter excepcional e exclusivamente para o ano letivo de 2007) a matrícula de alunos no ensino fundamental de 8 anos, conforme estabelecia a regra anterior: para aqueles que completassem 06 anos de idade até o dia 1º de março.

Art. 1º Fica autorizada, em caráter excepcional e exclusivamente para o ano letivo de 2007, a matrícula inicial no primeiro ano do Ensino Fundamental de 08 (oito)

<sup>163</sup> In: CHAVES, Lílian. Nova lei confunde pais e professores e causa resistência entre as escolas. In: *GAZETA DO POVO*. 29/08/2006. Disponível em <http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo>

<sup>164</sup> Op. cit.

<sup>165</sup> Segundo Carlos Eduardo Sanches, presidente da UNDIME-PR, para o Jornal a Gazeta do Povo, em 29/08/2006.

<sup>166</sup> O Parecer 01/06 e a Deliberação 05/06 teve como relatores: Arnaldo Vicente, Lílian Anna Wachowicz e Solange Yara Schmidt Manzochi.

anos de duração, aos alunos que completarem 06 (seis) anos de idade até 1º de março de 2007 e que freqüentaram a última etapa da educação infantil no ano letivo de 2006.

Art. 2º As mantenedoras municipais, particulares e estadual deverão apresentar à Secretaria de Estado da Educação projetos de implantação do Ensino Fundamental de 09 (nove) anos até o último dia letivo de 2006, nos quais constem o cronograma da implantação, bem como as condições para sua efetivação, que terão como prazo definitivo até 31 dezembro de 2007.<sup>167</sup>

Essa exceção criada pelo artigo 1º da Deliberação 05/06 atendeu, momentaneamente, aos interesses tanto das escolas privadas como de pais de alunos, os quais defendiam a manutenção do Ensino Fundamental de 8 anos para que os alunos matriculados na última etapa da educação infantil pudessem ingressar naquela etapa da educação básica, independente de terem completado 6 anos. Também atendeu, através do artigo 2º, as reivindicações dos municípios paranaenses que não estavam financeiramente habilitados a ampliar a oferta de matrículas no ensino fundamental, possibilitando maior prazo para as adequações necessárias, as quais deveriam ser previstas em “projeto de implantação” a ser apresentado e aprovado pela Secretaria de Estado da Educação, conforme previsto no Parecer 01/06.

Os municípios que demonstrarem não ter condições de total implantação do ensino fundamental de nove anos de escolaridade, assim o farão após a aprovação de seu projeto de implantação pelo Núcleo Regional de Educação competente e pelo Conselho Estadual de Educação do Paraná e com a fiscalização da sociedade civil organizada, garantida por meio de ampla divulgação.<sup>168</sup>

Tanto o teor da Deliberação 05/06 quanto do Parecer 01/06 não deixam dúvidas sobre os conflitos vividos internamente no Conselho Estadual de Educação em razão dos interesses em disputa naquele momento histórico no contexto educacional paranaense. Houve flexibilização das normas até então exaradas, numa evidente tentativa de conter as discussões de grupos, senão antagônicos, no mínimo divergentes em relação ao corte etário e a ampliação do ensino fundamental em andamento.

Os Conselheiros são seres humanos inseridos em determinados grupos da sociedade e, enquanto representantes desses grupos, exercem a função de intelectuais e como tais também representam interesses em disputa.

Os intelectuais são os “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas de hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso

<sup>167</sup> Cf. Deliberação 05/06 do Conselho Estadual de Educação do Paraná.

<sup>168</sup> Parecer 01/06 do CEE-PR, p. 3.

“espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído por toda a sociedade na previsão de momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo.<sup>169</sup>

Esse entendimento nos ajuda a compreender as dificuldades e contradições existentes nas orientações sobre a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos no Estado do Paraná. As orientações exaradas pelo CEE-PR não são neutras, representam determinada posição e evidenciam as concepções dos conselheiros e dos grupos que representam.

Apesar de a Deliberação 05/06 ter possibilitado prorrogação do prazo de implantação do Ensino Fundamental ampliado no Estado do Paraná, o processo de matrículas para o ano de 2007 ocorreu em situação de tensão. A flexibilidade instaurada tornou a realidade das escolas privadas bastante diferenciadas, visto que a autorização de manutenção do ensino fundamental de 8 anos para atender crianças com 6 anos completos até o dia 1º de março e que haviam freqüentado a última etapa da educação infantil atendeu a uma clientela muito específica. Para as crianças que completassem 6 anos depois da data de corte (mesmo que tivessem freqüentado a educação infantil no ano anterior) e para aquelas com 6 anos completos que não tivessem freqüentado a educação infantil deveria ser ofertado o 1º ano do ensino fundamental de 9 anos.

Outra questão estava posta naquele momento: as escolas cujas mantenedoras eram grupos de maior capital financeiro implantaram o Ensino Fundamental de 9 anos e mantiveram a organização anterior para atender a demanda específica, enquanto as mais modestas, sem condições financeiras para manter as duas formas de atendimento mantiveram a oferta do Ensino Fundamental de 8 anos e ainda, conforme “acordos” com as grandes instituições, direcionavam alunos para serem atendidos conforme o interesse dos pais. O mesmo acontecia com as Instituições que ofertavam apenas a Educação Infantil, pois eram levadas a redirecionar seus alunos da última etapa da educação infantil para as escolas que ofertavam o 1º ano do ensino fundamental de 9 anos.

---

<sup>169</sup> GRAMSCI, **Cadernos do Cárcere**. vol. 2. 4 ed. Rio de Janeiro, 2006. (Tradução: Carlos Nelson Coutinho, co-edição: uiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira). p. 21.

Algumas escolas, ainda, quando as crianças fariam 6 anos após a data de corte estipulada pelo CEE-PR, indicavam que os pais ajuizassem a Ação específica solicitando ao Poder Judiciário Proteção Liminar para a matrícula antecipada. Assim, os interesses dos pais e do Capital estariam protegidos.

Às crianças com destino para as Escolas Públicas restava a matrícula conforme a possibilidade financeira e interesses políticos de cada realidade ou, caso as famílias arcassem com as despesas, também solicitar proteção judicial para a matrícula. A desigualdade no atendimento e caos educacional instaurou-se no Estado do Paraná.

Assim, um grupo de 14 escolas privadas ajuizou ação – Mandado de Segurança<sup>170</sup>, na 1ª Vara da Fazenda Pública e de Falências do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, solicitando matricular no Ensino Fundamental de 9 anos, as crianças que completassem 6 anos até o dia 31 de dezembro do ano de 2007. Tendo a Medida Liminar sido concedida, maior controvérsia ocorreu no contexto educacional em tela, pois além da desigualdade de classe já evidente, a desigualdade também se instaurou dentro daquela atendida nas escolas privadas: aquelas protegidas pela Medida Liminar e aquelas não protegidas. Os interesses impostos pelo capital mostraram-se fortes e, ainda, protegidos pelo Poder Judiciário.

Devido à situação totalmente atípica em andamento, em que a desigualdade estava instaurada e validada, o Ministério Público do Estado do Paraná, através da Promotoria de Justiça de Proteção à Educação, aforou Ação Civil Pública visando impedir: a fixação do corte etário no âmbito do Sistema Estadual de Ensino; a expedição, pelo CEE-PR, de regras de transição do Ensino Fundamental de 8 para o de 9 anos e, ainda, impedir que a implantação da nova organização fosse postergada para além do previsto no art. 2º da Deliberação 05/06, ou seja, para além de 2007.

Tendo a Medida Liminar sido concedida, houve a suspensão da vigência do Art. 12 da Deliberação 03/06 e imposição de definição, pelo CEE-PR, de regra de transição no prazo de 30 dias.

---

<sup>170</sup> Cf. Autos de Mandado de Segurança nº 2972/2006.

Assim, a todas as escolas do Sistema Estadual de Ensino<sup>171</sup> foi imposta a matrícula de crianças com 5 anos de idade (a completar 6 anos até o dia 31 de dezembro) no ensino fundamental de 9 anos e a manutenção do ensino fundamental de 8 anos com matrícula aos 6 anos de idade conforme estabelecido na Deliberação 09/01.

Em cumprimento à determinação judicial o CEE-PR aprovou, em 14/04/07, a alteração do art. 12 da Deliberação 03/06, conforme previsto na Deliberação n. 02/07<sup>172</sup>:

Art. . 1º Fica alterado o art. 12 e seus parágrafos, da Deliberação n° 03/06-CEE, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 12 Para a matrícula de ingresso no . 1º ano do Ensino Fundamental de 9 anos de duração, o educando deverá ter 6 (seis) anos completos ou a completar no início do ano letivo.

Parágrafo único- Atendida a matrícula dos alunos com 6 (seis) anos completos ou a completar no início do ano letivo, admite-se, em caráter excepcional, o acesso ao ensino fundamental de crianças que completem seis anos no decorrer do ano letivo, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- a) termo de responsabilidade pela antecipação da matrícula da criança, assinado pelos pais ou responsáveis;
- b) explicitação no Regimento Escolar;
- c) proposta pedagógica adequada ao desenvolvimento dos alunos;
- d) comprovação da existência de vagas no estabelecimento de ensino

Art. 2º Para o ano de 2007, ficam mantidas as normas exaradas por este Conselho Estadual de Educação visando a manutenção dos procedimentos já adotados pelas mantenedoras, desde que observado o art. 24, incisos I e VI, da Lei n° 9394/96.<sup>173</sup>

Juntamente com a Deliberação n° 02/07, o CEE-PR também aprovou a Indicação 01/07, a qual ressalta que “as crianças são oriundas de díspares realidades sociais e culturais” e para tanto aponta ser fundamental “o respeito aos múltiplos contextos nos quais elas se inserem a importância do espaço e da escola no qual convivem”.

Parece-nos que o CEE-PR retrocedeu, revalidando a existência de oferta diferenciada conforme a origem dos alunos. Instaurou-se, novamente, a oferta de educação para classes diferenciadas.

<sup>171</sup> Dos 399 municípios paranaenses, a Decisão Judicial atingiu 391, pois como a Ação foi ajuizada contra o Sistema Estadual de Ensino, os 8 municípios que já haviam constituído seus próprios Sistemas não foram atingidos diretamente pela decisão: Araucária, Chopinzinho, Ibiporã, Londrina, Ponta Grossa, Reserva, São José dos Pinhais e Toledo.

<sup>172</sup> A Deliberação 02/07 teve como relatoras: Carmem Lúcia Gabardo e Maria das Graças Figueiredo Saad.

<sup>173</sup> Cf. Deliberação 02/07 do CEE-PR.

Novamente o Ministério Público solicitou Liminar, na Ação Pública n. 402/07, visando a suspensão da Deliberação 02/07 e procedimento criminal pelo crime de Prevaricação contra o Presidente do CEE-PR e das Conselheiras relatoras da Deliberação 02/07, visto, no entendimento do Ministério Público, não ter havido cumprimento da Liminar anteriormente concedida. Esse novo pedido foi concedido e, depois, em 01/06/07, novamente suspenso pelo Tribunal de Justiça do Estado<sup>174</sup>. Assim, a Deliberação 02/07 foi restabelecida e também o clima de tensão entre o órgão normativo do Sistema e o Ministério Público Estadual.

No mesmo ano, e em atendimento às Decisões Judiciais, o CEE-PR exarou normas complementares sobre a questão através da Deliberação 03/07<sup>175</sup>.

Art. 1º A implementação progressiva do Ensino Fundamental de nove anos no Sistema de Ensino do Estado do Paraná dar-se-á até o ano de 2010, podendo as mantenedoras ofertarem, simultaneamente, o Ensino Fundamental de oito e nove anos, considerando a legislação própria.<sup>176</sup>

Diante dessa nova possibilidade, houve novamente um retrocesso no processo de implantação do Ensino Fundamental de 9 anos no Paraná: as grandes redes de escolas privadas puderam manter as duas organizações para atender os interesses específicos da clientela enquanto as escolas privadas de menores recursos financeiros ficaram em situação complicada e sem condições de manter a simultaneidade. Essas escolas tiveram que optar por uma das duas organizações ou realizar “acordos” com as grandes redes. Às redes municipais foi dado maior tempo para realizarem as adequações necessárias. No entanto, devido à interpretação das liminares pelos órgãos do Ministério Público sediados nas diversas comarcas, houve, ainda, indução pela ampliação, conforme se evidenciará adiante.

As repercussões das Medidas Judiciais e Deliberações do CEE-PR afetaram o âmago da organização e oferta da educação infantil sob responsabilidade de mantenedoras públicas ou privadas. O aluno que tivesse freqüentado a educação infantil em 2007 e completasse 6 anos até 1º de março de 2008 poderia ir para o Ensino Fundamental de 8 anos. Se completasse 6 anos depois de 1º de março (até 31 de dezembro de 2008) deveria permanecer na educação infantil ou ir para o Ensino Fundamental de 9 anos. Essa questão

---

<sup>174</sup> Suspensão da 2ª Liminar deferida pelo Tribunal de Justiça sob nº419847-0.

<sup>175</sup> A Deliberação 03/07 teve como relatores: Arnaldo Vicente, Domenico Costella, Maria Helena Silveira Maciel, Oscar Alves e Romeu Gomes De Miranda

<sup>176</sup> Cf. Deliberação 03/07 do CEE-PR.

afetou a organização da educação infantil, pois em uma mesma turma poderia haver alunos, com a mesma idade, mas com destino diferenciado.<sup>177</sup> Além disso, a organização pedagógica também esteve afetada pelas discussões recorrentes sobre o ingresso das crianças na escola obrigatória.

Considerando as alterações das normas ocorridas no período de tensão entre o CEE-PR e o Ministério Público e que, segundo o entendimento corrente, as mesmas teriam validade apenas para o ano de 2008, a Associação das Escolas de Educação Infantil de Curitiba solicitou, em 01/08/08, orientações sobre os procedimentos a serem seguidos para as matrículas no ano de 2009. Face a esse pedido, nova Deliberação foi expedida causando nova polêmica em torno da questão.

A Deliberação nº 02/08<sup>178</sup>, aprovada em 10/10/08, assim estabeleceu o corte etário:

Art. 1º A matrícula de crianças no 1º ano do Ensino Fundamental de nove anos será aos seis anos de idade completos no início do ano letivo.  
Parágrafo único – Situações distintas ao disposto no *caput* deverão ser encaminhadas para Parecer deste Conselho.<sup>179</sup>

Essa nova Deliberação suscitou novamente clamor entre escolas, pais, mantenedoras e poder público. Então o Ministério Público do Estado do Paraná veiculou nota através dos órgãos de imprensa e sua *home Page*, datada de 05/11/2008, considerando que segundo a Liminar concedida em 07/03/2007, ainda em vigor, as matrículas deveriam ser efetivadas para “todas as crianças que completem seis anos de idade durante o ano letivo no primeiro ano de Ensino Fundamental de 9 anos”.

Por força da decisão liminar, que ainda está em vigor, todas as crianças que completem seis anos de idade durante o ano letivo tem seu direito assegurado à matrícula no primeiro ano do Ensino Fundamental de nove anos de duração.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Como exemplo podemos citar o caso de alunos matriculados na mesma turma de educação infantil (pré, jardim III, ou outra denominação para a última etapa), que completariam 6 anos no mês de maio: aqueles cujos pais pudessem mantê-los em escolas privadas que ofertavam o ensino fundamental de 9 anos, deixariam a educação infantil para ingressarem no ensino fundamental; e, em contrapartida, aqueles que não tivessem as mesmas condições financeiras estariam se inserindo no ensino fundamental de 8 anos e deveriam permanecer na educação infantil.

<sup>178</sup> Deliberação 02/08 teve como relator o Conselheiro Archimedes Peres Maranhão.

<sup>179</sup> Deliberação 02/08 do CEE-PR.

<sup>180</sup> Nota de Esclarecimento do Ministério Público do Paraná, em 05/11/2008.

Visando evitar nova contenda judicial sobre a questão do corte etário, o CEE-PR expediu, em 12/11/2008, Nota de Esclarecimento, a qual considerou o histórico da disputa, mantendo o posicionamento de que o início do ano letivo deveria ser considerado para a idade de ingresso no Ensino Fundamental. Mas, em razão do equilíbrio social, posicionava-se, naquele momento, de modo diverso.

Como não interessa a este Conselho estabelecer uma guerra de interpretações, gerando confusão no Sistema, mesmo convencido de que a Lei maior, a LDB e outros dispositivos legais nos dão amplo amparo, orientamos a todos os gestores de Instituições públicas e privadas **que sigam as definições do Ministério Público do Paraná, permitindo a matrícula de crianças que completarem seis anos de idade ao longo do ano letivo de 2009**, até que haja o julgamento definitivo da Ação Civil Pública nº 402/07, ocasião em que o CEE/PR voltará a pronunciar-se sobre a matéria.<sup>181</sup>

Com essa Nota de Esclarecimento, as disputas em trâmite na seara do Sistema Estadual de Ensino foram apaziguadas, o que não ocorreu, entretanto, nos Sistemas Municipais que, ou aderiram ao posicionamento do órgão normativo do Sistema Estadual ou assumiram o risco de contendas judiciais, como foi o caso do município de Ponta Grossa. O que ficou evidente no período foi a impossibilidade do órgão normatizador em definir normas claras que atingissem toda a população. Os interesses, explícitos ou não, estiveram em constante disputa e evidenciaram vinculação estreita com o entendimento sobre o direito à educação, quando o direito de alguns não é o direito de todos. Esse entendimento se sustenta no seu ideário conservador e amplia cada vez mais as desigualdades entre as classes sociais.

A queda de braços entre Ministério Público e Conselho Estadual de Educação demonstrou como o direito à educação é interpretado de acordo com os interesses dos envolvidos e o momento histórico vivido.

Embora muitas repercussões tenham refletido naqueles municípios que já haviam constituído seus próprios Sistemas de Ensino, um dos municípios apresentou situação *sui generis*, merecendo um olhar e análise mais atentos, constituindo-se no foco central de toda a pesquisa aqui apresentada: o município de Ponta Grossa.

---

<sup>181</sup> Nota de Esclarecimento do Conselho Estadual de Educação do Paraná, encaminhada a todos os gestores de escolas e sistemas educacionais do Estado do Paraná.



### 3.3. AS DISCUSSÕES SOBRE A ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO: OS INTERESSES DE CLASSE

Conforme ficou demonstrado no item anterior, a ampliação da escolaridade obrigatória no estado do Paraná foi além da organização político-educacional, adentrando no campo judicial. Os interesses em disputa na oferta e na procura pelo Ensino Fundamental de 9 anos evidenciaram conflitos políticos, pedagógicos e de classe existentes na sociedade paranaense, além daqueles relativos à interpretação normativa referente à matéria.

Os conflitos políticos ocorreram no campo do planejamento educacional; os pedagógicos, na carência de debates aprofundados sobre a organização e concepções educacionais para o atendimento das crianças de 6 anos no ensino fundamental e de 5 anos na educação infantil. Os conflitos de classe se mostraram presentes na interpretação classista ocorrida pelas mantenedoras privadas, visando a manutenção da situação desigual existente no atendimento da escolaridade obrigatória, quando defenderam o ingresso antecipado na etapa obrigatória.

Os conflitos de interpretação normativa foram iniciados pelas escolas privadas e refletiram no campo pedagógico e político quando levaram a discussão educacional para o campo judicial. Assim, as demandas judiciais e suas respectivas interpretações foram decisivas para o encaminhamento normativo no Sistema Estadual de Ensino e, conseqüentemente, para a oferta do Ensino Fundamental no estado do Paraná. Nesse sentido, as discussões judiciais se inserem na temática analisada de forma essencial.

Não há como compor a totalidade da questão sem considerar o movimento que se instaurou no contexto paranaense para a oferta do Ensino Fundamental. Por isso, torna-se necessário considerar as interpretações dos responsáveis em vigiar o cumprimento pelos gestores públicos do direito educacional a toda a população e os interesses envolvidos nas demandas.

As insatisfações no processo de implantação do Ensino Fundamental de 9 anos começaram quando o CEE-PR aprovou a Deliberação 03/06, estabelecendo a obrigatoriedade da nova medida e a data de corte para o ingresso em 1º de março, data em que as crianças deveriam ter 6 anos completos.

Conforme já exposto, havia a prática, em especial das escolas privadas, de matricular no Ensino Fundamental de 8 anos crianças com 6 anos de idade completos até o dia 1º de março. A data de corte estabelecida para o ingresso no Ensino Fundamental de 9 anos foi entendida, nesse setor, como impossibilidade de continuar na prática já existente, visto que, segundo o entendimento corrente a ampliação era de incorporação da última etapa da educação infantil no Ensino Fundamental. Isso causou insatisfação nos pais, que entendiam que seus filhos deveriam repetir uma etapa já cumprida, pois as crianças com idade inferior a 6 anos deveriam permanecer na educação infantil e aquelas com 6 anos deveriam ser matriculados no 1º ano da nova organização. Nesse processo, as escolas privadas passaram a defender o ingresso aos 5 anos de idade, conforme o interesse dos pais.

No campo específico do ensino público, a manifestação foi a respeito da insuficiência de recursos para o cumprimento da norma, visto que as Prefeituras, mantenedoras das escolas, com a oferta do ensino fundamental, não estavam preparadas para implementar a medida.

Atendendo ao clamor dos setores privado e público houve a flexibilização para a implantação da nova organização, com a possibilidade de permanecer a organização anterior, sem que houvesse alteração na data de corte, através da Deliberação 05/06. A essa norma houve reação coletiva de Escolas Privadas da Capital e do interior do Estado, totalizando 14 instituições que impetraram Mandado de Segurança<sup>182</sup> contra o CEE-PR (Processo 2972/06) visando matricular no Ensino Fundamental de 9 anos as crianças que completassem a idade legal para matrícula após a data de 1º de março; ou seja, a intenção era matricular as crianças que completassem 6 anos até o dia 31 de dezembro.

Alguns argumentos evidenciados na Petição Inicial do Conjunto de Escolas Privadas evidenciam o entendimento sobre o processo educacional existente na educação infantil e sobre a nova organização de Ensino Fundamental proposta pelo legislador. Dentre

---

<sup>182</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na obra *Direito Administrativo* (1991), ao abordar a temática sobre Mandado de Segurança, afirma ser “a ação civil de rito sumaríssimo pela qual qualquer pessoa pode provocar o controle jurisdicional quando sofrer lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* nem *habeas data*, em decorrência de ato de autoridade, praticado com ilegalidade ou abuso de poder.” (DI PIETRO, 1991, p. 443); Da mesma forma se posiciona José Afonso da Silva, em *Curso de Direito Constitucional Positivo*, ao versar sobre Garantias dos Direitos Coletivos (1993, p. 400 e segs.). O Mandado de segurança poderá ser individual ou coletivo, nos termos da Constituição Federal de 1998, art. 5º, incisos LXIX e LXX.

esses argumentos alguns podem ser considerados como verdadeiras “pérolas educacionais”, visto que consideram a necessidade de continuidade do processo educacional no ensino fundamental de crianças com idade inferior à permitida entendendo que as mesmas já estariam “alfabetizadas na última série da Educação Infantil”<sup>183</sup>(destaque meu).

Esse argumento mostra a organização da educação infantil utilizada por tais instituições, a qual passa ao largo dos objetivos dessa etapa da educação básica, demonstrando a lógica seriada existente em sua organização.

Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, **sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.**<sup>184</sup>

No entendimento das Instituições privadas que impetraram Mandado de Segurança contra o CEE-PR, além da perspectiva seriada da Educação Infantil, argumentaram que as crianças que estavam na última etapa da educação infantil e iniciassem o 1º ano do Ensino Fundamental de 9 anos ficariam obstadas de avanço pedagógico visto que “na prática não teriam qualquer evolução, pois o conteúdo do primeiro ano de no seria praticamente idêntico ao último ano da educação infantil”.<sup>185</sup>. Esse entendimento corrobora a prática existente na organização da educação infantil e o entendimento de que o 1º ano do Ensino Fundamental de 9 anos nada mais seria do que a junção do último ano da educação infantil a esta nova organização, sem considerar que as finalidades das duas etapas são diferentes.

A pretensão das Escolas privadas foi deferida pela 1ª Vara da Fazenda Pública, Falência e Concordatas de Curitiba, autorizando a matrícula de crianças com 6 anos de idade no Ensino Fundamental de 8 anos de duração e, de 5 anos de idade, no Ensino Fundamental com duração de 9 anos. Essa decisão foi, em 05/03/2007, revogada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. No entanto, nessa data já haviam sido efetivadas as matrículas das crianças nas duas organizações do Ensino Fundamental e pelo princípio da não retroatividade foram mantidas.

---

<sup>183</sup> Cf. fl. 11 do Processo 2972/06.

<sup>184</sup> Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

<sup>185</sup> Cf. fl. 11 do Processo 2972/06.

O Ministério Público do Estado do Paraná, enquanto fiscal da aplicabilidade das normas legais de forma equitativa a todos os cidadãos, através da Promotoria de Proteção à Educação, propôs Ação Civil Pública<sup>186</sup> pleiteando a suspensão do art. 12 da Deliberação 03/06, o qual estabelecia o corte etário em 6 anos completos até o dia 1º do mês de março. A Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público foi distribuída por dependência à mesma Vara onde já estavam em trâmite os Autos de Mandado de Segurança nº 2972/2006, proposto pelas Escolas Privadas.<sup>187</sup>

Segundo o Ministério Público, havia motivos para questionar a validade e eficácia do ato normativo (Deliberação 03/06) editado pelo CEE-PR, visto que as crianças nascidas entre 02 de março e 31 de dezembro, a cada ano letivo, estariam impedidas de ingressar no Ensino Fundamental de 9 anos.

Alguns argumentos podem ser retirados da peça processual encaminhada pelo Ministério Público ao Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública, Falência e Concordatas de Curitiba, os quais são sintetizados a partir da peça analisada:

- haveria em torno de 84 mil crianças/ano obstadas de ingresso na escola por força da Deliberação 03/06 do CEE-PR;
- com a aprovação da Emenda Constitucional 53/06, a educação infantil passou a ser a etapa específica para o atendimento de crianças com idade entre 0 e 5 anos;
- após os 5 anos de idade as crianças deveriam ser matriculadas no ensino fundamental;
- com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB (art. 2º da EC 53/06) os Gestores Públicos não poderiam alegar falta de recursos para a inclusão das crianças de 5 anos, visto que “um maior número de matrículas (...) é fator de aumento de receitas

---

<sup>186</sup> A ação civil pública, disciplinada pela Lei 7347, de 24 de julho de 1985, é o instrumento processual em que o Ministério Público (ou outros, legitimados pela referida Lei) atua em defesa de interesses coletivos.

<sup>187</sup> A distribuição por dependência ocorre quando há demanda judicial anterior que já fixou a competência de determinado juízo, devendo as ações serem conexas ou continentes. Ações conexas ocorrem quando o objeto ou a causa de pedir for o mesmo, conforme previsto no art. 103 do CPC. Ações continentes ocorrem quando há identidade das partes e da causa de pedir e o objeto abrange o das outras, conforme previsto no art. 104 do CPC. A distribuição por dependência evita decisões conflitantes ou tumultos processuais que podem acarretar em descrédito do julgador.

públicas por ocasião da distribuição e transferência constitucional das verbas do Fundeb aos Estados e Municípios.”

- retrocesso escolar das crianças matriculadas na rede privada, os quais já estariam alfabetizados na última etapa da educação infantil.

Face aos argumentos, o Ministério Público requeria:

- Suspensão da vigência do art. 12 da Deliberação 09/01 do CEE-PR;
- Definição, pelo CEE-PR, de regra de transição para o ano letivo de 2008, visando não causar prejuízo às crianças nascidas entre 02 de março e 31 de dezembro de 2001; possibilitando promoção diretamente ao 2º ano do Ensino Fundamental de 9 anos para aquelas que estivessem matriculadas na educação infantil em 2007;
- Comunicação à Secretaria de Estado da Educação, Conselho Estadual de Educação e UNDIME-PR para as providências necessárias, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 para aqueles que não a cumprissem (CEE-PR, SEED-PR e Municípios integrantes do Sistema Estadual de Ensino)

Após um grande percurso pelos doutrinadores da área, como é de praxe em documentos judiciais, o Juiz responsável pela apreciação da Medida Liminar solicitada na Ação Civil Pública nº 402/07 deferiu a medida liminar pleiteada, sem antes explicar:

A questão que se instaura é justamente com relação àqueles alunos que se encontram em transição de uma “fase” para a outra, pois há casos, e não são poucos, que malgrado tenham concluído o período de educação infantil definido constitucionalmente (até os cinco anos) nossos pequeninos estudantes ainda não possuíam 6 anos completos em primeiro de março, não lhes sendo permitida a matrícula na primeira série do ensino fundamental por força da Deliberação estadual de nº 03/06, já citada.

A situação é de flagrante inconstitucionalidade, um, por extrapolar os limites constitucionais, dois, por violação a competência estadual e, finalmente, três, por ferir o direito à igualdade, seja em sua acepção como direito fundamental ou propriamente a igualdade educacional.<sup>188</sup>

<sup>188</sup> Cf. decisão do Juiz Marcel Guimarães Rotoli de Macedo, em 07 de março de 2007.

Assim, a Liminar concedida determinava: a suspensão do art. 12 da Deliberação 03/06; prazo de 30 dias para o CEE-PR editar regra de transição para o ano letivo de 2008 nos termos solicitados pelo Ministério Público, sob pena de crime de desobediência; e cumprimento da decisão pelos órgãos estaduais e municipais (dos 391 municípios) pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino.

Algumas considerações se fazem necessárias em razão dos argumentos e do pedido do Ministério Público na Ação Civil Pública nº 402/07, os quais foram acatados integralmente na Decisão Judicial:

- As crianças que estariam obstadas de ingressar na escola (aproximadamente 84 mil crianças) seriam aquelas que estariam situadas no espaço legal após a educação infantil e antes de terem 6 anos para o ensino fundamental. Portanto, para efeito do estudo realizado, crianças que deveriam estar matriculadas na educação infantil, por ainda estarem no espaço de alcance dos 5 anos previstos para o atendimento da educação infantil. A esse respeito convém lembrar que é prática na sociedade brasileira, além de pressuposto matemático, que ninguém tem determinada idade antes de completá-la. Se assim fosse, no ano em que se completa 18 anos, mas antes de efetivamente o ter completado, os brasileiros estariam aptos para ingressarem no serviço militar, para responder processo penal e assim por diante.
- Mesmo após a concessão da Liminar solicitada, as aproximadamente 84 mil crianças não “foram matriculadas”. Ou seja, o número utilizado para os argumentos não foram validados pelas matrículas efetivadas. Nem mesmo chegaram perto do número sugerido pelo Ministério Público, visto que o número de alunos atendidos nos anos iniciais do ensino fundamental no Paraná, no período posterior às Liminares, conforme dados publicados pelo INEP, foram os seguintes: 838.928 em 2006; 866.588 em 2007 e 870.574 em 2008. Mesmo com a autorização e determinação judicial para a efetivação das matrículas de crianças com 5 anos de idade, os números levantados pelo Ministério Público não se mostraram reais. Portanto, segundo nosso entendimento, tais alunos deveriam ser atendidos na educação infantil, com espaço, materiais e procedimentos pedagógicos adequados às suas necessidades. Além disso, a Constituição Federal estabelece que a idade para o atendimento na educação infantil seria até os 5 anos e a criança com 5 anos e 11 meses, por exemplo, ainda não

completou 6 anos de idade, estando no alcance da disposição constitucional. A esse fato somam-se, ainda, os estudos pedagógicos que orientam sobre os efeitos positivos da educação infantil na vida futura dos cidadãos.

- O aumento de receitas públicas por ocasião da distribuição e transferência constitucional das verbas do Fundeb não é imediato conforme sugerido pelo Ministério Público, pois conforme estabelecido na Lei 11.494/2007, o repasse dos recursos efetivar-se-á conforme dados do Censo Escolar mais atualizado. No ano de 2007, o Censo Escolar mais atualizado seria aquele realizado em 2006. Portanto, os municípios estariam mais uma vez se responsabilizando pelo atendimento de um número maior de alunos, sem a contrapartida financeira, tão necessária para aqueles que necessitavam de tais recursos.

Art. 9º Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, considerando as ponderações aplicáveis.<sup>189</sup>

- Quanto ao retrocesso escolar das crianças matriculadas na rede privada há questões de cunho organizacional e pedagógico. Não há como se considerar retrocesso escolar, se não houve avanço para a etapa seguinte, evidenciando a organização seriada da educação infantil. Quanto ao processo de alfabetização já concluído, conforme exposto pelo Ministério Público, é possível identificar um entendimento de alfabetização enquanto decodificação de símbolos gráficos, ou ainda como processo inicial de escolarização. Essa concepção já foi ultrapassada no campo educacional, visto que a alfabetização atualmente é entendida como processo que se consolida em vários anos e pela prática da leitura e da escrita. Portanto, às crianças “já alfabetizadas” na educação infantil seria justa e necessária a reorganização pedagógica

---

<sup>189</sup> Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Este artigo já era previsto na Medida Provisória 339, de 28 de dezembro de 2006, a qual foi convertida na Lei 11.494/07.

daquela etapa para que o processo fosse continuado e não repetido, como sugere o Ministério Público.

- Da mesma forma a sugestão, acatada pelo Magistrado, de matricular alunos diretamente no 2º ano do ensino fundamental de 9 anos lesa o direito as crianças completarem o ensino fundamental, sem pular etapas, visto que um dos objetivos da ampliação é a melhoria do desempenho dos alunos nessa etapa da educação básica.

Portanto, segundo os argumentos do Ministério Público, a política educativa de ampliação da escolaridade obrigatória com vistas à melhoria da educação brasileira, proporcionando mais tempo para os alunos aprenderem mais e melhor foi totalmente ignorada, face aos argumentos fechados, que não vislumbraram a totalidade da questão.

Assim, a decisão judicial de conceder a Medida Liminar foi, no mínimo, uma afronta ao direito das crianças paranaenses de estar na escola por um período de tempo maior e aprender mais. A aquisição de conhecimentos por determinada classe torna-se fundamental ao exercício de seus direitos e conseqüentemente no exercício pleno da cidadania. Nesse sentido, o direito de ingresso no ensino fundamental é acompanhado paralelamente pelo “não direito” à educação infantil, e isso faz toda a diferença para os filhos da classe trabalhadora.

A esse respeito, tornam-se extremamente importantes as reflexões feitas por Antonio Gramsci, a respeito da formação de intelectuais:

Decerto, a criança de uma família tradicional de intelectuais supera mais facilmente o processo de adaptação psicofísico; quando entra na sala de aula pela primeira vez, já tem vários pontos de vantagem sobre seus colegas, possui uma orientação já adquirida por hábitos familiares: concentra a atenção com mais facilidade, pois tem o hábito da contenção física, etc. (...) Também o regime alimentar tem importância, etc., etc. Eis por que muitas pessoas do povo pensam que, nas dificuldades do estudo, exista um “truque” contra elas (quando não pensam que são estúpidos por natureza): (...). Numa nova situação, estas questões podem tornar-se muito ásperas e será preciso resistir à tendência a facilitar o que não pode sê-lo sob pena de ser desnaturado.<sup>190</sup>

Como os conflitos gerados pela implantação do Ensino Fundamental de 9 anos no estado do Paraná envolvem interesses coletivos em sentido amplo e os direitos à educação

---

<sup>190</sup> GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. vol. 2. 4 ed. Rio de Janeiro, 2006. (Tradução: Carlos Nelson Coutinho, co-edição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira). p. 52.



dos filhos da classe trabalhadora em específico, é preciso olhar a questão sob a ótica de possibilidade de ampliação de conhecimentos e conseqüentemente de cidadania. As crianças oriundas da classe que vive do trabalho precisam que suas necessidades e direitos sejam considerados na implementação de políticas públicas e assim não se adaptarem aos interesses da minoria privilegiada.

Se se quiser criar uma nova camada de intelectuais, chegando às mais altas especializações, a partir de um grupo social que tradicionalmente não desenvolveu as aptidões adequadas, será preciso superar enormes dificuldades.<sup>191</sup>

Entendemos que as dificuldades a que se refere Gramsci são aquelas que possibilitam a diferenciação entre os indivíduos na sociedade capitalista: a influência do poder econômico, suas condições sociais e culturais, e, as possibilidades educacionais existentes. O Ensino Fundamental de 9 anos, na atual sociedade regida pelo capital, pode representar ampliação da oportunidade de acesso pela classe trabalhadora ao saber sistematizado. No entanto as condições para que os sujeitos possam usufruir desse acesso nem sempre estão disponíveis.

Face ao deferimento da Medida Liminar, inúmeras ações foram deflagradas pelos representantes do Ministério em todo o território paranaense, visando o seu cumprimento. Tais ações se efetivaram através de comunicados oficiais aos gestores públicos municipais indicando a necessidade do estrito cumprimento da decisão judicial, através da efetivação de matrículas para todas as crianças que completassem 6 anos até o final do ano de 2007, induzindo à ampliação das oportunidades de acesso, sem que as condições institucionais para a sua garantia estivessem asseguradas.

Importante esclarecer que a decisão liminar proferida nos autos da mencionada ação, com alcance regional e de compulsória observância para todas as Secretarias Municipais de Educação suspendeu a aplicação do artigo 12 da Deliberação n. 03/2006 do Conselho Estadual de Educação, bem como determinou o cumprimento da decisão pelos órgãos estaduais e municipais dos 391 municípios ligados à Educação, sob pena de crime de prevaricação, razão pela qual Vossa Senhoria, dentro de sua atribuição e responsabilidade, por conta disso, *está rigorosamente obrigada a fornecer os meios, instrumentalizar, comprovar e garantir a matrícula de todas as crianças com seis anos de idade completos ou a completar até 31 de dezembro de 2007 até a data-limite de 02 de abril de 2007, sob pena de*

---

<sup>191</sup> Op. cit. p. 52.

*responsabilidade criminal e administrativa inclusive perante esta Promotoria de Justiça e Defesa da Educação.*<sup>192</sup>

É importante ressaltar que o cumprimento da medida judicial possibilitou o ingresso no ensino fundamental de crianças que estariam, provavelmente, excluídas do processo educativo sistematizado. No entanto, no arripio do cumprimento judicial o mesmo documento acima citado concedeu o prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas para que os gestores públicos informassem, de forma completa e fundamentada as medidas administrativas adotadas e, ainda, determinou que em caso de eventuais dificuldades no cumprimento da medida liminar, os mesmos apresentassem “por escrito nesta Promotoria de Justiça em até 24 (vinte e quatro) horas, a fim de que as soluções administrativas necessárias sejam encontradas e discutidas.”.

A inclusão das crianças com menos de 6 anos no ensino fundamental, segundo o entendimento do Ministério Público Estadual, deveria ocorrer sob quaisquer condições ou mesmo que as condições existissem, conforme evidenciado no mesmo documento.

Na eventual existência de dificuldades e carências materiais de relevo, como falta de tempo hábil para contratação de professores ou mesmo necessidade de construção de mais salas de aula, **a sugestão inicial é que seja realizado o agrupamento das turmas do pré-3 (pré escola ou jardim 3) com as turmas do primeiro ano do ensino fundamental** com nove anos de duração, mormente considerando a identidade de conteúdos hoje praticada, situação que exigirá que a respectiva Secretaria Municipal de Educação repasse a esta Promotoria de Justiça todas as informações e dados disponíveis para exame conjunto e posterior lavratura de termo de ajustamento de conduta, se for o caso.<sup>193</sup> (grifos meus)

A evidência de que as condições de atendimento não estavam na pauta de discussões do Ministério Público é corroborada no trecho a seguir:

**Certeza, apenas uma: qualquer que seja o planejamento ou mesmo situação de dificuldade enfrentada não afastará a imperiosa necessidade de que a decisão liminar e o direito fundamental de educação e acesso ao ensino fundamental de todas as crianças nascidas entre 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2001 na rede pública e privada seja imediata e urgentemente assegurada com prioridade absoluta, sob pena de responsabilidade da respectiva Secretaria Municipal de Educação.**<sup>194</sup> (grifos meus)

<sup>192</sup> Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO do Estado do Paraná. Formosa do Oeste. **Ofício Circular nº 001/2007**, de 27 de março de 2007. (destinado aos Secretários de Educação dos Municípios de Formosa do Oeste, Jesuítas, Iracema do Oeste e Nova Aurora).

<sup>193</sup> Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO do Estado do Paraná. Formosa do Oeste. **Ofício Circular nº 001/2007**, de 27 de março de 2007.

<sup>194</sup> Op. cit.

Não é novidade na história da educação brasileira o descaso do poder público pela educação da população, mas a ignorância sobre as condições reais de atendimento pode levar a um pseudo-entendimento sobre a qualidade do ensino oferecido e sobre o cumprimento do direito à educação. O direito à educação se assegura com condições adequadas: número de alunos adequado para o trabalho educativo a ser desenvolvido por cada professor, estrutura didático-pedagógica para a efetivação do processo ensino aprendizagem, professores em número suficiente para atender à demanda; estrutura física compatível com o número de alunos, dentre outras e não apenas com o acesso à escola. O entendimento da questão evidenciado pelo Ministério Público não foi educacional, mas apenas no estrito cumprimento da decisão judicial, a qual não era definitiva, pois carecia de julgamento do mérito. Esse entendimento induziu a uma precariedade ainda maior da escola pública paranaense. Essa decisão, puramente administrativa, sem vínculo com a realidade concreta, não colabora para o direito à educação (de qualidade) ser efetivamente usufruído pela população escolar.

É importante ressaltar que, na defesa do direito à educação, a quantidade pressupõe a qualidade. Para a quantidade ser atingida é necessária existência da qualidade, visto que ambas constituem a mesma realidade; caso contrário, o que ocorre é apenas falácia sobre o atendimento quantitativo, sem o devido compromisso com o real direito à educação capaz de possibilitar aos indivíduos a superação das desigualdades sociais até então existentes. Nesse sentido, é esclarecedora a reflexão feita por Antonio Gramsci, que, ao discutir com Bukarin sobre sua obra *Ensaio Popular*, diz o seguinte:

Mas o autor do *Ensaio* não pensou que, se todo agrupamento social é algo mais (e também algo diverso) da soma dos seus componentes, isto significa que a lei ou o princípio que explica o desenvolvimento da sociedade não pode ser uma lei física, já que nunca na física se sai da esfera da quantidade, a não ser por metáfora. Todavia, na filosofia da práxis, a qualidade está sempre ligada à quantidade; aliás, talvez resida nessa ligação a sua parte mais original e fecunda.<sup>195</sup>

Além da exigência legal para a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, o cumprimento da decisão judicial colaborou para que um número maior de municípios paranaenses implantassem o Ensino Fundamental de 9 anos, conforme demonstrado no Tabela a seguir.

---

<sup>195</sup> GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. vol. 1. 4 ed. Rio de Janeiro, 2004. (Tradução: Carlos Nelson Coutinho, co-edição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira). p. 164.

TABELA 18 - DIAGNÓSTICO DA IMPLANTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS NO ESTADO DO PARANÁ – 2005 – 2009

Total de Municípios no Estado	Ano	Ens. Fund. 9 anos não implantado	Ens. Fund. 9 anos implantado	Porcentagem de Implantação
399	2005	395	4	1%
	2006	396	3	0,75%
	2007	156	243	60,90%
	2008	43	356	89,22%
	2009	25	274	94%

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar/Sinopses Estatísticas do Período.

No entanto, o aumento evidente de municípios que implantaram a nova organização, gerou uma distorção na política educacional cujo objetivo deveria ser aquele de dar mais tempo e possibilidades aos filhos da classe trabalhadora de ampliarem seu universo de conhecimento. Assim, a decisão tomada à distância da realidade sócio-educacional fragmentou algo que pela sua natureza não poderia ser fragmentado sob pena de perder a especificidade de possibilitar a transformação da realidade educacional existente. Ao “obrigar” os gestores públicos a matricular as crianças mais novas *“qualquer que seja o planejamento ou mesmo a situação de dificuldade enfrentada”*, o “fiscal da lei” ignorou as reais condições existentes para o cumprimento da medida, induzindo ao atendimento precário ou mesmo forçando a substituição da pré-escola pelo ano inicial do ensino fundamental.

TABELA 19 - EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO NA PRÉ-ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ - 2006 – 2007

Ano	Nº de turmas	Variação	%	Número de Alunos	Variação	%
2006	13.020	-	-	252.840	-	-
2007	9.953	- 3.070	- 24%	179.528	- 73.312	- 29%

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar/Sinopses Estatísticas do Período.

Os dados apresentados na Tabela 19 podem ser apontados como indicativos do impacto das decisões judiciais no atendimento da pré-escola no Estado do Paraná. Evidencia-se a redução de 73.312 alunos atendidos ou de 29%. Em contrapartida, houve aumento das matrículas no ano inicial do Ensino Fundamental, embora não na mesma proporção da redução apresentada na Pré-escola, conforme dados da Tabela 20.

TABELA 20 - EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO NO ANO INICIAL DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS NO ESTADO DO PARANÁ - 2006 – 2007

Ano	Nº de turmas	Varição	Número de Alunos	Varição
2006	672		17.565	
2007	3.760	+ 3.112	75.599	+ 58.034

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar/Sinopses Estatísticas do Período

Os dados oficiais disponíveis demonstram a redução de 73.312 alunos atendidos na pré-escola e um aumento de 58.034 no ano inicial do ensino fundamental de 9 anos. A diferença de 15.278 alunos não atendidos em 2007 nos leva a considerar que o impacto das discussões a respeito do ingresso no ensino fundamental foi extremamente negativo em relação ao acesso à escola e conseqüentemente do direito à educação das crianças na faixa etária entre 5 e 6 anos de idade. Essa diferença nos leva a afirmar que houve uma substituição da pré-escola pelo ano inicial do ensino fundamental, além de reduzir o atendimento da faixa etária em sua totalidade.

Ao considerarmos o número de alunos no Ensino Fundamental, na faixa etária de 0 a 10 anos<sup>196</sup>, nos anos de 2006 e 2007, verificamos que o aumento no atendimento foi de 18.374 alunos, evidenciando que, mesmo por força das decisões judiciais, não houve o ingresso de aproximadamente 84 mil crianças como argumentado pelo Ministério Público ao solicitar Medida Liminar obrigando os gestores públicos a matricular antecipadamente as crianças no ensino fundamental.

TABELA 21 - NÚMERO DE ALUNOS ATENDIDOS NO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DO PARANÁ NA FAIXA ETÁRIA DE 0 A 10 ANOS – 2006 - 2007

Ano	Alunos com idade entre 0 e 10 anos	Diferença no período
2006	752.399	
2007	770.773	+ 18.374

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar/Sinopses Estatísticas do Período (organizado pela autora)

Os recursos impetrados pelo Sistema Estadual de Ensino do Paraná contra as Liminares relativas às Instituições Privadas e a Ação Civil Pública relativa ao atendimento no Ensino Público foram suspensos, conforme exposto a seguir:

<sup>196</sup> O Censo Escolar de 2006 considerou alunos atendidos no ensino fundamental nas faixas etárias de 0 a 6 anos e 7 a 10 anos, enquanto em 2007 foram consideradas as faixas etárias compreendidas entre 0 a 5 anos e 6 a 10 anos. Para efeito da análise empreendida foram juntados os dados, compondo a faixa etária de 0 a 10 anos.

Desse modo, **DEFIRO parcialmente o pedido, tão somente para suspender a decisão na parte em que obrigou a Rede Estadual de Ensino Público à imediata inclusão de todas as crianças com 6 anos** completos ou a completar no decorrer do ano letivo de 2007, na 1ª série do ensino fundamental de 9 anos de duração e seus consecutários, proferida na Ação Civil Pública nº 402/2007, que tramita na 1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Região Metropolitana de Curitiba.

Não obstante a decisão de fls. 107/113 tenha se referido à suspensão na parte em que obrigou a Rede Estadual de Ensino Público, como a solução de primeiro grau determinou o cumprimento da ordem pelos órgãos Estaduais e Municipais, por certo que a suspensão da obrigação imediata inclusão de todas as crianças com 6 anos completos ou a completar no decorrer do ano letivo de 2007, na 1ª série do ensino fundamental de 9 anos de duração, **estende-se às escolas do Sistema Estadual de Ensino**, inclusive às escolas da rede municipal de ensino de Curitiba, conforme se pode observar da própria fundamentação do *decisum*.<sup>197</sup>(grifos meus)

Note-se que em maio de 2007 já havia decorrido pelo menos um terço do ano letivo. Portanto, as matrículas para o ano em curso já haviam sido efetivadas, principalmente em razão da pressão exercida pelo Ministério Público nos diversos Municípios sob sua alçada de competência. Inclusive os 8 municípios que estavam fora das decisões judiciais, por já terem constituído seus próprios Sistemas de Ensino, sofreram com os reflexos das discussões.

O município de Toledo, que havia constituído seu Sistema de Ensino e o Conselho Municipal de Educação exercia função normativa, estando fora dos efeitos das Liminares concedidas contra o Sistema Estadual de Ensino, firmou Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, em 26 de março de 2007, junto à 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo – Promotoria de Defesa da Criança e do Adolescente e 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo – Promotoria de Defesa do Patrimônio Público, cujas principais cláusulas são transcritas a seguir:

**Cláusula primeira – O COMPROMITENTE RECONHECE**, nesta oportunidade, a impossibilidade de fixação de critério cronológico de acesso ao ensino fundamental no início do ano letivo, por intermédio de corte etário, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino (...)

**Cláusula segunda – O COMPROMITENTE** assume o dever de abstenção (não fazer), por meio do Conselho Municipal de Educação, quanto à fixação de outro critério cronológico de acesso ao ensino fundamental no início do ano letivo, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 53/06.

**Cláusula terceira** – (...) o município de Toledo adotará as necessárias providências objetivando a inserção ou manutenção dos alunos nascidos no período compreendido entre 2 de março de 2001 a 31 de dezembro de 2001, no ensino Pré-

<sup>197</sup> Cf. Decisão do Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná, J. Vidal Coelho, em maio de 2007, nos Autos de Suspensão de Liminar nº 412.996-0.

escolar (educação infantil), relativamente ao ano letivo de 2007, assegurando-lhes contudo, diretamente *o ingresso na 2ª série do ensino fundamental de nove anos, no ano letivo de 2008*, garantido-se dessa forma **tratamento isonômico** mediante compatibilização de faixa etária.

(...)

**Cláusula nona-** Diante do descumprimento das obrigações ora assumidas, o MUNICÍPIO DE TOLEDO sujeitar-se-á ao pagamento de multa, no valor de R\$ 10.000,00(dez mil reais) relativamente às conseqüências decorrentes da violação às cláusulas primeira, segunda, quarta, quinta e sexta, bem como o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) ao dia, em relação a cada criança prejudicada pelo descumprimento da obrigação, no que concerne à cláusula terceira (...)<sup>198</sup>

As discussões travadas no processo de alteração das normas de ingresso no ensino fundamental nos municípios com Sistema Próprio foram acompanhadas de perto pela autora deste trabalho e pôde-se constatar a pressão exercida pelos representantes do Ministério Público para que as alterações ocorressem rapidamente.

Em 07 de dezembro de 2007 o Conselho Municipal de Londrina aprovou a Deliberação 03/07 estabelecendo normas para a implantação gradativa do Ensino Fundamental de 9 anos de duração, a partir do ano de 2009. Essa deliberação assim estabeleceu a questão do corte etário:

Art.1.º - O Ensino Fundamental de nove anos é obrigatório e gratuito na Rede Pública Municipal de Educação do Sistema Municipal de Ensino de Londrina, **com matrícula a partir dos seis anos de idade completos**, assegurando a todos educandos formação básica e um tempo mais longo de convívio escolar.

(...)

Art.9.º - A partir do ano de implantação, **serão matriculadas no Ensino Fundamental de nove anos as crianças com seis anos de idade completos ou a completar até o dia 1º de janeiro do ano letivo a ser cursado**, estando subordinadas às normas de frequência e aproveitamento escolar.<sup>199</sup> (Grifos meus)

O município de Araucária também sofreu Ação Civil Pública em relação ao corte etário, conforme Autos 601/2007 da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba – Foro Regional de Araucária, tendo o Juiz Evandro Portugal concedido a Medida Liminar

<sup>198</sup> Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO. 4ªPromotoria de Justiça da Comarca de Toledo – Promotoria de Defesa da Criança e do Adolescente e 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo – Promotoria de Defesa do Patrimônio Público. **Termo de Compromisso de Ajustamento de conduta nº 001/07**. Toledo, em 26 de março de 2007. O Termo foi assinado pelos Promotores de Justiça responsáveis pelas respectivas Promotorias, Prefeito Municipal, Secretário Municipal de Educação, Presidente do Conselho Municipal de Educação e pelo Assessor Jurídico do Município de Toledo.

