

VILMA MIRANDA DE BRITO

**A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA RECENTE: NOVOS CONTORNOS
DA AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
CAMPO GRANDE -MS
2012**

VILMA MIRANDA DE BRITO

**A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA RECENTE: NOVOS CONTORNOS
DA AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Doutorado em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), na linha de Pesquisa “História, Políticas e Educação, como exigência final à obtenção do título de doutora em Educação.
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ester Senna.

**CAMPO GRANDE -MS
2012**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, Brasil)

Brito, Vilma Miranda de

A política educacional brasileira recente: novos contornos da ampliação da escolaridade obrigatória / Vilma Miranda de Brito. Campo Grande, 2012. 156f. 30 cm.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ester Senna

Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação/Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Centro de Ciências Humanas e Sociais.

1. Políticas educacionais. 2. Ampliação da escolaridade obrigatória. 3. Direito à Educação. 4. Qualidade da educação. 5. Mato Grosso do Sul. I. Senna, Ester.

Vilma Miranda de Brito

**“A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA RECENTE: NOVOS CONTORNOS DA
AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA”**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Ciências
Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito final
para a obtenção do título de Doutor

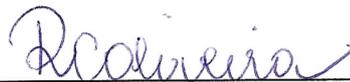
COMISSÃO EXAMINADORA



Profa. Dra. Ester Senna / UFMS



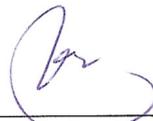
Profa. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas / UFGD



Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira / UCDB



Profa. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes / UFMS



Profa. Dra. Margarita Victoria Rodriguez / UFMS

Campo Grande-MS, 05 de outubro de 2012

Para Oscar, companheiro, incentivador, com quem divido
esta e outras conquistas na minha vida!

A Arthur, meu filho amado, dono dos meus melhores
sentimentos!

AGRADECIMENTOS

Construir um trabalho acadêmico não é tarefa individual, é fruto de uma ação coletiva, compartilhada. Portanto, presto aqui meus agradecimentos:

A Deus, por me conduzir e me iluminar nessa caminhada.

A **Ester Senna**, mais do que orientadora, uma amiga presente, por isso, um agradecimento especial. Mas, agradeço principalmente pela competência, experiência, seriedade, compromisso e respeito ao meu ritmo e ao processo de construção deste trabalho.

Às professoras Dr^a. Dirce Nei Teixeira de Freitas e Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira, estimadas amigas, pelas contribuições valiosas e competentes, especialmente no exame de qualificação mas, principalmente, pelos grandes ensinamentos, a minha admiração.

Às professoras Dr^a. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes e Dr^a Margarita Rodrigues pelas valiosas contribuições oferecidas no exame de qualificação.

Aos professores e colegas do Curso de Doutorado em Educação do Programa de Pós-graduação da UFMS, pelos apoios teóricos e pelas discussões que contribuíram para minha formação e meu desenvolvimento como pesquisadora.

As colegas e companheiras do doutorado, por termos compartilhado saberes, saudades, momentos de alegria e apoio para levar adiante o projeto acadêmico.

Aos meus pais, pelo amor incondicional, pela fé e pelos ensinamentos.

Ao meu filho Arthur, símbolo do amor e expressão maior da minha alegria de viver.

Ao meu marido, pela compreensão, pelo carinho e afeto mais intenso nesse período.

Ao Setor de Capacitação da Divisão de Pós-Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UEMS, pelo suporte institucional durante o período de afastamento para o doutorado.

À Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT) pelo apoio recebido na concessão da bolsa, e incentivo para a realização da pesquisa.

Aos irmãos queridos e familiares, por termos construído relações fraternas e de amizade e pelo apoio valioso.

A amiga Elielma Velasquez de Souza Maiolino, pela construção de uma relação de amizade em nossa trajetória acadêmica. O tempo confirma e reafirma a amizade.

A Jacqueline Mesquita, Secretária do PPGedu/UFMS, pelo pronto atendimento e pela amizade.

RESUMO

Esta pesquisa vincula-se à Linha de Pesquisa “História, Políticas e Educação” do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e tem como objeto a ampliação da escolaridade obrigatória. A Pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de analisar o processo de ampliação da educação obrigatória na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI, bem como apreender os desafios para a efetivação e a garantia da universalização da educação obrigatória, com qualidade. O estudo da implantação da ampliação do ensino fundamental para nove anos realizado em Mato Grosso do Sul foi o primeiro momento para se compreender a ampliação da obrigatoriedade da educação básica e suas consequências. O recorte temporal da pesquisa abrange os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental. Como procedimento metodológico utilizou-se a análise de conteúdo de fontes primárias (documentos governamentais, relatórios, entre outros) e fontes secundárias que contribuíram para o aporte teórico e analítico. O ponto de partida foi a dinamicidade do processo da reforma educacional para a compreensão do material de análise (documentos oficiais, legislação, documentos elaborados por diversos setores e estatísticas públicas). Partiu-se do entendimento de que a conquista do direito à educação tem uma relação direta com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil e, portanto, focalizou-se o cenário político nacional com um breve diagnóstico sobre a efetivação do direito à educação, que abrange acesso, permanência e garantia de padrão de qualidade. Procurou-se, também, problematizar questões próprias de cada etapa da educação básica, bem como os desafios postos para a universalização com a garantia de qualidade. As análises feitas possibilitaram constatar que a ampliação da escolaridade necessita de um planejamento político educacional que vá além das oportunidades de acesso, requerendo, também, que as agendas políticas contemplem as oportunidades de permanência e sucesso escolar para todos os sujeitos e a garantia de padrão de qualidade. A pesquisa aponta que a ampliação da escolaridade obrigatória como um avanço para a realidade educacional brasileira, mas que sua consecução dependerá de uma construção efetiva do regime de colaboração entre os entes federados.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Ampliação da escolaridade obrigatória. Direito à Educação. Qualidade da educação. Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT

This research is linked to the Research Line "History, Politics and Education" of the Graduate Program of the Federal University of Mato Grosso do Sul (UFMS) and has as its object the extension of compulsory education. The survey was developed with the aim of analyzing the process of extending compulsory education in Brazilian educational policy in the early years of the 21st century, as well as seizing the challenges for the effectiveness and ensuring of universalization of the compulsory education, with quality. The study of the implementation of the extension of basic education to nine years conducted in Mato Grosso do Sul was the first time for understanding the expansion of compulsory basic education and its consequences. The time frame of the research includes the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Therefore, bibliographical and documental researches were carried out. As a methodological procedure, content analysis of primary sources (government documents, reports, etc.) and secondary sources that contributed to the theoretical and analytical were used. The starting point was the dynamics of the process of educational reform for understanding the analysis material (official documents, legislation, documents prepared by different sectors and public statistics). It started from the understanding that the conquest of right to education is directly related with the expansion of compulsory schooling in Brazil and therefore it has focused on the national political scene with a brief diagnosis about the effectiveness of right to education, which covers access, retention and ensuring quality standards. It has also been tried to discuss specific issues from each stage of basic education, as well as the challenges put to the universalization as quality assurance. The analysis made it possible to note that the expansion of education needs a political and educational planning that goes beyond the opportunities of access, requiring also that political schedules contemplate opportunities to remain and academic success for all people and ensuring quality standard. The research points out the extension of compulsory education as a breakthrough for Brazilian educational reality, but its achievement will depend on an effective construction of the collaborative arrangements among federal entities.

Keywords: Educational Policies. Extension of Compulsory Education. Right to Education. Quality of Education. Mato Grosso do Sul

LISTA DE SIGLAS

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGEE – Coordenação Geral de Estatísticas Especiais
CEB – Câmara de Educação Básica
CEE – Conselho Estadual de Educação
CF – Constituição Federal
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CME – Conselho Municipal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
COEF – Coordenação Geral do Ensino Fundamental
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONED – Congresso Nacional de Educação
CP – Conselho Pleno
DPE – Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental
ENDIPE – Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino
FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
DTDIE – Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais
EB – Educação Básica
EC – Emenda Constitucional
EF – Ensino Fundamental
EI – Educação Infantil
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicações FPE - Fundo de Participação dos Estados

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados

LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Leis de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Leis Orçamentárias Anuais

MEC – Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

MS – Mato Grosso do Sul

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Programa de Desenvolvimento da Educação

PDEpT – Plano Decenal de Educação para Todos

PEC – Proposta Emenda Constitucional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

PPAs – Planos Plurianuais

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SCIELO – Scientific Electronic Library Online

SEB – Secretaria de Educação Básica

SED – Secretaria de Estado de Educação

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência

UE – Unidade escolar

UF – Unidade da Federação

USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela 1 - Aprovação, reprovação e abandono - Ensino Fundamental – Período 2007-2010	38
Tabela 2 – Número de Escolas por Etapa de Ensino - Rede Estadual do Estado de Mato Grosso Do Sul – 2007 – 2010	89
Tabela 3 – Número de matrículas por modalidade de Ensino - Rede Estadual do Estado de Mato Grosso Do Sul – 2007-2010	89
Tabela 4 – Movimento e rendimento escolar na rede pública de ensino regular de Mato Grosso do Sul (2005 e 2010) – Ensino Fundamental	91
Tabela 5 – Anos de Estudo Obrigatório em Alguns Países e nas Regiões do Mundo	101
Tabela 6 - Percentuais e total de excluídos do sistema educacional, segundo faixas etárias e regiões (Brasil, 2009)	104
Tabela 7 – Taxa de atendimento e crianças e jovens fora da escola por faixa etária, para o Brasil e as regiões (2010)	105
Tabela 8 – Taxas líquidas de matrícula da Educação Infantil em 2009, para o Brasil e regiões	111
Tabela 9 - Matrícula no Ensino Médio, Brasil – 1991-2010	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Algumas ações do PDE e os recursos da União	66
Quadro 2– Medidas para promover a qualidade	120

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Participação relativa dos diversos níveis e modalidades de ensino na composição do PPA 2008-2011 e nos orçamentos aprovados – 2008-2011.....	63
Figura 2 – Divisão Político-Administrativa do Centro-Oeste	88

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 CAPÍTULO – A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO PERÍODO PÓS-1988	32
1.1 As mudanças econômicas e políticas no Brasil e as implicações para o campo educacional.....	32
1.2 As condições e os determinantes que resultaram na política de ampliação da escolaridade obrigatória.....	41
1.3 A política educacional brasileira recente: a educação nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva.....	59
2 CAPÍTULO – O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA NO BRASIL APÓS 1988	70
2.1 O Cenário Nacional de Implantação do Programa (Diretrizes nacionais antecedentes, determinações legais, regulamentação CNE e orientações MEC).....	70
2.2 O Estado de Mato Grosso do Sul	88
2.2.1 O Cenário Sul-Mato-Grossense na implementação do Programa	88
2.2.2 A ampliação do ensino fundamental no estado de Mato Grosso do Sul, através do CEE e da SED.....	92
3 CAPÍTULO – PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL	100
3.1 Ampliação da obrigatoriedade da Educação do Brasil	100
3.2 A obrigatoriedade da educação para a faixa etária de 4 a 17 anos: oferta, atendimento e universalização	106
3.2.1 Educação infantil: os desafios para a universalização do acesso às crianças de quatro (4) e cinco (5) anos	109
3.2.2 Ensino fundamental de nove anos: universalização do acesso e qualidade	112
3.2.3 Ensino médio: perspectivas para a universalização	113

3.3 O desafio da qualidade	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS	127

INTRODUÇÃO

O presente estudo, vinculado à linha de pesquisa “História, Políticas e Educação”, do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, aborda a ampliação da obrigatoriedade escolar, que é um direito constitucional. O Brasil vem avançando no sentido da ampliação da oferta de ensino desde a década de 1970, e foi a partir dos anos 1980 que amplas camadas da população, anteriormente excluídas da escola, foram integradas ao Ensino Fundamental.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental e garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável.

A discussão sobre a escolaridade obrigatória firmou-se com muita intensidade nos anos iniciais do século XXI, porque suscitou a possibilidade de uma reforma que melhoraria as oportunidades de acesso à escola a um número cada vez maior de crianças. De fato, nas últimas décadas a educação brasileira passou por mudanças importantes. Uma delas tratou da ampliação do número de anos do Ensino Fundamental, de oito para nove anos. Os entes federados tiveram até o ano de 2010 para realizarem esta mudança estrutural na oferta do ensino. E dessa forma, no Brasil, o início da obrigatoriedade escolar foi antecipado para 6 (seis) anos de idade através da Lei nº. 11.274/2006, que instituiu o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Esta etapa da educação básica antes se limitava à faixa etária de sete (7) a quatorze (14) anos, passou a ser oferecida a crianças e adolescentes de seis (6) à quatorze (14) anos de idade. Portanto, o ensino fundamental de nove anos deixou de ser apenas uma intenção para tornar-se uma exigência e, conseqüentemente, uma realidade em âmbito nacional, passando a aumentar as taxas de acesso à escola.

Mas em 2009, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 59, houve a ampliação da escolaridade obrigatória para crianças e adolescentes de quatro (4) a dezessete (17) anos. Com essa nova mudança, a partir de 2016, o Brasil terá de ofertar ensino a população de quatro (4) a dezessete (17) anos e aos adultos que não tiveram acesso na idade adequada. Portanto, a ampliação e universalização com qualidade estão previstas na Constituição Federal (resultante da Emenda Constitucional n. 59/09) e nas metas presentes no Projeto de Lei n. 8.035/2010 do Plano Nacional de Educação, enviado ao Executivo federal em dezembro de 2010, onde se encontra em tramitação.

Dessa forma, o fio condutor dessa investigação centra-se na ampliação da escolaridade obrigatória enquanto medida de política educacional de ampliação do direito à educação.

Há também a necessidade de uma discussão da educação sob a luz do direito e (re) visitar o campo do direito à educação. A Constituição Federal de 1988 anuncia a instituição de um Estado Democrático no parágrafo único do art. 1º: “Todo o poder emana do povo, que o 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.

Assim, vivemos constitucionalmente em um Estado Democrático de Direito, ainda que o debate acerca do Estado de direito nos remeta ao arcabouço jurídico-normativo do final dos anos 1980, entende-se que este permanece entre os desafios postos à consolidação da própria democracia e do Estado de direito hoje. Dentre os direitos sociais do ser humano que devem ser respeitados, protegidos e garantidos a todos pelo Estado, na Constituição Federal de 1988, destaca-se o direito a educação básica e de qualidade.

Sobre essa questão do direito à educação básica, é importante ressaltar que em 1996 a LDB já sinalizava para um ensino obrigatório de nove anos, a iniciar-se aos seis anos de idade, conforme se pode verificar no artigo 32 que indica o ensino fundamental de oito anos como o tempo mínimo. No entanto, mesmo antes que um dispositivo legal sinalizasse para a possibilidade de outro modo de organização da educação nacional, emergiam experiências que incluíam um ano a mais na escolaridade obrigatória. É o caso, por exemplo, da Escola Plural, experiência implantada nas escolas municipais de Belo Horizonte. (BELO HORIZONTE, 1994).

Na emergência das determinações legais que impulsionaram mudanças na educação em meados da década de 1990, principalmente mudanças no ensino fundamental, está a Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b), que dispôs sobre o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e que regulamentou a Emenda Constitucional nº 14/1996 (BRASIL, 1996a). Esse Fundo impulsionou mais significativamente o ingresso da criança de seis anos no ensino fundamental porque começou a repassar recursos para o atendimento a essa criança que ingressava no ensino fundamental, independentemente de sua ampliação (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003; CASTRO, 2001).

Fernandes e Oliveira (2011, p.9) argumentam que no caso do Fundef “[...] se transferiram, por meio dele, recursos e encargos entre estado e seus municípios. Apresentou-

se, no entanto, uma situação de concorrência entre eles, uma vez que um e outros observaram que, quanto mais matrículas no ensino fundamental, mais recursos do Fundo. [...]”.

É possível considerar também que a implantação do Fundef pode ter contribuído para uma intensificação do volume de matrículas de crianças de seis anos no ensino fundamental. No entanto, como informa Moro (2009, p.32). “[...] Vários sistemas estaduais ou municipais há muito acolhiam o ingresso de crianças de seis anos na primeira série do ensino fundamental, ou no primeiro ciclo dos anos iniciais, ou nas classes de alfabetização. [...]”

As matrículas antecipadas não sofriam restrição porque o § 1º do artigo 19 da Lei nº 5.692/71 já possibilitava o ingresso de crianças de seis anos no ensino fundamental uma vez que determinava que “As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade”. Também na LDB nº 9.394/1996, no art. 32, a obrigatoriedade do ensino fundamental ainda é mantida com uma duração de oito (8) anos, com ingresso aos sete (7) anos de idade, mas é uma “duração mínima”, o que não restringe a possibilidade de ampliação. Esse artigo foi alterado e apresenta a redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006, que define o ensino fundamental com uma duração de nove (9) anos, iniciando-se aos seis (6) anos de idade.

É importante destacar que a possibilidade de ingresso de alunos no ensino fundamental com menos de sete (7) anos de idade, não foi somente franqueada pela institucionalidade, mas foi também pelas demandas decorrentes de necessidades e expectativas dos pais que tinham o ensino privado como uma referência.

Assim, dada a abrangência do objeto de estudo em questão, e considerando necessária a obtenção de dados da esfera local, optou-se por delimitar como campo empírico da pesquisa o estado de Mato Grosso do Sul. Ressalta-se que os dados se referem à ampliação do ensino fundamental de oito (8) para nove (9) anos. A seguir discute-se a ampliação da obrigatoriedade escolar para a Educação Básica. Nessa relação parte e todo aparecem as questões de direito à educação, universalização, qualidade da educação, relações federativas, entre outros aspectos.

No estado de Mato Grosso do Sul a Deliberação CEE/MS nº. 7.872/2005 já garantia a normatização sobre o ingresso de crianças de 6 (seis) anos de idade no Ensino Fundamental do Sistema Estadual de Ensino, sendo este ainda com a duração de oito anos. O fato é que o acesso ao ensino fundamental aos seis anos de idade não se constitui como uma novidade, particularmente no estado de Mato Grosso do Sul. O que diferencia este momento é a ampliação dos anos de escolaridade.

No estado de Mato Grosso do Sul, a rede estadual de ensino ainda permanece como o maior mantenedor da oferta do ensino fundamental, apesar de ter reduzido de forma gradual sua participação nessa etapa de ensino em decorrência da municipalização, que distribuiu responsabilidades e recursos entre as instâncias estadual e municipal e é um fato consumado na administração pública.

O mesmo arcabouço legal que induziu a municipalização e atribuiu aos municípios a preferência na oferta do ensino fundamental também previa a existência de um regime de colaboração entre os entes federativos com o objetivo de suprir deficiências e trabalhar em conjunto. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação/1996, que mencionou a existência do regime de colaboração, indicava a necessidade de uma regulamentação posterior. No entanto, as formas pelas quais essa colaboração deveria ser estruturada nunca foram claramente definidas, nem na forma da lei, nem dos atos administrativos, programáticos e de gestão educacional.

Uma das formas de fortalecimento das instâncias de representação local são os Conselhos Municipais de Educação. Mas, o Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME) em 2007 apontou para 42% de municípios com Conselhos Municipais em funcionamento no Brasil. Na Região Centro-Oeste 32% dos municípios estavam com os colegiados atuando. No estado de Mato Grosso do Sul, em 2010, havia apenas 37% dos municípios com os Conselhos Municipais instituídos.

Também, nas ações do Plano de Ações Articuladas (PAR) do estado de Mato Grosso do Sul (Dimensão 01 – Área: Gestão Educacional – Indicador: Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos), a justificativa é que o ensino fundamental de nove (9) anos foi implantado na rede estadual de ensino em 2007, sendo, no entanto, necessária a adequação dos mobiliários, dos espaços físicos, bem como a aquisição de jogos pedagógicos e investimentos na formação continuada dos professores, principalmente no que diz respeito aos anos iniciais do ensino fundamental.

Dessa forma, esta pesquisa parte do dado de que em Mato Grosso do Sul o ensino fundamental é majoritariamente atendido pelo governo estadual e, nesse caso, questiona-se como o governo do estado, através da SED, implementou a política de ampliação do ensino fundamental para nove (9) anos e que demandas definiu?

Por outro lado, considerando que no meio do percurso de ampliação do ensino fundamental, ocorreram alterações proporcionadas pela Emenda Constitucional nº. 59, estabelecendo uma ampliação do dever constitucional do Estado em relação à educação – envolvendo agora toda a educação básica – a pesquisa se propõe também a analisar como o

governo federal tem se colocado frente aos desafios decorrentes da universalização da educação obrigatória, com qualidade, que deve ser implementada progressivamente até 2016.

A partir desta previsão, pretende-se responder às seguintes questões:

- Quais os desafios, as políticas e as perspectivas para a educação obrigatória no Brasil até 2016?
- Qual o desdobramento da ampliação do Ensino fundamental para nove (9) anos de duração no estado de Mato Grosso do Sul?

Esse trabalho analisa a política de ampliação da educação obrigatória, instituída para a educação básica, mas que ainda carece de iniciativas de proteção e reposição do direito ao acesso e, acima de tudo, de garantias para o estabelecimento de um padrão de qualidade do ensino. A política educacional comprometida em romper com as desigualdades, não pode continuar mantendo condições desiguais de acesso à escola, de permanência e de resultados. Por outro lado, chama atenção o fato de que a superação dessas condições encontram barreiras nas determinações estruturais da sociedade capitalista.

Diante desse quadro a presente pesquisa tem como **objetivo geral** analisar o processo de ampliação da educação obrigatória na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI, e apreender os desafios para a garantia e efetivação da universalização da educação obrigatória, com qualidade.

No que se refere aos objetivos específicos, esse estudo pretende:

- a) Apontar os principais condicionantes sociais, políticos e econômicos que permearam a política educacional brasileira no período pós-1988 e analisar a garantia do direito à educação nas normas jurídico-legais.
- b) Compreender os pressupostos teóricos, ideológicos e políticos subjacentes ao processo de ampliação da escolaridade obrigatória, na política educacional brasileira, discutindo a mudança de estratégia dessa ampliação;
- c) Analisar a ampliação da educação obrigatória no Brasil para quatro (4) a dezessete (17) anos, refletindo sobre os desafios, as políticas e as perspectivas para a efetivação da educação obrigatória no Brasil até 2016.

A realização de uma pesquisa com tema da ampliação da obrigatoriedade da educação relaciona-se com minha trajetória de 20 anos como professora, muitos deles diretamente com a etapa da educação básica até então tida como obrigatória e, mais recentemente, pela experiência de orientação de estágio no ensino fundamental em curso de formação de professores. Portanto, hoje, meu interesse pelo tema da pesquisa deve-se ao fato de atuar na

formação inicial de professores e necessitar compreender as implicações que permeiam a implantação dessa política pública. Portanto, é um desafio pessoal e profissional. Mas também a atualidade do tema e a escassez de pesquisas acabam por justificar a escolha do objeto de pesquisa.

Esta pesquisa parte da tese de que a política para a educação básica, direito fundamental que se inclui entre os direitos sociais previstos na Constituição Brasileira, deve não só realizar a reposição do direito, mas fundamentalmente concretizar a tão almejada qualidade de ensino que há muito tempo os educadores reivindicam em diferentes momentos da história. Considerando que a política de ampliação da escolaridade obrigatória evidencia que, ainda, o direito à educação não foi efetivado, questiona-se qual a lógica do Estado quando propõe essa ampliação na tentativa de solução para os problemas de insuficiência no atendimento e, também, na tentativa de garantir a qualidade da educação? A política educacional governamental apresenta condições materiais para equacionar de imediato o problema de universalizar o acesso obrigatório para a população de quatro (4) a dezessete (17) anos, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria?

Oliveira (1998), Singer (1997) e Draibe (1995) apresentam análises políticas e econômicas que implicam a constatação da crise do capital e suscitam a retratação do Estado em relação aos seus deveres com a educação, não assumindo, como de sua responsabilidade, o atendimento das demandas em todos os níveis de ensino. Nessa perspectiva, o final dos anos 1980 era muito distinto do que se configurou a partir dos anos 1990, mais especificamente de 1996, quando da aprovação da LDB n. 9394/96. Inicialmente o contexto era marcado pela lógica do direito à educação e do dever do Estado em atendê-lo, projeto este que fora sendo esvaziado em função das exigências do novo momento, configurado a partir da inserção mais intensa do país na economia de mercado cada vez mais global. Portanto, os direitos sociais, relacionados na Constituição Federal de 1988, dentre os quais se encontram os direitos à educação – uma vez que esta consiste em uma fração das políticas sociais (AZEVEDO, 1997) – assumem a condição de mercadorias.

O Estado para gerir as contradições, intervém no sentido de realizar uma inclusão consentida (RUMMERT, 2006) ou tenta conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais governa (GRAMSCI, 2007), mesmo que as lutas/disputas travadas pela sociedade civil organizada venham impondo ao longo da história da educação brasileira as suas demandas (VIEIRA, 1985; VIEIRA, 1992).

O processo de implementação se dá nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Nos Planos Plurianuais (PPAs) 2004-2007 e 2008-2011, a educação é tratada com prioridade

que é evidenciada nos programas apresentados. O PPA 2004-2007 afirma que “O caminho para um projeto de futuro para o Brasil começa pela educação. Nos últimos anos, os principais avanços da educação brasileira referem-se à ampliação do acesso aos ensinos fundamental e médio e ao crescimento da matrícula no ensino superior. [...]” (BRASIL, 2003, p. 78). O PPA 2008-2011 reafirma a orientação da política educacional do MEC de ampliar significativamente os investimentos em prol da melhoria da qualidade da educação básica e, portanto, mantém a prioridade na educação.

Por conseguinte o PPA 2004-2007 traduz uma preocupação do governo em contribuir para a construção de um Estado democrático e afirma que é preciso que “[...] o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. [...]” (BRASIL, 2003, p.15). Portanto afirma que para “assegurar a efetividade do desenvolvimento que reduza as desigualdades regionais é de fundamental importância considerar o espaço territorial brasileiro em dimensões compatíveis com sua enorme magnitude territorial. [...]” (BRASIL, 2003a, p. 26).

Ainda, no PPA 2004-2007 a política social se configura com o compromisso de “[...] inclusão social, mediante a criação de condições que garantam igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, independentemente de sua origem social, no contexto de uma sociedade democrática. [...]” (BRASIL, 2003a, p.63). Já no PPA 2008-2011, as políticas sociais ganham papel relevante mantendo uma concepção de desenvolvimento mais distributiva e sustentável. Esse Plano traz o desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais (BRASIL, 2007h).

Em um país historicamente demarcado pela desigualdade social, há necessidade de políticas públicas que incluam políticas de acesso, permanência e gestão, com qualidade, na educação básica (DOURADO, 2007). Nessa direção apresentam-se algumas produções científicas que ajudam a entender as questões da educação obrigatória, com o intuito de evidenciar em qual aspecto esta tese avança em relação às discussões e análises do tema.

Mesmo com a constatação da existência de experiências que incluíam crianças de seis anos no ensino fundamental na década de 1990, o fato é que a produção acadêmico-científica sobre o tema somente começou a ser divulgada muito recentemente. Em levantamento bibliográfico preliminar no Banco de Teses da CAPES¹ entre os anos de 1996 a 2010, foram encontrados trabalhos que tratam diretamente do tema em questão. Foram localizadas três

¹ Endereço eletrônico: <servicos.capes.gov.br/capesdw>

dissertações de Mestrado (ROHDEN, 2006; BRUNETTI, 2007 e BUENO, 2010) e duas teses de doutorado (MORO, 2009; FLACH, 2010).

Junto ao Portal da Scientific Electronic Library Online (SciELO)², utilizando os descritores: ensino fundamental e ensino fundamental de nove anos e escolaridade obrigatória, foram encontrados alguns artigos. Na revista *Educação & Sociedade* (nº. 92, de outubro de 2005) um artigo intitulado “O Ensino Fundamental No Brasil: avanços, perplexidades e tendências” de Lisete Regina Gomes Arelaro- USP. A autora faz um breve diagnóstico sobre a situação do ensino fundamental no Brasil, aponta impasses que esse nível de ensino vem enfrentando e aborda, ligeiramente, os impasses em relação à implantação da escola fundamental de nove anos.

Também se localizou um número especial da revista *Educação & Sociedade* (nº. 96 de outubro de 2006) que traz como tema geral “Educação: políticas públicas afirmativas e emergentes”. Nesta revista constam dois artigos de natureza analítica sobre o tema: um deles intitula-se “Agora seu filho entra mais cedo na escola: a criança de 6 anos no ensino fundamental de nove anos em Minas Gerais”, de autoria de Santos e Vieira (2006), e problematiza a implantação dessa política em Minas Gerais a partir de 2004. O outro artigo, intitulado “As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental” é assinado por Sônia Kramer, cuja discussão perpassa as implicações do Ensino Fundamental de Nove Anos para a educação infantil no contexto das políticas públicas brasileiras.

Na revista *Ensaio: avaliação, políticas públicas e Educação* (nº 54 de jan./mar. 2007) foi publicado o artigo de Doralice Aparecida Paranzini Gorni- Universidade Estadual de Londrina, com o título “Ensino Fundamental de 9 anos: estamos preparados para implantá-lo?”. O artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que investigou escolas de diferentes cidades e regiões do estado do Paraná-Brasil, com o objetivo de analisar como a proposta de ampliação do ensino fundamental chegou às escolas, bem como de que forma as mesmas se prepararam para este processo. A autora constatou que muito pouco se sabia acerca da proposta de implantação do ensino fundamental de nove anos e que pairam, ainda, muitas dúvidas e preocupações. Para a autora, parece ficar evidente a precocidade da implantação de forma ampla e generalizada, antes de garantidas as condições de preparação das escolas e professores. Finaliza ressaltando que no âmbito das escolas, o que predomina é a preocupação com a possibilidade de ocorrer apenas a antecipação da alfabetização.

² Endereço eletrônico: <www.scielo.br>.

O artigo de Saveli (2008), por exemplo, discute a ampliação do EF de oito para nove anos como uma política de inclusão social, em que o Estado assume a garantia de acesso à escolaridade obrigatória e gratuita a todas as crianças na faixa etária de seis anos e essa inclusão configura-se como um direito de cidadania, uma vez que permite a uma parcela maior da população se beneficiar de um direito que antes era de poucos. Por outro lado, salienta a exigência de tratamento político, administrativo e pedagógico para a consecução dos objetivos da proposta.

O artigo de Schneider e Durlí (2009) intitulado “Ensino fundamental de nove anos: aspectos legais e didático-pedagógicos” trata da ampliação do ensino obrigatório para nove anos de duração, apresenta o contexto histórico, no qual a promulgação da referida Lei esteve inserida e analisa a legislação que orientou o processo de implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos. Ainda, as autoras discutem os posicionamentos de educadores e pesquisadores sobre o tema e apontam os principais desafios a ser enfrentados pelos sistemas de ensino e pelas escolas de educação básica com vistas à promoção da melhoria da qualidade educacional brasileira.

Já o artigo de Scaff e Silva (2010) analisa a instituição da política educacional de ampliação do tempo de escolaridade obrigatória, de oito (8) para nove (9) anos, com o ingresso de crianças de seis (6) anos de idade e analisou a implantação dessa política nos estados da Bahia e do Mato Grosso do Sul.

Buscando mostrar a complexidade do tema, Cury e Ferreira (2010) apresentam um artigo intitulado “Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento?” que analisa a questão da obrigatoriedade da educação às crianças e adolescentes com idade de quatro (4) a dezessete (17) anos, focalizando a questão de quem é a responsabilidade por essa obrigatoriedade: de oferta, pelo poder público, ou de obrigação de frequência. Abordam, também, alguns temas relacionados a esta obrigatoriedade educacional.

Moro (2009) trabalhou com a visão de professores do 1º ano sobre a implantação do Ensino Fundamental de nove (9) anos na Rede Municipal de Curitiba. A pesquisa teve como objetivos conhecer e analisar de que modo os professores avaliavam a implantação e implementação da política nacional de ampliação do Ensino Fundamental, decorrente da Lei nº 11.274/06, quais conhecimentos tinham sobre o programa e as suas opiniões acerca dos critérios para o ingresso das crianças e da organização do trabalho pedagógico. Os dados da pesquisa evidenciaram que a implementação realizada desconsiderou a participação dos professores em discussões prévias e nas tomadas de decisão. O estudo também permitiu

verificar que o trabalho pedagógico foi sendo estruturado em função da centralidade na alfabetização e que as professoras assumem individualmente a responsabilidade pela qualidade do seu trabalho.

Em sua tese de doutorado “Direito à educação e ampliação da escolaridade obrigatória em Ponta Grossa (2001 – 2008)”, Flach (2010) enfoca o processo de implementação da ampliação da escolaridade obrigatória – Ensino Fundamental de nove (9) anos no contexto paranaense, evidenciando a realidade político-educacional do município de Ponta Grossa. A investigação teve como objetivo evidenciar os efeitos da política de ampliação do Ensino Fundamental de oito (8) para nove (9) anos na vida dos cidadãos do município investigado, tendo como pressuposto de análise a garantia do direito à educação para crianças de zero (0) a seis (6) anos no contexto da educação infantil e, a partir dessa idade, no ensino fundamental.

O estudo concluiu 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.

A série “Um Salto para o Futuro” traz a temática **Os desafios da universalização da Educação Básica** com a discussão sobre os desafios decorrentes da aprovação da ampliação da educação obrigatória no Brasil de quatro (04) a dezessete (17) anos, bem como a prioridade a ser dada visando à efetivação e à garantia da universalização da educação obrigatória, com qualidade, até 2016, prevista na Constituição Federal (resultante da Emenda Constitucional n. 59/09) e nas metas presentes no Projeto de Lei n. 8.035/2010 do Plano Nacional de Educação. A série apresenta textos que abordam a questão do investimento em educação para possibilitar a efetivação do ensino de quatro (04) a dezessete (17) anos, destaca a necessidade de ampliação do atendimento na Educação Infantil, o compromisso do Ensino Fundamental de nove anos com a garantia da permanência na escola e abrangem também o Ensino Médio, destacando a importância de uma sintonia com uma educação profissional.

Oliveira (2010) apresenta um estudo com o tema “O ensino médio diante da obrigatoriedade ampliada que lições podemos tirar de experiências observadas?” em que discute o ensino médio diante da novidade trazida pela Emenda Constitucional nº 59/2009. A autora procura problematizar algumas questões próprias do ensino médio nas escolas públicas brasileiras, sobretudo, o ensino médio noturno, identificando desafios a serem enfrentados.

Dentre as análises apresentadas pela autora ressalta-se a afirmação de que os problemas mais comuns no ensino médio relacionam-se à falta de uma política educacional

para esta etapa de ensino que contribuam para a superação das inadequações observadas, como fomentar pesquisas de identificação de estratégias em relação à melhoria das práticas docentes, mas também em pesquisas que investiguem instrumentos e mecanismos de eliminação das desigualdades observadas, além de investimentos na melhoria das condições de ensino. Para a autora o contexto ensejado pela Emenda Constitucional nº 59 é bastante oportuno para viabilizar uma escola média que tenha mais sentido para os que nela estudam e trabalham.

Gouveia, Pinto e Corbucci (2011) são os organizadores do livro “Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil”, que é fruto de um Intercâmbio de Pesquisadores do Grupo de Trabalho Estado e Educação da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) e de uma articulação com pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que partilham pesquisas e preocupações similares.

Por tratar de um tema amplo, o livro aborda alguns temas da agenda da política educacional e, dentre eles, a instituição da obrigatoriedade do ensino que tem se constituído em processo denso e ainda desafiador. Assim, uma parte do livro aborda as análises do financiamento da educação no contexto federativo. E outra parte é composta pelas análises dos sujeitos deste processo e os desafios da gestão e do controle social sobre os recursos e as políticas. O livro fecha com reflexões sobre a pesquisa na área da política educacional.

