

Assim, para além da discussão legal acerca da qualificação ou da “certificação” mínima e cumprindo-se ou não a lei quanto à obrigatoriedade desta certificação até 2006, ainda há muito que discutir e que avançar a respeito do desenho, ou da estrutura que os cursos de formação de profissionais para a educação infantil precisam incorporar.

Como se pode ver, tanto a oferta de educação infantil – com mais vagas e padrões mínimos de qualidade – quanto a formação dos seus profissionais, implicam investimentos cujos montantes não são nada pequenos.

A verdade é que ainda vigora o discurso de que faltam recursos para a educação infantil em vista das “prioridades” do país, no caso, o ensino fundamental. Entretanto, é preciso enfatizar que, na verdade, o que falta é disposição política por parte do governo para investir – ou gastar – com a educação pública de um modo geral. Assim, o embate para que a educação pública em nosso país seja de fato um direito, incluindo a educação infantil, passa, entre outras coisas, pela discussão e pelo acompanhamento das fontes de financiamento e das formas de sua utilização.

O ENSINO FUNDAMENTAL

ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA
E THERESA ADRIÃO

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo auxiliar na reflexão sobre a organização do ensino fundamental regular, etapa da educação básica destinada à criança e ao adolescente, com duração de nove anos, obrigatório e gratuito, a partir dos 6 anos de idade¹, expressão do direito a um *quantum* de educação básica a que todos os cidadãos devem ter acesso.

A idéia da necessidade de escolarização básica da população remonta aos tempos da reforma protestante². Em seu livro “Aos conselhos de todas as cidades da Alemanha, para que criem e mantenham escolas”, de 1524, Martinho Lutero³ defendia a alfabetização das massas populares como requisito para que os fiéis tivessem acesso direto às santas escrituras. No seu entender, caberia aos príncipes cristãos a responsabilidade pela oferta dessa escolarização.

A primeira lei garantindo educação elementar a todos foi sancionada na colônia de Massachusetts (Estados Unidos), em 1647. Conhecida como a “Lei do velho enganador, Satanás”, prescrevia:

1. Que toda cidade tendo 50 residências deveria nomear um professor de leitura e escrita, e prover seus salários na forma como o Conselho da cidade venha a determinar; e
2. Que toda cidade que tenha 100 residências deveria prover uma escola de gramática (latina) para preparar seus jovens para a universidade sob pena de 5 libras se falhar nesse intento (CUBBERLEY, 1934, p. 18, tradução nossa).

¹ A obrigatoriedade a partir dos 6 anos de idade foi introduzida pela Lei 11.114/2005 e a Lei 11.274/2006 ampliou a duração do ensino fundamental para nove anos.

² Há menções anteriores tanto de proposições quanto de experiências de escolarização elementar para a população. Entretanto, é Lutero quem vai transformar a educação numa questão de política pública.

³ Lutero escreveu três livros em que a temática da educação é discutida como um dever do Estado. Os dois mais significativos, citados neste texto, são “Aos conselhos de todas as cidades da Alemanha, para que criem e mantenham escolas”, de 1524, e “Uma prédica para que se mandem os filhos à escola”, de 1530. (LUTERO, 1995a; b).

Anísio Teixeira interpretou o conteúdo das preocupações protestantes nos seguintes termos:

Sendo o projeto maior do velho enganador, Satã, o de manter os homens afastados do conhecimento das escrituras, conservando-as, como nos tempos antigos, em língua desconhecida, ou, nos últimos tempos, persuadindo-os a não aprenderem a língua, de modo que, pelo menos, o verdadeiro sentido e significado original (das ditas escrituras) possa ser turbado por falsas glosas de enganadores de santa aparência e para que o saber não fique enterrado no túmulo de nossos pais na igreja e na comunidade (TEIXEIRA, 1967b, p. 28).

Percebe-se a preocupação com a alfabetização da população presente na lógica protestante e estimulada nas sociedades por ela influenciadas, fato desnecessário no catolicismo, no qual o padre, como intermediário entre o crente e Deus, “traduz” o texto escrito e representa a divindade ante o fiel, condição que inibiu a disseminação da escolaridade básica para a maioria. Mesmo nos países de capitalismo avançado, porém de maioria católica, a garantia de escolarização para a população, quando comparada aos países de orientação protestante, fez-se mais lentamente, posteriormente à Revolução Francesa, e ao longo do século XIX. No Brasil, apenas a partir da década de 1930.

Entre nós, a extensão da escolaridade esteve associada tanto à idéia de que a escola seria um instrumento de redução das desigualdades sociais e de moldagem da identidade nacional quanto à necessidade de incutir nas novas gerações comportamentos exigidos para o desempenho das funções e ocupações emergentes com os processos de industrialização e urbanização (CUNHA, 1975; ROMANELLI, 1985; CARVALHO, 1986).