<sup>199</sup> Cf. Deliberação 03/07 do Conselho Municipal de Educação de Londrina – PR.

solicitada pelo Ministério Público. Em relação a essa questão, o Conselho Municipal de Educação de Araucária, assim se expressou:

O entendimento deste Conselho é de que o atendimento na Educação Infantil deve acontecer até que a criança tenha 6 anos completos, ou seja, se a criança tiver 5 anos, 11 meses e 29 dias, ela ainda tem cinco anos e deve ser atendida na Educação Infantil. Como o ano escolar é estabelecido num calendário letivo, para ingresso na 1ª série, a criança deve ter completado seis anos no início do ano letivo e para que ela não fique sem atendimento educacional, é necessário que permaneça na educação infantil até que complete seis anos. A Lei Federal nº 11.274/06, ao alterar o artigo 32 da LDB, refere-se a obrigatoriedade do ensino fundamental com duração de nove anos “iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade”, não aos cinco anos. A Emenda Constitucional nº 53/2006 não altera esse entendimento, pois a idade de cinco anos termina somente quando a criança completa seis anos.

(...)

Todavia, se por força de uma liminar judicial, é necessário incluir crianças que possam vir a completar seis anos somente ao final do ano em que cursam a 1ª série do Ensino Fundamental (portanto, com cinco anos), torna-se ainda mais urgente a reorganização da Proposta Pedagógica, a formação continuada dos profissionais e trabalhadores da educação, a readequação do espaço escolar e da estrutura física das Unidades Educacionais que ofertam Ensino Fundamental, levando-se em consideração a fundamentação teórica expressa no Parecer CME/Araucária nº 08/2006.<sup>200</sup>

Dessa forma, para atender a Medida Liminar, o Conselho Municipal de Araucária aprovou a Resolução 01/07, alterando artigos da Resolução 08/2006. A resolução 08/2006 estabelecia em seu art. 11 que “A criança que estiver cursando a Educação Infantil e completar seis anos de idade após 1º de março do ano letivo em curso não poderá ingressar no Ensino Fundamental nesse mesmo ano.”, e passou a estabelecer que “Para matrícula de ingresso na 1ª série do Ensino Fundamental de nove anos, a criança deverá completar seis anos no decorrer do ano civil.”<sup>201</sup>

O município de Ponta Grossa apresentou realidade diferenciada, transformando-se em uma “ilha” no emaranhado de Ajustes de Condutas e Ofícios emanados do Ministério Público para os municípios que de alguma forma não puderam cumprir a decisão judicial. O Conselho Municipal de Educação, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa, mantiveram um diálogo muito próximo à Promotoria de Proteção à Infância e Juventude, protelando a flexibilização do atendimento de crianças com 5 anos no ensino fundamental para o ano de 2009, quando em dezembro de 2008, por força de Medida Liminar solicitada pela Promotoria de Proteção à Educação (Autos 841/2008), o município foi obrigado a matricular crianças daquela faixa etária no ensino fundamental. Essa

<sup>200</sup> Cf. Parecer 01/07 do Conselho Municipal de Educação de Araucária, aprovado em 24 de maio de 2007.

<sup>201</sup> Cf. Resolução 01/07 do Conselho Municipal de Educação de Araucária, aprovado em 24 de maio de 2007.



situação, além das questões pontuadas foi impulsionada por disputa político-partidária, conforme abordado no capítulo 2 deste trabalho.

As discussões na seara judicial ainda não foram concluídas, pois não foram julgadas no mérito, mas causaram inúmeros desgastes políticos e sociais, além de comprometer a oferta da educação infantil no período analisado. A ampliação do ensino fundamental, medida a ser comemorada por toda a população, no Paraná caracterizou-se por medida educativa que pouco colaborou para que o direito à educação fosse efetivamente assegurado. Isso ocorreu, contraditoriamente, sob a tutela do Poder Judiciário, evidenciando situações que, ao invés de contribuir para o avanço educacional, fortaleceu o *status quo* vigente no setor.

A política educacional para o ensino fundamental no estado do Paraná foi delineada por decisões judiciais, as quais encaminharam as ações dos entes públicos. Dessa forma a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos induziu a criação (senão manutenção) de estratégias político-educacionais para o cumprimento das exigências judiciais.

Assim, as decisões judiciais contribuíram para:

- Redução da educação infantil, quando as crianças foram matriculadas aos 5 anos no ensino fundamental;
- Encurtamento do ensino fundamental, quando autorizada (senão exigida) pelo judiciário a matrícula no 2º ano;
- Fortalecimento das instituições privadas ao terem seus interesses mantidos e “adotados” pelos “fiscais da lei”;
- Desconsideração pelo direito das crianças em ser crianças, quando foram colocadas no ensino fundamental sem as necessárias adequações estruturais, curriculares e pedagógicas;
- Manutenção da lógica organizacional praticada no ensino fundamental de 8 anos.
- Um passo atrás no processo de gestão democrática do ensino público, quando os gestores municipais foram obrigados a providenciar a imediata implantação da medida, sem possibilidades de discussões aprofundadas sobre seus efeitos na qualidade do ensino oferecido à população.

- Retrocesso no exercício democrático exercido pelos Conselhos de Educação, Estadual e Municipais, quando foram levados a expedir normas equivocadas justificadas por pareceres contrários à filosofia de tais conselhos.

Os conflitos de interesses levantados nas demandas judiciais analisadas vão além dos fundamentos legais expostos pelas partes envolvidas, vão além da interpretação do direito positivo realizado pelos Juízes e Tribunais. A realidade concreta demonstrou: a influência dos documentos judiciais na implementação de políticas públicas, a fragilidade dos gestores públicos diante dos conflitos existentes; os critérios de análise de segmentos diferenciados sobre o mesmo documento legal; os interesses das instituições privadas diante da possibilidade de maior lucratividade com um número maior de alunos atendidos; as estratégias político-financeiras para o atendimento das medidas liminares.

A ampliação da escolaridade obrigatória – Ensino Fundamental de 9 anos, no Paraná, estabeleceu um marco importante na explicitação do direito à educação e sua vinculação com os interesses da classe que tem o poder econômico e daquela que depende das possibilidades financeiras do poder público para que seus direitos sejam garantidos. Nessa luta de interesses divergentes, “a corda arrebentou do lado mais fraco”, ou seja, as crianças paranaenses tiveram o seu direito à educação infantil reduzido, pois foram incluídas antecipadamente no ensino fundamental. Houve, portanto, dupla usurpação do direito à educação dessas crianças, visto que foram impossibilitadas de usufruírem da educação infantil e ingressaram forçosamente no ensino fundamental, sem que esse tivesse adequadamente preparado para recebê-las.

A ampliação foi entendida como antecipação. O entendimento de antecipação traz consigo a manutenção do já existente, ou seja, a desnecessidade de reorganizar o ensino fundamental, considerando que quantidade e qualidade constituem-se em um todo único. O que se depreende das análises realizadas é que essa perspectiva evidencia uma concepção conservadora, segundo a qual não há necessidade de alterar a realidade, pois sua organização já atende os interesses da sociedade. Em uma sociedade capitalista, os interesses não são explícitos para todos. Mascaram-se os verdadeiros objetivos, induz-se à crença de que há compromissos com a população que vive do trabalho, mas implicitamente tais compromissos vinculam-se a outra classe. A oferta do Ensino Fundamental no Paraná, em especial após a segunda metade da década de 1990, evidencia essa concepção conservadora.

### 3.4. AS DISCUSSÕES SOBRE A ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA JUNTO AO PODER LEGISLATIVO: OS INTERESSES POLÍTICOS

Em meio às discussões sobre o corte etário para o ingresso no Ensino Fundamental no Paraná torna-se importante registrar a existência de Lei Estadual específica sobre o ingresso inicial no Ensino Fundamental, desde a década de 1990.

Em 1990, a Assembléia Legislativa do Paraná aprovou a Lei 9346/1990, facultando o ingresso no 1º grau para crianças que completassem 6 anos até o final do ano da matrícula, nos seguintes termos:

Art. 1º É facultada a matrícula escolar, antecipada, em classe de 1ª série regular de 1º grau, de crianças que vierem a completar 06 (seis) anos de idade até o final do ano letivo de matrícula.

Art. 2º A efetivação da matrícula exigirá:

I - Autorização do estabelecimento de onde a criança freqüentou o último ano letivo, fundada em relatório técnico expedido por profissionais próprios, das áreas de pedagogia, psicologia, orientação e supervisão escolar, que abranja, também, o laudo do professor que tenha trabalhado com a criança nos últimos seis meses, em classe de pré-escola, de forma a comprovar as suas aptidões para ingresso no ensino escolar;

II - Laudo médico fornecido por neuro-pediatra, que ateste o amadurecimento neurológico da criança, exigível para acompanhar as atividades propostas.

Essa Lei foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 682) movida pelo Poder Executivo do Estado do Paraná junto ao Supremo Tribunal Federal - STF, com os argumentos de que a mesma feria os seguintes princípios constitucionais: a repartição de competência legislativa, segundo a qual é competência privativa da União legislar sobre “Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (art. 22, inciso XXIV da Constituição Federal) e que a Lei 5692/71 já estabelecia o ingresso no ensino fundamental aos 7 anos de idade.

No entanto, apesar de ter sido distribuída no ano de 1992, a mesma obteve Resultado Final no ano de 2007, sendo julgada improcedente conforme Acórdão publicado no Diário da Justiça em 11 de maio de 2007:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO PARANÁ 9.346/1990. MATRÍCULA ESCOLAR ANTECIPADA. ART. 24, IX E PARÁGRAFO 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE EDUCAÇÃO.

A lei paranaense 9.346/1990, que faculta a matrícula escolar antecipada de crianças que venham a completar seis anos de idade até o final do ano letivo de matrícula, desde que preenchidos determinados requisitos, cuida de situação excepcional em relação ao que era estabelecido na lei federal sobre o tema à época de sua edição (lei 5.692/1971 revogada pela lei 9.394/1996, esta alterada pela lei 11.274/2006). Atuação do Estado do Paraná no exercício da competência concorrente para legislar sobre educação. Ação direta julgada improcedente.<sup>202</sup>

Em outras palavras o Acórdão do STF julgou improcedente a ação em razão da competência concorrente para legislar sobre educação a ser exercida por União, Estados e Distrito Federal conforme estabelecido no art. 24, inciso IX da Constituição Federal, e da competência suplementar a ser exercida pelos Estados, conforme previsto no § 2º do mesmo artigo da Carta Magna Brasileira.

No entanto, a questão da idade de ingresso no ensino fundamental no decorrer dos anos 90 e início dos anos 2000 ficou, no âmbito estadual, circunscrita à competência do Conselho Estadual de Educação conforme demonstrado em seção própria. Mas, devido às discussões ocorridas na sociedade no período de implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, principalmente após 2006, o assunto adentrou também a Seara Legislativa. A participação do Poder Legislativo no processo de implantação do Ensino Fundamental de 9 anos no Estado do Paraná também contribuiu para o delineamento da questão.

Em 30 de abril de 2007, após decisões judiciais que permitiam a matrícula no ensino fundamental com 5 anos de idade, o Deputado Estadual Luiz Cláudio Romanelli<sup>203</sup> – PMDB, na tentativa de resolver os conflitos presentes naquele momento histórico, apresentou à Assembléia Legislativa Projeto de Lei sobre a idade de ingresso no ensino obrigatório. É importante ressaltar que o Projeto de Lei 300/07 apresentado não estabelecia data para o corte etário, pois o vinculava ao início oficial do ano letivo, e este estabelecido pelos Sistemas de Ensino:

Art. 1º Terá direito à matrícula no 1º ano do ensino fundamental de 9 anos, a criança que completar 6 anos antes do início oficial das aulas.  
Parágrafo Único. O início oficial das aulas será definido pelos respectivos sistemas de ensino.<sup>204</sup>

---

<sup>202</sup> Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL referente a ADI 682.

<sup>203</sup> Líder da Bancada Governista na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

<sup>204</sup> Cf. Projeto de Lei nº 300/2007 de autoria do Deputado Luiz Cláudio Romanelli – PMDB.

Podem ser identificados na Justificativa do Projeto de Lei 300/2007 argumentos de ordem normativo-legal, pedagógica e prática (a este último optamos em denominar “argumento financeiro”).

Dentre os argumentos normativo-legais encontram-se a Constituição Federal (art. 208, incisos I e IV), LDB – Lei 9394/96, com as alterações dadas pelas Leis 11.224/05 e 11.274/06), além de Pareceres dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação. Entre os argumentos apresentados pelo autor do Projeto encontram-se os dispositivos legais, as orientações dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação. No entanto, há implicitamente crítica em relação à arbitrariedade em relação ao corte etário e à centralidade assumida por esse corte nas discussões do Ensino Fundamental de 9 anos, destacando-se o direito da criança à educação infantil.

Há que se concordar que a delimitação de um corte temporal para o ingresso por vezes se torna arbitrário, já que decorre de previsão legal, acarretando independentemente da data estipulada, que algumas crianças serão incluídas e outras não. O ponto fulcral da questão em voga é que a criança de 5 anos inserida no ensino fundamental de 9 anos será privada do direito à educação infantil, etapa de ensino voltada a atender às especificidades da infância de zero a 5 anos.<sup>205</sup>

Ao exaltar o direito à educação infantil, podem-se utilizar argumentos de ordem pedagógica, pois as duas etapas, educação infantil e ensino fundamental, têm objetivos e características diferenciadas, necessitando proposta pedagógica adequada a cada oferta.

ao ampliar o ensino fundamental para 9 anos, não cabe à escola somente agregar a última etapa da educação infantil ao ensino fundamental, faz-se necessário reorganizar todos os anos deste nível de ensino, lembrando que esse processo de elaboração, implementação e avaliação da proposta pedagógica deve compor o cotidiano do coletivo da escola, visando sempre o zelo pela aprendizagem da criança.<sup>206</sup>

Quanto aos argumentos de ordem financeira, encontram-se: impossibilidade de matrícula imediata das crianças de 5 anos no ensino fundamental, com 9 anos de duração, falta de professores para atender a nova demanda, falta de espaço físico, impossibilidade de prover de imediato o correspondente acréscimo de transporte escolar, falta de previsão da despesa correspondente na Lei Orçamentária para 2007.

---

<sup>205</sup> Cf. Justificativa do Projeto de Lei nº 300/2007.

<sup>206</sup> Op. cit.

Tendo o Projeto 300/2007 sido encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, o mesmo obteve Parecer favorável em 05 de junho de 2007, tendo como relator o Deputado Professor Luizão – PT. No entanto, na Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia, o mesmo Projeto teve parecer contrário em 31 de março de 2008. Ressalte-se que a presidência na Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia era exercida pelo Deputado Péricles de Holleben Mello – PT, o qual estava intimamente vinculado à questão sobre a idade de ingresso em razão de ter sido prefeito do município de Ponta Grossa no período de 2001 – 2004, e na seqüência apresentou emenda modificativa ao referido projeto.

O Projeto 300/2007 seguiu para discussão em Plenário nos dias 13 e 14 de outubro de 2008. Em 1ª discussão, ocorrida em 13 de outubro, o referido Projeto foi aprovado. No entanto ao seguir para a 2ª discussão no dia 14 do mesmo mês, o mesmo foi retirado da discussão por requerimento do Deputado Péricles de Holleben Mello – PT. Houve, ainda, retirada do Projeto da Pauta de discussões por mais quatro seções seguidas, por requerimento do mesmo deputado.

Nesse ínterim o Deputado Péricles de Holleben Mello – PT apresentou Emenda Modificativa ao Projeto Inicial, propondo a seguinte redação:

Art 1º - Terá direito à matrícula no 1º ano do Ensino Fundamental de nove anos, a criança que completar seis anos até o dia 31 de Dezembro.<sup>207</sup>

Para justificar a Emenda Modificativa, assim se posicionou o Deputado:

O ensino fundamental é um direito público subjetivo que garante à criança uma vaga na escola, já o ensino infantil, destinado para crianças de até cinco anos, não detém dessa vantagem. Por isso, é importante defender políticas públicas para dar aos alunos que completam seis anos durante o ano letivo em curso, condições de estarem na sala de aula.<sup>208</sup>

Esse posicionamento demonstra preocupação com as crianças que não tinham acesso à escola. Mas, tal posicionamento, além da defesa do direito das crianças à educação, está em consonância com as ações por ele implementadas quando exerceu mandato executivo no Município de Ponta Grossa, quando houve redução da oferta da educação infantil e a pré-escola foi agregada ao ensino fundamental, conforme será analisado no capítulo V deste

---

<sup>207</sup> Cf. Emenda Modificativa ao Projeto de Lei 300/2007.

<sup>208</sup> Op. cit.

trabalho. Ainda, na mesma justificativa há a indicação da realização de Audiências Públicas, realizadas em 2007 na Assembléia Legislativa, para discutir a temática “na busca de uma solução de consenso sobre o corte etário e de uma proposta pedagógica ideal para os alunos”.<sup>209</sup>

As Audiências citadas na Justificativa da Emenda ao Projeto 300/2007 foram realizadas em 26 de junho e 04 de setembro de 2007. Na primeira Audiência Pública, realizada em 26 de junho de 2007, participaram dos debates: José Lemos – APP Sindicato; Clayton Maranhão – Promotor de Justiça; Jacir Bonbonatto Machado – representante da Associação dos Municípios do Paraná; Romeu Gomes de Miranda – presidente do CEE; Carlos Sanches – presidente da UNDIME – PR e Leandra Amaral – Coordenadora da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental da SEED – PR. Em linhas gerais a Audiência ocorreu com a apresentação do posicionamento de cada segmento representado, os quais são apresentados no quadro a seguir:

---

<sup>209</sup> Op. cit.

QUADRO 11 - POSICIONAMENTOS SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS NO PARANÁ AUDÊNCIA PÚBLICA – 26/06/07

SEGMENTO/REPRESENTAÇÃO	SÍNTESE DO POSICIONAMENTO
Péricles de Holleben Mello – Deputado Estadual - PT	Eliminação do Corte Etário para incluir mais crianças no ensino fundamental
Clayton Maranhão – Ministério Público	Problemas para a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos em alguns municípios Necessidade de intervenção legislativa; Defesa do corte etário paulista (31 de dezembro <sup>210</sup> )
Jacir Bonbonatto Machado – representante da Associação dos Municípios do Paraná	Necessidade de incluir a discussão financeira, principalmente sobre a capacidade de financiamento para o atendimento na educação infantil.
Romeu Gomes de Miranda – presidente do CEE	Proteção à infância <sup>211</sup> Defesa do Corte Etário aos 6 anos de idade.
Carlos Sanches – presidente da UNDIME – PR	Preocupação com a transformação das escolas em “depósitos de crianças”; Proposta de amplo debate sobre a questão;
Arleandra Amaral – Coordenadora da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental da SEED – PR	Ênfase nas questões pedagógicas da infância; Ensino Fundamental de 9 anos é para a criança permanecer mais tempo na escola para melhorar a aprendizagem e não para antecipar seu fracasso. Defesa do Corte Etário aos 6 anos de idade.

Fonte: Audiência Pública sobre Ensino Fundamental de 9 anos, 26/06/07.

Tendo em vista os inúmeros e divergentes posicionamentos apresentados, o Presidente da Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia comprometeu-

<sup>210</sup> Na época vigorava a Deliberação nº 61/2006 do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, que em seu artigo 5º previa: “Terão direito à matrícula no 1º ano do Ensino Fundamental, **as crianças com 06 (seis) anos completados até 31 de dezembro do ano anterior ao ingresso.**”.

<sup>211</sup> Segundo o Presidente do Conselho Estadual de Educação do Paraná, não considerar a infância e a educação infantil no debate é cometer um “infanticídio cultural”.



se em envidar esforços para a ampliação do debate, visando alcançar um consenso sobre a questão.

Em 04 de setembro de 2007 ocorreu outra Audiência Pública, da qual participaram: Carlos Sanches – Secretário de Educação do Município de Castro e presidente da UNDIME – PR, Péricles de Holleben Mello – Deputado Estadual - PT, Moacir Fadel – prefeito do município de Castro, Esméria de Lourdes Saveli – ex Secretária de Educação do Município de Ponta Grossa na gestão 2001 – 2004<sup>212</sup>; Gisele de Souza – Movimento Interfóruns da Educação Infantil / Universidade Federal do Paraná, Arnaldo Vicente – representante do CEE/PR, Alaíde M. Pinto Digiovanni - representante da SEED/PR e Padre Walter – prefeito do Município de Apucarana. Os posicionamentos apresentados pelos participantes dessa Audiência Pública são apresentados a seguir:

---

<sup>212</sup> É importante esclarecer que Esméria de Lourdes Saveli, exerceu o cargo de Secretária Municipal da Educação em Ponta Grossa no período 2001- 2004, quando Péricles de Holleben Mello - PT foi Prefeito. Ainda, naquele período houve a implantação dos Ciclos de Aprendizagem com a ampliação do Ensino Fundamental de forma desigual, conforme exposto no capítulo 2.

QUADRO 12 - POSICIONAMENTOS SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS NO PARANÁ AUDIÊNCIA PÚBLICA – 04/09/07

<b>SEGMENTO/REPRESENTAÇÃO<sup>213</sup></b>	<b>SÍNTESE DO POSICIONAMENTO</b>
Péricles de Holleben Mello – Deputado Estadual	Eliminação do Corte Etário para incluir mais crianças no ensino fundamental.
Moacir Fadel – prefeito do Município de Castro	Sem recursos financeiros fica impossibilitada a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos.
Esméria de Loudes Saveli - ex Secretária de Educação do Município de Ponta Grossa na gestão 2001 – 2004	Defesa da forma de implantação ocorrida no município de Ponta Grossa no ano de 2001; Ênfase nas questões políticas, sem preocupação com as pedagógicas. Defesa da eliminação do corte etário;
Gisele de Souza – Movimento Interfóruns da Educação Infantil / UFPR	Defesa do direito à educação infantil; Necessidade de discutir a etapa respectiva à educação infantil. Bobagem acadêmica dizer que incluir o pré no Ensino Fundamental é garantir cidadania.
Carlos Sanches – presidente da UNDIME – PR	Crítica ao fim do corte etário. Preocupação com as questões pedagógicas;
Arnaldo Vicente – representante do CEE/PR	Defesa do corte etário aos 6 anos de idade;
Alayde M Pinto Digiovanni - SEED	Defesa do corte etário aos 6 anos de idade;

Fonte: Audiência Pública sobre Ensino Fundamental de 9 anos, 04/09/07, conforme anotações da Autora.

A partir dos posicionamentos apresentados nas Audiências Públicas realizadas pela Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná é possível identificar os interesses e preocupações (em relação ao corte etário) centrais de cada segmento. Tais interesses podem ser classificados em: políticos, financeiros e pedagógicos. Com base nesses interesses podemos identificar a defesa assumida em relação ao corte etário.

<sup>213</sup> Não foi incluído o posicionamento do Prefeito do Município de Apucarana, devido ao fato de o mesmo não ter se centrado na temática em discussão.

QUADRO 13 - COMPROMISSOS EVIDENCIADOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS EM 26 DE JUNHO E 04 DE SETEMBRO DE 2007

SEGMENTO	INTERESSES			DEFESA ASSUMIDA
	POLÍTICO	FINANCEIRO	PEDAGÓGICO	
Legislador	X			Eliminação do corte etário
Municípios		X	X	Indefinição
CEE			X	Manutenção do corte etário
SEED			X	Manutenção do corte etário

Quadro organizado pela autora a partir da análise das Audiências Públicas realizadas pela Assembléia Legislativa do Paraná sobre o Ensino Fundamental de 9 anos.

Tendo em vista o resultado das Audiências Públicas realizadas, a Proposta de Emenda Modificativa não parece se justificar, visto que os debates se centraram na manutenção do corte etário. Note-se, ainda, a ausência do autor do Projeto original nas audiências realizadas. Mas, os verdadeiros interesses de modificações/adequações legislativas nem sempre estão explícitos e o Projeto de Lei 300/2007 foi encaminhado para a votação em plenário no último dia legislativo do exercício de 2008.

Após conturbada discussão de projetos polêmicos, e tendo adentrado a madrugada, o Projeto de Lei 300/2007 foi à votação do Plenário, sendo aprovado, com a Emenda Modificativa.

Assim, a Emenda aprovada em 17 de dezembro de 2009 foi sancionada, transformando-se em Lei Estadual no início do ano seguinte, em 19 de fevereiro de 2009, sob o nº 16.047. Teoricamente, essa lei pôs fim às discussões sobre o corte etário, mas no âmbito prático as questões permanecem latentes, principalmente por ter em seu âmago disputas políticas, as quais ainda precisarão de um longo tempo para se dissipar e colocar o direito à educação como central no debate.

#### **4 A EDUCAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA RECENTE: NOVOS CONTORNOS PARA A ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA**

Mas as condições de partida da luta não são iguais para todos, ao mesmo tempo: a existência da propriedade privada põe a minoria social em condições de privilégio, faz com que a luta seja desigual.<sup>214</sup>

Tendo como arcabouço ideológico todas as orientações externas, a organização da educação brasileira também está ancorada nos interesses internos. Tais interesses não são homogêneos e verdadeiramente ligados às necessidades da maioria da população, mas expressam o movimento contraditório do contexto histórico de determinada época, o qual pode ser considerado como a síntese das relações existentes entre os interesses econômicos mais amplos, os interesses e possibilidades financeiras do poder público, a influência dos interesses e compromissos político-partidários, as reivindicações sociais e as necessidades da população que faz uso da escola pública brasileira.

É nessa realidade que se evidenciaram as estratégias para atender os interesses em disputa dos envolvidos, seja através da legislação, dos acordos ou das ações implementadas pelo Estado.

Para melhor compreender as estratégias utilizadas pelo Estado Brasileiro para a ampliação da escolaridade, torna-se necessário refletir sobre a realidade educacional brasileira, as formas como essa realidade é interpretada e impulsiona os compromissos assumidos pelos governantes e legisladores, eleitos para supostamente “defender os interesses e necessidades de seus eleitores” (lembramos que vivemos em uma sociedade de classes, onde os interesses antagônicos estão em constante disputa). Para tanto, um corte histórico é necessário para evidenciar as ações implementadas no âmbito federal e que nortearam a oferta da escola obrigatória nos diversos municípios brasileiros.

O corte histórico referido será realizado a partir do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995 – 2002), período em que se evidencia uma reforma do Estado e conseqüentemente da organização da educação vinculada aos ditames dessa reforma, criando

---

<sup>214</sup> Fragmento retirado do texto “*A conquista do Estado*” de Antonio GRAMSCI.

as condições necessárias para a ampliação do acesso à escolaridade. A ampliação do atendimento educacional na etapa obrigatória, no governo de Fernando Henrique Cardoso, partiu do atendimento de 90% no início chegando a 97% ao final do mandato<sup>215</sup>. Essa pode ser apontada como uma das condições que induziu seu sucessor à adesão a suas teses possibilitando a seqüência da reforma já iniciada e a efetivação da reforma legal para a incorporação de mais um ano na dita escolaridade obrigatória, criando condições (mesmo que contraditórias) para que a oferta dessa etapa deixasse o plano legal e se tornasse real.

#### 4.1 O ENSINO FUNDAMENTAL COMO PRIORIDADE DAS AÇÕES NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – 1995 - 2002

A importância dada à educação por Fernando Henrique Cardoso, candidato à presidência da República em 1994, foi manifestada no documento intitulado “Mãos à obra Brasil: proposta de governo”<sup>216</sup>, o qual contém o projeto de desenvolvimento para o País.

Em suma, o programa do Governo Fernando Henrique propõe um **modelo economicamente sustentado**, em que o Brasil encontre formas próprias de manter, a longo prazo, o seu processo de desenvolvimento; um **modelo ambientalmente sustentável**, em que as preocupações com a ecologia estejam efetivamente presentes em todas as decisões; um **modelo de participação ativa na vida internacional**, e abertura para o mundo, que conduza o Brasil a procurar no sistema internacional oportunidades para a realização dos interesses nacionais e, fundamentalmente, **um modelo de justiça social onde o direito à vida com dignidade seja garantido**.<sup>217</sup>

Esse projeto se articula com o modelo de desenvolvimento que prioriza a reforma do Estado por meio de uma abordagem gerencial, através da qual são formuladas políticas estratégicas tanto na área social quanto científica e tecnológica, de forma a tornar o Estado mais fortalecido em sua capacidade regulatória, conforme abordado por Fernando Henrique Cardoso em artigo sobre a Reforma do Estado:

<sup>215</sup> Em 1995 houve 32.668.738 matrículas no ensino fundamental no país e no ano de 2002 o atendimento nessa etapa chegou a 35.150.362, conforme dados do Censo Escolar-INEP.

<sup>216</sup> Documento elaborado por uma equipe coordenada por Paulo Renato Souza, ex-secretário da Educação do Estado de São Paulo, ex-reitor da UNICAMP e então técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. (cf. CUNHA, Luiz Antônio. **Educação Brasileira: projetos em disputa. LULA X FHC na campanha eleitoral**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 12).

<sup>217</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Brasília: s.ed., 1994. p. 14.

Reformar o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões e, muito menos, é claro, levar à diminuição da capacidade regulatória do Estado, ou, ainda, à diminuição do seu poder de liderar o processo de mudanças, definindo o seu rumo.<sup>218</sup>

Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento proposto e implementado por Fernando Henrique Cardoso visou fortalecer a capacidade estatal de implementar ações que oferecessem melhores resultados sem, contudo, ampliar significativamente os custos necessários. Para isso a máquina estatal deve fazer o que deve ser feito para atender prioridades. Foi o que aconteceu no setor educacional quando o ensino fundamental foi eleito como prioritário, através de ações específicas que culminaram com o aumento do acesso na etapa específica.

A educação esteve entre as cinco metas prioritárias da proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo considerada como “requisito tanto para o pleno exercício da cidadania como para o desempenho de atividades cotidianas, para a inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento econômico, e elemento essencial para a sociedade mais justa, solidária e integrada.”<sup>219</sup>

Segundo Luiz Antonio Cunha<sup>220</sup> (1995), ao ser considerada meta prioritária, ao lado da agricultura, do emprego, da saúde e da segurança, a educação se articula com um novo estilo de desenvolvimento. Esse novo modelo de desenvolvimento foi explicitado ao longo de oito anos de permanência na presidência da República. A duração do mandato de Fernando Henrique Cardoso teve como chefe da escuderia da educação o economista Paulo Renato Souza<sup>221</sup>, que conseguiu implementar uma série de medidas político-educacionais devidamente articuladas com as orientações dos organismos internacionais. Inclusive, na obra “A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995 – 2002”, o ex-ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso, enaltece o trabalho desenvolvido conforme a visão de Agências Internacionais. Eis o trecho, que nos interessa, da referida obra:

<sup>218</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 15.

<sup>219</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil*: proposta de governo. Brasília: s.ed., 1994. p. 108.

<sup>220</sup> CUNHA, Luiz Antônio. **Educação Brasileira**: projetos em disputa. LULA X FHC na campanha eleitoral. São Paulo: Cortez, 1995.

<sup>221</sup> Paulo Renato Souza, economista, professor, foi secretário da Educação do Estado de São Paulo e reitor da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

No final de meu período como ministro, fui a Washington a convite do Banco Mundial para proferir um seminário em 7 de novembro de 2002, promovido pela direção do Departamento da América Latina do Banco e aberto a todos os funcionários – do Banco e de outros organismos – interessados em saber mais sobre a nossa experiência de gestão no Ministério da Educação do Brasil.<sup>222</sup>

Os estudos realizados indicam que Paulo Renato Souza acreditava que a experiência implementada em seu mandato à frente do Ministério da Educação deveria ser aprendida pelos organismos internacionais, pois tais ações eram originais e visavam atender necessidades próprias da realidade brasileira.

Durante os oito anos de nossa gestão no Ministério da Educação, mesmo após termos concluído nosso trabalho, **ouvimos críticas extremamente superficiais que nos acusavam de ter apenas seguido o ‘receituário do Banco Mundial’** para a educação brasileira. Essa verdadeira bobagem ficou sendo repetida em entrevistas e até mesmo em algumas teses supostamente acadêmicas, tão eivadas de ideologia quanto escassas de rigor científico. Ao longo deste livro, ficou claro o nosso diagnóstico sobre a situação que encontramos e a matriz de nosso pensamento sobre o tema, que nos conduziram à formulação de uma estratégia verdadeiramente autóctone para a educação de nosso país. Nossas medidas mais impactantes – o Fundef e o Prova – são invenções genuinamente brasileiras, por outro lado, quando fomos buscar inspiração internacional para algumas políticas – como a reforma do ensino médio e o uso de novas tecnologias na educação básica -, nossa procura teve um caráter universal, com a consideração de inúmeras experiências nacionais, bem-sucedidas e malsucedidas. Aquele seminário de novembro de 2002 mostrou com clareza algo que eu particularmente já sabia: **eram os técnicos do Banco Mundial que tinham a aprender conosco, e não o contrário.**<sup>223</sup> (grifos meus)

O seminário ao qual o autor se refere foi realizado em Washington em novembro de 2002 e o convite para o referido evento, assim expressava:

Durante os últimos oito anos, Paulo Renato Souza promoveu uma grandiosa transformação na qualidade, equidade e eficiência da educação brasileira em todos os níveis.

Ele reformulou radicalmente o financiamento da educação básica visando a aprimorar a equidade; focou intensamente os resultados do aprendizado estudantil e introduziu avaliações padronizadas de alcance nacional acompanhadas de um controverso mas poderoso teste que avaliou os formandos das instituições de ensino superior do Brasil, com o intuito de revelar diferenças em qualidade e desempenho; reduziu a corrupção, aprimorando a eficiência na aquisição de livros e merenda; desenvolveu fundos para as escolas; promoveu subsídios para manter crianças com baixa renda familiar nas escolas e melhorou o padrão dos professores. O desenvolvimento profissional fez do ministro uma força poderosa na inovação, no melhoramento da qualidade, na capacidade de transformação e equidade.<sup>224</sup>

<sup>222</sup> SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada**: educação no Brasil, 1995 – 2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005. p. 199.

<sup>223</sup> Op. Cit. p. 200.

<sup>224</sup> Cf. texto do convite formulado para o Seminário. Encontrado em: SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada**: educação no Brasil, 1995 – 2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005. p. 199.

Ainda, enaltecendo a ligação da política educacional brasileira com os ditames internacionais, de forma a não apenas propor, mas implementar ações e mostrar resultados em conformidade com o estabelecido por tais orientações, Paulo Renato Souza expõe o teor de mensagem recebida de Barbara Bruns, especialista em educação do Departamento da América Latina e uma das organizadoras do evento capitaneado pelo Banco Mundial:

Caro ministro Souza,

Em nome da equipe do banco Mundial, gostaríamos de agradecer o brilhante seminário realizado ontem. Para o grande número de funcionários do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Inter-American Dialogue e de outras organizações que compareceram, o seminário foi, sem dúvida, uma excelente oportunidade de aprendizado sobre a substância, os processos e as políticas de reforma educacional.

Em um setor em que, mesmo com as melhores intenções, muito poucos ministros reformistas conseguem conceber as principais reformas, quanto mais implementar e mostrar resultados, seu mandato no Brasil durante os últimos oito anos foi extraordinário. O senhor e toda a sua equipe têm todo o direito de estar muito orgulhosos de seu legado.<sup>225</sup>

Mesmo que haja a negação da aproximação, senão seguimento fiel do “receituário”, inúmeras pesquisas acadêmicas sobre o período (AVEIRO, 2002; LIMA, 2005; MENDES SEGUNDO, 2005; POMPEO, 2003; SANTOS, 2006), ressaltam a ligação entre as ações políticas para o setor educacional brasileiro e as orientações dos organismos multilaterais<sup>226</sup>. Não é objetivo deste trabalho analisar cada uma das ações relativas à política implementada no período 1995 – 2002, mas sim as ações relativas ao processo de ampliação da escolaridade obrigatória. No entanto, algumas ações são fundamentais para compor o quadro legal e político referente à oferta do ensino obrigatório (Ensino Fundamental); as quais estão ligadas à promulgação tanto da Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Emenda Constitucional 14, que criou o FUNDEF e regulamentação da mesma

<sup>225</sup> Op. Cit. p. 200.

<sup>226</sup> Sobre o assunto as pesquisas citadas a seguir oferecem importantes elementos:

AVEIRO, Jorge Fernando Hermida. **A Reforma Educacional no Brasil: (1988-2001) Processos Legislativos, Projetos em Conflito e Sujeitos Históricos**. Tese. (Doutorado em educação). Universidade Estadual de Campinas. 2002.

LIMA, Kátia Regina Rodrigues. **A reforma do Estado e da educação no governo Fernando Henrique Cardoso: o ENEM como mecanismo de consolidação da reforma**. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de São Carlos, 2005.

MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O Banco Mundial e suas implicações na política de financiamento da educação brasileira no Brasil: o FUNDEF no centro do debate**. Tese (doutorado em educação). Universidade Federal do Ceará, 2005.

POMPEO, José Nicolau. **Brasil e o consenso de Washington no primeiro e segundo mandatos de Fernando Henrique Cardoso**. Tese (doutorado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2003.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva. **Aspectos da desconstrução da reforma democrática de estado : perspectiva gerencial e precarização do trabalho**. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília. UnB, 2006.



através da Lei 9424/96 – FUNDEF. Todo esse aparato legal foi aprovado no contexto das reformas realizadas no período e ofereceu sustentação às ações implementadas.

O documento da campanha presidencial de Fernando Henrique Cardoso já demonstrava as preocupações mais emergentes e dava indicativos sobre os caminhos a serem trilhados, ao longo de seu período como Presidente da República, se vitorioso fosse:

A prioridade fundamental da política educacional no governo Fernando Henrique consistirá em incentivar a universalização do acesso ao primeiro grau e melhorar a qualidade do atendimento escolar, de forma a garantir que as crianças tenham efetivamente a oportunidade de, pelo menos, completar as oito séries do ensino obrigatório. No entanto, não cabe à União a responsabilidade direta pelo ensino básico. A política federal, por isso mesmo, consistirá em fornecer estímulos e instrumentos aos estados e municípios para que eles possam desempenhar a tarefa que lhes cabe, que é estabelecer um sistema capaz de atender a todas as crianças em boas escolas públicas.<sup>227</sup>

O arcabouço legal que deu sustentação à política implementada não foi aprovado sem a interferência direta da equipe governamental e de apoio, conforme fica demonstrado em estudo realizado por Dermeval Saviani<sup>228</sup> e posteriormente assumido por Paulo Renato Souza<sup>229</sup>.

É importante destacar que, ao iniciar o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso já estava em tramitação no Congresso Nacional projeto de lei que deveria redefinir e normatizar a oferta da educação no país. Considerando a situação da educação brasileira, a nova Lei da Educação não era apenas esperada mas representava a necessidade histórica de novos rumos para a superação dos ranços ainda presentes do passado recente. Contudo, a história demonstrou a grande distância relativa às conquistas sociais existentes na proposta de lei em andamento e o texto final aprovado, o qual sofreu influência direta do Ministério da Educação.

Em relação a esta questão é importante rever que o projeto de lei para instituir as diretrizes e bases da educação nacional teve seu início oficial em dezembro de 1988, quando, logo após a promulgação da Constituição Federal, em 05/10/1988, o Deputado

---

<sup>227</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: proposta de governo. Brasília: s.ed., 1994. p. 111.

<sup>228</sup> SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas. SP: Autores Associados, 1997.

<sup>229</sup> SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada**: educação no Brasil, 1995 – 2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

Otávio Elísio, do PSDB de Minas Gerais, apresentou à Câmara Federal o projeto de lei 1.158-A/88.

Esse Projeto de Lei previa a organização dos níveis iniciais da educação, conforme apresentado a seguir, no Quadro 14.

QUADRO 14 - ORGANIZAÇÃO DO ENSINO NO PROJETO DE LEI 1.158-A/88

<b>Educação Fundamental - de 0 a 17 anos</b>		
<b>Educação Anterior ao 1º grau</b>	<b>Educação de 1º grau</b>	<b>Educação de 2º grau</b>
0 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos
Educação não obrigatória, mas dever do Estado para atender a demanda;	<b>Obrigatória a partir dos 7 anos</b>  Duração de 8 anos	Previsão de Universalização progressiva Duração mínima de 3 anos

Fonte: SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas. SP: Autores Associados, 1997.

Segundo Dermeval Saviani, além de esse projeto ter sido gestado no interior da comunidade educacional, durante o seu percurso na Câmara dos Deputados sofreu um amplo debate sobre o teor de seu texto, incorporando inúmeras emendas.

Já em 15 de dezembro de 1988 o próprio Octávio Elísio apresenta uma primeira emenda de autor, seguida de uma segunda em 04.04.89 e de uma terceira em 13.06.89. (...)

Ao projeto original foram anexados 7 projetos completos, isto é, propostas alternativas à de Octávio Elísio para fixação das diretrizes e bases da educação nacional, e 17 projetos tratando de aspectos específicos correlacionados com a LDB, além de 978 emendas de deputados de diferentes partidos.<sup>230</sup>

Após intenso processo de debates e negociações, tendo o deputado Jorge Hage (PSDB – BA) como relator, em 1990 o texto original foi substituído por outro que incorporou emendas conforme aprovação nas diversas comissões pelas quais tramitou. O novo texto ficou conhecido como “Substitutivo Jorge Hage”. Quanto à obrigatoriedade, a educação ficou assim organizada no respectivo texto em tramitação:

<sup>230</sup> SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas. SP: Autores Associados, 1997. p. 57.

QUADRO 15 - ORGANIZAÇÃO DO ENSINO NO PROJETO “SUBSTITUTIVO JORGE HAGE”

<b>Educação Básica</b>		
<b>Educação Infantil</b>	<b>Ensino fundamental</b>	<b>Ensino Médio</b>
0 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos
Educação não obrigatória, mas dever do Estado para atender a demanda;	<b>Obrigatório e gratuito a partir dos 7 anos, facultativo a partir dos 6 anos</b>  <b>Direito público subjetivo</b>  Duração mínima de 8 anos	Gratuito  Progressiva extensão da obrigatoriedade  Duração mínima de 3 anos

Fonte: SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas. SP: Autores Associados, 1997.

O substitutivo Jorge Hage obteve aprovação final em sessão Plenária da Câmara dos Deputados em 13/05/93, sendo encaminhado ao Senado Federal para apreciação, visando atender a sistemática legislativa brasileira. A esse respeito são esclarecedoras as palavras do autor supra citado:

Numa sistemática de funcionamento bicameral como é o caso do Parlamento Brasileiro, um projeto de lei pode ser apresentado e iniciar sua tramitação indistintamente, em qualquer uma das duas casas do Congresso. Assim, se um projeto começa a sua tramitação na Câmara dos Deputados, ao ser aprovado deverá seguir para o Senado que funcionará como casa revisora. Uma vez aprovado no Senado, havendo alterações, o projeto deve retornar à Câmara para deliberação final após a qual é encaminhado para sanção do Presidente da República que, por sua vez, detém o direito de veto. Se houver vetos, o projeto deve retornar à Câmara, que pode manter ou derrubar os vetos. Só então a lei é promulgada. Caso o projeto comece a tramitar no Senado segue-se o mesmo processo, invertendo-se as posições; nessa hipótese, é a Câmara dos Deputados que desempenha o papel de câmara revisora. Formalmente é possível também que, estando um projeto tramitando em uma das casas, surja outro projeto sobre a mesma matéria em outra casa. Nesse caso prevalece o projeto que for aprovado antes, transformando a outra casa em câmara revisora.<sup>231</sup>

Outras iniciativas de projetos surgiram no Senado Federal, versando sobre questões da educação brasileira, mas tiveram suas tramitações, por inúmeros motivos, sustadas. No entanto, com outra concepção e conteúdo diverso do Projeto que tramitava na Câmara dos deputados, em maio de 1992, surge no Senado um Projeto de LDB de autoria do Senador Darcy Ribeiro (PDT – RJ), o qual foi elaborado em articulação com o governo de Fernando Collor de Mello e assessoria de membros do Ministério da Educação. No entanto o

<sup>231</sup> Op. Cit. p. 127.

referido Projeto deixou de ser apreciado durante esse ano. Mas, acompanhando a tramitação do Projeto da Câmara, o qual não foi apreciado no início de 1993, houve um empenho significativo do Senador Darcy Ribeiro, para que o seu projeto fosse apreciado anteriormente ao da Câmara, utilizando de dispositivos regimentais que previam a não necessidade de aprovação pelo plenário da Casa. Todavia, sua tentativa foi frustrada em razão de requerimento específico solicitando a apreciação pelo plenário do Senado<sup>232</sup>. Apesar da solicitação de urgência para apreciação em plenário e baseado no regimento da casa, houve a nulidade dos atos praticados anteriormente e o referido Projeto retornou à Câmara de Educação do Senado.

A organização da educação básica no Projeto Darcy Ribeiro é expressada no Quadro a seguir:

QUADRO 16 - ORGANIZAÇÃO DO ENSINO NO PROJETO DARCY RIBEIRO

<b>Educação Básica</b>			
<b>Educação Infantil</b>	<b>Ensino fundamental</b>	<b>Ensino Médio</b>	
		<b>Ginásio</b>	<b>Preparatório para o ensino superior</b>
0 a 6 anos	7 a 11 anos	Sem idade prevista	
Educação não obrigatória, mas dever do Estado	<b>Obrigatório e gratuito a partir dos 7 anos,</b>  <b>Direito público subjetivo</b>  Duração de 5 anos	Não obrigatório  Duração: 5 anos	Não obrigatório  Duração: 1 ou 2 anos. Segundo exigências da carreira

Fonte: SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas. SP: Autores Associados, 1997.

Temporariamente, o Projeto do Senador Darcy Ribeiro deixou a cena no Senado Federal, dando lugar ao trâmite do Projeto da Câmara.

O Projeto aprovado pela Câmara dos Deputados foi para o Senado, tendo como relator o senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB-CE), o qual liderou o processo de forma

<sup>232</sup> Para saber mais, ler SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas. SP: Autores Associados, 1997.

bastante democrática, resultando novamente em um substitutivo que preservava o Projeto aprovado na Câmara, mas incorporava aspectos aceitáveis do Projeto Darcy Ribeiro<sup>233</sup>.

Em 30 de novembro de 1994, o parecer do relator com o respectivo substitutivo foi aprovado na Comissão de Educação do Senado e encaminhado ao Plenário em 12 de dezembro do mesmo ano.

Naquele dezembro de 1994, quando dera entrada no Plenário do Senado o Substitutivo Cid Sabóia, ainda não se pressentia a turbulência que teria de atravessar o projeto de LDB logo na abertura da nova Legislatura em fevereiro de 1995. No entanto, todos os elementos tendentes a esse desfecho já estavam dispostos: um novo governo da República já estava eleito, com o seu ministério constituído e pronto para tomar posse no início do ano que estava para começar; os deputados e senadores que configuravam a nova composição do Congresso Nacional também já estavam eleitos, aguardando a reabertura dos trabalhos prevista para o próximo mês de fevereiro. A aliança centro-direita que conduziu Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República sob a coligação PSDB-PFL, predispunha as condições para a nova ofensiva conservadora.<sup>234</sup>

Dermeval Saviani (1997) assinala, ainda, que a posição do novo governo era contrária tanto ao Projeto aprovado na Câmara quanto ao substitutivo que tramitava no Senado. Esse posicionamento é assumido, mais tarde por Paulo Renato Souza:

Uma das primeiras providências ao assumirmos foi procurar influenciar o Congresso para impedir que o Senado aprovasse a medida. Buscamos o apoio do Senador Darcy Ribeiro, pertencente a um partido da oposição, mas que tinha em tramitação no Senado um projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação que era bastante superior ao aprovado na Câmara. Desde logo não possuía nenhum ranço corporativista. Muito pelo contrário, era moderno e voltado para uma educação de qualidade. Conseguimos convencer a maioria dos senadores a esperar a nova legislatura que se iniciava em fevereiro. A partir de então, atuando de forma articulada com o senador Darcy Ribeiro e com o senador Roberto Requião, presidente da Comissão de Educação do Senado, pudemos influenciar a base de apoio do governo naquela casa e rever o processo de tramitação do projeto. (...) Foi uma batalha com lances emocionantes que pude acompanhar de perto como ministro e que tomou os dois primeiros anos daquela legislatura.<sup>235</sup>

Após um pedido para que o Projeto em tramitação retornasse à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, assume a relatoria o Senador Darcy Ribeiro, o qual alega uma série de inconstitucionalidades, na tentativa clara de inviabilizar seu prosseguimento. Afastando a possibilidade de prosseguimento do Projeto, Darcy Ribeiro apresenta novo

<sup>233</sup> SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas. SP: Autores Associados, 1997. p. 155.

<sup>234</sup> Op. Cit. p. 156.

<sup>235</sup> SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995 – 2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005. p. 47.

Substitutivo, o qual preserva a estrutura de seu primeiro projeto, mas com alterações baseadas no projeto da Câmara, aproximando a proposta da política educacional do governo FHC e abrindo a possibilidade de sua aprovação, o que ocorreu em 08 de fevereiro de 1996. O projeto aprovado pelo Senado foi encaminhado à Câmara dos Deputados para o procedimento de revisão, sendo o mesmo aprovado em 17 de dezembro de 1996, com pequenas alterações, as quais não afetaram a concepção expressa no projeto.

Dessa forma, a nova LDBEN foi promulgada em 20 de dezembro de 1996, sob o nº 9394.

#### QUADRO 17 - ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LEI 9394/96

<b>Educação Básica</b>		
<b>Educação Infantil</b>	<b>Ensino fundamental</b>	<b>Ensino Médio</b>
0 a 6 anos	7 a 14 anos	Sem previsão de faixa etária
Educação não obrigatória, com atendimento gratuito	<b>Obrigatório e gratuito a partir dos 7 anos, facultativo a partir dos 6 anos</b>  <b>Direito público subjetivo</b>  Duração mínima de 8 anos	Não obrigatório  Duração: 3 anos

Fonte: SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas. SP: Autores Associados, 1997.

Em síntese, a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Congresso Nacional significou a correlação de forças entre dois projetos, sendo o primeiro gestado junto à sociedade e, por isso democrático, e o segundo elaborado a partir dos ditames orientadores da política em curso no governo de Fernando Henrique Cardoso e, por isso, eivado de significados voltados para uma visão gerencial da educação. Em relação à oferta do ensino fundamental as idéias orientadoras nos projetos que tramitaram podem ser visualizadas no quadro a seguir:

QUADRO 18 - DIFERENÇAS SUBSTANTIVAS EM RELAÇÃO À ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA NOS PROJETOS DE LDB EM RELAÇÃO AO TEXTO FINAL

	<b>Projeto da Sociedade</b>	<b>Projeto Darcy Ribeiro</b>	<b>Texto Final da LDB</b>
Quanto à Autoria	Comunidade Educacional	Assessoria do Ministério da Educação	Texto final conhecido como “Lei Darcy Ribeiro”
Quanto à faixa etária	7 a 14 anos	7 a 11 anos	7 a 14 anos
Quanto à obrigatoriedade	A partir dos 7 anos	A partir dos 7 anos	A partir dos 7 anos Facultativo a partir dos 6 anos
Quanto à Extensão da Obrigatoriedade	<b>com</b> progressiva extensão da obrigatoriedade para o ensino médio	<b>sem</b> previsão de extensão da obrigatoriedade para o ensino médio	<b>sem</b> obrigatoriedade para o ensino médio
Duração	8 anos	5 anos	8 anos

Quadro elaborado pela Autora

A promulgação da Lei 9394, além de atender aos interesses do governo federal, foi apenas um episódio da reforma educacional em andamento pelo governo FHC, pois, em termos gerais, em relação à ampliação da escolaridade obrigatória não sofreu grandes avanços, uma vez que a organização da educação obrigatória permaneceu igual à lei anterior: 8 anos de duração, obrigatória e gratuita para todas as crianças a partir dos 7 anos de idade. A facultatividade aos 6 anos apenas representou a proteção de situações já existentes em realidades diferenciadas, sem representar avanço ou ampliação da oferta já existente.

A inclusão de crianças de 6 anos no ensino fundamental, embora sem a ampliação da duração dessa etapa, ocorreu de forma mais acentuada após a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, regulamentado pela Lei 9424/06.

Sem entrar no mérito das demais etapas da educação básica – educação infantil e ensino médio, as quais não foram contempladas pela medida, a implantação do FUNDEF foi uma alternativa magistral para que o governo federal pudesse controlar financeiramente a oferta do ensino fundamental sem arcar com o ônus da medida. Com a justificativa de melhorar as condições de trabalho e salário dos professores, e, conseqüentemente a qualidade da educação brasileira, o governo federal – Ministério da Educação - liderou um movimento legislativo para a aprovação de Emenda Constitucional que possibilitaria um controle mais

centralizado sobre os recursos financeiros destinados à etapa da escolaridade obrigatória sem, contudo, realocar recursos federais para o mesmo.

