



Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em
Educação

ISSN: 0104-4036

ensaio@cesgranrio.org.br

Fundação Cesgranrio
Brasil

de Fátima Flach, Simone

Ensino fundamental no Brasil: previsões legais e ações governamentais para a ampliação
do atendimento, da duração e do tempo escolar

Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, vol. 23, núm. 88, julio-septiembre,
2015, pp. 739-762

Fundação Cesgranrio
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399541533010>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Ensino fundamental no Brasil: previsões legais e ações governamentais para a ampliação do atendimento, da duração e do tempo escolar

Simone de Fátima Flach ^a

Resumo

O texto propõe reflexão sobre o processo de reorganização do ensino fundamental após a implementação da Lei nº 9394/96, destacando a ampliação do atendimento, da duração e do tempo escolar dessa etapa da educação básica. Para tanto, apresenta influências e determinações de agências e organismos internacionais, apresentando sua materialização na legislação brasileira e, consequentemente, seus efeitos nas ações políticas. Indica que a oferta do ensino fundamental atende interesses da classe capitalista, expressos nos documentos das agências internacionais visto que as inúmeras alterações legais no período estão ou estiveram ligadas aos pressupostos de tais orientações. Conclui que os avanços em relação à organização dessa etapa se mostram contraditórios, atendendo, ao mesmo tempo, aos interesses da população em geral e se vinculando aos compromissos hegemônicos da sociedade.

Palavras-chave: Ensino fundamental. Universalização do ensino. Ensino fundamental de nove anos. Escola de tempo integral.

1 Introdução

Pensar a oferta do ensino fundamental na realidade brasileira após a vigência da Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996a) pressupõe o entendimento da lógica que permeou a elaboração legislativa e as ações políticas posteriores. Os artifícios utilizados no processo de reorganização da oferta do ensino fundamental nos últimos 18 anos têm evidenciado compromissos contraditórios, visando atender tanto às demandas da população quanto aos interesses hegemônicos.

^a Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG, Departamento de Educação. Ponta Grossa, Paraná, Brasil.

Recebido em: 28 mai. 2014

Aceito em: 05 mar. 2015

Em uma sociedade capitalista, na qual o Brasil se encontra incluído, a oferta do ensino fundamental, expressa nos documentos legislativos e nas práticas políticas, integra o arcabouço da retórica liberal se condicionando aos interesses da classe hegemônica brasileira.

No entanto, entendendo que a oferta da educação pelo poder público se insere no campo das políticas sociais e, assim, no limite do atual modo de produção, pode contribuir para o processo de desalienação sobre a desigualdade existente, por meio da oferta de oportunidades e condições educacionais para os estudantes oriundos das classes trabalhadoras, o presente estudo se mostra como uma das possibilidades de expor a indignação sobre como as políticas educacionais voltadas para a oferta do ensino fundamental vêm se efetivando no âmbito da materialidade concreta. Na esteira desse entendimento, pensar a oferta do ensino fundamental, para além dos aspectos legais, expressa o compromisso social com a superação da realidade educacional brasileira. Tal compromisso visa alcançar patamares cada vez mais elevados de atendimento, com vistas à qualidade social (em contraposição à qualidade total, de vinculação explícita com a concepção liberal burguesa).

Com base nestes pressupostos, o presente texto mostra como o ensino fundamental vem sendo reorganizado a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a), procurando elucidar as seguintes questões: a) a ampliação da oferta, evidenciada no processo de democratização do acesso a esta etapa da educação básica; b) ampliação da duração, efetivada de forma mais evidente a partir da Lei nº 11.274/06 (BRASIL, 2006), passando o ensino fundamental a ser ofertado obrigatoriamente em nove anos de duração; e c) a ampliação do tempo escolar, por meio das iniciativas e propostas de ampliação do tempo de permanência diária do aluno na escola, através da oferta de escola de tempo integral.

2 Influências e determinações para a oferta do ensino fundamental

A política educacional brasileira tem sofrido, ao longo de sua história, diversas influências de educadores, países e de organismos internacionais. Acordos e compromissos tiveram o Brasil como signatário ao longo dos tempos, os quais visavam de um lado superar desigualdades e dificuldades no âmbito educacional e de outro vincular a educação brasileira aos interesses dominantes do capitalismo mundial e ao projeto hegemônico de períodos específicos. A oferta

do ensino fundamental na atualidade, portanto, é resultado de inúmeros fatores históricos, políticos e sociais que se entrelaçam e colaboram para a compreensão sobre a questão.

As convergências e divergências sobre a oferta do ensino fundamental não é uma discussão recente e constitui-se nas contradições da história político-educacional brasileira, a qual esteve e está atrelada ao contexto econômico e político mundial. Esse atrelamento é visível em diversos momentos históricos.

Foi o que aconteceu com o Acordo de Punta del Este e Santiago (conferência de Punta del Este, ocorrida em 1961, e Conferência de Santiago, ocorrida em 1962), onde o governo brasileiro se comprometeu a ampliar a oferta da educação obrigatória (ensino primário) para seis anos de duração até o ano de 1970.

Nesse mesmo período, o País iniciou um processo de aproximação com os interesses internacionais através de acordos de cooperação técnica e assistência financeira prestados pela *Agency for International Development*, os quais ficaram conhecidos por Acordos MEC-USAID. No período de 1964 a 1968, foram firmados 12 acordos que abrangiam desde a educação primária até o ensino superior. Em 30 de dezembro de 1966, foi firmado um acordo destinado especificamente ao Planejamento de Educação Primária no Brasil, o qual tinha como funções essenciais o preparo de técnicos para a formulação e a execução de programas educacionais voltados para a educação primária (ALVES, 1968).

Segundo Alves (1968), os acordos MEC-USAID tiveram amplo impacto na organização da educação brasileira nos seus vários níveis, influenciando também a política nacional em relação à oferta da educação obrigatória. O que se evidenciou ao longo do período foi a criação de uma estrutura de sustentação para a reforma educativa em todo o sistema educacional brasileiro. As contradições evidenciadas nos acordos realizados estiveram presentes no texto da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, a qual, além de reformular toda a oferta do ensino médio, através da profissionalização, reformou substancialmente a oferta do ensino primário e ginásial existente, instituindo o ensino de 1º grau (denominado ensino fundamental na Lei nº 9.394/96).