Alves e Pinto (2011) publicaram o artigo “Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar?” que analisa o impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade do ensino da faixa etária de seis (6) a quatorze (14) para (04) a dezessete (17) anos, estabelecido pela Emenda Constitucional 59/2009. As análises dos autores evidenciam que a ampliação do atendimento significará uma redução do recurso disponibilizado por aluno praticado pelo FUNDEB, caso não haja o aporte de novos recursos para o fundo. Destacam também que a ampliação é importante, sobretudo porque a parcela da população que ainda não teve acesso ao ensino é composta, em maior proporção, por crianças e jovens afrodescendentes, de famílias pobres, cujos pais tiveram pouco acesso ao ensino formal.

Tratando especificamente sobre o ensino médio, Melo e Duarte (2011) publicaram o artigo “Políticas para o ensino médio no Brasil: perspectivas para a universalização” e apresentam análises sobre as inflexões ocorridas nas políticas para o ensino médio, a partir de 2007, problematizando o contexto em que foram produzidas e as contradições presentes nesse processo. Identificam as mudanças e as medidas e programas governamentais decorrentes.

Retratam e analisam essas mudanças e suas implicações no âmbito dos estados, enfocando o caso de Minas Gerais. As autoras concluem apresentando os rumos das políticas atuais no que concerne às finalidades e à universalização dessa etapa da educação básica.

Enfim, a maioria das pesquisas aponta apenas para a ampliação da obrigatoriedade no ensino fundamental, analisando também questões relativas aos aspectos pedagógicos dessa ampliação. Isso se justifica porque a ampliação da obrigatoriedade escolar para outras etapas da educação básica é ainda recente (2009). Portanto, os poucos artigos encontrados com essa temática apresentam dados ainda muito específicos, ou seja, ora analisam os recursos necessários para essa ampliação, fazem projeções sobre o aspecto do acesso ou abordam as especificidades da educação infantil e do ensino médio, etapas que ainda trazem como grande desafio a inclusão no sistema escolar.

Dessa forma, acredito que adiciono minhas contribuições às pesquisas realizadas no âmbito das políticas públicas de educação no repensar da educação obrigatória no Brasil, apontando os desafios, as políticas e as perspectivas para a educação obrigatória no Brasil até 2016.

É fato que tudo que é historicamente existente engendra uma ideologia: um lugar de onde se fala e um apontamento para o devir. Dessa forma minha opção metodológica para o desenvolvimento desta pesquisa estabelece como ponto de partida a dinamicidade do processo da reforma educacional. Assim, neste modelo, considera-se os graus, as formas da implementação, a estrutura de operação da rede envolvendo as dimensões organizacionais e jurídicas (OLIVEIRA, 2001), e, ainda, a dinâmica de ação dos atores, a captação do modelo de participação na educação em documentos oficiais escritos que tenham sido gerados, difundidos e implementados pela esfera nacional e subnacional.

O objeto da tese **ampliação da obrigatoriedade escolar** analisa o processo de ampliação da educação obrigatória na política educacional brasileira bem como os desafios para a garantia e a efetivação da universalização da educação obrigatória. Analisa, também, uma política educacional implementada na rede pública de ensino do estado de Mato Grosso do Sul, como um momento para se compreender a ampliação da obrigatoriedade da educação básica e suas consequências.

Dessa forma, para a análise dos dados referentes à ampliação do ensino fundamental elegeu-se como universo o estado de Mato Grosso do Sul, localizado na região Centro-Oeste do país. Acredita-se que essa análise permitirá apontar os rumos e os desafios da ampliação do ensino fundamental, além de possibilitar uma investigação sobre as perspectivas que se

apresentam com relação à ampliação da obrigatoriedade para outras etapas da educação básica.

O percurso teórico-metodológico da pesquisa pôs em foco as relações federativas. A proposta teórico-metodológica do trabalho se pauta na pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa documental foi desenvolvida simultaneamente ao estudo bibliográfico. Na pesquisa documental, os principais documentos foram: documentos oficiais da União, de caráter normativo (Constituições Federais, Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Planos Plurianuais brasileiros, legislação do ensino fundamental e regulamentações e atos administrativos do MEC, INEP, CNE e CEE/MS relativos ao ensino fundamental de nove anos) e de caráter informativo (relatórios, publicações e material informativo divulgados nos *sites* do MEC, INEP, CNE e CEE/MS).

Portanto, as opções quanto aos procedimentos metodológicos teve como ponto de partida uma etapa exploratória, sendo que na definição da amostra informativa (material de análise), a seleção e a organização incidiram sobre documentos concernentes à reorganização da educação nacional e escolar e ao movimento de implementação do programa de ampliação do ensino fundamental com base legal, e da ampliação da obrigatoriedade escolar para outras etapas da educação básica, especificamente a Emenda Constitucional, pareceres e resoluções do CNE e outros documentos efetivamente encaminhados ou divulgados no *site* do próprio MEC, pareceres e deliberações do CEE e outros documentos efetivamente encaminhados e/ou divulgados pela Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, assim como documentos processados pelas Instituições de Classes e Associações Acadêmicas, versando sobre a Reforma na Educação Básica. Nesta fase da investigação, cada documento foi situado no conjunto de medidas e instrumentos de regulação da educação nacional e no contexto histórico de sua formulação.

A pesquisa bibliográfica, de caráter mais amplo, contribuiu para o aporte teórico e analítico e também para resgatar os documentos elaborados pelos atores implementadores da política que oferecem estudos e análises sobre a temática em foco ou a ela relacionada. A análise e interpretação exigiram, pois, esforço com vistas a captar o movimento, as contradições e os condicionantes históricos. Os dados foram submetidos a técnicas de análise documental e análise de conteúdo.

O presente trabalho está organizado em três capítulos. O **capítulo 1** analisa a política educacional brasileira no período pós-1988 levando-se em conta as mudanças ocorridas no capitalismo contemporâneo. Assim, retoma principalmente as discussões com as organizações internacionais voltadas para a definição da política da educação para a América Latina,

incluindo o Brasil, mas também os interesses internos (nacionais e subnacionais). O capítulo também procura apreender os nexos existentes entre a conjuntura socioeconômica do país no contexto das mudanças ocorridas no capitalismo contemporâneo e a política educacional brasileira e apresenta a reflexão e a análise da garantia do direito à educação nas normas jurídico-legais nacionais, estaduais e municipais, principalmente no pós-1988.

O **capítulo 2** tem o propósito de mostrar a relação existente entre as políticas federal e estadual, partindo da análise das legislações sobre o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, bem como as principais orientações emanadas do Ministério da Educação (MEC) e do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS) para a implantação do ensino fundamental de nove anos e matrícula aos seis anos de idade.

O **capítulo 3** analisa as implicações da ampliação da obrigatoriedade do ensino da faixa etária de 6 a 14 para 4 a 17 anos, estabelecido pela Emenda Constitucional 59/2009. A análise aborda tanto o aspecto legal como o pedagógico e discute as perspectivas que esta política pode trazer neste processo de ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil, que é uma demanda histórica.

A pesquisa finaliza com considerações acerca das principais análises apresentadas, os desafios e as contradições encontradas, com o intuito de dar respostas ao problema de pesquisa.

1 CAPÍTULO – A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO PERÍODO PÓS-1988

Neste capítulo o objetivo é analisar a política educacional brasileira no período pós-1988 levando-se em conta as mudanças ocorridas no capitalismo contemporâneo. É importante retomar alguns aspectos do debate sobre o tema, principalmente as discussões com as organizações internacionais voltadas para a definição da política da educação para a América Latina, incluindo o Brasil, mas também os interesses internos (nacionais e subnacionais), que não necessariamente representam as demandas e pressões da classe trabalhadora.

Para apreender de fato os nexos existentes entre a conjuntura socioeconômica do país no contexto das mudanças ocorridas no capitalismo contemporâneo e a política educacional brasileira, torna-se necessário refletir sobre as estratégias utilizadas pelo Estado Brasileiro no sentido de enfrentar os interesses antagônicos em disputa.

Na sequência, apresenta-se a reflexão e a análise da garantia do direito à educação nas normas jurídico-legais nacionais, estaduais e municipais, principalmente no pós-1988, com o intuito de identificar formas e mecanismos de proteção, promoção e reposição desse direito.

O corte histórico determinado possibilitará identificar as ações implementadas pelo governo federal, principalmente no que concerne às implicações para a organização da educação brasileira, com o intuito de evidenciar as ações que nortearam a ampliação da escolaridade obrigatória. Nessa direção, abordam-se as gestões de Luiz Inácio da Silva (2003-2010) com o intuito de situar os principais aspectos vinculados à política educacional.

1.1 As mudanças econômicas e políticas no Brasil e as implicações para o campo educacional

As mudanças na esfera educacional são reflexos das inter-relações estabelecidas com as transformações gerais ocorridas na sociedade. Os anos 1990 do século XX e os anos iniciais do século XXI retratam estas transformações através do conjunto de reformas na educação que visam uma adaptação da escola às mudanças econômicas e políticas ocorridas no Brasil. Da primeira metade dos anos 1990 até a implementação do Plano Real foi uma fase de ajuste econômico. Nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (FHC), o Estado foi reestruturado nas suas funções econômicas e político-ideológicas. No início do

governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) houve uma ênfase nas reformas que visavam a desregulamentação das relações de trabalho e no aprofundamento da garantia do exercício da gestão democrática da educação. (NEVES, 2004). Portanto, o Estado cumpre importante papel na manutenção da ordem burguesa e reorganiza suas funções (políticas, econômicas e ideológicas) em conformidade com as mudanças conjunturais processadas a cada momento, quer seja na própria configuração, como também nas políticas públicas e nas relações estabelecidas com a sociedade.

Em outro momento Neves ao abordar a reforma da educação nos governos de FHC e Lula da Silva, analisa que:

Os dois governos FHC realizaram o desmonte das bases do capitalismo desenvolvimentista e definiram um novo arcabouço jurídico para a execução das políticas neoliberais de Terceira Via. [...] foi efetivada a reforma da aparelhagem estatal que forneceu as bases para que se efetivasse a nova relação entre Estado e sociedade civil, que viabilizou a implementação de políticas sociais neoliberais privatistas e focalizadas no atendimento dos chamados “excluídos”. Quando teve início o primeiro governo de Lula da Silva, já existia toda uma estrutura econômica, jurídica e política montada para viabilizar a proposta neoliberal de Terceira Via de pôr em ação “um Estado mais próximo do povo”, proposta do Banco Mundial desde o ano de 1997. Esses fatos fazem parecer os governos Lula da Silva mais populares do que os governos FHC. Os fundamentos dos seus projetos políticos são, no entanto, idênticos. (NEVES, 2011, p. 234-235).

Por exemplo, a política de atendimento aos chamados excluídos no governo FHC pode se ver pelo documento “Uma estratégia de desenvolvimento social” (cf. BRASIL, 1996) que se destinava a garantir o direito social, a promover a igualdade de oportunidades e a proteger os grupos vulneráveis³. O documento também ressalta que em nosso país os serviços sociais estão longe de superar seus graves problemas, quais sejam: elevado grau de ineficiência e ineficácia e baixo impacto redistributivo, além da existência da exclusão na universalidade do acesso.

Em continuidade a esta política de inclusão o primeiro Plano Plurianual (PPA) do governo de Lula da Silva propõe “construir a retomada do crescimento, com geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social” (BRASIL, 2003, p. 5). Ambos os governos adotam a política de interface com a sociedade civil. Consideram que o setor público deverá induzir a retomada do crescimento, mas o setor privado tem papel fundamental. Os parceiros são: Estado – Sociedade, público – privado e instituições governamental e não –

³ O documento ressalta que “Procura-se examinar, apenas, as políticas, programas e ações que promovam, consolidem ou garantam direitos sociais básicos e a igualdade de oportunidades, ofereçam defesa contra situações recorrentes de risco e dêem proteção social a grupos vulneráveis” (BRASIL, 1996, p. 2).

governamental. A promoção da justiça social será a alavanca deste modelo de desenvolvimento.

Desse modo, os governos de todo o mundo, especialmente os governos do mundo em desenvolvimento e os chamados emergentes passaram a dividir suas responsabilidades públicas com a sociedade civil, através de parcerias com instituições privadas. Essa política está evidenciada nos Planos Plurianuais dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Aí está o espírito da inclusão social.

No campo educacional, as reformas implementadas nos governos de FHC, bem como as políticas educacionais apresentadas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva – que imprimiu uma continuidade às ações do Governo FHC – fizeram parte de uma estratégia estatal que definiram e implementaram as políticas neoliberais de Terceira Via⁴.

Com o projeto político da terceira via, amplia-se a esfera pública não-estatal representando uma perspectiva de modernização da política uma vez que a regulação das questões sociais passa a se dar em espaços institucionalizados de participação, estabelecendo limites para a atuação da sociedade civil por meio da filantropia e do voluntariado. Na verdade, é uma perspectiva que “[...] procura orientar o ajustamento dos cidadãos, do conjunto da sociedade civil e da aparelhagem de Estado na justa medida das demandas e necessidades do reordenamento do capitalismo.” (LIMA & MARTINS, 2005, p. 67).

Logo, o Estado capitalista se exime de garantir os direitos do cidadão – já assegurados por força da Lei – mas acaba sendo visto como bom para o povo. A diminuição da presença do Estado é, na verdade, a diminuição do seu peso na implementação das políticas sociais e, conseqüentemente, o repasse de atribuições à sociedade civil, o que caracteriza um novo modelo de gestão pública. É como analisa Oliveira (2005) quando ressalta que o Estado retira cada vez mais seu papel de executor e transfere para a sociedade a responsabilidade pela gestão executora dos serviços. A primeira vista isso pode dar a impressão de uma maior autonomia para a sociedade civil na determinação das suas necessidades sociais e no

⁴ A Terceira Via trata-se de [...] uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo [...] se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo. (GIDDENS, 1999, p. 36).

[...] Neste refinamento teórico e prático, que chamamos de neoliberalismo de Terceira Via, são mantidos os fundamentos do capitalismo neoliberal, acrescidos de medidas paliativas para minorar as condições miseráveis de vida de grande parte da população mundial e, ao mesmo tempo, garantir a “paz social”. São emblemáticas entre essas medidas no Brasil o Programa Comunidade Solidária, dos governos FHC, e o Programa Fome Zero e Bolsa Família, dos governos Lula da Silva. No neoliberalismo da Terceira Via reestruturam-se as relações de poder, a concertação social (*concertación*) se estabelece como prática política majoritária em que o bloco histórico hegemônico cede às pressões sociais fragmentárias, para manter intactas as bases do projeto hegemônico no seu todo. [...] (NEVES, 2011, p. 237-238).

atendimento às populações focalizadas, mas o que ocorre, de fato, é o Estado exercendo a sua função regulamentadora⁵, se eximindo gradativamente da manutenção dos benefícios e serviços sociais.

Na leitura gramsciana as relações Estado-sociedade civil pressupõem que as relações políticas se deslocam das instituições estatais para as instituições da sociedade civil, em um processo dialético. Para Gramsci o conceito de Estado comporta essas duas esferas: a sociedade civil e a sociedade política. A sociedade civil é constituída por um conjunto de organismos denominados de hegemonia “privada”, conjunto este encarregado de elaborar e de difundir os valores simbólicos e ideológicos gestados numa sociedade. A sociedade política corresponde a instância pela qual o grupo hegemônico lança mão para fazer uso legal da força. Portanto, a sociedade civil configura-se como uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social onde se dá uma intensa luta pela hegemonia. Já na sociedade política, o exercício do poder se estabelece através da aplicação de métodos coercitivos. Estas duas esferas exercem funções distintas na organização da vida social e na articulação e reprodução das relações de poder.

Nesta perspectiva, o Estado é visto como um aparelho coercitivo de uma classe sobre outra, como forma de salvaguardar unicamente os interesses da classe hegemônica. “[...] o Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados [...]” (GRAMSCI, 1980, p. 87). No Brasil de hoje esta coerção em um Estado democrático de Direito não se faz de forma tão explícita como nos tempos do regime autoritário como, por exemplo, o iniciado em 1964 até a elaboração da Constituição de 1988.

⁵ No Brasil, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) teve como premissa a transformação da administração pública burocrática em administração pública gerencial. As diretrizes para essa reforma foram apresentadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) que destacou a regulação estatal como uma forma de se voltar para a racionalização e flexibilização da máquina pública, sendo que a “[...] reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. [...]” Outro processo que se insere nesse quadro acima “[...] é o movimento em direção ao setor público não-estatal, no sentido de responsabilizar-se pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de publicização. Por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público nãoestatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. Desse modo, o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação [...]” (BRASIL, MARE, 1995, p. 12).

A hegemonia não mais está limitada à sociedade civil, ela compreende o uso da liderança política, moral e intelectual por parte dos diferentes segmentos da classe dominante com o intuito de impor suas políticas e internalizar sua visão de mundo e moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados. A classe dominante ao defender seus interesses garante, por um lado, a legitimidade dos seus atos frente aos grupos subordinados, mas por outro, torna a ação estatal uma luta permanente para a manutenção da estabilidade política.

Gramsci (1980) compreende que as políticas públicas devem ir além desse aspecto político, uma vez que elas visam também o processo de desenvolvimento da produção e reprodução do capital. Isso evidencia que o Estado assume inevitavelmente duas funções que acabam sendo complementares entre si: a acumulação capitalista e a legitimidade de suas ações. Contudo, ressalta-se que o equilíbrio entre as duas funções é permeado de pressões, tensões e rupturas.

A educação é necessária no processo de legitimação da hegemonia. No pensamento gramsciano ela não se configura como neutra, principalmente porque na manutenção do domínio e do controle na sociedade de classes é imprescindível a reprodução de uma ideologia que dissimule as contradições e toda forma de dominação, o que somente é possível via educação.

No entanto, cabe salientar que a sociedade capitalista impede que se produza a igualdade uma vez que ela está fundada na exploração do trabalho. Portanto, a escola, assim como constatamos ainda hoje, bem como seus diferentes projetos, planos e programas configuram embates de toda ordem. Dourado (2011) analisa que a história da educação brasileira é marcada por disputas de projetos com distintas concepções sobre o papel do Estado e do planejamento, da relação entre os entes federados e da lógica de gestão e organização.

Sobre o PNE/2001 tem-se o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo executivo federal⁶:

Os dois expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, nas prioridades, nas diretrizes e nas metas. A proposta de PNE da sociedade brasileira previa um conjunto de princípios que não foram incorporados ao plano

⁶ Os educadores, em um processo de mobilização que acabou promovendo um amplo debate sobre as questões educacionais, acabaram elaborando um Plano Nacional de Educação, no ano de 1997, durante a realização do II CONED (Congresso Nacional de Educação). A proposta do Plano Nacional de Educação, que ficou conhecido como PNE – Sociedade Civil foi elaborada coletivamente. No entanto, o Plano Nacional de Educação acabou tendo duas formulações, quais sejam, o PNE: “Proposta da Sociedade Brasileira” e o Plano do Executivo, coordenado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP). (CONED, 1997).

aprovado, destacando-se a instituição do sistema nacional de educação e do Fórum Nacional de Educação, a redefinição do Conselho Nacional de Educação e a garantia de ampliação do investimento em educação pública e 10% do PIB. A aprovação do PNE foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica de suas políticas em curso. (DOURADO, 2011, p. 25-26).

O embate continua com a elaboração do PNE 2011-2020:

As análises do PL 8.035/2010 revelam alguns avanços em relação ao PNE 2001-2010, mas, ao mesmo tempo indicam limites de concepções, articulação interna, bem como a secundarização de algumas temáticas de grande importância na proposta de Lei e, sobretudo, no anexo composto por 20 metas e 170 estratégias. Considerando o momento político, seus limites e suas possibilidades, inclusive conjunturais com o PL 8.035/2010, para avançar na construção de um plano nacional de educação como política de Estado – compreendido como Estado ampliado, portanto, resultante da articulação e disputa entre sociedade civil e sociedade política e, nesse cenário, não se reduzindo ao governo – compreende-se que o caminho para buscar romper com a tradição histórica do Estado Brasileiro passa pela efetiva participação da sociedade civil e política. (DOURADO, 2011, p. 51-52)

Nesse embate, o Estado capitalista desempenha um papel de educador⁷ na medida em que dirige e organiza a sociedade para uma determinada “vontade política” e assume a tarefa de formar um novo tipo de intelectual, adaptado às exigências da produção e às condições sociais da sociedade. A escola é utilizada como instrumento e a atuação do Estado acaba implicando uma elevada subordinação da escola às suas determinações à despeito das lutas no interior da sociedade.

Nesse sentido também Neves (2004) ressalta que a escola “[...] se configura como um meio para que esses [...] que exercem funções intelectuais se tornem, em sua grande maioria, especialistas com reduzida capacidade de elaboração da crítica às relações sociais vigentes”. (NEVES, 2004, p. 10). Este intelectual de “novo tipo” vem legitimando planos e programas para uma escola gerencialista. Como exemplo, pode-se citar o PDE e o PAR.

No Brasil, observa-se que a educação, entendida em seu sentido mais amplo, envolve as relações existentes na sociedade. Nas últimas décadas estamos assistindo uma expansão quantitativa da educação (especificamente uma expansão da escolarização básica) e aliado a isso, novos desafios mostraram-se, tais como, a ênfase na qualidade de ensino. Ressalta-se que na prática essas políticas revelam um movimento contraditório, uma vez que democratizaram o acesso à escola ao custo da massificação do ensino, mas não garantiram a permanência e a qualidade da educação para todos. Sabe-se que uma política de

⁷ O Estado, tal como Gramsci afirmava, tem assumido a tarefa educativa de “criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a ‘civilização’ e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e de elaborar também fisicamente novos tipos de humanidade” (GRAMSCI, 2000, v.3, p.23).

universalização da educação básica precisa criar mecanismos de redução da evasão e da repetência. A tabela 1 abaixo demonstra uma redução das taxas de evasão e repetência no ensino fundamental, no período que compreende 2007 a 2010, apesar de evidenciar também que o índice de “exclusão” em 2010 ainda é muito alto.

Tabela 1 - Aprovação, reprovação e abandono - Ensino Fundamental – Brasil – Período 2007-2010

Taxa de aprovação, reprovação e abandono			
Período	Aprovação	Reprovação	Abandono
2007	83,1	12,1	4,8
2008	83,8	11,8	4,4
2009	85,2	11,1	3,7
2010	86,6	10,3	3,1

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar

Constata-se, pois, no Brasil um esforço no sentido de buscar um “ajustamento” para as políticas sociais e dentre elas, a educacional. No entanto, uma análise da política educacional em curso no país evidencia que ações pontuais voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, são insuficientes para caracterizar uma alteração significativa na qualidade da educação básica. Pelo contrário, apesar de todas as iniciativas, a exclusão ainda ocorre, é preocupante e acaba contribuindo para a manutenção da exclusão social que está diretamente relacionada às desigualdades econômicas, políticas e culturais, dentre outras e inclui o não acesso a bens materiais e serviços, a falta de segurança, de justiça e de cidadania. (DUPAS, 2001).

Embora a educação na atualidade tenha se tornado um serviço de interesse geral, segue a lógica da focalização. As políticas públicas formuladas para intervir no conflito distributivo tem como foco a classe trabalhadora pobre (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2012). A efetivação da universalização das políticas públicas de educação é prejudicada pela política de um Estado que administra as crises no sentido de criar as condições para a acumulação do capital.

É importante destacar que a educação, como um ato político, expressa posições políticas diferentes e contraditórias e, portanto, apresenta-se como campo social de disputa hegemônica entre a burguesia e a classe trabalhadora. Conforme Sanfelice (2003) “Não há capitalismo, estado capitalista, políticas públicas, políticas educacionais e escolas sem contradições intrínsecas, e assim devemos pensar esta realidade. [...]” (p. 169). Então, a educação “[...] é concebida como prática social, uma atividade humana e histórica que se

define no conjunto das relações sociais, no embate dos grupos ou classes sociais, sendo ela mesma forma específica de relação social” (FRIGOTTO, 1995, p. 31).

Na análise das relações entre Estado e políticas sociais Höfling afirma que,

As políticas sociais- e a educação- se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem ‘feições’ diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo. (HÖFLING, 2001, p. 02).

Na visão da autora as políticas públicas expressam um conjunto de ações por parte do governo e do Estado com finalidades específicas, sem deixar de trazer a tona o aspecto conflituoso (interesses diferentes) que permeia as tomadas de decisões. Dessa forma, o modo de atuação do Estado nas ações de elaboração, implementação e focalização das políticas públicas ou políticas sociais em um determinado momento histórico, demonstram a concepção de sociedade que sustenta essa participação. Vejamos como a proposta de participação se materializa no governo de Luiz Inácio Lula da Silva:

Pela primeira vez, a Orientação Estratégica de Governo, base para a definição dos programas e ações, foi debatida em profundidade. *O processo participativo* de elaboração do Plano Plurianual foi deflagrado pelos ministérios e órgãos federais. [...]. A participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais não se encerra com o encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional. [...] é um processo contínuo, que pretende democratizar e qualificar a gestão pública, compartilhando a responsabilidade pelos projetos, pela avaliação e revisão participativa dos programas e do Plano (BRASIL, 2003a, p. 3, grifos nossos).

No PPA 2008-2011 a participação social também é destacada e considerada uma das alavancas para o desenvolvimento da democracia, pois compartilha com a sociedade as decisões sobre o rumo do País. Por meio da participação ativa, as demandas da sociedade podem ser incorporadas na definição do planejamento público, no aperfeiçoamento das políticas públicas e no controle social de sua implementação e resultados (BRASIL, 2007, p. 46).

Para Azevedo (2004), o conceito de políticas públicas no plano mais concreto implica “considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que tem nas instituições do Estado, sobretudo, na máquina governamental, o seu principal referente” (p.05). Portanto, é preciso considerar que “são as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e, por isso, são definidas como o Estado em ação” (AZEVEDO, 2004, p. 60). No entanto, é preciso não perder de perspectiva que a política educacional, apesar de ser emanada do Estado, implica escolhas e decisões oriundas da participação popular e que são construídas na correlação entre as forças sociais.

Portanto, a ampliação efetiva da participação dos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e de execução da política educacional e, conseqüentemente, a consciência das condições em que se efetiva a luta de classes e as expressões de seus conflitos na esfera educacional, são elementos determinantes para a compreensão de novos e amplos direitos sociais e para que se determine uma *nova direção política*. Sobre este mesmo ponto de vista, Höfling evidencia que,

A relação entre sociedade e Estado, o grau de distanciamento ou aproximação, as formas de utilização ou não de canais de comunicação entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos – que refletem e incorporam fatores culturais, [...] – estabelecem contornos próprios para as políticas pensadas para uma sociedade. Indiscutivelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania. (HÖFLING, 2001, p.39).

A concepção de Política Educacional exige uma superação das abordagens que restringem à política já constituída, quando já está expressa em leis, decretos, portarias, planos. Então, como afirmado anteriormente, as políticas educacionais emanadas do Estado implicam escolhas e decisões, que envolvem indivíduos, grupos e instituições e, portanto, não são fruto de iniciativas abstratas, mas constroem-se na correlação entre as forças sociais que se articulam para defender seus interesses. Isso confirma que a concretização das políticas públicas é tarefa complexa e necessita de uma intensa intervenção do Estado, porque envolve tanto a implementação de medidas legislativas, quanto de medidas administrativas e financeiras (DUARTE, 2007).

Analisando especificamente o campo educacional no Brasil, constata-se que as reformas promoveram verdadeiro retrocesso na garantia dos direitos educacionais, principalmente no que concerne a adoção de medidas que priorizaram a retração dos investimentos nos sistemas públicos de ensino que concorreu para instaurar a tensão entre ter conquistado direitos, inclusive na legislação, mas com a evidente dificuldade de implementá-los. A política social, por exemplo, teve um grande acolhimento por parte de uma constituição no Brasil, como foi o caso da Constituição Federal de 1988, mas simplesmente não viu esses direitos praticados e nem mesmo regulamentados.

O que se vislumbra nos textos legais é que eles sinalizam para a possibilidade de existência de uma sociedade mais democrática, mais justa e mais humana, o que se entende ser o caminho que pode possibilitar às pessoas serem respeitadas como sujeitos iguais em direitos e deveres. Observa-se que alguns setores da sociedade brasileira vêm paulatinamente

tomando consciência da importância estratégica da educação no processo de implantação e consolidação de mudanças na área econômica e política. No entanto, o que existe de fato é a manutenção de uma hegemonia que busca o consenso para a conservação de políticas que, sob a forma mais sofisticada, continuam a servir aos interesses do grande capital. Isso, segundo Neves (2005), configura-se como uma nova “pedagogia da hegemonia” que seria “uma educação para o consenso sobre os sentidos de democracia, cidadania, ética e participação adequados aos interesses privados do grande capital nacional e internacional.” (NEVES, 2005, p.15).

Portanto, é preciso não perder de perspectiva que as leis educacionais também são usadas para imposições políticas e ideológicas numa tentativa de manutenção do controle social. A realidade brasileira mostra que apenas a formulação de leis não garante necessariamente seu exercício e, conseqüentemente, a garantia dos direitos aos cidadãos, havendo, portanto, uma diferenciação entre a proclamação do direito e a forma de desfrutá-lo (BOBBIO, 1986).

É importante ressaltar que com o advento da sociedade de massas e das mudanças ocorridas com o processo de industrialização no final do século XIX, passou-se a exigir do Estado uma ampliação da sua interferência na ordem social, processo este que resultou na reivindicação por novas categorias de direitos (DUARTE, 2006).

O reconhecimento dos direitos sociais contribuiu para que se operasse uma profunda alteração no discurso vigente sobre a natureza dos direitos humanos, que acentuava o seu caráter meramente individual. Diferente do que até então se afirmava a respeito da proteção das liberdades, os direitos sociais não se realizam meramente por meio da adoção de uma postura basicamente negativa, [...]. Demandam, sim, via de regra, a realização de condutas positivas por parte do Estado, que deve implementar medidas concretas e colocá-las à disposição dos indivíduos e grupos. Trata-se de direitos de crédito diante do Estado que demandam o direcionamento dos governos para o cumprimento de necessidades sociais através do desenvolvimento de políticas públicas. (DUARTE, 2006, p. 130).

Estes parâmetros foram incorporados pelas constituições como prestações positivas do Estado social de direito para assegurar sua efetividade através de um conjunto de meios e recursos jurídicos. A afirmação constitucional dos direitos sociais é importante, porque é por aí que eles adquirem sua primeira condição de eficácia jurídica.

Para Evaldo Vieira (2001) o Estado de direito representa a garantia formal das conquistas populares historicamente conquistadas, sendo que a efetivação das garantias sociais depende de uma prática social da democracia. Mas Vieira argumenta que o Estado de Direito Democrático no Brasil funciona só no nível jurídico-político, estabelecido pela

Constituição Federal de 1988. Sendo assim, o direito educacional remete a um bem jurídico que, por sua vez, apresenta obstáculos para o seu cumprimento, principalmente porque a sociedade não é mobilizada o suficiente em torno de serviços sociais e o Estado muitas vezes não permite uma maior democratização desta sociedade.

Então, o Estado de Direito democrático impõe “[...] o princípio da soberania popular. Este princípio significa que o governo e o Estado necessitam de legitimidade vinda do povo” (VIEIRA, 2001, p. 13). Portanto, a democracia tem um grande peso sobre a constituição de um Estado de direitos que, por princípio, se organiza para atender as necessidades sociais da maioria.

De fato, o sustentáculo do Estado de Direito é a sociedade democrática, uma vez que ela contempla a ampla participação em todas as instâncias, o que pressupõe que a “[...] Sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo portanto real participação deles nos rendimentos da produção [...]” (VIEIRA 1992, p. 13).

Particularmente no Brasil, há uma substituição do Estado de Direito por inspirações momentâneas dos dirigentes, fato este que revela que ainda temos uma democracia em processo. Apesar de a democracia ser garantida na legislação – uma vez que a instalação do Estado de direito democrático no campo jurídico-político fora expressa através da Constituição de 1988 – na prática ainda há um caminho a percorrer para que haja uma legitimação democrática. Convém ressaltar que a democracia não se conquista apenas com a possibilidade do voto, pois este apenas garante ao Estado a legitimidade sem, contudo, garantir a democracia. A legitimação democrática do Estado passa fundamentalmente pelo controle social da administração pública (VIEIRA, 2001). Dessa forma, conforme o autor, as sociedades que permitem um maior controle social da administração pública são as que apresentam um processo mais avançado de democracia e, conseqüentemente, de coletivização das decisões.

Ressalta-se que a consolidação da própria democracia e do Estado de Direito ainda permanecem como desafios. E, considerando que a garantia dos direitos e das liberdades fundamentais, expressas nas constituições dos Estados e em textos internacionais são alguns dos aspectos que caracterizam o Estado de Direito, torna-se pertinente analisar esses aspectos que asseguram especificamente o direito à educação.

1.2 As condições e os determinantes que resultaram na política de ampliação da escolaridade obrigatória

A Organização das Nações Unidas (ONU)⁸, criada em 26 de junho de 1945, é um organismo internacional criado ao final da Segunda Guerra Mundial, com o propósito de manter a paz e a cooperação entre as nações. Para tanto, a promoção dos “direitos naturais” do homem foi considerada a condição *sine qua non* para que se efetivasse a paz duradoura. Dessa forma, um dos primeiros atos da *Assembléia Geral das Nações Unidas* foi a proclamação, em 10 de dezembro de 1948, de uma *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Neste ano, os Estados que aderiram à Declaração Universal da ONU eram somente 48, hoje atingem quase a totalidade das nações do mundo.

A referida Declaração reafirmou a universalidade dos direitos humanos (artigos I e II), mas também reafirmou um conjunto de direitos civis e políticos⁹ a alguns segmentos que anteriormente estavam deles excluídos.

As Declarações de direitos representam uma progressiva e irreversível ampliação de direitos civis e políticos, chamados de primeira geração, logo ampliado, rumo a novas e intermináveis gerações de direitos humanos que, na observação de Bobbio (1992, p.5), “não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”, mas apenas quando podem ou devem nascer, em função das sempre renovadas carências humanas. O autor ainda ressalta que os direitos humanos “nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais” (p.30). Dessa forma, o autor considera que os direitos humanos passaram por três fases:

1. Direitos natos universais
2. Direitos positivos particulares → Constitucionalismo
3. Direitos positivos universais → Direito Internacional dos direitos humanos

Na primeira fase ele destaca as Declarações de Direitos Naturais e cita como um marco histórico dos direitos natos universais a Declaração dos Direitos do Homem e do

⁸ A ideia de criar a ONU não surgiu de uma hora para outra. Foram necessários anos de planejamento e dezenas de horas de discussões antes do surgimento da Organização. A Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, que se reuniu em São Francisco de 25 de abril a 26 de junho de 1945. (Disponível em: <http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/a-historia-da-organizacao/>)

⁹ A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu Título II os Direitos e Garantias Fundamentais. O artigo 5º e seus incisos abordam, em grande parte, os direitos individuais e coletivos, ou seja, os direitos civis, que se referem às liberdades individuais. Esse grupo compõe-se dos direitos ligados ao conceito de pessoa humana e à sua personalidade, tais como a vida, a igualdade, a dignidade, a segurança, a honra, a liberdade e a propriedade. Os direitos políticos estão elencados no artigo 14 e seguintes e referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade. Entre eles estão a possibilidade de exercer a cidadania, participando de forma ativa dos negócios políticos do Estado, a possibilidade de fazer manifestações políticas, organizar partidos, votar e ser votado. O exercício desse tipo de direito confere legitimidade à organização política da sociedade.

Cidadão de 1789, na França, que traz em seu art.1º que “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”.

Na abordagem sobre as várias fases dos Direitos do Homem, Bobbio (1992) afirma que a fase de positivação particular caracteriza-se pelo fato de o Estado reconhecer parte dos direitos naturais em Cartas Constitucionais (positivação particular). Ou seja, é o reconhecimento de todas as fases dos direitos do homem, desde a promulgação até a positivação, que significa a transformação em direito positivo no interior de cada Estado e até sua expansão no plano internacional.