A proposta inicial do FUNDEF foi gestada por um grupo seletivo vinculado ao Ministério da Educação<sup>236</sup>, o qual, a partir de estudos comparativos sobre a situação do ensino fundamental nas regiões brasileiras, constatou a disparidade entre as mesmas, tais como:

- Administração inadequada do recurso público destinado ao ensino, tanto em redes com maiores condições financeiras quanto naquelas com menores condições: indo desde o desperdício de recursos, quando alguns municípios utilizavam os recursos da educação para outros gastos do município em alguns municípios paulistas, até situações em que a aplicação dos 25% da arrecadação em educação era irrisória dada a necessidade da realidade concreta;
- Salários extremamente baixos em algumas regiões, principalmente no norte e nordeste, sendo que essa disparidade foi central para que a bandeira de melhoria salarial através da criação de um fundo específico se tornasse a grande justificativa para a aprovação da alteração constitucional que possibilitasse a criação do FUNDEF.

Segundo Paulo Renato Souza (2005), a proposta foi elaborada, essencialmente, pelo economista Barjas Negri, em maio de 1995 e devidamente aprovada pelas secretarias do MEC e se constituía dos seguintes pontos:

1. Durante dez anos, 15 por cento de toda a arrecadação dos estados e dos municípios deveria ser destinada exclusivamente à educação fundamental.
2. Esses recursos passariam a constituir um fundo fiscal no âmbito de cada estado e seriam distribuídos entre o estado e seus municípios de acordo com o número de alunos nas escolas estaduais e municipais de ensino fundamental.

---

<sup>236</sup> O grupo foi constituído pela secretária de Política Educacional, Eunice Durham, pelo então secretário executivo do FNDE, Barjas Negri e pela secretária de educação fundamental Iara Prado. Foi constituído, também, um grupo de negociação integrado pela CNTE, CONSED E UNDIME.



3. Garantia de um gasto anual mínimo por aluno; quando não fosse alcançado com os recursos fiscais de um estado, o governo federal o faria com seus recursos.
4. Pelo menos 60 por cento dos recursos do fundo em cada estado deveriam ser utilizados exclusivamente para o pagamento de professores em efetivo exercício no respectivo sistema de ensino.
5. O mecanismo de redistribuição dos recursos entre estados e municípios deveria ser um fundo meramente contábil que atuaria na fórmula de repartição dos recursos antes mesmo de serem repassados a estados ou municípios.
6. Os recursos do FUNDEF deveriam ser depositados em uma conta especial, aberta com esse propósito específico no Banco do Brasil em cada estado ou município, e sua movimentação seria limitada às finalidades específicas de manutenção ou dos investimentos no ensino fundamental.

A proposta formulada tinha enormes vantagens sobre qualquer outra discutida na área da educação brasileira. Em primeiro lugar, garantia recursos para que os estados e os municípios pudessem remunerar adequadamente seus professores e reforçava o poder de negociação de professores no âmbito local. Em segundo, vinculava uma proporção importante dos recursos fiscais dos estados e municípios, produzindo um efeito colateral extremamente importante: **os prefeitos procurariam colocar mais alunos nas escolas para aumentar os recursos disponíveis.**<sup>237</sup> (grifos meus).

A proposta do FUNDEF requereu uma Emenda Constitucional e para a sua aprovação o governo Fernando Henrique Cardoso se debruçou sobre um intenso processo de negociações tanto no interior do governo quanto junto ao Congresso Nacional. Em 13 de setembro de 1996, a Emenda Constitucional nº 14 foi promulgada pelo Congresso Nacional e em 24 de dezembro do mesmo ano a mesma foi regulamentada pela Lei 9424/96, sendo sua implantação automática e obrigatória a partir de 1º de janeiro de 1998.

Ao fazer uma análise da Emenda Constitucional nº 14, Saviani (2007) esclarece que o sentido primeiro da medida foi colocar o MEC no centro da formulação, implementação, avaliação e controle das políticas voltadas para esse nível de ensino.

---

<sup>237</sup> SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995 – 2002.** São Paulo: Prentice Hall, 2005. p. 76 – 77.

Numa apreciação sintética, de caráter conclusivo, cabe observar que essas medidas tinham o objetivo meritório de distribuir melhor os recursos tendo em vista o financiamento do ensino fundamental, elas se limitaram, no entanto, a regular a aplicação de recursos já vinculados, não prevendo novas fontes de recursos e, além disso, reduzindo a participação financeira da União através da Emenda ao artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. Como resultado, o custo mínimo por aluno foi fixado em R\$ 300,00 (trezentos reais), cifra irrisória comparada com os valores praticados pelos países que lograram generalizar o acesso e a permanência no ensino fundamental. Trata-se, assim, de um patamar que consagra o estado de miséria da educação nacional, evidenciando a precária vontade política do governo no enfrentamento dessa questão.<sup>238</sup>

Não há dúvida de que o impacto da implantação do FUNDEF na educação brasileira assumiu um caráter de reforma sem precedentes<sup>239</sup> em relação ao acesso ao ensino fundamental, pois possibilitou o aumento de matrículas nesse nível de ensino, chegando muito próximo da universalização; fez com que os municípios assumissem a responsabilidade pelo ensino fundamental, mesmo que com interesse na ampliação dos recursos vinculados; além de melhoria salarial dos professores nos lugares em que a valorização docente era praticamente inexistente.

Mas, a ampliação do acesso não foi acompanhada por políticas locais de melhoria do ensino oferecido, ocorrendo o aprofundamento da distância entre quantidade de alunos atendidos e qualidade do ensino oferecido; a intensificação do processo de municipalização do ensino fundamental em municípios não preparados causou mais problemas do que benefícios à população atendida; a melhoria salarial dos professores atendeu ao princípio da equidade.

---

<sup>238</sup> SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. Campinas. SP: Autores Associados, 2007. p. 88 – 89.

<sup>239</sup> É preciso considerar que a engenharia institucional colocada em prática com a Lei 9424/96 – FUNDEF, não é totalmente inovadora, pois a Lei 5692/71 implementada no período da ditadura militar já estabelecia a vinculação de recursos financeiros da União para os Estados e Municípios, visando corrigir diferenças regionais, situação econômica dos entes federados e exigindo, inclusive, a criação de Estatutos do Magistério. O § 1º do artigo 54 da Lei 5692/71 estabelecia que “A concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do Distrito Federal visará a corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento sócio-econômico, tendo em vista renda "per capita" e população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior”. Portanto, a engenharia institucional de 1996 já estava criada em 1971, não havendo ação totalmente inédita com a criação do FUNDEF.

A legislação reeditada<sup>240</sup> pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em especial a Emenda Constitucional 14 e a Lei 9424/96, foi indutora do processo de municipalização, conforme pode ser observado pelo aumento de matrículas nas redes municipais e redução nas demais redes, conforme apresentado na Tabela a seguir:

TABELA 22 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - 1996 – 2007

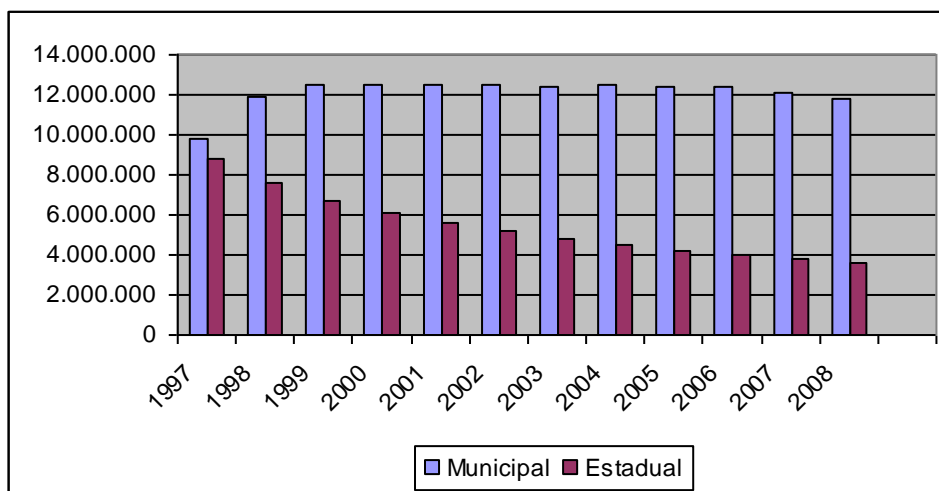
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1996	33.131.270	33.564	<b>18.468.772</b>	<b>10.921.037</b>	3.707.897
1997	34.229.388	30.569	18.098.544	12.436.528	3.663.747
1998	35.792.554	29.181	17.266.355	15.113.669	3.383.349
1999	36.059.742	28.571	16.589.455	16.164.369	3.277.347
2000	35.717.948	27.810	15.806.726	16.694.171	3.189.241
2001	35.298.089	27.416	14.917.534	17.144.853	3.208.286
2002	35.150.362	26.422	14.236.020	17.653.143	3.234.777
2003	33.438.749	25.997	13.272.739	17.863.888	3.276.125
2004	34.012.434	24.633	12.695.895	17.960.426	3.331.480
2005	33.534.561	25.728	12.145.494	17.986.570	3.376.769
2006	33.282.663	25.031	<b>11.825.112</b>	<b>17.964.543</b>	3.467.977
2007	32.122.273	24.276	11.332.963	17.571.366	3.193.668

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar do período

O processo de expansão do ensino fundamental sob a responsabilidade dos Municípios era uma tendência que vinha se fortalecendo nas últimas décadas. Mas, o aumento de matrículas no ensino fundamental, principalmente no ano de 1998, quando houve um crescimento em 2.677.141, é explicado em razão de ser o ano em que o FUNDEF entrou em vigor e, ainda que, motivados pelo incentivo financeiro, os governos municipais realizaram um verdadeiro chamamento das crianças em idade escolar para a realização das matrículas. Essa ampliação do atendimento pela esfera municipal se torna ainda mais visível quando observado no Gráfico apresentado a seguir:

<sup>240</sup> Utilizo o termo “legislação reeditada” considerando que a Lei 5692/71 já continha os fundamentos que nortearam a reforma educacional estabelecida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em relação à vinculação de recursos para o ensino de competência dos Estados e Municípios.

GRÁFICO 3 - BRASIL. MATRICULAS ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS INICIAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - 1997 – 2008



Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar do Período

A expansão das redes municipais no atendimento dos anos iniciais do ensino fundamental foi crescente desde a implantação do FUNDEF. Os gráficos apresentados, considerando o atendimento apenas pelas redes estaduais e municipais, mostram como estas avançaram no atendimento dessa etapa do ensino fundamental, enquanto aquelas retrocederam tanto na oferta quanto no atendimento. Além do incentivo financeiro via FUNDEF, também pode ser apontado como causa para a ampliação do número de matrículas nas redes municipais o fato, histórico-político brasileiro, de ser esta a etapa que demanda menor investimento estrutural e de apoio didático pedagógico, além da exigência de menor qualificação de professores, enquanto os anos posteriores demandam maior aparato estrutural e pedagógico para o atendimento.

GRÁFICO 4 - BRASIL – MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1997

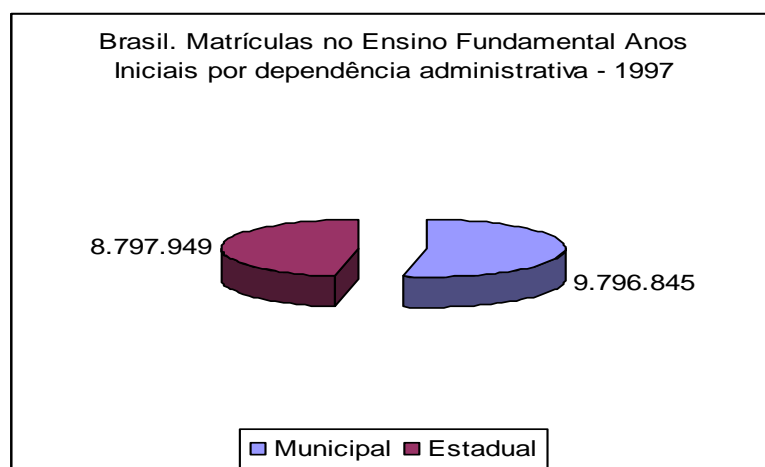


GRÁFICO 5 - BRASIL – MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1998

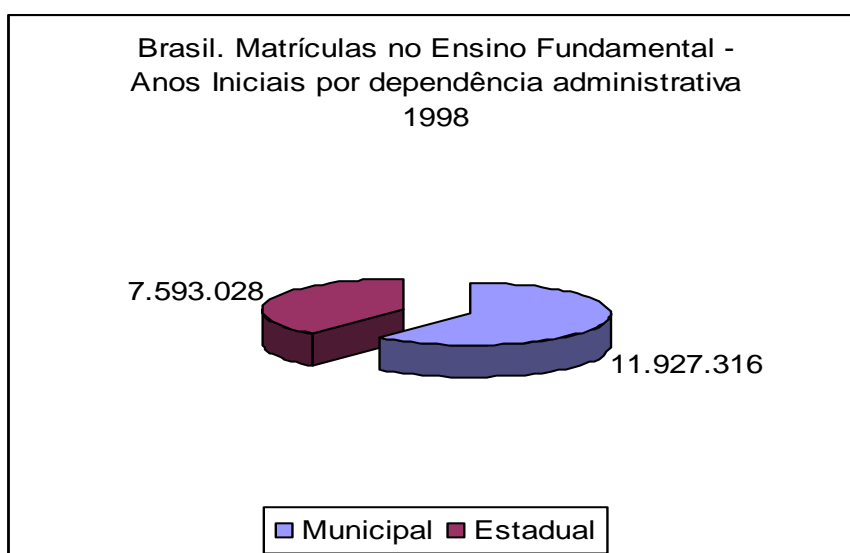
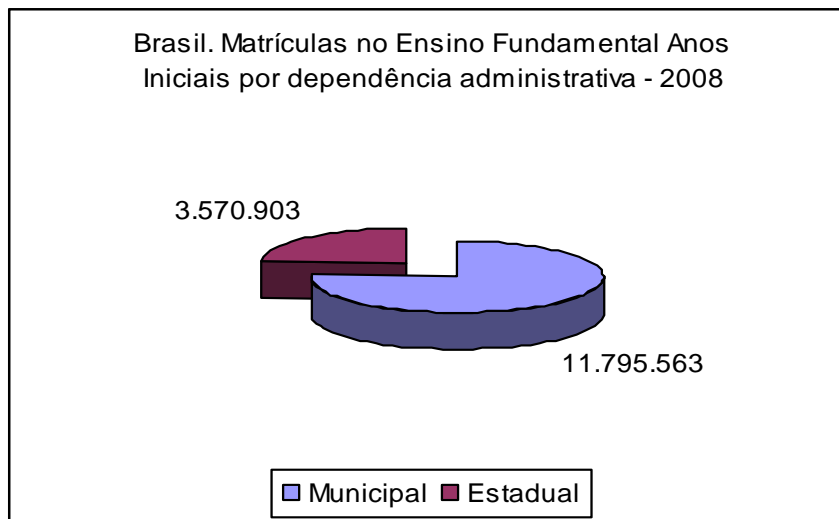


GRÁFICO 6 - BRASIL – MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2008



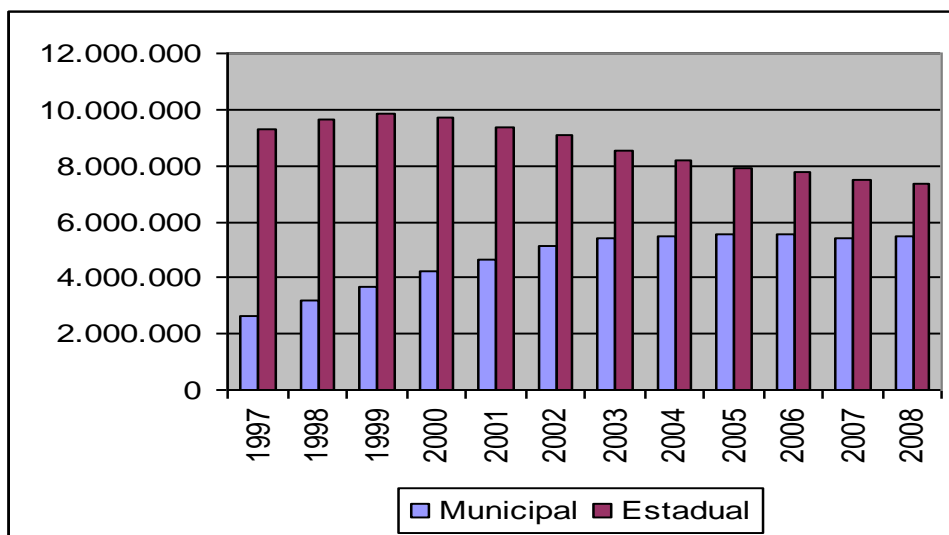
Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar do Período

O que pode, ainda, ser identificado nos dados apresentados é que, apesar da expansão de matrículas ocorrida principalmente entre os anos de 1998 e 2000, após esse período as matrículas nas redes municipais se mantêm praticamente estáveis. Segundo Cleiton de Oliveira (2004), esse movimento pode ser explicado pela diminuição da taxa de natalidade bem como pela ampliação da cobertura, pois no ano de 2000 o Brasil consegue chegar ao patamar de 96,4% no atendimento nesse nível de ensino para a população em idade escolar<sup>241</sup>.

Ao analisarmos o número de matrículas dos anos finais do ensino fundamental no mesmo período, observamos que, apesar da expansão do atendimento pelos Municípios nessa etapa, as redes estaduais mantêm a hegemonia no atendimento.

<sup>241</sup> OLIVEIRA, Cleiton de. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de, BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

GRÁFICO 7 - BRASIL - MATRÍCULAS ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS FINAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - 1997 – 2008



Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar do Período

Ao analisar a municipalização do ensino fundamental e os impactos da Emenda Constitucional nº 14 nos municípios paulistas, José Luiz Guimarães assinala que:

As adesões ao Fundef foram decididas, - em maior ou menor escala - como decorrência do grau de dependência dos municípios às transferências constitucionais, recebidas por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Por conta dessa característica - o grau de dependência financeira dos municípios e de alguns Estados, combinado com a perspectiva de retenção de parte significativa desses recursos pelo Fundef - é lugar-comum a referência ao caráter indutor e decisivo que a implantação do fundo teve para nova configuração do atendimento ao ensino fundamental público, pelas diferentes instâncias de governo.<sup>242</sup>

Esse alerta nos leva a concluir que o processo de municipalização, claramente induzido pela dependência econômica dos municípios aos recursos do FUNDEF, contribuiu para a expansão do atendimento educacional dos anos iniciais do ensino fundamental e seu conseqüente impacto nos anos finais e posteriormente no ensino médio. Embora a ampliação do atendimento no ensino fundamental pelos municípios seja considerada como um grande

<sup>242</sup> GUIMARÃES, José Luiz. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de, BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004..

avanço quantitativo para que a população brasileira alcance níveis mais significativos de escolaridade, é preciso considerar que, por outro lado, o atendimento da educação infantil, cuja oferta é de competência dos municípios, ficou severamente comprometido, principalmente pela falta de vinculação de recursos para que sua oferta pudesse avançar para um nível considerado adequado à população.

TABELA 23 - TAXA DE FREQUÊNCIA À ESCOLA OU CRECHE DE CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS DE IDADE – 1991 - 2007

Ano	Taxa de frequência à escola ou creche de crianças de 0 a 6 anos de idade
1991	27.5
2001	34.9
2002	36.5
2003	37.7
2004	40.2
2005	40.8
2006	43.0
2007	44.5

Fonte: IGBE, Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios. 1991 - 2007

A frequência de 44,5% de crianças de 0 a 6 anos em escolas ou creches em 2007 comprova que mais de 50% delas não têm acesso a este nível da educação básica<sup>243</sup>. Ao se considerar que o atendimento se deu também em instituições particulares, 24% das matrículas, conforme Tabela 23 e que essas instituições têm em seus quadros alunos que fazem parte da classe com melhor poder econômico, pode-se inferir que aqueles que não têm acesso são os mais pobres.

<sup>243</sup> Considerando que o número de matrículas em 2007 chegou a 6.509.868, e que esse número significa 45% da frequência em creche ou pré escola, chega-se à conclusão de que aproximadamente 7.956.505 crianças ficaram à margem desse nível de ensino.



TABELA 24 - BRASIL – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2007

Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
6.509.868	2.141	177.645	4.768.604	1.561.478
100%	3%		73%	24%

Fonte: IBGE, Censo Escolar.

No Brasil, a ampliação da escolaridade obrigatória pelo poder público em detrimento da oferta da educação infantil demonstra a fragilidade das políticas públicas em assegurar o direito à educação para a totalidade da população. Essa fragilidade é mais acentuada para aquela parcela que não possui os meios e capacidade necessários para reivindicar o cumprimento de seus direitos: as crianças pequenas. Sem negar os aspectos positivos da vinculação de recursos para o ensino fundamental através do FUNDEF, a qual possibilitou o atendimento da grande maioria da população em idade escolar, quase chegando à sua universalização, é necessário também expor que essa expansão trouxe consigo o comprometimento da oferta de educação infantil. E, ainda, a inclusão de crianças fora da faixa etária no ensino fundamental, ampliando-se o número de alunos matriculados, foi alternativa utilizada para ampliar o montante de recursos recebidos. Essa questão ainda será mais agravante quando ocorre a proposta de ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos de duração, incluindo-se na faixa etária atendida as crianças de 6 anos.

As ações desenvolvidas pelo governo federal no período de 1995 – 1998, primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, foram fundamentais para a reconfiguração da oferta da escolaridade obrigatória em solo nacional: a vinculação de recursos conforme o número de matrículas induziu os municípios a ampliarem o atendimento no ensino fundamental sem, no entanto, haver uma ampla discussão sobre a melhoria da qualidade do ensino municipal, a retração do atendimento desse nível pelos governos estaduais, principalmente em relação aos anos iniciais<sup>244</sup>.

<sup>244</sup> A Constituição Federal prevê que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º do artigo 211) e os Estados no ensino fundamental e médio (§ 3º do artigo 211). Assim a responsabilidade pelo ensino fundamental (sem qualquer fragmentação em anos iniciais e finais) é solidária entre Estados e Municípios. No entanto, há uma tendência, no Brasil, e em especial no estado do Paraná, os anos iniciais ficarem sob a responsabilidade exclusiva do poder municipal.

No processo de reeleição, em 1998, Fernando Henrique Cardoso, ao divulgar sua proposta de governo, intitulada “Avança Brasil: mais quatro anos de desenvolvimento para todos”, prevê algumas ações relativas à oferta de educação básica como um todo, embora a ênfase permaneça no ensino fundamental, principalmente pelo processo, ainda inicial, de implantação obrigatória do FUNDEF em todo o país. Quanto à educação infantil, a Proposta não apresenta avanços conceituais em relação às práticas políticas e educacionais já existentes para essa etapa da educação básica.

As reformas e demais ações desenvolvidas na área de educação no período de 1995 – 1998, criaram as condições para montar um corajoso programa de mudança e diversificação do sistema educacional brasileiro, com ênfase na melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. O segundo governo do presidente Fernando Henrique deverá responder, seja aos anseios da população mais jovem por mais e melhor ensino, seja aos requisitos de seu próprio projeto de desenvolvimento com justiça social.<sup>245</sup>

A Proposta de Governo em pauta previa que as condições para o nascimento de um ensino fundamental de qualidade já haviam sido implantadas no período de 1995 -1998, restando apenas sua consolidação. Nesse sentido, são previstas algumas ações para implementar uma escola de qualidade: política de valorização docente, seja em relação à carreira e salários seja quanto à qualificação dos professores, reforma curricular, melhoria da infra-estrutura física das escolas, consolidação e aperfeiçoamento do Censo Escolar e SAEB, assim como sistemas complementares nos Municípios e Estados.

Em relação à ampliação da escolaridade obrigatória, a proposta teve duas metas muito claras, as quais estarão também no Plano Nacional de Educação instituído através da Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001:

**Ampliar o acesso** ao ensino fundamental atingindo, até 2002, a proporção de **98%** das crianças de sete a quatorze anos matriculadas e aumentar pelo menos em setenta por cento o número de concluintes do ensino fundamental.

**Ampliar, dentro de três anos, o ensino fundamental obrigatório, para nove séries, com início aos seis anos de idade.**<sup>246</sup>

A ampliação da escola obrigatória para 9 anos de duração foi instituída legalmente somente no ano de 2006, durante o segundo mandato do Presidente Luiz Inácio

---

<sup>245</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil**: mais 4 anos de desenvolvimento para todos – proposta de governo. Brasília: s.ed., 1998. p. 148.

<sup>246</sup> Op. Cit. p. 150.

Lula da Silva, em meio a um controvertido debate sobre o atendimento de crianças com menos de 6 anos.

Partindo da situação já existente de atendimento das crianças de 0 a 6 anos na Educação Infantil, a Proposta de Governo não aponta perspectivas significativas de incentivo público para a ampliação desse atendimento específico, visto que reconhece já haver previsão legal de aplicação de recursos para essa etapa, e, quando os mesmos não forem suficientes a colaboração deve vir de outros setores do poder público e da sociedade civil.

Para o adequado atendimento dessa faixa etária, é indispensável, portanto, a cooperação entre as Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social. Os recursos para a instalação, manutenção e ampliação das creches também não podem se restringir aos provenientes da área de educação; devem integrar contribuições dos setores de saúde e assistência social.

As pré-escolas, que podem funcionar dentro de um padrão de organização mais propriamente escolar, exigem pessoal com qualificação própria do magistério, devendo ser mantidas integralmente com recursos da educação.

(...)

Com as características próprias que caracterizam creches e pré-escolas, e considerando que a educação infantil é de responsabilidade dos municípios, os quais, por lei, lhe devem destinar 25% da arrecadação, é preciso que – garantida a aplicação de 15% desse valor no ensino fundamental – os restantes dez por cento sejam destinados prioritariamente às creches e pré-escolas.

Nos muitos municípios cujos recursos são insuficientes, é indispensável não só a colaboração que vem sendo prestada por ONGs, mas também a assistência financeira e técnica da União.<sup>247</sup>

Outra importante ação do governo Fernando Henrique Cardoso em direção à prioridade dada ao ensino fundamental foi o movimento ocorrido no processo de elaboração, discussão e aprovação do Plano Nacional de Educação. É preciso considerar que a LDB – Lei 9394/96 estabeleceu em seu art. 87, § 1º: “ A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.”.

Apesar do estabelecimento de prazo para o encaminhamento do Plano Nacional de Educação ao Congresso Nacional, isso só vai ocorrer em fevereiro de 1998, quando por iniciativa do Deputado Ivan Valente – PT- SP, foi apresentado na Câmara dos Deputados o texto intitulado “Plano Nacional de Educação: proposta da Sociedade Brasileira”, o qual foi aprovado no II CONED, em Belo Horizonte, em novembro de 1997. No entanto, o governo

---

<sup>247</sup> Op. Cit. p. 152 – 153.

enviou, dois dias depois, o seu projeto de Plano Nacional, o qual foi apensado ao primeiro para o processo de tramitação legislativa.

Na exposição de motivos do Projeto encaminhado pelo poder executivo ao Congresso Nacional há a explicitação de que o mesmo é “o ponto culminante de um processo cujo objetivo permanente foi o de dotar o sistema educacional brasileiro de um conjunto de diretrizes e metas que possam orientar e balizar a política educacional no País,”. Essa política educacional implementada ao longo dos 8 anos de governo de Fernando Henrique Cardoso foi intensamente analisada e criticada por seu viés voltado aos ditames dos organismos internacionais e com o claro encaminhamento voltado para a racionalidade financeira, de forma a gerenciar a educação como se a mesma se comportasse como a organização do aparelho produtivo capitalista.

A exposição de motivos destaca as inovações propostas e que darão o tom para o encaminhamento defendido na política educacional. Em relação à ampliação e organização da escolaridade obrigatória convém destacar as inovações destacadas pelo referido documento:

O projeto do Plano Nacional de Educação propõe inovações que, pelo seu alcance, são dignas de destaque:

3 – A definição e hierarquização de prioridades, sendo as duas primeiras alicerçadas em compromisso constitucional: a universalização do Ensino Fundamental e a erradicação do analfabetismo;

4 – **A incorporação do último ano da Educação Infantil ao Ensino Fundamental, o que permitirá, na década, a ampliação do ensino obrigatório para nove anos;**<sup>248</sup>  
(grifos meus)

A definição da incorporação do último ano da educação infantil no ensino fundamental, para além de representar a garantia da ampliação do direito à educação, atendeu aos interesses de vinculação financeira destinada à escolaridade obrigatória, conforme se evidenciou nos anos posteriores, quando os Municípios iniciaram a ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos de duração.

Diferentemente do projeto governamental, o Projeto elaborado pela sociedade brasileira previa a ampliação da oferta de creches e pré-escolas, com metas definidas de forma

---

<sup>248</sup> BRASIL. MEC. INEP. **Plano Nacional de Educação**: Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. 1998. p. 9.

a universalizar o atendimento nessa etapa da educação básica. Algumas metas previstas para a Educação Infantil explicitam tal entendimento, conforme se segue:

Garantir as seguintes metas de atendimento da educação infantil:

(a) **em 5 anos:** 20% da faixa etária de 0 a 3 anos de idade (creches);

**50% da faixa etária de 4 a 6 anos de idade** (pré-escola);

(b) **em dez anos:** 50% da faixa etária de 0 a 3 anos (creches);

**100% da faixa etária de 4 a 6 anos de idade** (pré-escola).<sup>249</sup> (grifos meus)

Após um trâmite conturbado de audiências públicas, o Projeto enviado pelo Governo Federal assumiu a centralidade em detrimento do Projeto da sociedade brasileira. Isso ocorreu em razão da ampla maioria governista no Congresso Nacional, fato que possibilitou a apresentação de substitutivo baseado no projeto governista. Depois do Trâmite na Câmara dos Deputados, sendo aprovado, o substitutivo foi enviado em agosto de 2000 ao Senado Federal. Tendo maioria nessa Casa, o Projeto foi aprovado em dezembro de 2000, transformando-se em Lei em 09 de janeiro de 2001, sob o nº 10.172<sup>250</sup>.

No texto aprovado do Plano Nacional de Educação, a qualidade da educação mostrou-se vinculada ao ingresso e permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola, de modo que as 8 séries do ensino fundamental fossem concluídas, atendendo ao princípio da equidade. A formação dos professores foi atrelada às necessidades do ensino. Essas determinações demonstram o compromisso do governo em atender as diretrizes emanadas dos organismos internacionais, além de propiciar o avanço neoliberal no setor educativo, pois, não havendo previsão de recursos para a garantia do acesso e permanência dos alunos na escola, além de uma política efetiva que assegure a conclusão do ensino fundamental com êxito e a formação dos profissionais da educação, essas prioridades tornam-se vazias de sentido.

Na esteira do pensamento governista de que a prioridade era o ensino fundamental, tanto a educação infantil como o ensino médio foram considerados como etapas passíveis de se vincularem às possibilidades administrativas, pois a universalização do acesso

<sup>249</sup> CONED. **Plano Nacional de Educação:** proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte, II CONED, 1997.

<sup>250</sup> Sobre o trâmite do Projeto de Plano Nacional de Educação consultar: SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB:** por uma outra política educacional. Campinas. SP: Autores Associados, 2007. e SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação:** por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

a todos esses demais níveis de ensino foi considerada “meta inexecutável no prazo de 10 anos”.

Ao priorizar o ensino fundamental, o texto deixou claro que o inchaço nas matrículas nesse nível de ensino, em decorrência da distorção idade-série, provoca custos adicionais aos sistemas de ensino, pois mantém os alunos por período muito longo na escola. Portanto, a correção da distorção idade-série foi indicada como uma perspectiva de expansão do atendimento no ensino obrigatório, sem alterar o número de vagas existentes. Esse entendimento demonstrou que a racionalidade financeira era um dos eixos que conduzia a política educacional, além de haver a preocupação com os sistemas de informação e avaliação para promover a universalização do acesso e incentivar a melhoria do desempenho no Ensino Fundamental.

Tendo em vista que a expansão da educação em todos os níveis foi condicionada às possibilidades financeiras, o texto aprovado do PNE estabeleceu algumas prioridades conforme a política educacional em fase de implementação no governo do período:

Considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos, precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais.

1. *Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino. (...)*

3. *Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior. **Está prevista a extensão da escolaridade obrigatória para crianças de seis anos de idade, quer na educação infantil, quer no ensino fundamental, (...).***<sup>251</sup>(grifos meus)

Segundo a perspectiva da racionalidade financeira<sup>252</sup> o Plano Nacional de Educação, ao fazer o diagnóstico do ensino fundamental explicita a maneira prevista para ampliar o ensino fundamental para nove anos de duração, sem a necessidade de ampliação das vagas até então existentes. Segundo esse entendimento há a explicitação de que os recursos

<sup>251</sup> BRASIL, MEC. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001. p. 7 – 8.

<sup>252</sup> Segundo as palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira ao defender a administração pública gerencial na obra *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, onde a racionalidade burocrática é substituída pela racionalidade financeira através da utilização da estratégia de “reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado” (p. 28).

existentes precisam ser mais bem utilizados, evitando-se o desperdício e havendo um trabalho eficiente e eficaz, pois sem que se ampliem as vagas existentes seria possível ampliar o ensino fundamental para 9 anos de duração.

Tomando como referência apenas as crianças de 14 anos, verificamos que, em 1998, dos 3,5 milhões de adolescentes nessa faixa etária, apenas cerca de 622 mil freqüentavam a 8ª série do ensino fundamental. Além de indicar atraso no percurso escolar dos alunos, o que tem sido um dos principais fatores de evasão, a situação de distorção idade-série provoca custos adicionais aos sistemas de ensino, mantendo as crianças por período excessivamente longo no ensino fundamental. **A correção dessa distorção abre a perspectiva de, mantendo-se o atual número de vagas, ampliar o ensino obrigatório para nove séries, com início aos seis anos de idade.** Essa medida é importante porque, em comparação com os demais países, o ingresso no ensino fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de seis anos a idade padrão na grande maioria dos sistemas. Inclusive nos demais países da América Latina. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional.<sup>253</sup> (grifos meus)

Esse entendimento, explicitado no Plano Nacional de Educação, encontra-se ligado aos pressupostos da administração pública gerencial defendida no âmago da Reforma implementada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Embora o Plano Nacional de Educação tenha sido publicado em janeiro de 2001, os dois últimos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso não direcionaram ações concretas para que suas metas para a Educação Infantil e Ensino Fundamental fossem realmente atingidas. No entanto, o governo de Fernando Henrique Cardoso terminou com um legado de reformas educacionais até então inexistentes no país. A prioridade do ensino fundamental na política educacional materializou-se na aprovação da Emenda Constitucional 14/96 e na Lei 9424/96, a qual possibilitou a passagem real das responsabilidades por essa etapa da educação básica para os municípios, desonerando as demais esferas administrativas dessa responsabilidade.

Segundo Franco, Alves e Bonamino<sup>254</sup>, a criação do FUNDEF estimulou a inclusão de crianças de 6 anos no ensino fundamental, ocorrendo um aumento significativo do número de alunos dessa faixa etária no ensino obrigatório. Isso ocorreu devido à exclusão da educação infantil no FUNDEF, o que “provocou uma diminuição no ritmo de crescimento da sua oferta percebida nos anos anteriores”<sup>255</sup>. O aumento de matrículas no ensino fundamental foi acompanhado da retração no atendimento da educação infantil, evidenciando a contradição da política de acesso à escola aos brasileiros.

<sup>253</sup> BRASIL, MEC. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001. p. 25.

<sup>254</sup> FRANCO, Creso; ALVES, Fátima.; BONAMINO, Alcía. Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. In. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100 – Especial, out. 2007.

<sup>255</sup> Op. Cit. p. 999.

Em uma análise bastante geral sob o ponto de vista dos seus resultados, o período FHC caracterizou-se por conquista importante em relação à universalização do acesso ao ensino fundamental, o que, parcialmente, se explica pela melhoria do fluxo operada desde o início da década de 1990, processo que, inegavelmente, foi fortalecido e catalisado pelo sistema de incentivos proporcionado pelo esquema de financiamento engendrado pelo FUNDEF. [...]. Já sob o ponto de vista dos procedimentos que guiaram a formulação e a implementação de políticas, deve ser ressaltado que o ministro e sua equipe re-significaram o papel da racionalidade técnica, aplicando-a de modo decisivo no âmbito da política de financiamento do ensino fundamental e estimulando sua relevância no âmbito de outros aspectos da política educacional.<sup>256</sup>

Embora o período de governo de Fernando Henrique Cardoso tenha se caracterizado pela intensidade de propostas e incentivos à universalização do ensino fundamental, a ampliação de sua duração, seja pela incorporação da última etapa da educação infantil, seja pela criação de mais uma série de forma a atender as crianças de seis anos, sem extinguir o atendimento naquela etapa, foi tarefa deixada para o próximo governo, o qual se iniciou em 2003 e foi composto, em sua maioria, por pessoas que caracterizavam a oposição ao governo de Fernando Henrique Cardoso.

#### 4.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO INÁCIO LULA DA SILVA

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder em 2003 é apontada como um marco na história política brasileira. Esse marco não significa apenas a vitória de um ex-retirante nordestino, que vence as mais árduas dificuldades que a materialidade de sua existência lhe impôs para chegar ao mais alto degrau da política nacional, mas, significa a clivagem da hegemonia política existente através da vitória de um partido nascido do movimento operário de esquerda. O significado social e político dessa mudança era, naquele momento histórico, incomensurável.

Todavia, é preciso entender que a vitória petista sobre a máquina tucana em 2002 só foi possível devido a uma conjuntura social, política e econômica que deu sustentação ao discurso alternativo de “mudança” nos encaminhamentos políticos do período, além de um aparato de marketing eleitoral que conseguiu fortalecer a idéia de “Lulinha paz e amor”, “despetizando” o então candidato do Partido dos Trabalhadores, conforme analisou Francisco Oliveira.

---

<sup>256</sup> Op. Cit. p. 1000 – 1001.



Não sem razão, o marqueteiro Duda Mendonça passou a ser o responsável pela performance de Lula num quadro em que as relações políticas haviam sido rompidas e revelavam-se ineficazes. Mas por que o êxito do marqueteiro, onde seus equivalentes sucumbiram com seus clientes? Exatamente porque os outros marqueteiros procuravam ainda “qualidades” em seus patrões, segundo códigos ainda de representatividade: Duda Mendonça resolveu ressaltar em Lula o que era inespecífico, vale dizer, o “Lulinha Paz e Amor”, procedendo à operação de “despetizar” o candidato. Ou, pegando carona em Musil, tratava-se de apregoar a qualidade de “um homem sem qualidades”. Tudo que ele havia declarado e representado antes já não tinha valor, e a campanha deveria ser livre, para prometer o céu, a terra e os peixinhos do mar. Numa versão diferente, era como repetir FHC quase uma década antes: “esqueçam tudo o que eu fui”.<sup>257</sup>

A política implantada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso encontrou um solo fértil para as teses desenvolvidas, pois representou coesão entre os interesses da burguesia brasileira, os quais estavam muito mais afetos à direita do que à esquerda derrotada na eleição presidencial de 1994. Os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso possibilitou o fortalecimento dos interesses da alta burguesia através da cooptação da sociedade em geral para as teses defendidas. As ações empreendidas em acordo com a sociedade de forma geral possibilitaram, se não a submissão, a exposição da nação brasileira aos ditames da globalização do capital, através de intenso processo de privatizações, a retirada sutil do Estado dos serviços sociais essenciais, além do percurso traçado em conformidade com as orientações dos organismos internacionais vinculados ao capital financeiro.

Mesmo com o apoio de parte da sociedade, ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso havia um grande número de inconformados com os caminhos percorridos. Havia grupos que se posicionavam contrários às ações implementadas no período, os quais defendiam uma mudança necessária para a retomada do desenvolvimento de forma não vinculada ao espectro ideológico neoliberal. Assim, havia um grupo formado por adeptos de idéias de mudanças (não necessariamente em defesa de um partido de esquerda), além de um trabalho político partidário extremado em defesa da esquerda no poder. A união desses grupos, divergentes na essência sobre os encaminhamentos necessários para uma reformulação da política em curso, mas, de certa forma, unidos pela defesa de alteração da política do governo federal, possibilitou que um candidato que tentava a eleição presidencial pela quarta vez, pautado em um discurso popular com história de luta na esquerda brasileira, pudesse chegar finalmente ao poder com o apoio de grupos antagônicos. Essa união e o

---

<sup>257</sup> OLIVEIRA, Francisco. O momento Lênin. **Novos estudos**, julho 2006. p. 27.

trabalho articulado do consultor político Duda Mendonça facilitaram a empreitada pela conquista do mais alto cargo governamental da política nacional. Dessa forma,

Lula conseguiu, a partir de seu patamar histórico, imantar os votos “órfãos”, compondo uma sólida maioria eleitoral no segundo turno das eleições, com a adesão dos amplos votos anti-FHC e um constrangido apoio dos descartados no primeiro turno.<sup>258</sup>

Deixando de lado os acordos realizados e o processo eleitoral que culminou com a vitória de Lula à presidência da República, é preciso considerar que, ao assumir o governo, o novo presidente trouxe consigo a representação de uma luta histórica contra a ditadura militar e em defesa dos interesses da população trabalhadora e oprimida no contexto social e econômico brasileiro. Por isso, sua entrada no poder foi acompanhada de expectativas referentes às ações e decisões que norteariam seu mandato. Essas expectativas, de um lado se justificavam pelos acordos realizados no período eleitoral, de outro pelo controle exercido pelo “núcleo duro”<sup>259</sup> do PT e ainda pela influência exercida por intelectuais que apoiaram a candidatura de Lula à Presidência da República.

A área específica da educação foi, historicamente, central nas discussões e produções dos intelectuais vinculados ao PT, os quais defendiam uma política educacional que superasse o descaso governamental pela área e possibilitasse a emancipação popular em termos de conhecimentos e qualificação de recursos humanos para promover o desenvolvimento necessário para o país.<sup>260</sup>

O PT tem claro, no entanto, que a modificação do atual quadro da educação brasileira, de modo a colocá-la a serviço dos interesses e necessidades dos trabalhadores, implica tarefas imediatas e tarefas a longo prazo. Não temos nem poderíamos ter, em função de nossa proposta, um modelo acabado de educação e de sistema educacional. Qual educação que melhor responde aos anseios da população trabalhadora é uma resposta que deve ser buscada na prática educacional, com a participação ativa de especialistas e trabalhadores na formulação de suas diretrizes, através de Conselhos Populares.<sup>261</sup>

---

<sup>258</sup> Op. Cit. p. 26 – 27.

<sup>259</sup> Segundo Francisco OLIVEIRA, o núcleo duro do governo recém iniciado era exercido por José Dirceu, Antonio Palocci e Gushiken, aos quais se somava, ainda, o presidente do Banco Central. (OLIVEIRA, 2006).

<sup>260</sup> Para aprofundar as defesas do Partido dos Trabalhadores para a área educacional a leitura do livro referenciado oferece importantes subsídios: DAMASCENO, Alberto et. al. **A educação como ato político partidário**. 2 ed. São Paulo: Cortez. 1989.

<sup>261</sup> SILVA, Luiz Inácio Lula da. Um sistema educacional a serviço dos interesses e necessidades da classe trabalhadora. In: DAMASCENO, Alberto et. al. **A educação como ato político partidário**. 2 ed. São Paulo: Cortez. 1989. p. 60.

A política educacional do governo de Luiz Inácio Lula da Silva no primeiro mandato foi aquela que demonstrava maiores sinais de fragilidade, pois, diferentemente do governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve Paulo Renato de Souza à frente do Ministério por 8 anos, o que contribuiu para uma articulação e seqüência de ações em prol de um objetivo bem delineado, o primeiro mandato de Lula teve três ministros respondendo pelo Ministério da Educação, ocorrendo uma desarticulação e descontinuidade em relação às propostas a serem implantadas. A articulação e continuidade de ações para a educação só ocorreu de maneira mais significativa após a nomeação de Fernando Haddad para o Ministério em 2005<sup>262</sup>. As ações para a educação básica se centram, atualmente, no aprofundamento da avaliação, com a criação de um novo índice para mensurar a qualidade da educação – o IDEB, com a criação do FUNDEB em substituição do FUNDEF e, ainda, com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, devidamente articulado com o “Compromisso Todos pela Educação”<sup>263</sup>.

O início do governo Lula em 2003, conforme apontado anteriormente, foi marcado por um misto de esperança e expectativa:

A política educacional para um novo Brasil [...] pode ser construída de forma lenta, mas nunca regredindo nas conquistas historicamente acumuladas. A vitória de Lula e, junto com ele, dos movimentos sociais e populares que com suas lutas a fizeram possível, nos obrigam a não desistir, a não abandonar a vontade transformadora que deve alimentar a imperiosa reconstrução do espaço público e da democracia efetiva, numa sociedade marcada pelas injustiças, pela exclusão e pela miséria das grandes maiorias.<sup>264</sup>

O Partido dos Trabalhadores, ao longo de sua trajetória, teve como pilares de sustentação intelectuais, igreja católica e sindicatos. Por isso, a trajetória política e eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva sempre teve consigo tais segmentos. Tanto que o texto base do

<sup>262</sup> Antes de ser nomeado Ministro da Educação, em julho de 2005, Fernando Haddad ocupava o cargo de Secretário Executivo do Ministério da Educação. Fernando Haddad é bacharel em direito, mestre em economia e doutor em filosofia (todos os títulos pela Universidade de São Paulo). Professor de Teoria Política Contemporânea no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais da Universidade de São Paulo. Exerceu, ainda, as seguintes funções: Analista de Investimento do Unibanco; Consultor da Fundação de Pesquisas Econômicas (Fipe) e Chefe de Gabinete da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura do Município de São Paulo.

<sup>263</sup> O “Compromisso Todos pela Educação” foi apresentado em 06 de setembro de 2006, como um movimento de iniciativa da sociedade civil e conclamava a participação de todos os setores sociais. No entanto, esse movimento, se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerda, DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros. (SAVIANI, 2007, p. 1243)

<sup>264</sup> GENTILI, Pablo; Mc COWAN, Tristan. (orgs.). **Reinventar a escola pública**: política educacional para um novo Brasil. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 12.

Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores para as eleições de 2002, intitulado “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, foi escrito por destacados professores e pesquisadores engajados nas lutas populares.

Ao realizar o diagnóstico da Educação Básica Brasileira, o Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores “Uma Escola do Tamanho do Brasil” aponta para algumas questões de extrema importância para a análise sobre o processo de ampliação da escolaridade obrigatória e demonstra um compromisso em romper com a realidade existente naquele período. Em síntese, podemos enumerar os seguintes pontos que, a princípio, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva demonstra ter disposição política para alterar.

Em relação à Educação Infantil, o referido documento expressa as seguintes questões:

- Municipalização do ensino induzida pelo FUNDEF: preocupação com a educação infantil, pois a concentração de recursos no ensino fundamental impediu que os municípios expandissem o número de vagas em creches e pré-escolas, contrariando a lógica que deve orientar as políticas públicas, além de desconsiderar as necessidades de pais e mães trabalhadores;
- Lento reconhecimento da infância como sujeito de direito à educação: entendimento corrente de que o direito à educação começa aos 7 e termina aos 14 anos, o que exclui as crianças de até 6 anos; não incorporação da educação infantil aos avanços da LDB; exclusão da infância das políticas de financiamento (FUNDEF); desmantelamento das redes municipais e estaduais de educação infantil, devido a política de financiamento que priorizou o ensino fundamental; desvalorização dos profissionais da educação infantil; etc.

Em relação ao ensino fundamental o documento expressa o seguinte diagnóstico:

- Sacrificar a oferta de educação infantil não assegurou a plena universalização do ensino fundamental: existência de crianças fora da escola e parte do grupo que frequenta a escola não está, necessariamente, na série adequada à sua idade.

- As políticas oficiais causaram prejuízos à educação básica, especialmente à de jovens e adultos com pouca ou nenhuma escolaridade e à da população em idade pré-escolar;

Para se contrapor ao diagnóstico apresentado, a Proposta de Governo apresenta propostas e metas. Dentre essas propostas e metas para a educação infantil destacamos:

- Estabelecer uma política de financiamento que considere a necessária expansão progressiva do atendimento, com vistas à universalização da educação infantil e o estabelecimento de um valor custo-aluno-qualidade para a creche e pré-escola;
- Alcançar, no segundo ano do governo, a universalização da educação infantil para crianças de 6 anos. No dia do seu sexto aniversário, a criança estará automaticamente matriculada na pré-escola;
- No quarto ano do governo, todas as crianças que completarem 4 anos de idade estarão automaticamente matriculadas em centros de educação infantil;

Para o ensino fundamental as ações centram-se no combate ao fracasso escolar e implementação de políticas que garantam a permanência dos alunos na escola. Nesse sentido, são previstas as seguintes propostas e metas:

- A escola propiciará condições para que, no processo ensino-aprendizagem, seus alunos sintam-se motivados a “aprender a aprender”, tornando mais importante o aprender do que o ensinar;
- Participação efetiva da comunidade escolar na elaboração, implementação, efetivação e avaliação do Projeto Político-pedagógico;
- Reconhecimento das diferenças existentes entre os alunos, de modo a garantir a todos o acesso à educação de qualidade;
- Avaliação contínua e formativa, garantindo a progressão continuada das aprendizagens;
- Correção das distorções idade/série/ciclo, ainda presentes no ensino fundamental;
- Ampliação da jornada escolar para 5 horas diárias, no mínimo;
- Acompanhamento sistemático do Programa bolsa-escola, de forma a garantir a permanência dos alunos na escola.

Vê-se que nas propostas do Programa de governo “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, não se encontra referência à ampliação da escolaridade obrigatória (ensino fundamental de 8 para 9 anos)<sup>265</sup>. Todavia, foi no governo Lula, mais especificamente no segundo mandato, que ocorreram as maiores discussões a respeito da questão, havendo inclusive sanção de Lei específica que ampliou o ensino fundamental de 8 para 9 anos.

No entanto, após Luiz Inácio Lula da Silva assumir a presidência da República, houve a adesão às políticas que antes combatera, sem a autocrítica necessária para a compreensão dos efeitos das ações desenvolvidas para as classes populares, havendo, inclusive, algumas críticas em relação ao distanciamento das bases eleitorais que o elegeram, conforme apontado por vários pesquisadores.

Uma leitura apressada do que foi o primeiro governo Lula (2003 – 2006) nos levaria a dizer que é possível servir a dois senhores, mesmo se assim estivéssemos contrariando a Bíblia. Isso porque, se de um lado sua política econômica favoreceu largamente os interesses do capital financeiro nacional e internacional (garantindo elevada rentabilidade mediante a manutenção de elevadas taxas de juros e viabilizando um lucro bancário recorde) e do *agrobusiness*, por outro, implementou uma série de programas e iniciativas, direcionada aos segmentos mais pobres da população brasileira e àqueles até então excluídos de algumas políticas. E na compreensão corrente de seus críticos, à esquerda de suas posições, essa possibilidade não seria possível, pois haveria uma total oposição entre essas duas ‘orientações’: os programas e as iniciativas do governo são vistos, no máximo, como meramente assistenciais, passíveis de críticas de toda ordem.<sup>266</sup>

Com a ascensão do PT ao poder federal, sua tendência majoritária realizou um movimento de aproximação com o empresariado, ocorrendo certo distanciamento de suas bases originais. Talvez isso explique, de certo modo, por que o MEC, ao formular o PDE, o tenha feito em interlocução com a referida parcela da sociedade, não com os movimentos dos educadores.<sup>267</sup>

Quando, finalmente, Lula venceu as eleições de 2002, o país estava de cabeça para baixo. Ao contrário da potência criadora das lutas sociais da década de 1980, o cenário era de estancamento das forças sociais do trabalho, embaralhadas em meio a tanta desertificação social. A eleição que levou Lula ao poder foi, por isso, uma vitória política tardia. Nem o PT, nem o país eram mais os mesmos. O segundo estava desertificado enquanto o primeiro havia se desvertebrado.

Por isso, a política que o governo do PT vem implementando, desde sua primeira hora, é em parte continuidade de seu transformismo e sua conseqüente adequação à ordem e à institucionalidade. Mas, é preciso acrescentar que a intensidade da subordinação e da sujeição ao financismo, ao ideário e à pragmática neoliberais, deixaram estupefatos até seus mais áspersos críticos. Enquanto isso, o tucanato e o Partido da Frente Liberal (PFL) transitaram, da surpresa inicial, ao constatarem que

<sup>265</sup> A ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos de duração é prevista no Programa de Governo de Fernando Henrique Cardoso.