O último acordo MEC-USAID foi firmado em 1968, mas não podemos ser ingênuos e pensar que as influências findaram, pois

Independentemente da assinatura de novos acordos, a influência norte-americana na educação brasileira continuou a existir, mesmo por-

que as relações de dependência entre países são fundamentalmente determinadas pelas relações econômicas (BUFFA; NOSELLA, 1997, p. 141).

Em relação à reconfiguração do modelo educacional brasileiro pós-ditadura militar, em especial em relação à oferta do ensino fundamental, mostra-se de fundamental importância as influências das Agências Internacionais na delimitação de políticas públicas para o setor educacional nos países periféricos. Tais influências estão na esteira do ideário comprometido com o desenvolvimento do processo de internacionalização do capital, também denominado de globalização da economia. Tomamos como recorte para o desenvolvimento de tal ideário as propostas chegadas a termo no conhecido encontro realizado em 1989, nos Estados Unidos, cujas conclusões ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”.

As orientações do Consenso de Washington estão estreitamente ligadas à redução do Estado e à abertura dos mercados em nome da concorrência que estimule produtividade-competitividade. As influências do ideário comprometido com a produtividade-competitividade se mostraram presentes no campo educacional de tal forma que o governo brasileiro se viu imerso na corrente de pensamento que passou a definir as políticas públicas para o setor educacional a partir dos anos 1990.

Um importante documento influenciou a educação brasileira a partir da década de 1990 - a Declaração Mundial de Educação para Todos, a qual foi elaborada a partir da Conferência Mundial de Educação realizada em março de 1990 em Jomtien, na Tailândia¹. O evento foi marcado pela participação de governos, agências internacionais, organismos não governamentais, associações profissionais e autoridades educacionais provenientes do mundo inteiro. Os 155 países (dentre os quais o Brasil) que subscreveram a Declaração assumiram o compromisso de garantir a educação básica de qualidade para todas as pessoas (crianças, jovens e adultos).

Segundo TORRES (2000), a Conferência de Jomtien serviu de marco para o desenvolvimento e execução de políticas públicas para a educação na década de 1990 nos países em desenvolvimento. O aspecto fundamental, para a análise aqui empreendida, é que os compromissos assumidos pelo governo brasileiro em relação à Conferência de Jomtien e em relação à escolaridade obrigatória se inscrevem no conceito de educação básica colocado na Declaração. A ampliação da visão de educação básica foi entendida nos anos posteriores como a ampliação

¹ A Conferência Mundial realizada na Tailândia em 1990 teve como agências financiadoras: UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e Banco Mundial.

do tempo escolar, seja em número de anos, dias letivos e permanência dos alunos no contexto escolar em situações de “suposta” aprendizagem.

Sem retirar a importância dessa questão em um contexto em que o acesso à escola sempre foi limitado devido às deficiências internas e externas, utilizando as reflexões de Torres (2000), podemos afirmar que o compromisso de universalizar a educação básica no contexto brasileiro ficou entendido como a necessidade de democratizar o ensino fundamental. Isso ocorreu, principalmente em relação à universalização do acesso, sem a devida contrapartida de melhoria interna do sistema educativo, tais como currículo, formação de professores, avaliação, etc.

Participante da Conferência Mundial de Educação para Todos, a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, também exerceu grande influência no processo de reformas educativas nos países em desenvolvimento. Suas orientações estavam circunscritas ao âmbito da reestruturação produtiva, na qual os sistemas educativos deveriam estar em consonância com o sistema produtivo².

Da mesma forma, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO contribuiu de maneira significativa para o delineamento das políticas educacionais na América Latina e Caribe, principalmente em relação às reformas educativas efetivadas a partir da década de 1990. É importante ressaltar que no início da década de 1990, a região passava por um movimento crescente de processo democrático, devido ao término formal dos regimes autoritários. No contexto mundial, ao mesmo tempo, a queda do muro de Berlim, ocorrida em novembro de 1989, e o fim da União Soviética – URSS, em dezembro de 1991, demonstravam a supremacia do sistema capitalista, influenciando significativamente no re-ordenamento político em todo o mundo. Esses fatos podem ser apontados como condição para a incorporação de novas ações nos Planos Nacionais de Educação em conformidade com os dispositivos da Declaração Mundial de Educação para Todos³.

Outra influência significativa no delineamento de políticas para o setor educacional foi (e ainda é) a efetivada pelo Banco Mundial. Assumindo, após a década de 1990, centralidade estratégica de influência no planejamento para o setor educacional dos países em desenvolvimento, o Banco Mundial mudou o eixo de atuação, de financiador para definidor de políticas para o setor educacional. O papel do Banco Mundial foi determinante para a organização das políticas para o setor.

² Em 1990, a CEPAL publicou o documento *Transformación Productiva con Equidad* (NACIONES UNIDAS, 1990) e em 1992, juntamente com a UNESCO, *Educación Y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad* (UNESCO, 1992)

³ Preocupação em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, centralidade da educação alterada do ensino para a aprendizagem e o compromisso da cooperação internacional.

A reforma educativa para os países em desenvolvimento proposta pelo Banco Mundial a partir de 1995 demonstra vinculação com os interesses econômicos do capitalismo mundial, o qual pressupõe estreita ligação entre as demandas do setor produtivo requerendo trabalhadores mais flexíveis e que atendam rapidamente as necessidades daquele setor. É nesse contexto que a educação assume centralidade nas ações propostas.

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição (BANCO MUNDIAL *apud* TORRES, 2000, p. 131).