Segundo J. Gimeno Sacristán (2001, p. 23),

[...] de um ponto de vista positivo, ou seja, sob a crença de que, com a educação, é alcançado o maior bem-estar e plenitude para os indivíduos e para a sociedade, podemos agrupar os fins e os objetivos que dão sentido à educação em quatro grupos: a) a fundamentação da democracia; b) o estímulo ao desenvolvimento da personalidade do sujeito; c) a difusão e o incremento do conhecimento e da cultura em geral; d) a inserção dos sujeitos no mundo.

O autor apresenta, ainda, uma quinta função, esta “negativa”, para a defesa da escolarização básica: “a custódia dos mais jovens, suprimindo, nessa missão, a família, o que transforma a escolaridade em um espaço e uma oportunidade para realizar um controle da conduta e um eficaz trabalho para disciplinar” (SACRISTÁN, 2001, p. 23).

Com um caráter a um só tempo emancipador e disciplinador, a idéia do direito (e do dever) a um determinado nível de escolarização básica é consensual no mundo ocidental. Expressão disso é sua inscrição em documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, a Declaração Universal da Educação para Todos, assinada em Jomtien, Tailândia,

em 1990 (a partir da qual os países signatários se comprometiam a garantir a crianças, jovens e adultos a “satisfação de necessidades básicas de aprendizagem”), e a Declaração dos Direitos da Criança, de 1988, além de constar das Constituições contemporâneas de quase todos os países do mundo e, em uma infirma minoria, na legislação infraconstitucional.

Se há consenso a respeito da necessidade da escola elementar para todos os cidadãos, esse consenso não existe quando se trata de precisar os conteúdos, valores e habilidades a serem oferecidos. Ressaltado o óbvio e necessário acesso à leitura, à escrita, à aritmética e aos rudimentos das novas linguagens informacionais, não há acordo sobre o que deve representar o “mínimo” a ser oferecido à maioria. Espera-se que esse mínimo seja capaz de garantir a todos o contato e a compreensão dos bens culturais e científicos da humanidade.

No Brasil, a educação obrigatória e gratuita a que todos devem ter acesso foi introduzida na legislação federal com a Constituição de 1934⁴. Inicialmente, consistia no ensino primário de cinco anos, posteriormente de quatro. Com a Lei nº 5.692/71, passou a abranger as oito primeiras séries, sob a denominação de ensino de primeiro grau, resultante da fusão do ensino primário com o ginasial. Na Constituição de 1988, teve sua denominação alterada para ensino fundamental. Por fim, a Lei nº 11.114/2005 estabeleceu que o ensino fundamental é obrigatório a partir dos 6 anos de idade e, complementarmente, a Lei nº 11.274/2006 ampliou a duração do ensino fundamental para nove anos, concedendo-se aos sistemas de ensino prazo até 2010 para adaptação à nova orientação legal. Ainda que não falte estímulo à iniciativa privada, a escolarização básica e obrigatória é oferecida predominantemente pelo Estado.

O ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

Uma indicação do crescimento do acesso ao ensino fundamental no Brasil é apresentado a seguir na Tabela 1, pela qual se constata que, no período de 1975 a 1985, as matrículas iniciais referentes ao período de escolaridade obrigatória cresceram 26,9%; no período seguinte (1985-96), cresceu 33,8%, e apenas 1,0% no período 1996-2005, indicando que se atingiu a matrícula máxima. A tendência é esta decrescer e passar a corresponder à população na faixa etária, o que evidenciaria um fluxo perfeitamente regular, com matrículas bruta e líquida em torno de 100%.

De acordo com dados oficiais (Anuários do IBGE), em 1965 os níveis que hoje compõem o ensino fundamental possuíam 11,6 milhões de matrículas;

⁴ A Constituição Imperial de 1824 estabelecia a “gratuidade do ensino primário”, mas esse dispositivo jamais saiu do papel, talvez exatamente por estar desacompanhado da obrigatoriedade.

Tabela 1. Ensino fundamental regular no Brasil. Matrícula inicial por dependência administrativa (1975-2005)

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1975	19.549.249	122.471	0,6	10.956.560	56,0	5.948.119	30,4	2.522.099	12,9
1980	22.598.254	169.336	0,7	11.928.315	52,8	7.602.527	33,6	2.898.074	12,8
1985	24.769.359	116.848	0,5	14.178.371	57,2	7.480.433	30,2	2.989.266	12,1
1989	27.557.542	140.983	0,5	15.755.120	57,2	8.218.455	29,8	3.442.984	12,5
1991	29.203.724	95.636	0,3	16.716.816	57,2	8.773.360	30,0	3.618.012	12,4
1996	33.131.270	33.564	0,1	18.468.772	55,7	10.921.037	33,0	3.707.897	11,2
1997	34.229.388	30.569	0,1	18.098.544	52,9	12.436.528	36,3	3.663.747	10,7
1998	35.792.554	29.181	0,1	17.266.355	48,2	15.113.669	42,2	3.383.349	9,5
1999	36.059.742	28.571	0,1	16.589.455	46,0	16.164.369	44,8	3.277.347	9,1
2000	35.717.948	27.810	0,1	15.806.726	44,3	16.694.171	46,7	3.189.241	8,9
2001	35.298.089	27.416	0,1	14.917.534	42,3	17.144.853	48,6	3.208.286	9,1
2002	35.150.362	26.422	0,1	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2
2003	34.438.749	25.997	0,1	13.272.739	38,5	17.863.888	51,9	3.276.125	9,5
2004	34.021.245	24.633	0,1	12.695.732	37,3	17.960.400	52,8	3.331.480	9,8
2005	33.530.007	25.729	0,1	12.146.178	36,2	17.986.521	53,6	3.371.579	10,1

