

# O Direito à Educação e o Processo de Ampliação do Ensino Fundamental

Simone Fátima Flach<sup>1</sup>

## Resumo

---

O texto apresenta o processo de inclusão do Ensino Fundamental de 9 anos no município de Ponta Grossa – Paraná –, no período de 2001 a 2008, apresentando as principais ações políticas e os dados da oferta da educação municipal. A partir de uma abordagem qualitativa que considera os impactos sociais da ampliação do ensino fundamental, conclui-se que as ações e seus efeitos foram parciais e fragilizados, pois o entendimento sobre direito à educação para o ingresso nessa etapa da escolaridade ocorreu de forma diferenciada para crianças de classes sociais distintas.

**Palavras-chave:** Ensino Fundamental. Escolaridade obrigatória. Direito à educação.

## RIGHT TO EDUCATION AND THE PROCESS OF ELEMENTARY TEACHING EXPANSION

## Abstract

---

The paper presents the implementation of basic education process nine years in the city of Ponta Grossa – Paraná –, in the period from 2001 to 2008, presenting the main political actions for the period and the data supply of municipal education. From a qualitative approach that considers the social impacts of the expansion of basic education, it is concluded that the actions and their effects were partial and fragile, because the understanding of the right to education for entering this schooling stage occurred differently for children of different social classes.

**Keywords:** Primary education. Compulsory education period. Education's right.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito e pedagoga, mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná UFPR, doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar –, docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG –, pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Capital, Trabalho, Estado e Educação: Políticas Educacionais e Formação de Professores – GPCATE. eflach@uol.com.br

## EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL PROCESO DE AMPLIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

### **RESUMEN**

---

El artículo presenta el proceso de implementación de la educación básica de 9 años en la ciudad de Ponta Grossa – Paraná –, en el período 2001-2008, la presentación de las principales acciones políticas de la época y los datos de la educación municipal. Desde un enfoque cualitativo que considere los impactos sociales de la expansión de la educación fundamental, llegó a la conclusión de que las acciones y sus efectos fueron parcial y frágil, porque la comprensión del derecho a la educación para la introducción de esta etapa escolar se ocurrió de forma diferente para los niños de diferentes clases sociales.

**Palabras-clave:** Escuela primaria. La escolaridad obligatoria. Derecho a la Educación.

Este texto enfoca o processo de ampliação da escolaridade – Ensino Fundamental de 9 anos – no contexto paranaense, evidenciando a realidade político-educacional do município de Ponta Grossa-PR, no período compreendido entre 2001 a 2008. O ponto de partida centra-se na realidade educacional municipal, a qual, no período estudado, esteve, em muitos momentos, obscurecida, permanecendo no mundo da “pseudoconcreticidade”, conforme explicitado por Kosik (1976). A superação da visão parcial e a compreensão da totalidade do processo de ampliação da escolaridade no contexto estudado consideraram a contribuição de ações contraditórias que colaboraram para a constituição da realidade concreta.

A destruição da pseudoconcreticidade – que o pensamento dialético tem de efetuar, não nega a existência ou a objetividade daqueles fenômenos, mas destrói a sua pretensa independência, demonstrando o seu caráter mediato e apresentando, contra a sua pretensa independência, prova do seu caráter derivado (Kosik, 1976, p. 16).

Visando a desvelar as múltiplas determinações que influenciam a realidade concreta, o materialismo histórico e dialético se constitui método de investigação para, então, expor os fatos da realidade pesquisada. Nesse sentido, convém esclarecer que Marx diferencia método de investigação e de exposição. A esse respeito, é importante citar o precursor desse entendimento quando afirma que:

é mister, sem dúvida, distinguir, formalmente, o método de exposição do método de pesquisa. A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que ocorre entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada, o que pode dar a impressão de uma construção *a priori* (Marx, 2002, p. 28).

O texto aqui apresentado é a exposição de uma investigação que teve o materialismo histórico e dialético como referencial teórico metodológico, caracterizando-se como exposição da realidade concreta por ter procurado captar o máximo de determinações possíveis, as quais colaboraram para a compreensão mais ampla do movimento entre singular, particular e universal.