Nesse sentido, o Banco Mundial (1995) propõe no documento *Prioridades y estrategias para la educacion: estudio sectorial del Banco Mundial*, de 1995, que os governos deem maior prioridade à educação básica. O conceito de educação básica assumido pelo Banco Mundial se refere especificamente à educação primária + 1ª fase da educação secundária, a qual no Brasil equivale ao ensino fundamental de oito anos, visto que o Ensino Fundamental de nove anos só foi legalmente instituído após 2006 e a lógica da obrigatoriedade de mais um ano se insere na discussão de assegurar a educação pré-escolar, visando melhor desempenho no percurso escolar. No Brasil, a prioridade na educação básica fica expressa nos textos legais, os quais colocam o ensino fundamental no centro das políticas públicas para a educação, quando o eleva a condição de ensino obrigatório, vinculando recursos específicos para a sua manutenção e desenvolvimento através da Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b).

Todo o arcabouço ideológico em circulação nas políticas educacionais em relação à educação obrigatória, desde a década de 1970 até os primeiros anos de 2000, contribuiu tanto para o avanço quanto para expor os limites da organização educacional brasileira. Alguns avanços podem ser apontados nesse contexto: educação obrigatória e gratuita, indo além da educação primária (quatro anos) e alcançando o ensino fundamental (oito e nove anos); vinculação mais efetiva dos recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino (através da Lei nº 9.424/96 – FUNDEF), visto que essa vinculação já era prevista, mas não implementada; ampliação do tempo escolar de 180 para 200 dias letivos e de 720 para 800 horas de trabalho escolar; a preocupação, nem sempre explícita e coerente, com a melhoria do desempenho escolar dos alunos.

Todavia, o mesmo arcabouço que contribuiu para tais avanços expôs os limites existentes no processo: desconsideração pela importância da educação infantil seja através da redução de seu tempo de duração ou pela vinculação limitada de recursos para essa etapa; descontinuidade de ações para o ensino médio; ampliação do tempo escolar sem a devida preocupação com a reorganização interna para o atendimento dos alunos no contexto ampliado, o que contribuiu de forma limitada para a reorganização curricular e efetiva aprendizagem.

3 Reflexões sobre o ensino fundamental na legislação brasileira após 1990

Tendo como arcabouço ideológico todas as orientações externas, a organização da educação brasileira também está ancorada nos interesses internos. Tais interesses não são homogêneos e verdadeiramente ligados às necessidades da maioria da população, mas expressam o movimento contraditório do contexto histórico de determinada época, o qual pode ser considerado como a síntese das relações existentes entre as conveniências econômicas mais amplas, os interesses e possibilidades financeiras do poder público, a influência dos compromissos político-partidários, as reivindicações sociais e as necessidades da população que faz uso da escola pública brasileira.

É nessa realidade que se evidenciaram as estratégias para atender os interesses em disputa dos envolvidos, seja através da legislação, dos acordos ou das ações implementadas pelo Estado.

Para melhor compreender as estratégias utilizadas pelo Estado Brasileiro para a oferta do ensino fundamental, torna-se necessário refletir sobre a realidade educacional brasileira, as formas como essa realidade é interpretada e impulsiona os compromissos assumidos pelos governantes e legisladores, eleitos para supostamente “defender os interesses e necessidades de seus eleitores” (lembramos que vivemos em uma sociedade de classes, onde os interesses antagônicos estão em constante disputa).

É importante destacar que, no início da década de 1990, já estava em tramitação no Congresso Nacional um projeto de lei que deveria redefinir e normatizar a oferta da educação no país⁴. Considerando a situação da educação brasileira, a nova Lei da Educação não era apenas esperada, mas representava a necessidade histórica de novos rumos para a superação dos ranços ainda presentes do passado recente. Contudo, a história demonstrou a grande distância relativa às conquistas

⁴ Em relação a esta questão, é importante rever que o projeto de lei para instituir as diretrizes e bases da educação nacional teve seu início oficial em dezembro de 1988, quando, logo após a promulgação da Constituição Federal, em 05/10/1988, o Deputado Otávio Elísio, do PSDB de Minas Gerais, apresentou à Câmara Federal o projeto de lei nº 1.158-A/88.

sociais existentes na proposta de lei em andamento e o texto final aprovado, o qual sofreu influência direta do Ministério da Educação.

Segundo Saviani (1997), além de esse projeto ter sido gestado no interior da comunidade educacional, durante o seu percurso na Câmara dos Deputados sofreu um amplo debate sobre o teor de seu texto, incorporando inúmeras emendas. Após intenso processo de debates e negociações, tendo o deputado Jorge Hage (PSDB – BA) como relator, em 1990 o texto original foi substituído por outro que incorporou emendas conforme aprovação nas diversas comissões pelas quais tramitou. O texto obteve aprovação final em sessão Plenária da Câmara dos Deputados em 13 de maio de 1995, sendo encaminhado ao Senado Federal para apreciação, visando atender a sistemática legislativa brasileira. A esse respeito são esclarecedoras as palavras do autor *supra* citado:

Numa sistemática de funcionamento bicameral como é o caso do Parlamento Brasileiro, um projeto de lei pode ser apresentado e iniciar sua tramitação indistintamente, em qualquer uma das duas casas do Congresso. Assim, se um projeto começa a sua tramitação na Câmara dos Deputados, ao ser aprovado deverá seguir para o Senado que funcionará como casa revisora. Uma vez aprovado no Senado, havendo alterações, o projeto deve retornar à Câmara para deliberação final após a qual é encaminhado para sanção do Presidente da República que, por sua vez, detém o direito de veto. Se houver vetos, o projeto deve retornar à Câmara, que pode manter ou derrubar os vetos. Só então a lei é promulgada. Caso o projeto comece a tramitar no Senado segue-se o mesmo processo, invertendo-se as posições; nessa hipótese, é a Câmara dos Deputados que desempenha o papel de câmara revisora. Formalmente é possível também que, estando um projeto tramitando em uma das casas, surja outro projeto sobre a mesma matéria em outra casa. Nesse caso prevalece o projeto que for aprovado antes, transformando a outra casa em câmara revisora (SAVIANI, 1997, p. 127).