Fonte: os autores com base em BRASIL, 2004f; 2006b

em 1970 esse número passa para 15,9 milhões. Desta forma, se considerarmos o período da ditadura militar (1965-1985), a matrícula cresceu 113,8%, algo próximo a um crescimento médio de 3,9% ao ano. No período subsequente, 1985-2000, o crescimento total foi de 44%, com uma média de 2,5% ao ano. Ressalte-se, entretanto, que foi neste segundo período, por volta de 1990, que se atingiu 100% de matrícula bruta⁵. Apesar dessa expansão, o percentual de concluintes cresceu mais lentamente, evidenciando a permanência de processos de exclusão no interior do sistema escolar.

Esse processo de exclusão no interior do sistema é mais nitidamente percebido quando comparamos os dados referentes à matrícula bruta e líquida no ensino fundamental no período 1990-2001, apresentados na Tabela 2.

Por esses dados percebe-se que o crescimento da matrícula total tem impactado a população fora da faixa etária considerada ideal, ou seja, aqueles que nunca foram à escola ou ali permaneceram por um período e dela foram excluídos, retornando apenas nos anos mais recentes ao sistema escolar.

Outro indicador do aumento do acesso é o crescimento do número de concluintes. Enquanto em 1989, o percentual de concluintes representava ape-

⁵ A matrícula bruta no ensino fundamental é o total de matrículas nessa etapa de ensino dividido pela população de 7 a 14 anos; já a matrícula líquida é a relação entre os matriculados nessa etapa de ensino na faixa de 7 a 14 anos e a população total nessa faixa etária. Com a alteração da duração do ensino fundamental o denominador passa a ser a população de 6 a 14 anos.

Tabela 2. Matrícula líquida e bruta no ensino fundamental brasileiro (1990-2000)

Ano	Matrícula líquida (%)	Matrícula bruta (%)
1990	80,1	98,3
1991	83,8	105,8
1994	87,5	110,2
1996	90,8	116,1
1997	90,6	117,6
1998	95,3	128,1
1999	95,4	130,5
2000	97,1	131,7

Fonte: os autores com base em BRASIL, 2004f.

nas 22% de uma coorte etária (população com sete anos por exemplo), em 2000 esse percentual se eleva a 72%, e em 2002, 79,4%. A diminuição da matrícula total a partir de 2001 evidencia o início do processo de regularização do fluxo escolar no ensino fundamental, tendendo essa matrícula a diminuir ainda mais nos próximos anos, aproximando-se dos 100%. Isso evidenciaria a completa regularização da trajetória escolar: quem ingressa, conclui o ensino fundamental oito anos depois.

Embora a ampliação da matrícula seja notável, as possibilidades de acesso à escolaridade obrigatória, entendida como matrícula, permanência e conclusão com sucesso, continuam a alijar parcela significativa da população da conclusão do ensino fundamental. A outra questão não acentuada por essa expansão refere-se à qualidade do ensino. A democratização de seu acesso é acompanhada por uma perda de prestígio da escola pública e por indícios alarmantes da deterioração de sua qualidade.

Aparentemente, o incremento na oferta de vagas, sem a necessária contrapartida orçamentária, observado no período correspondente à Ditadura Militar (1964-1985), é uma das causas das precárias condições da educação básica de hoje. Essa ampliação do acesso deu-se tanto pela expansão da rede física quanto pela introdução de alterações no modelo pelo qual as escolas eram organizadas: extinção dos exames de admissão ao antigo ginasio e implantação dos oito anos de escolaridade obrigatória, com a Lei nº 5.692/71.

Das informações contidas na Tabela 1, destacamos, ainda, o aumento do atendimento realizado pelos municípios, resultado da tendência descentralizadora presente na CF-88 e acentuada pela revisão do texto constitucional, em razão da Emenda Constitucional nº 14/96. Em vista disso, a partir de 2000, a maior parte das matrículas no ensino fundamental concentra-se nas redes municipais de ensino.

Tabela 3. Percentual de crescimento da matrícula no ensino fundamental brasileiro

Período	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1975-2001	80,9%	-77,6%	36,4%	189,1%	27,0%
1975-2005	71,5%	-79,0%	10,9%	202,4%	33,7%

Fonte: os autores com base em BRASIL, 2004f; 2006b

Os dados sintetizados na Tabela 3 ilustram essa perspectiva evidenciando uma tendência a concentrar o atendimento nas redes municipais de ensino e de certa estagnação da rede privada de ensino, com matrícula praticamente constante desde 1989.