Objetivando a apreender o máximo de determinações que influenciaram a criação do Ensino Fundamental de 9 anos no contexto investigado, foi necessário analisar os documentos internacionais que orientaram a ampliação da escolaridade em países periféricos como o Brasil, a legislação respectiva (nacional e local) bem como os documentos oficiais e os dados de matrículas do município referentes ao período 2001-2008.

Assim, este texto procura evidenciar os efeitos da ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos na vida dos cidadãos do município de Ponta Grossa, contrapondo os dados e documentos analisados com as discussões a respeito do direito à educação, para, ao final, apresentar como os efeitos dessa política se evidenciam na realidade concreta. O eixo central de discussão está na importância da garantia do direito à educação e não apenas de sua previsão legal, considerando que essa centralidade contribui para o acesso aos meios que fortalecem a cidadania do indivíduo e evidenciam seu reconhecimento pelo poder público.

Abrir a caixa-preta da política de ampliação da escolaridade obrigatória, deixando que seus efeitos sejam conhecidos e analisados, pode contribuir para a tomada de consciência, individual e coletiva, sobre como os direitos do cidadão podem ser violados e como a violação pode ser considerada, ilusoriamente, correta e verdadeira.

O texto, portanto, configura-se em exercício de exposição da investigação realizada sobre o período 2001-2008 e, como expressão da realidade, é contraditório, singular e particular, e, ao mesmo tempo, é geral e universal. Como não pretende ser conclusivo, mas provocativo, oferece suporte às novas e radicais pesquisas a respeito.

## A Ampliação da Escolaridade Obrigatória no Brasil

É importante destacar que a ampliação do Ensino Fundamental na legislação ordinária brasileira ocorreu com a Lei nº 11.274/06, quando houve a alteração do texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 –, passando o Ensino Fundamental a ser ofertado obrigatoriamente com 9 anos de duração.

A ampliação da oferta e da duração dessa etapa da educação básica, no entanto, não é uma discussão recente e se fez presente nas contradições da história político-educacional brasileira, a qual esteve e está atrelada ao contexto econômico e político mundial. A esse respeito, faz-se necessário destacar que, desde a década de 60, o governo brasileiro vinha realizando acordos que visavam a ampliação da educação obrigatória. Em 1961 o Brasil participou da Conferência de Ponta Del Este e, em 1962, da Conferência de Santiago, comprometendo-se a ampliar a oferta da educação obrigatória (educação primária) para 6 anos de duração até o ano de 1970. No período de intervenção militar no país (iniciado em 1964 e finalizado, oficialmente, em 1985) ocorreu uma forte aproximação brasileira com os interesses internacionais por intermédio de acordos de cooperação técnica e assistência financeira prestados pela *Agency for International Development*, os quais ficaram conhecidos por Acordos MEC-Usaid. Esses acordos influenciaram a oferta da educação no país desde a educação primária até a superior. A Lei nº 5.692/71 evidenciou as contradições dos Acordos MEC-Usaid e, no tocante à oferta da educação obrigatória, promoveu a junção da educação primária com a ginásial, instituindo o 1º Grau, de caráter obrigatório para as crianças de 7 a 14 anos.

Ao término do período ditatorial, e estando o país imerso no ideário comprometido com o desenvolvimento do processo de internacionalização do capital, também denominado de globalização da economia, em 1989 ocorreu um encontro nos Estados Unidos, cujas conclusões ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”. As influências do ideário, comprometido com a produtividade-competitividade, se mostraram presentes no campo educacional de tal forma que o governo brasileiro se viu imerso na corrente de pensamento que passou a definir as políticas públicas para o setor educacional a partir dos anos

90. Nesse contexto, 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 Tailândia. Os compromissos assumidos pelo governo brasileiro em relação à Conferência de Jomtien e quanto à escolaridade obrigatória se inscreveram no conceito de educação básica. A ampliação da visão de educação básica foi entendida nos anos posteriores como a ampliação do tempo escolar, seja em número de anos, dias letivos ou permanência dos alunos no contexto escolar em situações de “suposta” aprendizagem.

A ampliação do tempo escolar ficou evidenciada na legislação brasileira de diferentes formas: em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 – houve a ampliação do ano letivo de 180 dias previstos anteriormente para 200 dias letivos; em 2001, o Plano Nacional de Educação indicava a necessidade de ampliação do tempo diário de permanência do aluno em espaço escolar, por meio da escola de tempo integral a ser introduzida de forma progressiva no país e a necessidade de ampliar o Ensino Fundamental de 8 para 9 anos de duração.