Outras iniciativas de projetos surgiram no Senado Federal, versando sobre questões da educação brasileira, mas tiveram suas tramitações, por inúmeros motivos, sustadas. No entanto, com outra concepção e conteúdo diverso do Projeto que tramitava na Câmara dos deputados, em maio de 1992, surge no Senado um Projeto de LDB de autoria do Senador Darcy Ribeiro (PDT – RJ), o qual foi elaborado em articulação com o governo de Fernando Collor de Mello e assessoria de membros do Ministério da Educação. Após um trâmite conturbado que expressou a correlação de forças e interesses em disputa, que evidenciaram

a força do governo central na elaboração legislativa, o texto foi aprovado em 17 de dezembro de 1996, sendo sancionado no dia 20 do mesmo mês. Em síntese, a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Congresso Nacional significou a correlação de forças entre dois projetos. O primeiro gestado junto à sociedade e, por isso democrático, e o segundo elaborado a partir dos ditames orientadores da política em curso no governo de Fernando Henrique Cardoso e, por isso, eivado de significados voltados para uma visão gerencial da educação.

A promulgação da Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a), além de atender aos interesses do governo federal, foi apenas um episódio da reforma educacional em andamento pelo governo FHC, pois, em termos gerais, em relação à oferta do ensino fundamental não sofreu grandes avanços, uma vez que a organização dessa etapa permaneceu igual à lei anterior: oito anos de duração, obrigatória e gratuita para todas as crianças a partir dos sete anos de idade. A facultatividade aos seis anos apenas representou a proteção de situações já existentes em realidades diferenciadas, sem representar avanço ou ampliação da oferta já existente. Essa foi a previsão inicial do texto aprovado em 1996. Posteriormente, inúmeras alterações se efetivaram modificando substancialmente a oferta dessa etapa, conforme veremos a seguir.

3.1 A ampliação do atendimento do ensino fundamental

É importante destacar que a ampliação da oferta no ensino fundamental evidenciase na década de 1990 através do processo de democratização do acesso a esta etapa da educação básica permeado pela mudança na legislação educacional, a qual despertou o interesse dos entes administrativos, dentre outros motivos, em função de questões de ordem financeira.

A tramitação e aprovação da Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a) orquestrada pelo governo federal pode ser apontada como uma das estratégias governamentais para a reorganização da oferta da educação básica, em especial da etapa relativa ao ensino fundamental. A aprovação da Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, regulamentado pela Lei nº 9424/96 também se mostrou como alavanca propulsora para a ampliação do atendimento dessa etapa.

Sem entrar no mérito das demais etapas da educação básica – educação infantil e ensino médio, as quais não foram contempladas pela medida, a implantação do FUNDEF foi uma alternativa magistral para que o governo federal pudesse controlar financeiramente a oferta do ensino fundamental sem arcar com o ônus da medida. Com a justificativa de melhorar as condições de trabalho e salário

dos professores e, conseqüentemente, a qualidade da educação brasileira, o governo federal – Ministério da Educação – liderou um movimento legislativo para a aprovação de Emenda Constitucional que possibilitaria um controle mais centralizado sobre os recursos financeiros destinados à etapa da escolaridade obrigatória sem, contudo, realocar recursos federais para o mesmo.

Ao fazer uma análise da Emenda Constitucional nº 14, Saviani (2007) esclarece que o sentido primeiro da medida foi colocar o MEC no centro da formulação, implementação, avaliação e controle das políticas voltadas para esse nível de ensino.

O impacto da implantação do FUNDEF na educação brasileira assumiu um caráter de reforma sem precedentes⁵ em relação ao acesso ao ensino fundamental, pois possibilitou o aumento de matrículas nesse nível de ensino, chegando muito próximo da universalização; fez com que os municípios assumissem a responsabilidade pelo ensino fundamental, mesmo que com interesse na ampliação dos recursos vinculados; além de melhoria salarial dos professores nos lugares em que a valorização docente era praticamente inexistente.

Mas, a ampliação do acesso não foi acompanhada por políticas locais de melhoria do ensino oferecido, ocorrendo o aprofundamento da distância entre quantidade de alunos atendidos e qualidade do ensino oferecido; a intensificação do processo de municipalização do ensino fundamental em municípios não preparados causou mais problemas do que benefícios à população atendida; a melhoria salarial dos professores atendeu ao princípio da equidade.

A legislação reeditada⁶ pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em especial a Emenda Constitucional 14 (BRASIL, 1996c) e a Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b), foi indutora do processo de municipalização, conforme pode ser observado pelo aumento de matrículas nas redes municipais e redução nas demais redes, conforme apresentado na Tabela a seguir:

⁵ É preciso considerar que a engenharia institucional colocada em prática com a Lei nº 9424/96 – FUNDEF (BRASIL, 1996b), não é totalmente inovadora, pois a Lei nº 5.692/71 (BRASIL, 1971), implementada no período da ditadura militar, já estabelecia a vinculação de recursos financeiros da União para os Estados e Municípios, visando corrigir diferenças regionais, situação econômica dos entes federados e exigindo, inclusive, a criação de Estatutos do Magistério. O § 1º do artigo 54 da Lei nº 5.692/71 estabelecia que “A concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do Distrito Federal visará a corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento sócio-econômico, tendo em vista renda “per capita” e população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior”. Portanto, a engenharia institucional de 1996 já estava criada em 1971, não havendo ação totalmente inédita com a criação do FUNDEF.

⁶ Utilizo o termo “legislação reeditada” considerando que a Lei nº 5.692/71 já continha os fundamentos que nortearam a reforma educacional estabelecida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em relação à vinculação de recursos para o ensino de competência dos Estados e Municípios.

Tabela. número de matrículas no ensino fundamental no Brasil.

Por dependência administrativa - 1996 – 2007					
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1996	33.131.270	33.564	18.468.772	10.921.037	3.707.897
1997	34.229.388	30.569	18.098.544	12.436.528	3.663.747
1998	35.792.554	29.181	17.266.355	15.113.669	3.383.349
1999	36.059.742	28.571	16.589.455	16.164.369	3.277.347
2000	35.717.948	27.810	15.806.726	16.694.171	3.189.241
2001	35.298.089	27.416	14.917.534	17.144.853	3.208.286
2002	35.150.362	26.422	14.236.020	17.653.143	3.234.777
2003	33.438.749	25.997	13.272.739	17.863.888	3.276.125
2004	34.012.434	24.633	12.695.895	17.960.426	3.331.480
2005	33.534.561	25.728	12.145.494	17.986.570	3.376.769
2006	33.282.663	25.031	11.825.112	17.964.543	3.467.977
2007	32.122.273	24.276	11.332.963	17.571.366	3.193.668

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do MEC/INEP/Censo Escolar do período (2010).