Com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) houve uma ruptura dos direitos humanos. Somente no pós-guerra foi possível sua reconstrução, com o surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Dessa forma, ocorre a terceira fase, a dos direitos positivos universais. Essa fase examina a ampliação do reconhecimento dos direitos naturais e sua conseqüente positivação que ocorre por meio dos Tratados Internacionais.

Como marco histórico da fase de reconstrução dos direitos humanos, Bobbio (1992) cita a Carta das Nações Unidas de 1945, na qual as nações se comprometem a preservar os direitos humanos fundamentais. Todavia, esta Carta não diz quais são os direitos que devem ser salvaguardados.

A Carta das Nações Unidas de 1945 juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, constituem os primeiros instrumentos jurídicos de caráter internacional, que contemplam de uma maneira clara, a igualdade entre os seres humanos.

Os ideais libertários da Revolução Francesa¹⁰ deram origem à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que reafirmou os direitos civis e políticos, representando a primeira tentativa de se estabelecer parâmetros humanitários universalmente, para todos os homens. A Declaração apresenta como característica fundamental a universalidade dos direitos fundamentais quando traz em seu art. 1º que “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.”

Portanto, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sistematizados por meio de várias conferências, pactos e protocolos internacionais, o número de direitos foi se

¹⁰ A Revolução Francesa foi um processo que se estendeu durante um longo período, no qual forças políticas emergiram daquela sociedade marcada pela insatisfação. A burguesia sentiu-se muito à vontade em apoiar o emergente general Napoleão Bonaparte para representar seus interesses. O poder ficara então concentrado em mãos de uma pessoa, mas que governaria para uma classe: a burguesia. Dessa forma, o Estado passa a cumprir a “função objetiva” de garantir a ordem material da sociedade burguesa. (MARX, 1977).

universalizando, ampliando e diversificando, de forma que aos direitos civis e políticos foram agregados os direitos econômicos, sociais e culturais.

No entanto, os direitos sociais não aparecem de forma explícita na Declaração, que se concentra mais nos direitos civis com a garantia da liberdade individual - os direitos do homem - e dos direitos políticos, relativos à igualdade de participação política, o que corresponde aos direitos do cidadão.

Já ao direito à educação está explícita no artigo XXVI da Declaração, que estabelece o “ensino elementar obrigatório e gratuito, a generalização da instrução técnico-profissional, a igualdade de acesso ao ensino superior”. Também está intrinsecamente ligado às preocupações de educadores, e de juristas, principalmente porque o viés de análise do tema passa por uma discussão aprofundada sobre o ser humano, uma vez que independentemente das condições individuais, sociais, históricas, culturais e econômicas, a análise está circunscrita ao campo da igualdade da raça humana.

A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão tem sua importância principalmente pelo fato de ter sido a primeira declaração de direitos, mas acima de tudo, por ter servido de inspiração para outras que vieram posteriormente, principalmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948.

Nos anos 1990 ocorreram conferências importantes para garantia dos direitos no cenário internacional, tais como a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, além de Conferências de avaliação de Jomtien promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), que sinalizam para a necessidade de reorganização e a conseqüente redefinição das políticas educacionais.

A universalização ao acesso à educação, a promoção da equidade e a atenção à aprendizagem são compromissos que foram firmados pelos participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, com o intuito de garantir o direito de todos à educação por meio de uma ação individual e coletiva.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos¹¹ traz como um dos objetivos a expansão do enfoque sobre o conceito de educação básica, como se pode constatar na citação abaixo:

¹¹ A Declaração Mundial de Educação para Todos em Jomtien-Tailândia é considerada um dos principais documentos mundiais sobre educação, ao lado da Convenção de Direitos da Criança (1988) e da Declaração de Salamanca de 1994.

Lutar pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos exige mais do que a ratificação do compromisso pela educação básica. É necessário um enfoque abrangente, capaz de ir além dos níveis atuais de recursos, das estruturas institucionais, dos currículos e dos sistemas convencionais de ensino, para construir sobre a base do que há de melhor nas práticas correntes. [...]. (CONFERÊNCIA, 1990, p.5).

Portanto, a universalização ao acesso à educação, a promoção da equidade, a atenção à aprendizagem são compromissos firmados pelos participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que defendem o direito de todos à educação por meio de uma ação individual e coletiva.

Como resultado desta conferência elabora-se, no Brasil, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), atendendo as recomendações e acordos internacionais firmados na Conferência de Jomtien. O objetivo é a consecução da universalização da educação básica com qualidade, equiparando as oportunidades à toda população.

Nas conclusões da avaliação promovida pela UNESCO constata-se que apesar dos avanços, muitas lacunas permanecem. Particularmente no Brasil, os déficits que a educação brasileira tem acumulado ao longo de sua história, requerem políticas permanentes de Estado.

Nesse sentido, o Fórum de Dakar¹² representa um marco importante, uma vez que traz os objetivos firmados como compromisso coletivo para a ação, reafirmando a visão da Declaração Mundial de Educação para Todos (JOMTIEN, 1990), de que toda criança, jovem e adulto, têm direito à educação.

Registra-se que uma das metas do marco de ação de Dakar é a garantia de que até 2015 todas as crianças tenham acesso a uma educação primária de boa qualidade, gratuita e obrigatória e possibilidade de completá-la. Portanto, resgata o principal desafio que consiste em assegurar que a visão ampla de educação para todos encontre ressonância nas políticas dos governos nacionais e agências financiadoras. Dessa forma, com o intuito de atingir a referida meta, ressalta que

33. Embora seja essencial o compromisso de atingir a matrícula universal, igualmente importante é aprimorar e manter a qualidade da educação fundamental para assegurar os resultados efetivos de aprendizagem. A fim de atrair e reter crianças provindas de grupos marginalizados e excluídos, os sistemas educacionais devem responder de maneira flexível – oferecendo conteúdo relevante e formatos acessíveis e atraentes. Os sistemas educacionais devem ser inclusivos, buscando ativamente as crianças que não estejam matriculadas e respondendo de maneira flexível às circunstâncias e às necessidades de todos os educandos. [...] (UNESCO, 2001, p.19).

¹² O fórum de Dakar foi organizado pelo Fórum Consultivo Internacional para a Educação para Todos (EFA), criado em 1991 e composto por representantes da UNESCO, UNICEF, PNUD, FNUAP e Banco Mundial, contando com representantes de agências bilaterais de cooperação, governos, ONGs, especialistas. Foi realizado de 26 a 28 de abril de 2000 com o objetivo de apresentar os resultados globais da avaliação da década de educação para todos, lançada em Jomtien, 1990, e aprovar novo marco de ação (TORRES, 2000).

O que fica evidente é que a universalização do ensino, a garantia de um ensino de qualidade, a inclusão dos diversos grupos excluídos, a diminuição da evasão e da repetência, bem como a garantia da aprendizagem, configuram-se como compromissos essenciais assumidos em Dakar.

No cenário internacional, além da realização das Conferências, houve também a implantação de ajustes “neoliberais na educação”, fatores esses que contribuíram para a reorganização e redefinição das políticas educacionais no Brasil. Ressalta-se, portanto, que a antecipação da obrigatoriedade escolar para seis (6) anos é uma medida que está ancorada nesses compromissos.

A finalidade da atuação desses organismos internacionais na América Latina, incluindo o Brasil, centra-se em reverter o quadro de baixa qualidade, acesso, permanência, inclusão e universalização da educação em grande parte dos países do mundo.

De acordo com Soares (2003) o tema “pobreza” é recorrente na maioria dos relatórios dos organismos internacionais – do Banco Mundial, passando pelo FMI, até instituições das Nações Unidas, como a Cepal, o PNUD a OIT entre outras. Na concepção dessas instituições, a principal causa atribuída à pobreza, é o baixo índice de escolarização. Portanto, para estes organismos internacionais a educação é considerada área estratégica para investimento nos países “periféricos”.

A título de exemplo destaca-se a Declaração Mundial sobre Educação para Todos que apresentava a condição do acesso educacional como sendo de fundamental importância para a universalização da escolaridade básica dos indivíduos (UNESCO, 1990). Na Declaração, a educação é concebida como requisito para a eliminação da desigualdade e da exclusão. Nesse caso, a garantia de acesso e permanência de todos na educação básica é considerada suficiente para que os países consigam reverter as desigualdades existentes. A educação é, então, tema central e recorrente nos discursos dos organismos internacionais, quando se trata de definir planos e metas para os países em desenvolvimento.

Duarte (2007) demonstra a forte influência do Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Civis e Políticos¹³ e do Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, que pode ser constatada nos artigos 5º, 6º e 7º¹⁴ da atual Constituição Federal brasileira. A autora ressalta que,

¹³ Este pacto confere maior efetividade aos direitos humanos fundamentais, porque se trata de um instrumento global de proteção.

¹⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] além do catálogo de direitos sociais previstos expressamente na Constituição Federal de 1988 (especialmente no artigo 6º), os direitos econômicos, sociais e culturais decorrentes do regime (democrático) e dos princípios (do Estado social de direito, por exemplo), bem como aqueles expressos nos tratados e convenções internacionais de proteção aos direitos humanos em que o Brasil seja parte, entre os quais se inclui o Pacto Internacional de Proteção aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, passam a integrar o ordenamento jurídico brasileiro. [...] (DUARTE, 2007, p.696-697).

Portanto, no Brasil, o direito à educação vem se consolidar com maior ênfase na Constituição Federal de 1988 e hoje é, teoricamente, um direito humano universal que deverá ser satisfeito com igualdade e gratuidade. Fica evidente que existe um paradoxo entre o que está escrito e o que existe de concreto, o que concorre para fragilizar o direito à educação que precisa ser garantido, uma vez que este é um fenômeno relativamente recente e que ainda não se configura como uma realidade universal.

A Constituição Federal de 1988 assegura a proteção jurídica ao ensino fundamental com o instituto do “direito público subjetivo” (DUARTE, 2004). Gera-se, dessa forma, um instrumento jurídico de controle da atuação do poder público. No entanto, é preciso considerar que,

[...] O direito público subjetivo, em si, não é uma garantia *stricto sensu*, embora constitua um instrumento jurídico que veio reforçar o sistema geral de proteção do ensino fundamental como direito social. Na acepção larga do conceito de garantia, pode-se incluir, no caso da educação, a consideração de certos princípios, como o da obrigatoriedade do ensino (entendida como a imposição de um dever ao Estado) e o da sua gratuidade em estabelecimentos oficiais, além da vinculação constitucional de receitas. Todo esse conjunto deve ser interpretado de forma a assegurar a fruição do direito ao ensino fundamental (DUARTE, 2004, p. 116).

O fato de se definir a educação como um direito público subjetivo constitui-se um importante passo na garantia do direito à educação. Horta (1998) ressalta que a defesa da garantia desse direito ocorreu inicialmente por juristas a partir da década de 1930 e só muito recentemente essa defesa ocorreu no horizonte dos educadores.

É importante ressaltar que, conforme Vieira (2001), “[...] Os direitos sociais são recentes, posteriores à Primeira Guerra Mundial, ou seja, posteriores a 1919.” (VIEIRA, 2001, p.12). Esse fato justifica porque a defesa da educação como um direito público subjetivo ocorreu tão tardiamente no Brasil.

[...]

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, [...]

O autor chama a atenção para o fato de que as políticas sociais no Brasil percorreram momentos políticos marcantes no século XX: “[...] o primeiro período: a política social como controle da política (1930-1954); o segundo período: a política social como política de controle (1964-1988); o terceiro período: a política social sem direitos sociais (depois de 1988). [...]” (p.9). Para o autor, nos dois primeiros períodos

[...] a política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos, que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade. (VIEIRA, 2001, p.10).

Já o período denominado pelo autor de “política social sem direitos sociais” está em plena vigência. A política social recebeu um grande acolhimento na Constituição Federal de 1988, no Brasil e tal como os documentos de caráter internacional, ela evidencia com relevância os direitos fundamentais e avança, inclusive, na garantia de mecanismos para a efetivação dos direitos. Duarte (2006, p. 149) explica que “[...] os direitos educacionais receberam proteção jurídica diferenciada em nosso ordenamento jurídico. [...]” de forma que o instituto do “direito público subjetivo” direcionado para o ensino fundamental na atual Constituição Federal brasileira “[...] permite a proteção da dimensão subjetiva de um direito fundamental de natureza social [...]”. No entanto, as garantias jurídicas precisam ser construídas pelo Estado¹⁵ para que de fato possam se constituir em avanço em termos de proteção de direitos humanos.

Assim, no contexto de configuração do direito à educação,

[...] iniciativas de coordenação mundial da educação por meio de conferências, fóruns, reuniões de cúpulas e outras colocaram, mais intensamente a partir do ingresso nos anos 1990, importantes desafios educacionais para países populosos e com importantes déficits de escolarização como é o caso do Brasil. (FREITAS e FERNANDES, 2009, p.2)

Dentre os desafios, as autoras ressaltam a “universalização da educação básica” com qualidade, presente no documento de Jomtien (1990). Com relação a este desafio, Cury (2002, p. 246) afirma que “[...] São inegáveis os esforços levados adiante pela Unesco no sentido da universalização do ensino fundamental para todos e para todos os países”.

É importante ter clareza de que a política educacional definida como programa de ação é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas no contexto das

¹⁵ Duarte (2006, p. 147, 148) informa que “[...] No âmbito interno, a Constituição trouxe uma série de garantias aos direitos humanos nela positivados, como a ação civil pública, o mandado de segurança, o mandado de injunção, a ação popular e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão [...]”.

relações sociais. No Brasil, particularmente, as ações e as estratégias sociais governamentais até então vigentes traduzem-se em políticas focalizadas e emergenciais (políticas compensatórias), que destinadas aos “pobres”, não tem a função de alterar as relações estabelecidas na sociedade e impedem o pleno exercício da cidadania. Dessa forma constituída, esse modelo gera exclusão e desigualdade.

Como se sabe, a focalização no ensino fundamental é uma forma de priorizar uma determinada etapa de ensino, fato que pode contribuir para o retardamento da universalização de outras etapas da educação básica (FREITAS, 2008; OLIVEIRA, 2007). A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61), já assumia o compromisso político de ampliar a educação obrigatória de quatro para seis anos de idade.

Após o golpe de Estado de 1964, houve necessidade de adequações no sistema educacional. Saviani (1999) destaca, no entanto, que “[...] as diretrizes gerais da educação, em vigor, não precisam ser alteradas. Basta ajustar a organização do ensino ao novo quadro político, como um instrumento para dinamizar a própria ordem econômica” (p.21). Assim, apenas alguns dispositivos da Lei 4.024 foram alterados, dando origem à Lei 5.692/71.

A Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971 (que fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus) ampliou a obrigatoriedade escolar para oito anos e o antigo “ensino primário” passou a ser denominado de “ensino de 1º grau”. Com relação ao ensino obrigatório, dispõe no seu art. 19 como limite para o ingresso ao ensino de 1º grau, a idade já garantida pelas determinações anteriores (7 anos) abrindo um precedente em seu inciso 1º: “§ 1º As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade”.

Seguindo a mesma concepção da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – a LDB nº 9.394/96, ratifica as disposições originalmente encontradas nos incisos I e II do art. 208 da Constituição, no sentido de assegurar, como dever do Estado, o ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos bem como a progressiva universalização do ensino médio.

Constata-se que a partir da década de 1990 houve uma clara priorização do ensino fundamental. Freitas (2008, p.36, 38) reforça essa afirmação e explica que, “no Brasil o ‘ensino obrigatório’ limita-se ao ‘ensino fundamental’ e [...] no contexto internacional, a ‘educação obrigatória’ corresponde hoje à ‘educação básica’, cuja duração varia em diferentes países. [...]”.

Importa, contudo, registrar que esta LDB amplia algumas disposições sobre o ensino fundamental, conforme se pode constatar no artigo 4º, inciso I, no artigo 5º e nos parágrafos 3º e 4º:

Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

[...]

IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

[...]

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

[...]

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no *caput* deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade. (BRASIL, 1996).

Evidencia-se, dessa forma, um tratamento diferenciado as três etapas que compõem a educação básica, uma vez que no tocante a questão da obrigatoriedade escolar a LDB privilegia o ensino fundamental, deixando clara, inclusive, a possibilidade de responsabilização do poder público em caso do não cumprimento da oferta de vagas.

A educação como um direito de todos, ou seja, a universalidade da educação, já fora reconhecida explicitamente na Constituição Federal brasileira, em seu artigo 205¹⁶, e está intimamente ligada ao princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Sobre esta questão Cury (2000) informa que,

O princípio da gratuidade da educação está previsto na legislação brasileira desde a Constituição Imperial de 1824, embora fosse reservado, àquela época, exclusivamente aos considerados cidadãos. Já a Constituição de 1891 “cala-se sobre o assunto, pois, radicalizando a autonomia dos estados, deixava essa ‘faculdade’ às constituições dos mesmos (...). Após 1891, muitos estados assumiram a gratuidade, mas boa parte deles repassou essa incumbência aos Municípios, pobres em arrecadação de impostos (...). A gratuidade nasceu em 1824 e morreu em 1891, em termos nacionais. A sua ressurreição em 1934 já vem associada com a obrigatoriedade, ambas em âmbito nacional, valendo para o ensino primário, isto é, para os quatro primeiros anos (...) gratuidade e obrigatoriedade seguem juntas e continuam como tais quando, em 1967, a Constituição Federal as estende para oito anos. (...) A Constituição Federal de 1988 determinará a gratuidade em todo ensino público, em qualquer dos seus níveis e em qualquer parte do território federativo.

¹⁶ O artigo 205 da Constituição Federal de 1988 traz o seguinte: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

Em nível nacional, a gratuidade, até então, só tinha vigência para o ensino dos oito anos obrigatórios. A gratuidade passa a valer também para o ensino médio e superior, quando oferecidos pelos poderes públicos (CURY, 2000, p. 572-576).

Disso depreende-se que a necessária ampliação da educação obrigatória é um direito do indivíduo e dever do Estado e, ainda, que o acesso à educação obrigatória – agora um ano mais cedo – constitui-se em um instrumento para a igualdade de oportunidades, principalmente a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola.

Analisando a expansão das oportunidades de acesso e permanência no sistema escolar brasileiro, constata-se que no final do século XX o ensino fundamental foi praticamente universalizado com relação ao acesso. Esse fato representa um importante ganho. Dados do IBGE abaixo demonstram a referida expansão:

A freqüência à escola para crianças e adolescentes cresceu bastante entre 1997 e 2007, principalmente no período que vai de 2002 a 2007. No grupo de crianças de 0 a 6 anos de idade, em 1997, o percentual das que freqüentavam escola era de 29,2%, passando em 2002 para 36,5% e, em 2007, para 44,5%. No subgrupo de 4 a 6 anos de idade, o percentual em 2007 chegou a quase 78%. Este aumento pode estar expressando as mudanças de duração do ensino fundamental de oito para duração de nove anos, desde a aprovação da Lei no 11.274, em dezembro de 2006, que estabelece a responsabilidade legal dos pais e do estado para fazer com que as crianças entre 6 e 14 anos freqüentem o ensino fundamental (IBGE, 2008).

Em relação ao acesso ao ensino fundamental, a PNAD 2008 mostra que 97,9% das crianças brasileiras de 7 a 14 anos de idade estavam frequentando escola, revelando um crescimento em relação a 1998, quando o percentual era de 94,7%.

Cabe ressaltar que a exclusão da escola não é a mesma e nem ocorre da mesma forma que no passado, conforme bem explicita Oliveira (2007):

[...] Setores mais pobres reprovam mais, evadem mais, concluem menos, o mesmo ocorre com negros e meninos, mas, mais importante que isso, aprovam mais, permanecem mais e concluem mais do que em qualquer outro momento de nossa história educacional, ainda que permaneçam como os setores mais excluídos. Só que não são excluídos da mesma maneira que no passado! [...] (p.682).

De fato, nos últimos anos intensificou-se a ampliação das oportunidades de acesso à educação para a população brasileira. O acesso e a permanência no ensino fundamental foram praticamente universalizados hoje e os índices de conclusão foram ampliados significativamente. É importante ressaltar que “[...] Historicamente, o sistema educacional brasileiro foi pouco eficiente em sua capacidade de produzir concluintes na idade correta. No entanto, a tendência atual mostra aumento no número de alunos que ultrapassam os anos iniciais do ensino fundamental. [...]” (BRASIL, 2010, p. 2-3). Mas o problema da distorção

idade-série ainda é grave no sistema educacional brasileiro. Dados do Censo escolar 2010 mostram que um em cada cinco estudantes do ensino fundamental está atrasado na escola.

Pelo fato de “cair” o número de alunos “fora de faixa”, o número de concluintes também diminuiu. Dados do censo da educação básica de 2009 registram que foram matriculados 31.705.528 alunos no ensino fundamental, sendo 3.152.777 no 8º/9º ano e desses, 2.473.073 (78%) concluíram o ensino fundamental, ou seja, um número significativo de alunos ainda reprova ou evade o que evidencia ainda a existência de um dos problemas históricos de exclusão, que precisa ser mais amplamente discutido e levado a sério.

Dessa forma constata-se que a exclusão ainda persiste, principalmente porque o processo de universalização do ensino fundamental ainda não está totalmente concluído e também pelo grande número de alunos com distorção idade-série. No entanto, concorda-se com Oliveira (2007), é preciso reconhecer que os processos de exclusão mudam de qualidade e de lugar, passando a concentrar-se na expansão das etapas posteriores a este e principalmente na qualidade da educação básica.

O autor também ressalta que existe um grande conflito histórico na educação brasileira: de um lado o sistema educativo em vias de concretizar a universalização do ensino fundamental e a ampliação de vagas para toda a educação básica e de outro, uma agenda conservadora que mantém “[...] uma perspectiva política de redução do investimento público em educação, [...]”. (OLIVEIRA, 2007, p. 666).

Tomasevski (2006) ao abordar o tema da realidade da exclusão e desigualdades, ressalta que:

A exclusão educacional aponta para a necessidade de perguntar *por que* as pessoas são pobres, permanecem pobres ou tornam-se pobres. **A prática comum ainda é identificá-las como vulneráveis, mais do que discutir os fatores que as tornam vulneráveis.** Quando a pobreza resulta da negação dos direitos, e esse é normalmente o caso, a solução é necessariamente a afirmação e a realização de todos os direitos humanos. É impossível combater as desigualdades nas condições de vida sem o direito à educação. Quando o direito à educação é garantido, opera como um multiplicador, fortalecendo o exercício de todos os direitos [...] (Grifos no original) (TOMASEVSKI, 2006, p. 71).

É lícito afirmar que o reconhecimento da universalidade da educação não significa a garantia de igualdade. O princípio da igualdade que consta no inciso I do artigo 206¹⁷ da Constituição Federal/88 é um dos princípios sob os quais o ensino deve ser ministrado. No

¹⁷ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola:
[...]

entanto, para atender a este princípio é necessário “[...] uma nova reorganização social, pois a maneira excludente sob a qual se edifica a sociedade brasileira torna este dispositivo com poucas possibilidades de efetivar-se de maneira prática. [...]” (FLACH, 2009, p. 512). Dessa forma, o que se visualiza hoje é que a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola necessita ir além da previsão legal. A redução das desigualdades é necessária para eliminar as diferenças discriminatórias, o que não é uma tarefa fácil, uma vez que o nosso país é permeado de imensas desigualdades sociais e regionais. O fato é que “[...] os mecanismos declaratórios e garantidores do Direito à Educação ainda encontram obstáculos práticos para sua efetivação, o que acaba restringindo a abrangência da noção de cidadania. (OLIVEIRA, 1999, p.71)”.

Além disso, os avanços jurídico-legais para a consecução do direito à educação em nosso país restringiram-se ao ensino fundamental, ficando nos limites do ensino obrigatório, posto que este se configura como **direito público subjetivo**. No entanto, o que se tem visualizado é que não basta o direito estar assegurado, o que se busca é alcançar a sua efetividade e, no Brasil, mesmo estes **sujeitos de direitos** continuam sendo excluídos. A história mostra com nitidez que a garantia dos direitos sociais somente se efetivará se forem assumidos como dever do Estado, no campo do público. À sociedade, às famílias, aos movimentos sociais cabe denunciar até sua negação para os diversos grupos humanos e pressionar para que o Estado os garanta com direitos universais iguais para todos, em espaços públicos e através de leis, recursos e políticas públicas. (ARROYO, 2004).

Isso encaminha para um imperativo aos poderes públicos, qual seja, o de implementar políticas públicas voltadas para a constituição de uma sociedade menos desigual e mais justa, porque o Brasil mantém ainda uma forte tradição elitista que possibilita às camadas privilegiadas o acesso e a garantia de direitos (CURY, 2002).

Não é a cultura discriminada que gera a ideologia discriminatória, mas a cultura de hegemonia, que leva aos pobres apenas políticas sociais compensatórias, é que produz discriminação e por conseqüência, a exclusão social da “classe que-vive-do-trabalho”. (ANTUNES, 1999).

Ao se postular a igualdade de oportunidades, pressupõe-se a criação de condições mais propícias para a democratização da educação. No entanto, a democratização do ensino não se dá somente pela garantia do acesso, ela nos remete também à questão da qualidade. Nesse sentido, Oliveira (2007) ressalta que

[...] A superação da exclusão por falta de escola e pelas múltiplas reprovações tende a visibilizar a exclusão gerada pelo não aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente, remetendo ao debate acerca da qualidade do ensino. É a qualidade ‘que oprime o cérebro dos vivos’ e ocupa o centro da crítica ao processo presente de expansão, tornando-se a questão central da política educacional referente à educação básica nos próximos anos (OLIVEIRA, 2007, p.686-687).

Constata-se, pois, que tanto do ponto de vista do acesso e da permanência, quanto da qualidade, o quadro da educação escolar brasileira apresenta grandes desafios. Os estudos de Arelaro (2005) e Oliveira (2007) sobre o ensino obrigatório no Brasil resgatam essa questão.

Campos e Haddad (2006) ressaltam que o direito ao ensino não atinge a todos, mas consideram como mais grave o fato de que não houve uma melhoria na qualidade concomitante ao crescimento da oferta de vagas. Além disso, um agravante é o fato de que juntamente com a priorização do ensino obrigatório continuou “[...] coexistindo [...] situações de restrição e negação do direito da população ao acesso e atendimento, com qualidade, em todas as etapas da educação básica.” (FREITAS e FERNANDES, 2009, p.1). Portanto, a garantia do direito à educação, que é muito recente remonta o final do século XIX e início do século XX, mas que especificamente no Brasil somente passou a ser uma garantia legal em 1934, continua sendo o grande desafio para esse início de século.

Dessa forma, a exclusão educacional, que é uma consequência da negação dos direitos humanos, pode ser facilmente convertida em situações que revelem inferioridade e, conseqüentemente, contribui para a perpetuação da exclusão. O fato de um direito público subjetivo (ensino fundamental) ainda não ser universalizado, apesar de diversas forças sociais proclamar/reclamar a igualdade e a inclusão, não é algo irrelevante e que possa ser ignorado, uma vez que revela a continuidade da violação de um direito constitucionalmente garantido no país.

Rummert (2006) aborda o binômio inclusão/exclusão e argumenta que a “[...] inclusão, quando ocorre, se dá de acordo com as necessidades e parâmetros dominantes, constituindo, assim, um processo que podemos denominar como *inclusão consentida*” (s/p – Grifos no original). A autora ainda ressalta que se o binômio inclusão/exclusão for tratado no nível do senso comum, acaba por não se perceber a inocuidade das propostas de inclusão dos chamados excluídos, conforme se constata na citação abaixo:

[...] o binômio inclusão/exclusão é tratado de modo a obscurecer o paradoxo que lhe é inerente, e que só pode ser desvelado quando o analisamos em sua radicalidade. Tratado ao nível do senso comum, tal binômio não permite perceber que as formulações teórico-práticas, centradas nas propostas de propiciar a inclusão dos chamados excluídos são socialmente inócuas. E o são por diversas razões, entre as quais destaca-se o fato de que não há exclusão real no modo de produção capitalista [...] (RUMMERT, 2006, s/p).

Observa-se que, o sistema é, de fato, incluyente do ponto de vista econômico, mas é excluyente do ponto de vista social. Mesmo a parcela da classe trabalhadora considerada “população supérflua” (MARX, 1996), que em um determinado momento não era mais considerada necessária para a autovalorização do capital, possui hoje funções diferentes no sistema. Marx faz uma reflexão que contribui para compreensão desta questão.

[...] Assim que o manejo da ferramenta passa à máquina, extingue-se, com o valor de uso, o valor de troca da força de trabalho. O trabalhador torna-se invendável, como papel-moeda posto fora de circulação. A parte da classe trabalhadora que a maquinaria transforma em população supérflua, isto é, não mais imediatamente necessária para a autovalorização do capital, sucumbe, por um lado, na luta desigual da velha empresa artesanal e manufatureira contra a mecanizada, inunda, por outro lado, todos os ramos mais acessíveis da indústria, abarrota o mercado de trabalho e reduz, por isso, o preço da força de trabalho abaixo de seu valor. [...] (MARX, 1996, Tomo 2, p. 62).

O pensamento marxiano evidencia que a exclusão social é inerente ao modo de produção capitalista em que as relações de trabalho são permeadas pela precariedade e pela provisoriade. Há uma crescente exclusão de jovens e idosos do mercado de trabalho e, paralelamente a isso, há uma inclusão “precoce e criminosa” de crianças nos mais diferentes tipos de trabalho.

Por outro lado, o capitalismo, em escala global, não tem condições de absorver o imenso número de pessoas que formam a população economicamente ativa no mundo, principalmente como consequência da reestruturação produtiva e do avanço da tecnologia. No entanto, o capital não prescinde do trabalho humano, mas destrói ou precariza grande parcela dos postos de trabalho o que gera a desigualdade social e a precariedade do mundo do trabalho. (ANTUNES, 1999).

Cury (2008) ressalta que a exclusão não é um estado permanente, ela decorre de um dado momento histórico e/ou contexto social. Esta constatação o leva a questionar qual o conceito mais adequado: se exclusão ou “*inclusão excluyente*”, principalmente se considerada a lógica do capitalismo, que primeiro exclui para depois realizar a inclusão.

Numa posição semelhante destaca-se o enfoque de Dupas (2001), que considera que o capitalismo atual é alimentado pela força de suas contradições. Uma dessas contradições citada pelo autor é a dialética existente entre exclusão e inclusão, porque,

[...] A medida que exclui progressivamente postos formais do mercado de trabalho, o processo de globalização estimula a flexibilização e incorpora a precarização como parte de sua lógica. Enquanto seleciona, reduz, qualifica – e, portanto, exclui – no topo, a nova lógica das cadeias inclui na base trabalhadores com salários baixos e contratos flexíveis, quando não informais. Por outro lado, na medida em que o processo da produção global opera ganhos contínuos nos produtos mundiais, reduzindo seu preço e melhorando sua qualidade, acaba incluindo novos segmentos de mercado à sua cadeia. (DUPAS, 1998, p. 2).

Além disso, o autor considera que a exclusão social é um “fenômeno multidimensional que extrapola a dimensão de pobreza”, apesar de conceber a pobreza como a dimensão principal da exclusão.

Essa dialética inclusão/exclusão pode também ser constatada na educação e mesmo no ensino fundamental “quase universalizado”. O caráter excludente do ensino fundamental continua produzindo fracasso escolar e, conseqüentemente, alimentando a “exclusão escolar”, mesmo quando aprova o aluno, uma vez que a aprovação não necessariamente significa sucesso escolar ou não-exclusão, como afirma Arroyo (2000).

Nessa mesma via de raciocínio, Cury (2008) ressalta que a educação escolar como um direito ainda não é uma realidade:

Eis que a educação escolar, similar a outras dimensões da vida sociocultural, então coexiste nessa contradição de ser inclusiva e seletiva nos modos e meios dessa inclusão e estar, ao mesmo tempo, sob o signo universal do direito. Ela não teve e ainda não tem sua distribuição efetivamente posta à disposição do conjunto dos cidadãos sob a égide da igualdade de oportunidades e de condições. (CURY, 2008, p 210).

De fato, não temos uma situação de igualdade de oportunidades na educação oferecida porque não temos igualdade de condições. Portanto, a busca por melhoria da qualidade da educação exige medidas não só no campo do ingresso e da permanência, mas requer ações que possam reverter a situação de baixa qualidade da aprendizagem na educação básica, o que pressupõe, por um lado, identificar os condicionantes da política de gestão e, por outro, refletir sobre a construção de estratégias de mudança do quadro atual. Isso pressupõe vislumbrar contradições em outras etapas e, principalmente, na qualidade da educação básica (OLIVEIRA, 2007).

Sobre o tema da qualidade da educação, Silva (2009) esclarece que

[...] A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas. (SILVA, 2009, p.225).

A qualidade em educação precisa estar em sintonia com ações voltadas para o combate à desigualdade social, econômica e cultural. Garantir uma escola com qualidade social implica investir em uma “[...] atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p.211).

Tanto a qualidade de ensino, quanto a obrigatoriedade, são temas recorrentes no debate educacional brasileiro, porém são temas que constantemente precisam voltar para o centro do debate porque, conforme Freitas (2008, p.34), estes temas “[...] aparecem historicamente associados ao desafio da garantia e da efetivação do direito à educação.[...]”. Nesta mesma direção, Dourado e Oliveira (2009) ressaltam que

[...] qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Caso se tome como referência o momento atual, tal perspectiva implica compreender que embates e visões de mundo se apresentam no cenário atual de reforma do Estado, de rediscussão dos marcos da educação – como direito social e como mercadoria –, entre outros. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 203 e 204).

Os autores ainda acrescentam que, “[...] qualidade da educação é um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar não podem deixar de considerar as dimensões extraescolares que permeiam tal temática.” (p.207).

Campos e Haddad (2006) também corroboram com este conceito quando consideram que o conceito de qualidade é socialmente construído, ou seja, “[...] Depende do contexto, fundamenta-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades que também são determinados historicamente, sendo portanto resultados de processos [...]” (p.112).

Em relação à qualidade importa ressaltar, então, que a qualidade da educação não pode se encontrar dissociada da luta pela igualdade e pela justiça social e, portanto, deve estar intrinsecamente ligada ao campo da efetivação de direitos. É evidente que este é um grande desafio e que ainda precisa ser enfrentado no Brasil.

No tocante à organização da educação nacional, Dourado e Oliveira (2009) sinalizam que os sistemas e as escolas assumem-se como espaços de regulação e de produção de “uma dada dinâmica pedagógica” (p.204). Portanto, ressaltam que,

Ao considerar o caso brasileiro, em que a oferta de escolarização se efetiva por meio dos entes federados (União, estado e municípios), com base na estruturação de sistemas educativos próprios, pode-se afirmar que tal processo vem se efetivando, historicamente, por intermédio do binômio descentralização e desconcentração das ações educativas. Esta constatação revela o quadro complexo, relativo ao estabelecimento de parâmetros de qualidade em um cenário desigual e combinado que caracteriza a educação brasileira. Este cenário é fortemente marcado por desigualdades regionais, estaduais, municipais e locais e por uma grande quantidade de redes e normas nem sempre articuladas. [...] (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 204).

Dessa forma, o caso brasileiro, em termos de fatores e indicadores de qualidade da educação, configura-se como um grande e complexo desafio. Isso porque a educação se

articula com diferentes dimensões da vida social e recebe interferências de fatores pedagógicos, econômicos, sociais, culturais e políticos.

1.3 A política educacional brasileira recente: a educação nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva

O momento da chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República trouxe junto a representação de uma luta histórica e com ela a expectativa de consolidação de um novo modelo de gestão de políticas públicas e sociais no Brasil.

O Programa de Governo de Lula da Silva apresentou uma política governamental de superação das desigualdades econômicas e sociais e teve como objetivo central a promoção de um novo ciclo de desenvolvimento de longa duração, reconhecendo um papel destacado para a ampliação dos programas sociais e a universalização do acesso aos direitos (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, 2002b). Portanto, contemplava muitas das reivindicações das camadas menos favorecidas da população brasileira.