Foi em 2006, no entanto, que a lei nº 11.274/06 alterou dispositivos da Lei nº 9.394/96, ampliando a duração do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos. Essa alteração não ocorreu sem disputas e inúmeras controvérsias, principalmente em razão da idade de ingresso no Ensino Fundamental ampliado, posto que a entrada mais cedo nessa etapa da escolaridade incidia de forma direta na oferta da educação infantil.

As contradições desse processo de ampliação no município de Ponta Grossa mostraram-se mais evidentes em razão de que as ações governamentais se antecederam aos encaminhamentos legais. Por isso, explicitar como ocorreu o processo de instituição do Ensino Fundamental de 9 anos nessa realidade torna-se tão importante para entender os impactos sociais dessa medida. É o que se pretende com a presente exposição.

## A Política Educacional Municipal Como Ponto de Partida

Preliminarmente é preciso enfatizar que as questões aqui apresentadas retratam, mesmo que parcialmente, as relações travadas no seio da sociedade pontagrossense (município de Ponta Grossa, no Estado do Paraná, Brasil). Essas relações, mediadas pelas condições históricas, sociais e econômicas, marcam um povo com características muito próprias, influenciando os direcionamentos políticos de toda a região dos Campos Gerais no Estado do Paraná.

O município de Ponta Grossa, cuja política educacional foi analisada, constitui-se em realidade contraditória, onde a riqueza se faz presente no mesmo contexto da pobreza, em que o desenvolvimento econômico divide espaço com a desigualdade social, no qual, mesmo com renda *per capita* que o coloca entre os municípios mais ricos do país, a população total não tem acesso completo aos serviços sociais básicos, como saúde e educação, principalmente em relação à primeira etapa da educação básica. É nessa realidade que a ampliação da escolaridade obrigatória, enquanto política governamental, tornou precário o atendimento e reduziu a oferta da educação infantil, mascarando a oferta das duas etapas da educação básica e, ainda, utilizando recursos públicos de forma inadequada para o período histórico no qual a medida foi executada.

O ponto inicial para a análise deu-se na administração municipal iniciada em 2001, caracterizada por forte aporte de propostas advindas do Partido dos Trabalhadores.<sup>2</sup> Naquele momento histórico, inúmeras mudanças foram efetuadas, algumas contraditórias para uma gestão que se dizia comprometida com a construção de uma sociedade justa e democrática. Em 2001 ocorreu a ampliação da escolaridade, quando houve a reorganização da oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental com a criação dos Ciclos de Aprendizagem, que incorporou a última etapa da educação infantil (até então denominada pré-escola) no Ensino Fundamental, ampliando seu tempo de duração de 8 para 9 anos. Essa ampliação, no entanto, não ocorreu para todos, mas de forma facultativa, conforme se expõe a seguir.

---

<sup>2</sup> Foram instituídos no período os “Conselhos de Vila” e enfatizada a participação popular na gestão municipal por meio do “Orçamento Participativo”. No setor educacional houve esforço explícito para a instituição de Conselhos Escolares em todas as Escolas Municipais. Tais ações deixaram de existir na gestão 2005-2008.

## Artifícios para a Ampliação da Escolaridade Obrigatória e Redução do Direito à Educação

No início do governo, em 2001, a primeira estratégia lançada na realidade educacional municipal foi o “Projeto de Implantação dos Ciclos de Aprendizagem”, o qual tinha a finalidade explícita de “romper com a cultura da repetência” existente na prática da educação municipal, instituindo, a partir de então, a “pedagogia do sucesso” (Ponta Grossa, 2001, p. 1).

A organização dos Ciclos de Aprendizagem propostos substituía a seriação existente incorporando a pré-escola ao Ensino Fundamental de forma a atender o objetivo nº 5 do “Projeto de Implantação”, que previa “ampliar o ensino fundamental para 9 anos, incluindo as crianças com 6 anos de idade” (Ponta Grossa, 2001, p. 2).

A organização ficou constituída conforme mostra a Figura 1.