O processo de expansão do ensino fundamental sob a responsabilidade dos Municípios era uma tendência que vinha se fortalecendo nas últimas décadas. Mas, o aumento de matrículas no ensino fundamental, principalmente no ano de 1998, quando houve um crescimento em 2.677.141, é explicado em razão de ser o ano em que o FUNDEF entrou em vigor e, ainda que motivados pelo incentivo financeiro, os governos municipais realizaram um verdadeiro chamamento das crianças em idade escolar para a realização das matrículas.

O que pode ser identificado nos dados apresentados é que, apesar da expansão de matrículas ocorrida principalmente entre os anos de 1998 e 2000, após esse período as matrículas nas redes municipais se mantêm praticamente estáveis. Segundo Oliveira (2004), esse movimento pode ser explicado pela diminuição da taxa de natalidade bem como pela ampliação da cobertura, pois no ano de

2000 o Brasil consegue chegar ao patamar de 96,4% no atendimento nesse nível de ensino para a população em idade escolar.

Ao analisar a municipalização do ensino fundamental e os impactos da Emenda Constitucional nº 14 nos municípios paulistas, Guimarães (2004) assinala que:

As adesões ao Fundef foram decididas, – em maior ou menor escala – como decorrência do grau de dependência dos municípios às transferências constitucionais, recebidas por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Por conta dessa característica – o grau de dependência financeira dos municípios e de alguns Estados, combinado com a perspectiva de retenção de parte significativa desses recursos pelo Fundef – é lugar-comum a referência ao caráter indutor e decisivo que a implantação do fundo teve para nova configuração do atendimento ao ensino fundamental público, pelas diferentes instâncias de governo (GUIMARÃES, 2004, p. 194-5).

Esse alerta nos leva a concluir que o processo de municipalização, claramente induzido pela dependência econômica dos municípios aos recursos do FUNDEF, contribuiu para a expansão do atendimento educacional dos anos iniciais do ensino fundamental e seu consequente impacto nos anos finais e, posteriormente, no ensino médio. Embora a ampliação do atendimento no ensino fundamental pelos municípios seja considerada como um grande avanço quantitativo para que a população brasileira alcance níveis mais significativos de escolaridade, é preciso considerar que, por outro lado, o atendimento da educação infantil, cuja oferta é de competência dos municípios, ficou severamente comprometido, principalmente pela falta de vinculação de recursos para que sua oferta pudesse avançar para um nível considerado adequado à população.

Sem negar os aspectos positivos da vinculação de recursos para o ensino fundamental através do FUNDEF, a qual possibilitou o atendimento da grande maioria da população em idade escolar, quase chegando à sua universalização, é necessário também expor que essa expansão trouxe consigo o comprometimento da oferta de educação infantil. E, ainda, a inclusão de crianças fora da faixa etária no ensino fundamental, ampliando-se o número de alunos matriculados, foi alternativa utilizada para ampliar o montante de recursos recebidos. Essa questão ainda será mais agravante quando ocorre a proposta de ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos de duração, incluindo-se na faixa etária atendida as crianças de seis anos.

As ações desenvolvidas pelo governo federal no período de 1995 a 1998 foram fundamentais para a reconfiguração da oferta da escolaridade obrigatória em solo nacional: a vinculação de recursos conforme o número de matrículas induziu os municípios a ampliarem o atendimento no ensino fundamental sem, no entanto, haver uma ampla discussão sobre a melhoria da qualidade do ensino municipal, a retração do atendimento desse nível pelos governos estaduais, principalmente em relação aos anos iniciais⁷.

Segundo Franco, Alves e Bonamino (2007), a criação do FUNDEF estimulou a inclusão de crianças de seis anos no ensino fundamental, ocorrendo um aumento significativo do número de alunos dessa faixa etária. Isso ocorreu devido à exclusão da educação infantil no FUNDEF, o que “provocou uma diminuição no ritmo de crescimento da sua oferta percebida nos anos anteriores” (Franco, Alves e Bonamino, 2007, p. 999). O aumento de matrículas no ensino fundamental foi acompanhado da retração no atendimento da educação infantil, evidenciando a contradição da política de acesso à escola aos brasileiros.

3.2 A ampliação da duração do ensino fundamental

A ampliação da duração do ensino fundamental foi efetivada de forma mais evidente a partir da Lei nº 11.274/06 (BRASIL, 2006) (que alterou o texto da Lei nº 9.394/96), passando o ensino fundamental a ser ofertado obrigatoriamente em nove anos de duração. No entanto, a questão já estava posta anteriormente, desde os acordos internacionais efetivados na década de 1960, conforme se apresentou no início do presente texto.

Tendo como marco a sanção da Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a), é importante destacar que a primeira ampliação da duração do ensino fundamental pode ser observada pela ampliação da duração do ano letivo, que na vigência da Lei nº 5.692/71 era de 180 dias passando para 200 dias na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Vale observar que com a ampliação de 20 dias em cada ano letivo, ao longo do ensino fundamental de oito anos de duração, os alunos deveriam ter uma ampliação de 160 dias letivos, o que, naquele momento histórico, poderia ser apontado como uma ampliação significativa.

No processo de reeleição, em 1998, Fernando Henrique Cardoso, ao divulgar sua proposta de governo, intitulada “Avança Brasil: mais quatro anos de

⁷ A Constituição Federal prevê que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º do artigo 211) e os Estados no ensino fundamental e médio (§ 3º do artigo 211). Assim, a responsabilidade pelo ensino fundamental (sem qualquer fragmentação em anos iniciais e finais) é solidária entre Estados e Municípios. No entanto, há uma tendência, no Brasil, e em especial no estado do Paraná, de os anos iniciais ficarem sob a responsabilidade exclusiva do poder municipal.

desenvolvimento para todos”, previa algumas ações relativas à oferta de educação básica como um todo, embora a ênfase permanecesse no ensino fundamental, principalmente pelo processo, ainda inicial, de implantação obrigatória do FUNDEF em todo o País.