<sup>266</sup> MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katális**. Florianópolis, v. 10, n. 1, jan/jun. 2007, p. 16.

<sup>267</sup> SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do Projeto do MEC. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100 especial, out. 2007. p. 1243.

o PT no poder é o antípoda do PT na oposição, para um segundo e atual momento, de escárnio e crucificação.<sup>268</sup>

Onde está, pois, o centro de gravidade do governo Lula? Surpreendentemente para um governo vertebrado por um partido saído diretamente do movimento sindical, que se autodenominou “dos Trabalhadores” e que efetivamente se estruturou nas forças do trabalho, seu centro de gravidade está diretamente ligado aos processo de financeirização do capitalismo no Brasil.<sup>269</sup>

Assim, a política efetivada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva não rompeu com as políticas anteriores, havendo, inclusive, seu aprofundamento. É preciso ressaltar que a continuidade das propostas anteriormente combatidas pelo Partido dos Trabalhadores deu-se com o apoio da maioria da sociedade. É nesse contexto, de contraditória continuidade, que se situa o processo de ampliação da escolaridade obrigatória.

As ações específicas para a educação básica que direcionaram e interferiram no processo de ampliação do ensino fundamental ocorreram ao final do primeiro e durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, através do incentivo da política educacional no âmbito federal, alterações legislativas e orientações oficiais. Tais direcionamentos influenciaram a ocorrência de ações específicas para a ampliação da escolaridade obrigatória em todo o território nacional.

#### 4.3 ENSINO FUNDAMENTAL AOS SEIS AOS DE IDADE: A TRAMITAÇÃO DA LEI 11.114/05

Apesar de o impacto causado pela legislação que permitiu a matrícula das crianças aos seis anos de idade no ensino fundamental ter ocorrido durante o mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, as discussões a respeito ocorreram muito antes disso, conforme já apontado no presente trabalho.

O encaminhamento legal para que a inclusão de alunos na faixa etária de seis anos fosse possível iniciou sua tramitação no ano de 2001, ainda no período de governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o Senador Ricardo Santos, do PSDB- ES, deu entrada no Senado Federal com a proposta de alteração dos dispositivos da Lei 9394/96, para tornar

<sup>268</sup> ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**: Collor, FHC e Lula. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados 2005. p. 165 – 166.

<sup>269</sup> OLIVEIRA, Francisco. O momento Lênin. **Novos estudos**, julho 2006. p. 34.

obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. O referido Projeto de Lei foi protocolado em 06 de novembro de 2001, recebendo o nº 236/01.

Esse Projeto apresentava alguns dados importantes em relação à antecipação corrente dos alunos aos seis anos de idade, além de apontar para a possibilidade de ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos:

Diversos sistemas de ensino, com base no texto original da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), têm utilizado a faculdade de antecipar o acesso do ensino fundamental para crianças de 6 anos. Como o ensino fundamental tem a duração mínima de oito anos (Lei nº 9394, de 20-12-96, art. 32, **caput**), essa mudança pode tanto levar ao término desse nível de ensino aos 13 anos de idade, como elevar a escolaridade para nove anos.

[...]

Por outro lado, a presente Proposição evidencia que não pretende recriar as abomináveis classes de alfabetização, que impediam o ingresso de crianças de sete anos e mais no ensino compulsório por meio de repetidas reprovações. Também não pretende permitir o disfarce da pré-escola sob o manto do ensino fundamental para ampliar as verbas obtidas do Fundef. Ao contrário, prevê um esforço adicional, que é decorrência da faculdade oferecida pela LDB. Sob esse aspecto, o Projeto em tela se vale amplamente do Parecer nº 20/1998, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, tomando a iniciativa de elevar ao nível legal disposições que ganham relevância cada vez maior.<sup>270</sup>

Não tendo recebido emendas no prazo regimental, o Projeto foi encaminhado à Comissão de Educação, tendo como Relator o Senador Paulo Hartung. Após parecer favorável, a tramitação seguiu sem divergências significativas, sendo aprovada a matéria em 13 de março de 2002.

Convém ressaltar que no Parecer nº 95/2002, sobre o Projeto de Lei 236/01, há uma análise das controvérsias ocorridas em relação à idade de ingresso no ensino fundamental na época em que tramitava a atual LDB, visto que a Constituição Federal não estabelece, com clareza, a faixa de idade a ser atendida no ensino considerado obrigatório. Assim, nem a Carta Magna, nem a LDB expressavam de forma clara a faixa etária a ser atendida.

A Constituição Federal dispõe, em seu art. 208, que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante, entre outras coisas, a garantia de “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. O texto da Lei 9394/96 – LDBEN da época, também não

---

<sup>270</sup> BRASIL, SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 236**, de 2001. In: Diário do Senado Federal, Brasília, 07 de novembro de 2001. p. 27893 - 27896.



era claro quanto à idade dos alunos a serem matriculados no ensino fundamental, pois o art. 6º, ao tratar sobre o dever da família, determinava como dever dos pais ou responsáveis matricular os menores “a partir dos 7 anos no ensino fundamental”; o art. 32 estabelecia a duração dessa etapa: mínimo de 8 anos; e, o art. 87 das Disposições Transitórias, ao instituir a Década da Educação, estabelecia em seu § 3º que cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deveriam “matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental”.

O que fica explícito em tais dispositivos é a controvérsia dos legisladores, no período de elaboração do texto legal, quanto à idade dos alunos a serem atendidos no ensino fundamental, além dos interesses divergentes existentes entre os defensores das instituições públicas e privadas.

Considerando, ainda, o Parecer 020/98 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que, ao fazer um histórico da questão das matrículas antecipadas no ensino fundamental, assim expressava: “é quase unânime a percepção dos pedagogos, confirmada pela experiência internacional, que a ‘idade própria’ do início da alfabetização é a de seis e não de sete anos” (BRASIL, 1998, p. 6), o Parecer 095/2002 foi favorável ao Projeto de Lei 236/01, que propunha a antecipação da matrícula no ensino fundamental para seis anos de idade, com os devidos ajustes, conforme explicitado a seguir:

ante a obrigatoriedade que se propõe, sugerimos que ao lado da alteração proposta para o art. 87, que versa sobre a matéria transitória, se modifique o corpo permanente da lei, mediante nova redação para o **caput** do art. 32 e, por conseguinte, a fim de manter a harmonia interna do texto legal, julgamos adequado alterar, também, a ementa, o art. 6º e o inciso II do art. 30. Também carece de alteração a cláusula de vigência, haja vista que a obrigatoriedade estabelecida tem que respeitar o ano letivo, daí porque condicionar a sua eficácia a partir, inclusive, no início do ano letivo, subsequente à sua vigência, conforme emenda substitutiva que apresentamos.<sup>271</sup>

Sendo o Parecer acima citado de caráter terminativo, em 20 de março de 2002 a matéria foi encaminhada à Câmara dos Deputados, para apreciação. Naquela Casa Legislativa, houve apresentação de Substitutivo, sem alterações substanciais, e novamente o Projeto retorna ao Senado Federal em outubro de 2003. O Projeto tramitou de maneira lenta,

---

<sup>271</sup> BRASIL, SENADO FEDERAL. **Parecer nº 95**, de 2002. In: Diário do Senado Federal, Brasília, 05 de março de 2002. p. 01377 – 01381.

desde então, sendo aprovado novo Parecer somente em dezembro de 2004. Após o substitutivo aprovado em plenário, o Projeto foi encaminhado à Sanção Presidencial, em abril de 2005, sendo o mesmo transformado na Lei 11.114, em 16 de maio de 2005, com veto parcial.

A manifestação de veto referente ao Projeto 236/01 encaminhado à Sanção presidencial se refere ao vício de inconstitucionalidade, especificamente à alteração proposta no inciso II do art. 30 da LDB, o qual pretendia estabelecer que o atendimento na pré-escola deveria ser específico para as crianças de quatro a cinco anos de idade, enquanto o texto constitucional estabelecia o atendimento na educação infantil para crianças de 0 a 6 anos de idade. Eis o teor da manifestação do referido veto:

Estatui o art. 208, I e IV, da Constituição que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria, e atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. Aliás, a previsão constitucional de atendimento em creche e pré-escola está textualmente reproduzida no art. 4º, IV, da Lei nº 9.394, de 1996, sem que o projeto tenha cogitado de sua alteração.  
Como se pode observar, a alteração encontra óbice na Carta Magna, uma vez que não observa a idade nela estabelecida.<sup>272</sup>

Dessa forma, a Lei 11.114/05 passa a vigorar envolvida em um processo eivado de controvérsias, visto que estabelecia o ingresso obrigatório de crianças de 6 anos no ensino fundamental sem estabelecer a alteração da duração dessa etapa e, ainda, com previsão de eficácia para o início do ano letivo de 2006, o que causou transtornos no processo de matrículas para o referido ano letivo, as quais se realizam, normalmente no final do ano anterior. Ao iniciar o ano letivo de 2006, outra lei foi sancionada, de forma a ampliar a duração do ensino fundamental para 9 anos, causando sérios transtornos na organização dos sistemas de ensino.

#### 4.4. ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS: A TRAMITAÇÃO DA LEI 11.274/06

Embora a Lei 11.114/05 tenha sido sancionada em maio de 2005, com efeitos previstos para o ano subsequente, de forma paralela ao seu processo de tramitação havia outro

---

<sup>272</sup> BRASIL, CASA CIVIL, Subchefia para assuntos jurídicos. **Mensagem 284**, de 16 de maio de 2005. (Mensagem de Veto).

projeto de Lei sobre a entrada de crianças com seis anos de idade no ensino fundamental, mas com previsão de ampliação do tempo desse ensino de 8 para 9 anos, tramitado no Congresso Nacional.

Como esse outro Projeto de Lei foi aprovado e sancionado meses depois da Lei 11.114/05, dando uma nova conotação à oferta do ensino fundamental no país, pois além de possibilitar a matrícula de crianças com seis anos, o amplia para 9 anos de duração, torna-se de fundamental importância que tenhamos conhecimento das principais discussões ocorridas no processo legislativo.

Em 01/06/2004, o Projeto de Lei nº 3675/2004, de autoria da Deputada Raquel Teixeira – PSDB/GO, é apresentado na Câmara dos Deputados prevendo a alteração da redação dos artigos 6º, 29, 30, inciso II, artigo 32, *caput*, e artigo 87, § 2º e § 3º, inciso I da Lei 9394/96, dispondo sobre a duração mínima de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Esse projeto diferia daquele já em tramitação, de autoria do Senador Ricardo Santos, por tornar obrigatória a duração de 9 anos para o ensino fundamental, limitando situações diferenciadas que vinham ocorrendo no Brasil, devido à facultatividade do ingresso aos 6 anos de idade.

Na justificativa do referido Projeto foram apresentados alguns argumentos, além daqueles que justificaram a apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 356/01: a de ampliação para nove anos de duração do ensino fundamental, conforme previsto no Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/01, inclusive com o reconhecimento de que tal iniciativa depende da União; o reconhecimento da redução de matrículas no ensino fundamental a partir do ano 2000; possibilidade de melhoria da qualidade da educação escolar no Brasil; e, a iniciativa de alguns sistemas em adotarem a medida. Para tanto, há também a proposição de alteração da duração da educação infantil, a qual deveria ser ofertada para as crianças de 0 a 5 anos.

A esse Projeto foram apensados os Projetos: 4381/2004 (sobre alteração dos arts. 30 e 32 da Lei 9394/96) de autoria da Deputada Maria do Rosário, em 22/11/04; 5452/2004 (sobre alteração do art. 32 da Lei 9394/96) do Poder Executivo, 24/06/2005; e, 5824/2005 da Deputada Suely Campos (sobre a matrícula no ensino fundamental aos seis anos de idade e a fixação de horário integral para a educação infantil e ensino fundamental),

em 06/09/05. Foi designado como relator do referido Projeto o deputado Carlos Abicalil – PT/MT, o qual apresentou substitutivo com alterações que não alteraram o teor do Projeto inicial, sendo este aprovado pela Comissão de Educação e Cultura em 05/10/05. Após essa aprovação, o Projeto foi encaminhado para apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde foi designado o Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS) como relator. Em 22/11/05 a comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apresentou parecer favorável à continuidade da proposição de ampliação do ensino fundamental, o qual foi aprovado por unanimidade em 24/11/05. Tendo decorrido todos os prazos regimentais para apresentação de recursos e após aprovada a redação final, o referido Projeto foi remetido ao Senado Federal em 13/12/05, ocorrendo a desapensação dos Projetos de Lei nºs 4381/04, 5452/05 e 5824/05, em razão de arquivamento.

Assim, o Projeto de Lei prosseguiu para revisão no senado Federal, conforme o trâmite legislativo brasileiro. No Senado Federal a proposição foi nominada de Projeto de Lei da Câmara nº 144, de 2005, sendo designado, em 17/01/2006, o Senador José Jorge como relator. Em 20/01/06 o relator apresentou parecer o qual foi aprovado na Comissão de Educação em 24/01/06, sendo encaminhado ao Plenário em regime de urgência.

No contexto das discussões ocorridas em relação às situações fáticas existentes no contexto educacional brasileiro, mostra-se de extrema importância a análise realizada pelo Relator do Projeto através do Parecer nº 47 de 2006:

Independentemente da LDB e do Plano Nacional de Educação (PNE) dela decorrente (Lei nº 10.172, de 2001), já havia uma prática bastante difundida, principalmente entre as famílias de maior renda, de antecipar o início da escolarização fundamental, formal ou informalmente. Daí a existência reconhecida nos censos escolares das “classes de alfabetização”, com crianças de seis e até cinco anos e, mais recentemente, de propostas de organização do ensino fundamental em três ciclos de três anos, totalizando nove anos de escolarização, com início aos seis anos. Uma das experiências mais conhecidas, entre outras, foi a da Escola Plural do Município de Belo Horizonte, que serviu de modelo para outros sistemas de ensino.

(...)

em 2005, foi sancionada a Lei nº 11.114, que fixou o início do ensino fundamental aos seis anos. Entretanto, não houve o cuidado formal de tornar também obrigatória a sua duração em nove anos. Como conseqüência passou a ser possível a hipótese da redução da duração da educação básica, de dezoito para dezessete anos – o que não era intenção do legislador e, muito menos, está no horizonte das aspirações da população.

O presente projeto de lei cumpre, portanto, o papel de ajustar o texto da LDB, que já fixou o início do ensino fundamental aos seis anos, à proposta de aumento da

duração do ensino obrigatório para nove anos, superando uma flexibilidade indesejável em matéria de dever do estado.<sup>273</sup>

Cumpridas as formalidades regimentais, o Projeto de Lei foi encaminhado à sanção presidencial em 30/01/06, sendo sancionado em 06/02/06. A sanção da Lei sob nº 11.274/06, ocorreu com veto parcial em razão da inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º do projeto que alteravam a duração da educação infantil, de 0 a 6 anos para 0 a 5 anos, conforme previsto na Carta Magna. Eis as razões do veto apresentado:

De acordo com o art. 208, incisos I e IV, da Constituição, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria e atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. A previsão constitucional de atendimento em creches e pré-escolas está reproduzida no art. 4º inciso IV, da Lei nº 9.394, de 1996, que não foi alterado no presente projeto de lei.

Em assim sendo, e tendo em vista que a educação infantil abrange as creches e pré-escolas, não há como aceitar as alterações sugeridas aos arts. 29 e 30 da Lei nº 9.394, de 1996, constantes do art. 1º e 2º do projeto de lei, que destoam do dispositivo constitucional acima mencionado. Não há que se falar sequer em adequação à lei em vigor, porque o art. 4º desta, acima referido, continuará com redação idêntica à constitucional.<sup>274</sup>

O trâmite legislativo ora exposto ocorreu enquanto a sociedade vivia um conturbado processo de embate na organização do ensino fundamental, pois inúmeros sistemas já implementavam ações de ampliação da duração, enquanto outras possibilitavam a entrada de crianças com 6 anos (ou menos) nessa etapa, causando inúmeras controvérsias no atendimento e no entendimento de pais e educadores.

A oferta do ensino fundamental, ampliado ou não, mostrou-se extremamente vinculada aos interesses e possibilidades políticas dos estados e municípios, sem ocorrer a devida consideração com as necessidades da população em idade escolar. A capacidade de forjar a oferta do ensino fundamental esteve além da capacidade da população entender como seus direitos foram lesados no processo contraditório de ampliação do ensino fundamental/redução da educação infantil, conforme ficará evidenciado nas análises a serem realizadas.

---

<sup>273</sup> BRASIL, SENADO FEDERAL. **Parecer nº 47**, de 2006. In: Diário do Senado Federal, Brasília, 25 de janeiro de 2006, p. 01686 - 01690.

<sup>274</sup> BRASIL, CASA CIVIL, Subchefia para assuntos jurídicos. **Mensagem 65**, de 06 de fevereiro de 2006. (Mensagem de Veto).

A adequação da oferta da educação às necessidades da população não parece prevalecer em alguns projetos político-educacionais em andamento, demonstrando que a transformação da realidade educacional brasileira ainda tem um longo caminho a percorrer para garantir que todos sejam tratados conforme dita a Constituição Federal. O princípio da isonomia ainda precisa ser perseguido no âmbito da prática política e no contexto social, onde as pessoas se constituem ou deveriam se constituir em verdadeiros cidadãos.

#### 4.5 AS ORIENTAÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO PERÍODO 1998 - 2008

As orientações emanadas do Conselho Nacional de Educação, enquanto órgão normativo do sistema educacional brasileiro, são de alcance nacional. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/96, em consonância com o art. 211 da Constituição Federal, estabelece que:

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

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

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

A mesma Lei 9394/96, no § 1º do art. 9º, prevê que “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”. As atribuições desse Conselho Nacional de Educação são previstas na Lei 9131/95, a qual incumbe a Câmara de Educação Básica de analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação.

Art. 9º As Câmaras emitirão **pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes**, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno.

§ 1º São atribuições da Câmara de Educação Básica:

a) **examinar os problemas** da educação infantil, do **ensino fundamental**, da educação especial e do ensino médio e tecnológico e oferecer sugestões para sua solução;

g) **analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica;** (grifos meus)

Estando a Lei 9131/95 em plena vigência, entende-se que o Conselho Nacional de Educação constitui-se órgão responsável por decidir e normatizar as questões relativas ao setor educacional no país. Na esteira desse entendimento, as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação constituem-se em orientações para todos os Sistemas de Ensino do País. É com esse entendimento que se fará a exposição e análise das orientações emitidas por esse órgão em relação à ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil – Ensino Fundamental de 9 anos, bem como a interpretação decorrente das leis que visaram matricular as crianças de 6 anos no ensino fundamental e a conseqüente ampliação de 8 para 9 anos.

No contexto de discussão sobre as normas a serem seguidas no processo de planejamento e execução de políticas públicas para a educação, e em específico para a ampliação da escolaridade obrigatória, o Conselho Nacional de Educação emitiu, no período de 1998 – 2008, uma série de pareceres visando esclarecer e orientar os sistemas de ensino em relação às medidas adotadas ou a serem adotadas, com vistas ao cumprimento da legislação em vigor em cada período respectivo, bem como tornar a oferta dessa etapa da educação básica o mais equitativa possível, tendo em vista as diferenças existentes na realidade social, educacional e política brasileira.

É o teor dessas orientações e suas influências nas políticas educacionais municipais que nos interessam, pois sobre elas recai a responsabilidade relativa à oferta do ensino fundamental. Os documentos oriundos do Conselho Nacional de Educação compõem valioso acervo sobre o processo de ampliação na realidade brasileira, demonstrando tensões e conflitos existentes no contexto das políticas públicas. Por isso, o entendimento do Conselho Nacional de educação é de extrema importância para que possamos compor a trajetória do Ensino Fundamental no país.

No ano de 1998 o Conselho Nacional de Educação emitiu o Parecer nº 020/98<sup>275</sup>, em virtude de consulta do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP motivada pela iniciativa da Prefeitura de Porto Velho – RO em estender o Ensino Fundamental para 9 anos de duração. Tal iniciativa incorria na inclusão de alunos de seis anos

---

<sup>275</sup> O referido parecer foi utilizado na justificativa dos Projetos de Lei que culminaram com a sanção das Leis nºs. 11.114/05 e 11.274/06.

no Censo Escolar do Ensino Fundamental, com implicações na distribuição dos recursos do FUNDEF.

Embora o relator do Processo tenha se pronunciado de maneira favorável, e tendo em vista que poderiam ocorrer repercussões político-educacionais e financeiras, a Câmara de Educação Básica instituiu Grupo de Trabalho<sup>276</sup> para se pronunciar sobre a matéria.

Os interesses financeiros em relação aos recursos do FUNDEF não são desconhecidos do Grupo de Trabalho, que assim se pronuncia, após reflexão sobre os fundamentos legais em vigor na época:

Estabelecidos estes contornos legais, resta agora enfrentar a questão que está subjacente à consulta da Prefeitura de Porto Velho, à indagação do INEP e à perplexidade de muitos sistemas diante da oportunidade da antecipação da matrícula e da extensão do ensino fundamental que a Lei 9394/96 propicia e que já está sendo assumida por muitos sistemas estaduais e municipais. Cabe à Câmara de Educação Básica esclarecer as autoridades educacionais, tanto normativas como executivas, sobre matéria tão relevante que não pode tornar-se objeto de políticas dúbias, ou mesmo oportunistas, que em nome do legalmente possível ou do financeiramente rentável possam resultar em constrangimentos administrativos e pedagógicos que redundem em menor qualidade de aprendizagem para as crianças de seis anos, exatamente numa idade em que o processo de alfabetização precisa estar resguardado pela competência gerencial e pedagógica. O Conselho Nacional de Educação é guardião, inclusive, de valores historicamente construídos na oferta da educação infantil por estados e Municípios, assim como de conquistas e avanços pedagógicos na organização do Ensino Fundamental que não podem ser destruídos pela tentação de disputa ou competição de redes estaduais ou municipais por matrículas que neste momento se transformam em verbas do FUNDEF para este o aquele ente federativo.<sup>277</sup>

O que fica evidenciado é a preocupação relativa ao não retrocesso das conquistas historicamente construídas, tanto em relação à educação infantil quanto ao ensino fundamental, em nome do interesse financeiro em angariar mais recursos para os municípios, o que estava, naquele momento histórico, subjacente em propostas de inclusão de crianças de 6 anos no ensino fundamental. No entanto, em consonância com as possibilidades e flexibilidade do ordenamento jurídico em vigor, o Parecer CNE/CEB 020/98 ofereceu subsídio de validade para a inclusão de crianças de 6 anos no ensino fundamental, sem que ocorra a ampliação de sua duração, quando assim se pronuncia:

<sup>276</sup> Grupo de Trabalho composto pelos Conselheiros Regina Alcântara de Assis, Francisco Aparecido Cordão e João Antônio Cabral de Monlevade.

<sup>277</sup> BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 020/98**. Consulta relativa ao Ensino Fundamental de 9 anos. Aprovado em 02/12/98.



1. Que na rede particular, as mantenedoras e as escolas são totalmente livres em organizar o ensino fundamental com oito ou mais anos de duração, antecipando ou não a matrícula inicial para as crianças de seis anos de idade (...);
2. Que nas redes públicas, Estados e Municípios, em regime de colaboração, poderão adotar o Ensino Fundamental com nove anos de duração e matrícula antecipada para as crianças de seis anos de idade, por iniciativa do respectivo sistema de ensino, (...)
3. Que a partir de 1999 os atuais alunos e possíveis candidatos às chamadas “classes de alfabetização” sejam inseridos obrigatoriamente no ensino fundamental, no caso das crianças de sete anos e mais, e na Educação Infantil ou Ensino Fundamental na hipótese de terem completado seis anos até o início do ano letivo. Conseqüentemente, o censo Escolar de 1999 não deverá recensear matrículas sob a denominação de “Classes de Alfabetização”.<sup>278</sup>

Dessa forma o Parecer CNE/CEB 020/98 validou a prática da rede particular de matrícula antecipada no ensino fundamental sem que isso implicasse na alteração da duração dessa etapa da educação básica, conforme orientações do respectivo Sistema de Ensino ao qual pertencessem, e indicou que a adoção do Ensino Fundamental de 9 anos nas redes públicas seria de iniciativa do Sistema de Ensino, além de possibilitar o ingresso de crianças de 6 anos no Ensino Fundamental de 8 anos.

A medida mais propícia para muitos municípios, sem possibilidade de ampliar a duração do ensino fundamental, foi a de matricular as crianças mais novas (com 6 anos) na forma já existente, pois não haveria a implicação necessária de ampliação da rede de atendimento, seja através de construção de salas de aula ou contratação de profissionais, e tendo, como contrapartida, a ampliação dos recursos do FUNDEF. O endereço da mina estava divulgado, podendo ser compartilhado por todos aqueles que, no uso de sua esperteza política em detrimento do entendimento pedagógico da questão, poderia atender mais alunos sem ampliar o tempo de permanência de suas responsabilidades com essa etapa.

No ano de 2004, a Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação realizou estudos visando o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. O estudo citado se originou da preocupação em relação à realidade educacional brasileira, a qual já apresentava na época realidades bastante distintas em relação à oferta da educação obrigatória<sup>279</sup>, teve como relator Murílio de Avellar Hingel e se materializou no Parecer CNE/CEB 024/04.

<sup>278</sup> Op. Cit. p. 7.

<sup>279</sup> Ao contextualizar a situação, o Parecer CNE/CEB 024/04, expõe que naquele ano dois estados já haviam adotado o Ensino Fundamental de 9 anos: Goiás e Minas Gerais, além de o Conselho Estadual de Educação do Paraná ter comunicado que quatro municípios haviam solicitado a referida ampliação. Goiás procedeu à

Ao realizar a apreciação do mérito da questão, o relator expressou no referido Parecer que o Ensino Fundamental de 9 anos é “alternativa válida a ser implantada isoladamente ou em conjunto com outras formulações” pois atendia o objetivo expresso na Constituição Federal, na legislação educacional e no Plano Nacional de Educação: “garantia do padrão de qualidade do ensino”. Considerou, ainda, que, apesar do significativo avanço ocorrido em relação ao acesso da população ao ensino fundamental, o FUNDEF colaborou para a redução do atendimento das crianças na educação infantil, além de contribuir para a antecipação da matrícula, com vistas à ampliação dos recursos destinados especificamente para o ensino fundamental:

A antecipação da matrícula no Ensino Fundamental de crianças de seis anos, com reconhecidas exceções, em muitos sistemas municipais não visou necessariamente à melhoria da qualidade, mas, de fato, aos recursos do FUNDEF, uma vez que o aluno passou a ser considerado como “unidade monetária” (haja vista as situações em que o Ensino Fundamental foi mantido com oito anos de duração).<sup>280</sup>

Ao expor seu voto, o relator explicita que as alternativas adotadas pelo órgão executivo do sistema “devem ser regulamentados, necessariamente, pelo órgão do sistema”, e, se a opção adotada for a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, com matrícula antecipada aos seis anos de idade, algumas normas deverão ser respeitadas:

1. nas redes públicas estaduais e municipais, a implantação deve considerar o regime de colaboração e ser regulamentada pelos sistemas de ensino;
2. nas redes públicas municipais e estaduais, deve estar assegurada a universalização no Ensino Fundamental da matrícula na faixa etária dos 7 aos 14 anos;
3. nas redes públicas estaduais e municipais não deve ser prejudicada a oferta e a qualidade da educação infantil, preservando-se sua identidade pedagógica;
4. os sistemas de ensino e as escolas devem compatibilizar a nova situação de oferta e duração do Ensino Fundamental a uma proposta pedagógica apropriada à faixa etária dos seis anos, especialmente em termos de organização do tempo e do espaço escolar, considerando igualmente mobiliário, equipamentos e recursos humanos adequados;
5. os sistemas devem fixar as condições para a matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental quanto à idade cronológica: **que tenham seis anos completos ou que venham a completar seis anos no início do ano letivo – no máximo até 30 de abril, do ano civil em que se efetivar a matrícula;**
6. os princípios enumerados aplicam-se, no que couber, às escolas criadas e mantidas pela iniciativa privada, que são livres para organizar o Ensino

---

implantação gradativa em todas as escolas públicas estaduais, a partir do ano de 2004. Minas Gerais, regulamentou a medida para as escolas estaduais em agosto de 2003; porém no ano de 2004 não havia, ainda, aprovação e regulamentação pelo Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais.

<sup>280</sup> BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 024/04**. Estudos visando ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos de duração. Aprovado em 15/09/2004. p. 6.

Fundamental que oferecem, mas com obediência às normas fixadas pelos sistemas de ensino a que pertencem.<sup>281</sup> (grifos meus).

O Conselheiro Francisco Aparecido Cordão sugeriu em voto separado que fosse incluído, ainda, um último item naqueles enumerados anteriormente:

Considerando a crescente universalização do Ensino Fundamental de 8 (oito) anos de duração, bem como a meta estabelecida pela Lei 10.172/2001, do Plano Nacional de Educação, recomenda-se aos sistemas de ensino que, com base no regime de colaboração, empenhem-se no aprofundamento de estudos, debates e entendimentos, objetivando a implementação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, a partir dos 6 (seis) anos de idade, assumindo-o como direito público subjetivo.<sup>282</sup>

No entanto, o Parecer 024/04 não foi homologado pelo Ministro da Educação, pois o mesmo, sendo encaminhado ao Ministério da Educação em 21/09/2004, foi devolvido ao Conselho Nacional de Educação em 14/02/05, para que o mesmo procedesse à reanálise, tendo em vista o posicionamento da Secretaria de Educação Básica/MEC em relação à idade cronológica para a matrícula no Ensino Fundamental.

Considerando as questões apontadas sobre o Parecer CNE/CEB 24/04, o Parecer CEB/CBE 06/05, aprovado em 08/06/05, tendo como relatores os Conselheiros Murílio de Avellar Hingel, Maria Beatriz Luce e Arthur Fonseca Filho, procedeu ao reexame do documento anterior tendo em vista as seguintes questões:

- em dezembro de 2004 a Secretaria de Educação Básica/MEC enviou ao CNE solicitação de resolução normativa a respeito da nomenclatura para o Ensino Fundamental de 9 anos;
- em fevereiro de 2005 a SEB/MEC encaminhou ao CNE Nota Técnica tratando sobre a data limite na definição da entrada da criança aos seis anos de idade no Ensino Fundamental de 9 anos;
- em 2005, outros estados e municípios adotaram o Ensino Fundamental de 9 anos, em processo gradativo de implantação;
- impactos nos sistemas de coletas de dados e de avaliação da educação básica (SAEB) – dificuldades na correspondência entre os modelos de Ensino Fundamental de 8 e 9 anos;

---

<sup>281</sup> Op. Cit. p. 8 -9.

<sup>282</sup> Op. Cit. p. 9.

- a sanção da Lei 11.114, de 16 de maio de 2005; e, ainda,
- o interesse do Ministério da Educação na elaboração de Projeto de Lei, visando a implantação progressiva, no prazo de cinco anos, do Ensino Fundamental com nove anos de duração.

Na esteira do entendimento do Parecer anterior, a Câmara de Educação Básica alterou a data da idade cronológica para o ingresso no Ensino Fundamental, estabelecendo que as crianças deveriam ter “6 (seis) anos completos ou que venham a completar seis anos no início do ano letivo”, e propôs normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental, as quais foram validadas através da Resolução 03, de 03 de agosto de 2005, publicada no Diário Oficial da União no dia 08 do mesmo mês.

A Resolução CNE/CEB 03/2005, assim estabeleceu:

Art. 1º A antecipação da obrigatoriedade de matrícula no Ensino Fundamental aos seis anos de idade implica na ampliação da duração do Ensino Fundamental para nove anos.

Art. 2º A organização do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos e da Educação Infantil, adotará a seguinte nomenclatura:

<b>Etapa de ensino</b>	<b>Faixa etária prevista</b>	<b>Duração</b>
<b>Educação Infantil</b> Creche Pré-escola	<b>Até 5 anos de idade</b> Até 3 anos de idade 4 e 5 anos de idade	
<b>Ensino Fundamental</b> Anos Iniciais Anos Finais	<b>Até 14 anos de idade</b> De 6 a 10 anos de idade De 11 a 14 anos de idade	<b>9 anos</b> 5 anos 4 anos

Embora a intenção expressa tanto no Parecer 06/05 como na Resolução 03/05 fosse estabelecer critérios claros para o processo de implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, a publicação da Lei 11.114/05 trouxe consigo uma série de questionamentos e interpretações que suscitaram novo posicionamento do Conselho Nacional de Educação. Segundo nossa análise, tanto o Parecer quanto a Resolução acima citados causaram impactos negativos sobre a oferta da educação infantil, pois validou a prática já existente em algumas realidades de atender as crianças nessa etapa apenas até os 5 anos de idade.

Ao não ampliar a duração do Ensino Fundamental, a Lei 11.114/05 modificou o rumo das interpretações sobre o processo de ampliação da escolaridade obrigatória,

causando o surgimento de divergências quanto às responsabilidades e competências específicas do poder público responsável com a Educação Infantil e Ensino Fundamental, além de alterar significativamente o direito à educação, relativo à faixa etária a ser atendida. A antecipação da matrícula no ensino fundamental aos seis anos de idade, conforme estabelecido na Lei 11.114/05, causou em todo o país divergências de ordem interpretativa e de orientação, pois incidiu diretamente no direito à educação e no dever de educar, conforme estava estabelecido na Lei 9394/96, antes da modificação realizada pela nova Lei.

Não há dúvidas de que a Lei 11.114/05 atropelou o processo, em curso, de esclarecimentos sobre a importância da ampliação da escolaridade obrigatória no contexto educacional brasileiro. Infelizmente, o trâmite legislativo que culminou com a sanção da Lei 11.114/05 impediu que questões de ordem pedagógica, administrativa e financeira fossem amplamente debatidas, pois, ao estabelecer a obrigatoriedade da matrícula aos 6 anos no ensino fundamental, sem contudo ampliá-lo, antecipou a medida em contextos ainda não inseridos no processo de discussão. Segundo o Parecer CNE/CEB 018/05, o processo político administrativo ocorreu de “forma incompleta, intempestiva e com redação precária”.

Por isso, o CNE posicionou-se a respeito da Lei 11.114/05, através do Parecer CNE/CEB 018/05<sup>283</sup>, estabelecendo algumas orientações as quais visavam “contribuir para o tratamento político, administrativo e pedagógico” que requeria a nova situação criada. Enumeramos a seguir, de forma sucinta, as orientações expressas no referido Parecer:

- garantia de 9 anos de estudo às crianças que ingressam aos 6 anos no ensino fundamental;
- administração pelos sistemas de ensino da convivência dos planos curriculares do Ensino Fundamental de 8 e 9 anos;
- condições para a matrícula nas redes públicas: crianças com 6 anos completos ou que venham a completar 6 anos no início do ano letivo;
- preservação da identidade pedagógica da educação infantil;
- adequação do projeto pedagógico;

---

<sup>283</sup> O Parecer 018/2005 teve como relatores os Conselheiros: César Callegari, Adeum Hilário Sauer, Arthur Fonseca Filho, Francisca Novantino Pinto de Ângelo, Francisco Aparecido Cordão, Kuno Paulo Rhoden, Maria Beatriz Luce e Murílio de Avellar Hingel.

- providências quanto aos recursos humanos (capacitação, atualização, disponibilidade e organização do tempo, carreira docente), espaço, materiais didáticos, mobiliário e equipamentos.
- Escolas privadas: obediência às normas fixadas pelo sistema de ensino a que pertencem.

O processo de ampliação do Ensino Fundamental no Brasil estava eivado de contradições, conforme já apontado anteriormente. A matrícula antecipada para crianças de 6 anos de idade causou alteração na interpretação do direito à educação infantil. Inconformado com a situação fática que vinha ocorrendo na oferta da educação infantil em Minas Gerais, o Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil – MIEIB encaminhou consulta ao Conselho Nacional de Educação sobre a situação das matrículas de crianças de 6 anos no Ensino Fundamental.

O entendimento do MIEIB era o de que, ao estabelecer a matrícula de alunos aos seis anos no Ensino Fundamental havia uma redefinição ou desconsideração da faixa etária da educação infantil, fragilizando o direito da criança dessa faixa etária, que tem “direito à educação infantil”.

Vários Conselhos Estaduais de Educação, dentre eles o de Minas Gerais, têm se manifestado a partir do entendimento de que fica a critério dos sistemas de ensino, uma vez atendida a demanda no limite fixado – início do ano letivo – ampliar progressivamente o atendimento das crianças de seis anos fora dessa faixa etária, do mais velho para o mais novo, em função da capacidade física e financeira das redes...<sup>284</sup>

Após reafirmar as orientações já exaradas pelo órgão normativo nacional, o Parecer CNE/CEB 039/06<sup>285</sup> recomendou:

Que o Conselho Estadual de Minas Gerais e outros Conselhos que, eventualmente, tenham aprovado pareceres e Resoluções em desacordo com a legislação e normas nacionais concernentes à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental, e conseqüente ampliação de sua duração para 9 (nove) anos, revejam os atos praticados com a finalidade de dirimir possíveis dúvidas que estejam acontecendo, ou que contenham ambigüidades que possam produzir dupla interpretação.<sup>286</sup>

<sup>284</sup> Cf. posicionamento do Movimento Interfórum de Educação do Brasil, expresso em BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 039/06**. Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Aprovado em 08/08/2006.

<sup>285</sup> O Parecer CNE/CBE teve como relator o Conselheiro Murílio de Avellar Hingel.

<sup>286</sup> BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 039/06**. Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Aprovado em 08/08/2006. p. 3 -4.

Em relação à situação consultada e reafirmando a importância da educação infantil, assim expressou o Parecer:

A matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental já representa a diminuição do seu tempo de Educação Infantil, pré-escola. De certa forma, pode representar, na falta de um projeto pedagógico consistente, a introdução da criança de forma prematura no ensino formal, sem a devida preparação. (...). A principal atividade da criança até os seis anos é o brincar: é nele e por meio dele que ela vai se constituindo. Não se deve impor a seriedade e o rigor de horários de atividade de ensino para essa faixa etária. (...). A Educação Infantil cuida das relações entre vínculos afetivos, compartilhamentos, interações entre as crianças pequenas, que precisam ser atendidas e compreendidas em suas especificidades, dando-se-lhes a oportunidade de ser criança e de viver essa faixa etária como criança. Por que diminuir esse tempo e forçar uma entrada prematura na escolaridade formal? Não há ganhos nesse apressamento e, sim, perdas, muitas vezes irrecuperáveis: perda do seu espaço infantil e das experiências próprias e necessárias nessa idade.<sup>287</sup>

O que pode ser extraído das orientações expressas no Parecer CNE/CEB 39/06 é que na ampliação do ensino fundamental não se pode apenas considerar a idade cronológica do ingresso da criança, mas também a identidade da educação infantil e o respeito ao direito da criança em ser criança. A interpretação não pode ser minimizada apenas em relação ao ensino fundamental ampliado, mas considerar também a educação infantil, seus sujeitos, seus espaços, sua proposta pedagógica.

A questão do corte etário e da organização da educação infantil foi reafirmada por outros pareceres exarados posteriormente<sup>288</sup>.

Nesse contexto, o Parecer CNE/CEB 07/07 procedeu ao reexame do Parecer CE/CEB 05/07, tendo em vista a solicitação da Secretaria de Educação Básica/MEC, visando esclarecimentos dos pontos relativos à implantação/implementação do Ensino Fundamental de 9 anos e matrícula aos seis anos de idade e ressaltou algumas questões já evidenciadas em outros pareceres. Eis algumas questões desse Parecer:

- Idade para a matrícula: reafirmação de que a criança necessita ter seis anos completos ou a completar até o início do ano letivo;
- Objetivo do Ensino Fundamental de 9 anos: oportunizar maior tempo de escolarização e melhorar o rendimento escolar;

<sup>287</sup> Op. Cit. p. 4.

<sup>288</sup> Não trataremos dos Pareceres CNE/CEB n°s 41/06, 45/06 e 05/07, por reafirmarem as questões já evidenciadas nos Pareceres anteriores.

- Atendimento e idade limite na educação infantil: a pré-escola é o espaço apropriado para crianças com 4 e 5 anos de idade e também para aquelas que completarão seis anos posteriormente à idade cronológica fixada para matrícula no ensino fundamental;
- Organização do Ensino Fundamental: necessidade de se construir um novo projeto político-pedagógico, que reveja os tempos e espaços escolares além de priorizar o sucesso escolar;
- Respeito ao período de transição estabelecido na Lei nº 11.274/06;
- Bom senso e razoabilidade devem orientar as ações dos gestores educacionais.

O embate ocorrido durante o período 1998 – 2007 nos Pareceres do Conselho Nacional de Educação a respeito da ampliação da escolaridade obrigatória evidencia a tensão existente no âmbito da efetivação das políticas públicas, visto que o direito à educação, tanto em relação à educação infantil quanto ao ensino fundamental, estava na centralidade das ações implementadas. A ampliação da duração do ensino fundamental trouxe em seu bojo, mesmo contrariamente às orientações expressas, a redução da educação infantil, enfatizando a antecipação em detrimento da ampliação da escolaridade obrigatória.

A interpretação das orientações emanadas do Conselho Nacional de Educação ofereceu suporte para as ações político-educacionais, conforme os interesses financeiros e de classe existentes em cada realidade, pois a inclusão de crianças com cinco ou seis anos de idade no ensino fundamental ocorreram de formas diversas nos diferentes estados brasileiros, conforme as orientações dos seus órgãos normativos.

Ao longo do período, alguns Conselhos Estaduais de Educação expediram documentos normativos em relação à implantação do Ensino Fundamental de 9 anos. O corte etário para o ingresso inicial foi divergente nesses Estados, conforme demonstrado no Quadro 19. Tal distorção em relação ao corte etário causou o ingresso diferenciado no Ensino Fundamental nos diferentes estados brasileiros.



QUADRO 19 - CORTE ETÁRIO PARA INGRESSO NO ENSINO FUNDAMENTAL NAS ORIENTAÇÕES DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO

Estado	Corte Etário	Dispositivo Legal
São Paulo	Terão direito à matrícula no 1º ano do Ensino Fundamental as crianças com <b><u>06 (seis) anos completados até 31 de dezembro do ano anterior ao ingresso.</u></b>	Art. 5º Deliberação CEE/SP nº 61/2006
	O Ensino Fundamental é direito público subjetivo e a ele têm acesso todas as crianças a partir dos 6 anos de idade, completados até <b><u>30 de Junho do ano do ingresso.</u></b>	Art. 2º Deliberação CEE/SP nº 73/08
Pernambuco	No ensino fundamental com duração de nove anos, o acesso inicial será garantido às crianças com <b><u>seis anos de idade já completos ou a completar até o primeiro dia do ano letivo.</u></b>	§ 1º do Art. 1º da Resolução CEE/PE nº 02/2007
Rio de Janeiro	Todas as crianças que completarem <b><u>6(seis) anos até o dia 30 do mês de abril do corrente ano letivo</u></b> previsto no calendário de cada escola têm direito à matrícula no primeiro ano do Ensino Fundamental e têm sua permanência garantida nessa etapa pelo tempo mínimo de 9 anos. Parágrafo único. <b>Antes dos 6 (seis) anos completos, a criança deve ser matriculada na Educação Infantil.</b>	Art. 2º da Deliberação CEE/RJ nº 299/2006
Rio Grande do Sul	A criança matriculada na educação infantil que está na faixa de zero a cinco anos de idade, <b><u>ao completar seis anos de idade no início do ano letivo,</u></b> ingressa no ensino fundamental de 9 anos de duração. A criança que estiver cursando a educação infantil e que, <b><u>no decorrer do ano completar seis anos de idade, deverá freqüentar a educação infantil até o final do ano letivo.</u></b>	Parecer CEE/RS 644/2006
Goiás	Autorizar a ampliação da duração do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos, do Sistema Educativo do Estado de Goiás, com <b><u>matrículas a partir de 6 anos de idade completos ou que venham a ser completados até 30 de abril do ano civil em que ocorrer a matrícula.</u></b>	Art. 1º da Resolução CEE/GO 041/2005
Ceará	O primeiro ano é destinado aos alunos que ingressarem no ensino fundamental aos <b><u>06 (seis) anos de idade completos até 30 de abril do ano em curso.</u></b>	Art. 7º da Resolução CEE/CE 0410/2006
Minas Gerais	Quanto ao limite de ingresso ao Ensino Fundamental definido aos 6 (seis) anos completos ou a completar no início do ano letivo, fica a critério dos sistemas de ensino, uma vez atendida a demanda no limite fixado – <b><u>início do ano letivo</u></b> -, ampliar progressivamente o atendimento das crianças de seis anos fora dessa faixa, do mais velho para o mais novo, em função da capacidade física e financeira das redes, resguardada a qualidade do ensino e os tempos mínimos de duração do ano escolar.	Parecer CEE/MG nº 289/06
Santa Catarina	Com a matrícula aos seis anos de idade no ensino fundamental, <b><u>a educação infantil continuará atendendo as crianças que completarão seis anos durante o ano letivo,</u></b> preservando-se a oferta e a qualidade.	Art. 6º da Resolução CEE/SC nº 110/2006
	Para as instituições de ensino pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino do Estado de Santa Catarina, a idade para ingresso obrigatório no ensino fundamental, é de <b><u>06 (seis) anos completos até 1º de março.</u></b>	Parecer CEE/SC nº 131/08

Fonte: Documentos dos respectivos Conselhos de Educação dos Estados que normatizaram a matéria.

## 5 INFLUÊNCIAS E DETERMINAÇÕES PARA A OFERTA DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA NO BRASIL

Os burgueses podem até ser ignorantes. Mas não os proletários. Os proletários têm o dever de não ser ignorantes. A civilização socialista, sem privilégios de casta e de categoria exige – para realizar-se plenamente que todos os cidadãos saibam controlar o que seus mandatários decidem e fazem em cada caso concreto.<sup>289</sup>

A política educacional brasileira tem sofrido, ao longo de sua história, diversas influências de educadores, países e de organismos internacionais. Acordos e compromissos tiveram o Brasil como signatário ao longo dos tempos, os quais visavam, de um lado superar desigualdades e dificuldades no âmbito educacional, de outro vincular a educação brasileira aos interesses dominantes do capitalismo mundial e ao projeto hegemônico de períodos específicos. E nesse contexto situa-se a política de ampliação da escolaridade obrigatória, hoje situada no período de 9 anos de duração. No entanto, a escolaridade obrigatória atual é resultado de inúmeros fatores históricos, políticos e sociais que se entrelaçam e colaboram para o pensamento sobre a questão.

A duração da escolaridade obrigatória não é uma discussão recente e constitui-se nas contradições da história político-educacional brasileira, a qual esteve e está atrelada ao contexto econômico e político mundial. Esse atrelamento é visível em diversos momentos históricos.

Foi o que aconteceu com o Acordo de Ponta Del Este e Santiago (conferência de Ponta Del Este ocorrida em 1961 e Conferência de Santiago ocorrida em 1962), onde o governo brasileiro se comprometeu a ampliar a oferta da educação obrigatória (ensino primário) para 6 anos de duração até o ano de 1970.

A Lei 4024/61 já apontava em seu texto a possibilidade de o ensino primário ter duração de 6 anos, quando assim estabelecia:

Art. 26. O ensino primário será ministrado, no mínimo em quatro séries anuais.

---

<sup>289</sup> Fragmento retirado do texto “*Privilégio da Ignorância*” de Antonio GRAMSCI.

Parágrafo único. Os sistemas de ensino poderão estender a sua duração até seis anos, ampliando, nos dois últimos, os conhecimentos do aluno e iniciando-o em técnicas de artes aplicadas, adequadas ao sexo e à idade.

Em 1962, foi elaborado pelo MEC e aprovado, pelo então Conselho Federal de Educação, o primeiro Plano Nacional de Educação, para um período de 8 anos, o qual procurava “atender a compromissos internacionais e crescentes demandas de um país em desenvolvimento”<sup>290</sup>. Esse Plano tinha como uma das metas mais importantes o atendimento, até o ano de 1970, de 100% da população escolar de 7 a 11 anos.

No mundo contemporâneo, em que a escola primária tem não apenas a finalidade de preparação dos alunos para estudos posteriores, mas, também a responsabilidade de integração da criança com a sociedade e com o seu meio físico, é consenso universal de que a duração do curso elementar não deve ser inferior a seis anos.<sup>291</sup>

No entanto, para alcançar as metas educacionais, a partir da década de 1960, o governo brasileiro realizou uma série de acordos que, de certa forma, foram determinantes na reconfiguração da organização da educação no país.

## 5.1 A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE E OS COMPROMISSOS MEC-USAID

Nos anos 1960, o sistema educativo brasileiro se caracterizava pela exclusão e seletividade (ainda não superadas), devido à estrutura política e social existente. A partir da década de 60 o país inicia um processo de aproximação com os interesses internacionais através de acordos de cooperação técnica e assistência financeira prestados pela *Agency for International Development*, os quais ficaram conhecidos por Acordos MEC-USAID. Esses acordos foram realizados em caráter de sigilo, bem próprio do momento histórico vivido pelas agências americanas no contexto da guerra fria. Segundo Lauro Oliveira Lima, no prefácio da obra *Be-a-bá dos MEC-USAID* “É a primeira vez, ao que se saiba, que o planejamento educacional de um país é objeto de sigilo para o próprio povo que o utilizará...”<sup>292</sup>.

<sup>290</sup> PASQUALE, Carlos. **O desenvolvimento do ensino primário e Plano Nacional de Educação**. Centro Regional de Pesquisas Educacionais “Prof. Queiroz Filho”. Série I. Estudos e Documentos. Vol. 4. MEC/INEP. São Paulo, 1966. p. 18.

<sup>291</sup> Op. Cit. p. 30.

<sup>292</sup> LIMA, Lauro Oliveira O. Prefácio. In: ALVES, Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968. p. 8.

O aspecto mais relevante desses acordos consiste no fato de todos eles se valerem da crise existente no sistema educacional como pretexto para “justificar” a necessidade de cooperação. Na verdade, a crise, em si, não era a condição básica para esses programas de cooperação, mas sim, segundo o que podemos perceber, a necessidade de se anteciparem projetos de reformas que “preparassem” o sistema educacional para contribuir ou atuar mais eficazmente, na fase de retomada da expansão, já então prevista pelo setor externo, dadas as condições de viabilidade criadas pelo setor interno. A crise servia de justificativa de intervenção, mas não passava de um pretexto para assegurar ao setor externo oportunidade para propor uma organização do ensino capaz de antecipar-se, refletindo-a, à fase posterior do desenvolvimento econômico. O momento era propício para essa intervenção, porque estavam asseguradas as pré-condições políticas e econômicas da retomada da expansão e havia, para tanto, uma condição objetiva “justificando-a”.<sup>293</sup>

No período de 1964 a 1968 foram firmados 12 acordos que abrangiam desde a educação primária até o ensino superior. Mas, para refletir sobre a educação obrigatória no país, eixo principal deste trabalho, o acordo que nos interessa é aquele firmado em 30 de dezembro de 1966, destinado especificamente ao Planejamento de Educação Primária no Brasil.

Baseados em aspectos como a transferência da responsabilidade direta da organização da educação do governo federal para os governos estaduais, prevista pela lei 4024/61, e a falta de experiência das autoridades estaduais na formulação e execução de planos educacionais, o Ministério da Educação e Cultura decidiu que o preparo das autoridades educacionais seria a condição necessária para a reformulação educacional em vista. Assim justificava-se a necessidade do referido acordo, o qual tinha como função essencial o preparo de técnicos para a formulação e execução de programas educacionais voltados para a educação primária.<sup>294</sup>

O referido acordo tinha como fundamento estabelecer um projeto de cooperação entre o MEC e a USAID, o qual deveria atingir os seguintes objetivos:

- Contribuir em base nacional e estadual para a qualidade e eficácia da educação primária, elaborar e executar um plano específico para aumentar e aperfeiçoar o fluxo dos alunos pelo sistema educacional primário;

---

<sup>293</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil** (1930/1973), 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 1986. p. 209.

<sup>294</sup> ALVES, Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968. p. 79.

- Elaborar planos e ações específicas para o melhor entrosamento da educação primária com a secundária e superior;
- Melhorar os serviços regionais e nacionais no desenvolvimento e execução de programas eficazes de educação primária;
- Treinar uma equipe de técnicos brasileiros em planejamento, para a educação primária em nível nacional, capaz de dar assistência a regiões e Estados.