Figura 1 – Alteração da oferta educacional em Ponta Grossa – 2001

OFERTA DA EDUCAÇÃO NO PERÍODO ANTERIOR A 2001		CICLOS DE APRENDIZAGEM 2001		
Educação Infantil	Pré-escola Crianças com 6 anos	6 anos (incompletos)	Primeiro ciclo INFÂNCIA	Ensino Fundamental
Ensino Fundamental	1ª série	7 anos		
	2ª série	8 anos		
	3ª série	3ª série 9 anos	Segundo ciclo PRÉ- ADOLESCÊNCIA	
	4ª série	4ª série 10 anos		
	5ª série	5ª série 11 anos	Terceiro ciclo ADOLESCÊNCIA	
	6ª série	6ª série 12 anos		
	7ª série	7ª série 13 anos		
	8ª série	8ª série 14 anos		

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

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

Quadro 1 – Organização dos Ciclos de Aprendizagem a partir da municipalização dos anos iniciais – 2002

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

Fonte: Documentos da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa no ano de 2002. Organizado pela autora.

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

de 6 anos de idade era para todas aquelas que completassem 6 anos até o final do ano em curso, ou seja, no início do ano a maioria delas tinha 5 anos de idade, contrariando a legislação educacional da época, a qual estabelecia a educação infantil para as crianças de zero a 6 anos.

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

**1º Ciclo ou Ciclo Inicial** – constituído por grupos com base na idade (classes distintas compostas por crianças de 6, 7 e 8 anos). O ciclo é um “continuum” de 3 (três) anos para crianças que iniciam a escolarização aos 6 (seis) anos, ou que completam seis anos no decorrer do ano letivo e um “continuum” de 2(dois) anos para aquelas crianças que iniciam a escolarização aos 7 anos, concluindo este ciclo na classe de 8 anos (Ponta Grossa, 2001, p. 14).

Além dessas questões, a permanência da organização seriada no 2º ciclo (3ª e 4ª séries) reforçava a lógica do sistema seriado e da organização anteriormente ofertada: pré, 1ª, 2ª, 3ª e 4ª séries.

Ainda, a incorporação das crianças da Educação Infantil no Ensino Fundamental deu um impacto na receita municipal relativa às transferências do Fundo de manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental e de Valorização do magistério (Fundef), principalmente no ano de 2002. Havendo a incorporação da última etapa da educação infantil no Ensino Fundamental, ocorreu aumento da receita financeira além da não aplicação de recursos próprios naquela etapa, posto que não houve a manutenção do número de matriculados dos anos anteriores. A incorporação de crianças mais novas no Ensino Fundamental foi uma prática adotada em outros municípios brasileiros, visando a angariar maiores recursos do Fundef.

Tabela 1 – Matrículas na Rede Municipal de Ensino de Ponta Grossa e Receita do Fundef no período 2000 – 2004

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

Fonte: Matrículas: MEC/INEP/Censo Escolar do Período. Receita do Fundef: Consulta sobre Transferências Constitucionais dos Municípios. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/municipios.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp)>.

A redução do atendimento na Educação Infantil no ano de 2001 foi, de certa forma, “mascarada” pela prática já apontada de continuar denominando o 1º ano/Classe de 6 anos, como pré-escola, artifício amplamente utilizado para convencer os pais de alunos quando não havia vagas para o atendimento.

Nas análises dos documentos oficiais do período foram identificados alguns problemas ocorridos no processo de estabelecimento da proposta, os quais implicaram desorganização da estrutura educacional ofertada e irregularidades na emissão de documentos escolares, além de lesar o direito à educação de muitas crianças.

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

Quadro 2 – Problemas identificados no processo de implantação dos ciclos de aprendizagem e ampliação do Ensino Fundamental em Ponta Grossa – 2001

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

Fonte: Dados da pesquisa referentes à análise dos documentos da Secretaria Municipal de Ponta Grossa e acompanhamento das escolas municipais (Organizado pela autora).

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

Tabela 2 – Matrículas no ano inicial do Ensino Fundamental de 9 anos  
– Ponta Grossa – 2001-2004

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

Fonte: Dados da pesquisa referentes à análise das matrículas de 20 escolas municipais de Ponta Grossa (Organizado pela autora).