No final dos anos 1980, a pressão por mais vagas, pela democratização do acesso e por medidas que garantissem um tempo maior de permanência das crianças e jovens na escola repercutiu no texto da CF 88, em vista de que o ensino fundamental, nível intermediário da educação básica (BRASIL, 1996b, Art. 21), ganhou no plano da lei, explicitamente, o *status* de direito público subjetivo, o que significa afirmar, grosso modo, que esse nível de ensino está garantido a crianças e adolescentes sob pena de responsabilizar criminalmente a quem opuser obstáculo ao seu acesso.

No mesmo sentido, o texto aprovado da LDB apresenta uma preocupação, senão com a viabilização da democratização do acesso e da permanência dos alunos na escola durante a etapa de educação obrigatória, ao menos com uma tendência de desburocratização dos rituais institucionais presentes nas práticas escolares que contribuíam para restringir a permanência de crianças e adolescentes nas escolas. Essa tendência pode ser atestada pela introdução de procedimentos como a reclassificação de alunos, o caráter diagnóstico das avaliações, a possibilidade de organização do ensino em ciclos, a recuperação contínua, em suma, pela adoção de uma orientação ora implícita, ora explícita que busca romper com o modelo seriado, classificatório e autoritário com que nossas escolas, especialmente as públicas, tradicionalmente se organizaram.

RESPONSABILIDADE PELA OFERTA E FINANCIAMENTO

O ensino fundamental é responsabilidade concorrente do Estado e do município, nos termos do Artigo 211 da CF, alterado pela EC 14/96:

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

§2º – Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§3º – Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§4º – Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1996a)

Evidencia-se a idéia do atendimento concomitante do ensino fundamental por parte de Estados e municípios, desde que equacionada a concepção de *regime de colaboração*. A LDB delinea esse regime de colaboração ao estabelecer o que cabe a essas duas esferas governamentais. Aos Estados (Art. 10, VI) atribui a tarefa de “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio”. Aos municípios (Art. 11, V), que estes incumbir-se-ão de: oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino⁶.

A prioridade no atendimento ao ensino fundamental é claramente expressa, tanto no § 3º do Artigo 212 da Constituição, pelo qual “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” quanto no Artigo 5º, § 2º da LDB: “Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório [...]”. Em vista disso, o ensino fundamental deve receber atendimento privilegiado por *todas* as esferas governamentais, inclusive a União, uma vez que é a única etapa obrigatória de escolaridade.

No que diz respeito à distribuição de recursos, a concepção presente na LDB, em seu Art. 10º, inciso II, estabelece que os Estados incumbir-se-ão de: “II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público”.

Segundo essa perspectiva, a definição de responsabilidades se articula com a disponibilidade de recursos da esfera correspondente ou a possibilidade de vir a recebê-los na proporção de seus encargos. Tal critério é operacionalizado pelo Fundef, que destina recursos proporcionalmente ao número de alunos atendidos em cada esfera da administração.

No caso de não se estabelecer o regime de colaboração, as disposições transitórias da LDB, modificadas pelas Leis nºs 11.114 e 11.274, estabelecem que

⁶ Observe-se a utilização imprecisa do termo “nível” de ensino para designar o ensino fundamental, quando o correto aqui seria “etapa da educação básica”.

cada município e, supletivamente, o estado e a União, deverá “matricular todos os educandos a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental”.

Este conjunto de dispositivos, particularmente o inciso V do Artigo 11, apesar de manter as prescrições presentes no texto da Constituição, limita significativamente a ação dos municípios fora das etapas a eles atribuídas. Vale dizer que o município que estiver investindo no ensino médio e/ou superior não poderá continuar a fazê-lo com os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. A outra restrição imposta à atuação dos municípios, “quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência”, tem um caráter mais prospectivo, referindo-se, aparentemente, a novos investimentos, pois não implica o fechamento imediato das escolas de ensino médio de municípios que mantinham esse tipo de atendimento antes da aprovação da lei, como é o caso do município de São Paulo.

ORGANIZAÇÃO CURRICULAR

A Lei nº 11.274/2006 fixa em nove anos a duração do ensino fundamental, previsto na LDB com um mínimo de oito anos. De acordo com a mesma LDB, o ensino fundamental será organizado em 800 horas anuais, distribuídas em 200 dias de efetivo trabalho escolar, entendidos como aqueles dias nos quais se desenvolvam atividades orientadas com alunos e excluídos os períodos destinados aos exames finais quando existirem (Art. 24). A jornada de trabalho diária deverá ter no mínimo quatro horas de “efetivo trabalho em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola”, ampliação delegada a cada sistema de ensino (Art. 34, § 2º). Um entendimento literal deste parágrafo pode representar limites às atividades chamadas “extraclasse” – excursões, estudos de meio, etc. – tão necessárias à formação básica do cidadão quanto o acesso ao conhecimento “escolarizado” trabalhado nas salas de aula.