Segundo Lauro Oliveira Lima “o exame do texto dos acordos é mera diversão: tratando-se de um fenômeno de geopolítica, não tem grande importância o que está escrito, mas a própria política governamental”<sup>295</sup>. Nesse sentido, é a forma como as ações são implementadas no contexto da prática educacional que se torna relevante para a análise da educação e não, fundamentalmente, o que está definido nos documentos oficiais. Por isso, o delineamento das políticas educacionais que ocorrerá após os Acordos se mostra importante para a análise da ampliação da escolaridade obrigatória em um país, cujos interesses governamentais nem sempre são explícitos, como ocorreu no período da ditadura militar.

Para o campo específico da educação primária, o segundo objetivo (“elaborar planos e ações específicas para o melhor entrosamento da educação primária com a secundária e superior”), se mostra extremamente importante, visto que poderia se constituir em importante aspecto tanto na garantia da educação obrigatória como possibilidade de sua ampliação.

Contudo, o que ocorreu foi a transformação do Estado em órgão captador de recursos, sendo uma das primeiras medidas a instituição, em 1964, do salário educação, que visava angariar recursos para o ensino primário. Os recursos do salário educação eram provenientes das empresas, as quais contribuíam financeiramente para os Fundos do Ensino Primário, tanto em nível estadual quanto nacional. Esses recursos deveriam ser destinados à expansão do ensino primário.<sup>296</sup>

---

<sup>295</sup> LIMA, Lauro Oliveira. Prefácio. In: ALVES, Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968. p. 10.

<sup>296</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil** (1930/1973), 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 1986.

Os acordos MEC-USAID tiveram ampla influência na organização da educação brasileira e foge do objetivo deste trabalho aprofundar seus impactos em todos os níveis, mas, sim, demonstrar como os acordos influenciaram a política nacional em relação à oferta da educação obrigatória. O que se evidenciou ao longo do período foi a criação de uma estrutura de sustentação para a reforma educativa em todo o sistema educacional brasileiro, a qual culminou com a Reforma do Ensino Superior, através da Lei 5540/ e a reforma do 1º e 2º graus, através da Lei 5692/71.

No contexto das Reformas não podemos deixar de citar dois importantes relatórios – Relatório Meira Matos e Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária – os quais demonstraram, em acordo com o disposto nos Acordos supra citados, a necessidade emergente de reformulação de toda a estrutura educacional brasileira e em especial o modelo existente de educação primária e média.<sup>297</sup> Segundo essa autora, os Acordos MEC-USAID enfocavam a necessidade de integração entre as escolas primária e média, propondo-se que a escolaridade fosse estendida eliminando a compartimentalização entre os dois níveis até então existentes. Dessa forma estaria criada a necessidade de uma reorganização da escola fundamental através da fusão entre os dois níveis. Por outro lado os relatórios brasileiros defendiam a reformulação do ensino médio em consonância com as necessidades do ensino superior, que se centrava na contenção do excedente e na profissionalização anterior ao ingresso na universidade.

O último acordo MEC-USAID foi firmado em 1968, mas não podemos ser ingênuos e pensar que as influências findaram pois “Independentemente da assinatura de novos acordos, a influência norte-americana na educação brasileira continuou a existir, mesmo porque as relações de dependência entre países são fundamentalmente determinadas pelas relações econômicas.”<sup>298</sup>

As contradições evidenciadas nos acordos realizados e nos relatórios supra citados estiveram presentes no texto da Lei 5692, de 11 de agosto de 1971, a qual além de reformular toda a oferta do ensino médio, através da profissionalização, reforma substancialmente a oferta do ensino primário e ginásial existente, instituindo o ensino de 1º

---

<sup>297</sup> Op. Cit. p. 233.

<sup>298</sup> BUFFA, Ester; NOSELLA, Paolo. **A educação negada**: introdução ao estudo da educação brasileira contemporânea. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

grau, o qual emerge nessa discussão como central no processo de ampliação da escolaridade obrigatória.

A escolaridade obrigatória é ampliada de 4 para 8 anos através da fusão do antigo ensino primário com o ensino ginásial, instituindo-se o 1º grau, e a faixa etária atendida vai dos 7 aos 14 anos.

Essa ampliação tem sérias implicações, pois compele o Estado a um acréscimo de suas obrigações com relação à educação do povo e supõe uma modificação estrutural profunda na educação elementar, já que a expansão do ensino decorrente disso imporá naturalmente um grau de elasticidade e capacidade de adaptação à realidade inexistentes em nossos tradicionais cursos primário e ginásial.<sup>299</sup>

Procurando ajustar as diferenças existentes entre os ensinos primário e ginásial<sup>300</sup>, o ensino de 1º grau caracterizou-se como um amplo projeto cultural que adaptou o ensino às demandas políticas e sociais da época e aos interesses dos grupos hegemônicos.<sup>301</sup>

Os compromissos educacionais relativos à ampliação da escolaridade, no período militar, demonstram articulação estreita com a necessidade de preparo de quadros específicos para o projeto econômico-produtivo em marcha, pautado na contenção da demanda por vagas no ensino superior.

Com relação à ampliação da escolaridade obrigatória, o que a história demonstrou é a não superação da desarticulação consolidada historicamente na oferta do ensino primário e ginásial. Essa situação ainda está presente no início do século XXI, devido ao processo de municipalização do ensino fundamental.

Nos anos de 1980 o fracasso do ensino de 1º grau foi denunciado, tendo em vista os altos índices de evasão e repetência que se verificavam na 1ª, 2ª e 5ª séries e também pela evidente desintegração entre 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries. Todas as medidas introduzidas visando à implantação da escola integrada de oito anos de

<sup>299</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil** (1930/1973), 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 1986. p. 237.

<sup>300</sup> Segundo Rosa Fátima de SOUZA (2004), a identidade da escola primária foi constituída pelos seguintes elementos: a escolarização de crianças a partir dos 7 anos de idade, o edifício escolar, o ensino dos saberes elementares, práticas associadas à transmissão desses saberes, exercício profissional do magistério marcado pela formação na Escola Normal e no processo de profissionalização docente, enquanto o ensino ginásial era voltado para a formação das elites dirigentes mediante cultura geral.

<sup>301</sup> SOUZA, Rosa Fátima de. Lições da escola primária. In: SAVIANI, Dermeval et al. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. p. 153.

duração não puderam dirimir, nas últimas três décadas, as profundas diferenças entre primário e ginásio, construídas historicamente. A descontinuidade entre esses dois segmentos permanece indicando que a escola fundamental de oito anos de duração compreende um grande desafio, não apenas na perspectiva política de garantia da democratização do ensino – acesso e permanência -, mas, sobretudo, da necessidade de configuração de uma outra cultura escolar.<sup>302</sup>

A tentativa de uniformização e ampliação da oferta da escola obrigatória mostrou-se frustrada, visto que a ruptura existente entre o primeiro e o segundo segmento (primário e ginásio) permaneceu sem grandes possibilidades de articulação tanto interna quanto externamente. Internamente, a escola permaneceu dividida em diversos aspectos: organização curricular, formação de professores, clientela atendida e, muitas vezes, em relação aos espaços institucionais para a oferta. Externamente, as políticas educacionais empreendidas a partir da Lei 5692/71 não foram capazes de realizar a articulação tão necessária para que o ensino de 1º grau se constituísse em um todo único e realmente obrigatório, permanecendo na prática a fragmentação entre as séries iniciais e finais.

Ao término do governo militar em meados dos anos 1980, houve a manutenção do modelo educacional até então existente, mas os debates empreendidos no campo social e político, além da participação do país nos encontros internacionais sobre a situação educacional mundial impulsionaram novas possibilidades para reorganização das políticas sociais em curso, entre as quais situamos a educação.

Algumas medidas tomadas, principalmente a partir da década de 90, aprofundaram, em alguns contextos (como no Estado do Paraná) a ruptura até então existente<sup>303</sup>, não possibilitando que a ampliação da escolaridade obrigatória fosse usufruída efetivamente pela população. A oferta do ensino fundamental, fragmentada por diferentes entes da esfera pública, pode ser apontada com um dos motivos que legitima o não acesso ao todo e a não conclusão da etapa, pois não há continuidade de ações que priorizem a permanência do aluno na escola. Assim, a substituição do ensino de 1º grau, previsto na Lei 5692/71, pelo ensino fundamental, através da Lei 9394/96, herdou a desarticulação ainda existente nessa etapa da educação básica, não sendo capaz de torná-lo um todo realmente obrigatório.

---

<sup>302</sup> Op. Cit. p. 154.

<sup>303</sup> A implementação do FUNDEF induziu à municipalização dos anos iniciais agravando a ruptura entre anos iniciais e finais do ensino fundamental. Portanto, o ensino fundamental não se constitui, ainda em um todo único.



## 5.2 A ESCOLA OBRIGATÓRIA E A EDUCAÇÃO PARA TODOS:

Em relação à reconfiguração do modelo educacional brasileiro pós-ditadura militar, em especial em relação ao direito à educação e ampliação da escolaridade obrigatória, é importante analisarmos as influências das Agências Internacionais na delimitação de políticas públicas para o setor educacional nos países periféricos, como é o caso do Brasil.

Tais influências estão na esteira do ideário comprometido com o desenvolvimento do processo de internacionalização do capital, também denominado de globalização da economia. Tomamos como recorte para o desenvolvimento de tal ideário as propostas chegadas a termo no conhecido encontro realizado em 1989, nos Estados Unidos, cujas conclusões ficaram conhecidas como “Consenso de Washington” .

O objetivo da reunião, que contou com a presença de membros dos organismos de financiamento (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, segundo Marcelo Dias Carcanholo (2002), era avaliar as reformas econômicas empreendidas na América latina. O mesmo autor afirma que as deliberações da referida reunião serviram de diretrizes para atuação de seus participantes<sup>304</sup>.

As orientações do Consenso de Washington estão estreitamente ligadas à redução do Estado e à abertura dos mercados em nome da concorrência que estimule produtividade-competitividade.

As influências do ideário comprometido com a produtividade-competitividade se mostraram presentes no campo educacional de tal forma que o governo brasileiro se viu imerso na corrente de pensamento que passou a definir as políticas públicas para o setor educacional a partir dos anos 90.

---

<sup>304</sup> Marcelo Dias Carcanholo, professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, no texto “Neoliberalismo e consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC”, enumera as seguintes recomendações deliberadas pelo Consenso de Washington, as quais expressam o caráter neoliberal do referido encontro: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual.

Mecanicamente – e repetindo a velha máxima salvacionista -, atribuiu-se à educação o condão de sustentação da competitividade nos anos de 1990. Vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propalou esse ideário mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções consideradas cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe, tanto no que toca à educação quanto à economia. Essa documentação exerceu importante papel na definição de políticas públicas para a educação no país.<sup>305</sup>

Um importante documento que influencia a educação brasileira a partir da década de 90 é a Declaração Mundial de Educação para Todos, a qual foi elaborada a partir da Conferência Mundial de Educação realizada em março de 1990 em Jomtien, na Tailândia<sup>306</sup>. O Evento foi marcado pela participação de governos, agências internacionais, organismos não governamentais, associações profissionais e autoridades educacionais provenientes do mundo inteiro. Os 155 países (dentre os quais o Brasil) que subscreveram a Declaração assumiram o compromisso de garantir a educação básica de qualidade para todas as pessoas (crianças, jovens e adultos).

Segundo Rosa Maria Torres<sup>307</sup> a Conferência de Jomtien serviu de marco para o desenvolvimento e execução de políticas públicas para a educação na década de 90 nos países em desenvolvimento.

A Declaração Mundial de Educação para Todos, em seu preâmbulo lembra a Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirmando a educação enquanto direito de todos e enumera, apesar dos esforços empreendidos, a perpetuação de algumas desigualdades: mais de 100 milhões de crianças, das quais 60 milhões do sexo feminino, sem acesso à educação primária; 960 milhões de adultos analfabetos; mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos que não conseguiam concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguiam adquirir conhecimentos e habilidades essenciais.

---

<sup>305</sup> SHIROMA, Eneida. O.; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. . 56.

<sup>306</sup> A Conferência Mundial realizada na Tailândia em 1990 teve como agências financiadoras: UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e Banco Mundial.

<sup>307</sup> TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

Pautados nesse quadro, no mínimo complicado, os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo<sup>308</sup>, foram levados a desencadear uma série de ações para o atendimento das deliberações da Conferência.

Antes de enumerar as ações empreendidas pelo governo brasileiro para atender os compromissos assumidos, passaremos a analisar o documento da Declaração, o qual, em linhas gerais, manifesta a intenção de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem da população mundial, em especial aquelas excluídas no e do processo educativo.

Segundo a Declaração, os problemas como aumento da dívida dos países ameaçam de estagnação e decadência econômicas; aumento da população, diferenças econômicas entre as nações, a guerra, a ocupação, as lutas civis e a degradação do meio ambiente impedem ou dificultam os avanços da educação básica em muitos países.

Como a deterioração da educação se mostrou marcante em muitos países na década de 80, e a chegada do novo século é considerada no documento como possibilidade de novas esperanças. O documento nos remete a uma visão romanceada da educação, através da qual todos são conclamados a colaborar na melhoria das condições de aprendizagem da população mundial.

Rosa Maria Torres<sup>309</sup>, ao realizar uma análise dos compromissos assumidos na Declaração e as ações implementadas na primeira metade da década de 90, alerta que tais ações desenvolvidas a partir dos anos 90 não foram lineares nem homogêneas, ocorrendo variações entre países e em seu interior. A autora apresenta alguns dados do Fórum Consultivo realizado em 1996, o qual expõe que: a matrícula escolar nos países em desenvolvimento cresceu em 50 milhões de alunos, em um ritmo duas vezes maior do que na década anterior; de 128 milhões de crianças fora da escola em 1990 se havia passado para 109 milhões em 1995; a matrícula escolar continuou desce em vários países, o que foi justificado devido à retração do crescimento populacional e regularização da idade dos alunos dentro do sistema educativo.

---

<sup>308</sup> Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

<sup>309</sup> TORRES, Rosa Maria. **Una década de Educación para Todos**: La tarea pendiente. Buenos Aires: UNESCO, 2000

Mas, a mesma autora alerta que, apesar dos avanços, alguns desafios permaneciam, visto que a escolaridade para todos foi entendida como equivalente da educação primária universal e o acesso à escola como mais importante que a própria aprendizagem, ocorrendo ênfase na quantidade em detrimento da qualidade; devido a problemas conceituais, a visão ampliada de educação básica foi aplicada de maneira seletiva, havendo um esforço para incrementar a matrícula na educação primária, sem a devida atenção à educação para jovens e adultos e o atendimento à educação infantil. Dessa forma, mesmo as agências internacionais, organizadoras da Conferência Mundial em Jomtien, não estiveram em consenso sobre o conceito de visão ampliada de educação e de educação básica<sup>310</sup>.

Nesse sentido, não é difícil entender as incoerências e contradições existentes na interpretação dos governos signatários da Declaração de Educação para Todos, inclusive as interpretações ocorridas no âmbito da política educacional brasileira.

Contudo, não é possível deixar de reconhecer que, apesar das contradições conceituais, a Conferência teve o mérito de colocar o tema educativo no centro das atenções, chamando a atenção mundial para a importância e prioridade da educação de forma geral e da educação básica em particular.<sup>311</sup>

A Declaração Mundial de Educação Para Todos procura redefinir o conceito de educação básica, definindo-se como prioritária a educação primária e para cumprir o compromisso de universalizá-la, os governos devem envolver outros segmentos sociais que não apenas a escola, ou seja, outras instituições como família, comunidade, meios de comunicação, etc.

Art. 7º - Fortalecer alianças

As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação reconhecendo o papel especial dos professores,

---

<sup>310</sup> O conceito de educação básica para a UNESCO é entendida como alfabetização e educação de adultos; para a UNICEF, educação inicial (infantil) está contida dentro do conceito de educação básica; para o BANCO MUNDIAL o foco deve ser na educação primária e o PNUD não se alia a nenhum dos posicionamentos anteriores, incluindo no conceito a educação ambiental e a educação à distância. (TORRES, 2000).

<sup>311</sup> TORRES, Rosa Maria. **Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente**. Buenos Aires: UNESCO, 2000.

dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos do governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias.

Assim, a Conferência concluiu que, para atingir os objetivos e metas definidas, seria necessário políticas de apoio no campo econômico, social e cultural, mobilizar recursos públicos e privados e fortalecer a solidariedade internacional, conforme previsto nos artigos 8º a 10 da Declaração.

O aspecto fundamental, para a análise aqui empreendida, é que os compromissos assumidos pelo governo brasileiro em relação à Conferência de Jomtien e em relação à escolaridade obrigatória se inscrevem no conceito de educação básica colocado na Declaração, ou seja, a ampliação da visão de educação básica, a qual foi entendida nos anos posteriores como a ampliação do tempo escolar, seja em número de anos, dias letivos e permanência dos alunos no contexto escolar em situações de “suposta” aprendizagem.

Sem retirar a importância dessas medidas em um contexto em que o acesso à escola sempre foi limitado devido às deficiências internas e externas ao sistema educativo, utilizando as reflexões de Torres (2000), podemos afirmar que o compromisso de universalizar a educação básica no contexto brasileiro ficou entendido como a necessidade de democratizar o ensino fundamental, principalmente em relação à universalização do acesso, sem a devida contrapartida de melhoria interna do sistema educativo, tais como currículo, formação de professores, avaliação, etc.

Segundo a mesma autora as leituras do movimento de Educação para Todos tenderam a primar e traduzir-se em políticas e programas muito mais comprometidos com a conservação do já existente do que ao desafio do planejamento e da transformação, ou seja, a pressão nacional e internacional conduziu a enfoques minimalistas, de curto prazo, de solução rápida e fácil, de quantidade sobre a qualidade.

Alguns indicadores citados por Rosa Maria Torres sobre a década da Educação para Todos em diversos países, inclusive no Brasil, como vimos no decorrer deste trabalho, revelam ações onde predominam enfoques limitados à garantia do direito à educação e em especial à educação obrigatória. Assim, selecionamos os seguintes indicadores:

- Predominância de enfoque quantitativo, com ênfase no acesso e matrícula da escola primária: esse indicador revela que o direito à educação proclamado se limita apenas ao acesso, sem um trabalho mais efetivo no sentido de garantir a aquisição de conhecimentos necessários em uma vida cidadã; convém ressaltar que a universalização do acesso à escola não significa, necessariamente, a universalização da aprendizagem;
- Ênfase na educação primária com 4 anos de duração revelando compromissos assumidos pelos países, os quais se limitaram à universalização da educação primária em uma visão estreita de educação, a qual se limita ao espaço e currículo escolar já estabelecido.

Esses dois indicadores selecionados demonstram o quão estreitos poder ser os encaminhamentos políticos utilizados pelos governos e agências internacionais para atender os dispositivos da Declaração Mundial de Educação para Todos.

No entanto, mesmo se distanciando do pressuposto de universalização do acesso à escola, durante a década de 90 alguns países da América Latina e Caribe estenderam o tempo de duração da escolaridade obrigatória, agregando ora a educação imediatamente superior ora a inferior àquela já prevista.

Para exemplificar a questão e utilizando os dados apresentados por Torres procuramos evidenciar como alguns países ampliaram a escolaridade obrigatória em contextos diferenciados, acrescentando como a educação obrigatória estava organizada no Brasil na década de 90. Esses dados demonstram as estratégias implementadas para o atendimento aos ditames da Declaração Mundial de Educação para Todos:

QUADRO 20 - DURAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA – AMÉRICA LATINA E CARIBE

DURAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA AMÉRICA LATINA E CARIBE																					
	Faixa etária atendida																				
	0-1	1-2	2-3	3-4	4-5	5-6	6-7	7-8	8-9	9-10	10-11	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18			
México 9 anos																			Educação Primária	Educação Média Inferior	
El Salvador 11 anos																			Educação Primária	Educação Básica	
Argentina 10 anos																			Nível Inicial	Educação Geral Básica	
Bolívia 9 anos																			Pré Escolar	Educação Primária	
Equador 10 anos																			Pré Escolar	Educação Primária	Ciclo Básico Educação Secundária Inferior
Brasil 8 anos																			?	Ensino de 1º grau – Lei 5692/71 Ensino Fundamental – Lei 9394/96	

Fonte: TORRES, Rosa Maria. **Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente**. Buenos Aires: UNESCO, 2000. (organizado pela autora)

O que podemos inferir do quadro apresentado é que o Brasil, em linhas gerais não realizou mudanças substanciais em relação à oferta da educação obrigatória já existente, visto que o ensino obrigatório já era previsto com duração de 8 anos, sendo alterada apenas a sua nomenclatura a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional do ano de 1996. A estratégia brasileira de alteração da denominação da escolaridade obrigatória, sem efeitos práticos de ampliar seu entendimento e duração, demonstra o quão distante a política educacional brasileira ficou dos demais países latino-americanos.

Apesar de se mostrar como indicador importante da melhoria do desempenho dos alunos, o número de horas ou de dias em que os mesmos se mantêm na escola, as formas muito díspares de organização da educação na América Latina e Caribe impedem comparações entre os diversos sistemas. Em análise realizada na primeira metade da década

de 90, Rosa Maria Torres<sup>312</sup> alerta para as formas que a ampliação da escolaridade obrigatória assumiu nos contextos diferenciados, em especial nos países em desenvolvimento, os quais a utilizaram como ampliação do tempo escolar, seja através da ampliação dos anos de escolaridade quanto o prolongamento do ano escolar e o aumento das horas de estudo, dentro e fora da escola<sup>313</sup>.

No Brasil a questão da educação básica e da educação para todos assumiu conotação muito contraditória, visto que já havia discussão sobre a educação básica ser considerada desde a infância até o término do ensino médio. Inclusive a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96, validou o entendimento de que a educação básica compreende a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Caso toda a educação básica fosse considerada obrigatória haveria uma ampliação dos então 8 anos de duração para até 17 anos, quando o jovem concluiria esse nível de ensino. No entanto, a adoção dessa possibilidade mostrou-se impossibilitada por motivos de ordem estrutural, financeira e pedagógica.

Todavia, parece-nos pacífico afirmar que a Declaração Mundial de Educação para Todos encontrou solo fértil no meio educacional brasileiro, visto que as bases tanto políticas quanto ideológicas lançadas por aquele documento serviram de mola propulsora para uma série de debates e estudos realizados no Brasil. As ações governamentais estiveram, em grande parte, voltadas para o ideário defendido na Declaração de Jomtien, além dos pressupostos que estiveram presentes no debate de tramitação dos Projetos de LDB no Congresso Nacional no período respectivo.

Um movimento que se mostra importante nesse debate é aquele capitaneado pelo MEC e que culminou na publicação do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993. Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista, “com esse plano, o Brasil traçava as metas

---

<sup>312</sup> TORRES, Rosa Maria. **Una década de Educación para Todos**: La tarea pendiente. Buenos Aires: UNESCO, 2000.

<sup>313</sup> Isso pode ser evidenciado na ampliação do ano letivo para os ensinos fundamental e médio no Brasil, quando o ano letivo passou de 180 para 200 dias letivos, além da exigência legal de 800 horas anuais e 4 horas diárias de efetivo trabalho escolar.



locais a partir do acordo firmado em Jomtien e acenava aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implantado.<sup>314</sup>

O Plano Decenal de Educação para Todos sinaliza explicitamente em seu texto a anuência do governo brasileiro em relação ao cumprimento das metas definidas em Jomtien:

A retomada do compromisso de Jomtien, de elaborar um plano para concretizar suas metas, encontra condições favoráveis. Multiplicaram-se, pelo País, ações de caráter inovador visando universalizar com qualidade o ensino básico. Além disso, há um renovado reconhecimento, por vários segmentos sociais, da importância da educação básica para a formação do cidadão e para a retomada do desenvolvimento nacional sob novos valores e perspectivas.<sup>315</sup>

Em termos práticos, os ditames do Plano Decenal de Educação para Todos centraram-se no Ensino Fundamental, visto ser esse o nível da escolaridade que demonstra obstáculos mais prementes a serem enfrentados, conforme expresso no documento:

São muitos os obstáculos e desafios a serem enfrentados na educação fundamental. Embora a consciência social de sua importância venha se ampliando de modo significativo, a educação básica não adquiriu, ainda, o *status* de questão nacional premente e de item prioritário da agenda política, seja dos poderes públicos, seja das elites, das famílias e dos vários segmentos sociais. Somam-se a isso os obstáculos próprios do sistema educacional brasileiro, cujas características de desempenho e de insucesso escolar comprometem os avanços obtidos nas últimas décadas nos níveis de atendimento educativo da população.<sup>316</sup>

Em linhas gerais, o Plano Decenal de Educação para Todos reconhece a incapacidade do sistema educacional brasileiro em garantir o acesso e a permanência com qualidade e igualdade, visto a existência de profundas desigualdades sociais e culturais.

Na tentativa de superar as dificuldades existentes, o documento enumera algumas estratégias a serem utilizadas para a universalização do ensino fundamental, naquele momento entendido como o nível prioritário para as ações político-educacionais a serem desenvolvidas. Em relação às estratégias o documento apresenta os objetivos gerais do desenvolvimento da Educação Básica, Metas Globais e Linhas de Ação Estratégica.

<sup>314</sup> SHIROMA, Eneida. Otto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. p. 62.

<sup>315</sup> BRASIL, MEC. **Plano Decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993 – versão acrescida. p. 11.

<sup>316</sup> Op. Cit. p. 31.

Nas Metas Globais o documento estabelece alguns objetivos a serem alcançados em 10 anos. Em relação ao direito à educação obrigatória, podemos enumerar os seguintes:

- Incrementar, em cerca de 50%, os atuais níveis de aprendizagem das matérias do núcleo comum, tomando como referência os novos padrões de conteúdos mínimos nacionais e de competências básicas a serem nacionalmente determinadas com a participação dos sistemas de ensino;
- Elevar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar;
- Assegurar a melhoria do fluxo escolar, reduzindo as repetências, sobretudo na 1 e 5 séries, de modo a que 80% das gerações escolares possam concluir a escola fundamental com bom aproveitamento, cumprindo uma trajetória escolar regular;
- Criar oportunidades de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre;
- Dotar todas as escolas de ensino fundamental, urbanas e rurais, estaduais e municipais, de condições básicas de funcionamento.

A importância e a vinculação do Plano Decenal de Educação para Todos ao ideário dos organismos internacionais é incontestável, dado o *status* ao qual o documento é elevado e a forma como a sociedade é chamada para se responsabilizar pelas ações a serem empreendidas:

O desenvolvimento que se pode imprimir à educação básica depende da importância que a Sociedade Civil e o Estado atribuam ao projeto educacional do País. Torna-se, assim, necessária a criação de espaços para que todos os movimentos organizados, associações de pais e ex-alunos, grupos empresariais e sindicatos possam contribuir e desempenhar um papel ativo na melhoria da educação oferecida em todo o País.<sup>317</sup>

Tendo em vista o reconhecimento dos problemas internos do sistema educacional brasileiro, o acesso e a permanência com sucesso no âmbito escolar mostra-se fundamental para o conseqüente avanço aos níveis mais elevados de ensino. Nesse sentido o Plano Decenal de Educação para Todos assim se posiciona em uma das linhas estratégicas de ação:

---

<sup>317</sup> Op. Cit. p. 44.

Do conjunto de esforços sobre a oferta de ensino, a permanência com sucesso na escola talvez constitua o maior desafio a ser enfrentado neste final de século, pois, além de elevar o nível de produtividade escolar, terá amplo impacto sobre o acesso. O desenvolvimento de medidas de melhoria da qualidade da iniciação escolar (quatro séries iniciais), associado a avanços resultantes de programas curriculares inovadores, permitirá ganhos progressivos no fluxo escolar. (BRASIL, 1993, p. 47)

Outra questão que se sobrepõe no Plano Decenal, perspectiva assumida na Declaração Mundial, é o atendimento focalizado para crianças em situação de exclusão social (rurais, pobres, indígenas, trabalhadoras) visando incluí-las no processo educacional.

O Plano Decenal de Educação para Todos, publicado em 1993, traçava metas globais para a educação brasileira e demonstrava perfeito acordo com o projeto educacional prescrito pelos organismos internacionais. Essa consonância será vislumbrada em diversos documentos internacionais e na organização da educação brasileira em curso na época.

### 5.3 A ESCOLA OBRIGATÓRIA NAS ORIENTAÇÕES DA CEPAL

Participante da Conferência Mundial de Educação para Todos, a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, também exerceu grande influência no processo de reformas educativas para a educação obrigatória para os países em desenvolvimento. Suas orientações estavam circunscritas ao âmbito da reestruturação produtiva, na qual os sistemas educativos deveriam estar em consonância com o sistema produtivo<sup>318</sup>.

No documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, a CEPAL/UNESCO defende um conjunto de idéias, as quais podem ser sintetizadas da seguinte forma: os países devem enfrentar os desafios hodiernos (cidadania e competitividade) com uma necessária reforma do sistema produtivo e difusão de conhecimentos. A través dessas ações, os países estariam aptos a alcançar uma progressiva equidade social. Para tanto, seria fundamental uma profunda revisão dos conteúdos cognitivos, instrumentais e éticos da formação proporcionada pela sociedade às novas

---

<sup>318</sup> Em 1990 a CEPAL publicou o documento *Transformación Productiva con Equidad* e em 1992, juntamente com a UNESCO, *Educación Y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*.

gerações. Ou seja, seria necessária uma reforma educativa que possibilitasse o ingresso dos países menos desenvolvidos na dinâmica capitalista dos mais desenvolvidos.

O documento expressa ainda dois objetivos estratégicos a serem alcançados, os quais traduzem interesses comprometidos com a acumulação capitalista em marcha: a construção da moderna cidadania e a competitividade internacional dos países.

Para tanto, os cidadãos devem ser formados em uma consciência de responsabilidade social, ou seja, solidários e ativos para assumirem tarefas como membros de uma organização com um projeto comum. Os sistemas educacionais têm, assim, o desafio de distribuir equitativamente os conhecimentos e o domínio dos códigos necessários para a participação cidadã, formar as pessoas nos valores e princípios éticos e desenvolver suas habilidades e competências para conseguir um bom desempenho nos diversos âmbitos da vida social (no mundo do trabalho, na vida familiar, o cuidado com o meio ambiente, a cultura, a participação política e a vida em sua comunidade).

Para atingir tais objetivos, segundo o documento, as políticas devem atender a critérios norteadores de equidade e desempenho. A equidade, no documento aqui analisado, é entendida como igualdade de oportunidades, compensação das diferenças, desenvolvimento equilibrado e coesão do corpo social em seu conjunto. Assim, a equidade deve ser entendida não como sinônimo de igualdade, mas atendimento diferenciado às necessidades diferenciadas.

Na perspectiva defendida pela CEPAL, o Estado deve ser o elo na relação entre o sistema produtivo e educativo, fixando metas, avaliando o desempenho e usando incentivos para aumentar a eficácia e equidade do sistema. Com esse entendimento, as demandas passariam a ser atendidas conforme as necessidades e prioridades do mercado.

De acordo com os pressupostos defendidos pelo documento, a efetivação das políticas educacionais deve atingir alguns objetivos essenciais:

- Gerar uma institucionalidade do conhecimento aberta aos requisitos da sociedade,
- Assegurar o acesso universal aos códigos culturais da modernidade;
- Impulsionar a criatividade no acesso, difusão e inovação científico-tecnológicos;

- Propiciar uma gestão institucional responsável;
- Apoiar a profissionalização e o protagonismo dos educadores;
- Promover o compromisso financeiro da sociedade com a educação;
- Desenvolver a cooperação regional e internacional.

Em relação direta com a ampliação da escolaridade obrigatória, quando o documento trata sobre o objetivo de assegurar o acesso universal aos códigos culturais da modernidade propõe a expansão de programas de educação pré-escolar para crianças a partir dos cinco anos de idade, através de duas maneiras: ampliar a educação obrigatória para crianças nessa faixa etária, no nível pré-escolar; e empreender ampla campanha de sensibilização e propaganda orientada para que os pais matriculem seus filhos na mais tenra idade. Todavia, o documento reconhece que essas medidas requerem maior capacidade de cobertura dos sistemas de ensino para o atendimento da demanda, principalmente nas localidades de baixa cobertura.

Ainda, para atender o objetivo acima mencionado o documento propõe reorganização curricular e dos métodos pedagógicos a serem utilizados, para evitar níveis elevados de fracasso escolar. Nessa perspectiva, para a reorganização curricular há sugestão explícita de adoção de ciclos de aprendizagem, de forma a adaptar os currículos ao ritmo de aprendizagem de cada aluno.

O documento *Educación y conocimiento: eje de la transformacion productiva con equidad* fixa, em linhas gerais, orientações que se mostram fortes no estabelecimento de políticas educativas: centralidade do conhecimento, equidade, qualidade e novas formas de gestão (onde a descentralização exerce papel de destaque).

Mesmo que a tese defendida pelo documento esteja se mostrando supostamente articulada com as necessidades sociais, não podemos deixar de refletir sobre os interesses contidos nas entrelinhas de um documento muito bem organizado e que procura demonstrar preocupação com o desenvolvimento dos países latino americanos.

Não resta hoje qualquer dúvida de que o mundo moderno exige conhecimentos mais amplos do que no passado, elevando a demanda por maior qualificação média não apenas da força de trabalho, mas de todos os membros da sociedade considerada. Exige também conhecimentos diferentes, na medida em que novas

tecnologias são introduzidas no cotidiano, sem qualquer chance de escape por parte dos que estejam integrados ao mercado (mesmo que marginalmente); sua utilização supõe o domínio de novas técnicas e novos conteúdos. A consciência de tais exigências objetivas vinda do âmbito objetivo da produção e do consumo põe uma pá de cal sobre a discussão que atravessou décadas a respeito de se a evolução do capitalismo conduzia à qualificação ou à desqualificação da força de trabalho. No Terceiro mundo, ela desqualifica a idéia de uma educação sem conteúdos, em nome do respeito à cultura da pobreza ou ao folclore. Mais do que nunca, essa sociedade tem como condição primeira o letramento, embora ele seja claramente insuficiente para enfrentar os novos tempos.<sup>319</sup>

Ao que tudo indica, o deslocamento da discussão no setor educacional da quantidade para a qualidade, da aprendizagem para o conhecimento, do centralismo para a descentralização, da igualdade para a equidade, fortalece o ideário que vincula a implementação de políticas públicas voltadas para os interesses do mercado produtivo sem a justa consideração pelas necessidades da maioria da população, principalmente em relação aos mais pobres.

As estratégias recomendadas pela CEPAL, e reafirmadas por outros organismos multilaterais influenciaram e influenciam as políticas para o setor educativo, não só no Brasil, mas nos demais países latino-americanos, o que demonstra a fragilidade da região às determinações gerais ditadas segundo interesses não totalmente explícitos e que supostamente visam o desenvolvimento desses países.

#### 5.4 AS INFLUÊNCIAS DA UNESCO: (COM) PARTILHAR A EDUCAÇÃO

As contribuições da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, têm se mostrado importantes para o delineamento das políticas educacionais na América Latina e Caribe, principalmente em relação às reformas educativas efetivadas a partir da década de 1990.

Algumas ações lideradas pela UNESCO, em conformidade com a orientação de outros organismos multilaterais, ofereceram o sustentáculo necessário para o conjunto de reformas empreendidas e ainda em curso. Para efeito do presente estudo serão consideradas

---

<sup>319</sup> PAIVA, Vanilda (org). **Transformação produtiva e equidade**: a questão do ensino básico. Campinas, SP: Papirus: 1994. p. 23.

aquelas que, de alguma forma, contribuiriam para a discussão e lineamento de ações que visavam a ampliação da escolaridade na região.

É importante ressaltar que a UNESCO se caracterizou, na década de 1980, como a única agência das Nações Unidas que atuava no continente na área específica da educação. A partir de 1990 a centralidade no oferecimento de apoio técnico e financeiro para os países da região foi assumida por outra agência: o Banco Mundial.<sup>320</sup>

Na década de 1980 o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (1981 – 2001) exerceu influência significativa nos encaminhamentos político-educacionais na região. Esse projeto surgiu devido à reivindicação e iniciativa dos Ministros da Educação e Ministros de Planejamento Econômico dos países da América Latina que participaram da Conferência Regional a eles destinada, realizada no México, no ano de 1979<sup>321</sup>. As deliberações dessa Conferência foram apresentadas e aprovadas formalmente na Reunião Intergovernamental, realizada em Quito, em 1981, ficando oficialmente criado o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe.

Em 1981, quando aprovado o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe<sup>322</sup>, os participantes da Reunião reconheceram alguns indicadores da problemática educacional latino-americana, tais como: baixa escolaridade da população, elevado percentual de adultos analfabetos, altos índices de evasão escolar, dentre outros, além de sistemas educativos centralizados.

Frente a essa situação, o Projeto Principal de Educação, a ser desenvolvido até o final do século, caracterizou-se como um planejamento político-educacional que teve como orientadores das ações a serem implementadas três objetivos principais:

- Assegurar educação a todas as crianças em idade escolar, com duração mínima de 8 a 10 anos, até o final de 1999.

---

<sup>320</sup> PAIVA, Edil Vasconcellos de; ARAÚJO, Flávia Monteiro de Barros. A política de formação de professores da UNESCO no Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe. **Educação**. Porto Alegre, v. 31, n.3, 2008. p. 221.

<sup>321</sup> Essa Conferência foi organizada pela UNESCO com a cooperação da CEPAL e OEA. (Torres, 2001).

<sup>322</sup> O Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe foi aprovado também no ano de 1981, na 21ª reunião da Conferência Geral da UNESCO, em Paris, ficando sua vigência estabelecida até o ano de 2000.

- Eliminar o analfabetismo até o final do século e ampliar os serviços educacionais para os adultos; e
- Melhorar a qualidade e eficiência dos sistemas educativos através de reformas educacionais.

Segundo as palavras oficiais da UNESCO, o Projeto Principal de Educação marcou o início do desenvolvimento educacional na década de 80, cujo desafio principal deveria ser centrado na expansão da educação para a maioria da população, dando prioridade ao atendimento de grupos mais desfavorecidos e vulneráveis. Durante o período de vigência do Projeto, a cada dois anos os Ministros de Educação da região se reuniram para avaliar as ações do Projeto e discutir temas sobre política educacional. Foram realizadas um total de 7 reuniões no período de 1981 – 2001, as quais ficaram conhecidas como PROMEDLAC.

A década de 1980 foi marcada pelo Projeto Principal, o qual procurava definir a aplicação de estratégias que atendessem, a curto prazo, os problemas conjunturais da região. Tais estratégias estavam devidamente articuladas com as políticas globais de desenvolvimento. (UNESCO, 1998).

A mudança de eixo nas ações da UNESCO nos anos de 1990 ocorre quando, vinculada ao movimento global, a centralidade é definida por grandes reformas educacionais que orientam para a transformação profunda do modelo educacional, tanto nos aspectos pedagógicos quanto institucionais nos diversos níveis do sistema. (UNESCO, 1998).

É nesse contexto que em 1991, sob influência da Conferência de Jomtien, realizada em 1990, os objetivos do Projeto Principal são superados, sendo redefinidas suas metas e estratégias. Em reunião realizada em Quito, com a participação de 29 dos 33 estados membros, foi constatada em linhas gerais que a expansão da educação não foi acompanhada da melhoria da qualidade do ensino, sendo necessária uma transformação do sistema para alcançar maior qualidade com equidade.

É importante ressaltar que no início da década de 90 a região passava por um movimento crescente de processo democrático, devido ao término formal dos regimes autoritários. No contexto mundial, ao mesmo tempo, a queda do muro de Berlim, ocorrida em novembro de 1989 e o fim da União Soviética – URSS em dezembro de 1991 demonstravam



a supremacia do sistema capitalista, influenciando significativamente no re-ordenamento político em todo o mundo. Esses fatos podem ser apontados como condição para a incorporação de novas ações nos Planos Nacionais de Educação e o redirecionamento dos objetivos do Projeto Principal em conformidade com os dispositivos da Declaração Mundial de Educação para Todos, ou seja, a necessidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, centralidade da educação alterada do ensino para a aprendizagem e o compromisso da cooperação internacional.

O estudo dos documentos da UNESCO não evidencia a ampliação da escolaridade para além do estabelecido em 1981 (duração mínima da escolaridade obrigatória de 8 a 10 anos); mas há indícios sobre possíveis intenções de ampliar o acesso à educação já existente. No entanto, o que fica evidente é a preocupação de ampliação através da parceria com a sociedade em geral delegando responsabilidades aos diversos setores e, dessa forma, induzindo o envolvimento dos países latino-americanos nas demandas do aparelho produtivo global.

## 5.5 AS ESTRATÉGIAS DO BANCO MUNDIAL: PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA

A influência do Banco Mundial no delineamento de políticas sociais no contexto global se iniciou no período pós segunda guerra mundial devido às finalidades de sua criação<sup>323</sup>. No início, o Banco mundial visava o restabelecimento dos países destruídos pela guerra e, para tanto, caracterizou-se como uma instituição financiadora de projetos específicos.

O Banco Mundial tem hoje muito pouco em comum com a organização que foi criada em 1944 na Conferência de Bretton Woods. Esta teve sua fundação vinculada à do FMI, sendo ambas instituições resultado da preocupação dos países centrais com o estabelecimento de uma nova ordem internacional no pós-guerra. Sob forte hegemonia norte-americana, os 44 países que se reuniram em Bretton Woods para discutir os rumos do pós-guerra buscaram criar instituições capazes de conferir maior estabilidade à economia mundial de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais. Inicialmente, o interesse das

---

<sup>323</sup> O Banco Mundial foi criado na Conferência de Bretton Woods em julho de 1944, tendo como objetivo principal auxiliar a reconstrução dos países, principalmente os europeus, destruídos pelo envolvimento no confronto armado da 2ª Guerra Mundial. A partir de então, essa instituição tem exercido influência nas políticas de diversos países em relação ao desenvolvimento dos mesmos.

nações líderes concentravam-se no FMI, cabendo ao Banco Mundial um papel secundário voltado para a ajuda à reconstrução das economias destruídas pela guerra e para a concessão de empréstimos de longo prazo para o setor privado.<sup>324</sup>

Após serem atingidos esses objetivos, os interesses do Banco Mundial voltaram-se para os países em desenvolvimento e que apresentavam elevado índice de pobreza. O alívio à pobreza passou a ser definido como o objetivo mais abrangente do Banco Mundial.<sup>325</sup>

Assumindo, após a década de 1990, centralidade estratégica de influência no planejamento para o setor educacional dos países em desenvolvimento, o Banco Mundial mudou o eixo de atuação, de financiador para definidor de políticas para o setor educacional. O papel do Banco Mundial foi determinante para a organização das políticas para o setor em diversos países em desenvolvimento, dentre os quais encontra-se o Brasil.

O discurso de “melhoria da qualidade da educação” contribuiu e ainda contribui para o fortalecimento de tendências e ideologias que produzem ineficiência, má qualidade e desigualdade no sistema escolar.<sup>326</sup>

A reforma educativa para os países em desenvolvimento proposta pelo Banco Mundial a partir de 1995 demonstra vinculação com os interesses econômicos do capitalismo mundial, o qual pressupõe estreita ligação entre as demandas do setor produtivo requerendo trabalhadores mais flexíveis e que atendam rapidamente as necessidades daquele setor. É nesse contexto que a educação assume centralidade nas ações propostas.

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e

<sup>324</sup> SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 17 – 18.

<sup>325</sup> Cf. ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente?. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

<sup>326</sup> TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

a eficiência ao trabalho dos pobres mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição.<sup>327</sup>

Nesse sentido, o Banco Mundial propõe no documento *Prioridades y estrategias para la educacion: estudio sectorial del Banco Mundial*, de 1995, que os governos dêem maior prioridade à educação básica:

La educación básica proporcional los conocimientos, capacidades y aptitudes esenciales para funcionar eficazmente en la sociedad, razón por la cual tiene prioridad en todas partes. Esos atributos incluyen un nivel básico de competencia en esferas generales como expresión oral, conocimientos de computación, aptitud para relacionarse con los demás, y aptitud para resolver problemas, que se pueden aplicar en una amplia gama de medios laborales y permitir a la gente adquirir capacidades y conocimientos propios del empleo en el lugar de trabajo<sup>328</sup>. Este nivel básico comprende normalmente alrededor de ocho años de instrucción. De hecho, en muchos países se está combinando la enseñanza secundaria de primer ciclo con la primaria para conformar un período de educación obligatoria conocida como “educación básica”.<sup>329</sup>

O conceito de educação básica assumido pelo Banco Mundial se refere especificamente à educação primária + 1ª fase da educação secundária, a qual no Brasil equivale ao ensino fundamental de 8 anos, visto que o Ensino Fundamental de 9 anos só foi legalmente instituído após 2006 e a lógica da obrigatoriedade de mais um ano se insere na discussão de assegurar a educação pré-escolar, visando melhor desempenho no percurso escolar.

Para obter o máximo benefício para a sociedade em seu conjunto, a primeira prioridade da educação pública é que todos os estudantes adquiram as atitudes básicas.<sup>330</sup>

As “atitudes básicas” são, conforme extraído do documento oficial, aquelas que permitam ao indivíduo a atuação efetiva na sociedade, através do conhecimento e habilidades

<sup>327</sup> Cf. BANCO MUNDIAL *apud* TORRES, 2000, p. 131.

<sup>328</sup> Segundo o mesmo documento do Banco Mundial as atitudes básicas ganham importância em todas as sociedades, pois tais atitudes se traduzem em bonificações salariais, melhores oportunidades no mundo do trabalho assalariado e receber melhores salários.

<sup>329</sup> Tradução da autora: A educação básica proporciona o conhecimento, as habilidades e as atitudes essenciais para funcionar de maneira efetiva na sociedade sendo, portanto, uma prioridade em todo lugar. Esses atributos incluem um nível básico de competência em áreas gerais tais como as habilidades verbais, computacionais, comunicacionais, e a resolução de problemas. Essas competências podem ser aplicadas a uma grande variedade de empregos e permitir às pessoas adquirir habilidades e conhecimentos específicos orientados para o trabalho, quando estiverem no local de trabalho. Em geral, esse nível básico inclui cerca de oito anos de escolaridade. De fato, em muitos países, o primeiro ciclo da educação secundária esta sendo combinado com a educação de primeiro grau para conformar uma etapa de educação obrigatória conhecida como “educação básica”.

<sup>330</sup> Cf. BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*: estudio sectorial del Banco Mundial., 1995. p. 78.

elementares, tais como: leitura, escrita e cálculo, tal qual previsto posteriormente na legislação educacional brasileira.<sup>331</sup>

No Brasil a prioridade na educação básica fica expressa nos textos legais, os quais colocam o ensino fundamental no centro das políticas públicas para a educação, quando o eleva a condição de ensino obrigatório, vinculando recursos específicos para a sua manutenção e desenvolvimento através da Lei 9424/96.

As indicações do Banco Mundial são baseadas em estudos específicos sobre a situação da educação mundial, tendo, como “pano de fundo”, o desenvolvimento econômico e sustentável dos países sob seus auspícios.

Mesmo reconhecendo os avanços conquistados em relação ao acesso à escola nos países em desenvolvimento, o documento oficial do Banco Mundial expressa alguns problemas, sob os quais vai construir as indicações para a reforma educativa. Eis a situação apontada pelo documento:

- a) possibilidade de que o número absoluto de crianças sem nenhuma educação aumente nos próximos 20 anos;
- b) pouco mais da metade dos alunos terminam o ciclo primário;
- c) possibilidade de que a alfabetização de adultos continue sendo um grave problema;
- d) impulsionada pelos êxitos obtidos com o nível primário, a demanda por educação secundária e superior está aumentando com mais rapidez que a capacidade de muitos sistemas de educação;
- e) a diferença de educação está se agravando entre os países da OCDE e as economias de transição da Europa Ocidental e Ásia.

Para resolver tais problemas, os quais podem ser sintetizados em questões de acesso, equidade, qualidade e redução do distanciamento entre as reformas educativa e econômica, o Banco Mundial propõe um conjunto de seis reformas, as quais consistem em dar mais prioridade à educação (básica), prestar mais atenção ao rendimento (controle); concentrar em maior medida e mais eficientemente a inversão pública na educação básica,

---

<sup>331</sup> A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96, prevê, no inciso I do art 32, que o ensino fundamental terá por objetivo a formação básica do cidadão mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo.

assim como recorrer ao financiamento familiar para o ensino superior; prestar mais atenção à equidade; intensificar a participação familiar no sistema educativo; dar mais autonomia às instituições a fim de permitir uma combinação flexível de insumos educacionais.

Ao eleger a educação básica como prioritária, o Banco Mundial a vincula como eixo central dentre os fatores necessários para manter o crescimento econômico e aliviar a pobreza.

No entanto, o Banco Mundial elege como o principal desafio a ser enfrentado na educação básica a questão da qualidade, visto que isso é determinado tanto pelas condições de aprendizagem quanto pelos resultados obtidos pelos estudantes. Assim, são indicadas quatro medidas que influenciam ou influenciarão na melhoria da qualidade educativa: estabelecimento de normas; prestação de apoio, através de insumos; estratégias flexíveis para a utilização dos insumos; e, vigilância de resultados. É importante lembrar que todas essas medidas estão devidamente articuladas com os objetivos gerais da instituição.

A prestação de apoio através de insumos eficazes para a aprendizagem dos alunos, em especial no nível primário, indica a utilização de 5 fatores que combinados de forma eficaz, resultam em maior qualidade na aprendizagem. Esses fatores podem assim ser sintetizados: motivação para aprender, plano de estudos, professor, tempo de aprendizagem e ferramentas necessárias.

Vejamos cada um desses fatores, conforme previsto pelo documento oficial da instituição:

- **Motivação para aprender:** as políticas educativas precisam corrigir um déficit familiar de apoio à aprendizagem das crianças, através de programas pré-escolares e escolares de saúde e de nutrição, oferecendo suplementos quando necessário. Esse fator caracteriza-se como discriminação positiva, através da qual se procura corrigir defasagens existentes. A educação pré-escolar é entendida como antecipação da escolarização como meio de evitar a possível falta de desempenho educativo,

“economizando recursos que, de outro modo, seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar.”<sup>332</sup>

Esta visão é não somente um retrocesso em relação ao acordado em Jomtiem mas também uma negação da teoria e das experiências mais avançadas no campo do desenvolvimento infantil e da educação inicial. A primeira infância, mais do que “pré-etapa”, é a etapa mais importante no desenvolvimento cognitivo, afetivo e motor das crianças e o alicerce de toda aprendizagem posterior. Na concepção tradicional da educação pré-escolar, promovida pelo BM, continua de fato presente a idéia de que é a criança quem tem que se preparar para ir à escola e a ela se adaptar, em vez de aceitar que é a escola quem deve mudar para se adaptar às crianças.<sup>333</sup>

- **Plano de Estudos:** estabelecimento de conteúdos curriculares a serem aprendidos e avaliados. A ênfase na educação primária deve centrar-se na aprendizagem da leitura, escrita e cálculo.
- **Professor:** o conhecimento docente tem relação estreita e direta com o rendimento dos alunos, por isso deve-se investir na formação em serviço.
- **Tempo de aprendizagem:** o tempo de permanência do aluno em situação de aprendizagem se relaciona sistematicamente com o seu rendimento, por isso o Banco Mundial indica a ampliação do tempo de aprendizagem através do prolongamento do ano escolar<sup>334</sup>, flexibilização e adequação dos horários a fim de efetuar o ajustamento às condições climáticas, agricultura, feriados religiosos e desenvolvimento de tarefas domésticas dos alunos, além da atribuição de tarefas escolares para realização em casa.
- **Ferramentas Necessárias/ Materiais de Ensino:** ênfase na oferta de livros didáticos, computadores, pois estes demonstram efeito positivo no rendimento dos alunos.

Segundo o documento do Banco Mundial, o estabelecimento de normas e o apoio de insumos eficazes são medidas importantes para melhorar o nível de instrução, mas a sua utilização deve pautar-se na flexibilidade, considerando as necessidades locais.

Ao analisar a proposta do Banco Mundial para a educação dos países em desenvolvimento Rosa Maria Torres (2000) aponta algumas limitações visto que a educação

<sup>332</sup> TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 175.

<sup>333</sup> Op. Cit. p. 175.