Quanto ao Atendimento aos Preceitos Normativos, o Ensino Fundamental de 9 anos ocorreu sem a autorização do Sistema Estadual de Ensino e impediu a efetivação das matrículas no Sistema Estadual de Registro Escolar (Sere), o que acarretou a impossibilidade de movimentação e emissão de documentação escolar. A matrícula antecipada pode ser considerada um importante motivo para a criação do Sistema Municipal de Ensino, conforme análise de Soares (2005) sobre as razões da criação de 6 (seis) Sistemas Municipais de Ensino no Paraná, estando o município de Ponta Grossa entre os selecionados para a pesquisa.

É possível identificar que mesmo aparecendo como fator principal, as constituições dos ciclos de aprendizagem possuíam um elemento diferenciado, que era a inclusão do último nível da Educação Infantil no Ensino Fundamental, o que possibilitaria também, a arrecadação das verbas do Fundef, e essa estratégia não foi aceita pelo Sistema Estadual, o que resultou, muito provavelmente, na decisão de constituir o Sistema Municipal de Ensino (Soares, 2005, p. 210).

No entanto, pode-se inferir que todos os fatores acima mencionados giram em torno da autonomia municipal, pois se verifica no transcorrer das falas que a autonomia proclamada caracteriza-se pela aprovação dos ciclos (lei de natureza pedagógica), que não tinham aprovação do Sistema Estadual de Ensino, portanto, para implementá-lo era necessário constituir o Sistema Municipal de Ensino e realizar o desatrelamento do Sistema Estadual de Ensino (Soares, 2005, p. 214).

O Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa foi constituído oficialmente pela Lei Municipal nº 7.081, de 30/12/2002, desvinculando definitivamente o município das amarras do Sistema Estadual e, assim, criando a condição primeira para a autorização da matrícula de alunos com menos de seis anos no Ensino Fundamental, o que se efetivou no ano de 2004 por meio da Deliberação 04/04 do Conselho Municipal de Educação.

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

A análise do conjunto de dados e documentos do período 2001-2004 nos levam a afirmar que, embora os Ciclos de Aprendizagem instituídos no município possam ter contribuído para a mudança sobre a estrutura pedagógica existente (dentre as quais se considera o maior tempo para os alunos aprenderem, a revisão das concepções de avaliação, aprovação e retenção, o compromisso do professor com a aprendizagem), em relação à justiça social e direito à educação a política introduzida mostrou-se precária, pois não conseguiu ampliar o tempo de escolaridade daqueles que mais precisavam, além de reduzir a oferta na educação infantil.

## A Obrigatoriedade do Ano Inicial do Ensino Fundamental de 9 anos

Tendo o grupo político que iniciou o ingresso antecipado no Ensino Fundamental finalizado a gestão municipal em 2004, outro grupo político assumiu o poder e um novo entendimento sobre a gestão educacional e sobre o direito à educação foi iniciado. Houve, inclusive, a recomposição do Conselho Municipal de Educação. No ano de 2005, não houve alteração significativa quanto ao ingresso dos alunos tanto no Ensino Fundamental quanto na Educação Infantil. A partir do ano de 2006, no entanto, essa questão foi corrigida, havendo matrículas apenas para alunos com 6 anos completados até 31 de março do ano em curso, conforme deliberação do Conselho Municipal de Educação e posicionamento da Secretaria Municipal de Educação em priorizar tais matrículas, posto que o entendimento passou a ser o da obrigatoriedade em contraposição à facultatividade praticada no período anterior.

As orientações expedidas pela Secretaria Municipal de Educação para as matrículas realizadas no período 2004-2008 demonstram como o direito à educação estava sendo considerado nos documentos que nortearam a oferta do Ensino Fundamental ampliado ou não e que, conseqüentemente, repercutiram na oferta da Educação Infantil na realidade analisada.

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

Da mesma forma ocorreu no período imediatamente posterior – 2005-2008 –, pois a educação infantil para as crianças de 5 anos foi formalmente assegurada quando a estas foi impossibilitado o ingresso no Ensino Fundamental, mas pela impossibilidade material de atendimento, o direito assegurado não foi efetivamente garantido, posto que para a efetivação da matrícula as famílias deveriam comprovar a situação de necessidade conforme critérios estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação. As Instruções Normativas para a matrícula na Educação Infantil apresentavam alguns critérios visando a garantir essa etapa para as famílias que mais necessitavam. As Instruções de Matrícula nº 08/05, 02/06 e 02/07, expedidas pela Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa, expressavam a necessidade de selecionar os alunos seguindo alguns critérios, tais como renda familiar inferior a três salários mínimos e residência na comunidade.