O anseio era que a educação possibilitasse o investimento em conhecimentos e qualificação de recursos humanos para o mercado de trabalho o que, conseqüentemente, contribuiria para o necessário desenvolvimento do país.

Assim, no que se refere à política educacional, o governo Lula da Silva pôs em prática uma série de mudanças significativas. No entanto, o primeiro mandato do presidente Lula da Silva (2003-2006) foi marcado muito mais por continuidades do que por rupturas com o governo anterior – governo de Fernando Henrique Cardoso. Corroborando com esta análise, Oliveira (2009) argumenta que “[...] as políticas educacionais do governo Lula nos seus dois mandatos podem ser caracterizadas por políticas ambivalentes que apresentam rupturas [...] e permanências em relação às políticas anteriores”. (OLIVEIRA, 2009, p.208). Além disso, as trocas de ministros à frente do Ministério da Educação (foram três no primeiro mandato) acabaram concorrendo para uma descontinuidade das propostas a serem implantadas, o que sinalizava para uma fragilidade da política educacional.

Novelli (2010) apresenta algumas reflexões sobre a continuidade da política macroeconômica entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva e argumenta que essa continuidade é conformada pelas mudanças na ordem econômica internacional das últimas décadas, baseada na abertura e na liberalização financeira e na livre-circulação de capitais. O autor destaca alguns elementos que explicam essa continuidade:

[...] uma ordem econômica internacional que penaliza os ‘mercados emergentes’, uma estabilidade de preços lastreada na abertura comercial e financeira que produziu um alto endividamento externo e interno e o debate público demarcado pelo ‘pensamento único’. Ou seja, a continuidade decorre de duas mudanças estruturais: a do capitalismo mundial e a do capitalismo brasileiro, detonada no início do governo Collor e sacramentada durante o governo Cardoso. (NOVELLI, 2010, p.237).

O fato é que a continuidade das políticas do governo anterior é evidenciada no PPA 2004-2007 – proposta do Governo Lula que está oficializada no documento denominado PPA “Brasil de Todos: inclusão e participação” – e isso configura a não superação do tão criticado modelo neoliberal e reforça, dessa forma, a existência de um distanciamento entre os pressupostos presentes no referido PPA e as reivindicações da sociedade.

O Plano Plurianual é o principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações do governo federal, no sistema governamental brasileiro, e foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Os Planos Plurianuais (PPAs) definem os setores e as principais diretrizes de alocação dos recursos orçamentários federais nos próximos quatro anos, iniciando-se no segundo ano de um governo e estendendo-se até o primeiro ano do governo ulterior. Sua elaboração encontra-se condicionada às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO, também surgida em 1988) e às Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Assim, conforme artigo 165 da CF, “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1998).

Nos PPAs dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, as políticas públicas foram expressas articuladas com o crescimento econômico, com a redução das desigualdades de uma forma em geral e, também, com a preservação do meio ambiente. Conforme Ianni (1971, p. 130) “Pouco a pouco, a ideologia e a prática do Planejamento são incorporadas pelo poder público, como componentes cada vez mais necessários ao Estado”.

A política educacional brasileira delineada no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 “Gestão Pública para um Brasil de Todos”, documento que legalmente norteia a primeira gestão governamental (2003-2006) de Luiz Inácio Lula da Silva, o foco continua na ampliação do nível e da qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação (BRASIL, 2003). A proposição do Governo, então, era a concretização de uma política educacional que garantisse toda criança na escola, mas também, que a educação propiciada fosse de qualidade não apenas no ensino fundamental, mas em toda a educação básica e na educação superior.

A redação do PPA 2004-2007¹⁸ expressa a interface entre o governo e a sociedade civil que foi evidenciada pelos Fóruns de Participação Social e nas consultas aos representantes da sociedade em todos os estados da federação e no Distrito Federal, no decorrer do processo de construção do PPA (BRASIL, 2003b, p. 18). A necessária participação da sociedade civil articulada com as várias esferas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva é destacada e considerada uma das alavancas para o desenvolvimento da democracia, mas, acima de tudo, foi concebida como uma possibilidade de diminuição das desigualdades sociais.

Assim foi que no início da sua primeira gestão, o governo Lula da Silva incorporou ao Plano de Governo parte dos consensos que foram firmados no PNE-Sociedade Brasileira¹⁹ com o intuito de que as questões de fundo da educação brasileira fossem repensadas. A expectativa era a de que a educação se tornasse objeto de políticas públicas estratégicas o que contribuiria para uma nova forma de inserção do país na economia mundial. No entanto, os graves problemas da educação pública persistiram no decorrer da gestão (LEHER, 2005).

[...] as “reformas” encaminhadas sequer arranharam os graves problemas da educação pública, o que poderia ser justificado, em parte, pelas dificuldades estruturais que envolvem a área, como as complexas interseções entre as três esferas de governo que compartilham diferentes dimensões do dever do Estado em prover educação pública. Contudo, mais do que dificuldades operacionais, os atos do Executivo consolidaram os principais óbices diagnosticados pelos pesquisadores da temática e pelas entidades educacionais sumarizados anteriormente. (LEHER, 2005, p. 48).

As principais políticas e metas do governo nas áreas sociais e produtivas passam pelo crescimento e pela estabilidade econômica com controle inflacionário, pela geração de empregos e pela educação para todos. No entanto, os programas sociais implementados no governo de Lula da Silva podem ser considerados como políticas compensatórias ou

¹⁸ O PPA elaborado pelo governo Lula da Silva, referente ao período 2004-2007, foi instituído pela Lei 10.933/2004, e intitulado “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão”.

¹⁹ A proposta do Plano Nacional de Educação, que ficou conhecido como PNE – Sociedade Civil foi elaborada coletivamente. A sociedade civil, representada pelas associações e entidades reunidas no II CONED, tinha como intuito a intervenção via propostas concretas que se constituíssem como alternativas ao modelo vigente. Portanto, o PNE da sociedade civil reivindicava o fortalecimento, a ampliação e a democratização da escola pública estatal, tinha como centralidade a busca pela universalização da educação básica e concebia a educação como “[...] um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social, preparando as pessoas e a sociedade para a responsabilidade de construir, coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social para o país (CONED, 1997). O PNE– Proposta da sociedade apresenta como uma das diretrizes do ensino fundamental a indissociabilidade entre o acesso, a permanência e a qualidade da educação escolar.

assistenciais, principalmente porque na sua maioria são destinados às camadas mais pobres da população e os que se encontravam abaixo da linha de pobreza.

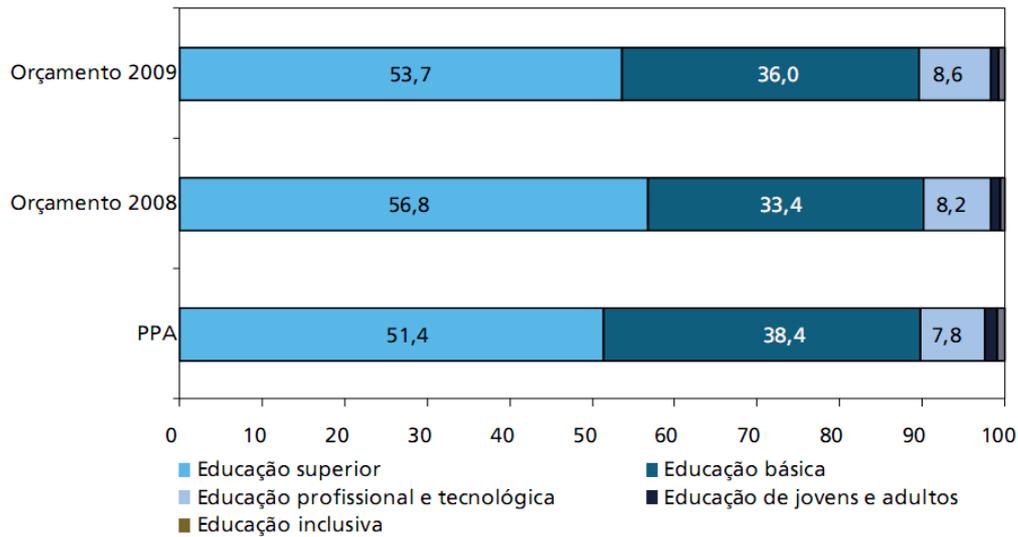
Oliveira (2009, p. 203) nas análises que empreendeu sobre a política educacional do governo Lula da Silva destaca que “A educação tem sido apontada como um importante setor de distribuição de tais políticas [...]”. A autora ainda ressalta que como uma política social a Educação tem cumprido seu papel no sentido de minimizar as desigualdades sociais no país, desigualdades estas que foram agravadas principalmente pelos altos índices de exclusão social.

Por outro lado, há um impasse instaurado no sentido de que a busca pela superação das desigualdades sociais, bem como a implementação de programas que garantam a universalização do direito educacional, sofrem com a falta de recursos decorrentes principalmente da manutenção de uma política de ajuste rigoroso, praticada na gestão de Lula da Silva, como justificativa para a manutenção da governabilidade política. Essa política de ajuste, por exemplo, levou o governo Lula da Silva a não cumprir com o compromisso de reexaminar o veto de Fernando Henrique Cardoso ao volume do PIB, particularmente acerca do valor a ser aplicado na educação pública. Além disso, também não foram apresentadas outras possibilidades de recursos para investimento no setor.

[...] O PPA deveria operacionalizar o PNE, um plano de maior extensão temporal, no Orçamento Anual e na Execução Orçamentária. A meta de 7% do PIB foi vetada por Cardoso, veto reiterado por Lula da Silva, assim, o PPA não prevê novos aportes de recursos e, por consequência, o Orçamento está impedido de alocar verbas não previstas no PPA. Confirma-se, assim, um círculo vicioso perverso que inviabiliza por completo qualquer plano de educação. O setor educacional segue prisioneiro do superávit primário e, por isso, o padrão de financiamento não se alterou, ao contrário, se agravou nos dois últimos anos. (LEHER, 2005, p.49).

Mesmo sem concretizar propostas assumidas anteriormente, na sua segunda gestão o Governo Lula apresenta o PPA “Desenvolvimento com inclusão social e Educação de Qualidade” (2008-2011), que “[...] organiza as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade [...]” (BRASIL, 2007h, Mensagem n. 650). As palavras-chave desse PPA são “desenvolvimento com inclusão social” e “educação de qualidade”. A educação básica nesse PPA tem garantida a segunda maior parcela dos recursos administrados pelo MEC, conforme se pode constatar na figura abaixo:

Figura 1 – Participação relativa dos diversos níveis e modalidades de ensino na composição do PPA 2008-2011 e nos orçamentos aprovados – 2008-2011



Fonte: PPA 2008-2011 (Lei nº.11.653/2008) e Sistema Integrado de Administração financeira (Siafi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Ipea.

Observa-se que houve um aumento da participação relativa da educação básica. Além disso, neste PPA as ações orçamentárias relativas aos níveis de ensino que compõem a educação básica, são concentradas em dois programas orçamentários: Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola. Enquanto o primeiro programa contempla as ações orçamentárias para o custeio, o segundo contempla os investimentos nos sistemas de ensino (IPEA, 2011).

É importante ressaltar que nas propostas apresentadas no Programa de Governo intitulado “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, não se encontra referências à ampliação da escolaridade obrigatória²⁰. Todavia, no segundo mandato do Governo Lula se disseminou a discussão acerca da ampliação da escolaridade obrigatória o que acabou culminando na promulgação de Lei específica que ampliou o ensino fundamental de oito para nove anos. Apesar do impacto da Lei na gestão de Lula da Silva, as discussões concernentes à inserção da criança de seis anos no ensino fundamental já vinham ocorrendo nas gestões anteriores.

Sabe-se que existem limites na implementação de um plano, até porque é preciso considerar a existência de dificuldades de várias ordens, inclusive de ordem política e administrativa. No caso dos PPAs e também do PNE, por exemplo o limite centra-se principalmente na não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados.

O PNE, aprovado pela Câmara de Deputados no dia 14 de junho de 2000 com validade de 10 anos, apresenta como eixos centrais: a) a educação como direito individual; b) a

²⁰ A ampliação da escolaridade obrigatória de oito para nove anos era uma proposta constante no Programa de Governo de Fernando Henrique Cardoso.

educação como fator de desenvolvimento econômico e social e, c) a educação como meio de combate à pobreza.

Nas diretrizes específicas para o ensino fundamental o PNE expressa o reconhecimento do direito ao ensino fundamental não apenas referente à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão. Em concordância com a Constituição Federal de 1988 o PNE reafirma o ensino fundamental como obrigatório e gratuito, além de assegurá-lo como “direito público subjetivo”.

Um dos objetivos e metas do ensino fundamental estabelecidos no PNE é a universalização do atendimento a toda clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos. A ressalva é que é preciso garantir não somente o acesso, mas também a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo programas específicos em regiões em que se demonstrar necessário, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios. (BRASIL, 2001).

Aguiar (2010), ao realizar uma avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2009, ressalta que “O PNE expressava o reconhecimento da educação como um direito de cidadania e os objetivos e metas refletiam as prioridades estabelecidas pelos entes federados. [...]” (p.714). Portanto, o grande desafio proposto era a universalização do atendimento, não apenas do ensino fundamental, mas de toda a educação básica. Além disso, as metas do PNE direcionavam também para a melhoria da formação docente e da infraestrutura das escolas. No entanto, a autora ressalta que,

Estabelecidas as prioridades do PNE, cabia aos governos, nos âmbitos dos estados e municípios, a sua operacionalização em uma estratégia articulada com a União, dada a magnitude dos problemas da realidade brasileira. Contudo, tal situação não se confirmou, na dimensão esperada, haja vista as dificuldades e as omissões de vários estados e municípios para engajamento neste processo. Os objetivos e metas do PNE, tendo em vista a sua amplitude e complexidade, exigiam um esforço coordenado dos entes federados para garantir à população o acesso à educação escolar pública de qualidade. [...]. (AGUIAR, 2010, p. 714).

O fato é que para se efetivar uma educação de qualidade é preciso considerar que todos têm direito de receber uma educação pública de qualidade. Quando há o acesso mas não há qualidade, o direito não se completa. Além disso, os limites/entraves encontrados no processo de implementação e, principalmente, a falta de articulação entre os diversos setores envolvidos, podem emperrar o alcance dos compromissos assumidos.

Frente a esse horizonte de direitos e as sérias dificuldades enfrentadas pela realidade educacional brasileira, institui-se, no país, um “Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)”. O PDE foi lançado em 2007 na segunda gestão do governo de Luiz Inácio Lula da

Silva (2007-2010) por meio do Ministério da Educação (MEC), constituindo-se em uma reunião de dezenas de programas que englobam toda a educação básica e a educação superior e tem como objetivo a melhoria da educação oferecida às nossas crianças, jovens e adultos. A parceria com os municípios é um caminho procurado para instaurar um regime de colaboração que propicie o desenvolvimento prioritário da educação básica.

O PDE sistematiza várias ações na busca de uma educação equitativa e de boa qualidade e se organiza em torno de quatro eixos: educação básica; educação superior; educação profissional e alfabetização (BRASIL, 2007e). No entanto, quanto à estrutura do PDE Saviani (2007) ressalta que, “confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações [...]” (SAVIANI, 2007, p.1239). Cury (2007) também ressalta que “As medidas do PDE recentemente lançadas pelo Governo não são propriamente um plano, mas apontam para múltiplas ações para todas as etapas da Educação, [...]” (CURY, 2007, p.15).

Com o intuito de identificar quais são as redes de ensino e as escolas que apresentam problemas com o desempenho escolar e, conseqüentemente, dar o apoio necessário, o PDE faz uso de um instrumento denominado de “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)”. O IDEB, criado em 2007, é uma referência desenvolvida no governo de Luiz Inácio Lula da Silva para servir de indicador de qualidade na educação. O IDEB mede o desempenho do sistema, estabelecendo uma escala que vai de zero a dez e combina dois indicadores: fluxo escolar e desempenho dos estudantes (este avaliado pela Prova Brasil nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática). O índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), pretende mostrar as condições de ensino no Brasil. O objetivo é que com os resultados dessa avaliação se possa intervir de maneira eficaz no processo de alfabetização.²¹

Saviani (2007) destaca que o Plano de Desenvolvimento da Educação agrega “[...] 30 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades. [...]” (SAVIANI, 2007, p. 1232). O autor analisa que essas ações incidem sobre os aspectos previstos no Plano Nacional de Educação já que 17 dessas ações estão referidas à educação básica.

²¹ BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>.

Quadro 1: Algumas ações do PDE e os recursos da União

Ação	Objetivo (site doPDE)	Valor previsto
Fundeb	Financiamento da educação básica	R\$ 2 bi (2007)
Transporte escolar	Financiamento para compra de veículos escolares*	R\$ 300 mi (3 anos)
Plano de metas do PDE	Auxílio à Municípios com baixo IDEB	R\$ 1 bi (2007 estimativa)
Brasil Alfabetizado	Aumenta o repasse e prioriza o atendimento/rede pública*	R\$ 315 mi (2007)
Luz para todos	Levar luz elétrica a todas as escolas (início de 2009)	Sem estimativa
Piso do Magistério	PL do Governo Federal: fixa em R\$ 850 (2010)*	Idem Fundeb
Formação de professores	Via Universidade Aberta do Brasil (educação à distância)*	Sem estimativa
Biblioteca na escola	Obras literárias para alunos do ensino médio (atingir 7 milhões de alunos)	R\$ 15,5 mi (2008)
Proinfância	Recursos para a construção de creches e pré-escolas (400 projetos/ano)	R\$ 800 mi (4 anos)
Salas Multifuncionais	Equipamentos para educação especial* e capacitação de professores	Sem estimativa
Censo pela internet	Educacenso: censo identifica o aluno*	Sem estimativa
Saúde nas escolas	Atender, via PSF (Programa saúde da família) alunos e professores na escola.	Sem estimativa
Olhar Brasil	Identificar crianças com dificuldade visual e fornecer óculos.	Sem estimativa
Mais educação	Ampliar a jornada escolar e os espaços educativos	Não consta repasse
Educação especial	Identificar e monitorar acesso e permanência dos beneficiários do BPC (benefício para idosos, deficientes e incapacitados para o trabalho).	Sem estimativa
Guia de tecnologias	Divulgar boas experiências em tecnologia educacional para a educação básica.	Sem estimativa
Coleção educadores	Enviar às escolas obras de grandes educadores (30 do Brasil e 30 do exterior).	R\$ 1,1 mi
Dinheiro na escola	Adicionar 50% no repasse do PDDE para escolas que cumprirem o IDEB*	Sem estimativa
Concurso	Ampliação dos quadros do FNDE e da rede profissional*	Sem estimativa
Acessibilidade	Eliminar barreiras pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação (IFES)	R\$ 2 mi / 4 anos
Inclusão digital	Assegurar computadores a todas as escolas públicas (até 2010)*	R\$ 650 mi / 4 anos
Gosto de ler	Realizar a olimpíada Brasileira de Língua Portuguesa (c/ Itaú Social)	Sem estimativa
Conteúdos Educacionais	Apoiar financeiramente a produção de conteúdos educacionais digitais	R\$ 75 mi

Livre do analfabetismo	Certificar Município, via selo, com 96% de alfabetizados ou IDEB elevado.	Não implica recursos
Planos escolares	Capacitar e orientar a elaboração de planos escolares*	Sem estimativa
Literatura para todos	Premiar, via concurso, obras literárias para jovens e adultos em alfabetização	R\$ 90 mi (prêmios)
Provinha Brasil	Avaliar, via exame, as crianças de 8 anos de idade	Sem estimativa
Iniciação à docência	Incentivar, (mediante bolsas) a aproximação e o ingresso do licenciado na docência da educação básica (20 mil bolsas de R\$ 300 em 2008)	R\$ 75 mi (2008)

Fonte: www.mec.gov.br

Programas já existentes, embora possam ter sofrido modificações

Juntamente com o lançamento do PDE, também foi divulgado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, visa regulamentar o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios. O decreto dispõe sobre a implementação do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”²² e o seu artigo 1º o define como “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.” (BRASIL, 2007f). É importante ressaltar que o MEC, a partir da análise dos indicadores do IDEB, definiu apoio técnico e financeiro aos municípios com baixos índices de qualidade do ensino. A ajuda financeira se deu a partir da adesão ao “Compromisso Todos pela Educação” e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O referido Plano congrega uma espécie de pacto nacional que propõe conjugação de esforços das três esferas de governo, das famílias e da sociedade em geral em prol da melhoria da qualidade da educação básica. Portanto, sua implementação está pautada no regime de colaboração entre os entes federados.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) abriu a possibilidade para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aderissem a políticas de melhoria da qualidade da educação. No entanto, é facultada aos gestores municipais a adesão ao Plano de Metas

²² O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, é um programa estratégico do PDE, e inaugura um novo regime de colaboração, que busca concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Trata-se de um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. (BRASIL/MEC/RELATÓRIO PÚBLICO/2007. Disponível em: www.mec.gov.br).

Compromisso Todos pela Educação²³ que se integra ao Plano de Desenvolvimento da Educação, tendo as metas operacionalizadas via Plano de Ações Articuladas – PAR. A partir da adesão, os estados e municípios elaboram seus respectivos planos que são desenvolvidos pelos entes federados em regime de colaboração, numa conjugação dos esforços. Ressalta-se que um dos princípios do PDE é justamente a articulação entre os entes federados em prol da melhoria da qualidade da educação.

Sobre a qualidade da educação básica o Decreto n. 6.094 define que ela será constatada através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), conforme artigo 3º:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. (BRASIL, 2007f).

Ainda, o Decreto n. 6.094 institui o Plano de Ações Articuladas e em seu artigo 9º define que “O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.” A adesão ao plano de metas, conforme artigo 5º do referido Decreto, é voluntária e cada ente federativo assume a responsabilidade pela promoção da melhoria da qualidade da educação básica no espaço de sua competência (BRASIL, 2007f).

Considerando que a responsabilidade pela educação básica cabe aos estados e municípios e que a União assume uma ação supletiva, o acompanhamento das ações pela União de certa forma “[...] induz à responsabilização de gestores locais [...]” (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p.791). Esse monitoramento tem, então, o propósito de comprometer os gestores municipais com a melhora do padrão de qualidade.

Sendo a política educacional resultante de múltiplas articulações, sua composição reflete tanto as determinações legais, quanto a participação das esferas de poder público e dos

²³ O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, é um programa estratégico do PDE, e inaugura um novo regime de colaboração, que busca concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Trata-se de um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. (BRASIL/MEC/RELATÓRIO PÚBLICO/2007. Disponível em: www.mec.gov.br).

outros atores envolvidos. Portanto, a consolidação de condições objetivas para viabilizar a melhora na qualidade da educação é desafiadora em um país marcado por desigualdades estruturais e por desenho político institucional com três entes federados e sem a devida regulamentação do regime de colaboração entre eles.

Na perspectiva de contribuir com a compreensão da responsabilidade na reorganização da escolaridade obrigatória, com vistas a ultrapassar o acesso à escola e propiciar a permanência com qualidade, é que o próximo capítulo procura mostrar as relações entre os entes federados no processo de ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil.

2 CAPÍTULO – O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA NO BRASIL APÓS 1988

O ensino fundamental tinha uma configuração de oito anos obrigatórios e gratuitos até a aprovação da LDB nº 9394/96. Portanto, com o intuito de regulamentar a ampliação do ensino fundamental para nove anos, um conjunto de normas vem sendo definido. Inicialmente, já fora sinalizada pela Lei nº 9.394/1996 (LDB), de 20 de dezembro de 1996 e pela Lei nº 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Também as Leis nº 11.114/2005, e nº 11.274/2006, dispõem sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

O presente capítulo tem o propósito de mostrar a relação existente entre as políticas federal e estadual. Portanto, apresenta-se uma análise das legislações sobre o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, bem como as principais orientações emanadas do Ministério da Educação (MEC) e do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS) para a implantação do ensino fundamental de nove anos e matrícula aos seis anos de idade.

2.1 O Cenário Nacional de Implantação do Programa (Diretrizes nacionais, antecedentes, determinações legais, regulamentação CNE e orientações MEC)

A questão da obrigatoriedade do ensino tem se apresentado como um processo denso e ainda desafiador. Um conjunto de diretrizes, políticas e medidas estatais voltadas para a promoção de mudanças na área educacional foi configurado no decorrer dos anos 1990, sobretudo com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 9.394/96, que introduz mudanças significativas na *educação básica* e evidencia a política educacional brasileira em conformidade com as diretrizes dos Organismos Internacionais quando, por exemplo, tende também a privilegiar o ensino fundamental.

É importante ressaltar que o Plano Nacional de Educação (PNE) também direciona as mudanças na área educacional, uma vez que ele explicita as diretrizes, as metas e a divisão de responsabilidades no tocante ao projeto nacional de educação, conforme já sinalizado na LDB/96. Trata-se de um Plano cuja importância deve-se, segundo Saviani (1998), ao seu caráter global (abrange todos os aspectos da organização da educação nacional) e ao seu caráter operacional (ações traduzidas em metas e com prazos determinados).

Dentre as metas do PNE/2001 (Lei nº 10.172/2001) voltadas para o Ensino Fundamental, a determinação legal (meta 1) propõe a universalização do atendimento “no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios”. Já a meta 2 do Ensino Fundamental propõe implantar progressivamente o Ensino Fundamental de nove anos, pela inclusão das crianças de seis anos de idade, tem duas intenções: “oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período da escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade”. O PNE estabelece ainda, que a implantação progressiva do Ensino Fundamental de nove anos, com a inclusão das crianças de seis anos, deve se dar em consonância com a universalização do atendimento na faixa etária de 7 a 14 anos. Ressalta também que esta ação requer planejamento e diretrizes norteadoras para o atendimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, além de metas para a expansão do atendimento, com garantia de qualidade.

Uma das prioridades do PNE é a garantia de ensino fundamental obrigatório a todas as crianças de sete (7) a quatorze (14) anos e, como tal, requer o “necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna”. (BRASIL, 2001). Quanto à universalização do ensino obrigatório, o Plano assegura, como um dos seus objetivos:

Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo, em regiões em que se demonstrar necessário, programas específicos com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios (BRASIL, 2001).

Já próximo ao final do decênio que marcava o término da vigência desse PNE, ressalta-se a participação do campo educacional na elaboração do II PNE após a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, o que se configura como uma etapa significativa na luta dos educadores pela melhoria dos processos de escolarização em todos os níveis.

É importante ressaltar que “[...] a educação básica ganhou centralidade, sobretudo, no que concerne a garantia de universalização do acesso a educação fundamental (educação obrigatória). [...]” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.15). Ainda, a Lei nº 9.394/96

instaurou o conceito de educação básica como um direito de cidadania e dever do Estado, envolvendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Para Cury (2002) a educação básica,

[...] torna-se, dentro do art. 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado em atendê-lo mediante oferta qualificada. E tal o é por ser indispensável, como direito social, a participação ativa e crítica do sujeito, dos grupos a que ele pertença, na definição de uma sociedade justa e democrática. (p.170-171).

No entanto, na prática, houve a focalização da política educacional no ensino fundamental gratuito e obrigatório, já que cabia ao Estado a efetivação do que a Constituição de 1988 estabelecia, ou seja, o “acesso” ao ensino fundamental como “direito público subjetivo” (art. 207).

No Brasil, mesmo ainda quando a regulamentação normativa mantinha a universalização direcionada à faixa etária de sete (7) a quatorze (14) anos, já ocorriam experiências pedagógicas que incluíam crianças de seis (6) anos de idade no ensino fundamental.

A experiência da Escola Plural, por exemplo, implantada na rede municipal de ensino de Belo Horizonte no período 1993/1996, tinha os ciclos de formação como pilares importantes, já incluindo a criança de seis (6) anos. Conforme Miranda (2007), o objetivo da proposta era o de responder aos desafios presentes nas políticas públicas para expandir o ensino Fundamental e, especialmente, melhorar a qualidade da escola pública. Portanto,

O grande objetivo era ter uma escola pública sem discriminação, pluralista, democrática, não-excludente, capaz de incorporar toda a população escolar, independentemente de raça, etnia e sexo. No horizonte das propostas, estava a implantação de uma nova concepção de educação e, por conseguinte, de uma nova lógica de ordenamento escolar. Pretendia-se um currículo mais diversificado culturalmente, que incorporasse atividades artísticas, valorizasse a história, a literatura, a abertura para a comunidade, sem descuidar das disciplinas tradicionais. Pretendia-se, também, que os alunos das escolas públicas municipais tivessem avanços progressivos em seu desenvolvimento escolar. Havia uma séria crítica à cultura da reprovação e da repetência. nas discussões, enfatizava-se uma escola aberta à comunidade, mais alegre e prazerosa, que contribuísse para o novo desafio das políticas públicas: a permanência de crianças e jovens na escola pública (MIRANDA, 2007, p. 61).

No entanto, apesar da existência dessa e de outras experiências, o marco legal do estabelecimento da ampliação da escolaridade obrigatória ocorreu somente com a Lei nº 9.394/1996. Ressalta-se, no entanto, que a indicação para o tempo da obrigatoriedade escolar no *caput* do artigo 32 não se apresenta de forma explícita, mas este não a restringe, uma vez que define que o ensino fundamental terá uma “duração mínima” de oito (8) anos. Este artigo hoje apresenta a redação dada pela Lei nº. 11.274 de 2006, que instituiu o ensino fundamental

com a duração de nove (9) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis (6) anos de idade. Também os incisos I e II do § 3º do Art. 87, (que também fora alterado pela Lei nº. 11.274/96) estabelece que:

§ 3º Cada município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:

I - matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no Ensino Fundamental”.

II - matricular todos os educandos a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental atendidas as seguintes condições no âmbito de cada sistema de ensino:
[...]

Observa-se que a Lei já direcionava para uma ampliação da escolaridade apesar de ainda manter a obrigatoriedade para as crianças de sete a catorze anos.

É importante registrar que para além da universalização do acesso ao ensino fundamental e da melhoria da qualidade do ensino, já existia um crescente interesse na ampliação do ensino obrigatório, ou seja, na necessidade em aumentar o número de anos de obrigatoriedade escolar educacional brasileira. A Lei nº 4.024, de 1961, estabelecia quatro anos. Em 1971, a Lei nº 5.692 estendeu a obrigatoriedade para oito anos. Já em 1996, a LDB sinalizou para um ensino obrigatório de nove anos, a iniciar-se aos seis anos de idade. Este se tornou meta da educação nacional pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE).

Em 1998, o Conselho Nacional de Educação (CNE) expede o Parecer nº. 020/98 (BRASIL, 1998a) sobre a consulta relativa ao Ensino Fundamental de nove (9) anos. No Parecer – uma iniciativa da Prefeitura de Porto Velho, RO, que estendeu o Ensino Fundamental para nove anos – os Conselheiros ressaltam que “[...] dezenas ou até centenas de sistemas estaduais ou municipais tinham propostas de matricular crianças de seis anos na primeira série do ensino fundamental ou em ciclos ou classes de alfabetização. [...]” (p.5). Isso porque antes mesmo da existência do referido Parecer, já era visível a percepção de que a “idade própria” para o início da alfabetização era aos seis (6) anos de idade.

O relator do Parecer, conselheiro João Antônio Cabral de Monlevade, referendado pelos Conselheiros Ulysses de Oliveira Panisset e Francisco Aparecido Cordão, ressalta

[...]

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, desde que:

a) as crianças de sete a catorze anos do Estado e do Município já estejam matriculadas no ensino fundamental, garantidas as 800 horas anuais e quatro horas letivas diárias, numa proporção pelo menos igual à média nacional aferida no ano anterior;

b) que não resulte da incorporação das crianças de seis anos de idade uma disponibilidade média de recursos por aluno da educação básica na respectiva rede

abaixo da atualmente praticada, de modo a preservar ou mesmo a aumentar a qualidade do ensino;

c) que nas redes municipais a oferta e a qualidade da Educação Infantil não sejam sacrificadas, preservando-se sua identidade pedagógica;

d) que os sistemas e as escolas compatibilizem a nova situação de oferta e duração do ensino fundamental a uma proposta pedagógica da rede e das escolas, coerentes com a LDB. (BRASIL, 1998a, p.7).

[...]

No referido Parecer o Conselho Nacional de Educação (CNE) expressa claramente a sua preocupação com a inserção da criança de seis (6) anos no ensino fundamental e vai além, quando destaca a preocupação com a possibilidade de a criança de seis (6) anos servir como moeda de troca com o Fundef²⁴.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) subvinculou recursos para o ensino fundamental, sendo que estes recursos foram distribuídos no âmbito de cada unidade federada levando-se em consideração o número de alunos matriculados, conforme artigo 2º da Lei 9.424/1996 (BRASIL, 1996b). E, de fato, como conseqüência da implantação do FUNDEF “[...] o país viveu uma enorme disputa entre os governos estaduais e municipais por alunos do ensino fundamental, tornando ainda mais competitivo o federalismo realmente existente. [...]” (ARAÚJO, 2011, p.6).

A Emenda Constitucional 14 de 1996 (BRASIL, 1996a) que alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assegurou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deveriam destinar recursos “à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.” Dessa forma, conforme ressalta Freitas (2010), houve o estabelecimento de um novo “arranjo institucional” com “[...] a divisão de responsabilidades federativas em matéria de educação escolar e o impulso à municipalização do ensino obrigatório, com a preservação do princípio de compartilhamento” (p. 5).

²⁴ A Emenda Constitucional nº 14/1996 (BRASIL, 1996) foi regulamentada pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 2001a), que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e pelo Decreto Federal n. 2.264, de 27 de junho de 1997 (BRASIL, 1997a), que estabeleceu a vigência do Fundo em 10 anos. Este foi formado de 15% dos recursos provenientes dos impostos vinculados para MDE5, tais como o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicações (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI Exportação) e pela Lei Complementar n. 87/1996, também chamada de Lei Kandir. (FERNANDES E OLIVEIRA, 2011, p.3-4).

Em relação à responsabilidade dos municípios com o ensino fundamental, Azevedo (2002) destaca que,

Dentre os programas federais indutores da municipalização, particularmente do ensino fundamental, têm tido papel de destaque o FUNDEF e o PDDE por condicionarem a distribuição e/ou transferência de recursos à quantidade de matrículas efetuadas no município ou nas escolas. É verdade que o FUNDEF representa uma iniciativa positivamente inovadora, por ter promovido uma subvinculação específica de recursos, constitucionalmente vinculados, para o nível obrigatório de ensino. Além disso, imprimiu um caráter redistributivo a esses recursos, o que beneficiou os municípios mais pobres e neles melhorou as condições salariais dos docentes. Por isso, constitui um dos programas que têm tido ampla aceitação por grande parte das municipalidades. (AZEVEDO, 2002, p. 62).

Em 2007 o Fundef (que teve uma duração de dez anos) foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (Lei n. 11.494/07) com vigência de quatorze (14) anos a partir da promulgação da Emenda Constitucional.

A substituição do FUNDEF pelo FUNDEB trouxe alguns benefícios para o setor educacional, uma vez que estabeleceu a universalização do atendimento no ensino fundamental, além de garantir a inclusão progressiva da educação infantil, profissional e de jovens e adultos no financiamento federal da educação básica. No entanto, sobre o problema do custo-aluno-qualidade a legislação do Fundef/Fundeb ainda não dá conta de resolver. Sobre esta questão Sena (2008) ressalta que “o grande desafio [...] é tornar efetiva a disposição constitucional que prevê a garantia, pelos entes federados, do financiamento da educação básica e da melhoria da qualidade de ensino, [...]” (SENA, 2008, p.321-322).