<sup>334</sup> A Lei 9394/96 ampliou a duração do ano letivo para o ensino fundamental de 180 para 200 dias letivos e de 720 para 800 horas de efetivo trabalho escolar. Também se insere nessa discussão a ampliação do tempo através da escola de tempo integral.

proposta é formulada por economistas a ser executada por educadores. Há uma distância entre o modelo proposto e a realidade educacional onde tal modelo será implementado. “O modelo educativo que nos propõe o Banco Mundial é um modelo essencialmente escolar, com duas grandes ausências: os professores e a pedagogia.”<sup>335</sup>

Essa crítica torna-se explícita nos seguintes pontos:

A educação passa a ser analisada com critérios próprios do mercado e a escola é comparada a uma empresa. O ensino resume-se a um conjunto de insumos (*inputs*) que intervêm na caixa preta da sala de aula – o professor sendo mais um insumo – e a aprendizagem é vista como o resultado previsível da presença (e eventual combinação) desses insumos. Cada insumo se valoriza em separado e é priorizado ou não em virtude de duas questões: sua incidência sobre a aprendizagem (segundo estudos empíricos que demonstrariam tal incidência) e seu custo. É sob estes parâmetros que é definido um conjunto de “avenidas promissoras” e “becos sem saída” para a reforma da escola de primeiro grau, priorizando, por exemplo, o livro didático (alta incidência e baixo custo) sobre o docente (alta incidência mas alto custo), a capacitação em serviço sobre a formação inicial, ou o livro didático sobre a biblioteca escolar.<sup>336</sup>

Em relação à ampliação do tempo de instrução convém refletir um pouco mais para entendermos a medida no campo educacional brasileiro.

Considerando que a quantidade de tempo dedicado à aprendizagem tem efeito no rendimento escolar, a primeira estratégia para aumentar a quantidade do tempo de instrução é prolongar o ano escolar oficial e a segunda é prolongar o tempo de instrução através de tarefas escolares a serem realizadas em casa.

No entanto, a mesma autora alerta que a questão da ampliação do tempo escolar não é medida simples, pois requer uma reorganização em todo o sistema educativo, tais como: organização curricular, pedagógica, salarial, cultural, etc.

Prolongar o ano escolar – para se aproximar ao menos aos padrões europeus colocados como referência – implica numa verdadeira revolução em todas as ordens, que afeta todas as esferas da sociedade. A menos que se adotem medidas integrais em todas as esferas (institucional, trabalhista, salarial, curricular, pedagógica, cultural, etc.) nada poderá garantir que mais tempo oficialmente normatizado resulte efetivamente em mais tempo de instrução e num melhor uso do mesmo. Sem uma reforma do currículo, dos métodos e dos estilos de ensino, mais tempo de instrução pode significar unicamente mais tempo do mesmo ensino. Não é tanto na quantidade

<sup>335</sup> TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 139.

<sup>336</sup> Op. Cit. p. 140.

como na qualidade das interações que se dão no equipamento escolar e na sala de aula, especificamente, que existe a possibilidade de uma aprendizagem relevante e efetiva.<sup>337</sup>

Cabe o alerta da autora em relação aos efeitos que a medida pode acarretar para os alunos no processo de ampliação do tempo de instrução.

Muitos países estão ampliando essa margem considerada básica de cinco ou seis anos para oito e até nove anos, e incluindo a educação pré-escolar nessa margem obrigatória como uma série 0. Não existe evidência, porém, de que tal expansão tenha trazido mudanças positivas na quantidade e/ou na qualidade das aprendizagens.<sup>338</sup>

Aumentar oficialmente o número de dias ou de horas de aula no ano não é garantia de um uso efetivo e produtivo desse tempo. Evidências de vários países indicam que, em muitos casos, o tempo real de ensino-aprendizagem não chega nem sequer a 50% do tempo disponível. Nesta situação incidem diversos fatores relacionados não somente com a boa ou má disposição dos professores, mas também com fatores estruturais do modelo educativo vigente e com a crescente sobrecarga de funções e tarefas atribuídas ao equipamento escolar e aos professores, em particular (refeitório escolar, organização comunitária, censos, campanhas, colaboração em tarefas cívicas, de saúde, nutrição, meio ambiente, etc.), restando desse modo pouco tempo e dedicação às tarefas especificamente pedagógicas.<sup>339</sup>

Todo o arcabouço ideológico em circulação nas políticas educacionais em relação à educação obrigatória, desde a década de 1970 até os primeiros anos de 2000, contribuiu tanto para o avanço quanto para expor os limites da organização educacional brasileira. Alguns avanços podem ser apontados nesse contexto: educação obrigatória e gratuita, indo além da educação primária (4 anos) e alcançando o ensino fundamental (8 e 9 anos); vinculação mais efetiva dos recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino (através da Lei 9424/96 – FUNDEF), visto que essa vinculação já era prevista mas não implementada; ampliação do tempo escolar de 180 para 200 dias letivos e de 720 para 800 horas de trabalho escolar; a preocupação, nem sempre explícita e coerente, com a melhoria do desempenho escolar dos alunos. Todavia, o mesmo arcabouço que contribuiu para tais avanços expôs os limites existentes no processo: desconsideração pela importância da educação infantil, seja através da redução de seu tempo de duração ou pela vinculação limitada de recursos para essa etapa; descontinuidade de ações para o ensino médio; ampliação do tempo escolar sem a devida preocupação com a reorganização interna para o atendimento dos alunos no contexto ampliado, o que pouco contribuiu para a reorganização curricular e efetiva aprendizagem.

<sup>337</sup> Op. Cit. p. 170,

<sup>338</sup> Op. Cit. p. 171.

<sup>339</sup> Op. Cit. p. 172.



Ao aderir às propostas e determinações de Organismos Internacionais, o poder público brasileiro inseriu-se no movimento global priorizando ações para a educação como um todo, mas, paralelamente fragilizou a possibilidade de efetivação da garantia ao direito à educação nos diversos níveis de ensino, colaborando para o surgimento de uma realidade em que os direitos assegurados são burlados pelas instituições que deveriam garanti-los. Esse contexto contraditório em que se insere a política educacional brasileira e em específico a ampliação da escolaridade, segundo nosso entendimento, é o resultado de um construto sócio-histórico sobre o direito de todos e o direito de alguns, criando dentro de um mesmo suporte jurídico-legal interpretações diferentes e divergentes que são aceitas pela sociedade em geral como naturais.

No entanto, essa suposta “naturalidade” ou “adesão” a interpretações divergentes sobre direitos e situações iguais mas destinados a indivíduos que se situam em espaços diferentes na estrutura social nos leva a considerar que no contexto brasileiro existem direitos garantidos e direitos assegurados. Essa realidade cria espaços, instituições e situações diferenciadas para os indivíduos serem atendidos, contribuindo para que na divisão social existam “cidadanias” exercidas conforme o lugar ocupado pelo indivíduo na sociedade.

Por isso tudo é que, para compreender a ampliação da duração do Ensino Fundamental em sua totalidade, é preciso inserir-se no debate sobre como o direito à educação é assegurado e garantido na sociedade brasileira.

## 6 O ESPAÇO CONTRADITÓRIO DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO DO CIDADÃO BRASILEIRO

A cultura é um privilégio. A escola é um privilégio. E não queremos que seja assim.<sup>340</sup>

Atualmente, na realidade brasileira e mundial, não há controvérsias significativas sobre a importância político-social da educação para a população. Mas, entender a educação como direito do cidadão brasileiro requer a compreensão histórico-dialética tanto sobre o processo de constituição do Sistema Nacional de Educação como dos princípios e normas legais que disciplinam a sua oferta.

A análise empreendida ao longo deste trabalho o situa no âmbito da discussão sobre políticas públicas em educação na atualidade. Todavia, não podemos realizar uma análise parcial e equivocada centrada em um presentismo, sem considerar as conquistas históricas do campo. Por isso é necessário um *detour* nas condições materiais que originaram o momento presente aqui analisado.

Sendo a educação de grande relevância para o país, não há como ignorar o descompasso existente entre as determinações legais e a realidade educativa de um país de extensão territorial como é o Brasil. Por isso a relação entre direito e educação se faz tão importante para o entendimento das políticas públicas educacionais atuais e em especial para o entendimento da ampliação da escolaridade obrigatória.

Essa relação contraditória entre direito e educação no atual contexto histórico-educacional necessita de conhecimentos que extrapolam o senso comum ou o bom senso, ou seja, necessita de conhecimento científico, de uma análise criteriosa sobre o direito entendendo-o como síntese das relações sócio-históricas que os seres humanos travam enquanto sujeitos dos fatos sociais.

---

<sup>340</sup> Fragmento retirado do texto “*Homens ou máquinas?*” de Antonio GRAMSCI.

Em um contexto universal pode-se afirmar que a constituição histórica, tanto do direito como da educação, embora em constante movimento, não ocorre simultaneamente, havendo momentos de avanços, estagnação e novos processos de avanços. Considerando tratar-se de processo dialético e contraditório, o movimento histórico dos dois fenômenos, educação e direito, não está e não estará plenamente acabado, mas em constante transformação. Isso nos possibilita afirmar que conclusões definitivas sobre a questão são impossibilidades teóricas, uma vez que as relações humanas não podem ser conclusivas em si mesmas, visto estarem relacionadas com uma infinidade de outras questões, as quais nem sempre estão explícitas para aquele que pretende analisá-las. Na esteira desse entendimento há necessidade de superar o âmbito da aparência, pois mesmo que esta traga consigo elementos de verdade, não pode ser considerada como tal. Somente uma análise radical pode explicitar a essa aparência.

Assim, por uma questão de relevância para a reflexão que se pretende, mostra-se necessário fazer uma análise do direito à educação, circunscrito ao campo das ciências jurídicas, ou seja, no campo específico da discussão do direito.

Tomando como referência o contexto ocidental, o surgimento e desenvolvimento da positivação do direito à educação estiveram, desde logo, atrelados à necessidade de trabalhadores melhor preparados para o trabalho na indústria capitalista. O processo de transformação da matéria prima em produtos, possibilitado pelo desenvolvimento da maquinaria e a conseqüente ruptura histórica caracterizada pela Revolução Industrial possibilitaram a reivindicação e a necessidade produtiva por educação escolar mais universalizada.<sup>341</sup>

O processo histórico de superação da organização social centrada no campo para a organização em cidades possibilitou a mudança do eixo do modo de produção, até então baseado na agricultura e artesanato, para um processo mais elaborado e caracterizado pela organização e divisão do trabalho e o desenvolvimento de maquinaria. Nesse sentido, houve a desapropriação do trabalhador em relação aos saberes necessários para o domínio de processo produtivo, pois ele, gradativamente, se vê impossibilitado de exercer o trabalho em

---

<sup>341</sup> Parágrafo construído a partir do texto: SAVIANI, Dermeval. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETI, Celso. et. al. **Novas tecnologias, trabalho e educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

sua totalidade para exercê-lo em etapas parciais. Assim, o trabalhador deixa de exercer papel central e fundamental no processo produtivo para vender sua força de trabalho em troca de um salário.<sup>342</sup>

Juntamente com esse movimento histórico de transformação da organização do aparelho produtivo e social, houve a reorganização do Estado e a emergente necessidade de educação formal para todos aqueles que engrossariam a massa de trabalhadores industriais. Contudo, convém lembrar que, até então, a educação formal esteve vinculada ao poder econômico, ou seja, apenas àqueles que não tinham a necessidade de produzir para sobreviver era possibilitado o acesso aos conhecimentos mais elevados, e os demais aprendiam no e durante o processo de trabalho.

Convém ressaltar que:

Até a Idade Média, a escrita era algo secundário e subordinado a formas de produção que não implicavam o domínio da escrita. Na época moderna, a incorporação da ciência ao processo produtivo envolve a exigência da disseminação dos códigos formais, do código da escrita. O direito positivo é um direito registrado por escrito, muito diferente do direito natural que é espontâneo, transmitido pelos costumes. O domínio da escrita se converte, assim, numa necessidade generalizada.<sup>343</sup>

Dessa forma, a educação, até então organizada para atender a uma parcela reduzida de indivíduos, torna-se necessária e objeto integrante dos interesses coletivos, tornando-se direito dos cidadãos. A preocupação com a educação enquanto direito de todos faz parte das discussões tanto do campo educacional como jurídico. O direito à educação vem sendo discutido e estudado sistematicamente pela área das ciências pedagógicas além de, também, estar sendo fortalecido no campo das ciências jurídicas.

O conjunto das normas jurídico-constitucionais constitui um campo ainda aberto à realização de pesquisas sistemáticas, na área de educação. No entanto, alguns pesquisadores têm-se preocupado com a relação Educação/Sociedade/Estado pela mediação jurídico-constitucional, valorizando, através de seus trabalhos, a importância das fontes primárias como base de pesquisa e descobrindo diferentes

---

<sup>342</sup> MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 19ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

<sup>343</sup> SAVIANI, Dermeval. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETI, Celso João (et. al.) **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 156.

interfaces da educação com outros campos de significativo interesse para a leitura dos direitos sociais e políticos e também do direito constitucional.<sup>344</sup>

Além das questões específicas circunscritas tanto às ciências da educação quanto às ciências jurídicas, tais como abordado por Fávero (2005), há questões específicas no campo da hermenêutica jurídica e relativa à hierarquia das leis. Tagliavini (2007) apresenta importante reflexão a respeito:

Ainda há os problemas em relação à vigência das leis, pareceres, resoluções, portarias, o espinhoso tema das competências, ao lado das distinções dos níveis e modalidades de ensino. Acrescente-se a isso: os diversos sistemas de ensino; as questões relativas ao Código de Defesa do Consumidor e Código Civil no estabelecimento e na solução dos conflitos nos contratos com instituições privadas de ensino; o direito à revisão das provas escolares, o direito de defesa e do contraditório, antes da possível aplicação de punição ou castigos; pedidos de progressão nos estudos e de validação de cursos realizados no exterior.<sup>345</sup>

O alargamento da perspectiva de análise da educação como direito transita, necessariamente, pelo aprofundamento da discussão sobre o ser humano. Ao aprofundar a discussão sobre o ser humano compreende-se que suas condições materiais são determinantes em seu processo de humanização contribuindo para o entendimento das formas como o direito é usufruído na atual sociedade capitalista, conforme a classe social a que tais indivíduos estão ligados. O direito é, portanto, resultado da ação humana, de seus interesses em determinado momento histórico, da relação dialética e contraditória desses interesses. Assim, seu desenvolvimento sofre influência das determinações materiais.

Nessa perspectiva o ser humano ao se diferenciar dos animais modificando o mundo natural, criou possibilidades de adequar a realidade concreta não apenas às suas necessidades presentes, mas à diversidade de necessidades de seres diversos e vislumbrar o futuro diferente daquela situação preexistente. Assim, o entendimento do direito carrega consigo a característica de regulamentação genérica que atende situações existentes em determinada realidade concreta, ou seja, o direito caracteriza-se por imposições, escritas ou não, estabelecidas por seres humanos para atender determinados fatos e interesses presentes, pois os fatos ainda não pensados ou inexistentes não necessitam de proteção específica do

---

<sup>344</sup> FAVERO, Osmar. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823 – 1988**. 3 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

<sup>345</sup> TAGLIAVINI, João Virgílio. Do direito à educação ao direito educacional. In: BITTAR, Marisa; LOPES, Roseli Esquerdo. (orgs). **Estudos em Fundamentos da Educação**. São Carlos: Pedro e João Editores, 2007. p. 65 – 66.

direito. Essa regulamentação genérica não é fixa, objetiva, mas marcada de possibilidades diversas que possam assegurar determinada conduta em fatos semelhantes.

O direito à educação é fruto, portanto, das relações multifacetadas entre os homens, sendo passível de equívocos e impropriedades, os quais, no decurso do tempo e pautado nas condições históricas e materiais, mostram-se integralmente, sendo necessária a sua revisão e adequação às necessidades até então inexistentes. O direito é vivo, é movimento dialético entre os seres humanos, em suas relações sociais entre seus pares e as coisas. Nessa perspectiva, e considerando que a educação é construção histórico-social, assim como o direito, pensar o direito à educação é sinônimo de pensar a extensão da importância dessa relação – direito e educação - para a sociedade como um todo.

É por essa razão que a reflexão sobre as relações entre educação e direito não pode ser feita desvinculada do compromisso em pensar a sociedade, suas condições de existência, resistência e transformação. Nessa medida, o direito à educação faz parte das preocupações tanto de educadores quanto de juristas, visto que se circunscreve aos dois campos específicos.

O desenvolvimento do conhecimento científico na época moderna, principalmente com o desenvolvimento industrial europeu, possibilitou à educação um novo significado. Esse significado exigiu o aprofundamento/alargamento dos conhecimentos necessários para se viver em sociedade. Contudo, a necessidade por conhecimentos científicos não representou avanço imediato para a população em geral, pois o analfabetismo era fato real em todos os países, mesmo nos mais avançados.

A história da educação apresenta semelhanças superficiais com aquelas da legislação industrial. Em ambos os casos, o século XIX foi, em sua maior parte, um período em que se lançaram as fundações dos direitos sociais, mas o princípio dos direitos sociais como uma parte integrante do *status* de cidadania ou foi expressamente negado ou não admitido definitivamente.<sup>346</sup>

Na tradição ocidental, a Revolução Francesa é considerada o marco inicial do período contemporâneo na história da humanidade trazendo consigo toda a discussão sobre o aparato jurídico de igualdade e conseqüente preocupação com o direito de todos à educação

---

<sup>346</sup> MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 73.

escolar. Inspirada na Revolução Americana e nas idéias iluministas, a Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, afirmou o seguinte:

I - Os homens nascem e permanecem livres e iguais perante a lei; as distinções sociais não podem ser fundadas senão sobre a utilidade comum.

(...)

XI - A livre comunicação das opiniões e dos pensamentos é um dos direitos mais preciosos do homem; todo o cidadão pode então falar, escrever, imprimir livremente; devendo responder pelos abusos desta liberdade em casos determinados pela lei.

XII - A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita uma força pública; essa força é então instituída para vantagem de todos e não pela utilidade particular aos quais é confiada.

O princípio da isonomia explícito na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão contribuiu para a inclusão dos preceitos defendidos nas normas constitucionais de vários países do mundo, o que evidencia a importância da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão para a evolução das normas jurídicas. Para a área educacional, o princípio da isonomia contribuiu para a discussão sobre o direito à educação para todos, sem distinção de qualquer espécie, fortalecendo as lutas em defesa da cidadania. Assim, o direito à educação, assegurado e garantido, passou a integrar o exercício da cidadania.

Posteriormente àquele documento, muitos outros, de caráter internacional reconheceram a igualdade entre os homens e garantem o acesso à educação como forma de desenvolver e garantir a cidadania dos povos. Esse reconhecimento está vinculado ao desenvolvimento de numa concepção mais democrática da sociedade.

Ao discutir o direito à educação, Carlos Roberto Jamil Cury assinala que:

Não são poucos os documentos de caráter internacional assinados por países da Organização das Nações Unidas, que reconhecem e garantem esse acesso a seus cidadãos. Tal é o caso do art. XXVI da Declaração dos Direitos do Homem, de 1948. Do mesmo assunto ocupam-se a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960, e o art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. Mais recentemente temos o documento de Jomtien, que abrange os países mais populosos do mundo. São inegáveis os esforços levados adiante pela Unesco no sentido da universalização do ensino fundamental para todos e para todos os países.<sup>347</sup>

---

<sup>347</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jul/. p. 246.

A preocupação com as questões relativas à garantia do direito à educação para todos é um movimento que envolve não apenas aqueles ligados diretamente ao campo educacional. No campo jurídico específico essa é também uma preocupação fundamental. Tanto que na segunda metade do séc. XIX o jurista alemão Rudolf von Ihering já demonstrava essa preocupação quando assim assinalou em sua obra:

Nosso Estado, hodiernamente, tornou obrigatório o ensino elementar, quando antes o deixava ao gosto de cada um, apenas velando por instituições em que todos podiam adquirir conhecimentos elementares. Em, tempos ainda remotos, ele nem mesmo disto cuidava. Em alguns estados escravagistas da América do Norte, era, até a guerra civil, proibido, sob pena de morte, ensinar negros a ler e escrever. Destarte, temos diante de nós quatro diferentes tomadas de posição por parte do poder público com relação a uma única e mesma questão: - a garantia da finalidade na forma da coação; - viabilização dessa finalidade por meios públicos, porém sem coação; - inteira indiferença por parte do Estado; - proibição da perseguição deste objetivo em certas classes da sociedade sob pena de morte. Aplicando nosso ponto de vista das condições vitais, a última consideração da questão, sob o enfoque daqueles estados americanos escravagistas, significa: nosso estado escravagista não se compatibiliza com a instrução de escravos – se o escravo pode ler e escrever, então deixa de ser cabeça para o trabalho: torna-se homem e faz valer seus direitos de homem, ameaçando, com isso, toda a ordem da nossa ordem social, que se assenta no instituto da escravidão. Onde a vida depende das trevas, trazer a luz é um perigo mortal.<sup>348</sup>

Ihering demonstra claramente a preocupação com a garantia jurídica de educação para todos. Mas, alerta para as posições tomadas pelo poder público para garantir ou não esse direito. Seguindo a linha de raciocínio do autor, podemos afirmar que os interesses não explícitos podem estar contidos em propostas que garantam esse direito. Embora analisando situação específica, em dado momento histórico, o jurista alemão demonstra que a educação, dependendo da organização social, produtiva e política de determinada sociedade, pode significar avanço ou perigo para a ordem vigente, visto que ao se tornar detentor do conhecimento o povo torna-se capaz de perceber a situação em que vive e essa “luz” pode significar o fim de um modo específico de produção. Assim, a educação contribui, significativamente, para a consciência coletiva das desigualdades sociais, tornando-se instrumento de luta por melhores condições de vida, possibilitando a fruição da cidadania.

Um direito assegurado nas normas jurídicas não equivale à sua garantia, visto situar-se no campo da previsão. É somente na materialidade das relações humanas que as

---

<sup>348</sup> IHERING, Rudolf von. **Finalidade do Direito**. Rio de Janeiro: Rio. 1979, vol. 1. p. 238 – 239.



normas serão ou não efetivamente garantidas<sup>349</sup>. A garantia de determinada previsão legal depende, necessariamente, de ações específicas do ente responsável que cumpre a obrigação assegurada formalmente fazendo com que seja garantida na realidade concreta. A previsão de determinado direito nas normas escritas por si só não possibilita que os indivíduos usufruam desse direito, pois somente quando tal previsão passa a ser conhecida é que se cria a possibilidade de sua reivindicação. Caso contrário, um direito assegurado na letra da lei não passará de simples previsão, de simples intenção, sem garantia de cumprimento da obrigação.

Por isso, para se discutir a educação sob a luz do direito, é preciso (re) visitar o campo do direito relacionado à educação para entender seu processo de formação histórica e, conseqüentemente, entender o presente em sua totalidade. Assim, para analisar a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil torna-se imprescindível, dentro do campo jurídico, rever como esse direito é assegurado para que sua implementação não assuma apenas caráter de favor político, mas possa ser entendida como avanço na conquista e fruição de direitos pela população brasileira. É preciso ir além das análises meramente pedagógicas e políticas para se entender o direito à educação em sua totalidade.

Não basta a previsão escrita do direito à escola. Assegurar educação para todos deve ser uma constante, não apenas nos discursos políticos ou ações isoladas de determinados governos. Para além da existência de prédios escolares torna-se necessário que os indivíduos tenham acesso a essa escola, permaneçam nela o tempo necessário para, acima de tudo, adquirirem e desenvolverem novos conhecimentos. Essa premissa não é nova, mas bastante atual, pois nos Comentários à Constituição Brasileira de 1946, o jurista brasileiro Pontes de Miranda, assim se expressava:

A ingenuidade ou a indiferença ao conteúdo dos enunciados com que os legisladores constituintes lançam a regra “A educação é direito de todos” lembranos aquela Constituição espanhola em que se decretava que todos “os Espanhóis seriam” desde aquele momento, “buenos”. A educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas, portanto se há direito público subjetivo à educação e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir com artigos de Constituição e de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda excelentes; é abrir escolas, tendo professores e admitindo alunos.<sup>350</sup>

<sup>349</sup> Nessa discussão entende-se que: assegurar significa estabelecer, firmar determinado compromisso, ou seja, prever que tal compromisso poderá ser cumprido, enquanto que a garantia é o efeito prático da previsão, é a obrigação cumprida. Nesse sentido, um direito poderá ser assegurado sem que seja garantido.

<sup>350</sup> PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1946**. (T. 4), 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

Por isso, discutir educação e direito ultrapassa a mera exposição da previsão legal, através de enumeração de artigos que versam sobre a questão. É preciso ultrapassar o ordenamento jurídico positivo e entender as contradições da realidade concreta, pois é no contexto da materialidade que a previsão legal mostra-se em processo total, parcial ou nulo de implementação.

## 6.1 REFLEXÕES SOBRE CIDADANIA E EDUCAÇÃO

O homem, que em certo momento se sente forte, com a consciência da própria responsabilidade e do próprio valor, não quer que nenhum outro lhe imponha sua vontade e pretenda controlar suas ações e seu pensamento.<sup>351</sup>

O significado histórico-social da educação enquanto direito social assegurado à toda a população de determinado país é incomensurável. Para a população brasileira essa conquista é o resultado de um processo difícil, marcado por reivindicações sociais que se materializaram em avanços e retrocessos, tanto na legislação quanto nas práticas político-sociais. Esse processo contraditório de materialização do direito à educação está entrelaçado à constituição da cidadania do povo brasileiro.

A cidadania no Brasil necessita de reflexão, visto que, mesmo tendo chegado ao século XXI, a questão ainda abarca discussões acaloradas a respeito. A cidadania brasileira desenvolveu-se de forma hierarquizada, elevando ao patamar de verdade ações que violam direitos estruturantes da sua essência, tais como a própria escola básica, a princípio um direito e que ao longo da história não foi estendido a todas as crianças e adolescentes brasileiros durante o século XX.

Para entender a questão é preciso empreendermos um esforço teórico para a composição das relações existentes na compreensão da cidadania brasileira.

Se observarmos com atenção veremos que em nossa sociedade as relações de favor, de dependência, atravessam a formação política brasileira. As classes dominantes do país se acostumaram a fazer do Estado brasileiro um instrumento econômico privado

---

<sup>351</sup> Fragmento retirado do texto “Oprimidos e Opressores” de Antonio GRAMSCI.

por excelência. (...) A desigualdade que se encontra no processo de desenvolvimento do país tem sido uma das particularidades históricas: o moderno se constitui por meio do “arcaico”, recriando nossa herança histórica ao atualizar aspectos persistentes e, ao mesmo tempo transformando-a no contexto da globalização.<sup>352</sup>

Embora as relações internas travadas no meio social e político do país sejam extremamente relevantes para compormos o referencial de análise sobre a cidadania e sua relação com o direito à educação no contexto de ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil, torna-se conveniente conhecer e refletir sobre o pensamento de pesquisadores e teóricos das ciências sociais, os quais nos oferecem subsídios para confrontarmos cientificamente com a realidade pesquisada.

Para iniciar a discussão é importante retomarmos as bases teóricas inauguradas por Thomas H. Marshall em 1950, as quais serviram de alavanca para o desenvolvimento das discussões e pesquisas posteriores sobre a constituição da cidadania em diferentes países e realidades<sup>353</sup>.

Ao analisar o contexto britânico, Marshall nos oferece importante reflexão sobre a formação da cidadania, e dos direitos que colaboraram para a sua conquista. O autor apresenta importantes subsídios teóricos que auxiliam comparações com outras realidades, estabelecendo relações diretas entre a cidadania conquistada e os direitos, sem os quais não seria possível o desenvolvimento da sociedade conforme conhecemos; se outros caminhos tivessem sido trilhados, a sociedade também seria diferente. Contudo, é necessário ficarmos atentos à análise empreendida por Marshall, pois circunscreve-se a um contexto específico, bastante diverso do contexto brasileiro. Não utilizando a expressão “direito”, mas “elemento”, o autor divide a cidadania em três dimensões distintas e complementares entre si, alertando que tal procedimento se deve mais à história do que à lógica. As dimensões apresentadas dizem respeito aos direitos civis, políticos e sociais, sendo que a dimensão civil da cidadania ocorreu no séc. XVIII, quando os direitos civis foram incorporados às ações cotidianas tanto no círculo comum quanto estatal; a dimensão política foi expandida no séc. XIX, com o reconhecimento dos direitos políticos, que ocorreram de forma gradativa, inicialmente somente para a população adulta masculina; e, finalmente, a dimensão social aparece com

---

<sup>352</sup> FREIRE, Silene de Moraes. Estado, democracia e questão social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. **Política social e democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. p. 169.

<sup>353</sup> Baseamo-nos aqui no ensaio clássico sobre cidadania: MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

maior vigor na primeira metade do século XX, quando os serviços públicos passam a assegurar direitos de bem estar social à totalidade da população.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas à ele são o sistema educacional e os serviços sociais.<sup>354</sup>

Marshall cria um esquema progressivo, linear, organizado logicamente. A forma de organização apresentada contribui para o entendimento de que o reconhecimento dos direitos civis ofereceu as bases para que os direitos políticos fossem reivindicados. Assegurar o bem-estar à população, através dos direitos sociais, foi o passo seguinte para que os direitos precedentes fossem efetivados. Nessa perspectiva, os direitos sociais, dentre os quais está incluída a educação e o bem-estar social, asseguram que os direitos civis e políticos sejam usufruídos em sua plenitude.

Segundo o mesmo autor, em tempos remotos, os três elementos (direitos) estiveram unidos em um só, porque as instituições também estavam entrelaçadas. Embora os elementos fossem diversos, contribuía para formar um todo. Nessa perspectiva, não havia demarcação em relação às funções específicas do Estado, sendo que uma mesma instituição cumpria funções legislativas, executivas e judiciárias, havendo fusão entre os direitos civis e políticos.

Mas os direitos sociais do indivíduo faziam parte do mesmo amálgama e eram originários do *status* que também determinava que espécie de justiça ele podia esperar e onde podia obtê-la, e a maneira pela qual podia participar da administração dos negócios da comunidade à qual pertencia. Mas esse *status* não era de cidadania no moderno sentido da expressão. Na sociedade feudal, o *status* era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens – nobres e plebeus, livres e servos – eram investidos em virtude da sua participação na sociedade. Não havia, nesse sentido, nenhum princípio sobre a igualdade dos cidadãos para contrastar com

---

<sup>354</sup> MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 63 – 64.

o princípio da desigualdade de classes. Nas cidades medievais, por outro lado, exemplos de uma cidadania genuína e igual podem ser encontrados. Mas seus direitos e deveres específicos eram estritamente locais, enquanto a cidadania cuja história tento reconstruir é, por definição nacional.<sup>355</sup>

O que fica evidente na exposição de Marshall e que muito contribui para a análise que realizamos é o fato de que a cidadania não é essencialmente um direito, mas um conteúdo de pertencimento do indivíduo a determinada comunidade, determinado espaço físico, determinado tempo histórico. Nesse sentido, os indivíduos são considerados cidadãos quando pertencentes aos pressupostos determinados e quando existem instituições respectivas para assegurar os direitos previstos.

Indo além da análise de Marshall, consideramos que as dimensões que compõem a cidadania não ocorrem de forma seqüencial, a expansão da cidadania é um processo marcado por avanços e retrocessos, havendo ora distanciamento, ora aproximações entre eles, conforme a realidade onde os mesmos evoluíram. Nessa perspectiva, a constituição da cidadania pode ser considerada como a síntese de múltiplas determinações que contribuíram para que ela se apresente integralmente na realidade.

Mesmo que a obra de Marshall seja um ponto de referência para a análise da cidadania, devemos ressaltar que suas idéias foram, ao longo das últimas décadas, revisitadas por inúmeros teóricos e pesquisadores, que mesmo sem desconsiderar suas reflexões, apontam outros fatores não abordados por sua análise. Contestando a linearidade na análise marshalliana tais teóricos analisam a cidadania de forma mais complexa, ressaltando as formas contraditórias em que a cidadania pode se efetivar. É nesse campo que vamos nos centrar.

Ao analisar a forma como Marshall apresenta a constituição da cidadania na Inglaterra, Bêndix na obra “Construção Nacional e Cidadania”, expõe que o modelo de cidadania inglês descrito por Marshall deve ser considerado como exceção e não como regra<sup>356</sup>. Portanto, não cabe utilizar o exemplo inglês como caminho obrigatório para o desenvolvimento da cidadania em todos os países.

---

<sup>355</sup> Op. cit. p. 64.

<sup>356</sup> Para aprofundamentos sobre a temática verificar em: BÊNDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança**. São Paulo: Edusp, 1996.

Nesse sentido, e resguardando a inegável contribuição de Marshall para as Ciências Sociais, em especial para o entendimento da constituição dos direitos sociais, o exemplo britânico proposto por ele não pode ser transposto linearmente para o quadro político-social brasileiro<sup>357</sup>, devido a uma série de fatores específicos existentes na realidade social e histórica do país. Por isso torna-se importante destacar algumas contribuições teóricas sobre o assunto no contexto brasileiro.

Existem inúmeros estudos realizados por teóricos de diferentes áreas de conhecimento (cientistas sociais, educadores, historiadores ou juristas), sobre o processo de aquisição da cidadania no Brasil, no entanto, ressaltamos a importância dos estudos realizados por José Murilo de Carvalho<sup>358</sup> e Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>359</sup>, os quais procuram refletir sobre as causas históricas do processo de desenvolvimento da cidadania no país. A cidadania do povo brasileiro, segundo esses autores, desenvolveu-se em um contexto com características históricas e sociais diferentes das existentes em países europeus ou norte-americanos e, por isso mesmo apresenta contradições específicas.

Ao analisar a realidade brasileira sobre o processo de implantação e desenvolvimento da cidadania, Carvalho expressa que “o fenômeno da cidadania é algo complexo e historicamente definido”<sup>360</sup> e, portanto, pode não seguir exatamente a linearidade proposta por Marshall.

O surgimento seqüencial dos direitos sugere que a própria idéia de direitos, e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico. O ponto de chegada, o ideal de cidadania plena, pode ser semelhante, pelo menos na tradição ocidental dentro da qual nos movemos. Mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. Pode haver também desvios e retrocessos, não previstos por Marshall. O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. O Brasil não é exceção. Aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste. Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros.<sup>361</sup>

<sup>357</sup> Cf. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

<sup>358</sup> Na obra já referenciada.

<sup>359</sup> Oferecem-nos importantes reflexões os seguintes textos: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Por que a democracia se tornou dominante e consolidada apenas no século XX?, e Ciclos da Sociedade e do Estado, disponíveis em [www.bresserpereira.org](http://www.bresserpereira.org)

<sup>360</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Ed. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2008, p. 8.

<sup>361</sup> Op. cit. p. 11 – 12.

Todavia, o autor ressalta a existência de duas grandes anomalias existentes: a contradição entre o legal e o real; e a inversão da ordem de implantação de direitos. A contradição entre o legal e o real é explicitada através da existência de uma “ordem legal” distanciada da “realidade” brasileira. Essa contradição ocorreu e continua a ocorrer no contexto brasileiro.

Analisando o período imperial brasileiro e a primeira república, Carvalho faz importante ressalva sobre a constituição dos direitos para os cidadãos brasileiros:

Do ponto de vista do progresso da cidadania, a única alteração importante que houve nesse período foi a abolição da escravidão, em 1888. A abolição incorporou os ex-escravos aos direitos civis. Mesmo assim, a incorporação foi mais formal do que real.<sup>362</sup>

Mas, o mesmo autor alerta para o objetivo da coroa portuguesa em colonizar o Brasil: construir um grande império, mas sem o compromisso em torná-lo uma nação. As conseqüências desse fato, associadas à independência, deixaram uma herança pouco promissora em termos de cidadania para o povo: o país era detentor de uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia baseada na monocultura e no latifúndio, além de um Estado Absolutista. Nessa perspectiva, “não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira”<sup>363</sup>.

Nesse sentido, o fator mais negativo para a conquista da cidadania no Brasil no período colonial foi a escravidão, que adentrou em todas as classes sociais e em todos os lugares. Os escravos estavam por toda a parte: nas casas e nas ruas, nos brinquedos dos filhos dos senhores, garantindo o sustento de viúvas, que os alugavam, no Estado, nas atividades agrícolas, nas ordens religiosas. De uma forma ou de outra, todos eram proprietários de escravos.<sup>364</sup> A idéia de pertencimento da população negra enquanto coletividade e integrante da sociedade brasileira ficou comprometida e colaborou para sua exclusão social, econômica e política. O não reconhecimento de fato de sua cidadania, mesmo após integrar os preceitos legais, foi uma conseqüência dessa realidade.

---

<sup>362</sup> Op. Cit. p. 17.

<sup>363</sup> Op. cit. p. 18.

<sup>364</sup> Segundo José Murilo de Carvalho “era tão grande a força da escravidão que os próprios libertos, uma vez livres, adquiriam escravos.”

Outro fator importante a ser citado, e que diz respeito ao tema deste trabalho de pesquisa, é o diretamente ligado à educação do povo. A administração portuguesa pouca importância dava à educação primária, deixando-a em primeiro plano na responsabilidade dos jesuítas e após sua expulsão encarregou-se dela de forma inadequada.

Não há dados sobre alfabetização no final do período colonial. Mas se verificarmos que em 1872, meio século após a independência, apenas 16% da população era alfabetizada, poderemos ter uma idéia da situação àquela época. É claro que não se poderia esperar dos senhores qualquer iniciativa a favor da educação de seus escravos ou de seus dependentes. Não era interesse da administração colonial ou dos senhores de escravos difundir essa arma cívica. Não havia também motivação religiosa para se educar.<sup>365</sup>

A independência do Brasil também demonstra a forma contraditória de sua efetivação, pois se caracterizou como uma negociação entre a elite colonial, a coroa portuguesa e a Inglaterra, principal mediadora do processo. A manutenção da escravidão constituiu-se em grande limitador para o desenvolvimento dos direitos civis, apesar do avanço dos direitos políticos, pois, com a Constituição Imperial de 1824, houve a regulação de alguns direitos políticos, tais como: direito de voto, permitindo, inclusive, que os analfabetos exercessem esse direito.

Os brasileiros, tornados cidadãos pela Constituição eram as mesmas pessoas que tinham vivido os três séculos de colonização nas condições que já foram descritas. Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo, um alvará da justiça, uma postura municipal. Entre os analfabetos incluíam-se muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob o controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo.<sup>366</sup>

A realidade descrita demonstra os limites práticos para a efetivação dos direitos políticos assegurados legalmente. O direito do voto era exercido, mas sua efetivação se demonstrava limitada pelas condições materiais existentes: falta de consciência sobre a representatividade política, subordinação do povo ao detentor do poder local, processos eleitorais viciados, tumultuados e violentos, os quais nem sempre expressavam a participação política individual<sup>367</sup>.

---

<sup>365</sup> Op. cit. p. 22 e 23.

<sup>366</sup> Op. cit. p. 32.

<sup>367</sup> CARVALHO (2008) ressalta as figuras do “cabalista” e do “fósforo”. O primeiro deveria garantir a inclusão de maior número possível nomes na lista de votantes e o segundo deveria garantir a existência do voto, através do convencimento das mesas receptoras de que seriam os verdadeiros titulares (muitas vezes disputando o direito de votar com o verdadeiro titular).



Embora o período imperial tenha conseguido assegurar um mínimo de participação política da população nos encaminhamentos da nação em formação, a entrada no período republicano se deu sem a efetiva conquista dos direitos civis. A grande maioria da população, formada por negros e mulatos, excluídos do processo educacional e econômico, estava condenada a permanecer na periferia social e excluída do exercício dos direitos civis, políticos e sociais, além da exclusão dos analfabetos ao voto, pela legislação de 1881. Nesse sentido, a realidade social e política do Brasil no período anterior à república, pouco contribuiu para o desenvolvimento do sentimento nacional e da cidadania brasileira.

O retrocesso promovido pela legislação de 1881 foi duradouro, não sendo alterado com a república. A Constituição de 1891 manteve a exclusão dos analfabetos, das mulheres<sup>368</sup>, dos mendigos, dos soldados e das ordens religiosas do processo eleitoral. Da mesma forma os direitos civis se mostraram limitados no período pós-colonial. Carvalho aponta três empecilhos para o exercício dos direitos civis nesse período, os quais se revelaram persistentes: negação do negro como detentor da condição humana, o poder dos proprietários rurais acima da lei e o comprometimento do Estado com os interesses privados

Nesse contexto pouco se pode falar em direitos sociais para a população brasileira. Em relação ao direito à educação (enquanto um dos aspectos que compõem a cidadania do indivíduo), objeto específico da análise aqui empreendida, há processo de avanço e recuo no seu entendimento. Enquanto a Constituição Imperial de 1824 assegurava no inciso XXXII do art. 179, que a “educação primária é gratuita a todos os cidadãos”<sup>369</sup>, a Constituição Republicana de 1891 retirou das obrigações do Estado tal incumbência. A previsão legal da educação como um direito do cidadão e obrigação do Estado, no contexto brasileiro, é matéria muito controvertida, pois em vários momentos históricos a questão foi assegurada formalmente, mas não garantida concretamente.

Analisar a educação como constituidora da cidadania aos brasileiros implica entender o processo histórico e educativo inseridos no desenvolvimento social e econômico. Nessa perspectiva, os indivíduos não são considerados de forma isolada (mas como sujeitos individuais e coletivos), e a individualidade é mediada pelas relações coletivas e materiais. Assim, acreditamos que o direito à educação, de forma geral, e em específico o direito à

---

<sup>368</sup> O voto feminino só foi introduzido na legislação brasileira após a revolução de 1930.

<sup>369</sup> É preciso ressaltar que, naquela época, nem todas as pessoas eram consideradas cidadãos.

escolarização, quando efetivamente garantido, contribui de forma significativa para o avanço da sociedade como um todo. Esse avanço se dá através do desenvolvimento de condições concretas que colaborem para a formação da consciência individual e coletiva, superando a lógica de que o direito de alguns não é o direito de todos, e, entendendo que todos, coletivamente, têm os mesmos direitos e são verdadeiramente iguais, sem qualquer ênfase na exploração e exclusão existentes nas relações sociais.

## 6.2 DIREITO À EDUCAÇÃO E OBRIGATORIEDADE ESCOLAR NO BRASIL: ENTRE A PREVISÃO LEGAL E A REALIDADE

A alfabetização não é uma necessidade e, por isso, torna-se um suplício, uma imposição de prepotentes. Para que se tornasse necessidade, seria preciso que a vida geral fosse mais intensa, que envolvesse um número cada vez maior de cidadãos e, desse modo, fizesse nascer de modo autônomo o sentimento da necessidade do alfabeto e da língua.<sup>370</sup>

Em uma sociedade desigual, onde a cidadania é frágil, as políticas públicas (dentre as quais situamos a educação) baseiam-se em pressupostos defendidos ou aceitos por aqueles que detêm o poder político. Tais pressupostos não se limitam apenas aos compromissos políticos, envolvem também aspectos sociais, culturais e econômicos locais, nacionais e internacionais.

Apesar de defendermos a imprescindibilidade do acesso ao saber produzido historicamente pelos seres humanos como fator necessário e componente da cidadania de um povo, não podemos deixar de considerar que, atualmente, o desenvolvimento social e coletivo de uma nação está vinculado à lógica que rege o capitalismo mundial. Superar a lógica capitalista que rege a vida dos indivíduos de um país supõe condições que viabilizem a sua compreensão com vistas à tomada de decisão coletiva. Uma das condições necessárias para esse processo de conscientização e conseqüente tomada de decisão sobre os rumos sociais, políticos e econômicos da sociedade é oferecida pela instituição escola, atualmente responsável em oferecer aos indivíduos o contato com o conhecimento historicamente desenvolvido pelos seres humanos e dessa forma contribuir para o contínuo desenvolvimento dos cidadãos.

---

<sup>370</sup> Fragmento retirado do texto “Analfabetismo” de Antonio GRAMSCI.

O acesso e a permanência dos indivíduos na escola contribuem para a democratização dos conhecimentos e cria condições individuais e coletivas para o desenvolvimento da consciência sobre a realidade social em que vivem e sobre as relações existentes nos contextos dos quais são sujeitos históricos, econômicos e políticos. Ao se conscientizar de tudo isso, o indivíduo se transforma e passa a viver a sua cidadania de maneira mais efetiva<sup>371</sup>. Nessa perspectiva a educação e a escola se tornam essenciais para o indivíduo e para a sociedade, extrapolando fronteiras e promovendo o avanço da humanidade. No entanto, para que isso ocorra de forma efetiva há necessidade da existência de políticas públicas voltadas para o setor educacional.

Essa discussão não é recente no contexto mundial. Mas, considerando a história brasileira, é recente a existência de uma política educacional voltada para o povo em sua totalidade. Desde que o país deixou de ser Império e tornou-se uma República, as questões educacionais têm contribuído para acaloradas discussões, tanto entre especialistas quanto entre leigos.

Considerando como essencial a escolarização da totalidade da população para que tanto o direito à educação como a cidadania deixem de ser discurso e se tornem fato concreto, pode-se afirmar que essa discussão ainda é muito recente no contexto brasileiro. A República herdou do Período Imperial um contexto educacional bastante complicado, visto que a alfabetização das crianças não era preocupação do poder público. A esse respeito nos oferecem importante reflexão as palavras de Florestan Fernandes quando afirmou:

É certo que a República falhou em suas tarefas educacionais. Mas falhou por incapacidade criadora: por não ter produzido os modelos de educação sistemática exigidos pela sociedade de classes e pela civilização correspondente, fundada na economia capitalista, na tecnologia científica e no regime democrático. Em outras palavras, suas falhas provêm das limitações profundas, pois se omitiu diante da necessidade de converter-se em Estado educador, em vez de manter-se como Estado fundador de escolas e administrador ou supervisor do sistema nacional de educação. Sempre tentou, não obstante, enfrentar e resolver os problemas educacionais tidos como “graves”, fazendo-o naturalmente segundo forma de intervenção ditada pela escassez crônica de recursos materiais e humanos. Isso explica por que acabou

---

<sup>371</sup> A esse respeito são esclarecedoras as palavras de Octávio Ianni: “ Poucos são os que dispõem de condições para se informarem e posicionarem diante dos acontecimentos mundiais, tendo em conta suas implicações locais, regionais, nacionais e continentais. Quando se criam condições mais plenas para a elaboração da autoconsciência, no sentido de consciência para si, então a cidadania se realiza propriamente como soberania.” . IANNI, Octávio. O cidadão do mundo. In: IANNI, Octávio. **A sociedade global**. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. p. 115.

dando preeminência às soluções educacionais vindas do passado, tão inconsistentes diante do novo estilo de vida e das opções republicanas, e por que simplificou demais a sua contribuição construtiva, orientando-se no sentido de multiplicar escolas invariavelmente obsoletas, em sua estrutura e organização, e marcadamente rígidas, em sua capacidade de atender às solicitações educacionais das comunidades humanas brasileiras.<sup>372</sup>

Segundo o que se pode extrair desse estudo é que a República não representou transformação social ou educacional, visto que o limite existente na formulação de uma política educacional voltada para a população foi superior às possibilidades existentes com a nova organização política.

Segundo a abordagem de Otaíza de Oliveira Romanelli, no período inicial da República o poder exercido pelas oligarquias rurais projetava no sistema escolar a mentalidade colonial; a burguesia industrial em ascensão tinha como referência a classe latifundiária e as classes emergentes não tinham afinidade com as camadas mais pobres da população e, ainda, viam a educação como possibilidade de preservação da estrutura aristocrática existente até então. Esse quadro fortaleceu um sistema dual de ensino através de oportunidades educacionais diferenciadas, conforme a classe em que o indivíduo se encontrava: “de um lado, o ensino primário, vinculado às escolas profissionais, para os pobres, e de outro, para os ricos, o ensino secundário articulado ao ensino superior, para o qual preparava o ingresso.”<sup>373</sup>.

A ausência de uma política educacional, enquanto proposta governamental, que pudesse oferecer à população acesso à escola primária e possibilidade de avanço no sistema educacional pode ser apontado como um limite político que não visualizava a escola como componente na construção de uma nação independente. As reivindicações pela elaboração de uma política educacional, pautada nas necessidades da população, emergem de movimentos não necessariamente ligados ao poder instituído. Uma das propostas mais importantes que reivindicava a elaboração de uma política educacional consistente encontra-se no documento elaborado por Fernando de Azevedo na década de 1930, endereçado ao Povo e ao Governo Brasileiro propondo a Reconstrução Educacional no Brasil. Esse documento ficou conhecido

---

<sup>372</sup> FERNANDES, Florestan. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus, 1966. p. 4.

<sup>373</sup> Cf. ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil** (1930/1973), 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 1986. p. 67.

como “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”<sup>374</sup> e reafirmava a importância da educação tanto para o desenvolvimento do país, quanto para o desenvolvimento da cidadania para a população brasileira.

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, se o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade.<sup>375</sup>

Embora naquele momento histórico a discussão se centrasse na oferta da escola para todos, visto que a educação existente poderia ser considerada como privilégio para determinada camada da sociedade, podemos retirar do referido documento a sempre presente preocupação em demonstrar o quão relevante se torna o processo educacional para o desenvolvimento do povo. Para a importante tarefa de fomentar uma verdadeira revolução social, os signatários do manifesto enalteciam sobremaneira a ação da escola.

Mas, a educação que, no final de contas, se resume logicamente numa reforma social, não pode, ao menos em grande proporção, realizar-se senão pela ação extensa e intensiva da escola sobre o indivíduo e deste sobre si mesmo nem produzir-se, do ponto de vista das influências exteriores, senão por uma evolução contínua, favorecida e estimulada por todas as forças organizadas de cultura e educação. As surpresas e os golpes de teatro são impotentes para modificarem o estado psicológico e moral de um povo. É preciso, porém, atacar essa obra, por um plano integral, para que ela não se arrisque um dia a ficar no estado fragmentário, semelhante a essas muralhas pelágicas, inacabadas, cujos blocos enormes, esparsos ao longe sobre o solo, testemunham gigantes que os levantaram, e que a morte surpreendeu antes do coroamento de seus esforços...<sup>376</sup>

Mais do que um problema localizado no setor educacional, o Manifesto dos Pioneiros situa o problema educacional como eminentemente social, conforme analisou Otaíza de Oliveira Romanelli, indicando a educação como possibilidade para alavancar o desenvolvimento econômico brasileiro e conseqüentemente possibilitar também o desenvolvimento da sociedade.

Porque a escola havia de permanecer, entre nós, isolada do ambiente, como uma instituição enquistada no meio social, sem meios de influir sobre ele, quando, por toda a parte, rompendo a barreira das tradições, a ação educativa já desbordava e

<sup>374</sup> O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” teve 26 signatários, dos quais 9 eram colaboradores de Anísio Teixeira no então Distrito Federal (cf. SAVIANI, Dermeval. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Campinas/SP: Autores Associados, 2007).

<sup>375</sup> AZEVEDO, Fernando et al. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. 1932. p. 1.

<sup>376</sup> Op. cit.

escola, articulando-se com as outras instituições sociais, para estender o seu raio de influência e ação?<sup>377</sup>

Vê-se aqui a vontade explícita dos pioneiros em considerar a educação como eixo, senão central, fundamental para o desenvolvimento social através da ação propriamente educativa, a qual precisava considerar o momento histórico, a concepção de mundo expressa nesse momento, de forma a romper com a educação vinculada aos interesses de classe e torná-la, efetivamente um direito. Nesse sentido, a escola precisava romper o isolamento ao qual sempre esteve vinculada e tornar-se viva no seio social.

Desprendendo-se dos interesses de classes, a que ela tem servido, a educação perde o “sentido aristológico”, para usar a expressão de Ernesto Nelson, deixa de constituir um privilégio determinado pela condição econômica e social do indivíduo, para assumir um “caráter biológico”, com que ela organiza a coletividade em geral, **reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado** até onde o permitam as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social. A educação nova, alargada a sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, a verdadeira função social, preparando-se para formar “a hierarquia democrática” pela “hierarquia das capacidades”, recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação. Ela tem, por objeto, organizar e desenvolver os meios de ação durável com o fim de “dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento”, de acordo com certa concepção de mundo.<sup>378</sup>

Ao reconhecer a educação como direito de todos, enaltecendo a sua função eminentemente social e pública, o Manifesto dos Pioneiros dá um salto qualitativo na compreensão da temática educacional como essencial para o desenvolvimento da cidadania na nação em formação. Nesse sentido, é importante ressaltar o papel desempenhado no contexto do Manifesto, que trouxe em seu bojo as importantes reivindicações de uma educação pública, obrigatória, gratuita, leiga e igual para ambos os sexos. Essas reivindicações tomadas como princípios fundamentais para a educação brasileira demonstram o quão importante é sua efetivação para que a conquista da cidadania seja real, considerando o contexto em que se insere a temática, extinguindo-se os privilégios de classe, até então existentes e superando a organização escolar que privilegiava alguns em detrimento de uma grande maioria. Ao ser ministrada de forma geral, comum e igual para todos os brasileiros, a educação fortaleceria a igualdade necessária entre as pessoas que compõem o povo brasileiro.

---

<sup>377</sup> Op. cit. p.1.