Os dois primeiros critérios (vinculados à situação econômica familiar) podem ser explicados pela incapacidade do sistema em atender toda a população em idade de acesso à educação infantil e, ainda, pela vinculação histórica de atendimento circunscrito à assistência social que, para atender os mais “pauperizados” e mais “espoliados”, instituiu ações diferenciadas a determinados segmentos da população. Dentro desse enfoque, a política se expressa em “critérios de dimensionamento da gravidade das necessidades”, sendo regida pela “criteriosa aplicação dos critérios”. O atendimento seletivo e discriminatório da população nos serviços sociais (dentre os quais situamos a educação) esteve em conformidade com a análise já realizada na área da saúde por Sposati (1985).

Em contrapartida, no Ensino Fundamental foi observado um avanço no entendimento do direito das crianças de 6 anos, às quais foi tornado obrigatório o atendimento de forma a possibilitar o ingresso de todos, sem qualquer distinção. Dessa maneira, o direito de ingresso aos 6 anos no Ensino Fundamental no período 2005-2008 demonstrou-se mais vinculado ao princípio de igualdade dos cidadãos pontagrossenses, não possibilitando acesso desigual a essa etapa do ensino.

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

## **Considerações Sobre a Educação como Direito do Cidadão**

O ingresso das crianças mais cedo no ensino obrigatório atende a uma política de equidade social, principalmente em um país onde esse segmento da educação foi marcado historicamente pelo descompromisso governamental, que sempre atendeu aos interesses das classes dominantes. Essa opção, contudo, precisa ser avaliada com cuidado para que a sua efetivação não incorra em uma “inclusão excludente”, segundo a qual um maior número de crianças estará dentro da escola sem que esta esteja pedagógica, financeira e estruturalmente preparada para receber e atender tais alunos em suas necessidades educacionais.

O direito à educação, de forma geral, e em específico o direito à escolarização, quando efetivamente garantido, contribui de forma significativa para o avanço da sociedade como um todo. Esse avanço se dá por meio do desenvolvimento de condições concretas que colaborem para a formação da consciência individual e coletiva, superando a lógica de que o direito de alguns não é o direito de todos, e entendendo que todos, coletivamente, têm os mesmos direitos e são verdadeiramente iguais, sem qualquer ênfase na exploração e exclusão existentes nas relações sociais.

Nesse sentido, o significado histórico-social da educação enquanto direito social assegurado a toda a população de determinado país é incomensurável. O ensino fundamental é, conforme previsto constitucionalmente, obrigatório e gratuito, sendo dever do Estado a sua garantia. Ao ampliar o Ensino Fundamental para 9 anos, incluindo as crianças de 6 anos, portanto, o poder público não pode fazê-lo parcial ou facultativamente, mas, sim, oportunizando acesso

de todos os alunos que se enquadrem nos requisitos, podendo, inclusive, ser responsabilizado pelo não oferecimento ou pela sua oferta irregular, conforme previsto no § 2º do artigo 208 da Constituição Federal.

Em uma sociedade desigual, onde a cidadania é frágil, as políticas públicas (dentre as quais situamos a educação) baseiam-se em pressupostos defendidos ou aceitos por aqueles que detêm o poder político. Tais pressupostos não se limitam apenas aos compromissos políticos, mas envolvem também aspectos sociais, culturais e econômicos locais, nacionais e internacionais.

O acesso e a permanência dos indivíduos na escola contribuem para a democratização dos conhecimentos e criam condições individuais e coletivas para o desenvolvimento da consciência sobre a realidade social em que vivem e sobre as relações existentes nos contextos dos quais são sujeitos históricos, econômicos e políticos. Ao se conscientizar de tudo isso, o indivíduo se transforma e passa a viver a sua cidadania de maneira mais efetiva, pois “quando se criam condições mais plenas para a elaboração da autoconsciência, no sentido de consciência para si, então a cidadania se realiza propriamente como soberania” (Ianni, 1999, p. 115). Uma das condições necessárias para esse processo de conscientização e consequente tomada de decisão sobre os rumos sociais, políticos e econômicos da sociedade, é oferecida pela instituição escola, atualmente responsável em proporcionar aos indivíduos o contato com o conhecimento historicamente desenvolvido pelos seres humanos e, dessa forma, contribuir para o contínuo desenvolvimento dos cidadãos.