Durante o processo de escolarização no ensino fundamental, as escolas poderão classificar os alunos por *promoção*, caso dos que cursaram “[...] com aproveitamento a série ou fase anterior, na própria escola”; por *transferência*, para os alunos que vierem de outras instituições ou *independentemente do grau de escolarização anterior*. Neste caso, a classificação dar-se-á a partir de uma avaliação efetuada pela escola e de acordo com as normas fixadas pelo respectivo sistema educacional (Art. 24, II). Esta última forma de classificação guarda estreita relação com a ampliação da possibilidade de acesso e permanência na escola, uma vez que, não raras vezes, crianças ou jovens eram matriculados em séries já freqüentadas em virtude de não possuírem comprovação do grau de escolaridade ou não atingirem o “nível” estabelecido

do pela escola, contribuindo para o aumento da defasagem série-idade e para o fracasso escolar.

A possibilidade de instalação de formas alternativas de acesso às diferentes etapas da educação básica, também independentemente de escolarização anterior, sugere um novo modelo de funcionamento das unidades escolares (Art. 5º). Ao facultar a alteração dos resultados de avaliações pregressas, a LDB permite aos educadores e às escolas questionarem a validade desses resultados, instalando um processo, mesmo que indireto, de “revalidação” das avaliações pregressas. Tal perspectiva pode contribuir para que as escolas, em função de seus projetos e à luz de orientações mais detalhadas, rompam com o trato burocrático e, por vezes, corporativo que consagra os procedimentos e rituais escolares à medida que questionem e tenham questionadas, por outras escolas, suas decisões.

A LDB mantém o caráter atribuído ao processo de verificação do rendimento escolar existente na antiga Lei nº 5.692/71, ao priorizar os “aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais” (Art. 24, V, a). Além disso, assegura a possibilidade de aceleração nos estudos para alunos com defasagem série-idade e enfatiza a previsão nos Regimentos Escolares, documento que sintetiza a organização e o funcionamento de cada unidade escolar, de estudos paralelos de recuperação.

Ressalte-se a contradição presente no texto da LDB no que diz respeito ao processo de avaliação. Tal contradição reside na proposição, para ser adotada no nível das escolas, de uma avaliação diagnóstica, processual e qualitativa, ao mesmo tempo que sugere mecanismos padronizados e focados nos resultados do desempenho de alunos em testes, como proposta para que os sistemas de ensino avaliem o desempenho de suas escolas. No primeiro caso, enfatiza-se sua autonomia, enquanto no segundo estabelece-se um mecanismo de controle, ainda que a distância, que neutraliza qualquer viés autonomista presente no discurso oficial. (OLIVEIRA, 2000; ADRIÃO, 2006)

Conforme se pode observar no Art. 9º, altera-se o papel da União de responsável na tarefa de garantir o ensino fundamental para de avaliador do ensino mantido por estados e municípios.

A União incumbir-se-á de:

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 1996b, Art. 9º)

Constitui uma inovação a exigência, para aprovação dos alunos, da frequência em, no mínimo, 75% “do total de horas letivas” (BRASIL, 1996b, Art.

24, VI). Isso significa que as unidades escolares, seguindo orientações expressas em seu Regimento e levando em conta as normas fixadas pelo sistema de ensino e as orientações presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente⁷ (ECA), deverão computer, para efeito de reprovação, a ausência do aluno, não mais em cada uma das disciplinas oferecidas pela escola, mas no total das atividades leves desenvolvidas.

Outro aspecto relevante apresentado pela LDB refere-se ao contido no Art. 26, segundo o qual “Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada [...]” A lei entende currículo em seu sentido estrito, ou seja, como um conjunto de conteúdos e/ou habilidades a ser definido pela União (Art. 210 da CF 88 e Art. 9º da LDB) em colaboração com Estados e municípios. Apesar da ressalva quanto a uma desejável colaboração entre as diferentes esferas da administração pública, o que se observa é a centralização dos processos decisórios na esfera do governo federal. No caso do ensino fundamental, a maneira pela qual os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) foram elaborados e “implementados” constitui ilustrativo exemplo (PERONI, 1997).