Diferentemente do Fundef – cujos recursos eram expressamente destinados ao ensino fundamental – o Fundeb abrange também a educação infantil e o ensino médio, fato esse que certamente contribuiu para que os legisladores deixassem de mencionar a universalização do atendimento como um de seus objetivos. No entanto, constata-se que o Fundeb acabou criando uma “proteção” à prioridade do ensino fundamental através da Emenda do Fundeb (BRASIL, 2006g), quando assegura no inciso II do artigo 60 a manutenção da atuação prioritária disposta nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal²⁵.

²⁵ Art. 211. [...]

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

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

Ressalta-se que a Lei n. 10.172, de 09.01.2001 (BRASIL, 2001), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), já trazia como uma das metas do ensino fundamental a sua ampliação para nove anos com início aos seis anos de idade, em consonância com a universalização do atendimento na faixa etária de 7 a 14 anos. Contudo, somente em 2005 essa ampliação passou a ser inscrita com legislação específica.

A ampliação do Ensino Fundamental para nove anos foi discutida pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) com os sistemas de ensino. Prevista na Lei nº. 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), e em uma das metas do Ensino Fundamental no PNE, esta ampliação objetiva que todas as crianças de seis anos, sem distinção de classe, sejam matriculadas na escola. A Secretaria de Educação Básica (SEB), o Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental (DPE) e a Coordenação Geral do Ensino Fundamental (COEF) lançou um documento de orientações que serviu como instrumento para a implementação do programa de Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos. (BRASIL, 2006).

O documento de “Orientações Gerais” (BRASIL, 2006) tem como objetivo nortear a construção de políticas indutoras de transformações significativas na estrutura da escola, na reorganização dos tempos e dos espaços escolares, nas formas de ensinar, de aprender, de avaliar, implicando a disseminação das novas concepções de currículo, conhecimento, desenvolvimento humano e aprendizado.

O Relatório Geral do Programa (2004) avalia que o modelo educacional até então vigente não provocou mudanças efetivas de comportamento para construir uma cidadania solidária, responsável e comprometida com o País e com seu futuro, reforçando o propósito de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, uma vez que permite aumentar o número de crianças incluídas no sistema educacional. Este resultado obviamente ressalta que as condições de escolarização da sociedade brasileira atendem na verdade à demanda do trabalho simples, mas que são anunciadas, segundo Rummert (2006), como portadoras potenciais de inclusão.

A SEB/MEC divulgou dados recentes (Educacenso²⁶ 2007j) ressaltando que em dois anos, de 2005 a 2007, o número de alunos matriculados no ensino fundamental de nove anos, com ingresso aos seis anos, passou de 8,1 milhões para 14,2 milhões. Desse quantitativo, 44,3% das matrículas são das redes públicas, sendo que o Centro-Oeste apresenta o maior

²⁶ Sistema que capta informações detalhadas sobre cada estudante, professor, turma e escola. As informações podem ser encontradas no portal do MEC: <<http://portal.mec.gov.br/seb>>.

percentual (73,5%). Já os dados do Educacenso/2008 revelam que dos 32.086.700 alunos matriculados no ensino fundamental, 15.454.671 (48,17%) ainda estavam matriculados no ensino fundamental de oito (8) anos e 16.632.029 (51,83%) estavam matriculados no ensino fundamental de nove (9) anos.

Conforme o PNE/2001, a determinação legal (meta 2 do Ensino Fundamental) de implantar progressivamente o Ensino Fundamental de nove anos, pela inclusão das crianças de seis anos de idade, tem duas intenções: “oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período da escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças prosseguissem nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade”. O PNE estabelece, ainda, que a implantação progressiva do Ensino Fundamental de nove anos, com a inclusão das crianças de seis anos, devia se dar em consonância com a universalização do atendimento na faixa etária de sete (7) a quatorze (14) anos. Ressalta também que esta ação requer planejamento e diretrizes norteadoras para o atendimento integral da criança em seu aspecto físico, psicológico, intelectual e social, além de metas para a expansão do atendimento, com garantia de qualidade.

É importante destacar que o 3º Relatório do Programa de ampliação do ensino fundamental (BRASIL, 2006d) destaca que se faz necessário: reorganizar o ensino fundamental tendo em vista não apenas o primeiro ano, mas toda a estrutura dos nove anos de ensino; planejar oferta de vagas, número de salas de aula, adequação dos espaços físicos, número de professores e profissionais de apoio, adequação de material pedagógico; realizar a chamada pública, conforme estabelece a LDB; providenciar a normatização legal no Conselho de Educação. Estas questões precisam ser enfrentadas, pois incidem na definição do direito à educação de todo cidadão brasileiro e no dever de educar do poder público e da sociedade civil.

Dessa forma, para além da conquista desse direito, o acesso à educação obrigatória – agora um ano mais cedo – pode constituir-se em um instrumento para a igualdade de oportunidades e a consequente busca por melhoria da qualidade da educação. Contudo, existem outros graves problemas na educação brasileira e que vão muito além da garantia dos direitos a esta etapa de ensino.

É importante registrar que o ensino fundamental de nove anos já era ofertado em algumas regiões, conforme registra o Relatório do Programa (BRASIL, 2004):

[...] o Ensino Fundamental de oito anos vigorava em 159.861 escolas públicas brasileiras, mas 11.510 escolas já haviam ampliado o Ensino Fundamental para nove anos. Apenas seis unidades da Federação – Acre, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe – não apresentavam nenhum tipo de

ampliação do Ensino Fundamental até 2003. Segundo levantamento feito pela SEB/MEC, os sistemas estaduais de Minas Gerais, Goiás, Amazonas, Sergipe e Rio Grande do Norte iniciaram a ampliação do Ensino Fundamental em 2004. [...] (BRASIL, 2004, p.2).

De acordo com informações constantes no Relatório Geral do Programa (2004) foram realizados vários encontros regionais com diversos sistemas de ensino, quando várias questões foram levantadas e discutidas. Conforme informações contidas no próprio documento, o mesmo resultou, em grande parte, desse diálogo com os gestores presentes nos encontros. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva reafirma essa escola inclusiva. Por isso, o MEC/SEB/DPE/COEF pretende, com estas orientações, construir políticas indutoras de transformações significativas na estrutura da escola, na reorganização dos tempos e dos espaços escolares, nas formas de ensinar, de aprender, de avaliar, implicando a disseminação das novas concepções de currículo, conhecimento, desenvolvimento humano e aprendizado (BRASIL, 2006e). No Relatório Geral do Programa ressalta-se que,

[...] Atualmente, das crianças em idade escolar, 3,6% ainda não estão matriculadas. Entre aquelas que estão na escola, 21,7% estão repetindo a mesma série e apenas 51% concluirão o Ensino Fundamental, fazendo-o em 10,2 anos em média. Acrescenta-se, ainda, que em torno de 2,8 milhões de crianças de sete a 14 anos estão trabalhando, o que, por si só, já é comprometedor, mais ainda quando cerca de 800 mil dessas crianças estão envolvidas em formas degradantes de trabalho, inclusive a prostituição infantil. (BRASIL, 2004, p.8).

O Relatório acaba por reforçar o propósito de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, uma vez que permite aumentar o número de crianças incluídas no sistema educacional (BRASIL, 2004).

Para a referida ampliação, o documento orientador do MEC/SEB destaca que se faz necessário: reorganizar o ensino fundamental tendo em vista não apenas o primeiro ano, mas toda a estrutura dos nove anos de ensino; planejar oferta de vagas, número de salas de aula, adequação dos espaços físicos, número de professores e profissionais de apoio, adequação de material pedagógico; realizar a chamada pública, conforme estabelece a LDB; providenciar a normatização legal no Conselho de Educação (BRASIL, 2006e).

Em 2004 foi publicado o Parecer nº 24 (BRASIL, 2004b) que apresenta estudo voltado especificamente ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos de duração. Esse Parecer, de autoria do então Conselheiro Nélio Marco Vincenzo Bizzo que fora designado pela Câmara de Educação Básica para acompanhar um dos encontros regionais sobre a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos

(realizados pelo MEC), relata algumas questões pertinentes ao processo de ampliação do ensino fundamental para nove anos, apresentando um histórico inicial sobre o processo de debate sobre o tema (iniciado em 1988, conforme Parecer CNE/CEB nº 20/1998, exposto anteriormente). O Parecer faz referência aos dois estados (Goiás e Minas Gerais) que até então eram os únicos que haviam adotado o ensino fundamental de nove anos.

Em 2005, a Lei nº 11.114/2005 (que modificou os art. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394/9) estabelece que a matrícula deve ser obrigatória aos 6 (seis) anos de idade no primeiro ano do ensino fundamental, antecipando dessa forma o início da obrigatoriedade escolar sem, contudo, estabelecer a ampliação, mantendo ainda a “duração mínima de oito anos”, conforme artigo 32 da LDB nº. 9.394/96.

Ainda em 2005 (pouco depois da aprovação da Lei nº 11.114/2005) o CNE fez um reexame de um documento próprio (Parecer CNE/CEB 24/2004), via Parecer nº 06/2005, de 08 de junho de 2005, com vistas a estabelecer normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Os relatores do referido Parecer propõem a aprovação da Resolução 03/2005 (BRASIL, 2005c), que define normas nacionais para o Ensino Fundamental, asseverando que a antecipação da matrícula aos seis anos de idade deverá necessariamente ocorrer concomitantemente com a ampliação para nove anos de duração.

Conforme o voto dos relatores “[...] cada sistema de ensino é livre para construir, com sua comunidade escolar, alternativa com vistas à educação de melhor qualidade e à obrigatoriedade do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. (BRASIL, 2005a, p.10). Ainda, elencam algumas normas que deverão ser seguidas na implantação progressiva do ensino fundamental com a duração de 9 (nove) anos:

1. nas redes públicas estaduais e municipais a implantação deve considerar o regime de colaboração e deverá ser regulamentada pelos sistemas de ensino estaduais e municipais, que deverão empenhar-se no aprofundamento de estudos, debates e entendimentos com o objetivo de se implementar o Ensino Fundamental de nove anos, a partir dos seis anos de idade, assumindo-o como direito público subjetivo e estabelecendo, de forma conseqüente, se a primeira série aos seis anos de idade se destina ou não à alfabetização dos alunos;
2. nas redes públicas municipais e estaduais é prioridade assegurar a universalização no Ensino Fundamental da matrícula na faixa etária dos 7 (sete) aos 14 (quatorze) 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 deverão compatibilizar a nova situação de oferta e duração do Ensino Fundamental a uma proposta pedagógica apropriada à faixa etária dos 6 (seis) anos, especialmente em termos de recursos humanos, organização do tempo e do espaço escolar, considerando, igualmente, materiais didáticos, mobiliário e equipamentos, bem como os reflexos dessa proposta

pedagógica em políticas implementadas pelo próprio Ministério da Educação como, por exemplo, na distribuição de livros didáticos;

5. os sistemas de ensino deverão fixar as condições para a matrícula de crianças de 6 (seis) anos no Ensino Fundamental quanto à idade cronológica: que tenham 6 (seis) anos completos ou que venham a completar seis anos no início do ano letivo; (BRASIL, 2005a, p.10-11).

[...]

Em 15 de setembro de 2005 a CEB/CNE emite o Parecer nº 18/05 com orientações para a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório. A Câmara posiciona-se criticamente com relação à Lei nº 11.114/2005 que conforme sua análise desconsiderou os estudos e debates que o Ministério da Educação juntamente com estados, municípios e entidades da sociedade civil organizada vinha promovendo sobre a antecipação da obrigatoriedade de matrícula e frequência à escola a partir dos 6 (seis) anos de idade e a ampliação da escolaridade obrigatória. Ressalta que essas medidas deveriam ser disciplinadas em conjunto, mas que “[...] o processo político-legislativo precipitou uma destas medidas – apenas a da obrigatoriedade de matrícula no Ensino Fundamental aos seis anos -, de forma incompleta, intempestiva e com redação precária. (BRASIL, 2005b, p.2).

Na tentativa de “correção desse impasse legal”, em 2006, o ensino fundamental (ensino obrigatório) foi ampliado para 9 (nove) anos. Isso configura uma nova forma de se repensar o ensino fundamental para atender as crianças de seis anos. O ensino fundamental obrigatório mantém agora a obrigatoriedade do acesso dos 6 (seis) a 14 (quatorze) anos. No entanto, não houve progresso similar dos demais grupos de alunos em idade de 0 (zero) a 5 (cinco) anos e 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos. Contudo, a ampliação da duração da escolaridade obrigatória teve um novo capítulo em 2009 quando foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) n. 59 (BRASIL, 2009b).

Com a promulgação da Lei nº. 11.274/2006 que altera o artigo 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), houve necessidade de se orientar e ordenar todo o processo, o que foi feito através da aprovação de vários pareceres e, também da Emenda Constitucional (EC) n. 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006g), que redefiniu o quadro institucional da educação básica. Essa Emenda fez alterações importantes na Constituição Federal de 1988, das quais se destaca que a fixação das normas de cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios deverão ser feitas por meio de leis complementares, ou seja, se estabelece um novo arranjo institucional e protelam decisões a respeito. Outra alteração é referente à idade limite para atendimento na educação infantil que a EC define que seja para crianças de até 5 (cinco) anos de idade.

Destaca-se na Emenda, também, alteração na gestão do financiamento da educação com a substituição do FUNDEF pelo Fundo Nacional da Educação Básica – FUNDEB (Art. 2º, inciso I). O novo Fundo atenderá não só o Ensino Fundamental [6/7 a 14 anos] como era o caso do Fundef, mas as diversas etapas e modalidades da educação básica. A Emenda determina, ainda, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.” (Art. 2º, § 1º).

Arelaro (2005) destaca que a discussão nacional sobre a ampliação do ensino fundamental para nove anos e matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental tinha como “motivação principal a busca por alternativas de recursos financeiros superiores aos atuais, que vêm se mostrando insuficientes.” No entanto, a criação do novo fundo (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB), “apesar de incorporar no novo fundo as diferentes etapas e modalidades de ensino da educação básica, por não implicar aportes novos de recursos, não motiva muito as prefeituras, no mesmo “tom” que se vivenciou com o primeiro fundo.” (p. 1.052).

Davies (2006) corrobora com esta análise quando aponta algumas fragilidades do Fundeb. Para o autor a maior fragilidade do fundo

[...] é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, [...] (DAVIES, 2006, p.762-763).

Constata-se, pois, que o objetivo de municipalizar o acesso ao ensino fundamental vai além do fundo, uma vez que não há a proposição de investimentos específicos, o que acaba levando tanto os municípios quanto os estados a organizarem-se para atenderem a demanda por uma melhor qualidade de ensino.

As normatizações vão aos poucos tornando mais coerente as discussões/mudanças realizadas na organização da educação básica. No entanto, na prática, a ampliação da obrigatoriedade escolar, especificamente à ampliação do ensino fundamental para nove anos, foi inicialmente cercada de muitas dificuldades e interpretações divergentes, o que requereu novos esclarecimentos e regulamentações.

Tanto o MEC quanto o CNE continuaram contribuindo para subsidiar os sistemas e as redes de ensino do país. Ainda em 2006 foi publicado o Parecer CNE/CEB n. 39, de 8 de

agosto de 2006 (BRASIL, 2006a) que trata de uma consulta feita pelo Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental. A consulta é sobre o fato de certos sistemas estarem desconsiderando a faixa etária da educação infantil. O relator, Conselheiro Murílio de Avellar Hingel destaca a necessidade de que os Conselhos revejam os atos praticados no sentido de verificarem se estão de acordo com a legislação e as normas nacionais. O grande problema centra-se na data de corte para ingresso no ensino fundamental.

A fixação da idade cronológica de 6 (seis) anos completos para ingresso no Ensino Fundamental não é uma medida aleatória porque está baseada na melhor doutrina pedagógica em relação à importância educativa e formativa no desenvolvimento integral das crianças pela oferta da Educação Infantil.

[...]

A matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental já representa a diminuição do seu tempo de Educação Infantil, de 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. Esse encurtamento da Educação Infantil, que já vem acontecendo na prática pelo movimento de se apressar a alfabetização e se pretender que a pré-escola se assemelhe, ao máximo, ao Ensino Fundamental, não é recomendável e pode representar um desestímulo à criança em seu desenvolvimento. 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. (BRASIL, 2006a, p.4)

E, nas conclusões, o relator esclarece que,

[...] ao se estabelecer a idade cronológica de 6 (seis) anos completos ou a completar até o início do ano letivo, a legislação e as normas estabelecidas não se ocuparam, exclusivamente, com aspectos formais. Ocuparam-se, acima de tudo, com o direito da criança de ser criança, isto é, o direito da criança à Educação Infantil. (BRASIL, 2006a, p. 4-5).

O Parecer faz uma referência às especificidades da educação infantil e sobre as necessidades da criança nesse período da infância.

Foram publicados também os Pareceres 41, de 9 de agosto de 2006 (BRASIL, 2006b) e o CNE/CEB n. 45 de 7 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c). O primeiro trata de uma consulta sobre a interpretação correta das alterações promovidas na Lei nº 9.394/96 pelas recentes Leis nº 11.114/2005²⁷ e nº 11.274/2006²⁸, consulta realizada pela União dos

²⁷ Altera os art. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.

²⁸ Altera a redação dos art. 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

Dirigentes Municipais de Educação do Rio Grande do Sul – UNDIME-RS. O segundo Parecer trata de uma 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 trabalho nas séries iniciais do Ensino Fundamental, feita pelo Conselho Municipal de Educação de Jataí-GO. A evidência que se constata nas consultas realizadas por estes pareceres é que ainda existem muitas dúvidas não dirimidas e/ou não compreendidas nas normatizações já existentes sobre o processo de ampliação do ensino fundamental para nove anos e que as novas normatizações procuram solucionar.

Na continuidade da gestão do processo de mudança, foram elaborados mais quatro pareceres em 2007. O Parecer CNE/CEB n. 05, aprovado em 01 de fevereiro de 2007, é resultado da consulta realizada pelo Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul, que fez questionamentos importantes relacionados ao processo de implantação e implementação da ampliação do ensino fundamental para nove anos. Um aspecto questionado refere-se à coexistência de duas formas de organização do ensino (de oito e de nove anos). Outro aspecto diz respeito à coexistência de dois planos curriculares para o ensino fundamental. O voto do relator, o Conselheiro Murillo de Avellar Hingel, é de que deve haver um período de transição entre o ensino fundamental de oito anos e o de nove anos, em processo de implantação e implementação progressivas.

O relator ressalta que considera importante retomar as reflexões sobre o corte etário, uma vez que ainda pairam muitas dúvidas, mas na sua avaliação essa é uma “matéria superada”.

[...] têm chegado à Câmara de Educação Básica muitas questões sobre o corte de idade, matéria já superada e esclarecida em outros Pareceres e Resolução da Câmara de Educação Básica. De fato não deve restar dúvida sobre a idade cronológica para o ingresso no Ensino Fundamental com a duração de nove anos: a criança necessita ter seis anos completos ou a completar até o início do ano letivo. Pode-se admitir outra interpretação diante de um texto tão claro? Será que alguém pode alimentar alguma dúvida sobre o que significam seis anos completos ou a completar até o início do ano letivo? Será que a tolerância até o início do ano letivo pode ter dupla interpretação? (BRASIL, 2007a, p.4).

O posicionamento do relator acerca da data de corte evidencia incoerência porque se há muitos questionamentos sobre a temática nas consultas feitas à Câmara de Educação Básica, é sinal de que apesar dos esclarecimentos anteriores o tema não é matéria superada e

Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. do ensino fundamental aos seis anos de idade.

provavelmente também não será a curto e médio prazos. Considerando que cabe aos estados e municípios através dos seus respectivos sistemas de ensino a regulamentação da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, com matrícula de crianças aos seis anos de idade, a questão da definição da data de corte pode transformar-se num fato complicador, considerando as especificidades existentes em nosso país.

O parecer 7/2007 – aprovado em 19 de abril de 2007 – faz um reexame do Parecer CNE/CEB nº 5/2007, que trata da consulta referente ao Ensino Fundamental de nove anos e à matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Conforme o relator, conselheiro Murílio de Avellar Hingel, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) solicitou a retomada do Parecer 05/2007 com vistas “ao esclarecimento de alguns pontos relativos à implantação/implementação do Ensino Fundamental com a duração de nove anos e matrícula de crianças de seis anos de idade” (BRASIL, 2007b, p.01). A ênfase do parecer incide sobre a interpretação do artigo n. 24²⁹ da LDB, inciso II e alíneas a, b e c e sobre a convivência de planos curriculares do Ensino Fundamental, nos termos do item 1 do voto dos relatores que consta do Parecer CNE/CEB nº 18/2005, de 15/9/2005. O relator afirma que as indagações realizadas à Câmara de Educação Básica (CNE) “[...] ocorrem por falta de correta interpretação de alguns aspectos [...]” (p.05).

O relator do referido parecer reafirma que a data de corte para ingresso no ensino fundamental de nove anos é seis anos de idade completos ou a completar no limite do início do ano letivo. Também ressalta a importância de se repensar a organização curricular e o projeto político pedagógico da escola. Quanto a este aspecto, ressalta que não houve entendimento de que “O Ensino Fundamental de nove anos precisa ser pensado como uma oportunidade de se construir novo **projeto político-pedagógico**, com reflexos em assuntos como **tempo e espaços escolares** e tratamento, como prioridade, do **sucesso escolar**” (BRASIL, 2007b, p.5-6 – grifos no original).

Um fato importante a destacar é que em 2010 a Resolução nº 1, de 14 de janeiro de 2010, define Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Diferentemente dos Pareceres já publicados anteriormente (particularmente o 05/2007 e

²⁹ Art. 24 A Educação Básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

[...]

II - a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do Ensino Fundamental, pode ser feita:

- a) por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola;
- b) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas;
- c) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino. (BRASIL, 1996 – Grifos no original).

o 07/2007), a data de corte nesta Resolução traz um novo elemento, conforme se pode conferir no art. 2º: “Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter 6 (seis) anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.” (BRASIL, 2010, p.1). Mesmo com vários questionamentos acerca da temática desde o início e o consequente posicionamento do CNE/CEB, no ano determinado como prazo final para a implantação do Programa de ampliação do ensino fundamental para nove anos, houve uma mudança na definição do prazo para ingresso da criança no 1º ano.

Em 2008, o Parecer CNE/CEB n. 4, de 20 de fevereiro de 2008, tece orientações sobre os três anos iniciais do ensino fundamental de nove anos, em atendimento às considerações feitas pela Secretaria de Educação Básica (SEB), do MEC. Conforme destacado no documento, os três anos devem voltar-se à alfabetização e ao letramento.

Observa-se que a maioria dos temas abordados neste parecer reitera orientações apresentadas em documentos normativos anteriores que trataram sobre a reestruturação do ensino fundamental. O relator reafirma nesse parecer, por exemplo, que o ensino fundamental ampliado para nove anos “[...] é um **novo Ensino Fundamental**, que exige um **projeto político-pedagógico próprio** para ser desenvolvido em cada escola.” (BRASIL, 2008, p.2 – Grifos no original). Mas, é importante ressaltar que os objetivos na LDB/1996 permanecem os mesmos, o que significa que o ensino fundamental é novo apenas na forma. Todavia, a mudança implica em reestruturação da educação básica e adequação do currículo.

Ainda, convém ressaltar do Parecer CNE/CEB n. 04/2008 que,

[...]

3 – A **organização do Ensino Fundamental com nove anos de duração** supõe, por sua vez, a **reorganização da Educação Infantil**, particularmente da **Pré-Escola**, destinada agora, a **crianças de 4 e 5 anos de idade**, devendo ter assegurada a sua própria **identidade**.

4 – O antigo **terceiro período da Pré-Escola** não pode se confundir com o **primeiro ano do Ensino Fundamental**, pois esse primeiro ano é agora **parte integrante de um ciclo de três anos de duração**, que poderíamos denominar de “**ciclo da infância**”.

[...]

7 – Os **três anos iniciais** são importantes para a qualidade da Educação Básica: voltados à alfabetização e ao letramento, é necessário que a **ação pedagógica** assegure, nesse período, o **desenvolvimento das diversas expressões** e o **aprendizado das áreas de conhecimento** estabelecidas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

8 – Dessa forma, entende-se que a alfabetização dar-se-á nos três anos iniciais do Ensino Fundamental. (BRASIL, 2008, p. 2 – Grifos no original).

[...]

O referido Parecer evidencia a necessidade de uma proposta curricular que atenda as características, as potencialidades e as necessidades específicas das crianças, proporcionando tanto para a educação infantil quanto para o ensino fundamental, um currículo que vá ao encontro das exigências de aprendizagens das crianças.

Em 2010 foi aprovada a Resolução nº 6, de 20 de outubro de 2010 (Brasil, 2010a), que define as Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Essa Resolução praticamente retoma a Resolução nº 1, de 14 de janeiro de 2010, que define Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, já citada anteriormente. Uma das alterações que a Resolução nº. 6/2010 traz é referente a data de corte para a educação infantil, definindo que a criança “deverá ter idade de 4 (quatro) anos completos até o dia 31 de março do ano que ocorrer a matrícula.” (Art.2º). A outra alteração consta no § 2º do artigo 5º e assegura uma possibilidade de matrícula no 1º ano do ensino fundamental à crianças de cinco anos.

§ 2º Os sistemas de ensino poderão, em caráter excepcional, no ano de 2011, dar prosseguimento para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos às crianças de 5 (cinco) anos de idade, independentemente do mês do seu aniversário de 6 (seis) anos, que no seu percurso educacional estiveram matriculadas e frequentaram, até o final de 2010, por 2 (dois) anos ou mais a Pré-Escola.

É importante ressaltar que as normatizações de uma forma geral são os subsídios que os sistemas de ensino e as instituições de ensino fazem uso na organização do ensino fundamental para nove anos, com matrícula aos seis anos de idade. Mas além da produção do CNE/CEB, também o MEC publicou vários relatórios e material orientador com o intuito de contribuir com as reflexões e debates acerca da temática como também para dar legitimidade e orientar o processo de transição.

Este é o caso do material publicado em 2007 “*Ensino Fundamental de Nove Anos: Orientações para a Inclusão da Criança de Seis Anos de Idade*”, publicado em 2007 (BRASIL, 2007), e que apresenta uma coletânea de textos os quais foram elaborados por especialistas brasileiros e abordam diversos temas, tais como: infância, ludicidade, letramento e alfabetização, organização do trabalho pedagógico, avaliação e aprendizagem e modalidades organizativas do trabalho pedagógico. O MEC justifica a publicação como uma forma de fortalecer o debate entre os diretamente envolvidos com a formação das crianças nas instituições escolares. Os textos focalizam o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças no ensino fundamental, especificamente as crianças de seis anos de idade, ingressantes no ensino fundamental de nove anos.

Ainda em 2007 a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação publicou o material “*Indagações sobre Currículo*” (BRASIL, 2007k), que traz cinco (5) cadernos para reflexões pelas escolas e pelos sistemas, com o intuito de ampliar o debate sobre as questões curriculares na educação básica. Os títulos são: Currículo e Desenvolvimento Humano; Educandos e Educadores: seus direitos e o currículo; Currículo, Conhecimento e Cultura; Diversidade e Currículo e Currículo e Avaliação. É importante ressaltar que essa publicação não enfatiza a inclusão da criança de seis anos, mas sim, destina-se à ampliação do debate acerca da temática “currículo” para todos os anos do ensino fundamental.

Já em 2009 foi publicado o documento “*ensino fundamental de nove anos: passo a passo do processo de implantação*” (BRASIL, 2009). Essa publicação busca fortalecer o processo de debate com professores e gestores sobre a infância na educação básica, tendo como focos o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças de seis anos de idade ingressantes no ensino fundamental de nove anos, mas sem perder de vista a abrangência da infância de seis a dez anos de idade nessa etapa de ensino. Nesse documento são desenvolvidos temas como a infância e sua singularidade; a infância na escola e na vida: uma relação fundamental; o brincar como um modo de ser e estar no mundo; as diversas expressões e o desenvolvimento da criança na escola; as crianças de seis anos e as áreas do conhecimento; letramento e alfabetização: pensando a prática pedagógica; a organização do trabalho pedagógico: alfabetização e letramento como eixos organizadores; avaliação e aprendizagem na escola: a prática pedagógica como eixo da reflexão e modalidades organizativas do trabalho pedagógico: uma possibilidade.

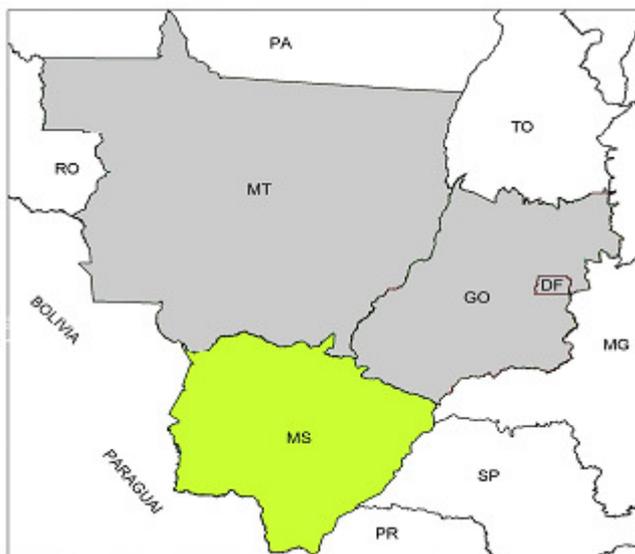
Um outro documento do MEC, publicado em 2009, “*A criança de 6 anos, a linguagem escrita e o Ensino Fundamental de Nove Anos: orientações para o trabalho com a linguagem escrita em turmas de crianças de seis anos de idade*” (BRASIL, 2009a) discute uma das dimensões da formação da criança que é a o desenvolvimento da linguagem escrita. A publicação tem como objetivo “[...] não apenas apresentar proposições ou diretrizes para a construção do trabalho com a linguagem escrita em classes de seis anos, mas também articular essas proposições e diretrizes às teorias que as informam”. (BRASIL, 2009a, p.8).

No entanto, apesar disso, observa-se que os encaminhamentos até então efetivados deixaram brechas e não possibilitaram a solução dos problemas enfrentados no processo de ampliação do ensino fundamental para nove anos no Brasil. Em face dos desdobramentos evidenciados na implantação da nova política, há demanda por novas regulamentações.

2.2 O Estado de Mato Grosso do Sul

O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei Complementar nº. 31, de 11 de outubro de 1977, por meio da divisão territorial e política do Estado de Mato Grosso. Sua instalação ocorreu em 1979, sendo Campo Grande a cidade escolhida para ser a capital. Localiza-se na Região Centro-Oeste do Brasil (conforme figura 2 abaixo), tem a cidade de Campo Grande como sua capital. Com superfície de 358.159 km², limita-se ao Norte com o Mato Grosso; a nordeste com os Estados de Goiás e Minas Gerais; a Leste com São Paulo; a sudeste com o Estado do Paraná; ao Sul e sudoeste com o Paraguai e a Oeste com a Bolívia.³⁰

Figura 2 – Divisão Político-Administrativa do Centro-Oeste



Fonte: IBGE

Conforme dados do IBGE de 2010 (BRASIL, 2010) o estado de Mato Grosso do Sul possui uma população de 2.449.024 (dois milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil e vinte e quatro) habitantes, distribuídos em 78 municípios. As principais atividades econômicas são a agricultura e a pecuária. O Estado se destaca entre os dez melhores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH 0,830) no Brasil (PNUD, 2007).

2.2.1 O Cenário Sul-Mato-Grossense na implementação do Programa

O estado de Mato Grosso do Sul vem melhorando seus indicadores educacionais e em 2009 já contava com uma rede pública de ensino de 868 Escolas de Ensino Fundamental,

³⁰ Informações retiradas do Portal MS (www.ms.gov.br).

sendo 335 escolas estaduais e 533 municipais, responsáveis por 389.781 matrículas, das quais 154.830 em estabelecimentos da rede estadual de ensino. (MATO GROSSO DO SUL, 2010a). O índice de analfabetismo dentre jovens de 15 anos ou mais é de 8,7%, conforme dados da PNAD/IBGE/2009 (BRASIL, 2009c).

No que se refere ao nível educacional da população de Mato Grosso do Sul, a média de anos de estudos é de 6,9. Na região Centro-Oeste (na qual o estado está inserido) a média de anos de estudo é de 7,5, o que a situa quase no patamar da média nacional que é de 7,2 anos, de um mínimo de nove anos (ensino fundamental obrigatório). No entanto, esta média situa-se abaixo dos índices das regiões Sul (7,6) e Sudeste (7,8), mas acima da média da região norte que é de 6,7 e bem acima da média da região Nordeste que é de seis (6,0) anos de estudo – a menor média do país. (PNAD/IBGE/2009). Estas informações confirmam que o brasileiro passa menos tempo na escola do que deveria ou pelo menos aquém da meta estabelecida pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), que é de, no mínimo, 10 anos (UNESCO, 2008).

Conforme dados estatísticos da SED, o estado de Mato Grosso do Sul mantém 335 escolas em que funcionam o ensino fundamental, com 154.830 alunos matriculados, conforme dados apresentados nas tabelas nº 2 e 3 abaixo.

Tabela 2 - Número de Escolas por Etapa de Ensino - Rede Estadual do Estado de Mato Grosso Do Sul – 2007 – 2010

Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
2007	4	-	4	333	11	344	275	19	294
2008	3	-	3	308	35	343	256	42	298
2009	3	-	3	303	34	337	258	44	302
2010	3	-	3	301	34	335	256	46	302

Fonte: MEC/INEP/DTDIE

Elaborada especificamente para este trabalho

Tabela 3 - Número de matrículas por modalidade de Ensino - Rede Estadual do Estado de Mato Grosso Do Sul – 2007-2010

Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental	
	Escolas	Matrículas	Escolas	Matrículas-Anos Iniciais	Matrículas- Anos Finais
2007	4	440	344	62.953	95.866
2008	3	338	343	62.834	89.619
2009	3	346	337	60.777	87.729
2010	3	331	335	59.752	95.078

Fonte: MEC/INEP/DTDIE

Elaborada especificamente para este trabalho

A inscrição do município como ente federado e a constituição dos sistemas municipais de ensino no Texto Constitucional de 1988, possibilitou o processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental. A Constituição Federal de 1988 definiu como concorrentes as competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida *preferencialmente* pelos governos municipais. Considerando a importância do Município frente ao novo pacto federativo estabelecido com a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e ao estatuto do direito público subjetivo à educação reservado nessa Carta ao ensino fundamental, os municípios passaram a assumir a responsabilidade por escolas que ofertavam as séries iniciais do ensino fundamental.

Um aspecto a ser considerado aqui é que em virtude desse movimento de municipalização do ensino fundamental, no estado de Mato Grosso do Sul observa-se uma redução progressiva do número de escolas estaduais com ensino fundamental e, conseqüentemente, um pequeno aumento no número de escolas com ensino médio. Isso se justifica porque conforme artigo 11 (inciso V) da LDB nº 9.394/96, cabe aos Municípios atender “com prioridade” o ensino fundamental. Em decorrência disso, na rede estadual houve uma queda acentuada no número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, considerando os dados de 2007 à 2010.

No entanto, apesar desse processo, no estado de Mato Grosso do Sul ainda há um grande número de escolas estaduais que atendem ao ensino fundamental. Em 2011 eram 354 escolas estaduais existentes, sendo que 92% dessas escolas ainda mantinham o Ensino Fundamental e apenas 8% delas atendiam somente o Ensino Médio. Conforme dados do Censo Escolar/SED/2011, a rede estadual de ensino atendeu 151.611 alunos matriculados no ensino fundamental de 9 anos. Além disso, um número significativo de municípios do Estado ainda não se organizaram como sistemas. Dos 79 municípios existentes, apenas 34 (43%) já tinham instituído Conselhos Municipais de Educação até 2012³¹.

Isso implica que as normas do sistema estadual regulam o ensino fundamental municipal na maioria dos municípios de Mato Grosso do Sul, além do próprio ensino fundamental estadual.