Nessa perspectiva, a educação e a escola se tornam essenciais para o indivíduo e para a sociedade, extrapolando fronteiras e promovendo o avanço da humanidade. Para que a educação possa contribuir para a efetivação da cidadania do povo brasileiro, no entanto, é preciso entendê-la enquanto direito, ou seja, a garantia da educação deve ocorrer integralmente e não apenas como possibilidade de acesso à escola, pois, para que esta contribua com o exercício da cidadania de forma geral, precisa ser organizada de modo a possibilitar que seus alunos usufruam de todas as possibilidades de acesso, aquisição e desenvolvimento de novos conhecimentos para o exercício de seus direitos e deveres. Para isso ocorrer é preciso efetivar ações que garantam a previsão legal.

Entender a educação como direito social e como direito de cidadania, pressupõe a compreensão das estratégias utilizadas pelo poder público para que o mesmo seja assegurado. A educação, nessa perspectiva, assume o caráter de direito público subjetivo. Determinado direito está circunscrito na esfera do direito público conforme os efeitos que produz, caracterizando-se como aquele que prevalece sobre os interesses privados, ou seja, o valor social global do direito se sobrepõe a tais interesses privados. Nesse sentido, o interesse coletivo é superior ao interesse individual e sobre ele deve prevalecer. É nesse panorama que, de forma geral, a educação é entendida como direito público, posto que sua efetividade atinge toda a sociedade e não apenas determinado indivíduo.

Para a educação se constituir em um direito não basta haver a previsão legal, mas ser efetivamente garantida na prática social. Em uma sociedade como a brasileira, isso fica praticamente inviabilizado pelo desconhecimento dos indivíduos sobre a possibilidade de exercer tal direito, o que os incapacita de exigí-los. Para entender tal questão, torna-se de extrema importância a reflexão realizada por Milton Santos, quando afirma que: “Nos países subdesenvolvidos de um modo geral há cidadãos de classes diversas, há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são” (1987, p. 12). Sob essa lógica, o exercício de um direito, mesmo considerado público subjetivo, fica sujeito ao acesso e resposta das instituições destinadas a protegê-lo, permanecendo a efetivação dos preceitos constitucionais subordinada ao poder econômico e político de quem o evoca.

Considerando a realidade social brasileira, a reivindicação de um direito, caracterizado como público subjetivo, é praticamente inexistente para determinada classe social pelo não conhecimento desse direito e os interesses implícitos tanto no processo de reivindicação quanto de proteção do mesmo. Muitas vezes o poder econômico, vinculado aos interesses de classe, é determinante na efetivação dos dispositivos constitucionais quanto ao direito público subjetivo. Nesse sentido, para os excluídos da esfera social e econômica, a cidadania não existe.

## Considerações Finais

Os efeitos identificados tiveram impacto fulcral nos direitos dos cidadãos, em especial nas crianças com maior vulnerabilidade social e econômica, uma vez que nos dois períodos, compreendidos entre os anos de 2001 e 2008, o direito à educação, enquanto um dos componentes da cidadania, foi violado. A cidadania vivida pelas crianças e suas famílias esteve circunscrita no campo específico de existência de cidadanias diferenciadas, ou, como nos ensinou Milton Santos (1987) cidadania de classes diversas, quando alguns são mais cidadãos do que outros.

Nessa mesma perspectiva, a possibilidade de acesso à Educação Infantil ou ao Ensino Fundamental esteve atrelada, em um primeiro momento, à vontade política, e em um segundo ao rigor da normatização emitida. A vinculação à vontade política ocorreu quando, em desacordo com as normas do Sistema Estadual de Ensino, o poder público municipal instituiu, à revelia das normas existentes, a ampliação do Ensino Fundamental de maneira facultativa, evidenciando preocupação de ordem financeira e administrativa sem considerar aspectos jurídico-sociais das ações. Em contrapartida, a vinculação ao rigor da normatização ocorreu quando o mesmo acesso esteve atrelado às disposições e normas legais, situando nesse espaço as normas emitidas pelos órgãos normativos e executivos dos Sistemas de Ensino, ocorrendo vinculação da titularidade do direito educacional à posição econômico-social ou à idade cronológica da criança.