Nesse contexto, a atuação da União na fixação de conteúdos mínimos tem-se revelado menos uma forma de “assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”, como prescreve o Artigo 210 da CF 88, e mais um exercício para construir “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, como quer a LDB (Art 4º, IX). Por sua vez, esses “insumos” têm sido expressos no valor do custo-aluno nacionalmente fixado como exigência para a operacionalização do Fundef, insuficientes para garantir um padrão aceitável de qualidade (PINTO, 2000). Dada a conhecida dívida social do Brasil, no tocante ao direito à educação, a definição de um padrão mínimo sem a anterior definição do que se quer atingir deixa a triste impressão de que se está falando em qualidade mínima para quem precisaria ter o máximo, uma vez que

só tem sentido pensar em qualidade do ensino em função de acréscimos quantitativos a um conjunto de insumos já existentes. Nesses termos, o aumento da qualidade em educação só será perceptível se se puder, ao eleger uma situação inicial, expressar

⁷ Segundo o ECA (Art. 56), os dirigentes escolares são responsáveis por zelar pela frequência de crianças e adolescentes à escola, condição que lhes obriga informar aos Conselhos Tutelares e às autoridades educacionais os casos de ausências consecutivas e a garantir mecanismos para a reposição das eventuais faltas.

quantitativamente alterações nesta situação, com vistas a se atingir o que, temporariamente, se coloca como desejável (ADRIÃO, 2006, p. 80).

Também segundo a LDB, integram a “parte comum” do currículo o ensino na língua portuguesa, ressaltado o ministrado nas comunidades indígenas que poderão manter o ensino na sua língua materna (Art 32, IV, §3º). A obrigatoriedade do ensino em língua portuguesa mantém dispositivos, incorporados aos textos legais ao longo dos anos 1930, decorrentes da “nacionalização do ensino” desencadeada então para suprimir o processo de proliferação de escolas germânicas e japonesas no interior das respectivas comunidades de imigrantes no país. A “matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil” (Art. 26, §1º) compõem o conjunto de aspectos que devem ser contemplados nos currículos mínimos de nossas escolas, públicas ou privadas.

Da parte diversificada deverá constar o ensino de uma língua estrangeira moderna, à escolha da comunidade, “dentro das possibilidades da instituição” (Art. 26, §5º). Vale lembrar que há uma tendência, observada nas entrelinhas da LDB e reforçada pelas medidas governamentais do final dos anos 1990, no sentido de induzir a escola pública a “optar” por preencher sua grade curricular com aquelas disciplinas nas quais obteve pior desempenho nos processos de avaliação externa – Saeb⁸ e suas versões estaduais –, evidenciando, mais uma vez, a contradição delineada a respeito do modelo de avaliação que de fato se pretende instituir, perspectiva reforçada quando a própria LDB remete aos municípios a tarefa de “integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar” (Art. 87, §3º).

De acordo com o Art. 26, é obrigatório o ensino das artes como componente curricular. Já a educação física deve integrar-se à proposta pedagógica da escola e tornar-se “facultativa nos cursos noturnos”, condição que gerou protestos por parte dos profissionais da área e divergências quando de sua regulamentação, dada uma duplicidade de interpretação: facultativa para os cursos ou para os alunos?

Em alguns sistemas, a normalização da frequência a essa disciplina esboçava que o aluno do período noturno podia ser dispensado da frequência às aulas de educação física, oferecidas geralmente fora do horário normal de aulas, apenas se possuísse idade considerada avançada, apresentasse

⁸ Sistema de Avaliação do Ensino Básico – Inep/MEC: extensão para todo o ensino fundamental e médio da sistemática, ajustada, de avaliação do Projeto – Segmento Educação/VI Acordo MEC/Bird. Sinteticamente, o sistema prevê a avaliação do desempenho das escolas por meio de testes padronizados, para todo o Brasil, e aplicados por amostragem em alunos de diferentes séries/anos de escolarização.

impedimento médico, comprovasse maternidade/paternidade ou vínculo empregatício. Esta última solicitação é questionável se considerarmos a ampliação do trabalho informal, principalmente para aqueles que não possuem o certificado de conclusão do ensino fundamental. Em nome de um legítimo direito do aluno trabalhador de acesso à atividade física e desportiva na escola, a exigência da frequência às aulas, sem levar em conta situações em que caberia a dispensa do aluno, trazia como consequência a sua retenção, e, com o tempo, o abandono, consubstanciando-se em mais uma perversão.

Conforme o Art. 32 da LDB, o ensino fundamental tem por objetivo:

a formação básica do cidadão entendida como *resultante do desenvolvimento da capacidade de aprender*, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimento e habilidades e a formação de atitudes e valores; o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social (BRASIL, 1996b, Art. 32, grifos nossos)

Essa “cesta básica” de serviços educacionais, à qual todo cidadão teria direito, guarda estreita proximidade com o resultado da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada na Tailândia em 1990, da qual o Brasil foi signatário. O documento, *El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de las opciones de política*, elaborado por pesquisadores do Banco Mundial para ser distribuído aos participantes, resume no conceito de “necessidades básicas de aprendizagem”⁹ um referencial “globalizado” para o desempenho da escola básica, sintetizado por Guiomar Namó de Mello nos seguintes termos:

Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos fundamentais de aprendizagem (a alfabetização, expressão oral, a aritmética e a solução de problemas) quanto o conteúdo básico da aprendizagem (conhecimentos, capacidades, valores e atitudes) de que necessitam os seres humanos para viver e trabalhar dignamente, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar sua qualidade de vida, tomar decisões fundamentais, e continuar aprendendo (MELLO, 1992, p. 189).