As reformas e demais ações desenvolvidas na área de educação no período de 1995 – 1998 criaram as condições para montar um corajoso programa de mudança e diversificação do sistema educacional brasileiro, com ênfase na melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. O segundo governo do presidente Fernando Henrique deverá responder, seja aos anseios da população mais jovem por mais e melhor ensino, seja aos requisitos de seu próprio projeto de desenvolvimento com justiça social (CARDOSO, 1998, p. 148).

A Proposta de Governo em pauta previa que as condições para o nascimento de um ensino fundamental de qualidade já haviam sido implantadas no período de 1995 a 1998, restando apenas sua consolidação. Em relação à ampliação do ensino fundamental, a proposta teve duas metas muito claras, as quais estariam contempladas, também, no Plano Nacional de Educação instituído através da Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001), de 9 de janeiro de 2001:

Ampliar o acesso ao ensino fundamental atingindo, até 2002, a proporção de **98%** das crianças de sete a quatorze anos matriculadas e aumentar pelo menos em setenta por cento o número de concluintes do ensino fundamental.

Ampliar, dentro de três anos, o ensino fundamental obrigatório, para nove séries, com início aos seis anos de idade (CARDOSO, 1998, p. 150).

Seguindo a perspectiva da racionalidade financeira⁸, que marcou o período, o Plano Nacional de Educação (2001), ao fazer o diagnóstico do ensino fundamental explicitou a maneira prevista para ampliar o ensino fundamental para nove anos de duração, sem a necessidade de ampliação das vagas até então existentes. Segundo esse entendimento há a explicitação de que os recursos existentes precisam ser mais bem utilizados, evitando-se o desperdício e havendo um trabalho eficiente e eficaz, pois sem que se ampliem as vagas existentes seria possível ampliar o ensino fundamental para nove anos de duração.

⁸ Ao defender a administração pública gerencial Bresser-Pereira (2006) afirma a necessidade de substituir a racionalidade burocrática pela racionalidade financeira através da utilização da estratégia de “reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado” (p. 28).

Tomando como referência apenas as crianças de 14 anos, verificamos que, em 1998, dos 3,5 milhões de adolescentes nessa faixa etária, apenas cerca de 622 mil freqüentavam a 8ª série do ensino fundamental. Além de indicar atraso no percurso escolar dos alunos, o que tem sido um dos principais fatores de evasão, a situação de distorção idade-série provoca custos adicionais aos sistemas de ensino, mantendo as crianças por período excessivamente longo no ensino fundamental. **A correção dessa distorção abre a perspectiva de, mantendo-se o atual número de vagas, ampliar o ensino obrigatório para nove séries, com início aos seis anos de idade.** Essa medida é importante porque, em comparação com os demais países, o ingresso no ensino fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de seis anos a idade padrão na grande maioria dos sistemas. Inclusive nos demais países da América Latina. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional. (grifos meus) (BRASIL, 2001, p. 25).

Esse entendimento, explicitado no Plano Nacional de Educação, encontra-se ligado aos pressupostos da administração pública gerencial defendida no âmbito da Reforma implementada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Embora o Plano Nacional de Educação tenha sido publicado em janeiro de 2001, os dois últimos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso não direcionaram ações concretas para que suas metas para a Educação Infantil e Ensino Fundamental fossem realmente atingidas. No entanto, o governo de Fernando Henrique Cardoso terminou com um legado de reformas educacionais até então inexistentes no país. A prioridade do ensino fundamental na política educacional materializou-se na aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96 (BRASIL, 1996c) e na Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b), a qual possibilitou a passagem real das responsabilidades por essa etapa da educação básica para os municípios, desonerando as demais esferas administrativas dessa responsabilidade.

A ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração foi instituída legalmente somente no ano de 2006, durante o segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em meio a um controverso debate sobre o atendimento de crianças com menos de seis anos. Esse debate ficou acalorado com a sanção da Lei nº 11.114/05 (BRASIL, 2005) que estabelecia o ingresso obrigatório de crianças de seis anos no ensino fundamental sem estabelecer a alteração da duração dessa etapa.

A alteração proposta pela Lei nº 11.114/05 (BRASIL, 2005) trouxe consigo alguns problemas de ordem estrutural e organizacional, visto que garantia o ingresso obrigatório no ensino fundamental para crianças de seis anos de idade, sem a necessidade de ampliação da duração dessa etapa, ou seja, criou a possibilidade de inserir nesta etapa crianças que, até então, estariam na educação infantil.

Embora a Lei nº 11.114/05 (BRASIL, 2005) tenha sido sancionada em maio de 2005, com efeitos previstos para o ano subsequente, de forma paralela ao seu processo de tramitação havia outro projeto de Lei sobre a entrada de crianças com seis anos de idade no ensino fundamental, mas com previsão de ampliação do tempo desse ensino de oito para nove anos, tramitando no Congresso Nacional.

A questão foi, em tese, resolvida com a promulgação da Lei nº 11.274/06, que ampliou a duração do ensino fundamental para nove anos, através da alteração do artigo 32 da Lei nº 9394/96 estabelecendo que “o ensino fundamental obrigatório, com duração de nove (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade” (BRASIL, 2006).

O trâmite legislativo, que culminou com a Lei nº 11.274/06 (BRASIL, 2006), ocorreu enquanto a sociedade vivia um conturbado processo de embate na organização do ensino fundamental, pois inúmeros sistemas (municipais e estaduais) já implementavam ações de ampliação da duração, enquanto outros possibilitavam a entrada de crianças com seis anos (ou menos) nessa etapa, causando inúmeras controvérsias no atendimento e no entendimento de pais e educadores.

Quanto à ampliação da duração do ensino fundamental no período pós LDB até a atualidade, apreende-se que o processo deu-se em controvertido cenário onde as questões políticas e financeiras se fizeram mais fortes que as questões pedagógicas e de organização interna dos estabelecimentos de ensino. As alterações no texto original da Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a) explicitam os compromissos assumidos pelo governo brasileiro desde o início dos anos de 1990 que apontavam para a necessidade de melhoria da qualidade da educação no Brasil.