Observando a tabela 4, conclui-se que houve uma melhoria geral da produtividade do sistema de ensino no estado de Mato Grosso do Sul, que pode ser constatada na regularização do movimento e do rendimento escolar.

³¹ Dados encontrados no site: <http://www.cee.ms.gov.br>.

Tabela 4 - Movimento e rendimento escolar na rede estadual de ensino regular de Mato Grosso do Sul (2005 e 2010) – Ensino Fundamental

Ensino Fundamental	2005		2010	
	Ensino Fundamental -Anos Iniciais	Ensino Fundamental - Anos finais	Ensino Fundamental - Anos Iniciais	Ensino Fundamental -Anos finais
Aprovação (%)	75,7 %	63,8 %	86,1 %	76,3 %
Reprovação (%)	16,3 %	15,2 %	12,7 %	18,9 %
Evasão/Abandono (%)	8,0 %	21,0 %	1,2 %	4,8 %
Distorção Idade/Série (%)	37,1	24,2	19,9 %	35,2%

FONTE: MEC/INEP/DTDIE

Elaborada especificamente para este trabalho

Comparando os índices de 2005 e 2010, evidencia-se uma diminuição das taxas de reprovação, da distorção idade/série e da evasão/abandono escolar. Observa-se um aumento na taxa de distorção e de reprovação dos anos finais do ensino fundamental. No entanto, quando consideramos o ensino fundamental como um todo, constatamos que cerca de 30% dos alunos matriculados no ensino fundamental em 2005 apresentavam distorção idade-série, e em 2010 ocorreu uma pequena oscilação e queda, uma vez que a média de distorção caiu para cerca de 27%. Apesar dos programas de aceleração implementados ao longo da década de 1990, tem-se ainda um alto índice de distorção idade/série que devem ser enfrentados inicialmente com a adoção de políticas que visem a eficiência interna do sistema escolar. Isto porque “[...] as medidas de correção do fluxo escolar têm atingido apenas parcialmente o quadro de iniquidades da educação brasileira, fazendo com que o direito à educação cumpra apenas de forma precária e pouco efetiva o seu ideal igualitário e emancipador” (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p. 13).

Verificou-se, também, um pequeno acréscimo na reprovação dos anos finais do ensino fundamental em 2010. Mas é importante registrar que mesmo com a elevação dessas taxas não se visualizam alterações significativas no período. Por outro lado, o que de fato chama a atenção positivamente é o aumento significativo do índice de aprovados e a queda do índice de evasão/abandono.

2.2.2 A ampliação do ensino fundamental no estado de Mato Grosso do Sul, através do CEE e da SED

A política de ampliação do ensino fundamental é um tema já contemplado na produção educacional brasileira. No entanto, as pesquisas sobre implementação dessa política são recentes e ainda não contemplam as diversidades existentes no país. Assim, considerando que o motivo maior da mudança no ensino fundamental está voltado especificamente para a melhoria da qualidade, e mais especificamente, para o sucesso escolar das crianças, cabe analisar se o estado de Mato Grosso do Sul garantiu a instauração adequada de todas as mudanças.

Com a regulamentação da ampliação do ensino fundamental para nove anos, e considerando que de acordo com a Lei nº 11.274/2006, art. 5º, “Os Municípios, os Estados e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para implementar a ampliação do ensino fundamental...” (BRASIL, 2006, p.7), o estado de Mato Grosso do Sul quase que imediatamente atendeu a norma, sendo que o processo de implantação ocorreu no ano de 2006 e a implementação a partir de 2007.

Tal como já acontecia em outros Estados, Mato Grosso do Sul (com Deliberação CEE/MS nº. 7.872/2005) já garantia a normatização sobre o ingresso de crianças de seis (6) anos de idade no Ensino Fundamental do Sistema Estadual de Ensino, tendo este ainda duração de oito anos. O amparo legal para essa normatização vem da Lei 9394/96 (LDB) que possibilita, em seu Art. 87, a matrícula de todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis, no Ensino Fundamental.

Mas em outubro de 2006, em consonância com o estabelecido pela LDB nº. 9.394/96, em seu artigo 10, inciso V, alterada pelas Leis nº. 11.114/2005 e nº. 11.274/2006, o CEE/MS através da Deliberação CEE/MS nº. 8.144 de 09 de outubro de 2006, propôs a normatização do ensino fundamental nas instituições de ensino pertencentes ao sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, com duração de 9 (nove) anos e matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade, já a partir do ano de 2007.

A Deliberação CEE/MS nº. 8144/2006, determina que

Art. 4º A implantação do Ensino Fundamental, com duração de 9 (nove) anos, dar-se-á a partir do ano letivo de 2007, podendo ser de forma gradativa, implicando em:
I - desativação gradativa da organização do Ensino Fundamental de 8 (oito) anos, ou;

II - transposição do Ensino Fundamental com duração de 8 (oito) anos para o de 9 (nove) anos.

Parágrafo único. A transposição do Ensino Fundamental com duração de 8 (oito) anos para o de 9 (nove) anos será facultada à instituição de ensino, desde que tenha

a anuência da comunidade escolar ou dos responsáveis pelos alunos e com a definição de critérios que indiquem a adequação idade/ano e o posicionamento do aluno. (MATO GROSSO DO SUL, CEE/MS nº. 8144/2006).

Como conseqüência, a Resolução/SED nº 2.055, de 11 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o Ensino Fundamental com duração de 9 (nove) anos nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino, norteadas pela normatização nacional e estadual resolve que a implantação dar-se-á, de forma imediata, a partir do ano de 2007 e deverá estruturar-se em 5 (cinco) anos iniciais e 4 (quatro) anos finais de duração.

Outro aspecto que também chama a atenção e que merece cuidadosa análise é que apesar de a lei prever que o aluno já inscrito no sistema de oito anos termine os estudos nesse prazo e que apenas os novos inscritos cumpram a grade curricular de nove anos, a rede estadual de ensino já os inseriu no novo sistema. Isso se constata no artigo 14 da Resolução:

Art. 14. A implantação imediata do Ensino Fundamental com duração de 9 (nove) anos implica a transposição dos alunos do Ensino Fundamental com duração de 8 (oito) anos para o de 9 (nove) anos, respeitando os critérios de adequação idade/ano/série e apontando o ano em que o aluno deverá ser matriculado. (MATO GROSSO DO SUL, Resolução/SED nº 2.055/2006).

É como se um aluno fizesse nove séries em oito anos, mas sem a adequada reestrutura pedagógica. O ideal seria que até a gradativa extinção do antigo sistema, as escolas e/ou sistemas oferecessem as duas opções.

O que chama a atenção é o curto espaço de tempo entre a aprovação da norma estadual e a sua implementação. Considerando que a organização escolar se dá por ano letivo, esta norma passa a ter eficácia a partir do ano subsequente e, neste caso, a partir do ano de 2007. Isso já é um indicativo de que o mínimo necessário para um atendimento que vá além das metas de expansão dificilmente será assegurado, pelo menos no início da implementação da ampliação do ensino fundamental.

Antes da aprovação da norma foram realizadas nos anos de 2005 e 2006 estudos e várias audiências públicas com participação de vários segmentos da sociedade, tais como, escolas públicas, escolas particulares, sociedade civil organizada, poder judiciário, sindicatos, Universidades e outros. Depois, no período de implementação da mudança, os Conselheiros foram a vários Municípios vinculados ao sistema estadual de ensino para dirimirem dúvidas quanto ao processo de implantação e implementação do ensino fundamental de nove anos. Além disso, trabalharam também em regime de colaboração com os Municípios com sistema próprio, uma vez que a maioria dos Conselhos Municipais fez a mudança praticamente junto

com o CEE, principalmente no que se refere às questões polêmicas, tais como a questão da idade.

A norma do CEE/MS evidencia que a ampliação do Ensino Fundamental poderia se dar de forma gradativa ou através da implantação imediata. Mas isso exigiria a reorganização do currículo, da Proposta Pedagógica e do Regimento Escolar da instituição. Portanto, a transição do Ensino Fundamental com duração de 8 (oito) anos para o de 9 (nove) anos foi uma preocupação da Deliberação CEE/MS 8144/2006, que orientou os procedimentos que as instituições de ensino deveriam ter para garantir uma transição adequada, sem prejuízos aos alunos. É interessante ressaltar que apesar do curto espaço de tempo para a transição, a norma prevê todas as condições para a implantação e implementação do ensino fundamental com duração de 9 anos, conforme pode-se constatar nos artigos 5º e 6º da Deliberação do CEE/MS abaixo:

Art. 5º A implantação e implementação do Ensino Fundamental, com duração de 9 (nove) anos, exige a elaboração de uma nova Proposta Pedagógica e Regimento Escolar, estabelecendo os critérios e condições necessários para a sua operacionalização.

Art. 6º Para o cumprimento do artigo acima, deve-se observar, dentre outras:

I - as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, emanadas do Conselho Nacional de Educação, sobretudo no que se referem às competências, habilidades e atitudes a serem desenvolvidas;

II - a legislação vigente, especialmente no que se refere à participação da comunidade escolar. (MATO GROSSO DO SUL, Deliberação CEE/MS nº. 8144/2006).

Um aspecto importante a ressaltar é que a normatização estadual, em consonância a LDB nº 9394/96, definiu que as escolas elaborassem nova proposta pedagógica e, conseqüentemente, um novo Regimento Escolar, para se adequarem a esta nova realidade. Além disso, a norma facultou às escolas uma organização curricular que favorecesse a mobilidade do aluno de um ano para outro, a partir de um processo de avaliação e demais procedimentos previstos na proposta pedagógica e regimento escolar.

Há, também, necessidade de um trabalho sistemático com a avaliação. O objetivo é que cada escola tenha o entendimento de que os resultados das avaliações efetivadas devem servir para que ela possa reavaliar e ter clareza da sua realidade, que saiba o que está produzindo e onde precisa avançar. Esta questão, principalmente no 1º ano do ensino fundamental, merece todo cuidado. O Relatório do Programa de ampliação do Ensino Fundamental ressalta que,

Quanto à avaliação da aprendizagem no 1º ano do ensino fundamental de nove anos, faz-se necessário assumir como princípio que a escola deva assegurar aprendizagem de qualidade a todos; assumir a avaliação como princípio processual, diagnóstico,

participativo, formativo, com o objetivo de redimensionar a ação pedagógica; elaborar instrumentos e procedimentos de observação, de registro e de reflexão constante do processo de ensino-aprendizagem; romper com a prática tradicional de avaliação limitada a resultados finais traduzidos em notas; e romper, também, com o caráter meramente classificatório. (BRASIL, 2006a, p.10).

É importante destacar que a avaliação é uma questão complexa, principalmente porque acontece em várias esferas, níveis e com objetivos diversificados.

Com o pensamento de oferecer subsídios sobre diversas temáticas inerentes à educação infantil e ao ensino fundamental, e dentre elas, a questão da avaliação, o MEC lançou uma publicação composta por cinco cadernos, elaborada na perspectiva de contribuir com a reflexão sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e Ensino Fundamental de nove anos, além de ampliar o debate sobre concepções curriculares para a educação básica de uma forma geral. Um dos cadernos tem como eixo “Currículo e Avaliação”, escrito por Claudia de Oliveira Fernandes e Luiz Carlos de Freitas, e nele os autores definem a avaliação como “[...] algo inerente aos processos cotidianos e de aprendizagem, na qual todos os sujeitos desses processos estão envolvidos [...]”, devendo, portanto, fazer parte de uma ação coletiva e por isso mesmo, “[...] não pode ser compreendida como algo à parte, isolado, já que tem subjacente uma concepção de educação e uma estratégia pedagógica. [...]” (FERNANDES E FREITAS, 2007, p. 18).

Na expectativa de que a escola atinja aos desafios postos pelas novas orientações e normas vigentes, é preciso que haja um trabalho coletivo, não apenas com a questão da avaliação, mas com toda a complexidade inerente à escola.

Um outro aspecto desafiador no processo de ampliação do ensino fundamental foi a idade inicial para a matrícula que também foi motivo de contradições e polêmica. Tanto a Lei nº. 11.274/2006, quanto a LDBEN 9.394/1996 estabelecem que o ensino fundamental inicie aos seis (6) anos de idade. A norma do CEE/MS, Deliberação nº 8144/2006, entendeu que o ingresso ao ensino fundamental, portanto, se daria aos seis anos completos no início do ano letivo, mas abriu um precedente para as crianças que completarem seis (6) anos no decorrer do mês de início do ano letivo, conforme § 1º do artigo 9º abaixo:

Art. 9º A criança que tiver 6 (seis) anos de idade, completos no início do ano letivo, deverá ser matriculada no primeiro ano do Ensino Fundamental, com duração de 9 (nove) anos.

§ 1º À criança que vier a completar 6 (seis) anos de idade, no decorrer do mês de início do ano letivo, facultar-se-á a matrícula no primeiro ano do Ensino Fundamental, com duração de 9 (nove) anos.

Dessa forma, facultou-se a matrícula de crianças com menos de seis (6) anos no ensino fundamental. Cabe ressaltar que a polêmica no processo de normatização surgiu em decorrência da falta de detalhamento do tema por parte da norma do Conselho Nacional de Educação e houve necessidade de se construir consenso no colegiado do CEE/MS. A própria legislação acabou levando a um tumulto inicial porque a Lei nº 11.114 de maio de 2005 antecipou a obrigatoriedade de matrícula aos seis (6) anos, que já era facultada pela LDB nº 9.394/96, mas não ampliou o ensino fundamental. Apesar disso, essa Lei trouxe algumas contribuições, principalmente do ponto de vista metodológico e do ponto de vista da organização estrutural da escola, que ainda não tinham sido consideradas.

Em 2007 houve mudanças nas matrículas para o 1º ano do ensino fundamental em decorrência da Liminar do Ministério Público do estado de Mato Grosso do Sul (liminar judicial n. 001.07.041.571-5, de 20 de novembro de 2007) que obrigou a matrícula de todas as crianças da rede pública e da rede privada que completassem seis anos no decorrer do ano, independente do mês de aniversário, no 1º ano do ensino fundamental de nove anos.

A decisão da referida liminar de certa forma foi influenciada pelas ações judiciais que os pais iniciaram logo após a normatização da matrícula aos 6 anos no ensino fundamental. Os pais buscavam garantir a matrícula de crianças com 5 anos no 1º ano do Ensino Fundamental, o que culminou em Liminar estabelecendo a matrícula irrestritamente aos 5 anos no Estado de Mato Grosso do Sul a partir do ano de 2008. A referida liminar foi concedida pelo juiz Dorival Moreira dos Santos, da Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, sediada em Campo Grande. Segue trecho da decisão do magistrado:

[...] defiro o pedido liminar formulado pelo autor para o fim de determinar ao requerido Estado de Mato Grosso do Sul que: 1. no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, autorize a matrícula na primeira série do ensino fundamental de crianças que venham a completar seis anos de idade durante o decorrer do ano letivo (de janeiro a dezembro); 2. querendo, implemente medida de avaliação psicopedagógica para avaliação do acesso; 3. notifique, no prazo de trinta dias, todas as escolas da rede pública e privada acerca do presente decisum, com a finalidade de implantar o efetivo cumprimento da medida liminar, que deverá alcançar, inclusive, eventuais alunos que não tenham completado seis anos do início do ano letivo, mas estejam cursando a primeira série do ensino fundamental. Para o caso descumprimento, fixo multa diária, por aluno, de R\$ 500,00 (quinhentos reais), a ser revertida para o Fundo de Defesa e de Reparação de Interesses Difusos Lesados - instituído pela Lei n. 1.721/96. [...] (PROCESSO nº. 001.07.041571-5) (MATO GROSSO DO SUL, 2007).

Em 2010 o Ministério Público Estadual ajuizou outra Ação Civil Pública alegando que a Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul editou a Resolução/SED nº 2.318 de 29 de dezembro de 2009, a qual dispõe o ensino fundamental e o ensino médio nas

unidades escolares da Rede Estadual de Ensino. O Ministério Público ressalta que a referida Resolução, em seu art. 35, “proíbe o ingresso de criança no ensino fundamental quando ela completar 06 anos de idade após o mês de início do ano letivo, o que, [...] estaria criando tratamento desigual para as crianças do Estado, além de ferir diversos dispositivos existentes na Constituição Federal”. Portanto, o autor ressalta que, se prevalecer a norma, “[...] todas as crianças que nasceram a partir do mês de março estarão em séria desvantagem em relação àquelas que nasceram nos meses de janeiro e fevereiro, o que resulta em tratamento desigual e discriminatório, incompatível, portanto, com a Constituição Federal [...]”.

Portanto, a nova Liminar nº 017.10.000086-6, de 21/01/2010, considera ilegal o critério apenas de idade, porque considera que

[...] é ilegal medida que considere o critério apenas da idade no início do ano letivo, deixando de levar em consideração a aptidão e o potencial individual de cada criança. Posto isso, DEFIRO a liminar pleiteada para o fim de determinar ao Estado de Mato Grosso do Sul que: a) Autorize, no âmbito estadual, a matrícula na primeira série do ensino fundamental de crianças que venham a completar seis anos de idade durante o decorrer do ano letivo (de janeiro a dezembro); b) Notifique, no prazo de trinta dias, todas as escolas da rede pública e privada acerca da presente decisão, com a finalidade de implantar o efetivo cumprimento da medida liminar ora deferida. Para o caso de descumprimento, fixo multa diária, por aluno, no importe de R\$ 500,00 (quinhentos reais), a ser revertida para o Fundo de Defesa e de Reparação de Interesses Difusos Lesados. [...] (MATO GROSSO DO SUL, 2010).

A decisão é do juiz em substituição da 2ª Vara Cível de Nova Andradina, Robson Celeste Candelório, que acatou pedido do MPE (Ministério Público Estadual) em ação civil pública.

No entanto, é importante registrar que dias antes da aprovação da nova Liminar, uma nova regulamentação do CNE definiu as diretrizes acerca da data de corte. O Conselho Nacional de Educação, através de sua Câmara de Educação Básica editou a Resolução nº 1, de 14 de janeiro de 2010, definiu as “Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos” e a Resolução nº 6, de 20 de outubro de 2010 (BRASIL, 2010a), que “define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil”, numa tentativa de uniformizar as faixas etárias de ingresso no ensino fundamental em todo o país. A Resolução nº 1 regulamenta que,

[...]

Art. 2º Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter 6 (seis) anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

Art. 3º As crianças que completarem 6 (seis) anos de idade após a data definida no artigo 2º deverão ser matriculadas na Pré-Escola.

Assim, a partir dessa regulamentação, a criança que ingressasse no ensino fundamental deveria ter seis anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorresse a matrícula e as crianças que completassem seis anos após essa data, teriam que ser matriculadas na pré-escola. Estabeleceu-se, portanto, uma data de corte. No entanto, cabe ressaltar que a liminar em Mato Grosso do Sul continuou prevalecendo sobre a normatização nacional.

Em 2009 o Conselho publicou a Deliberação CEE/MS nº 9191/2009, que estabelece normas para a educação básica no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Esta Deliberação revogou a Deliberação CEE/MS nº 6363/2001, que até então estabelecia as normas para a educação básica no Estado e revogou também a Deliberação CEE/MS nº 8144/2006 que tratava sobre o Ensino Fundamental com duração de 9 (nove) anos e matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade, no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Esta norma já procurou fazer as adequações, principalmente quanto à data de corte.

De uma forma geral, as mudanças foram ocorrendo no processo de ampliação do ensino fundamental e um dos principais desafios que se apresenta para possibilitar que cada criança de fato seja “incluída” no ensino fundamental, é a compreensão do trabalho pedagógico que deve ser desenvolvido.

Conforme Cury (2008), embora os dispositivos legais representem uma conquista para as crianças da classe menos favorecida, cujas famílias enfrentavam grandes dificuldades para obtenção de vagas na educação infantil pública, não se efetivará como tal se essa garantia legal não for acompanhada de ações efetivas que garantam sua realização respeitando os tempos de infância e o direito de cidadania, que antes era de poucos. É preciso que de fato a inclusão das crianças de seis anos na escolaridade obrigatória resgate um direito de cidadania, pois como afirma Cury,

A declaração e a garantia de um direito tornam-se imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que tradicionalmente reservam apenas às camadas privilegiadas este bem social. Por isso, declarar e assegurar é mais que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles continuam a ser portadores de um direito importante. Disso resulta a necessária cobrança deste direito quando ele não é respeitado (CURY, 2002, p. 259).

Trata-se de direitos que devem ser prestados sem nenhuma forma de discriminação (cf. art. 3º, IV da CF/88). Portanto, ao poder público cabe a obrigação de oferecer os serviços educacionais a todos, conforme os princípios constitucionais, de forma a possibilitar a todos o direito à educação.

Na ampliação da escolaridade, a maior dificuldade certamente é a inclusão da criança de cinco anos no ensino fundamental, principalmente por conta da formação dos profissionais para assumirem tal função, que carecem rever a avaliação, a metodologia, o planejamento, a gestão, os tempos, os espaços e a formação continuada, para que possam buscar a melhoria da qualidade do ensino. De fato, existem grandes desafios ainda a serem enfrentados no que concerne à ampliação do ensino fundamental para nove anos.

Há uma expectativa histórica de universalização da educação básica – desde a educação infantil – e isso nos leva a concluir que há necessidade de um conjunto de ações pedagógicas, administrativas e financeiras voltadas para viabilizar as condições para essa universalização com qualidade.

Dessa forma, o próximo capítulo se propõe a discutir os desafios e as contradições decorrentes da ampliação da educação obrigatória no Brasil para 04 a 17 anos, bem como o compromisso com a efetivação e garantia da universalização da educação obrigatória.

3 CAPÍTULO – PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL

O presente capítulo objetiva analisar as implicações da ampliação da obrigatoriedade do ensino da faixa etária de 6 a 14 para 4 a 17 anos, estabelecido pela Emenda Constitucional 59/2009. A análise aborda tanto o aspecto legal como o pedagógico e discute as perspectivas que esta política pode trazer neste processo de ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil, que é uma demanda histórica.

3.1 Ampliação da obrigatoriedade da educação no Brasil

No Brasil houve expressivos avanços no aspecto quantitativo com relação ao atendimento de alunos de sete (7) a quatorze (14) anos, cabendo destacar que este atendimento ainda não foi universalizado. Conforme relatório da Unesco (2010), todos os países da América Latina e Caribe envidaram esforços para ampliar a extensão do ensino obrigatório que oscila entre seis (6) a treze (13) anos.

Recentemente, a Lei 11.700, de 13 de junho de 2008, acrescentou um inciso ao “caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para *assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental* mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos quatro (4) anos de idade” (grifo nosso) (BRASIL, 2008b). Essa Lei é reforçada pela Emenda Constitucional nº. 59, em 11 de novembro de 2009, que altera o Art. 208 da Constituição Federal de forma a tornar obrigatória a educação de crianças e jovens de quatro (4) e dezessete (17) anos de idade.

Numa perspectiva comparativa entre os países da América Latina e Caribe, o Brasil figurava até 2005 entre os que tinham menor duração e ingresso mais tardio no ensino obrigatório. Os dados apresentados na tabela 5 mostram que o Brasil antes, com apenas nove anos de ensino obrigatório, estava abaixo da média de todas as regiões do mundo, exceto o Sul e o Oeste Asiático (Afeganistão, Bangladesh, Irã, etc.). No entanto, o Brasil ficou bem melhor posicionado após a EC 59/2009 que estabeleceu quatorze (14) anos de ensino obrigatório, passando a ser o segundo país do mundo neste aspecto, atrás somente do Chile cujo ensino obrigatório abrange a faixa etária de cinco (5) a vinte e um (21) anos.

Tabela 5 - Anos de Estudo Obrigatório em Alguns Países e nas Regiões do Mundo (2010)

PAÍSES	DURAÇÃO EM ANOS
Chile	16
Brasil (após a EC 59/2009)	14
Peru	13
Alemanha	13
Itália	13
Estados Unidos	12
Europa Ocidental	11
Austrália	11
Coréia do Sul	11
Argentina	11
Canadá	11
França	11
Noruega	11
Países Árabes	10
América Latina e Caribe	10
Rússia	10
Japão	10
México	10
Portugal	10
Europa (Central e Leste)	9
Ásia Central	9
Sudeste Asiático	9
Ásia sub-saariana	9
Egito	9
China	9
Cuba	9
Índia	9
Angola	9
África do Sul	9
Brasil (antes da EC 59/2009)	9
Sul e Oeste Asiático	7

Fonte: UNESCO (2010). Elaboração da autora.

Embora se considere que a ampliação dos anos de escolaridade por si só não significa uma garantia de que o acesso se dará com qualidade e com possibilidade de oportunidades educacionais relevantes, observa-se, também, que nenhum país desenvolvido, com um sistema educacional considerado de qualidade, estabeleceu menos de dez anos de estudo obrigatório.

Um aspecto que merece especial atenção é referente ao fato de que a obrigatoriedade assegurada pela Constituição Federal de 1988 e recuperada com a EC 59/2009, é definida pela faixa etária das crianças e jovens e não pela etapa de ensino. Isso significa que somente a pré-

escola que abriga crianças de quatro (4) e cinco (5) anos é de fato obrigatória, porque tanto o ensino fundamental como o ensino médio só serão obrigatórios para aquelas crianças e jovens de seis (6) a dezessete (17) anos. Para aqueles que frequentarem a educação básica com idade acima dessas definidas constitucionalmente, é assegurado o direito de ingresso, bem como o dever do Estado em proporcionar as condições de oferta gratuita, mas a sua conclusão não se configura como uma obrigação.

Se todas as crianças ingressassem na escola e tivessem uma evolução considerada “normal”, ou seja, com uma transição contínua, sem retenção e frequentando a escola no nível adequado à sua idade, certamente concluiriam o ensino médio com 17 anos. No entanto, há que considerar que o fluxo está muito distante do desejável. Sobre este aspecto Alves e Pinto (2011, p. 611) informam que “[...] cerca da metade dos jovens de 15 a 17 anos que frequentam a escola o faz no ensino fundamental, principalmente em virtude da reprovação [...],” e ressaltam que este dado leva a antever que “[...] o novo dispositivo constitucional não assegura, necessariamente, que boa parte dos jovens brasileiros concluirá o ensino médio.[...]”

A ampliação da obrigatoriedade para a faixa de quatro (4) a dezessete (17) anos consiste em estratégia de reposição do direito à educação (no caso da distorção idade-série) e de criação de condições mais propícias à efetivação do direito para novas gerações.

Nesse sentido, também, o relatório da UNESCO (2007, p.34) chama a atenção para o fato de que “[...] Essa obrigatoriedade legal, no entanto, não tem sido garantia suficiente para que todas as crianças em idade escolar tenham acesso à educação e possam finalizar o tempo de escolaridade previsto nas respectivas normas dos países.”

Com relação à todo o processo de universalização do ensino obrigatório, Dourado (2011) ressalta que,

[...] há sérios problemas relativos à qualidade e, dessa forma, os desafios para a referida universalização da educação obrigatória são muitos e complexos, requerendo, por parte do Estado brasileiro, a construção de políticas orgânicas e também um efetivo regime de colaboração entre os entes federados, que possibilitem a priorização e o investimento necessários, incluindo financiamento, padrão nacional de qualidade e política de formação e de valorização dos profissionais da educação, para atender a esse dispositivo constitucional imprescindível para a formação cidadã em nosso país. (DOURADO, 2011a, p. 6).

A forma federativa do Estado brasileiro prevê a colaboração entre os entes federativos para a oferta da educação básica. A distribuição de competências fica clara no Artigo 211 da Constituição Federal de 1988:

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

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

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

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

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

Também, o art. 2º da Emenda 59/2009, que alterou o art. 211 da Constituição Federal, determina a universalização do ensino obrigatório como uma das incumbências das unidades federativas (a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), definindo, dessa forma, novo arranjo formal na organização de seus sistemas de ensino. A redação anterior do artigo não responsabilizava diretamente a União no que diz respeito à universalização do ensino obrigatório e mantinha apenas sua função “redistributiva e supletiva”. Já a nova redação além de manter essa função, altera o papel da União incluindo-a como um dos entes federados responsáveis pela universalização do ensino obrigatório.

Nesse quadro fica evidente que há necessidade de uma regulamentação específica para que se possa assegurar de fato as obrigações dos entes federados. Além disso, o princípio da co-responsabilização por parte da União requer políticas públicas de caráter redistributivo, sob pena de se agravar as desigualdades educacionais já existentes entre as redes de ensino.

Dessa forma, prevê-se que o impacto da inclusão da parcela da população que ainda não está sendo atendida pelas redes, ou seja, que ainda não está exercendo seu direito à educação, “[...] exigirá uma coordenação de esforços entre entes federativos que muitas vezes não tem sido observada em outras questões educacionais [...]”. (ALVES e PINTO, 2011, p. 613).

Assim, as novas condições institucionais dadas dão novo direcionamento à educação obrigatória, que fora estendida de nove para catorze anos de duração, o que pressupõe o abandono da estratégia de extensão gradativa até então utilizada, sem assegurar as condições de consecução dessa nova meta. É preciso primeiramente resolver os impasses relacionados à implementação do ensino fundamental de nove anos para também criar as condições no sentido de se efetivar a extensão do ensino obrigatório para quatorze anos até 2016. A

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/2009 (PNAD), também direciona os dados levantados nesse sentido e indica que a implantação da lei que torna obrigatório o ensino para quem tem entre quatro (4) e dezessete (17) anos será um desafio a mais para o país, uma vez que mais de 3,6 milhões de crianças e jovens dessa faixa etária estão fora da escola.

Tabela 6 - Percentuais e total de excluídos do sistema educacional, segundo faixas etárias e regiões (Brasil, 2009)

Regiões	Percentual de excluídos				Total de excluídos			
	Faixas etárias				Faixas etárias			
	0 a 3	4 e 5	6 a 14	15 a 17	0 a 3	4 e 5	6 a 14	15 a 17
Brasil	81,6	25,2	2,4	14,8	8.599.457	1.419.981	730.777	1.539.811
Norte	91,7	34,0	3,8	16,2	1.076.433	209.980	116.059	156.688
Nordeste	84,5	18,6	2,6	16,0	2.856.779	332.667	242.630	524.114
Sudeste	77,2	20,6	1,9	12,2	2.953.738	423.470	220.355	471.827
Sul	75,8	40,5	2,5	17,1	1.001.920	295.923	99.598	256.545
Centro-Oeste	85,3	35,6	2,4	16,7	710.587	157.941	52.135	130.637

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE).

Conforme se constata na tabela 6 a maioria desses alunos pertence ao grupo de crianças que têm quatro (4) ou cinco (5) anos, ou seja, 25,2%. Já entre os jovens de quinze (15) a dezessete (17) anos 14,8% se encontram fora da escola. Mesmo no grupo com maior taxa de escolaridade, o dos alunos entre seis (6) e quatorze (14) anos (que corresponde ao ensino obrigatório), mais de 725 mil crianças estão fora da escola, ou seja, 2,4% do total. Somados os brasileiros de 4 a 17 anos, faixa abrangida pela obrigatoriedade na Emenda Constitucional no 59/2009, a ser implementada até 2016, são de fato mais de 3,6 milhões de crianças e jovens fora do sistema educacional, o que corresponde a, 8% da população nessa idade (IBGE/PNAD, 2009).

Observa-se que o país deixou de realizar uma meta fundamentada na Constituição Federal de 1988 que é a obrigatoriedade do ensino fundamental (artigo 208) e a universalização do atendimento escolar (inciso II do artigo 214).

Importa ressaltar, ainda, que o art. 3º da Emenda Constitucional nº. 59 alterou o art. 211 da Constituição Federal, garantindo em seu § 3º que “A distribuição dos recursos

públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação."

Isso nos reporta novamente à lei que torna obrigatório o ensino para quem tem entre quatro (4) e dezessete (17) anos, porque essa mudança no enfoque da obrigatoriedade, anteriormente relacionada ao "ensino fundamental" deixa de se vincular a uma etapa de ensino específica e passa a abranger parte da educação infantil e toda a adolescência, o que pelo menos teoricamente pressupõe o atendimento a todo o ensino médio, mas não necessariamente, uma vez que isso deverá depender da trajetória do estudante no ensino fundamental, conforme já destacado anteriormente.

A tabela 7 revela o atendimento já efetivado para a faixa etária de 4 a 17 anos e o número de crianças e jovens fora da escola.

Tabela 7 - Taxa de atendimento e crianças e jovens fora da escola por faixa etária, para o Brasil e as regiões (2010)

Regiões/Faixa etária	Taxa de atendimento de 4 a 5 anos (%)	Crianças de 4 a 5 anos fora da escola	Taxa de atendimento de 6 a 14 anos (%)	Crianças e jovens de 6 a 14 anos fora da escola	Taxa de Atendimento de 15 a 17 anos (%)	Jovens de 15 a 17 anos fora da escola
	4 e 5	4 e 5	6 a 14	6 a 14	15 a 17	15 a 17
Brasil	80,1	1.156.846	96,7	968.456	83,3	1.728.015
Norte	69,0	201.619	93,9	187.867	81,3	190.154
Nordeste	86,3	243.508	96,7	298.154	82,8	543.127
Sudeste	83,8	354.552	97,2	317.318	85,0	599.407
Sul	69,4	229.212	97,5	96.799	81,4	265.662
Centro-Oeste	71,3	127.955	96,8	68.318	83,1	129.665

Fonte: Censo Demográfico 2010 - IBGE

É importante registrar que mesmo com a priorização do ensino fundamental, houve aumento constante nas taxas de frequência escolar na faixa correspondente à Educação Infantil. E, mesmo no Ensino Médio, especificamente entre os anos de 2007 e 2008, há um aumento significativo (2%).

Com relação ao atendimento, na faixa etária de quatro (4) a cinco (5) anos houve um avanço significativo, saindo de uma cobertura de 51,4% em 2000, para um patamar de 80,1%

em 2010. Na faixa atualmente obrigatória (6 a 14 anos), houve um crescimento pequeno no período de 2000 até 2010 (em torno de 4,7%), o que se explica porque a taxa já estava bem elevada. No entanto, se considerarmos apenas a faixa de 7 a 14 anos em que há obrigatoriedade desde 1967, constata-se que há mais de meio milhão de alunos fora da escola. Isso indica como é difícil transformar um mandamento constitucional em realidade (BRASIL, 2010).

Na população de 15 a 17 anos, observa-se um atendimento muito abaixo do esperado. Além disso, conforme o Censo Escolar 2008, apenas 58% dos jovens estavam matriculados na etapa correspondente. Outros 34% frequentam o ensino fundamental, 7% frequentam a educação de jovens e adultos (EJA) e 1% a educação profissional ou não teve etapa identificada.

Os dados evidenciam que os esforços de inclusão devem ser maiores nas idades que estavam fora da faixa obrigatória anterior. Dessa forma, o esforço na educação infantil certamente será maior, seguindo pelo ensino médio e pelo ensino fundamental. Portanto, o desafio da expansão da obrigatoriedade escolar é maior nas faixas etárias de quatro (4) a cinco (5) anos (cuja atribuição prioritária é das redes municipais) e quinze (15) a dezessete (17) anos (cuja atribuição prioritária é das redes estaduais). Isso significa que o planejamento das redes será muito relevante no que concerne à matrícula por série, uma vez que existe a necessidade de uma projeção do fluxo de matrículas até que se conclua a universalização. Para esta tarefa cabe às redes o planejamento da taxa de inclusão da população que está fora da escola como também a progressão dos alunos que já estão sendo atendidos, considerando nesse caso, as taxas de conclusão, repetência e evasão.

3.2 A obrigatoriedade da educação para a faixa etária de 4 a 17 anos: oferta, atendimento e universalização

Uma das preocupações do Brasil, então, centra-se na ampliação da obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de quatro (4) a dezessete (17) anos e que vai requerer maiores investimentos públicos. Mas sabe-se que não é a obrigatoriedade o fator determinante do crescimento das matrículas, mas sim, a estratégia de política pública adotada. Isso denota que a ação do Estado na educação é decisiva. Por outro lado, quando há oferta os pais das classes trabalhadora pobre não se negam a matricular os filhos.