É interessante ressaltar o pressuposto quanto à existência de um consenso acerca do que sejam as tais necessidades: de um lado *instrumentos* compostos por um conjunto formado tanto por segmentos rudimentares de alguns componentes curriculares (alfabetização e aritmética), quanto por habi-

⁹ O referido conceito foi, aparentemente, construído a partir do conceito de necessidades básicas cunhado pelo Banco Mundial, durante a gestão de MacNamara, nos anos 1960, para a construção de indicadores sociais complementares aos de renda nacional.

lidades cognitivas (expressão oral e solução de problemas). De outro, *conteúdos*, que agregam valores e atitudes voltados para a inserção dos educandos na perspectiva do “aprender a aprender” demandada pelo atual funcionamento da sociedade, mais precisamente pelas inovações tecnológicas que criam novas exigências e incrementam a disputa por ocupações no mercado de trabalho (ADRIÃO, 2006).

O mesmo Artigo 32, em seus parágrafos, abre a possibilidade para vários formatos de oferta do ensino fundamental, desde que presenciais: em ciclos, em séries, em série com progressão continuada etc. A esse respeito, embora não inove, dada a existência prévia de experiências diferenciadas de organização de classes e séries (ciclo básico implantado na rede estadual de ensino paulista desde 1984 e os três ciclos da rede municipal de São Paulo, em vigor de 1992 a 1996, entre outras experiências desenvolvidas em Estados e municípios), ao induzir à generalização de medidas que rompam com as práticas de reprovação características de nossas escolas, a lei sugere a adoção, pelos sistemas de ensino, de mecanismos mais sensíveis à permanência de crianças e adolescentes na escola, quiçá superando a tão denunciada “produção do fracasso escolar” (PATTO, 1990).

Além disso, ainda que polêmica, a crítica à reprovação como método pedagógico e negação de direito pode ser encontrada, desde meados da década de 1910, nos trabalhos de Sampaio Dória e Almeida Júnior, nas décadas posteriores em autores como Anísio Teixeira e Dante Moreira Leite, nos nossos dias,

adotar a promoção automática em sua radicalidade, abolindo de vez o uso da nociva reprovação como recurso didático, implica a aceitação dos ciclos de uma forma que supere a reprovação, não apenas em seu interior, mas também na passagem de um ciclo para outro. O ideal seria, então, que se utilizassem formas de organização curricular flexíveis o suficiente para acompanhar o desenvolvimento do educando em suas características individuais e em seus estágios de desenvolvimento psicológico e social, rompendo com quaisquer divisões estanques e assumindo o ensino fundamental como um todo orgânico e coerente, sem soluções de continuidade por motivos de reprovação. Esta seria uma forma de prevalecer radicalmente o princípio de que a escola deve ser eficiente, adotando como estruturante, não a reprovação, mas a busca contínua do aprendizado (PARO, 2001, p. 56).

No que diz respeito às prescrições curriculares, destaca-se, ainda, o tratamento dado ao ensino religioso amparado no próprio texto constitucional:

Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§1º – O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

[...] (BRASIL, 1996b, Art. 210)

O ensino religioso, tema dos mais polêmicos em nossas constituintes em matéria educacional (FÁVERO, 1996), recebeu tratamento convencional, semelhante ao presente nos textos anteriores: obriga-se o estabelecimento a oferecer tal disciplina e facultar-se ao aluno sua matrícula. Na verdade, em função do tipo de regulamentação que tal matéria recebeu no Brasil, facultar-se a “desmatrícula”, pois, de início, todos estão matriculados na mesma.

A novidade introduzida pela LDB (Art. 33) explicitava o oferecimento de tal disciplina “sem ônus para os cofres públicos”. Entretanto, a Lei nº 9.475/97 suprime essa expressão do texto da LDB, passando o Artigo 33 a ter a seguinte redação:

O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo.

§ 1º Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.

§ 2º Os sistemas de ensino ouvirão entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos do ensino religioso. (BRASIL, 1997d)

O curioso de tal modificação é que não se estabelece que o Poder Público deva arcar com o ônus de tal ensino, apenas abandona-se a normatização federal que o proibia. Deixa-se, assim, a decisão a cargo de cada sistema de ensino.

FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Segundo o Art. 62 da LDB, a formação dos docentes para a educação básica far-se-á em “nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal”.

Isto significa que se amplia a exigência de formação para o exercício da função docente em todo o Brasil. No caso do ensino fundamental, em 1996 tínhamos aproximadamente 9% dos professores do ensino fundamental sem sequer o ensino fundamental ou com apenas este nível de ensino. A Tabela 4, a seguir, dá-nos uma idéia da situação e suas modificações nos últimos anos.