A oferta do ensino fundamental, ampliado ou não, mostrou-se extremamente vinculada aos interesses e possibilidades políticas dos estados e municípios, sem ocorrer a devida consideração com as necessidades da população em idade escolar. A capacidade de forjar a oferta do ensino fundamental esteve além da capacidade da população entender como seus direitos poderiam estar sendo lesados no processo contraditório de ampliação do ensino fundamental/redução da educação infantil.

3.3 A ampliação do tempo escolar

Outra questão importante na discussão da oferta do ensino fundamental está situada no debate sobre a ampliação do tempo escolar, evidenciada através da oferta de escola de tempo integral, caracterizada pela ampliação do tempo de permanência diária do aluno em espaço escolar.

É importante ressaltar que a ampliação da permanência do aluno na escola também não é um debate recente. Durante o século XX, no Brasil, houve experiências de tempo integral em escolas públicas, planejadas e financiadas por diferentes entes administrativos⁹. No entanto, a partir da promulgação da Lei nº 9.394/96, a questão ganhou força estando presente em diferentes propostas político-educacionais. O artigo 34 da referida lei estabeleceu que “a jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola”, prevendo no parágrafo 2º que “o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996a).

Para além da previsão legal convém ressaltar que o tempo de permanência dos alunos na escola pode atender a diferentes objetivos. A esse respeito, são esclarecedoras as palavras de Cavaliere quando destaca que:

A ampliação do tempo diário de escola pode ser entendida e justificada de diferentes formas: (a) ampliação do tempo como forma de se alcançar melhores resultados da ação escolar sobre os indivíduos, devido à maior exposição desses às práticas e rotinas escolares; (b) ampliação do tempo como adequação da escola às novas condições de vida urbana, das famílias e particularmente da mulher; (c) ampliação do tempo como parte integrante da mudança na própria concepção de educação escolar, isto é, no papel da escola na vida e na formação dos indivíduos (CAVALIERE, 2007, p. 1016).

A ampliação do tempo escolar, em número de horas diárias de permanência pode evidenciar diferentes compromissos: melhoria do desempenho dos estudantes,

⁹ Na realidade brasileira, podemos apontar como precursor desse modelo de organização do Tempo escolar o educador Anísio Teixeira. Baseado nos princípios da Escola Nova, enquanto Secretário de Educação e Cultura do Estado da Bahia apresentou nos primeiros anos da década de 1950, o primeiro projeto de Educação em Tempo Integral público, conhecido como Centro Educacional Carneiro Filho (CECR), na cidade de Salvador – BA. Outras experiências educacionais podem ser apontadas como significativas nesse campo: Ginásios Estaduais Vocacionais (década de 1960 no estado de São Paulo), Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs (década de 1980 no Rio de Janeiro), Centros Integrados de Apoio à Criança – CIACs (década de 1990 – proposta do Governo Federal implantada em diferentes realidades, transformados em 1992 em Centros de Apoio Integral à Criança e Adolescente – CAICs), dentre outros.

necessidade da classe trabalhadora inserir-se no processo de trabalho e, ainda ao consenso coletivo sobre o papel da escola na formação e na vida dos estudantes. É claro que tais compromissos e justificativas, além de não existirem isoladamente, nem sempre se mostram explícitos nas diferentes propostas educacionais que privilegiam esse modelo de escola.

É importante destacar que, no Brasil, ao contrário do que acontece em países desenvolvidos, o tempo escolar ampliado ocorre com mais frequência na educação infantil, enquanto nas etapas posteriores ocorre a jornada reduzida e ofertas noturnas. Além das prioridades e interesses dos gestores públicos, isso pode ser justificado pelas exigências do setor produtivo e pelas necessidades (inclusive de sobrevivência) da classe trabalhadora de manter-se inserida na lógica capitalista. Essas exigências e necessidades condicionam a inserção no processo produtivo das mães trabalhadoras e também dos jovens matriculados no ensino fundamental e ensino médio.

No entanto, atualmente, visando atender objetivos diversos, inúmeras propostas de ampliação do tempo escolar, encontram-se em andamento em diferentes realidades. Para as redes públicas, o Programa Mais Educação proposto pelo Ministério da Educação tem se evidenciado como proposta abrangente que visa ampliar a jornada de atendimento escolar das escolas públicas brasileiras através de indução para a ampliação da jornada escolar e a reorganização curricular.

O Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007) e regulamentado pelo Decreto nº 7.083/2010 (BRASIL, 2010) visa “contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral”. Para tanto, é considerado educação em tempo integral “a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais” (BRASIL, 2010).

Convém esclarecer que o Programa Mais Educação busca atender o Decreto nº 6.094/2007 que dispõe no inciso VII do art. 2º a seguinte diretriz: “ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular” (BRASIL, 2007).

Para integrarem o Programa Mais Educação, as escolas das redes públicas precisam aderir ao Programa, de forma a atender os alunos na jornada ampliada

desenvolvendo atividades nas seguintes áreas pedagógicas: educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica.

Segundo informações disponíveis no portal do Ministério da Educação (BRASIL, 2014):

O Programa Mais Educação conta com a parceria de 1.309 secretarias de educação, sendo 1.282 municipais e 26 estaduais, além da secretaria de educação do Distrito Federal. Em 2011, aderiram ao Programa 14.995 escolas com 3.067.644 estudantes a partir dos seguintes critérios: escolas estaduais ou municipais de baixo IDEB que foram contempladas com o PDE/Escola 2009; escolas localizadas em territórios de vulnerabilidade social e escolas situadas em cidades com população igual ou superior a 18.844 habitantes.

Segundo o que pode ser observado nas informações oficiais é que a ampliação do tempo escolar, através do Programa Mais Educação, vem se fortalecendo enquanto política pública social e ainda necessita estudos e pesquisas que validem a sua oferta na realidade brasileira. Todavia, a perspectiva de ampliação da jornada escolar, em conjunto com a ampliação da duração do ensino fundamental e a universalização do atendimento apontam para a melhoria da qualidade da educação no País.