Mas a expansão da obrigatoriedade do acesso à educação escolar e, mais especificamente, a universalização da educação básica, mesmo sendo garantidas

constitucionalmente como um direito de todos, refletem na verdade muito dos interesses capitalistas que buscam explorar uma força de trabalho que seja capaz de realizar atividades mais complexas e produtivas. No entanto, refletem também as pressões das famílias e dos jovens que almejam a qualificação tão exigida pelo mercado de trabalho.

Tecendo uma análise sobre esta nova etapa de ampliação da obrigatoriedade escolar, Freitas (2010) argumenta que, com o estabelecimento do novo quadro institucional em 2009 (a ampliação da obrigatoriedade escolar), o país terá a necessidade de acelerar a extensão, abandonando a estratégia de extensão gradativa até então utilizada. Porém, a autora faz a ressalva de que isso deve ocorrer sem que as condições para esse grande salto pretendido tenham sido asseguradas.

Esta discussão é pertinente considerando que há um prazo estabelecido até 2016 para que as redes implementem gradativamente, ou seja, todos os sistemas de ensino têm que se adequar conforme parâmetros a serem estipulados pelo Plano Nacional de Educação, para oferecer "Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade", assegurando, inclusive, a gratuidade para todos aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Com essa mudança, ressalta-se que o brasileiro agora tem direito a 14 anos de escolaridade gratuita e o poder público tem de oferecer as vagas.

A ampliação da duração da escolaridade obrigatória teve um novo capítulo em 2009 quando foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) n. 59 (BRASIL, 2009b). Esta EC trouxe novo arranjo formal ao determinar, dentre outras coisas, o que segue:

a) prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, de acordo com os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da CF/1988;

b) extensão da obrigatoriedade escolar para a faixa etária de quatro a dezessete anos de idade;

c) definição das formas de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos sistemas de ensino, para assegurar a universalização da obrigatoriedade;

d) elaboração do plano nacional de educação, com duração decenal, como instrumento de articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração o qual, propiciando ações integradas dos poderes públicos das esferas federativas, deverá assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

Esses novos compromissos foram elencados como metas no novo Plano Nacional de Educação (PNE/2011-2020). A elaboração do novo Plano Nacional de Educação, que

apresenta o Projeto de Lei (PL 8.035/2010), é resultado da sistematização das contribuições advindas das avaliações e da ampla mobilização social nas conferências de educação, com a validação da Comissão Nacional Coordenadora da Conae. O projeto foi estruturado em vinte metas e 170 estratégias para sua concretização (DOURADO, 2011).

Observa-se um forte envolvimento da sociedade civil organizada tanto na elaboração da CONAE, que contou inicialmente com conferências municipais e estaduais, como na elaboração do novo PNE (2011/2020). Ressalta-se que o próprio documento da CONAE situa a conferência enquanto um “espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais [e aponta] renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do PNE (2011-2020)” (BRASIL, 2010c, p. 110).

A conjuntura, neste sentido, tem se mostrado aberta a demandas e reivindicações da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e das instituições pertencentes ao campo da educação. Basta lembrar que os principais elementos para que sejam soerguidos os alicerces do novo PNE foram sendo paulatinamente construídos e sistematizados no bojo das mobilizações que tiveram a Conferência Nacional de Educação Básica como marco, multiplicadas no último ano pelos debates e propostas consolidados ao longo das conferências municipais e estaduais de Educação, em 2009, e que culminaram com a Conae, no primeiro semestre de 2010. (AZEVEDO, 2010, p. 33).

Na verdade, houve uma articulação do Plano Nacional da Educação (PNE) com a CONAE, mas o objetivo da Conferência foi o de aprovar diretrizes para o sistema nacional e, dentro dessas diretrizes, aprovou também diretrizes para o Plano Nacional de Educação.

A proposta do novo PNE teve sua elaboração (pelo Ministério da Educação) norteada pelas seguintes premissas (BRASIL, 2010d):

- a) Universalização da educação básica pública, por meio do acesso e permanência na instituição educacional;
- b) Expansão da oferta da educação superior, sobretudo a pública, por meio da ampliação do acesso e permanência na instituição educacional;
- c) Garantia de padrão de qualidade em todas as instituições de ensino, por meio do domínio de saberes, habilidades e atitudes necessários ao desenvolvimento do cidadão, bem como da oferta dos insumos próprios a cada nível, etapa e modalidade do ensino;
- d) Gratuidade do ensino para o estudante em qualquer nível, etapa ou modalidade da educação, nos estabelecimentos públicos oficiais;
- e) Gestão democrática da educação e controle social da educação;
- f) Respeito e atendimento às diversidades étnicas, religiosas, econômicas e culturais;

- g) Excelência na formação e na valorização dos profissionais da educação;
- h) Financiamento público das instituições públicas.

Dentre as vinte (20) metas fixadas pelo PNE-2011/2020 (BRASIL, 2010d), ressalta-se que muitas delas parecem ambiciosas, quando a história da universalização da educação demonstra que estas metas já se apresentavam em condições de concretização, tendo em vista que há algum tempo o Brasil encontra-se entre as melhores economias do mundo, apesar do fato de os governos apontarem em seus PPAs a centralidade da educação. Porém, os desafios para cumpri-las serão enormes – especialmente, se considerarmos a evolução modesta de alguns indicadores nos últimos anos. Destacam-se apenas as três primeiras metas, considerando a especificidades proposta:

- **Meta 1:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos.
- **Meta 2:** Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos.
- **Meta 3:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.

Nas seções abaixo serão exploradas as evoluções de cada etapa da educação básica, enfocando mais detidamente cada uma destas metas, com o objetivo de refletir sobre os desafios postos para a consecução das mesmas.

3.2.1 Educação infantil: os desafios para a universalização do acesso às crianças de quatro (4) e cinco (5) anos

A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) – Lei nº 9.394/1996 – e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, compõem um conjunto significativo de legislações que são extremamente importantes na defesa da infância e da educação como direito da criança de zero a seis anos.

Com a inclusão da criança de seis (6) anos no ensino fundamental, a educação infantil passou a atender, a partir de 2007, as crianças de até cinco anos.

Alguns Pareceres foram publicados com o intuito de esclarecer as mudanças. O Parecer CNE/CEB n. 39, de 8 de agosto de 2006 (BRASIL, 2006a), por exemplo, trata de

uma consulta feita pelo Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental. A consulta é sobre o fato de certos sistemas estarem desconsiderando a faixa etária da educação infantil. O relator, Conselheiro Murílio de Avellar Hingel destaca a necessidade de que os Conselhos revejam os atos praticados no sentido de verificarem se estão de acordo com a legislação e as normas nacionais. O grande problema centra-se na data de corte para ingresso no ensino fundamental, porque há muitas divergências de opiniões:

A fixação da idade cronológica de 6 (seis) anos completos para ingresso no Ensino Fundamental não é uma medida aleatória porque está baseada na melhor doutrina pedagógica em relação à importância educativa e formativa no desenvolvimento integral das crianças pela oferta da Educação Infantil.

[...]

A matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental já representa a diminuição do seu tempo de Educação Infantil, de 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. Esse encurtamento da Educação Infantil, que já vem acontecendo na prática pelo movimento de se apressar a alfabetização e se pretender que a pré-escola se assemelhe, ao máximo, ao Ensino Fundamental, não é recomendável e pode representar um desestímulo à criança em seu desenvolvimento. 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. (BRASIL, 2006a, p.4)

O Parecer faz uma referência às especificidades da educação infantil e sobre as necessidades da criança nesse período da infância.

No cerne do debate sobre essas especificidades da educação infantil, destaca-se a configuração da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que modificou a redação do inciso I do Art. 208 da CF/88. Legalmente, pela Emenda, o Brasil deve ampliar o acesso a Pré-Escola, até a universalização em 2016. Tal medida tem importância fundamental para que a meta da alfabetização seja alcançada até 2022.

Esse é um dado significativo porque, conforme se constata na tabela 8 apenas 50% das crianças de quatro (4) a cinco (5) anos estavam matriculadas na Pré-Escola no Brasil em 2009.

Tabela 8 - Taxas líquidas de matrícula da Educação Infantil em 2009, para o Brasil e regiões:

	Creche	Pré-Escola	Educação Infantil
Brasil	18,4	50,6	33,0
Norte	8,3	43,4	23,0
Nordeste	15,5	54,6	32,1
Sudeste	22,8	54,1	37,7
Sul	24,2	43,3	34,9
Centro-Oeste	13,3	41,9	25,8

Fonte: PNAD 2009

Nota: 38,1% das crianças de 0 a 5 anos estão na escola. Destas, 86,8% estão na Educação Infantil, 13,2% em classes de alfabetização, e 0,04% no Ensino Fundamental.

Com relação ao atendimento, na faixa etária de 0 a 3³² anos o país chega a 2008 com índices bem aquém daqueles almejados pelo Plano Nacional de Educação (PNE) vigente até 2011: 30% para essa faixa etária até 2006 e 50% até 2011.

A meta inicial do novo PNE (2011-2020) é universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro (4) e cinco (5) anos, e ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos. Trata-se de objetivo imprescindível para assegurar aprendizado efetivo no ensino fundamental e médio, reduzindo a repetência e aumentando a taxa de sucesso na educação básica.

Cury (2010) apresenta algumas facetas que envolvem a ampliação da obrigatoriedade da educação e faz uma reflexão sobre a questão de oferta e de efetivo atendimento. Especificamente com relação à educação infantil o autor ressalta que,

Na **Educação Infantil**, o problema ainda está centrado na falta de vagas para se garantir a sua obrigatoriedade. A questão relacionada a esta etapa de educação não é de evasão e muito menos de repetência. As inúmeras ações em andamento na justiça brasileira referem-se à busca da garantia de oferta de vaga na educação infantil. Esta questão fica mais perceptível por ser uma responsabilidade do município. (CURY, 2010, p. 140- Grifos no original).

Portanto, ao ampliar o direito da criança à educação, pressupõe-se que os municípios devem garantir em pouco tempo essa condição, o que, sem dúvida, exige que haja a efetivação de um regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios, enunciado no artigo 211 da CF/88.

³² Embora essa faixa etária não tenha se tornado obrigatório na Constituição Federal optou-se por incluí-la na análise porque a Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE para o decênio 2001-2010, estabeleceu metas precisas de atendimento.

3.2.2 Ensino fundamental de nove anos: universalização do acesso e qualidade

No Capítulo anterior, através de um estudo sobre a documentação relativa a ampliação da obrigatoriedade do ensino fundamental, analisou-se as implicações desta ampliação. Retomamos a questão neste subitem como forma de inserir o debate sobre a meta 2 do novo PNE.

É visível e significativa a importância da universalização do acesso ao ensino fundamental porque as contradições passam a voltar-se principalmente para a qualidade da educação básica, notadamente para o ensino fundamental, com o intuito de não tornar inócua a democratização do acesso. Nesse sentido,

Além do atendimento à demanda por mais educação, debatemos-nos com a tensão entre o direito à educação de qualidade para amplos contingentes da população ou sua negação, o que pode tornar inócua a democratização do acesso, quer seja por sua distribuição diferenciada, quer seja por, e também, relegar a qualidade a nichos de privilégio no interior do sistema educacional. (OLIVEIRA, 2007, p. 666).

Para o autor, o grande conflito que se instala é em decorrência das tensas relações entre um sistema de ensino que se encontra em um alto nível de expansão com uma agenda política e econômica conservadora.

Constata-se que ainda existe um elevado índice de distorção idade/série no ensino fundamental, mas a regularização do fluxo de certa forma não impacta diretamente na necessidade de ampliação da rede física. Nesse sentido, Oliveira (2007) ressalta que “[...] a regularização do fluxo tende a ter impacto menor do que se o sistema ainda não tivesse capacidade instalada para atender a toda a faixa etária, vale dizer, as crianças estão na escola, mas atrasadas em seus estudos. [...]” (OLIVEIRA, 2007, p.668).

De fato, conforme dados do Censo de 2009, 47,8 % dos alunos concluintes do ensino fundamental estavam na faixa etária de 15 a 17 anos e que pela idade já deveriam estar no ensino médio.

Para a inclusão daqueles que ainda não tem garantidos seu direito à educação, de fato será necessário uma coordenação de esforços entre entes federativos que muitas vezes não tem sido observada em outras questões educacionais.

Sobre o direito ao ensino fundamental, especificamente, Cury (2010) entende que o Brasil está praticamente universalizando o atendimento às crianças e aos adolescentes. No entanto, para este autor, somente garantir que toda criança seja matriculada na escola não garante que esta etapa da educação esteja sendo universalizada. Ele justifica seu

posicionamento afirmando que “[...] uma situação é a criança estar matriculada no ensino fundamental e outra é a criança efetivamente cursar o ensino fundamental. Universalizamos a matrícula, mas não o ensino. O insucesso escolar em face da repetência e da evasão é bastante frequente”. (CURY, 2010, p. 140).

Um aspecto é importante: o Brasil deu um grande passo na expansão da educação básica reduzindo as desigualdades regionais no campo educacional. Mas essa expansão é mais evidente no ensino fundamental quando constatamos que a taxa de escolarização líquida das crianças de sete (7) a quatorze (14) anos passou de 49,3% em 1960 para 98% (aqui com a inclusão da criança de seis anos) em 2010.

3.2.3 Ensino médio: perspectivas para a universalização

Uma das características marcantes do ensino médio no Brasil – etapa da educação básica de responsabilidade dos governos estaduais – têm sido a tendência a ser praticado apenas como uma ligação entre o ensino fundamental e o superior. Outra característica é a reprodução de elevados índices de distorção série-idade e também de repetência. Esses aspectos, dentre outros criam obstáculos e marcam profundamente os processos de ensino-aprendizagem, além de contribuírem negativamente para a qualidade da educação oferecida.

No primeiro governo de Lula da Silva (2004 a 2007) foi editado o Decreto nº 5.154/2004 que articulava a educação profissional técnica desenvolvida de forma articulada com o ensino médio. Como avalia Oliveira (2010), a tentativa de imprimir um caráter profissionalizante no ensino médio esbarra em dificuldades próprias da sua oferta e em condições estruturais das redes de ensino ofertantes.

Já no segundo governo Lula, apesar de algumas diferenças e mudanças nas normas e programas desenvolvidos, há uma continuidade na política iniciada na gestão anterior.

O primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao processo deflagrado a partir da edição do Decreto n. 6.095/2007 e a aprovação da Lei n. 11.892/2008, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) e reorganização da Rede Federal de Educação Tecnológica. O segundo aspecto evidenciado diz respeito à Emenda Constitucional n. 59, que assegura a educação básica obrigatória e gratuita de 4 a 17 anos de idade.

Com relação ao ensino profissionalizante há que se observar que os organismos internacionais, notadamente a UNESCO, demonstram preocupação com uma educação para

fins econômicos. Existe uma pressão mundial por progresso técnico e por modernização. Vejamos como a UNESCO se expressa sobre isso:

[...] As comparações internacionais realçam a importância do capital humano, e, portanto, do investimento educativo para a produtividade. A relação entre o ritmo do progresso técnico e a qualidade da intervenção humana torna-se, então, cada vez mais evidente, assim como a necessidade de formar agentes econômicos aptos a utilizar as novas tecnologias e que revelam um comportamento inovador. Requerem-se novas aptidões e os sistemas educativos devem dar resposta a esta necessidade, não só assegurando os anos de escolarização ou de formação profissional estritamente necessários, mas formando cientistas, inovadores e quadros técnicos de alto nível. (DELORS, 2001, p. 71).

Quanto ao atendimento apresentado pelo ensino médio, a década 2001-2010 indica período de estagnação da matrícula do Ensino Médio, conforme a tabela 9 demonstra. Na verdade, constata-se um crescimento negativo entre o período 2005-2010. Por outro lado também não tem como desconsiderar a taxa de distorção idade-série no Ensino Médio, que é parte estruturadora desse quadro.

Tabela 9 - Matrícula no Ensino Médio, Brasil – 1991-2010

Ano	Matrícula	Período	taxa de crescimento
1991	3.772.698	-	-
1996	5.739.0775	1991/1996	52,1%
2001	8.398.008	1996/2001	46,3%
2005	9.031.302	2001/2005	7,5%
2010	8.357.675	2005/2010	-7,5%

Fonte: MEC/Inep, Sinopses Estatísticas, 1991, 1996, 2001, 2005, 2010 – Adaptada para este estudo.
<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>

Os dados demonstram que o ensino médio está ainda muito distante de atingir a universalização. Conforme dados apresentados em caderno com uma série de debates organizados pela Unesco, sobre os excluídos da educação básica, “[...] Entre os jovens que deveriam estar no ensino médio, com idades de 15 a 17 anos, a exclusão escolar atinge mais de 1,5 milhão, e quase metade deles (48,2%) concentrada nas famílias com renda inferior ou igual a meio salário mínimo. [...]” (UNESCO, 2012, p.9)

Então, o grande desafio que se apresenta agora para o ensino médio é a efetivação da proteção jurídica ampliada com a EC 59/2009. Nesse sentido, torna-se importante observar a análise contida no relatório do IPEA (2009), quando ressalta que

[...] Os dados mostraram que o País ainda não universalizou o ensino médio. Além disso, a capacidade instalada atual para oferta de ensino médio pode ser insuficiente para incorporar, imediatamente, o contingente de jovens de 15 e 17 anos que deveriam frequentar esse nível de ensino, se houver a correção de fluxo do ensino fundamental. É necessário que haja, portanto, melhorias e expansão de capacidade física instalada para garantir acesso e permanência. [...] (IPEA, 2009, p.24).

[...]

[...] Outro desafio é acelerar o acúmulo de escolarização da população, o que implica ampliação do acesso e da permanência da população nas escolas em todos os níveis e modalidades. [...] no ensino médio, os dados mostraram que o país está longe da universalização. Por último, um dos maiores desafios é a melhoria da qualidade do ensino para todos os níveis e modalidades da educação brasileira, prestando atenção redobrada às novas necessidades de conhecimentos e habilidades requeridas no atual processo de desenvolvimento econômico e social. (IPEA, 2009, p. 24).

São muitos os desafios do ensino médio no Brasil, mas o maior desafio é sem dúvida a melhoria da qualidade, concordando com a análise apresentada pelo Ipea. Além disso, (GOMES *et al.*, 2011) avalia que essa é a maior ausência nas metas do PNE 2011-2020³³ para esta etapa da educação básica, ou seja, falta um projeto de universalização com qualidade do Ensino Médio. Nesse mesmo rumo de análise Cury (2010) destaca a má qualidade da educação no ensino médio como a responsável pela falta de qualificação para o trabalho dos adolescentes e pela impossibilidade de exercício da cidadania. Mas, o autor destaca outro fator que acaba se configurando também como um grande desafio: a opção, por parte do adolescente, pelo trabalho precoce ao invés da educação. Segundo Pochmann (2008) no decorrer do século XX, mesmo com a implantação do ECA/1991 e das Convenções da Organização Internacional do Trabalho, uma em cada dez crianças e adolescentes de dez a quatorze anos se achava, no ano de 2004, na ativa no mercado de trabalho.

³³ Metas do PNE 2011-2020 voltadas para o Ensino Médio:

[...]

Meta 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nesta faixa etária.

Meta 4 – Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, na rede regular de ensino.

[...]

Meta 6 - Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica.

Meta 7 - Atingir as seguintes médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb):

Ideb	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Ensino Médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

[...]

Ensino Médio 3,7 3,9 4,3 4,7 5,0 5,2

[...]

Meta 10 - Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

Meta 11 - Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.

[...]

Portanto, a determinação é de uma progressiva universalização do ensino médio, competência essa que passa a ser obrigatória a partir de 2016 e deve ser assumida pelo Estado com o apoio da União.

3.3 O desafio da qualidade

A definição acerca do termo “qualidade” não é uma questão consensual na literatura. Mas, assim como a gratuidade e universalização do ensino nas primeiras etapas de escolaridade, a questão da qualidade tem sido preocupação constante dos que têm discutido problemas educacionais. Esta preocupação está presente na Constituição Federal/88 onde a “garantia de padrão de qualidade” (art. 206, item VII) passou a constituir um princípio e, também, onde se assegura a “melhoria da qualidade do ensino” (art. 214, inciso III).

Dessa forma, reconhecer a qualidade da educação escolar como princípio constitucional não apenas consolida a concepção de que a ação educativa, enquanto prática especificamente pedagógica cumpre uma função política, como mostrou Saviani, mas, sobretudo, resgata a atuação dos agentes de disseminação, dos conhecimentos produzidos ao longo da história da humanidade e de produção de saber junto aos alunos (SAVIANI, 1997).

Dourado e Oliveira (2009) abordam alguns aspectos a respeito da temática da qualidade no campo educativo. Para os autores, “[...] qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. [...]” (p.203-204). Portanto, é “[...] um fenômeno complexo, [...] envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica [...]” (p.205).

O comunicado do IPEA /2009 com análises sobre os avanços e problemas da educação brasileira, especificamente a análise sobre a perspectiva dos níveis de ensino, apontou que,

[...] No ensino fundamental, o maior desafio é a melhoria da qualidade do ensino, que vale para os demais níveis e modalidades da educação básica. Além disso, salientou-se que o outro grande desafio é a regularização do fluxo escolar, ou seja, é preciso atingir a universalização na conclusão do ensino fundamental e não apenas no seu acesso. [...] (IPEA, 2009, p.23-24).

Dessa forma, tanto a desigualdade gerada pela raça, cor ou gênero ou a desigualdade pela exclusão, que conforme Oliveira (2007, p.686) é gerada pelo “[...] não aprendido ou pelo aprendido insuficiente” [...], quanto a desigualdade gerada pela falta de adequação da

idade ao grau de ensino, é um dos problemas que precisam ser enfrentados em prol da qualidade da educação brasileira.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2009) informa que houve um aumento significativo da escolarização, o que pode ser comprovado com o fato de que 98% das crianças de 6 a 14 anos estão na escola em todas as regiões do Brasil e, entre os adolescentes de 15 a 17 anos, o número é superior a 90%. O tempo médio de escolaridade do brasileiro de mais de 10 anos de idade chegou a 7,2 anos em 2009 (BRASIL, 2009c). Portanto, apesar do crescimento, a média de anos de estudo no país ainda está longe da ideal.

Analisa-se que o resultado do Brasil em termos de tempo de escolaridade ainda é insuficiente (apesar do significativo avanço) e a universalização da educação básica continua como uma meta a ser atingida.

Ainda com relação ao ensino obrigatório no Brasil, os estudos de Oliveira (2007) e Freitas (2008) também ressaltam a questão da qualidade e as suas análises pressupõem que a busca por melhoria da qualidade da educação exige medidas não só no campo do ingresso e da permanência, mas requer ações que possam reverter a situação de baixa qualidade da aprendizagem na educação básica.

Portanto, a meta hoje implica não só a garantia do acesso, mas na garantia de uma escola de qualidade e de condições para permanecer nela, porque, conforme Oliveira (2007),

[...] a desigualdade e a exclusão permanecem. Não é por isso que sequer o ensino fundamental tenha deixado de ser etapa produtora de desigualdade educativa. Além disso, os discriminados de ontem continuam a ser os discriminados de hoje. Mas a desigualdade existente hoje não é mais a mesma e nem ocorre nos mesmos termos da que ocorria no passado. Setores mais pobres reprovam mais, evadem mais, concluem menos, o mesmo ocorre com negros e meninos, mas, mais importante que isso, aprovam mais, permanecem mais e concluem mais do que em qualquer outro momento de nossa história educacional, ainda que permaneçam como os setores mais excluídos. Só que não são excluídos da mesma maneira que no passado! O ponto é que, se não se enfatizar a positividade da universalização do ensino fundamental representa, não conseguiremos compreender porque os desafios passam a ser outros. Ao se enfatizar a exclusão de sempre, não se tem elementos para perceber que ela já não é a mesma de duas ou três décadas. A primeira consequência disso é a notável expansão do ensino médio. (OLIVEIRA, 2007, p. 682).

Hoje, as medidas da política educacional evidenciam que temos um sistema educativo em franca ampliação, principalmente com relação ao acesso e, pelo menos teoricamente, com relação à qualidade da educação. Freitas (2008) discute que,

[...] a necessária ampliação do ensino obrigatório precisa ser promovida de modo tal que a qualidade no acesso não se limite ao ingresso na escola. Deve abarcar também o acesso a recursos materiais, políticos e culturais desse *locus* e de seu contexto; em outras palavras, acesso às estruturas e mediações do processo de escolarização e, sobretudo, a bens culturais e à formação básica comprometida com a emancipação pessoal e social (p.39).

Portanto, a democratização do ensino não se dá somente pela garantia do acesso, requerendo sua oferta com qualidade com o intuito de otimizar a permanência dos estudantes e, desse modo, contribuir para a melhoria dos processos formativos. Assim, a democratização de uma educação pública de qualidade significa propiciar o acesso aos bens culturais que permeiam as disciplinas, os saberes e os valores de cada instituição escolar e que são passados aos alunos.

Portanto, a qualidade de ensino a ser alcançada pelo sistema escolar, conforme Beisiegel (2005),

[...] pouco tem a ver com a idéia conservadora de recuperação da presumida excelente qualidade da escola pública no passado. Aquela escola já não mais existe na situação do ensino comum da rede de escolas públicas no presente. *A escola pública mudou com sua expansão quantitativa*: são outros os seus agentes – alunos professores, famílias – e suas circunstâncias, e essa mudança reformulou suas funções sociais e suas condições de funcionamento. (p.143 – grifo do autor).

O fato é que a democratização do ensino fundamental levou a escola a atender níveis muito diversificados de alunos e saberes o que, juntamente com a expansão do ensino, trouxe problemas de diversas ordens que precisam ser desvendados e assumidos. Somente assim será possível se alcançar a tão necessária qualidade de ensino.

O documento final da CONAE apresenta uma abordagem mais ampla sobre uma questão que é amplamente discutida, mas que ainda é muito preocupante: as condições de qualidade. A CONAE ressalta que a qualidade da educação envolve tanto as dimensões extra como as intra-escolares e destaca vários elementos que interferem na qualidade educacional, dentre os quais destaca-se: bibliotecas, condições materiais das escolas, laboratórios, projeto pedagógico, disponibilidade de docentes para todas as atividades curriculares, formação adequada às funções, qualificação constante, salário e carreira docente, condições de acesso, permanência e aprendizagem, dentre outros. Além disso, o documento final aponta que a gestão educacional pode ser uma aliada fundamental para os bons resultados do trabalho escolar, mas também reconheceu a existência de problemas estruturais que estão além do alcance da escola resolver.

O PNE 2011/2020 também apresenta como uma de suas diretrizes a melhoria da qualidade do ensino. No entanto, as metas estabelecidas centram-se mais nas condições materiais das escolas.

Azevedo (2011) define a qualidade como propriedade, atributo ou condição das coisas ou pessoas. Portanto,

[...] o conceito de qualidade sempre pressupõe parâmetros comparativos, que permitam a distinção entre o que se julga uma boa ou má qualidade, particularmente quando se focalizam fenômenos sociais. Sendo assim, na condição de um atributo, a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores que predominam em cada sociedade, o que significa dizer que sofrem variações de acordo com cada momento histórico e, portanto, de acordo com as circunstâncias temporais e espaciais. Em consequência, por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade prevalecente em determinadas conjunturas. [...] (AZEVEDO, 2011, p. 422).

Nesse sentido também é importante observar a concepção de qualidade explícita nas Declarações referentes a Conferências internacionais.

O marco de Dakar determinou o aumento do acesso, a melhoria da qualidade e a democratização da educação, dentre outras metas. A meta 6, por exemplo, volta-se especificamente para a garantia de qualidade da educação: “Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização, cálculo e habilidades essenciais para a vida.”

A Unesco publicou o “Relatório de Monitoramento de Educação para Todos 2008: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta?” que realiza uma análise dos objetivos e metas de Dakar, apontando os avanços alcançados por diversos países, bem como os obstáculos que ainda deverão ser enfrentados para o efetivo cumprimento das metas. O Relatório também ressalta “[...] o relevo que a questão da qualidade vem ganhando nas agendas dos governos nacionais, parceiros internacionais, autoridades escolares e pais. [...]” (UNESCO, 2008, p.22). No entanto, evidencia que ainda permanecem os problemas referentes à repetência, ao baixo desempenho escolar e, principalmente, a permanência da exclusão. E conclui que “[...] o alcance dos objetivos de Dacar dependerá do crescimento econômico e dos recursos governamentais, bem como da sua destinação à educação básica. [...]” (p. 22 e 24).

Especificamente sobre a realidade brasileira e o ensino fundamental de oito (8) anos, o Relatório de Monitoramento de Educação para Todos (2008) assegura que:

O Brasil está perto de atingir o objetivo de universalização da educação compulsória, quando se leva em conta apenas o acesso. No indicador de qualidade, a taxa de sobrevivência na 5ª série, está em sua pior situação: entre os 129 países avaliados no relatório de Monitoramento Global, o Brasil ocupa a 93ª posição. Além disso, encontra-se em risco de não reduzir pela metade a taxa de analfabetismo e de não alcançar a paridade de gêneros nos ensinos fundamental e médio (UNESCO, 2008, p. 12).

Oliveira e Araujo (2005) ressaltam que é difícil mesmo entre especialistas chegarem a um consenso sobre o conceito de qualidade de ensino. A análise empreendida pelos autores dá

conta de que no Brasil há três formas distintas de se perceber a qualidade do ensino, quais sejam:

[...] Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados. (p.6).

Algumas medidas para a promoção da qualidade foram definidas no Relatório de Monitoramento de Educação para Todos³⁴, publicado pela UNESCO:

Quadro 2 - Medidas para promover a qualidade

- Recorrer a medidas de incentivo para atrair novos profissionais ao corpo docente garantindo-lhes adequada formação inicial e contínua.
- Garantir tempo letivo suficiente e implementar política de publicação e distribuição de livros escolares.
- Criar condições seguras e salubres para a aprendizagem.
- Promover a igualdade entre os sexos por meio do tratamento do tema na formação dos professores, assim como do conteúdo dos programas e dos livros escolares.
- Reconhecer a importância da instrução na língua materna durante a primeira infância e os primeiros anos de escola primária.
- Implementar parcerias construtivas entre o estado e o setor não-estatal a fim de ampliar o acesso a uma educação de qualidade.

Fonte: UNESCO, 2008.

Já o Relatório de 2010 apresenta e analisa, por alguns dos mais expressivos avanços obtidos no campo da educação ao longo da última década, mas por outro lado o relatório destaca a incapacidade dos governos de combater as desigualdades extremas existentes em âmbito nacional. O Relatório destaca também que a qualidade da educação no Brasil é baixa, principalmente no ensino básico, que apresenta ainda um alto índice de repetência.

Oliveira e Araujo (2005) já ressaltavam que a “[...] expansão e permanência na escola fundamental por parte de populações historicamente excluídas dessa escola coloca o desafio da qualidade para todos como uma dimensão democratizadora inédita em nossa história [...]” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p.21). Portanto, para além da preocupação com a universalização do ensino dos quatro (4) aos dezessete (17) anos – que está longe de ser uma realidade – está a preocupação com a qualidade.

³⁴ Texto traduzido de UNESCO. Education for All by 2015: will we make it?EFA global monitoring report, 2008. Paris: UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf>>. p. 4.

No que concerne ao ensino fundamental, foram previstas três ações: a implantação da “provinha Brasil”, que tem como meta avaliar o desempenho escolar de crianças do 2º ano (seis a oito anos); o “Dinheiro na Escola” e o “Gosto de Ler”. Saviani (2007) destaca essas ações e analisa que

[...] o PDE representa um importante passo no enfrentamento do problema da qualidade da educação básica. Só o fato de pautar essa questão como meta da política educativa e construir instrumentos de intervenção já se configura como um dado positivo que precisa ser reconhecido. Mas, em sua configuração atual, ainda não nos dá garantia de êxito. (p. 1.243).

Nesse cenário e a partir dos autores e dos documentos norteadores, fica claro que a concepção de qualidade na educação não pode prescindir de levar em consideração o contexto social e local. É preciso considerar que as desigualdades regionais impactam nas taxas de aprovação, repetência e evasão. Também não se pode perder de perspectiva que no Brasil houve uma melhora sensível da produtividade dos sistemas de ensino, no entanto, essa melhora não eliminou as históricas desigualdades.

Entendendo que a escola para todos no Brasil ainda é uma aspiração, que a proclamação de um direito é importante e que as legislações carecem de condições objetivas para sua consolidação, há necessidade de se conscientizar que a qualidade na educação básica ainda como uma questão desafiadora, em um país marcado por desigualdades estruturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais de uma pesquisa que ora se finda, se apresenta como mais um desafio. Busca-se, então, apresentar algumas reflexões que tentam responder os pressupostos iniciais e a problemática anunciada.

Na análise empreendida no 1º capítulo fica evidente que a política educacional abrange tanto a participação da sociedade política como a participação da sociedade civil. Uma análise crítica da política educacional permite captar esses dois movimentos na sua unidade dialética e nesse sentido o que se constata é que a participação da sociedade civil não tem conseguido legitimar os valores democráticos, configurando-se essa participação como uma participação reduzida, mínima e até regulada, transformando-se, dessa forma, em um mecanismo de legitimação das ações governamentais. Enquanto não se ampliar efetivamente a participação dos atores sociais nas esferas de decisão, de planejamento e de execução das políticas educacionais, é certo que não se logrará êxito na avaliação política da educação.

Um dos primeiros passos para a garantia do direito constitucional à Educação de qualidade para todos é o acesso ao sistema escolar. O Brasil vem avançando no sentido da ampliação da oferta de ensino desde a década de 1970 e foi a partir dos anos 1980 que amplas camadas da população, anteriormente excluídas da escola, foram integradas ao Ensino Fundamental.

A análise dos dados do Censo Demográfico (BRASIL, 2010) aponta uma taxa de atendimento escolar de 96,7% para crianças e jovens de 6 a 14 anos. Entretanto, para as populações de 4 e 5 anos e de 15 a 17 anos de idade, a proporção de frequência a escola é bem menor: 80,1% e 83,3%, respectivamente. Portanto, o desafio está principalmente relacionado a inclusão no sistema escolar das crianças na Pré-Escola e dos jovens no Ensino Médio.

No Brasil, a educação básica se organiza em regime de colaboração federativa. Sendo assim, a implementação de uma política abarca o arco de ações sistêmicas (nacionais, estaduais e municipais) para criar condições de materialização da política. De fato há uma progressiva criação de condições. No entanto, há um caminho nem sempre muito tranquilo entre a intenção das políticas públicas, as ações e o resultado final. Mas, isso nos remete à questão da dinâmica da política local, que, em última instância é quem define a

implementação das políticas públicas dependendo do maior ou menor grau de organização e autonomia que tenha.

Os dados tem mostrado que as políticas públicas não têm sido suficientes para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas públicas brasileira. Com o FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e com a eliminação da incidência da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), em 2009, sobre os recursos constitucionalmente vinculados à educação, no âmbito da União, os recursos financeiros daí decorrentes criam condições mais favoráveis para a melhoria das condições da oferta educativa. Apesar disso, são medidas ainda incipientes e insuficientes. Outro passo importante foi dado com as diretrizes e metas aprovadas na Conferência Nacional de Educação (CONAE), que dentre outras, fixa a meta de um gasto público com educação de 10% do PIB até 2014.

O desafio é transformar em realidade os pressupostos de organização e gestão da escola pública para que seja garantido o acesso de todos ao conhecimento.

No que diz respeito à expansão do atendimento houve progressos em todos os níveis e modalidades de ensino. A “quase” universalização do acesso à escola para a faixa etária de seis (6) à quatorze (14) anos é um dos grandes avanços sociais que vieram da Constituição de 1988. Os indicadores de frequência ao ensino fundamental não revelam grandes diferenças, mesmo quando comparados entre regiões e localização. Constata-se, pois, a manutenção da taxa de frequência nessa etapa da educação básica nos últimos anos relacionada principalmente com a estabilização do fluxo escolar.