Essa exigência de formação em nível superior sugere a intenção de melhoria na qualidade do ensino, por meio do aumento da formação prévia

Tabela 4. Ensino fundamental: nº de funções docentes por grau de formação

Ano	Total	Fundamental incompleto e completo	%	Médio completo	%	Superior completo	%
1996	1.388.247	124.642	9,0	655.004	47,2	608.601	43,8
1998	1.460.455	101.601	7,0	684.514	46,9	674.340	46,2
2000	1.538.011	48.578	3,2	737.971	48,0	755.475	49,1
2004	1.658.144	13.054	0,8	633.887	32,2	1.011.193	61,0

Fonte: os autores com base em BRASIL, 2004f; 2006b

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

dos profissionais que nele trabalharão. No entanto, a interpretação corrente do Art. 87, § 4º das Disposições Transitórias da LDB¹⁰ tem induzido educadores e sistemas públicos a recorrerem a iniciativas de formação e certificação docentes questionáveis e apressadas. Segundo tal interpretação, ao final da “década da educação”, todos os docentes deverão ter formação em nível superior. Entendemos que o prescrito na lei é que a partir daí somente serão admitidos novos docentes com essa formação, garantindo-se a permanência dos professores efetivos em seus postos, sem necessidade de complementação de sua formação. Tal leitura equivocada tem aumentado a demanda por cursos privados e por processos de formação em serviço “a toque de caixa”, que em nada refletem o espírito de melhoria que a proposta buscava delinear. Em São Paulo, proliferam os cursos vagos e/ou a distância.

DESAFIOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL

Do exposto, parece-nos que nos próximos anos o debate em torno do ensino fundamental concentrar-se-á em três questões. Prover recursos de modo a assegurar o custo aluno qualidade nessa etapa de ensino. O Fundeb, destinado a financiar toda a educação básica, foi aprovado no Congresso Nacional. Disso decorre a segunda questão, a garantia de um ensino fundamental de qualidade para todos, o que significa enfrentar tanto o desafio pedagógico de desenvolver métodos de ensino significativos e prazerosos para uma população sem contato histórico com o saber letrado quanto o estabelecimento de padrões de financiamento, resultados e processos que expressem uma qualidade disponível a todos. A terceira questão refere-se ao equacionamento

¹⁰ “Até o fim da Década da Educação [iniciada no ano seguinte à publicação da LDB, 1997] somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”

da distribuição de competências, particularmente entre estados e municípios ou o efetivo estabelecimento do regime de colaboração. Finalmente, há necessidade de superar-se a ambigüidade presente na LDB que ao mesmo tempo em que advoga a autonomia pedagógica da escola, estabelece a avaliação ou o controle de qualidade por meio de testes de capacidade cognitiva.

Do equacionamento dessas questões depende a efetiva democratização desta etapa da educação básica para toda a população brasileira.

O ENSINO MÉDIO

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO

Dois pontos-chave que se relacionam têm norteado a discussão sobre o ensino médio no Brasil. São eles: a quem se destina e quais são suas finalidades. Este capítulo se organizará, portanto, tendo por base estes dois eixos, que serão discutidos inicialmente a partir de uma rápida retrospectiva histórica, uma vez que muitos dos problemas presentes decorrem de políticas passadas; em seguida, será feita uma discussão mais detalhada sobre como a atual legislação (basicamente a Constituição Federal e a LDB) buscou enfrentar estas questões e, ao final, serão apresentados alguns dados estatísticos com os principais indicadores deste nível de ensino.

UM RÁPIDO RETROSPECTO HISTÓRICO¹

O ensino médio no Brasil, assim como o ensino fundamental, nasceu em um contexto no qual o atual país era uma colônia portuguesa sem maior interesse para a metrópole (até a descoberta de ouro e diamante nas Minas Gerais) e que logo se organizou sob a égide da monocultura da cana-de-açúcar para exportação, baseada no latifúndio e no trabalho escravo (dos índios, em um curto e turbulento momento inicial e, posteriormente, dos africanos). O ensino, tanto em Portugal quanto no reino, organizava-se sob uma forma que poderíamos chamar, usando uma terminologia atual, "terceirizada": o Rei entregou nas mãos dos jesuítas o monopólio do ensino e com isso também praticamente se desobrigou de custeá-lo. Estes dois elementos vão modelar o ensino no Brasil com consequências até os dias atuais. O primeiro deles, uma base produtiva que excluía a maioria da população (índios, negros e colonos pobres) do acesso ao principal meio de produção (a terra) e que se organizava sob um modelo de produção (trabalho escravo) onde a educação aparecia mais como ilustração para poucos e como mecanismo de reprodução social da rarefeita elite rural e comercial existente do que como meio de formação da pessoa e de acesso ao conhecimento. O segundo elemento, que moldará a educação na jovem colônia, é o padrão de ensino jesuítico. Nascido no seio do movimento da contra-reforma, os "soldados"

¹ Este item foi escrito tendo por referência básica os textos de Romanelli (1985), Piletti (1988), Almeida (1989) e Kuenzer (1997).