<sup>378</sup> Op. cit.

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, “escola comum ou única”, que tomando a rigor, só não ficará na contingência de sofrer quaisquer restrições, em países em que as reformas pedagógicas estão intimamente ligadas com a reconstrução fundamental das relações sociais.<sup>379</sup>

Em uma sociedade assentada na desigualdade, a proposição de uma educação conforme as “aptidões” ou “direito biológico” não nos parece realmente voltada para o direito à educação. Em uma sociedade de classes, a desigualdade é fundamental para a proposição de alternativas político-educacionais, pois a partir dela é que as propostas necessitam emergir, sob pena de ignorá-las e o discurso de igualdade não sair do plano das idéias, visto que a desigualdade existente ser determinante para o acesso ao saber sistematizado. As necessidades materiais dos indivíduos nessa sociedade são mais prementes do que as necessidades intelectuais. Essa questão não pode ser desconsiderada quando se tem a superação da desigualdade, seja social, econômica ou educacional, como meta.

Ao analisar o “Manifesto”, Dermeval Saviani chama a atenção para a natureza contraditória do documento ao expressar concepções diferentes e até divergentes ou incompatíveis, além de expressar, também, os interesses políticos de seus signatários.

Em termos políticos o “Manifesto” expressa a posição de uma corrente de educadores que busca se firmar pela coesão interna e pela conquista da hegemonia educacional diante do conjunto da sociedade capacitando-se, conseqüentemente, ao exercício dos cargos de direção da educação pública tanto no âmbito do governo central como dos Estados federados.<sup>380</sup>

No entanto, apesar das contradições e interesses evidenciados em seu texto, o “Manifesto” tornou-se um importante documento por trazer à centralidade da discussão os problemas educacionais brasileiros, impulsionando o posicionamento de educadores e pessoas ligadas ao governo sobre questão tão contundente na realidade brasileira. Ao analisar a questão, Otaíza de Oliveira Romanelli, nos oferece importante reflexão:

---

<sup>379</sup> Op. cit.

<sup>380</sup> SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas/SP: Autores Associados, 2007. p. 253.

A reivindicação de escola pública, gratuita, obrigatória e leiga é consequência da nova situação criada com a ascensão de novas classes sociais e complexificação crescente de todo organismo social. A educação pública, gratuita, obrigatória e leiga é uma conquista do Estado burguês e surgiu na Europa com a ascensão da burguesia e o desenvolvimento da vida urbana. Historicamente, pois, é uma conquista resultante da decadência da antiga ordem aristocrática e, como tal, representa, no Brasil, uma reivindicação ligada à nova ordem social e econômica, que começa a se definir mais precisamente após 1930.<sup>381</sup>

Embora o Manifesto seja um documento gestado no seio das discussões da intelectualidade liberal engajada politicamente, membros da classe dominante, ele não possuiu efetividade prática por si só, mas, influenciou sobremaneira o pensamento na área educacional e deixou registrada a defesa do direito das crianças e jovens de 7 a 15 anos a uma educação integral. Inclusive alguns dos princípios defendidos pelo “Manifesto” foram discutidos e inseridos no texto da Constituição de 1934.

No que tange, especificamente ao objeto deste trabalho, o texto constitucional de 1934, embora efêmero, representou a legitimação de alguns avanços educacionais para a sociedade brasileira, muitos deles retirados do texto constitucional de 1937 e depois retomados novamente em 1946.

Ao estabelecer em seu art. 149 que “a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos”, a Constituição de 1934 ofereceu importante mostra sobre a necessidade de direcionar ações para o contexto educacional brasileiro. No entanto, a mesma Carta Magna, ao estabelecer normas para o Plano Nacional de Educação e competências da União faz duas indicações que interferem substancialmente no acesso à educação enquanto direito de cidadania.

A alínea “a” do Parágrafo Único do Art. 150 previu que o ensino primário seria gratuito e de frequência obrigatória, porém, sem estabelecer a oferta obrigatória, o que não obrigou o poder público a envidar esforços para que a população tivesse acesso real à escola elementar. Isso fica mais evidente na alínea “e” do mesmo Parágrafo Único que prevê a limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento.

---

<sup>381</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil** (1930/1973), 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 1986. p. 150.



Como em todo o texto não há referência ao estudo e levantamento das necessidades educacionais do país, nem ao estudo de captação e aplicação de recursos de acordo com essas necessidades, pode-se facilmente concluir quanto ao alcance social que têm a prescrição legal da limitação da matrícula à capacidade dos estabelecimentos e a oficialização da seleção para o ingresso. A Constituição não se refere a um plano de expansão das escolas, mas sim a um plano de limitação de matrículas, prova de que, por parte do Governo, se cuidou de conter a expansão do ensino em limites estreitos.<sup>382</sup>

Em termos práticos, a previsão de ensino gratuito e obrigatório teve pouco avanço real, visto que, conforme apontado por Maria Luisa Santos Ribeiro, o período de 1932 – 1936 teve uma “certa ampliação na organização escolar brasileira, mas insuficiente para sua transformação”<sup>383</sup>, ou seja, houve a ampliação da rede escolar, das matrículas em geral e do número de professores, mas, essa ampliação não foi acompanhada de melhora qualitativa significativa. Ainda, segundo a mesma autora, os alunos continuaram sendo reprovados, 81% dos estabelecimentos funcionavam como escolas isoladas, houve um afunilamento entre os alunos concluintes do ensino elementar e do ensino médio e superior, demonstrando a seletividade existente na escola brasileira.

Não há como desconsiderar os avanços qualitativos da expansão da escola brasileira, face aos dados apresentados, mas ao mesmo tempo em que houve o aumento de matrículas ocorreu uma retração das mesmas através dos altos índices de reprovação e pouco avanço em relação ao nível imediatamente posterior conforme sintetizado na tabela a seguir:

TABELA 25 - DADOS GERAIS SOBRE OFERTA DA EDUCAÇÃO NO PERÍODO 1932 – 1936

Dados		Anos	1932	1936
População total			39.152.523	42.395.151
Matrícula geral			2.274.213	3.064.446
Dados por nível de Ensino	Elementar	Matrícula	2.071.437	2.750.014
		Aprovação	831.223	1.153.212
		Reprovação	1.240.214	1.596.802
	Médio - Secundário	Matrícula	56.208	107.649
		Aprovação	40.000	85.103
		Reprovação	16.208	22.546
	Superior			21.526

Fonte: RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**, 11ª ed., São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1991. p. 106 – 109. (organizado pela autora)

<sup>382</sup> Op. cit. P. 153.

<sup>383</sup> RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**, 11ª ed., São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1991, p. 105.

Considerando que a cidadania se exerce, também, através do acesso à escola em todos os seus níveis, permanência no ambiente escolar e desempenho no aprendizado, os dados apresentados demonstram a quão restrita era a oferta da educação para a população.

Embora o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova tenha se constituído em um documento político influenciando o pensamento educacional brasileiro, alguns autores apontam para os limites do documento. Dentre os limites apontados, podemos evidenciar a desconsideração pela divisão da sociedade em classes – dominantes e dominados (RIBEIRO, 1991, p. 112), além da “colagem de princípios elitistas e igualitaristas” (CUNHA, 1991, SAVIANI, 2007), o que resulta em um documento deslocado da realidade sócio-educacional brasileira. No entanto, consideramos que as influências do pensamento dos Pioneiros na educação brasileira, principalmente em relação ao registro histórico da necessidade de assegurar escola para as crianças e jovens, podem ser considerados como relevantes.

Embora a Constituição de 1934 tenha expressado em seu texto questões importantes para a educação, esse documento teve uma vida muito efêmera, devido ao processo social e político que o sucedeu. O golpe de Estado que instalou o Estado Novo trouxe consigo a outorga de uma nova Constituição – a de 1937 – a qual reprimiu muitas das conquistas educacionais expressas no texto constitucional anterior.

Em relação à obrigatoriedade e gratuidade da educação primária, o texto constitucional de 1937 é mais enfático, ao declarar em seu art. 130 que “ O ensino primário é obrigatório e gratuito”, apontando para a responsabilidade do poder público na garantia desse nível de ensino. No entanto, o mesmo artigo retira a responsabilidade do Estado com a gratuidade da oferta desse nível de ensino, quando estabelece que:

A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.<sup>384</sup>

---

<sup>384</sup> COSTA, Messias. **A educação nas constituições do Brasil**: dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 42.

Da mesma forma que a limitação de matrículas previstas na Constituição de 1934, a exigência de contribuição para a caixa escolar prevista na Constituição de 1937, além de demonstrar uma concepção limitada, senão estreita sobre a obrigatoriedade e gratuidade do ensino, pode ter contribuído de forma *sui generis* para que a procura pela escola e a permanência nela se mostrassem de difícil efetividade. Quanto às questões práticas de tal previsão, visto a inexistência de dados, podemos supor que a gratuidade parcial prevista no texto constitucional demonstra uma concepção discriminatória em relação às classes sociais que compõem a sociedade brasileira, fortalecendo a separação entre as mesmas. Essa previsão e a manutenção de uma organização educacional com baixo desempenho, em que, segundo análise de Maria Luisa Santos Ribeiro, no período de 1935 – 1955, em torno de 15% dos matriculados não freqüentavam a escola regularmente e metade dos matriculados ficavam retidos em razão da organização interna do processo educativo, podem ser indicadores de uma educação que privilegiava poucos em detrimento da maioria da população brasileira. Apesar da expansão de matrículas, nesse período, a escola elementar (primária) brasileira permanece com baixo desempenho qualitativo<sup>385</sup>.

Até 1945, o ensino primário não foi o foco de atenção do governo central, estando sua organização vinculada aos governos estaduais, o que criava uma distorção em sua oferta, devido à falta de diretrizes gerais. Cada estado organizava esse nível de ensino, conforme os interesses localizados no espaço político de abrangência estadual e as reformas implementadas estavam vinculadas aos interesses expressos em tais políticas, o que contribuía para uma desigualdade regional em relação à educação oferecida à população.<sup>386</sup>

O Decreto-lei nº 8529, de 02 de janeiro de 1946, também chamado de Lei Orgânica do Ensino Primário, traçou diretrizes para esse nível de ensino para todo o país, desdobrando-o em duas categorias de ensino: o ensino primário fundamental, destinado às crianças de sete a doze anos, sendo desdobrado ainda em ensino primário fundamental, com duração de quatro anos e o ensino primário complementar, com duração de um ano, acrescentado ao fundamental. O Decreto-lei previa, ainda, o ensino primário supletivo, destinado aos adolescentes e adultos, com duração de dois anos.

---

<sup>385</sup> Cf. RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar, 11ª ed., São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1991, p. 124 – 125.

<sup>386</sup> Cf. ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil** (1930/1973), 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 1986. p. 160.

Segundo Dermeval Saviani, a tendência para a organização da educação brasileira baseou-se em reformas parciais, em que as urgências educacionais eram regulamentadas conforme os interesses daqueles que assumiam o controle político do país, sem um planejamento político-educacional amplo e que abrangesse o todo da educação brasileira, conforme preconizado pelo Manifesto dos Pioneiros em 1932.

A Reforma do Ensino Primário, instituída pelo Decreto-lei 8529/46, além de possibilitar uma organização mais unitária do ensino primário no país, possibilitou um avanço na luta contra o analfabetismo, visto que a organização do ensino primário supletivo contribuiu para a “diminuição da taxa de analfabetismo, no final da década de 40 e toda a década de 50”.<sup>387</sup> Segundo a mesma autora a diminuição do analfabetismo foi um ponto considerado como positivo em relação à aplicação da lei no contexto nacional. Mas, analisando a mesma questão, Maria Luisa Santos Ribeiro aponta para a redução percentual de analfabetos no país, mas ressalta que em números absolutos houve crescimento efetivo no período.

Na realidade nacional brasileira os princípios de gratuidade e obrigatoriedade do ensino se tornam extremamente importantes para a garantia de acesso e frequência à escola. Esses princípios foram contemplados na Reforma do Ensino Primário. Quanto à gratuidade, o art. 39 previa o ensino primário como gratuito, embora possibilitasse a organização de caixas escolares com a contribuição das famílias dos alunos. Quanto à obrigatoriedade, o art. 41 declarava que “o ensino primário elementar é obrigatório para todas as crianças nas idades de sete a doze anos, tanto no que se refere à matrícula como no que diz respeito à frequência regular às aulas e exercícios escolares”.<sup>388</sup>

Conforme já apontamos em outros momentos, apenas a previsão legal não é garantia de transformação na realidade, a qual necessita de um conjunto de fatores que contribuem para essa transformação. A eficácia legal só é possível quando há um conjunto de ações extra e intra-escolares - ações governamentais, sociais e de organização interna do processo educativo - em prol de objetivos que tenham o compromisso de interferir no contexto existente, ou seja, a legislação só será eficaz se as pessoas envolvidas no processo estiverem realmente comprometidas com a sua aplicação. Uma lei, por mais avançada que seja, pode

---

<sup>387</sup> Op. Cit. p.161.

<sup>388</sup> Cf. Decreto-lei nº 8529 de 02 de janeiro de 1946.

tornar-se letra morta no campo de sua execução, assim como uma lei retrógrada pode contribuir para avanços no contexto, dependendo dos homens que a aplicam. Em um país recém saído de um regime escravocrata, onde a sociedade foi formada com base em privilégios e a organização produtiva ainda estava em estágio inicial de industrialização, a importância da educação formal ainda não era valorizada pela população e o poder público muitas vezes pautava suas ações pela inércia. Também não havia mecanismos formais de cobrança do cumprimento dos dispositivos legais de gratuidade e obrigatoriedade, tanto pela população quanto pelo poder público.

A necessária previsão de um planejamento político-educacional para todo o país somente foi manifestada na promulgação da Constituição Federal de 1946 através da previsão de que “Compete à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (art. 5º, inciso XV, alínea ‘d’). No entanto, o cumprimento desse dispositivo constitucional somente foi efetivado com a Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Para o foco principal da discussão aqui proposta, é importante ressaltar que a Constituição de 1946 declara a educação como direito de todos (art. 166) e o ensino primário como obrigatório e gratuito (art. 168, I e II). Essa previsão constitucional pode ser considerada como uma garantia da educação como um dos componentes necessários para a cidadania do povo brasileiro, uma vez que possibilita que todos freqüentem a escola, sem qualquer restrição legal. Eis o texto constitucional:

Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:  
I – o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;  
II – o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos.<sup>389</sup>

Para que a educação se efetive como um dos elementos da cidadania precisa de implementação adequada, ou seja, além da revisão legal, necessita de vontade política e recursos adequados para a sua garantia, ou seja, necessita de instituições que estejam organizadas e preparadas para esse trabalho educativo. A Constituição de 1946 previa a aplicação percentual de recursos públicos no setor educacional, o que demonstra uma preocupação na oferta de condições mínimas para que o direito à educação fosse minimamente

---

<sup>389</sup> COSTA, Messias. **A educação nas constituições do Brasil**: dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 50.

assegurado. O art. 169 previa a aplicação da União, Estados e Distrito Federal de nunca menos de dez por cento e dos Municípios a aplicação de nunca menos de vinte por cento de suas rendas na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Considerando a educação como um direito social, podemos inscrever a Constituição de 1946 e a previsão de recursos para aplicação no setor educacional como um compromisso público de garantia para a efetividade de tal direito, principalmente quando os princípios de obrigatoriedade e gratuidade se mostram tão explícitos no texto constitucional, mesmo que tal compromisso não tenha efetividade na prática da política educacional, conforme a história vem demonstrando, visto que o Brasil ainda persegue, nos dias atuais, essa questão.

Em Conferência proferida em 1960, Paulo Freire realiza um diagnóstico da educação primária no Brasil, apontando características excludentes da educação brasileira, demonstrando a necessidade urgente de modificação da realidade educacional em busca de assegurar para a maioria da população o direito de aprender na escola<sup>390</sup>. A aprendizagem defendida por Freire mostra-se intimamente ligada à concepção que defendemos, segundo a qual, todos, indistintamente devem ter acesso, permanecer e aprender na escola. Mas, para que isso aconteça é necessária, assim como apontado pelo autor, uma reorganização interna e externa da escola de modo a tornar a educação mais próxima e viva aos pequenos brasileiros. O acesso à escola era insuficiente e, ainda, para aqueles que alcançavam tal intento, a organização interna da escola sentenciava que em torno de 62% dos matriculados na 1ª série eram reprovados ou evadiam-se do sistema escolar. Essa realidade demonstra que o direito à educação, infelizmente não era assegurado ideal e formalmente. Paulo Freire reafirma que a educação brasileira precisava superar o “ciclo vicioso” no qual o subdesenvolvimento é justificado pela falta de educação e saúde, e, a falta destas devido ao subdesenvolvimento.

Indo além do pensamento de Freire, a necessidade urgente de oferecer educação para todas as crianças e jovens encontra limites na lógica social brasileira, passada e presente, na qual o direito à educação é diferenciado conforme a origem de classe do alunado.

---

<sup>390</sup> Para maiores detalhes sobre a situação da educação no Brasil naquele período, ler: FREIRE, Paulo. Escola Primária para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília: INEP/MEC, vol. XXXV, n. 82, abr./jun. 1961. p. 15 – 33.

É no contexto apontado por Paulo Freire, e depois de uma longa tramitação, que, em 20 de dezembro de 1961, é sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4024/61), a qual pode ser considerada como um grande passo para a unificação do ensino no país. Todavia, essa sancionou as distorções existentes, não modificando substancialmente o sistema educacional.

A Lei 4024/61 previa a obrigatoriedade do ensino primário, apontando para o avanço em relação à declaração do direito à educação ao tal nível de ensino como obrigatório.

Art. 27. O ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos e só será ministrado na língua nacional. Para os que o iniciarem depois dessa idade poderão ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento.<sup>391</sup>

Mas, é preciso considerar que a obrigatoriedade escolar é condição essencial para o poder público criar condições institucionais para a garantia da educação, principalmente em um país de longa tradição negativa em relação à oferta e às condições para que o direito à educação seja assegurado. No entanto, é preciso que a frequência à escola não se restrinja apenas à alfabetização, mas ultrapasse essa etapa e, ainda, atinja a totalidade da população.

Nesse sentido, a escolarização no nível primário no contexto analisado encontra-se ligado aos interesses da burguesia brasileira da época, não representando uma real ampliação do direito à educação. A incapacidade da burguesia em assegurar educação de forma universal foi apresentada por Mario Alighero Manacorda quando analisou os avanços educacionais defendidos pelas Revoluções Burguesas frente ao entendimento do marxismo.

O marxismo não rejeita, mas assume todas as conquistas ideais e práticas da burguesia no campo da instrução já mencionadas: universalidade, laicidade, estatalidade, gratuidade, renovação cultural, assunção da temática do trabalho, como também a compreensão dos aspectos literário, intelectual, moral, físico, industrial e cívico. O que o marxismo acrescenta de próprio é, além de uma dura crítica à burguesia pela incapacidade de realizar seus programas, uma assunção mais radical e conseqüente dessas premissas e uma concepção mais orgânica da união instrução-trabalho na perspectiva oweniana de uma formação total de todos os homens.<sup>392</sup>

<sup>391</sup> Cf. Lei 4024/61.

<sup>392</sup> MANACORDA, Mario Alighero. **História da Educação**: da antiguidade aos nossos dias. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 296. (tradução de Gaetano Lo Mônaco; revisão da tradução Rosa dos Anjos e Paolo Nosella.

No mesmo sentido, o direito à educação, conforme previsto no art. 3º da Lei 4024/61 representa a explicitação de uma bandeira burguesa, a qual pode ser considerada um avanço (contraditório, mas avanço) visto que buscou assegurar educação para todos. No entanto, a obrigação do poder público em assegurar educação primária para a totalidade da população foi substancialmente amenizada com o dispositivo que previa situações de exceção em relação à matrícula, tornando isento daquela obrigação o responsável que não efetivasse a matrícula de criança em idade escolar. Eis as exceções previstas: comprovado estado de pobreza do pai ou responsável, insuficiência de escolas, matrícula encerrada; doença ou anomalia grave da criança (Parágrafo único do art. 30). Tais previsões induzem o entendimento de desobrigação do poder público para com a obrigatoriedade em assegurar escolarização para as crianças em idade escolar.

Se atentarmos para o fato de que, na época, a maioria da população ativa da nação ganhava um salário que não era suficiente para a simples sobrevivência; que a parte não ativa da população adulta, assim o era por causa do desemprego e constituía um contingente superior à população ativa; que a economia de subsistência geradora de um estado de pobreza crônico ocupava a maior parte do território nacional e, finalmente, que, segundo dados do censo escolar de 1964 (portanto 3 anos depois da vigência da lei), nesse ano, 33,7% das pessoas de 7 a 14 anos não freqüentavam escolas, em sua maioria por falta destas, a conclusão a que se pode chegar, quanto ao art. 30 da Lei de Diretrizes e Bases, é que os poderes públicos simplesmente resolveram oficializar uma situação anormal existente, sem se darem o cuidado de corrigi-la ou pelo menos atenuá-la.<sup>393</sup>

A situação apontada pela autora acima citada não reduz a importância da Lei 4024/61 quanto à obrigatoriedade das crianças em idade escolar freqüentarem a escola, pois, ainda que precário o atendimento, o ensino primário foi previsto com certo grau de importância, visto que tanto o poder público quanto pais ou responsáveis seriam responsáveis pelas referidas matrículas. Mais uma vez faltava a previsão de mecanismos adequados para que tal previsão rompesse com a mera prescrição formal e fosse revestida de ações efetivas, as quais poderiam colaborar significativamente para que a população avançasse na efetivação do direito à educação. O poder público mostrou-se incapaz de efetivar os mecanismos adequados para cumprir o dispositivo legal, seja ampliando o número de vagas e escolas, a contratação de professores formados para tal tarefa e, ainda, instituir mecanismos que fiscalizassem e garantissem que os pais ou responsáveis matriculassem as crianças, além de destinar recursos adequados para tal. Dessa forma, a previsão ficou no nível da formalidade e não no da realidade concreta dos brasileiros.

---

<sup>393</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil** (1930/1973), 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 1986. p.181.



No contexto da implementação dos dispositivos da Lei 4024/61, e atendendo dispositivo constitucional, em 1962 o Conselho Federal de Educação aprovou o Plano Nacional de Educação que teve, dentre inúmeras metas, a de garantir a matrícula até a quarta série de 100% da população escolar de 7 a 11 anos. Essa meta, apesar de não alcançada, é importante por demonstrar a necessidade de assegurar que as crianças em idade escolar tivessem, pelo menos, acesso à escolarização formal. Infelizmente, passado, hoje, quase meio século, o Brasil ainda não conseguiu atingir a meta estabelecida naquele Plano Nacional de Educação.

A extensão da escolaridade parece ter sido uma meta bastante importante, mas a produtividade do sistema deixou a desejar, pois os altos índices de reprovação faziam com que os alunos se evadissem ou permanecessem no sistema sem avanços significativos.

Assim sendo, parece-nos lícito afirmar, mais uma vez, que a manutenção do atraso da escola em relação à ordem econômica e à ordem social, longe de ser uma condição de fato, era uma decorrência da forma como se organizava o poder e, portanto, servia aos interesses dos grupos nele mais notavelmente representados.<sup>394</sup>

Durante o período de ditadura militar e sob a égide da Constituição de 1967, reformulada pela Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, o direito à educação no Brasil não sofreu mudanças substanciais, o que demonstra a desconsideração do regime pela instrução e formação intelectual da população, principalmente em relação aos anos iniciais de escolarização. Sob a influência de acordos internacionais, em 1971 foi aprovada a Lei 5692, que propunha uma reforma no ensino em relação ao antigo ensino primário e médio (ginásial e colegial), instaurando o ensino de 1º e 2º graus. Para o objetivo deste texto convém ressaltar o disposto logo no início da referida lei:

Art. 1º. O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e prepara para o exercício consciente da cidadania.<sup>395</sup>

Para cumprir esse objetivo foi realizada uma reestruturação do ensino, ocorrendo a ampliação da obrigatoriedade escolar de 4 para 8 anos, através da fusão dos cursos primário e ginásio. Essa organização visava extinguir a seletividade existente pelo

---

<sup>394</sup> Op. Cit. p. 191.

<sup>395</sup> Cf. Lei 5692/71.

exame de admissão ao ginásio e, ainda, instituiu a obrigatoriedade escolar para os alunos de 7 a 14 anos. Em relação à educação enquanto direito da população, a iniciativa pode ser considerada como um avanço. Mas, mais uma vez, porém, a obrigatoriedade prevista torna-se letra morta, pois não existiam recursos materiais e humanos para atender a demanda existente, além de a própria lei estabelecer a possibilidade de antecipação da iniciação para o trabalho quando a obrigatoriedade não fosse alcançada.<sup>396</sup>

Ao analisar as lutas populares pelo direito à Educação na Década de 70 no município de São Paulo, Marília Pontes Spósito ressalta que as demandas educacionais naquele período estiveram sob o controle do Estado, através da “supressão da democracia política e das orientações centralizadoras do regime autoritário” que contribuíram para o gerenciamento e articulação das formas de participação popular consentidas.<sup>397</sup> Nessa perspectiva muitos representantes dos movimentos populares foram transformados em “funcionários administrativos”<sup>398</sup> enfraquecendo a força coletiva em prol da educação popular.

Ainda que, em decorrência da alteração política institucional, a natureza da atividade política tenha mudado, prevalecendo uma concepção excludente e burocrática de participação do conjunto da sociedade, as práticas clientelísticas e de favoritismo continuam a ser determinantes nas relações políticas, particularmente nas esferas estaduais e municipais.<sup>399</sup>

As professoras Eneida Shiroma, Olinda Evangelista e Maria Célia Marcondes Moraes, da Universidade Federal de Santa Catarina, ao realizarem um retrospecto da política educacional brasileira a partir do materialismo histórico-dialético apresentam importantes reflexões a respeito dos impactos da legislação desse período no campo educacional.

A lei privilegiou um enfoque quantitativo e não considerou aspectos elementares para afiançar a qualidade do ensino, tais como a necessidade de rever a organização da escola e as próprias condições de efetivação real do ensino básico. Na verdade, o regime militar diminuiu drasticamente os recursos para a educação, que alcançaram os mais baixos índices de aplicação da história recente do país, menos de 3% do orçamento da União. O salário-educação (Lei 4420/64), originariamente concebido com o objetivo de incrementar o ensino oficial de 1º grau, cumpriria o papel de

<sup>396</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil** (1930/1973), 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 1986. p. 251.

<sup>397</sup> Cf. SPÓSITO, Marília Pontes. A luta pelo direito à educação: a década de 70. In: \_\_\_\_\_. **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo:Hucitec:Edusp, 1993. P. 72 – 73.

<sup>398</sup> Op. Cit. p. 73.

<sup>399</sup> Op. Cit. p. 73.

principal fonte de recursos para fazer frente às necessidades do ensino fundamental. Adicionalmente, garantia apoios políticos mais fortes e seguros ao regime. A União, ao repassar recursos do salário-educação aos estados da Federação para a construção de escolas, atendia a interesses de políticos e empreiteiros locais, criando, dessa forma, uma rede de favores e dependências. Por outro lado, as verbas do salário-educação, gradativamente, foram aplicadas para subsidiar o ensino privado. No momento, então, em que a escola básica com oito anos de obrigatoriedade exigia uma intervenção clara em seus desdobramentos, fortes investimentos para sua implementação em todo território nacional, ampla discussão com educadores e educadoras de todo o país, o governo limitou-se a ampliar o clientelismo e a formular projetos de gabinete.<sup>400</sup>

É importante ressaltar que a grande maioria dos iniciantes do 1º grau - em torno de 80% - não conseguiam sobreviver ao sistema e iniciar o 2º grau, o que demonstra uma organização escolar que não conseguia atingir o objetivo de assegurar o direito à educação à população. Mais uma vez a previsão legal não garantiu o direito de estar e aprender na escola. A organização escolar seriada, a cultura de privilégio aos melhores contribuiu para que o acesso à escola fosse mero detalhe na garantia do direito à educação. Estar na escola não significa, necessariamente, estar aprendendo na escola. Os limites internos da organização escolar e as condições externas impediam que os alunos avançassem e usufríssem a oportunidade de acesso à escola.

Em meados da década de 1980, o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. Ademais, é importante lembrar que 60% da população brasileira viviam abaixo da linha da pobreza. Tais dados forneciam as condições para a exigência de redirecionamento na legislação educacional vigente.<sup>401</sup>

Essa realidade educacional não era de todo indiferente à população, que no início dos anos 80 dava mostras da emergência em ampliar os direitos à educação, através da preocupação não apenas ao acesso ao ensino de 1º grau, mas à sua continuidade e o direito das pessoas excluídas do processo educacional no período anterior.<sup>402</sup>

No período de transição entre o regime militar e a abertura democrática, em meados dos anos 80, quando era visível o desgaste político da ditadura e o enfraquecimento de sua legitimidade, ocorreu, em 1982, eleição para governadores, quando a oposição mostrou-se fortalecida pela esperança de mudança. No entanto, alguns pesquisadores apontam

<sup>400</sup> SHIROMA, Eneida. O.; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. p. 39.

<sup>401</sup> Op. Cit. p. 44.

<sup>402</sup> Sobre essa questão ver “Os indícios das novas lutas”, in: SPÓSITO, Marília Pontes. A luta pelo direito à educação: a década de 70. In: \_\_\_\_\_. **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo: Hucitec:Edusp, 1993. p. 105.

que essa possibilidade de ruptura política foi substituída por um período de “transição” (BENVIDES, 1986<sup>403</sup>; OLIVEIRA, 1987<sup>404</sup>).

Antigos militantes de partidos clandestinos de esquerda, profissionais liberais ou técnicos que de certa forma assessoravam o movimento popular, diante da aliança eleitoral ou do apoio ao PMDB, passa a ocupar cargos na administração pública; lideranças populares gestadas nas lutas dos anos 70 transformam-se em funcionários públicos ou assessores de governo e órgãos intermediários da administração.<sup>405</sup>

A realidade retratada em de São Paulo por Marília Pontes Spósito não foi diferente da ocorrida em outras regiões do país e é nesse contexto contraditório que aos poucos se constituiu uma nova agenda político-educacional, emergindo a necessidade de elaboração de uma nova Constituição Federal, voltada para a realidade de abertura política então em marcha. Assim, em 1988, sob a influência de interesses contraditórios, o Brasil teve uma Nova Constituição, elaborada sob os limites de uma organização de Estado Democrático de Direito, ainda não consolidado.

Uma Constituição não se elabora ao simples prazer dos legisladores, mas representa as reivindicações, as aspirações dos diversos segmentos da sociedade. Ela representa o resultado das correlações de forças, muitas vezes antagônicas, que refletem a vontade de uma nação. Isso ficou evidenciado, também, no caso brasileiro.

A Constituição de 1988 tentou dar conta das profundas mudanças ocorridas em nosso país na economia, nas relações de poder e nas relações sociais globais, nos últimos 20 anos, introduzindo temas, redefinindo papéis, incorporando às instituições sociais segmentos historicamente marginalizados, sem, no entanto, alterar substantivamente as relações sociais vigentes.<sup>406</sup>

Isso se justifica devido ao empenho do governo da época em direcionar suas ações baseadas num discurso de “tudo pelo social”, além de ter o compromisso em romper com as amarras do militarismo ainda presente. A Constituição Federal de 1988 significou o resultado da correlação de forças entre os defensores de reabertura política, os resquícios do

<sup>403</sup> BENEVIDES, Maria Victoria. Ai que saudade do MDB. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo: Brasiliense/CEDEC, vol. 3, n. 1, abr/jun., 1986, p. 31.

<sup>404</sup> OLIVEIRA, Francisco de. O Estado no capitalismo monopolista. In: **O serviço social nas relações sociais: movimentos populares e alternativas de políticas sociais**. São Paulo: Cortez, 1987.

<sup>405</sup> SPÓSITO, Marília Pontes. A luta pelo direito à educação: a década de 70. In: \_\_\_\_\_. **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo: Hucitec:Edusp, 1993. p. 109.

<sup>406</sup> NEVES, Lúcia M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 99.

autoritarismo e burocratismo militar e os interesses privados no novo contexto político-econômico.

Em seu preâmbulo, a Constituição de 1988, anuncia a instituição de um Estado Democrático, destinado a assegurar, dentre outros preceitos, o exercício dos direitos sociais e individuais como valores supremos de uma sociedade.

O Estado Democrático de Direitos pressupunha a ampliação dos direitos sociais. A Constituição da transição, além de delimitar, modernizando, o arcabouço institucional das relações econômicas, teve seu ponto de inflexão na delimitação dos marcos institucionais de maior socialização do poder.<sup>407</sup>

O Estado Democrático de Direito é previsto já no parágrafo único do art. 1º que diz: “Todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ao declarar que “todo poder emana do povo”, a Constituição assegura de forma ampla a soberania popular.

É dessa potência que se pode entender por que a legislação ganha sentido, legitimidade e prestígio. Contrariamente à lei da força, a força da lei é a ordem jurídica nascida da vontade popular que vai se impondo como o modo normal de funcionamento da sociedade, como lugar de igualdade de todos e como produto da própria cidadania. Será, pois, no reconhecimento da cidadania como capacidade de alargar o horizonte de participação de todos nos destinos nacionais que a legislação volta à cena.<sup>408</sup>

O reconhecimento da cidadania conduz à compreensão de que é “um ato pelo qual se dá a todos o conhecimento da legislação em termos de direitos, deveres, obrigações e proibições, além do funcionamento organizacional de uma sociedade”.<sup>409</sup> Sendo o ordenamento jurídico primeiro, a partir do qual se fundamentam todas as demais leis e normatizações, a Constituição assume papel de destaque no ordenamento legal no País. Nesse sentido, seria necessário que todos conhecessem a legislação organizadora da vida individual e coletiva, mas num país profundamente excludente, como é o Brasil, essa exigência se torna irreal, já que a grande maioria da população brasileira não tem acesso aos bens culturais, e muito menos à compreensão sobre a importância do conhecimento do ordenamento jurídico. Somente aos mais instruídos e pertencentes a uma classe social elevada é natural o direito de conhecer os preceitos legais. Isso é considerado “normal” numa sociedade como a brasileira,

<sup>407</sup> Op. Cit. p.100.

<sup>408</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.17.

<sup>409</sup> Op. Cit. p. 17.

pois os mais pobres e menos letrados continuam excluídos das discussões sobre a organização do País. E há, ainda, muitos analfabetos<sup>410</sup>.

Para efeito deste estudo, mostra-se essencial que o capítulo III da Constituição Federal, na seção intitulada “Da Educação”, seja aqui abordado, no intuito de tornar mais clara a compreensão de direito à educação assegurado na Carta Magna. Antes mesmo do capítulo que trata especificamente da Educação, a Constituição assim assinala:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A educação é, assim, “um direito social fundante da cidadania e o primeiro na ordem das citações”<sup>411</sup>. Isso equivale dizer que sem educação não pode haver cidadania. Também o pleno exercício da democracia encontrar-se-á entravado se esse direito social não for amplamente assegurado à população.

Carlos Roberto Jamil Cury aponta, ainda, outros direitos assegurados constitucionalmente, mas que dependem de que o direito à educação seja efetivado.

É importante se saber, por exemplo, que o Título II, Capítulo I, art. 5º da nossa Constituição garante uma lista infinda de direitos civis dentre os quais muitos têm a ver com educação. Cito alguns: a igualdade jurídica entre homem e mulher, a liberdade de consciência e de expressão, a liberdade de associação, a condenação a todo tipo de maus-tratos e a condenação ao racismo como crime inafiançável.<sup>412</sup>

Sendo assim, a educação colocada como direito de todos e dever do Estado e da família é entendida como primordial para o desenvolvimento do ser humano, para que este exerça plenamente a cidadania e, de quebra, obtenha qualificação para o trabalho. O *status* dado à educação é tão importante que o ensino gratuito e obrigatório (ensino fundamental) tornou-se direito público subjetivo nos termos do art. 208.

<sup>410</sup> Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio -2008, realizada pelo IBGE, o índice de analfabetos com mais de 10 anos no Brasil atinge o percentual de 9,8% da totalidade da população. Considerando que a estimativa da população brasileira no ano de 2008 era de aproximadamente 193 milhões de pessoas é possível mensurar o número de analfabetos existentes no País.

<sup>411</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

<sup>412</sup> Op.cit. p. 19.

Após a declaração, no texto constitucional, do direito à educação à totalidade da população, convém analisar sob quais princípios a educação e o ensino estão assentados. O artigo 206 elenca alguns princípios sob os quais o ensino deve ser ministrado e dentre os quais torna-se necessário destacar os seguintes, por estarem diretamente vinculados à temática em questão neste texto:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola:

(...)

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

O cumprimento destes princípios, ao que parece, está ligado à garantia do direito à educação através da previsão de igualdade de condições e não igualdade de oportunidades para o acesso e permanência na escola, evidenciando-se a preocupação do legislador em assegurar educação para todos. Todavia, para atender o inciso I, torna-se necessário uma nova reorganização social comprometida com a superação da exclusão sob a qual se edifica a sociedade brasileira, o que torna esse dispositivo com poucas possibilidades de se efetivar de maneira prática. Os pobres, que são a maioria da população brasileira, ficam totalmente dependentes das políticas sociais compensatórias para que a previsão constitucional tenha alguma possibilidade de efetivamente ser cumprida.

O inciso IV do art. 206 prevê a gratuidade do ensino público, o que implica em o ensino ser oferecido sem nenhum tipo de ônus, seja pecuniário ou não. Todavia, a prática dos estabelecimentos escolares da rede pública é a de estabelecer um pagamento através da “taxa de contribuição espontânea”, cobrada através das APMs, ou solicitar “doações” aos alunos e comunidade para a aquisição de materiais ou pequenos bens para os estabelecimentos.

Segundo Vitor Henrique Paro, inúmeros argumentos podem ser colocados contra ou a favor de tais cobranças ocorridas no contexto escolar.

Os vários argumentos a favor e contra a existência da APM com sua função arrecadadora de recursos da população colocam-se diante de um sério dilema. Por um lado, não há dúvida nenhuma que a população deve ter o direito à educação escolar de boa qualidade, sendo, portanto uma perversidade cobrar (por meio da APM) por um serviço pelo qual ela já pagou, quer por meio dos impostos, quer por meio da exploração inerente às relações capitalistas de produção. Por outro lado, depara-se com a realidade de uma quase totalidade de pais, alunos, professores e funcionários favoráveis à cobrança da taxa com a finalidade de remediar um pouco

o descalabro da situação escolar. Esse impasse parece delinear uma situação limite para a qual não cabem soluções simplistas.<sup>413</sup>

Na prática, a gratuidade do ensino público não é “tão gratuita” assim; o ônus existe, seja velado ou não, através de doações e contribuições espontâneas ou quaisquer outras denominações que sejam criadas para justificar sua necessidade, fruto da desobrigação do Estado com a educação pública.

Os dispositivos constitucionais em uma sociedade onde os indivíduos usufruem de igualdade real e não apenas formal deveriam ser impositivos e não facultativos. No entanto, esse não é o caso da sociedade brasileira, onde a divisão de classes e o distanciamento entre elas é determinante para as relações entre a efetividade concreta dos direitos do cidadão e a previsão legal. Embora os dispositivos constitucionais se efetivem na materialidade social conforme os interesses de classe, é preciso compreender que eles demonstram uma intencionalidade, dando indicativos para a efetivação do direito à educação na atualidade. No entanto, a sua efetivação depende, também, de instituições que garantam o cumprimento das exigências legais de forma igualitária. Não podemos desconsiderar que a criação e manutenção de tais instituições são de responsabilidade do poder público.

A Constituição deveria, em tese, ser conhecida de todos e efetivamente cumprida. A qualidade da educação brasileira está prevista e se traduz no conjunto de ações que necessitam ser colocadas em prática e não apenas constarem do texto escrito. Eis aqui algumas contradições existentes entre aquilo que se prevê e o que efetivamente é colocado em prática. Para tanto, os preceitos constitucionais devem se realizar na materialidade concreta, na própria realidade brasileira, possibilitando um avanço qualitativo nos processos educacionais.

Um Brasil uno em sua multiplicidade, moderno e efetivamente democrático será realidade quando oferecer ao seu povo reais condições de inclusão e cidadania. Isso possibilitará o rompimento com uma realidade perversa e dualista de um passado ainda presente.<sup>414</sup>

Embora a Constituição Brasileira possa estar eivada de contradições, se suas prescrições fossem vivenciadas concretamente pela totalidade da sociedade, poderia

---

<sup>413</sup> PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar**: introdução crítica, 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1996. p. 137.

<sup>414</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.



desenvolver possibilidades para a superação da realidade excludente, na qual a maioria da população se encontra.

Tanto a Constituição Federal de 1988, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96 prevêm a obrigatoriedade e gratuidade da escola pública para o ensino fundamental. Embora esses dispositivos legais não sejam garantia de mudança na realidade existente, podem ser considerados como um avanço, ainda mais quando se cria a possibilidade de que o ensino fundamental tenha maior duração.

Em 2001 quando o Plano Nacional de Educação entrou em vigor, através da Lei 10.172, de 09 de janeiro daquele ano, houve a possibilidade de ampliação da duração do ensino fundamental. Aquele documento, ao fazer um diagnóstico do Ensino Fundamental no país e analisar a situação do inchaço de matrículas existentes no ensino fundamental causada pela distorção idade-série, apontou para a possibilidade da criação de um ensino fundamental com duração de nove anos, estabelecendo em seus objetivos e metas tal intenção.

Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos.<sup>415</sup>

Nota-se uma preocupação com a necessidade de oportunizar mais tempo na escola para os alunos do ensino fundamental, ampliando-se a duração do mesmo. Todavia, Lisete Arelaro alerta para os interesses que possam estar implícitos nesta proposta:

É importante destacar as dificuldades que poderão advir dessa decisão política, pois dos 34,5 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental regular do Brasil, somente 520 mil deles já vêm iniciando seus estudos aos 6 anos de idade. O que gera dois tipos de questões: a primeira, sobre a origem dessa proposta, defendida pelo governo anterior e expressa no Plano Nacional de Educação (PNE), plano este elaborado por esse mesmo governo e aprovado nas férias docentes de 2001 (Lei n. 10.172, de 9/1/2001). Se o governo anterior não defendia a educação infantil, como responsabilidade do Estado, propondo inclusive que as parcerias com a comunidade fossem a forma de expansão desse atendimento, é possível que, assumindo um ano a “mais” no ensino fundamental, os outros anos dela – de 0 a 5 – eventualmente pudessem ser assumidos pelas comunidades.<sup>416</sup>

---

<sup>415</sup> Cf. Plano Nacional de Educação 2001.

<sup>416</sup> ARELARO, Lisete Regina G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039 – 1066, Especial, out. 2005. p. 1046.

Essa preocupação mostra-se importante no contexto político educacional brasileiro visto que inúmeras propostas implementadas mostraram-se ineficazes em relação ao compromisso de assegurar o direito à educação de milhares de brasileiros.

O ingresso das crianças mais cedo no ensino obrigatório atende a uma política de equidade social, principalmente num país onde esse segmento da educação foi marcado historicamente pelo descompromisso governamental, que sempre atendeu aos interesses das classes dominantes. Contudo, essa opção precisa ser avaliada com cuidado para que a sua implementação não incorra em uma “inclusão excludente”, segundo a qual um maior número de crianças estará dentro da escola, sem que esta esteja pedagógica, financeira e estruturalmente preparada para receber e atender tais alunos em suas necessidades educacionais.

O ensino fundamental, conforme previsto constitucionalmente, é obrigatório e gratuito, sendo dever do Estado a sua garantia. Portanto, ao ampliar o ensino fundamental para 9 anos, incluindo as crianças de 6 anos, o poder público não pode fazê-lo parcial ou facultativamente, mas, sim, oportunizando acesso de todos os alunos que se enquadrem nos requisitos, podendo, inclusive, ser responsabilizado pelo não oferecimento ou pela sua oferta irregular, conforme previsto no § 2º do artigo 208 da Constituição Federal.

Com a sanção da Lei 11.274/06, em fevereiro de 2005, o ensino fundamental de 9 anos se tornou obrigatório no País, com matrícula dos alunos aos 6 anos de idade, alterando os artigos 32 e 87 da Lei 9394/96. O art. 32 passou a vigorar com a seguinte redação “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão,”.

Assim, conforme previsto legalmente, os Municípios, e supletivamente o Estado e a União, deverão: *matricular todos os educandos a partir dos 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental* (conforme previsto na alteração dada ao art. 87, § 3º, I da Lei 9394/06). Isso quer dizer que a obrigatoriedade para esse nível da educação básica ficou estabelecida para as crianças que completassem 6 anos de idade. Essa medida pode ser considerada como extremamente significativa em um país onde a maioria das crianças pequenas não frequenta qualquer instituição de educação formal, e, portanto, o acesso mais cedo à escola pode contribuir significativamente para a conquista da cidadania. Mas, é preciso

ressaltar que apenas ampliar o tempo de duração da escolaridade obrigatória sem criar mecanismos que possibilitem a permanência e aprendizado dos alunos na escola é medida que permanece no campo da utopia.

Para que a educação possa contribuir para a efetivação da cidadania do povo brasileiro é preciso entendê-la enquanto direito, ou seja, a garantia da educação deve ocorrer integralmente e não apenas como possibilidade de acesso à escola, pois para que esta contribua com o exercício da cidadania de forma geral, precisa ser organizada de forma a possibilitar que seus alunos usufruam de todas as possibilidades de acesso, aquisição e desenvolvimento de novos conhecimentos para o exercício de seus direitos e deveres. Para isso ocorrer é preciso efetivar ações que garantam a previsão legal.

Na perspectiva de contribuir para o usufruto da cidadania por todos os brasileiros, a ampliação da escolaridade obrigatória carrega consigo a responsabilidade em reorganizar a educação como um todo, visando ultrapassar o simples acesso à escola, ampliando as possibilidades de aquisição dos conhecimentos para toda a população.

### 6.3 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO

A educação, a cultura, a ampla organização do saber e da experiência significam a independência das massas em face dos intelectuais.<sup>417</sup>

Entender a educação como direito social, como direito de cidadania, pressupõe a compreensão das estratégias utilizadas pelo poder público para que o mesmo seja assegurado. A educação, nessa perspectiva, assume o caráter de direito público subjetivo.

Determinado direito está circunscrito na esfera do direito público conforme os efeitos que produz, caracterizando-se como aquele que prevalece sobre os interesses privados, ou seja, o valor social global do direito se sobrepõe a tais interesses privados. Nesse sentido, o interesse coletivo é superior ao interesse individual e sobre ele deve prevalecer. É nessa perspectiva que, de forma geral, a educação é entendida como direito público, visto que sua efetividade atinge toda a sociedade e não apenas determinado indivíduo.

---

<sup>417</sup> Fragmento retirado do texto “*Antes de tudo, precisamos ser livres*”, de Antonio GRAMSCI.

Sendo o direito subjetivo “o poder ou domínio da vontade livre do homem, que o ordenamento protege e confere”<sup>418</sup>, podemos entender que a educação, enquanto direito subjetivo, precisa ser juridicamente protegida. Por isso, as crianças têm o direito subjetivo à educação, sendo esta protegida pelo direito.

A educação é entendida como direito de todos e dever do Estado e da família assumindo importante papel na constituição de determinada sociedade. Para a educação se constituir em um direito não basta haver a previsão legal, mas ser efetivamente garantida na prática social. A Constituição brasileira declarou explicitamente a educação como direito público subjetivo quando assim estabeleceu em seu artigo 208:

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Em linhas gerais, “o direito subjetivo representa a possibilidade de se exigir, como próprios, uma prestação, ou um ato de maneira garantida, nos limites atributivos das regras de direito.”<sup>419</sup>. Nesse sentido, entender a educação enquanto direito público subjetivo implica afirmar que o indivíduo possui uma esfera de ação inviolável, na qual o Poder Público não pode penetrar. Assim, são esclarecedoras as palavras do jurista Miguel Reale:

É que, no fundo, todos os direitos públicos subjetivos pressupõem o *direito fundamental de liberdade*, entendida em sua dupla valência, como poder autônomo de ser e agir na esfera privada (*liberdade civil*) e na esfera pública (*liberdade política*).<sup>420</sup> (destaques no original)

Direito público subjetivo é, portanto, “aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir direta e imediatamente do Estado, o cumprimento de um dever e de uma obrigação”.<sup>421</sup>

Em matéria de educação, assegurada constitucionalmente, o titular desse direito é uma pessoa de qualquer idade, que teve ou não acesso à escolaridade obrigatória na

<sup>418</sup> FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1988. p. 141.

<sup>419</sup> REALE, Miguel. Modalidades do direito subjetivo. In: \_\_\_\_\_. **Lições preliminares de direito**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 261.

<sup>420</sup> Op. Cit. p. 264.

<sup>421</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 21.

idade própria. O sujeito desse direito é o indivíduo e o sujeito do dever é o Estado, sob cuja competência estiver a etapa de escolaridade.

Na prática, isto significa que o titular de um direito público subjetivo tem assegurado a defesa, a proteção e a efetivação imediata de um direito, mesmo quando negado. Qualquer criança, adolescente, jovem ou idoso que não tenha entrado no ensino fundamental pode exigí-lo e o juiz deve deferir direta e imediatamente, obrigando as autoridades constituídas a cumpri-lo sem mais demora. O não-cumprimento por parte de quem de direito quanto a isto implica em *responsabilidade da autoridade competente*.<sup>422</sup>

Todavia, novamente é preciso lembrar que, numa sociedade como a brasileira, isso fica praticamente inviabilizado pelo desconhecimento dos indivíduos sobre a possibilidade de exercer tal direito, o que os incapacita de exigí-los. Para entender tal questão torna-se de extrema importância a reflexão realizada por Milton Santos, quando afirma que: “Nos países subdesenvolvidos de um modo geral há cidadãos de classes diversas, há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são.”<sup>423</sup>. Sob essa lógica, o exercício de um direito, mesmo considerado público subjetivo, como no caso da educação, fica sujeito ao acesso e resposta das instituições destinadas a protegê-lo, ficando a efetivação dos preceitos constitucionais subordinados ao poder econômico e político de quem o evoca.

A previsão constitucional representa a possibilidade de o cidadão exigir da autoridade competente que o seu direito seja efetivamente garantido sob pena de essa autoridade sofrer as sanções referentes ao seu não cumprimento. A possibilidade de o indivíduo agir não pode ser substituída ou alterada conforme os interesses do poder público. Essa é uma questão extremamente importante na esfera educacional, visto que a oferta de educação sempre esteve atrelada aos interesses dominantes de uma minoria e dar a possibilidade de que a maioria exerça essa ação é um pequeno enorme passo para a efetivação da cidadania no contexto brasileiro.

Pequeno passo devido ao fato de que, sem a efetivação de uma educação de qualidade, dificilmente os indivíduos farão uso desse direito; e enorme, devido ao fato de que o reconhecimento público desse direito representa um ganho social para toda a sociedade. Por isso o processo de aquisição da cidadania através da educação é um processo contraditório, pois é ao mesmo tempo avanço e limite.

---

<sup>422</sup> Op. Cit. p. 22.

<sup>423</sup> SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. p. 12.

Na seara educacional, o direito público subjetivo se caracteriza através da possibilidade de o titular do direito agir reivindicando do poder público que seu direito seja efetivamente garantido. O titular desse direito é uma pessoa de qualquer idade, que teve ou não acesso à escolaridade em idade própria. Portanto, o sujeito desse direito é qualquer indivíduo e o sujeito do dever é o ente administrativo estatal responsável pela oferta da etapa de escolaridade respectiva.

Em relação ao ensino fundamental, etapa da educação básica que traz em seu bojo princípios de obrigatoriedade e gratuidade, o ente administrativo estatal responsável é o Município, todavia o Estado federado é, subsidiariamente, também responsável por assegurar a efetivação desse direito, conforme previsto nos artigos 10 e 11 da Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Considerando a realidade social brasileira, a reivindicação de um direito caracterizado como público subjetivo, como é o caso da educação, é praticamente inexistente para determinada classe social devido o não conhecimento desse direito e os interesses implícitos tanto no processo de reivindicação quanto de proteção do mesmo. Muitas vezes, conforme ficará demonstrado posteriormente, o poder econômico, vinculado aos interesses de classe, é determinante na efetivação dos dispositivos constitucionais quanto ao direito público subjetivo. Nesse sentido, para os excluídos da esfera social e econômica, a cidadania não existe.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na multiplicidade de violações que ocorrem atualmente não há “outro lado”, pois são cidadãos e seres humanos que estão, de variadas formas, envolvidos ou implicados. A superação desses confrontos só se dará com a extensão de uma ordem pública democrática, que é diferente e mais ampla do que a supremacia alcançada pelas armas, pois nela os cidadãos não são só destinatários das normas e comandos da autoridade, mas são também os participantes incontornáveis de sua elaboração. A efetivação do artigo 5º é parte essencial do objetivo de extensão da ordem democrática: a igualdade, as liberdades, o devido processo legal, a segurança e a garantia dos cidadãos contra a prática de violações por parte das autoridades públicas.<sup>424</sup>

Entender os efeitos de uma política pública de alcance local e nacional não é trabalho fácil, principalmente quando os efeitos das ações se evidenciam como parciais e fragmentados, contribuindo para a fragilização da cidadania dos pequenos brasileiros. Esse é o fato analisado ao longo da pesquisa aqui apresentada, que teve como eixo central de investigação a implementação da ampliação da escolaridade obrigatória – ensino fundamental de 9 anos – no município de Ponta Grossa – PR, proposta política implantada no ano de 2001.