A situação econômico-social, como legitimadora do direito à Educação Infantil, foi validada no estabelecimento de critérios para o ingresso: prioridade para os mais pobres e filhos de mães trabalhadoras, reconhecendo o indivíduo que pleiteia a vaga enquanto cidadão detentor do direito se atender às exigências devidamente definidas, tal como identificada por Wanderlei Guilherme dos Santos quando analisa que “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas em lei*” (1979, p. 75). Para aqueles que não estavam dentro dos critérios estabelecidos foi sutilmente declarada a sua não cidadania.

Quanto à idade cronológica da criança para o acesso à Educação Infantil ou ao Ensino Fundamental, as concepções e ações identificadas foram divergentes. No período compreendido entre 2001 e 2005 o direito à infância, para as crianças com menos de 6 anos, foi negado, impossibilitando que a mesma pudesse ser educada e cuidada em espaço pedagógico e estrutural apropriado para a idade, dada a incorporação da pré-escola ao Ensino Fundamental e a inexistência de mecanismos que garantissem acesso à Educação Infantil quando não lhe era garantido o acesso ao Ensino Fundamental. Ainda, no mesmo período, o acesso para o Ensino Fundamental das crianças na mesma faixa etária não foi atendido de maneira universal em razão da previsão de entrada facultativa naquela etapa, reafirmando a lógica de cidadanias diferenciadas.

No período compreendido entre 2006 e 2008, o direito à infância para crianças com menos de 6 anos foi reconhecido mas não garantido, fato que também impossibilitou o acesso universal à educação infantil, mas tornou mais igualitário o ingresso ao Ensino Fundamental ampliado, quando o mesmo foi declarado obrigatório e universalizado para todas as crianças com a mesma idade.

Nesse emaranhado de efeitos, constituídos no movimento histórico e dialético de se fazer política, pode-se concluir que o direito à educação para o cidadão brasileiro, paranaense e pontagrossense, está localizado em espaço contraditório onde os interesses sociais, econômicos, culturais se fazem presentes nos ambientes de luta intelectual em que tramitam o planejamento, a execução, os resultados e os efeitos sociais e individuais das políticas públicas para o setor educacional. Defender o direito à educação nesses espaços é necessidade permanente enquanto perdurar a injustiça e a desigualdade entre seres humanos divididos em classes.

Para os que pensam a história e a política no contexto brasileiro com os olhos voltados para os desprovidos de condições e oportunidades para a inserção nas decisões e mobilizam suas energias para declarar a sua indignação contra a lógica excludente que está presente em muitas propostas supostamente democráticas, todavia, fica o compromisso de permanecer na defesa incondicional do direito à educação enquanto fundamental para a cidadania dos brasileiros. Assumir essa posição é evidenciar a clareza de que, embora vivendo em uma

sociedade injusta, excludente e desigual, há possibilidades de trazer à luz as sutilezas das políticas educacionais criadas e com isso contribuir para o debate e consciência daqueles que, mergulhados no processo de trabalho em busca da própria sobrevivência, não podem e não têm condições materiais e de acesso ao conhecimento para, sozinhos, identificar os efeitos de tais políticas. Esse é um compromisso assumido por aqueles que defendem uma sociedade para além da lógica do capital.

Investigar os efeitos das políticas educacionais é só o começo do processo da tomada de consciência sobre como os direitos do cidadão podem ser violados e ilusoriamente considerados como certos e verdadeiros. Abrir essa caixa-preta e deixar fluir as discussões a respeito é um processo verdadeiramente revolucionário...

## Referências

IANNI, O. O cidadão do mundo. In: IANNI, Octávio. *A sociedade global*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Livro 1. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PONTA GROSSA. SME. *Diretrizes Curriculares Ensino Fundamental – Gestão 2001-2004*. Ponta Grossa, 2001.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação. *Deliberação 04/04*. Estabelece normas para autorização do funcionamento da Primeira Etapa do Ensino Fundamental ciclado no município de Ponta Grossa, 2004.

\_\_\_\_\_. *Lei 7081/02*. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. 2002.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SOARES, M. A. S. *A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações*. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SPOSATI, A. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1985.

Recebido em: 4/11/2014

Aceito em: 18/7/2016