4 Conclusão

A perspectiva de avanços qualitativos na organização do ensino fundamental desde a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a) é incontestável. Todavia, é preciso considerar que a oferta do ensino fundamental nas últimas décadas está intimamente ligada aos interesses da classe capitalista, visto que inúmeras alterações legais no período indicam vinculação a tais interesses.

Os documentos das agências internacionais desde a década de 1970 expressam um arcabouço ideológico comprometido com as demandas do capital, capacitando trabalhadores mais flexíveis para atender as necessidades imediatas do setor produtivo. A organização do ensino fundamental não passa ilesa a essas orientações. Tanto que a universalização do atendimento no ensino fundamental, além de atender uma reivindicação de educação para toda a população, tem sido

tomada como representação do desenvolvimento econômico e social, uma vez que contribui de maneira significativa oferecendo trabalhadores mais “aptos” aos interesses capitalistas.

A ampliação da duração e do tempo de permanência no ensino fundamental também representam situações contraditórias: ao mesmo tempo em que atende a necessidade de melhoria da qualidade da educação oferecida e obtida pelos alunos no espaço escolar, atende a necessidade de manter os pais trabalhadores no espaço da produção.

Da mesma forma, as ações governamentais se materializam dentro da lógica da sociedade capitalista. O planejamento das ações políticas não se separa do arcabouço ideológico capitalista, pois, os planejadores e gestores públicos também se inserem nessa dinâmica e mantêm compromissos com os grupos dominantes. A retórica neoliberal e da gestão gerencial, mesmo de forma implícita, dominam o setor público responsável pelas políticas e programas educacionais.

Nessa perspectiva, os avanços em relação à organização do ensino fundamental se mostram contraditórios, pois atendem, ao mesmo tempo, aos interesses da população em geral e se mostram vinculados aos compromissos hegemônicos da sociedade capitalista.

Elementary education in Brazil: legal predictions and governmental actions concerning the expansion of assistance, numbers of years, and hours spent in school

Abstract

The study presents a reflection on the process of the reorganization of Elementary Education following the implementation of Law 9394/96. Furthermore, it emphasizes the expansion in the assistance provided by schools and the increase in the number of years at this level of schooling as well as the increase in the daily hours spent in school. Regarding this, the influences and determinations of agencies and international institutions, their impact on Brazilian legislation, and—as a consequence—their effects on political actions are discussed. Furthermore, the study indicates that Elementary Education provides for the interests of the capitalist class, which can be seen in the documents of international agencies. The numerous legal changes that took place in the period have been influenced by the assumptions that can be seen in the international documents. The study demonstrates that the advancements related to the reorganization of this level of schooling are contradictory and attend to the interests of the population in general and to society's hegemonic commitments.

Keywords: Elementary education. Universalization of education. Nine-year elementary school. Full time school.

Educación fundamental en Brasil: previsiones legales y acciones del gobierno para ampliación del atendimento, de la duración y del tiempo de la escuela

Resumen

El texto propone una reflexión sobre el proceso de la reorganización de la educación básica después de la ley 9394/96, destacando la ampliación del atendimento, de la duración y del tiempo de la escuela básica. Por tanto, presenta influencias y determinaciones de las agencias y órganos internacionales, sus materializaciones en la ley brasileña y, consecuentemente, sus efectos en las acciones políticas. Indica que la oferta de la educación básica atiende a los intereses de la clase capitalista, expresado en los documentos de las agencias internacionales debido a que los numerosos cambios legales en el período están o estuvieron relacionados con los presupuestos de tales orientaciones. Concluye que los avances en relación a la organización de esta etapa se muestran contradictorios, atendiendo, al mismo tiempo, a los intereses de la población en general y vinculando a los compromisos hegemónicos de la sociedad.

Palabras clave: Educación básica. Universalización de la escuela básica. Escuela de 9 años. Escuela en tiempo completo.

Referências

ALVES, M. M. *Beabá dos MEC-USAID*. Rio de Janeiro: Gernasa, 1968.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*: estudio sectorial del Banco Mundial, 1995. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2005/06/13/000160016_20050613172136/Rendered/PDF/14948010spanish.pdf>. Acesso em: 1 de abril de 2014.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007, seção 1, p. 170.

_____. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jan. 2010, seção 1, p. 2.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1971, seção 1, p. 6.377.

_____. Emenda constitucional nº 14, de 12 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996c.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996a, p. 27.833.

_____. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996b, p. 28.442.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001, seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 maio 2005.

_____. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2006.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2007.

_____. Ministério da Educação. *Secretarias e Escolas - Mais Educação*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16728&Itemid=1120>. Acesso em: 2 abr. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BUFFA, E.; NOSELLA, P. *A educação negada: introdução ao estudo da educação brasileira contemporânea*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

CARDOSO, F. H. *Avança Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos: proposta de governo*. Brasília (DF): s. ed., 1998.

CAVALIERE, A. M. V. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 81, p. 247-70, dez. 2002. DOI: 10.1590/S0101-73302002008100013

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100: 989-1014, out. 2007. DOI: 10.1590/S0101-73302007000300017

GUIMARÃES, J. L. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C; BUENO, M. S. S. (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A; 2004. P. 193-210.

NACIONES UNIDAS. Comision Economica para America Latina y el Caribe (CEPAL). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal, 1990. Disponível em: <<http://archivo.cepal.org/pdfs/1991/S9181285.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

OFICINA REGIONAL DE EDUCACION PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformacion productiva con equidad: CEPAL-UNESCO (versión resumida)*. Santiago de Chile: Tarea, 1992. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf>>. Acesso em 25 de março de 2014.

OLIVEIRA, C. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C; BUENO, M. S. S. (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A; 2004. P. 129-42.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do Projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-55, out. 2007. DOI: 10.1590/S0101-73302007000300027

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. P. 125-94.

Informações da autora

Simone de Fátima: Doutora em Educação, Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. São Carlos, São Paulo, Brasil. Contato: eflach@uol.com.br