As alterações político-educacionais realizadas no período compreendido entre 2001 e 2008 no Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa revelaram contradições sobre os efeitos produzidos para a vida das crianças e suas famílias: o direito à educação foi assegurado de forma parcial e fragmentada, considerando a educação infantil e o ensino fundamental separados e não integrantes de um todo mais amplo enquanto direito da criança; as instituições públicas responsáveis em garantir o direito à educação também se mostraram fragilizadas em relação ao entendimento da nova organização para o ensino obrigatório; as decisões jurídicas emitidas ao longo do período corroboraram a redução do direito à educação infantil sem a justa necessidade de discutir as questões de ordem pedagógica e estrutural para o atendimento (justamente para aquele grupo de pequenos cidadãos que não tem ao seu alcance mecanismos para emitir sua opinião a respeito, dependendo do entendimento dos adultos para fazê-lo); os órgãos normativos, enquanto instâncias de decisão democrática foram atropelados por decisões de não educadores; e, face a todas essas questões criaram-se

---

<sup>424</sup> KOERNER, Andrei. A cidadania e o artigo 5º da Constituição de 1988. In: SCHILLING, Flávia. **Direitos humanos e educação**: outras palavras, outras práticas. São Paulo: Cortez, 2005. p.81 – 82.

mecanismos diferenciados de atendimento ao direito à educação em caráter mais amplo, onde a cidadania de alguns teve mais efetividade que a de outros. Portanto, os efeitos produzidos foram desiguais e injustos, pois os filhos da classe que depende se utiliza da escola pública foram os mais penalizados em relação ao acesso tanto ao Ensino Fundamental quanto à Educação Infantil.

No entanto, para melhor analisar os efeitos produzidos pela política de ampliação da escolaridade em Ponta Grossa, é preciso delimitar dois períodos distintos, os quais, embora se relacionem dialeticamente, apresentam algumas disparidades a serem consideradas.

Quanto aos efeitos da ampliação da escolaridade obrigatória em Ponta Grossa no período 2001 – 2005<sup>425</sup> podemos situá-los em três ordens, conforme a ênfase apresentada nos documentos analisados: Administrativa, Financeira e Jurídico-social.

Nos efeitos de ordem administrativa foi possível identificar:

- a) Reorganização da oferta do ensino fundamental com a inclusão de um ano a mais em sua estrutura possibilitando a ampliação do tempo escolar para aqueles que conseguiam adentrar no 1º ano do 1º ciclo. No entanto, a ampliação foi facultativa excluindo inúmeros alunos da educação considerada obrigatória, pois a esses restou a possibilidade de entrada tardia com todas as suas conseqüências sociais e pedagógicas.
- b) Alocação dos professores que até então estavam vinculados financeiramente ao custeio com recursos gerais do município para a utilização dos recursos do FUNDEF.
- c) Organização do Sistema Municipal de Educação com o intuito de legitimar ações não amparadas pelo órgão normativo do Sistema Estadual de Educação, ao qual o Município esteve vinculado até o ano de 2002.
- d) Desorganização na documentação e registro escolar dos alunos em razão da implantação sem a devida adequação do Sistema de Dados e autorização formal do Sistema Estadual de Ensino, acarretando a possibilidade de incluir nas despesas para utilização dos recursos do FUNDEF os professores que até então não estavam vinculados.

---

<sup>425</sup> A delimitação do período 2001 – 2005, diferente do período da gestão municipal 2001 – 2004 em razão de os efeitos das orientações vigentes no ano de 2005 serem relativos ao ano de 2004, quando a Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa as emitiu.



- e) Redução da oferta da educação infantil motivada pela incorporação da última etapa ao Ensino Fundamental.

Nos efeitos de ordem financeira foi possível identificar:

- a) Aumento das receitas vinculadas ao FUNDEF a partir do ano de 2002, motivado pelo aumento de matrículas no Ensino Fundamental;
- b) Possibilidades de utilização de recursos vinculados ao FUNDEF para pagamento e ações de formação de professores, que até o ano de 2000 estavam vinculados à Educação Infantil;

Nos efeitos de ordem jurídico-social foi possível identificar:

- a) Incapacidade de a sociedade entender a incorporação da pré-escola como alternativa política para a ampliação da escolaridade obrigatória;
- b) Inércia das instituições que deveriam proteger o direito das crianças, tanto em relação ao acesso ao Ensino Fundamental considerado obrigatório, quanto à Educação Infantil, na época considerada facultativa, em razão de haver um consenso administrado de que o 1º ano do 1º ciclo equivalia à última etapa da Educação Infantil;
- c) Negação do acesso ao Ensino Fundamental ampliado para alguns, criando distorção no atendimento e no entendimento sobre o direito à educação;
- d) Fragilidade do Conselho Municipal de Educação em proceder às discussões necessárias sobre a ampliação do Ensino Fundamental, funcionando como órgão legitimador de política já implantada.

Quanto aos efeitos da ampliação da escolaridade obrigatória em Ponta Grossa no período 2006 – 2008, também podemos situá-los em três ordens, conforme a ênfase apresentada nos documentos analisados: Administrativa, Financeira e Jurídico-social.

Nos efeitos de ordem administrativa no período 2006 – 2008 foi possível identificar:

- a) Readequação do corte etário e da obrigatoriedade do ensino fundamental, através do estabelecimento de norma regulando a data limite em que as crianças deveriam completar 6 anos para serem matriculadas no Ensino Fundamental de 9 anos;
- b) Redução das matrículas no Ensino Fundamental no ano de 2006 sem o aumento respectivo na Educação Infantil para atender aos alunos com 6 anos incompletos;

- c) Organização de Quadro Funcional específico para a Educação Infantil;
- d) Aumento gradativo da oferta de vagas na Educação Infantil no respectivo período e conseqüente ampliação do número de Centros Municipais de Educação Infantil, mas não alcançando a universalização do acesso à etapa;

Nos efeitos de ordem financeira no período 2006 – 2008 foi possível identificar:

- a) Maior possibilidade de planejamento a médio e longo prazo em relação à ampliação da oferta para a educação infantil a partir da criação do FUNDEF;
- b) Maior experiência administrativa dos gestores públicos em relação ao planejamento, controle e aplicação dos recursos financeiros, viabilizando a ampliação de espaços destinados ao atendimento da Educação Infantil.

Nos efeitos de ordem jurídico-social no período 2006 – 2008 foi possível identificar:

- a) Maior participação dos membros do Conselho Municipal de Educação no debate a respeito da ampliação da escolaridade obrigatória e seus efeitos para a população pontagrossense;
- b) Impossibilidade de atendimento universal na Educação Infantil para as crianças com 6 anos incompletos causando impacto negativo na população com maior necessidade de atendimento em razão de suas condições econômico-financeiras;
- c) Distorção no atendimento em razão da obrigatoriedade do Ensino Fundamental de 9 anos em todo o estado do Paraná: medidas judiciais estabeleceram a obrigatoriedade da matrícula no Ensino Fundamental para crianças com menos de 6 anos para os estabelecimentos vinculados ao Sistema Estadual de Ensino enquanto no Sistema Municipal de Ensino as crianças deveriam ter 6 anos completos para o ingresso;
- d) Intervenção dos órgãos do Poder Judiciário na determinação de políticas públicas para o setor educacional, sem considerar as possibilidades de implementação das decisões exaradas.

Os efeitos identificados tiveram impacto fulcral nos direitos dos cidadãos, em especial nas crianças com maior vulnerabilidade social e econômica, visto que nos dois períodos, compreendidos entre os anos de 2001 – 2008, o direito à educação enquanto um dos componentes da cidadania foi violado. A cidadania vivida pelas crianças e suas famílias

esteve circunscrita no campo específico de existência de cidadanias diferenciadas, ou, como nos ensinou Milton Santos, cidadania de classes diversas, onde há “os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são”.<sup>426</sup>

Nessa mesma perspectiva a possibilidade de acesso à Educação Infantil ou ao Ensino Fundamental esteve atrelada num primeiro momento à vontade política e num segundo momento ao rigor da normatização emitida. A vinculação à vontade política ocorreu quando, em desacordo com as normas do Sistema Estadual de Ensino, o poder público municipal implantou, à revelia das normas existentes, a ampliação do Ensino Fundamental de maneira facultativa, evidenciando preocupação de ordem financeira e administrativa sem considerar aspectos jurídico-sociais das ações. Em um segundo momento a vinculação ao rigor da normatização ocorreu quando o mesmo acesso esteve atrelado às disposições e normas legais, situando nesse espaço as normas emitidas pelos órgãos normativos e executivos dos Sistemas de Ensino, ocorrendo a vinculação da titularidade do direito educacional à posição econômico-social ou à idade cronológica da criança.

A situação econômico-social como legitimadora do direito à Educação Infantil foi validada no estabelecimento dos seguintes critérios para o ingresso: prioridade para os mais pobres e filhos de mães trabalhadoras, reconhecendo o indivíduo que pleiteia a vaga enquanto cidadão detentor do direito se atender às exigências devidamente definidas, tal como identificada por Wanderlei Guilherme dos Santos quando analisa que “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas em lei*”<sup>427</sup>. Para aqueles que não estavam dentro dos critérios estabelecidos foi sutilmente declarada a sua não cidadania.

Quanto à idade cronológica da criança para o acesso à Educação Infantil ou ao Ensino Fundamental, as concepções e ações identificadas foram divergentes. No período compreendido entre 2001 – 2005 o direito à infância para as crianças com menos de 6 anos foi negado, impossibilitando que a mesma pudesse ser educada e cuidada em espaço pedagógico e estrutural apropriado para a idade, dada a incorporação da pré-escola ao Ensino Fundamental e a inexistência de mecanismos que garantissem acesso à Educação Infantil quando não lhe era garantido o acesso ao Ensino Fundamental. Ainda, no mesmo período, o

---

<sup>426</sup> SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. p 12.

<sup>427</sup> SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. p. 75.

acesso para o Ensino Fundamental das crianças na mesma faixa etária não foi atendido de maneira universal devido à previsão de entrada facultativa naquela etapa, reafirmando a lógica de cidadanias diferenciadas.

No período compreendido entre 2006 – 2008, o direito à infância para crianças com menos de 6 anos foi reconhecido mas não garantido, fato que também impossibilitou o acesso universal à educação infantil; mas tornou mais igualitário o acesso ao Ensino Fundamental ampliado, quando o mesmo foi declarado obrigatório e universalizado para todas as crianças com a mesma idade.

Ainda, a política educacional municipal no período analisado mostrou-se como síntese dos determinantes locais (sejam de ordem cultural, histórica ou social) e, ao mesmo tempo, das determinações e influências mais amplas (acordos políticos, determinações legais, orientações dos organismos multilaterais) quando sintetizou em espaço limitado ao âmbito municipal o movimento político-legal universal.

Nesse emaranhado de efeitos, constituídos no movimento histórico e dialético de se fazer política, pode-se concluir que o direito à educação para o cidadão brasileiro, paranaense e pontagrossense está localizado em espaço contraditório onde os interesses sociais, econômicos, culturais se fazem presentes nos espaços de luta intelectual em que tramitam o planejamento, a execução, os resultados e os efeitos sociais e individuais das políticas públicas para o setor educacional. Defender o direito à educação nesses espaços é necessidade permanente enquanto perdurar a injustiça e a desigualdade entre seres humanos divididos em classes.

Todavia, para os que, como a autora do presente trabalho, pensam a história e a política no contexto brasileiro com os olhos e coração voltados para os desprovidos de condições e oportunidades para a inserção nas decisões e mobilizam suas energias para declarar a sua indignação contra a lógica excludente que está presente em muitas propostas supostamente democráticas, fica o compromisso de permanecer na defesa incondicional do direito à educação enquanto fundamental para a cidadania dos brasileiros. Assumir essa posição é evidenciar a clareza de que, embora vivendo em uma sociedade injusta, excludente e desigual, há possibilidades de trazer à luz as sutilezas das políticas educacionais implantadas e com isso contribuir para o debate e consciência daqueles que, mergulhados no processo de

trabalho em busca da própria sobrevivência, não podem e não têm condições materiais e de acesso ao conhecimento para, sozinhos, identificar os efeitos de tais políticas. Esse é um compromisso assumido por aqueles que defendem uma sociedade para além da lógica do capital.

Por isso tudo, compartilhamos do pensamento de Marco Aurélio Nogueira quando afirma que é preciso “pensar no geral (...) e no singular, no plano individual, em que, muitas vezes, escondem-se as piores taras e as maiores resistências ao progresso democrático e social.”. E, ainda, é fundamental “levar a política para todos os espaços onde pulsa a vida, e se disputa e se sofre o poder.”<sup>428</sup>.

Investigar os efeitos das políticas educacionais é só o começo do processo da tomada de consciência sobre como os direitos do cidadão podem ser violados e ilusoriamente considerados como certos e verdadeiros. Abrir essa caixa-preta e deixar fluir as discussões a respeito é um processo verdadeiramente revolucionário...

O campo de investigação está aberto aos pesquisadores de pensamento livre e sem amarras ideológicas... Quem vai adentrá-lo? O desafio está posto...

---

<sup>428</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez: 2005. p. 249.

## REFERÊNCIAS

As referências apresentadas compreendem a literatura e documentos utilizados no trabalho e que, em geral, foram citados nas notas do texto.

### Livros, pesquisas e artigos científicos

ALVES, Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968.

AMARAL, Marilene Alves. **A qualidade da educação na “qualidade total”**: uma análise crítica. 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**: Collor, FHC e Lula. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados 2005.

ARELARO, Lisete Regina G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039 – 1066, Especial, out. 2005.

ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente?. In: TOMMASI, Lívia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ED. São Paulo: Cortez, 2000.

AVEIRO, Jorge Fernando Hermida. **A Reforma Educacional no Brasil**: (1988-2001) Processos Legislativos, Projetos em Conflito e Sujeitos Históricos. Tese. (Doutorado em educação). Universidade Estadual de Campinas. 2002.

AZEVEDO, Fernando et al. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. 1932.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estratégias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial., 1995.

BANCO MUNDIAL. **Educação Primária**. Documento de Política do Banco Mundial, 1992

BÊNDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**: estudos de nossa ordem social em mudança. São Paulo: Edusp, 1996.

BITTAR, Marisa; FERREIRA JR. Amarílio. Elitismo e exclusão na educação brasileira. In: ROSÁRIO, Maria José Aviz do; ARAÚJO, Marcos de Lima (orgs). **Políticas Públicas Educacionais**. Campinas/SP: Alínea, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 6ª reimpressão. (tradução de Carlos Nelson Coutinho).

BUFFA, Ester; NOSELLA, Paolo. **A educação negada**: introdução ao estudo da educação brasileira contemporânea. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**: compilação de textos, notas, revisão e índices. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 1981.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTTI, Manoel L.; CARCANHOLO, Reinaldo A.; CARCANHOLO, Marcelo D. (orgs). **Neoliberalismo**: a tragédia do nosso tempo. 3 ed. São Paulo, Cortez, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: proposta de governo. Brasília: s.ed., 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil**: mais 4 anos de desenvolvimento para todos – proposta de governo. Brasília: s.ed., 1998.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 11 ed. Rio de Janeiro: civilização Brasileira. 2008.

CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformacion productiva con equidad**. Santiago, 1992.

CERVI, Emerson Urizzi. Opção pelo Populismo: dissidência política e renovação eleitoral no município de Ponta Grossa. In: CODATO, Adriano Nervo; SANTOS, Fernando José. (Org.). **Partidos e Eleições no Paraná**: uma abordagem histórica. 1 ed. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral, 2006, v. 1, p. 125-146.

CESTARO, Orlando Antonio. Maçonaria em Ponta Grossa: fraternidade e sociedade. In: CHAVES, Niltonci Batista (org.). **Visões de Ponta Grossa**: cidade e instituições. Ponta Grossa: UEPG, 2004.

CHAMMA, Guísela Velêda Frey. **Ponta Grossa**: o povo, a cidade, o poder. Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, 1988.

CHEPTOLIN, Alexandre. **A dialética materialista**: categorias e leis da dialética. São Paulo: Alfa-omega. 1982.

COSTA, Messias. **A educação nas constituições do Brasil**: dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação Brasileira**: projetos em disputa. LULA X FHC na campanha eleitoral. São Paulo: Cortez, 1995.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Lei de diretrizes e bases e perspectivas da educação nacional. **Revista Brasileira de Educação**. n. 8, mai/jun/jul/ago, 1998, p. 72 – 85.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**. n. 116, jul/2002, p. 245 – 262.

DAMASCENO, Alberto et. al. **A educação como ato político partidário**. 2 ed. São Paulo: Cortez. 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

FAVERO, Osmar. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823 – 1988**. 3 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, Florestan. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus, 1966.

FERNANDES, Josué Corrêa. **Das colinas do Pitangui...** Ponta Grossa: Gráfica Planeta, 2003.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 1988.

FLACH, Simone de Fátima. **Avanços e limites na implementação da qualidade social da educação na política educacional de Ponta Grossa – gestão 2001 – 2004**. Dissertação (Mestrado em Educação). Curitiba: Universidade Federal do Paraná - UFPR, 2005.

\_\_\_\_\_. **Uma análise do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Ponta Grossa, a partir da implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96**. Monografia. (Especialização em Alfabetização). Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG, 1998.

FRANÇA, Junia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8 ed. rev. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alícia. Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. In. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100 – Especial, out. 2007.

FREIRE, Paulo. Escola Primária para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília: INEP/MEC, vol. XXXV, n. 82, abr./jun. 1961. p. 15 – 33.

GADINI, Sérgio Luiz. (org.). **Eleições Midiáticas: retratos da disputa política municipal em Ponta Grossa**. Ponta Grossa: UEPG, 2004.

GOMES, Josélia Maria Loyola de Oliveira. 13º Regimento de Infantaria: Ponta Grossa e os Militares. In: CHAVES, Niltonci Batista (org.). **Visões de Ponta Grossa: cidade e instituições**. Ponta Grossa: UEPG, 2004.

GENTILI, Pablo; Mc COWAN, Tristan. (orgs.). **Reinventar a escola pública: política educacional para um novo Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2003.



GONÇALVES, Ademir Nunes. **A Ambiguidade da Autoridade Eleita**: um olhar sobre a ação do gestor paranaense. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 2004.

GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. **Autonomia da escola e neoliberalismo**: Estado e escola pública. 1994. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

GORNI, Doralice Aparecida Paranzini. **Sistema Estadual de Educação do Paraná**: qualidade e educação. 1999. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 1999.

GORNI, Doralice Aparecida Paranzini. Ensino Fundamental do Paraná: revisitando a qualidade e a avaliação. **Psicologia em Estudo**. v. 9, n. 2, Maringá, mai./ago. 2004, p. 309 – 318.

GORNI, Doralice Aparecida Paranzini. Ensino Fundamental de 9 anos: estamos preparados para implantá-lo?. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 67 -80, jan./ mar. 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**. vol. 1. Rio de Janeiro, 2004. (Organização e tradução: Carlos Nelson Coutinho)

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**. vol.2. Rio de Janeiro, 2004. (Organização e tradução: Carlos Nelson Coutinho)

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. vol. 1. 4 ed. Rio de Janeiro, 2004. (Tradução: Carlos Nelson Coutinho, co-edição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira).

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. vol. 2. 4 ed. Rio de Janeiro, 2006. (Tradução: Carlos Nelson Coutinho, co-edição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira).

GUIMARÃES, José Luiz. **A municipalização do ensino fundamental e o impacto da Emenda Constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 1998..

GUIMARÃES, José Luiz . Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, Ângela Martins; OLIVEIRA, Cleiton de, BUENO, Maria Sylvia Bueno. (orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

Haidar, M. de L. M.; TANURI, L. M.. A educação pública no Brasil: dos primórdios até a primeira Lei de Diretrizes e Bases. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho (org.). **Estrutura e funcionamento da educação básica**: leituras, 2ª ed., São Paulo: Pioneira, 1999.

HIDALGO, Ângela Maria. **Tendências contemporâneas da privatização do ensino público**: o caso do Estado do Paraná. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

IANNI, Octávio. O cidadão do mundo. In: IANNI, Octávio. **A sociedade global**. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IHERING, Rudolf von. **A Finalidade do Direito**. Rio de Janeiro, 1979, vol. 1, p. 238 – 239.

JESUS, Antonio Tavares. **O pensamento e a prática escolar de Gramsci**. 2 ED. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

KOERNER, Andrei. A cidadania e o artigo 5º da Constituição de 1988. In: SCHILLING, Flávia. **Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas**. São Paulo: Cortez, 2005

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KOSLINSKI, Mariane Campelo. Universidade do Professor. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira. 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. 1998.

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luís (orgs). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3 ed. Campinas, Autores Associados, 2005.

LIMA, Kátia Regina Rodrigues. **A reforma do Estado e da educação no governo Fernando Henrique Cardoso: o ENEM como mecanismo de consolidação da reforma**. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de São Carlos, 2005.

LIMA, Lauro Oliveira O. Prefácio. In: ALVES, Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968

LOPES, Mônica Sette. Acesso ao ensino fundamental como um paradigma da evolução da tutela pelo direito. In: MEDEIROS, Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de. **O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento**. Rio de Janeiro, América Jurídica, 2001.

MALAGUTTI, Manoel L.; CARCANHOLO, Reinaldo A.; CARCANHOLO, Marcelo D. (orgs). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. 3 ed. São Paulo, Cortez, 2002.

MANACORDA, Mario Alighero. **História da Educação: da antiguidade aos nossos dias**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2006. (tradução de Gaetano Lo Mônaco; revisão da tradução Rosa dos Anjos e Paolo Nosella.

MANACORDA, Mario Alighero. **Marx e a pedagogia moderna**. Campinas, SP: Editoria Alínea, 2007.

MANACORDA, Mario Alighero. **O princípio educativo em Gramsci : americanismo e conformismo**. Campinas, SP: Editoria Alínea, 2008.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. In: **Revista Katális**. Florianópolis, v. 10, n. 1, jan/jun. 2007, p. 15 – 23.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich Engels. Teses sobre Feuerbach (Tese II). In: \_\_\_\_\_. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 19ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARX, Karl. Prefácio da 2ª edição. In: \_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política. 19ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARX, Karl. O Dezoito Brumário de Luiz Bonaparte. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich Engels. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Alfa-Ômega. s/d.

MEDEIROS, Monica Jacqueline Sifuentes Pacheco de. **O acesso ao ensino fundamental no Brasil**: um direito ao desenvolvimento. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.

MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O Banco Mundial e suas implicações na política de financiamento da educação brasileira no Brasil**: o FUNDEF no centro do debate. Tese (doutorado em educação). Universidade Federal do Ceará, 2005.

MONASTIRSKI, Leonel Brizolla. A mitificação da ferrovia em Ponta Grossa. In: DITZEL, C. H. M.; SAHR, C. L. L. (orgs). **Espaço e Cultura**: Ponta Grossa e os Campos Gerais. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001

MORAES, Maria Célia Marcondes (org), **Iluminismo às avessas**: produção de conhecimento e políticas de formação docente. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

MUNHOZ, Margarete. **Uma Avaliação do Projeto de Correção de Fluxo nas Escolas Estaduais Paranaenses**: um novo olhar sobre o sucesso escolar. 2002. . Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 2004.

NEVES, Lúcia M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: Edunioeste, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez: 2005

OLIVEIRA, Cleiton. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de, BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro; GIUBILEI, Sonia; BORGES, Zacarias Pereira. **Conselhos Municipais de Educação**: um estudo na região metropolitana de Campinas. Campinas, SP: Alínea, 2006

OLIVEIRA, Francisco. O momento Lênin. **Novos estudos**, julho 2006.

PAIVA, Vanilda. Um século de educação republicana. **Pro-Posições**. Campinas, UNICAMP/Cortez, n.2. jul. 1990. p. 7 –18.

PAIVA, Vanilda (org). **Transformação produtiva e eqüidade**: a questão do ensino básico. Campinas, SP: Papirus: 1994.

PAIVA, Edil Vasconcellos de; ARAÚJO, Flávia Monteiro de Barros. A política de formação de professores da UNESCO no Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe. **Educação**. Porto Alegre, v. 31, n.3, 2008.

PARO, Victor Henrique. **Administração Escolar**: introdução crítica, 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

PASQUALE, Carlos. **O desenvolvimento do ensino primário e Plano Nacional de Educação**. Centro Regional de Pesquisas Educacionais “Prof. Queiroz Filho”. Série I. Estudos e Documentos. Vol. 4. MEC/INEP. São Paulo, 1966.

PAULA, José Carlos Milléo de. Poder local em Ponta Grossa: algumas considerações sobre sua evolução. In: DITZEL, C. H. M.; SAHR, C. L. L. (orgs). **Espaço e Cultura**: Ponta Grossa e os Campos Gerais. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Construindo o Estado Republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter.(orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

POMPEO, José Nicolau. **Brasil e o consenso de Washington no primeiro e segundo mandatos de Fernando Henrique Cardoso**. Tese (doutorado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2003.

PONTES DE MIRANDA, **Comentários à Constituição de 1946**. (T. 4), 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REALE, Miguel. Modalidades do direito subjetivo. In: \_\_\_\_\_. **Lições preliminares de direito**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar, 11ª ed., São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1991.

RODRIGUES, Lorena da Silva. **Elites políticas em três perspectivas**: origem social, carreira pública e valores dos membros dos poderes executivo e legislativo de Ponta Grossa/PR (1993-2004). 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2006.

RODRIGUES, Suelen Fernanda Canguçu; GADINI, S. L. Retrato das disputas políticas na mídia ponta-grossense: análise das estratégias eleitorais na cidade de Ponta Grossa em 2004. **Rer. Estud. Comum.**, Curitiba, v. 9, n. 19. maio/ago. 2008. p. 147 – 154.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil** (1930/1973), 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 1986.

SACRISTÁN, José Gimeno. **A educação obrigatória: seu sentido educativo e social**. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon; BROCK, Colin (orgs). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Um sistema educacional a serviço dos interesses e necessidades da classe trabalhadora. In: DAMASCENO, Alberto et. al. **A educação como ato político partidário**. 2 ed. São Paulo: Cortez. 1989.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados**, 2001. p. 379 – 410.

SAES, Décio Azevedo Marques de. O direito à educação nas constituições: um modelo de análise. **Revista de Educação PUC – Campinas**, Campinas, n. 20, p. 9 – 32, jun. 2006.

SANTOS, Jussara Maria Puglielli. **As políticas governamentais para o ensino fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição**. 1998. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Pontifícia Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva. **Aspectos da desconstrução da reforma democrática de estado** : perspectiva gerencial e precarização do trabalho. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília. UnB, 2006.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas. SP: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas. SP: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETI, Celso. et. al. **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

SAVIANI, Dermeval. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval et al. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do Projeto do MEC. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100 especial, out. 2007.

SCHIMANSKI, Elizabete Fernanda. **Conservadorismo e tradição em Ponta Grossa: representação social, mito ou realidade na política local?** (dissertação de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Estadual de Ponta Grossa), Ponta Grossa, 2007.

SHIROMA, Eneida. O.; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli. **Reforma ou contra-reforma no sistema de ensino do Estado do Paraná?** Uma análise da meta da igualdade social nas políticas educacionais dos anos 90. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Pontifícia Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ED. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Marcos Aurélio Silva. **A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos Sistemas Municipais de Ensino: razões e determinações**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n.1, jan-jun. 2006.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995 – 2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SOUZA, Silvana Aparecida de. **Gestão Escolar compartilhada: democracia ou descompromisso?**. São Paulo: Xamã, 2001.

SOUZA, Rosa Fátima de. Lições da escola primária. In: SAVIANI, D et al. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

SPÓSITO, Marília Pontes. A luta pelo direito à educação: a década de 70. In: \_\_\_\_\_. **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo: Hucitec:Edusp, 1993.

TAGLIAVINI, João Virgílio. Do direito à educação ao direito educacional. In: BITTAR, Marisa; LOPES, Roseli Esquerdo. (orgs). **Estudos em Fundamentos da Educação**. São Carlos: Pedro e João Editores, 2007.

TORRES, Rosa Maria. **México, Jomtien, Miami: dos decadas y tres proyectos para la educacion em America Latina**. Buenos Aires, Enero 2001.

TORRES, Rosa Maria. **Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente**. Buenos Aires: UNESCO, 2000.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. **A gestão compartilhada implementada no Estado do Paraná e as orientações do Banco Mundial (1995 – 2000)**. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2001.

### **Legislação, Atos Normativos e Projetos de Lei**

ARAUCÁRIA, CME. **Parecer 01/07**. Aprovado em 24 de maio de 2007. Alteração da Resolução CME/Araucária nº 08/2006 e dá outras providências.

BRASIL, CASA CIVIL, Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 11.114**, de 16 de maio de 2005. (Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade).

BRASIL, CASA CIVIL, Subchefia para assuntos jurídicos. **Mensagem 284**, de 16 de maio de 2005. (Mensagem de Veto).

BRASIL, CASA CIVIL, Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 11.274**, de 06 de fevereiro de 2006. (Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.)

BRASIL, CASA CIVIL, Subchefia para assuntos jurídicos. **Mensagem 65**, de 06 de fevereiro de 2006. (Mensagem de Veto).

BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 020/98**. Consulta relativa ao Ensino Fundamental de 9 anos. Aprovado em 02/12/98.

BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 024/04**. Estudos visando ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos de duração. Aprovado em 15/09/2004.

BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 06/05**. Reexame do Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos de duração. Aprovado em 08/06/2005.

BRASIL, MEC, CNE. **Resolução 03/05**, de 03 de agosto de 2005. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração.

BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 018/05**. Orientações para a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera os Arts. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9394/1996. Aprovado em 15/09/2005.

BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 039/06**. Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Aprovado em 08/08/2006.

BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 041/06**. Consulta sobre a interpretação correta das alterações promovidas na Lei nº 9394/96 pelas recentes Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006. Aprovado em 09/08/2006

BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 045/06**. Consulta referente à interpretação da Lei Federal nº 11.274, de 6/2/2006, que amplia a duração do Ensino Fundamental para nove anos, e quanto à forma de trabalhar nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Aprovado em 07/12/2006.

BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 05/07**. Consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que tratam do Ensino Fundamental de nove anos e da matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Aprovado em 1º/02/2007.

BRASIL, MEC, CNE. **Parecer 07/07**. Reexame do Parecer CNECEB nº 5/2007, que trata da consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que tratam do Ensino Fundamental de nove anos e da matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Aprovado em 19/04/2007.

BRASIL. MEC. INEP. **Plano Nacional de Educação**: Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. 1998.

BRASIL, SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 236**, de 2001. In: Diário do Senado Federal, Brasília, 07 de novembro de 2001. p. 27893 - 27896.

BRASIL, SENADO FEDERAL. **Parecer nº 95**, de 2002. In: Diário do Senado Federal, Brasília, 05 de março de 2002. p. 01377 – 01381.

BRASIL, SENADO FEDERAL. **Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado nº 236**, de 2001 (nº 6.387/2002, naquela casa). In: Diário do Senado Federal, Brasília, 08 de outubro de 2003. p. 30618 – 30620.

BRASIL, SENADO FEDERAL. **Parecer nº 22**, de 2005. In: Diário do Senado Federal, Brasília, 17 de fevereiro de 2005. p. 00394 - 00396.

BRASIL, SENADO FEDERAL. **Requerimento nº 293**, de 2005. In: Diário do Senado Federal, Brasília, 20 de abril de 2005. p. 09794 - 09795.

BRASIL, SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 144**, de 2005 (nº 3675/2004 na origem). In: Diário do Senado Federal, Brasília, 16 de dezembro de 2005. p. 45039 - 45040.



BRASIL, SENADO FEDERAL. **Parecer nº 47**, de 2006. In: Diário do Senado Federal, Brasília, 25 de janeiro de 2006. p. 01686 - 01690.

BRASIL, SENADO FEDERAL. **Requerimento nº 61**, de 2006. In: Diário do Senado Federal, Brasília, 26 de janeiro de 2006. p. 02018.

CONED. **Plano Nacional de Educação**: proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte, II CONED, 1997.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil, 14ª ed., Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

LONDRINA, CME. **Deliberação 03/07**. Aprovada em 17 de dezembro de 2007. Normas para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos de duração no Sistema Municipal de Ensino de Londrina.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação 01/96**, aprovada em 09 de fevereiro de 1996. Programa de Adequação Idade-Série.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Indicação 01/96**, aprovada em 09 de fevereiro de 1996. Programa de Adequação Idade-Série.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação 06/96**, aprovada em 09 de outubro de 1996. Consolidação das Normas Relativas a: matrícula, transferência e promoção de alunos; e adaptação, aproveitamento, revalidação e equivalência de estudos no ensino de 1º e 2º Graus.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação 005/98**, aprovada em 11 de dezembro de 1998. Matrícula inicial, por transferência, em regime de progressão parcial, aproveitamento de estudos: classificação, reclassificação e adaptações; revalidação e equivalência de estudos feitos no exterior; regularização de vida escolar.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação 09/01** aprovada em 01 de outubro de 2001. Matrícula de ingresso, por transferência e em regime de progressão parcial; o aproveitamento de estudos; a classificação e a reclassificação; as adaptações; a revalidação e equivalência de estudos feitos no exterior e regularização de vida escolar em estabelecimentos que ofertem Ensino Fundamental e Médio nas suas diferentes modalidades.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Parecer 947/02** aprovado em 03/10/02. Consulta sobre a matrícula na 1ª série do Ensino Fundamental.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação 03/06**, aprovada em 09 de junho de 2006. Normas para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove)anos de duração no Sistema Estadual de Ensino do Estado do Paraná.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Indicação n.º 01/06**, aprovada em 09 de junho de 2006. Normas para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove)anos de duração no Sistema Estadual de Ensino do Estado do Paraná.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação 05/06**, aprovada em 01 de setembro de 2006. Orientações para a implantação do ensino fundamental de nove anos.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Parecer n.º 01/06**, aprovado em 01 de setembro de 2006. Orientações para a implantação do ensino fundamental de nove anos.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação 03/07**, aprovada em 15 de junho de 2007. Normas complementares para a implementação do ensino fundamental de nove anos.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação 02/08**, aprovada em 10 de outubro de 2008. Norma para a matrícula no 1º ano do Ensino Fundamental de nove anos, a partir do ano letivo de 2009.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Nota de Esclarecimento Público**. 12 de novembro de 2008.

PARANÁ. 1ª Vara da Fazenda Pública, Falência e Concordatas de Curitiba. **Autos de Mandado de Segurança** - Processo 2972/2006.

PARANÁ. 1ª Vara da Fazenda Pública, Falência e Concordatas de Curitiba. **Concessão de Liminar**. Ação Civil Pública n. 402/2007.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado. **Suspensão de Liminar n. 412996-0** da 1ª Vara da Fazenda Pública, Falência e Concordatas de Curitiba. Ação Civil Pública n. 402/200. 02 de maio de 2007.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Educação. **Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias das Comissões realizadas no período 2004 – 2008**. Livro s/n. p. 01 - 23.

PONTA GROSSA, Conselho Municipal de Educação. **Deliberação 04/04**. Estabelece normas para autorização do funcionamento da Primeira Etapa do Ensino Fundamental ciclado no Município de Ponta Grossa, 2004.

PONTA GROSSA, Conselho Municipal de Educação. **Parecer 08/04**. Organização da 1ª etapa do Ensino Fundamental em Ciclos de Aprendizagem. 2004.

PONTA GROSSA. **Lei 7423/03**. Promove alterações no Conselho Municipal de Educação.

PONTA GROSSA. **Lei 7081/02**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. 2002.

### **Documentos Governamentais**

BRASIL, MEC. **Plano Decenal de educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993 – versão acrescida.

BRASIL, MEC. **Educação para Todos: a Conferência de Nova Dehli**. Brasília: MEC, 1994.

BRASIL, MEC. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001.

CÂMARA DE VEREADORES DE PONTA GROSSA. **Ata da Sessão Ordinária** realizada no dia 22 de fevereiro de 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO do Estado do Paraná. Formosa do Oeste. **Ofício Circular nº 001/2007**, de 27 de março de 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO do Estado do Paraná. 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo – Promotoria de Defesa da Criança e do Adolescente e 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo – Promotoria de Defesa do Patrimônio Público. **Termo de Compromisso de Ajustamento de conduta nº 001/07**. Toledo, em 26 de março de 2007.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Educação. **Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias realizadas no período 2003 – 2004**. Livro s/n. p. 36 verso – 49.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Educação. **Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias realizadas no período 2004 – 2008**. Livro s/n. p. 01 – 72.

PONTA GROSSA, SME. **Diretrizes Curriculares: ensino fundamental**. SME, 2003.

PONTA GROSSA, SME. **Diretrizes Curriculares Ensino Fundamental – Gestão 2001 – 2004**. Ponta Grossa. s/d

PONTA GROSSA, SME. **Ofício nº 003/01**, de 17 de janeiro de 2001.

PONTA GROSSA, SME. **Ofício nº 079/01**, de 15 de março de 2001.

PONTA GROSSA, SME. **Ofício nº 0525/01**, de 18 de outubro de 2001.

PONTA GROSSA, SME. **Ofício nº 0550/01**, de 01 de novembro de 2001.

PONTA GROSSA, SME. **Plano de Gestão – SME – PG**, 2005.

PONTA GROSSA, SME. **Plano Municipal de Educação 2008 – 2018**. Ponta Grossa, jul. 2008.

PONTA GROSSA, SME. **Projeto de implantação dos ciclos de aprendizagem**. SME, 2001.

PONTA GROSSA. **Plano Diretor Participativo Município de Ponta Grossa**, 2006.

#### **Sites (artigos, notícias e informações gerais)**

CHAVES, Lílian. Nova lei confunde pais e professores e causa resistência entre as escolas. In: **Gazeta do Povo**. 29/08/2006. Disponível em <http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo>

## BIBLIOGRAFIA

A bibliografia apresentada compreende a literatura e documentos considerados importantes, fruto do levantamento realizado, mas não utilizados na elaboração do trabalho.

ABRAMOWICZ, Anete. O direito das crianças à educação infantil. **Pro-Posições**. São Paulo: v. 14, n. 3(42), p. 13-24, set./dez., 2003.

ALMEIDA JÚNIOR, A.. O direito de prioridade da escola primária. **Pesquisa e Planejamento**. São Paulo: v. 2, n. 2, p. 21-30, jun.1958.

ALMEIDA, Ordália Alves de. Artefatos legais da educação infantil: dos direitos conquistados aos direitos não garantidos. **Ícone Educação**., Uberlândia: v. 9, n. 1-2, p. 209-218, jan./dez., 2003

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; KRAMER, Sônia. **Infância, educação e direitos humanos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BITTAR, Eduardo C. B. **Ética, educação, cidadania e direitos humanos**. Ed. Manole. 2004.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1977.

BOAVENTURA, Edivaldo. A constituição e a educação brasileira. **Revista de Informação Legislativa**. N. 127. Brasília. Senado Federal, Separata, jul./set. 1995.

BOAVENTURA, Edivaldo. Um ensaio de sistematização do direito educacional. **Revista de Informação Legislativa**. N. 131. Brasília. Senado Federal, Separata, jul./set. 1996.

CARVALHO, José Sérgio. **Educação, cidadania e direitos humanos**. Petrópolis: Vozes, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia como valor universal. In: SILVEIRA, Enio et al. **Encontros com a civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1979.

CIMADON, Aristides. **Autonomia dos Estados Federados e Direito Educacional**. Florianópolis: Conceito. 2007.

DINALLI, Aparecida. O direito educacional e cidadania tutelada. **Revista do Direito Educacional**. Rio de Janeiro: n. 64, p. 33-37, set./out., 2000.

DUARTE, Clarice Seixas. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988**. 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

ENGEL, H. M.. Direito Fundamental à educação. **Revista Perspectiva**. Erechim: v. 29, n. 106, p. 23-35, jun.2005.

FERREIRA, Dâmares. **Direito Educacional em debate**. São Paulo: Hoper. 2004.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **O princípio da proporcionalidade no direito educacional**. Passo Fundo: UPF, 2003.

HADDAD, Sérgio. **A educação entre os direitos humanos**. Campinas: Autores Associados. 2006.

HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da Educação**. Belo Horizonte: Decálogo. 2007.

JOAQUIM, Nelson. **Direito Educacional Brasileiro - História, Teoria e Prática**. Rio de Janeiro : Livre Expressão, 2009.

LIBERATI, Wilson Donizetti. **Direito à educação: uma questão de justiça**. Malheiros. 2004.

LIMA, Jean Carlos. **Direito Educacional: perguntas e respostas do cotidiano acadêmico**. São Paulo: Avercamp, 2005.

LIMA, Maria Cristina de Brito. **A educação como direito fundamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2003.

LUZ, Iza Rodrigues. Educação Infantil: direito reconhecido ou esquecido?. **Linhas Críticas**. Brasília: v. 12, n. 22, p. 41-58, jan./jun., 2006.

MACHADO JR., César P. **Direito à educação na realidade brasileira**. São Paulo: LTR.2003.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. **História da Educação: do antigo direito de educação ao novo direito à educação**. São Paulo: Cortez. 2006.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. **O direito à educação**. Lisboa: Livros Horizonte. 1999.

MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas Públicas e direito à educação**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito educacional e educação no século XXI**. Brasília: Unesco. 1997.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O direito à educação**. Rio de Janeiro: Renovar. 2002.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, nº 219, janeiro/março 2000.

NUNES, Clarice. Anísio Teixeira entre nós: a defesa da educação como direito de todos. **Educação e Sociedade**. Campinas: v. 21, n. 73, p. 9-40, dez.2000

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**.n. 28, jan – abr. 2005.

PERES, Pedro Pereira dos Santos. O direito à educação e o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 417, 28 ago. 2004. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5633>> .

QUEIROZ, José Fleuri. **A educação como direito e dever**. Leme/SP M:undo Jurídico. 2003.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. A educação como direito fundamental. **Revista Jurídica da Unirondon** Cuiabá: n. 4, p. 55 - 60, 2002.

RANIERI, Nina. **Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases** (Lei n. 9394/96). São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz. **Reflexões sobre as implicações da legislação de ensino na vida acadêmica**. Cadernos 3. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 1999.

SACRISTAN, J. Gimeno. **A educação obrigatória: seu sentido educacional e social**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

SAES, Décio Azevedo Marques. Obstáculos políticos à concretização do direito à educação no Brasil. **Linhas Críticas**. Brasília: v. 12, n. 22, p. 23-40, jan./jun., 2006.

SILVEIRA, Vicente de Paula. **Direito Educacional e municipalização: um estudo normativo da municipalização do ensino**. Ed. Lemos e Cruz.

SOUZA, Rosa Fátima de. **Direito à Educação: lutas populares pela escola em Campinas**. Campinas: Unicamp, 1998.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. Rio de Janeiro: UFRJ. 1996.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: UFRJ. 1994.

TRINDADE, André. **Direito Educacional – sob uma nova ética**. Curitiba: Juruá, 2007.

VALLE, Lilian do. O papel da educação: do direito natural ao direito à instrução. **Educação e Realidade**. Porto Alegre: v. 22, n. 1, p. 209-224, jan./jun., 1997

## **ANEXOS**

**ANEXO A – Solicitação de documentos junto à Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa****Prefeitura Municipal de Ponta Grossa****Página 1 de 1****Prefeitura Municipal de Ponta Grossa**  
Secretaria Municipal de Administração e Negócios Jurídicos  
Praça Central de Atendimento

---

**Nº Processo: 1260063 Exercício: 2008****Data/Hora Início:** 05/05/2008 14:17**Requerente:** SIMONE DE FATIMA FLACH**Setor:****Favorecido:****Assunto:** A - Comunicado**Código:** 127**Nº Solicitação:****Observações:** Solicita cópia de documentos.**Destino Inicial****Rota:****Setor:** Secretaria Municipal de Educação

Atenção: Somente serão prestadas informações referente ao processo com apresentação deste.



CÓPIA

Ponta Grossa, 05 de maio de 2008.

Prezada Senhora:

Venho, através deste, solicitar à V. Sa., cópia dos Relatórios Finais das Escolas Municipais do período de 2000 a 2004, conforme se segue:

Ano	Material solicitado	Objetivo
2000	Relatórios Finais das Turmas de Pré-Escola	- Verificar escolas que ofertavam esta etapa da educação infantil; - Comparar matrículas no ano de 2000 com as matrículas no ano de 2001.
2001	Relatórios Finais das Classes de 6 anos	- Identificar a ampliação de vagas para alunos que já vinham sendo atendidos na última etapa da educação Infantil e que foram agrupados no ensino fundamental.
2002 a 2004	Relatórios Finais das Classes de 6 e 7 anos	- Identificar número de alunos não matriculados nas classes de 6 anos e que foram matriculados no ano seguinte nas Classes de 7 anos.

Justifico a presente solicitação em razão da necessidade da análise dos dados para estudo realizado em nível de doutorado, na Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, o qual pretende analisar criticamente a ampliação do ensino fundamental em Ponta Grossa enquanto direito de cidadania.

Também será analisada a ampliação das vagas vinculadas aos interesses políticos e financeiros, procurando explicitar os objetivos relativos ao aumento de matrículas e sua vinculação com os recursos recebidos no período.

Cordialmente,


  
SIMONE DE FÁTIMA FLACH

Professora da Rede Municipal de Ensino  
Matrícula nº 8232 - RG 4.043.096-2 CPF 572.986.299-72

Ilma. Sra.  
ZÉLIA MARIA LOPES MAROCHI  
Secretária Municipal de Educação  
NESTA

**Prefeitura Municipal de Ponta Grossa**  
Secretaria Municipal de Administração e Negócios Jurídicos  
Praça Central de Atendimento

---

**Nº Processo: 1260067 Exercício: 2008**

**Data/Hora Início:** 05/05/2008 14:18

**Requerente:** SIMONE DE FATIMA FLACH

**Setor:**

**Favorecido:**

**Assunto:** A - Comunicado

**Código:** 127

**Nº Solicitação:**

**Observações:** Solicita dados sobre FUNDEF

**Destino Inicial**

**Rota:**

**Setor:** Secretaria Municipal de Educação

Atenção: Somente serão prestadas informações referente ao processo com apresentação deste.

CÓPIA

Ponta Grossa, 05 de maio de 2008.

Prezada Senhora:

Venho, através deste, solicitar à V. Sa., dados relativos ao Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, referentes aos valores recebidos pelo município de Ponta Grossa no período de 2000 –2004, conforme se segue:

- Valores recebidos no período 2000 – 2004;
- Percentuais aplicados em remuneração dos profissionais do magistério;
- Percentuais aplicados em “manutenção e desenvolvimento do ensino”, conforme previstos na Lei nº 9424/97;

Justifico a presente solicitação em razão da necessidade da análise dos dados para estudo realizado em nível de doutorado, na Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, o qual pretende analisar criticamente a ampliação do ensino fundamental em Ponta Grossa enquanto direito de cidadania.

Também será analisada a ampliação das vagas vinculadas aos interesses políticos e financeiros, procurando explicitar os objetivos relativos ao aumento de matrículas e sua vinculação com os recursos recebidos no período.

Cordialmente,



SIMONE DE FATIMA FLACH  
Professora da Rede Municipal de Ensino  
Matrícula nº 8232 – RG 4.043.096-2 CPF 572.986.299-72

Ilma. Sra.  
ZÉLIA MARIA LOPES MAROCHI  
Secretária Municipal de Educação  
NESTA

RECEBIDO/SME

Em 05/08/08

A profª Simone

- 1) Refiro a presente solicitação.
- 2) Os dados coletados e analisados devem ser apresentados à SME após a conclusão do trabalho.

Em 09/08/07

*Zygarochi*

Zélia Maria Lopes Marochi  
Secretária Municipal de Educação  
Dec. nº 09/2005

30/07/08  
SME

Qo D.E./SME

A/C. Profª Simone

conforme sua solicitação.

Em 30/07/08

*Zygarochi*

Zélia Maria Lopes Marochi  
Secretária Municipal de Educação  
Dec. nº 09/2005

ao Dep. Financeiro / Geraldo

Solicito informações conf. ofício e já autorizadas pela titular da pasta.

Em 27.07.08

*Simone Fleck*

SIMONE DE FATIMA  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
DECRETO Nº 1.425 de 13/04/07

C. SME.

Com as informações solicitadas anexo páginas 04 à 11. do protocolo de

Em 30/07/08

*Geraldo Xavier*  
Geraldo Xavier  
Diretor Financeiro  
FUNDE/SME

**ANEXO B – Solicitação de documentos e Autorização para Pesquisa junto aos arquivos do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa**

Ponta Grossa , 22 de fevereiro de 2010.

Prezada Senhora

Venho através do presente solicitar à este Egrégio Conselho autorização para proceder à pesquisa nos arquivos do Conselho Municipal de Educação (Atas de Reuniões do Conselho Pleno e das Comissões, Processos Protocolados, etc), visando colher dados e informações sobre o Histórico da Ampliação da Escolaridade Obrigatória no município de Ponta Grossa.

Justifico o pedido em razão de estar realizando pesquisa sobre a temática em nível de doutorado junto ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

Em caso da autorização ser concedida, solicito que a mesma seja feita por escrito, pois comporá os anexos do trabalho em elaboração.

Aproveito a oportunidade para me colocar a disposição para eventuais esclarecimentos e, também, comprometer-me, após a defesa do título, em encaminhar cópia da tese defendida para compor os arquivos do Conselho Municipal de Educação.

Cordialmente.

  
SIMONE DE FÁTIMA FLACH  
Professora da Rede Municipal de Ensino de Ponta Grossa  
Doutoranda em Educação – UFSCar

À Senhora  
**MARLI DE FÁTIMA RODRIGUES**  
Presidente do Conselho Municipal de Educação  
Ponta Grossa - PR

Conselho Municipal de Educação

RECEBIDO EM: 23/02/10

**ANEXO C – Autorização para pesquisa junto aos arquivos do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa****Conselho Municipal de Educação**

1

**AUTORIZAÇÃO**

Tendo em vista o ofício, datado de 22/02/2010, encaminhado por SIMONE DE FÁTIMA FLACH, doutoranda em Educação da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, AUTORIZAMOS que a mesma proceda a pesquisa nos arquivos deste Conselho, podendo utilizar as informações necessárias para a conclusão de seu trabalho.

Ponta Grossa, 23 de fevereiro de 2010.

**MARLI DE FÁTIMA RODRIGUES**  
Presidente do Conselho Municipal de Educação

**ANEXO D – Informativo expedido pela SME-PG sobre a impossibilidade de emissão de documentos escolares**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA**  
**Secretaria Municipal de Educação**

Em 04/06/2002  
Gabinete da Secretária  
S.M.E - Ponta Grossa - Pr

**INFORMATIVO**

Informamos, a quem interessar possa, que no ano de 2001, a Rede Municipal de Ensino de Ponta Grossa adotou uma nova Proposta de Ensino – Ciclos de Aprendizagem, a qual encontra-se na Secretaria de Estado da Educação – SEED e no Conselho Estadual de Educação – CEE, para aprovação.


Esta morosidade no processo de aprovação fica por conta da burocracia, nos trâmites de legalização dos órgãos superiores, visto que a SME entrou com todos os documentos exigidos em tempo hábil.

Mesmo assim, a S.M.E continua tomando todas as medidas necessárias para a concretização deste processo, para que as nossas Escolas possam expedir a documentação escolar do educando, dentro das normas legais.

Desta forma, as Escolas Municipais só poderão expedir declarações para os alunos transferidos, para na sequência – assim que saia a Deliberação da Proposta, emitir o histórico escolar.

Sendo o que temos para o momento, esperamos contar com a valorosa compreensão, da Direção desta Escola, no sentido de aguardar a conclusão do Processo de Implantação, para a emissão do(s) histórico(s) exigido(s), do(s) aluno(s) transferido(s) para o seu estabelecimento de ensino.

Atenciosamente,

  
**ESMERIA DE LOURDES SAVELI**  
**Secretária Municipal de Educação**