Portanto, os índices de escolarização dos brasileiros cresceram, o acesso ao ensino fundamental aproximou-se da universalização, houve um aumento significativo de matrículas no ensino médio público e, ainda, avanços, também, nas oportunidades de acesso à educação infantil e à educação superior. Também se considera importante avanço a cobertura escolar na educação especial e na indígena, assim como a ampliação das oportunidades para os jovens e adultos que não puderam cursar ou concluir na idade própria, o ensino obrigatório.

Apesar dos avanços, há uma porcentagem grande de crianças e jovens fora da escola. É a exclusão, que pode ocorrer em decorrência de vários fatores: Não basta estar na escola se nela não se tem garantido o direito de aprender, o que configura *exclusão intraescolar*. Nesse caso, abandonar a escola acaba sendo uma consequência do insucesso e de repetências sucessivas. Uma vez fora da escola, retornar e progredir acaba por se tornar mais difícil. Nesse momento a educação no Brasil, padece, na verdade, de outros sérios problemas, tais como, a frequência e permanência na escola e, principalmente, a falta de qualidade do ensino.

Portanto, muitas deficiências são ainda identificadas e a maioria delas são relacionadas ao problema da má qualidade da educação. Mas não é somente isso, a exclusão se deve também por problemas relacionados à gestão das escolas e sistemas de ensino, às condições de acesso e permanência e às desigualdades sociais dos próprios alunos e familiares.

A faixa etária de quinze (15) à dezessete (17) anos que, teoricamente, compreende à etapa do ensino médio, apesar de ter mantido um crescimento significativo nos últimos anos, apresenta dificuldades constatadas no fluxo escolar que tem elevada evasão e baixa taxa esperada de conclusão. Esse fato tem contribuído para que apenas a metade da população dessa faixa etária esteja de fato frequentando essa etapa da educação básica.

Diante dessas constatações, compreende-se que as condições de oferta da educação não podem depender de ações resultantes de iniciativas locais, políticas descentralizadas de estados e municípios simplesmente com a regulação da União. Há necessidade de se estabelecer um pacto federativo para de fato se efetivar um regime de colaboração

Cury (2010), ao analisar a relação entre federalismo e educação e ressalta que,

[...] a insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nessa Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, tanto quanto de Estado Democrático de Direito (CURY, 2010, p.159).

Para o autor o atual pacto federativo dispõe, na educação escolar, de indicadores que apontam para um sistema que requer a divisão de responsabilidades e competências. No entanto, ele entende que no Brasil esta questão do regime colaborativo entre os entes federados ainda está por se regulamentar.

Apesar da regulamentação do regime federativo no país ainda não ter se efetivado, o que possibilitaria a definição de metas claras para cada ente federativo e a consequente cobrança por sua realização, a atual política educacional brasileira adotada acaba por imprimir a responsabilização dos atores educacionais pelos resultados obtidos nas escolas e, ao mesmo tempo, tem implicações diretas sobre as conquistas já asseguradas:

[...] Ao mesmo tempo em que se assiste, na matéria educativa, à tentativa de resgate de direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal de 1988, adotam-se políticas que estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a referência do IDEB justificada nos padrões do desempenho educacional dos países da OCDE é um exemplo). A naturalização de políticas que vinculam as capacidades de escolha e ação individual à transformação institucional, traduzida na idéia do estabelecimento do compromisso de todos com a educação, como se os baixos níveis de desempenho fossem resultado da falta de compromisso e não de outras carências, atribui à educação certo voluntarismo que é contrário à noção de direito público assegurado.

A vinculação dessas políticas à utilização de técnicas de fixação de objetivos e de medição de desempenho, tais como as metas traçadas para 2021/2022 (atingir média 6 no IDEB), permite descentralizar ações, comprometer os atores locais, mas permanecer administrando a distância. (OLIVEIRA, 2009, p.208).

Portanto, os direitos e as garantias legais não podem ser produtos de um voluntarismo, porque são mandamentos legais com uma longa história na educação. As políticas que tentam imprimir uma “naturalização” dessas práticas podem resultar em uma ação pública cada vez menos pública e levar os baixos níveis de desempenho a serem vistos como resultados da falta de compromisso dos atores locais e não de outras carências existentes no espaço escolar. Isso acaba direcionando para uma atribuição de voluntarismo, o que conseqüentemente acaba contrariando a noção de direito público assegurado.

É nesse sentido que essa tese, ao debater a questão da obrigatoriedade e das complicações concernentes às relações federativas na atualidade, expressa reflexões que conduzem para o entendimento de que o compromisso com a reposição do direito à educação, já legalmente garantido, e com a melhoria da qualidade do ensino continua sem as garantias de efetivação.

Em termos de perspectivas melhores para cada uma das etapas da educação básica, agora obrigatórias, estas se centram em parte nas expectativas de aprovação do novo PNE e possíveis emendas, porque especificamente para o ensino médio, o Projeto de Lei em discussão apresenta metas e estratégias frágeis.

A trajetória recente da ampliação da escolaridade obrigatória evidencia que o Brasil, já marcado pela imensa desigualdade e exclusão educacional, direcionou esta política apenas com a intenção de acesso sem centrar a atenção na intenção de ampliar com qualidade os conhecimentos sistematizados pela escola. A ideia de proporcionar acesso sem a sistematização de um projeto que imprima qualidade e possibilite o avanço dos conhecimentos, não possibilita a melhoria da educação e muito menos que os educandos usufruam do seu direito já adquirido: o direito a uma educação de qualidade.

A ampliação da oferta para o acesso à educação básica sem que se garantisse a ampliação da mesma com a qualidade educacional esperada, mesmo com a Emenda Constitucional número 59/2009 que torna obrigatória a matrícula de crianças e jovens de 4 a 17 anos, efetivamente a partir de 2016, as condições de oferta resultam das iniciativas locais, em virtude da ausência de um Sistema Nacional de Educação Articulado, do estabelecimento do pacto federativo e da discussão do regime de colaboração.

Assim, a análise dos objetivos da ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil levou a concluir que há possibilidades, mas há muitos limites para a sua consecução. O caminho ainda está indefinido para se conquistar o comprometimento e a edificação de uma educação de qualidade para todos no país.

Mesmo diante dos limites atuais é preciso não perder de vista a importância da ampliação da obrigatoriedade escolar na nossa sociedade tão desigual.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 24, p. 41-67, jul. 2005.
- ADRIÃO, T. M. de F.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, set./dez. 2008. Disponível em www.scielo.br.
- ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho** (Ensaio sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho). São Paulo: Ed. Boitempo, 1999.
- ALVES, T. e PINTO, J. M. de R. Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, A. B. ; PINTO, J. M. de R. e CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília : Ipea, 2011, p. 127-150.
- _____. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>
- ARAÚJO, L. O Federalismo Brasileiro e a aprovação da Emenda Constitucional nº 53 de 2006. **Fineduca** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.1, n.5, 2011. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em 10/06/2011.
- 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. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A. e KLEIN, S. B. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educ. Pesquisa** [online]. 2011, vol.37, n.1, pp. 35-51. ISSN 1517-9702.
- ARROYO, M. G. Fracasso/Sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. **Em Aberto**, v.17, n.71, p. 33-40, jan. 2000.
- AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- _____. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, CEDES, v. 23, n. 80–Especial, p. 49-71, set. 2002.
- _____. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **RBPAE** – v.27, n.3, p. 361-588, set./dez. 2011.
- _____. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Revista Retratos da Escola**, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jun.2010.

BARBOSA, I. G. Educação Infantil brasileira e a Emenda Constitucional nº 59/2009: dificuldades e perspectivas de construção de uma proposta educativa de qualidade. **Boletim Salto para o Futuro**, v. 16, p. 13-22, 2011.

BARRETO, E. S. de S.; ARELARO, L R. G. A municipalização do ensino de 1º Grau: tese controvertida. **Em aberto**, Brasília, DF, ano 5, n. 29, jan./mar. 1986. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/licitacao/municipalizacao_ensino.pdf>. Acesso em: 9 set. 2009.

BEISIEGEL, C. de R.. Considerações a propósito de um projeto educacional. **São Paulo em Perspectiva**, v.7, n. 1, p.38-49, jan./mar. 1993.

_____. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Líber Livro, 2005.

BELO HORIZONTE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Escola Plural**: rede municipal de educação de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1994.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BOLLMAN, M. da G. N.. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educ. Soc.** [online]. 2010, vol.31, n.112, pp. 657-676. ISSN 0101-7330.

BOITO JR., A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm>. Acesso em 25/03/2010.

_____. **Lei nº 4.440**, de 27 de outubro de 1964 - Institui o salário-educação e dá outras providências. DOU. Diário oficial da União de 29 de outubro de 1964.

_____. **Lei nº 5692**, de 11 de agosto de 1971. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br>>. Acesso em 25/03/2010.

_____. **Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977**. Cria o estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Brasília, 11 de outubro de 1977. DOU. Diário Oficial da União n. 31, 12 de Outubro de 1977.

BRASIL/MEC. **Plano Decenal de Educação para Todos – 1993 a 2003**. Brasília, 1993.

_____. **Lei nº. 9.394**, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **O Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Emenda Constitucional. **Emenda Constitucional nº. 14**, de 13 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Senado, 1996a.

BRASIL. **Lei n. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 1996b. Disponível em: www.senado.gov.br . Acesso em: 30 mar. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 20/98**. Aprovado em 02 de dezembro de 1998. Consulta relativa ao ensino fundamental de nove anos. Brasília, 1998a.

_____. Plano Plurianual “**Avança Brasil (2000-2003)**”. Ministério do Planejamento. Brasília: MP, 1999. Disponível em <www.planobrasil.gov.br/arquivos> Acesso em 13 de julho de 2010.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Resolução n. 1**, de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de abril de 1999a. Seção 1, p. 18.

_____. **EFA 2000 Educação para Todos**: avaliação do ano 2000 – informe nacional, Brasil. Brasília: MEC, 2000.

_____. **Lei nº. 10.172**, de 9 de janeiro de 2001 . Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 11 de janeiro de 2001.

_____. **Plano Plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP. 2003.

_____. **Plano Plurianual “Brasil de todos: inclusão e participação” (2004-2007)**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, SPI, Brasília, 2003a. Disponível em www.planobrasil.gov.br/arquivos. Acesso em 02 de março de 2009.

BRASIL/MEC/SEB. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações gerais. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2009.

BRASIL/MEC. **Primeiro Relatório do Programa**. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2009.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB n. 24/2004**. Estudos visando ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>>. Acesso em: 02 de mar. de 2009.

_____. **Lei n. 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. Brasília, 2005. Disponível em: www.senado.gov.br . Acesso em: 10 nov. 2009.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 06/05**, aprovado em 8 de junho de 2005. Reexame do parecer CNE/CEB 24/2004. Visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Brasília, 2005a.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 18/05**, aprovado em 15 de setembro de 2005. Orientações para a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório. Atendimento à Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera os Art. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394/1996. Brasília, 2005b.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 03/05**, aprovada em 3 de agosto de 2005. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Brasília, 2005c.

BRASIL/MEC. **Segundo Relatório do Programa**. Brasília, 2005d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.274**, de 6 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. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 fev.2006.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 39/06**, aprovado em 08 de agosto 2006. Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Brasília, 2006a.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 41/06**, aprovado em 09 de agosto 2006. Consulta sobre interpretação correta das alterações promovidas na Lei nº 9.394/96 pelas recentes Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006. Brasília, 2006b.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 45/06**, aprovado em 07 de dezembro de 2006. 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. Brasília, 2006c.

BRASIL/MEC. **Terceiro Relatório do Programa**. Brasília, 2006d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2009.

_____. **Ensino Fundamental de Nove Anos**: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Mais um ano é fundamental. Brasília, 2006e. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2010.

BRASIL/INEP. **Sinopse Estatística - Educação Básica - Censo Escolar**. Brasília, 2006g.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006g. Disponível em: www.senado.gov.br . Acesso em: 26 nov. 2009.

BRASIL. **Ensino Fundamental de Nove Anos**: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. 2ª. edição- Brasília, 2007.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 05/07**, aprovado em 1º de fevereiro de 2007. Consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006. Tratam do Ensino Fundamental de nove anos e da matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Brasília, 2007a.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 07/07**, aprovado em 19 de abril de 2007. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 5/2007, que trata da consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006. Referem ao Ensino Fundamental de nove anos e à matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Brasília, 2007b.

_____. **L. Parecer CNE/CEB nº 21/07**, aprovado em 8 de agosto de 2007. Solicita esclarecimentos sobre o inciso VI do art. 24, referente à frequência escolar, e inciso I do art. 87, referente à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. LDB. Brasília, 2007c.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 22/07**, aprovado em 19 de setembro de 2007. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 24/2004, que respondeu consulta referente ao disposto nos artigos 3º, III e IX, e 23 da LDB. Sobre o agrupamento de alunos da Educação Infantil, de 0 a 3 anos e de 3 a 6 anos e Ensino Fundamental. Brasília, 2007d.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, Brasília, 2007e. Disponível em: www.mec.gov.br

_____. **Plano de Metas compromisso todos pela educação: Guia prático de ações**. Brasília, 2007f. Disponível em: www.mec.gov.br

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília 2007g.

_____. **Plano Plurianual 2008 – 2011: projeto de lei**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007h. v. 2.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira. **Estudos e pesquisas**, nº 21, Informação Demográfica e Socioeconômica. Rio de Janeiro, 2007i.

_____. **Educacenso**. Brasília: MEC, SEB, 2007j. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso em: 10 jul 2008.

_____. **Educacenso**. Brasília: MEC, SEB, 2008. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

_____. **Indagações sobre Currículo**. Brasília: DF, 2007k.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 04/08**, aprovado em 20 de fevereiro de 2008. Orientação sobre os três anos iniciais do Ensino Fundamental de nove anos. Brasília, 2008.

BRASIL/MEC. **PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: Prova Brasil: ensino fundamental: matrizes de referência, tópicos e descritores.** Brasília: MEC, SEB; Inep, 2008a.

BRASIL. **Lei 11.700**, de 13 de junho de 2008. Acrescenta inciso x ao caput do art. 4º da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Brasília, MEC, 2008b. DOU de 16/06/2008, p. 8.

_____. **Ensino Fundamental de Nove Anos.** Passo a passo do processo de implantação. Mais um ano é fundamental. Brasília. 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 04 de setembro de 2010.

_____. **Ensino Fundamental de Nove Anos.** Passo a passo do processo de implantação. Mais um ano é fundamental. 2ª edição (Setembro de 2009). Brasília. 2009a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 04 de setembro de 2010.

_____. **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 25 nov. 2009b.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2009).** Brasília: IBGE, 2009c.

BRASIL/INEP. **Sinopse Estatística - Educação Básica - Censo Escolar.** Brasília, 2009d.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 1**, de 14 de janeiro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a implantação do ensino fundamental de 9 nove anos. Brasília, DF: MEC, 2010.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 6**, de 20 de outubro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Brasília, DF: MEC, 2010a.

_____. **Sinopse Estatística - Educação Básica - Censo Escolar.** Brasília, 2010b.

_____. **Conferência Nacional de Educação 2010.** Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e estratégias de Ação. Documento Final. Brasília, 2010c.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8.035/2010d** <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em 20 de fev.2012.

BRASIL. Os desafios da universalização da Educação Básica. **Série Um Salto para o Futuro.** Ano XXI Boletim 16 - Novembro 2011.

BUENO, M. L. M. C. **Ensino fundamental de nove anos: implementação e organização escolar em Dourados** – Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, MS, 2010.

BRUNETTI, G. C. **O Trabalho Docente face ao Atendimento da faixa etária de 6 anos no Ensino Fundamental: um estudo a partir das manifestações de um grupo de professoras alfabetizadoras no município de Araraquara**. .Dissertação (Mestrado em Educação Escolar). Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

CAMPOS, M. M; HADDAD, S. O direito humano à educação escolar pública de qualidade. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs.). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas: Autores Associados, 2006. p. 95-125.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p.11-32, dez., 2001.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo: Coligação Lula Presidente**. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Caderno Temático do Programa de Governo: uma escola do tamanho do Brasil**. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002b.

CONED. **Proposta de Plano Nacional de Educação**– Proposta da Sociedade brasileira. II CONED, Belo Horizonte, MG, Novembro, 1997.

CONFERÊNCIA DE CÚPULA DE NOVA DELHI, 1993, Nova Delhi. A Declaração de Nova Delhi – EFA-9. BRASIL. Plano Decenal de Educação para Todos – 1993-2003. ed. ac. Brasília: MEC, 1994a. p. 123-127.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, Jomtien. Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Brasília: UNICEF, 1991. p. 1-9; p. 1-20.

CORAGGIO, J. L. Propostas do banco mundial para a educação. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996a, p. 75 - 124.

_____. **Desenvolvimento humano e educação**. São Paulo: Cortez, 1996b.

CURY, C. R. J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M. T; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. **500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584.

CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; FÁVERO, O. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras:1823-1988**. 2. ed. rev. ampl. Campinas: Autores Associados, 2001.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, C. R. J. . Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade. In: GRACIANO, M. O **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)** / (coordenadora). – São Paulo: Ação Educativa, 2007, p.14-15.

_____. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

_____. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, C. R. J. e FERREIRA, L. A. M. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento. **Nuances: estudos sobre Educação**. Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 10/03/2011.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em 24 de fev de 2010.

DELORS, J. **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a educação para o século XXI. 4.ed. Trad. José Carlos Eufrásio. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2001.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. **A Qualidade da educação: definições**. Brasília, 2007. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 13/9/2008.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A Qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, vol. 29, n. 78, mai/ago.2009, p. 201-215.

DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2010): avaliação e perspectivas**. 2. Ed. Goiânia-GO: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DOURADO, L. F. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. *Educ. Soc.* [online]. 2010, vol.31, n.112, pp. 677-705.

DOURADO, L. F. Os desafios da universalização da Educação Básica. **Boletim Salto para o Futuro**: Ano XXI, Boletim 16 - Novembro 2011a, p. 5-12. Disponível em: <http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/212448cibercultura.pdf>. Acesso em: março/2012.

DOWBOR, L. Educação, tecnologia e desenvolvimento. In: BRUNO, Lúcia. (Org.). **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 17 - 40.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a Década de 90 - prioridades e perspectivas. Brasília: IPEA, v. 4, p. 1 a 66, 1989.

DRAIBE, S. M. Repensando a Política Social: dos anos 80 aos início dos 90. In: PAULANI, L.M. (org.). **Lições da década de 80**. São Paulo: EDUSP; Genebra: UNRISD, 1995. p. 201 – 221.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004. Disponível em: <www.scielo.br/>. Acesso em: 23/11/2009.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 10 abr. 2011.

_____. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 691-713, out. 2007.

_____. Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs.). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas: Autores Associados, 2006. p. 127-153.

Dupas, G. **Economia Global e Exclusão Social**: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. 3ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. **Segurança Internacional, Desemprego e Exclusão**. 1998. Texto disponível em: <http://www.iea.usp.br/iea/textos/index.html>. Acesso em: 20 fev. 2009.

FEDATTO, N. A. S. F. ; FREITAS, D. N. T. . **A efetivação do direito público subjetivo à educação**: dimensionamento da relação educação e trabalho. In: Encontro de estudos e pesquisas em história, trabalho e educação, 2007, Campinas. Encontro de estudos e pesquisas em história, trabalho e educação -HISTEDBR. Campinas: HISTEDBR-UNICAMP, 2007. p. 01-17.

FERNANDES, M. D. E. e OLIVEIRA, R. T. C. de. O Fundef no Estado de Mato Grosso do Sul: Balanço da Política de Financiamento para o Ensino Fundamental (1998 a 2006). **Fineduca – revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.1, n.4, 2011. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em 16/05/2011.

FERNANDES, M. D. E. e OLIVEIRA, R. T. C. de. Redefinição do Papel do Estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica. **Educação: teoria e prática**. Rio Claro-SP, v. 19, n.32, jan.-jun.-2009, p.57-72.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. 251 p. (Coleção zero à esquerda).

FLACH, S. de F. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.** 2009, vol.17, n.64, p. 495-520. Disponível em: www.scielo.br.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (Org.). **Política educacional**: impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1995. p. 85-121.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997, p. 46-63.

FREITAS, D. N. T. de. Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007). **Educar**, Editora UFPR: Curitiba, n. 31, 2008, p. 33–51.

_____. **Notas sobre o monitoramento do ensino obrigatório no Brasil**. In: XV ENDIPE, 2010, Belo Horizonte. Anais do XV ENDIPE. Belo Horizonte : UFMG, 2010. p. 01-12.

_____. Arranjos institucionais e regulação da educação obrigatória no Brasil. **X Encontro de Pesquisa em Educação da ANPED Centro Oeste**. Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Data do Evento: 05 a 08 de julho de 2010.

FREITAS, D. N. T. de e FERNANDES, M. D. E. Gestão local e efetivação do direito à educação. In: **Reunião Anual da Anped** (31, 2008: Caxambu). Constituição Brasileira, Direitos Humanos e Educação: programação e trabalhos completos. ANPED; Caxambu; 2008, CD-ROM.

FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

FRIGOTTO, G. A nova e a velha face da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (Org.). **Teoria da educação no labirinto do Capital**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 21-46.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

GIDDENS, A. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia**. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMES, A. M. et al. A educação básica e o novo plano nacional de educação. In: DOURADO, Luiz F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

GOMES. A. M. Ensino Médio e Educação Profissional: identidade, acesso e qualidade **Boletim Salto para o Futuro**, v. 16, p. 35-40, 2011.

GORNI, D. A. P. Ensino Fundamental de 9 anos: estamos preparados para implantá-lo? **Ensaio: avaliação pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.15, n.54, p. 67-80, jan./mar. 2007.

GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R. e CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GRAMSCI, A.. **Os intelectuais e a formação da cultura**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. **Cadernos do cárcere**: volume 3. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.

_____. **Cadernos do cárcere**, vol. 3. Trad., Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. – 3. ed. – RJ: Civilização Brasileira, 2007.

HADDAD, S.; GRACIANO, M. A educação monitorada como um direito humano: experiência da Relatoria Nacional pelo Direito à Educação. In: _____. (Orgs.). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas: Autores Associados, 2006. p. 199-265.

HÖFLING E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, [online]. ano XXI, nº 55, p. 30-41, nov/2001.

HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

_____. A Constituinte de 1934: Comentários. In: FÁVERO, Osmar. **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas/SP: Editores Associados, 2005, p.139-151.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Síntese dos indicadores Sociais 2008 – Uma análise das condições de vida da população brasileira. **Estudos e Pesquisas**: informação Demográfica e Socioeconômica, Rio de Janeiro: IBGE, n.23, 2008.

_____. Série: M 101 – **Aprovação, reprovação e abandono – Ensino Fundamental – 2007-2010**. Disponível em:
<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=M101&sv=57&t=aprovacao-reprovacao-e-abandono-ensino-fundamental-serie-nova>. Acesso em 12 de março de 2012.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro-RJ: Civilização Brasileira, 1971.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. EFA 2000 – **Educação para Todos**: avaliação do ano 2000, informe nacional, Brasil. Brasília, 1999. Disponível em: < <http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Educação. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 18. Brasília, 2010. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal/index>>

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Educação. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 19. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index>

LEHER, R. Educação no Governo Lula da Silva: reformas sem projeto. **Adusp**, São Paulo, v.34, p. 46-54, maio 2005.

LIMA, K. R. S.; MARTINS, A. S. Pressupostos, princípios e estratégias. IN: NEVES, L.M. W. (org.) **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005.

MATO GROSSO DO SUL. **Deliberação CEE/MS nº 6363/2001** - Dispõe sobre o funcionamento da Educação Básica, no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Campo Grande-MS, 2001 (revogada pela Deliberação CEE/MS nº 9191/09).

_____. **Deliberação nº 8144/06.** Dispõe sobre o Ensino Fundamental, com duração de 9 (nove) anos, e matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade, no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Publicada no Diário Oficial nº 6830, 2006. p. 12.

_____. **Liminar n. 001.07.041.571-5,** de 20 de novembro de 2007, expedido pelo Juiz Dorival Moreira dos Santos. Dispõe sobre a presença da criança de cinco anos no ensino fundamental das escolas do estado do Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br>>. Acesso em: 25 de jun. de 2010.

_____. **LIMINAR nº 017.10.000086-6,** de 21/01/2010, expedido pelo Juiz Robson Celeste Candelorio. Dispõe sobre a presença da criança de cinco anos no ensino fundamental das escolas do estado do Mato Grosso do Sul. Campo Grande-MS, 2010. Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br>>. Acesso em: 25 de jun. de 2010.

MATO GROSSO DO SUL. **Matrícula por etapa e modalidade de ensino na rede estadual. Secretaria de Estado de Educação.** Superintendência de Planejamento e Apoio à Educação. Coordenadoria de Programas de Apoio Educacional. Estatística . Campo Grande-MS, 2010a. Disponível em: www.ms.gov.br. Acesso em 16/05/2011.

MATO GROSSO DO SUL. **Indicação CEE/MS nº 047/2005.** Dispõe sobre a matrícula aos seis anos de idade no Ensino Fundamental. (Revogada). Campo Grande: MS, 2005a. Disponível no site www.cee.ms.gov.br, 23.04.2009.

_____. **Deliberação CEE/MS nº 7872/2005.** Dispõe sobre o ingresso de crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental, do Sistema Estadual de Ensino. (Revogada). Campo Grande-MS, 2005. Disponível no site www.cee.ms.gov.br. Acesso em: 23.04.2009.

_____. **Deliberação CEE/MS nº 8144/2006.** Dispõe sobre o Ensino Fundamental com duração de 9 (nove) anos, estabelecido pela Lei nº 9.394/96, alterada pelas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006. Campo Grande-MS, 2006. Disponível no site www.cee.ms.gov.br. Acesso em: 23.04.2009.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução/SED n. 2.034,** de 30 de outubro de 2006. Dispõe sobre a ampliação do Ensino Fundamental para 9 (nove) anos nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências. (matriz curricular). Campo Grande-MS, 2006a. Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br>>. Acesso em: 25 de jun. de 2008.

MATO GROSSO DO SUL. **Indicação CEE/MS nº 49/2006.** Dispõe sobre o Ensino Fundamental com duração de 9 (nove) anos, estabelecido pela Lei nº 9.394/96, alterada pelas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006. Campo Grande-MS, 2005b. Disponível no site www.cee.ms.gov.br. Acesso em: 23.04.2009.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução SED n. 2.055/2006**. Dispõe sobre o Ensino Fundamental com duração de 9 (nove) anos e matrícula obrigatória a partir dos 06 (seis) anos de idade, nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Campo Grande-MS, 2006c. Publicada no Diário Oficial nº 6868, 2006, p. 8 e 9.

_____. **Resolução/SED nº 2.318**, de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a organização curricular e o regime escolar do ensino fundamental e do ensino médio, nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, n. 7.614, p. 7-13, 4 jan. 2010. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/sed/legased.nsf/vwre solucao?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=2#2>>. Acesso em: 10 maio. 2010.

_____. **Deliberação CEE/MS Nº 9191/2009** - Estabelece normas para a educação básica, no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Campo Grande-MS, 2009.

MARX, K. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. **O capital. Crítica da Economia Política**. Livro Primeiro. VOLUME I. O Processo de Produção do Capital. TOMO 2 (Capítulos XIII a XXV). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (Os Economistas).

MÉSZÁROS, I. **A necessidade do controle social**. Trad. Mário Duayer. São Paulo: Ensaio, 1987.

_____. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. 1ª ed. São Paulo: BOITEMPO Editorial, 2002.

_____. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MIRANDA, G. V. de. Escola Plural. **Estudos Avançados** [online]. 2007, vol.21, n.60, pp. 61-74. ISSN 0103-4014.

MORO, C. de S. **Ensino fundamental de 9 anos: o que dizem as professoras do 1.º ano**. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR, 2009.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1994. 120 p. (Coleção questões da nossa época, v. 36).

NEVES, L. M. W. (Coord.). **Política educacional nos anos 90: determinantes e propostas**. Recife: UFPE, 1995. 180p.

NEVES, L. M. W. (Org.) **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2000.

NEVES, L. M. W. (org.) **A Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo, Editora Xamã, 2005.

NEVES, L. M. W. As reformas da educação escolar brasileira e a formação de um intelectual urbano de novo tipo. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional. 27ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, nov. 2004. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/t0510.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2009.

_____. A nova pedagogia da hegemonia no Brasil. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 229-242, jan./jun. 2011.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, jun. 2003, vol.18, no.52, p.185-202. ISSN 0102-6909.

NOVELLI, J. M. N. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Revista Sociologia Política** [online]. Curitiba, vol.18, n.36, pp. 227-240. Jun.2010.

MELO, S. D. G. e DUARTE, A. **Políticas para o ensino médio no Brasil: perspectivas para a universalização**. *Cad. CEDES* [online]. 2011, vol.31, n.84, pp. 231-251.

OLIVEIRA, R. P. de. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

_____. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. **Revista Brasileira de Educação**, Mai/Jun/Jul/Ago 1999, nº. 11, p. 61-74.

_____. O direito à Educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. M. de F (orgs.). **Gestão, financiamento e Direito à Educação: Análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.p. 15 – 43.

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 661- 690, out. 2007.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade** [online]. 2005, vol.26, n.92, pp. 753-775.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP AE** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, abr. 2005.

OLIVEIRA, D. M. A. de. Os direitos do homem e o direito à educação no Brasil: origem e historicidade. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.29, p.119-136, mar.2008 - ISSN: 1676-2584. Acesso em: 29/01/2010.

OLIVEIRA, F. Globalização e antivalor: uma introdução ao antivalor. In: FREITAS, M. C. de (Org.). **A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 77-113.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, R.T.C. de; SCAFF, E. A. da S; SENNA, E. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) no âmbito dos Planos Plurianuais do governo Lula**: implicações em municípios brasileiros. Texto não publicado. 2012, 15 p.

REAL, G. C. M. **A qualidade revelada na educação superior**: impactos da política de avaliação no Brasil. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

RICARDO A.; GIOVANNI A. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

RIBEIRO, M. L. S. **História da Educação Brasileira**: a organização escolar. 14 ed.- Campinas-SP: Autores Associados, 1995.

RIBEIRO, M. L. S. **História da educação brasileira**: a organização escolar. Campinas-SP: Autores Associados, 2001.

RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 3 ed. – São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2001.

ROCHA, M. B. M. da. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras**. 1823-1988. 2. ed. rev. ampl. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001. p. 119-138.

ROHDEN, M. M. **A Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos**: questões políticas e curriculares. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006.

ROMANELLI, O. de O. **Historia da Educação no Brasil**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2006.

RUMMERT, S. M. A educação e as teses de inclusão social. **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, São Paulo, n.58, p. 303-310, mar.2006. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/058/58pc_rummert.htm> Acesso em: 13/11/2009.

_____. Movimento sindical e políticas públicas para a educação da classe trabalhadora no Brasil. In: Rui Canário. (Org.). **Educação popular e movimentos sociais**. 1 ed. Lisboa: EDUCA - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação - Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2007, v. 2, p. 81-106.

RUS PEREZ, J. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

SANTOS, L. L. de C. P.; VIEIRA, L. M. F. Agora seu filho entra mais cedo na escola: a criança de 6 anos no ensino fundamental de nove anos em Minas Gerais. **Educação & Sociedade**, Campinas, CEDES, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 775-796, out. 2006.

SANTOS, L. L. **Diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental de 9 anos e o Plano Nacional de Educação: abrindo a discussão.** *Educ. Soc.* [online]. 2010, vol.31, n.112, pp. 833-850. ISSN 0101-7330.

SAVELI, E. de L. Ensino Fundamental de Nove Anos: bases legais de sua implantação. **Práxis Educativa**. Ponta Grossa, PR, v. 3, n. 1, jan.-jun. 2008. P. 67 – 72.

_____. A educação obrigatória nas constituições. **Revista Contrapontos - Eletrônica**, Vol. 10 - n. 2 - p. 129-146 / mai-ago 2010.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites perspectivas.** Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1999.

_____. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por outra política educacional.** Campinas: Autores Associados, 1998.

_____. **Política e educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação do ensino.** Campinas: Autores associados, 2002.

_____. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil.** Campinas. SP: Autores Associados, 2007.

_____. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SCAFF, E. A. da S. **Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola.** Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo . São Paulo,SP, 2007.

SCAFF, E. A. da S. e SILVA, A. A. Ensino fundamental de nove anos: política de integração ou de conformação social? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.5, n.1, p. 97-107, jan.-jun. 2010. Disponível em <<http://www.periodicos.uepg.br>>

SCHNEIDER, M. P. e DURLI, Z. Ensino fundamental de nove anos: aspectos legais e didático-pedagógicos. **Roteiro**, Joaçaba, v. 34, n. 2, p. 189-214, jul./dez. 2009.

SENA, P. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

SENNA, Ester. (Org.) **Política Educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais: análise e diagnóstico (1980-1990).** Campo Grande, MS: Editora UFMS, 2000.

SILVA, C. C. O plano nacional de educação. **Revista Educação Municipal**, n. 5, p. 45-54, 2002.

SILVA, M. A. da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedex**, Campinas vol. 29, n. 78, maio/ago. 2009, p. 216-226.

SIMIONATTO, I. **Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana**. *Rev. katálysis* [online]. 2009, vol.12, n.1, pp. 41-49. ISSN 1414-4980.

SINGER, P. O papel do Estado e as políticas neoliberais. In: GADELHA, Regina Maria Fonseca (org.). **Globalização, metropolização e políticas neoliberais**. São Paulo: EDUC, 1997, p. 125 – 140.

SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, O. (Coord.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. rev. ampl. Campinas: Autores Associados, 2001.

SOUZA, L. T. **O desastre sociais**. Rio de Janeiro-RJ: Record, 2003.

SOUSA SANTOS, B. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo-SP: Cortez, 2007.

TEIXEIRA, M. C. O direito à educação nas Constituições brasileiras. **Revista da faculdade de direito**, vol. 5, nº 5 2008.

TOMASEVSKI, K. Por que a educação não é gratuita? In: HADDAD, S. e GRACIANO, M. **A educação entre os direitos humanos**. Campinas-SP: Autores Associados; São Paulo-SP: Ação Educativa, 2006, p. 61-91.

TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996, p. 125 - 193.

_____. **Que (e como) é necessário aprender?** . Campinas, SP: Papyrus, 1994.

_____. **Educação para todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

UNESCO. **Educação – Um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **O Marco de Ação de Dakar Educação Para Todos**: atendendo nossos Compromissos Coletivos. Dakar, Senegal: Cúpula Mundial de Educação, 2000. Disponível em: <www.unesco.org.br/publicação/doinernacionais/marcoDakar>. Acesso em: 18.jun.2009.

UNESCO. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação de Dakar – Senegal, 26 a 28 de abril de 2000. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

_____. **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. Brasília: UNESCO, OREALC, 2007.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento de Educação para Todos 2008**: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta? Brasília: UNESCO, 2008.

VALENTE, I; ROMANO, R. PNE: plano nacional de educação ou carta de intenção? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96 107. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>

VALENTE, I. **Plano nacional de educação**. Rio de Janeiro: D&P, 2001.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, [online]. Políticas públicas e educação, ano XXI, n. 55, p. 9-29, nov. 2001.

_____. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo, Cortez, 2004.

_____. **Estado e Miséria Social no Brasil**: de Getúlio da Geisel. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992. (Coleção polêmicas do nosso tempo, v. 49).

XAVIER, M. E. S. P. **Poder político e educação de elite**. São Paulo : Cortez Editora : Autores Associados, 1980.

_____. **Capitalismo e educação no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas: Papyrus, 1990

XAVIER, M. E. S. P.; RIBEIRO, M. L. S. ; NORONHA, O. M. **História da Educação**: a escola no Brasil. São Paulo: FTD. 1994.