



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Jane Ferreira Porto

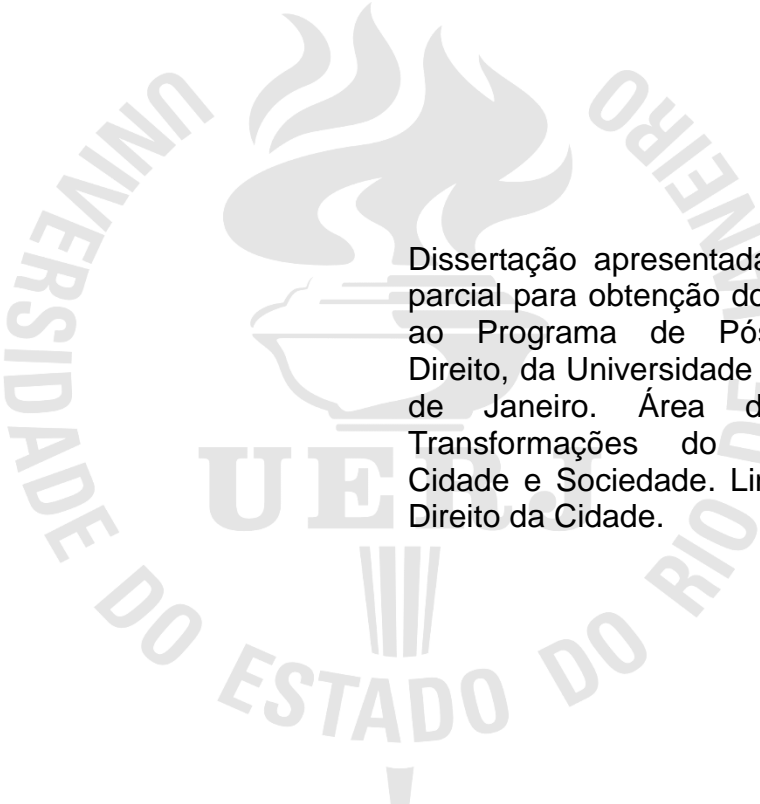
**O *Iter* assecuratório na concretização do direito à educação: uma  
experiência acerca da educação integral no município de Duque de  
Caxias**

Rio de Janeiro

2014

Jane Ferreira Porto

**O *Iter* assecuratório na concretização do direito à educação: uma experiência  
acerca da educação integral no município de Duque de Caxias**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Aieta

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

P853 Porto, Jane Ferreira.

O *Iter* assecuratório na concretização do direito à educação : uma experiência acerca da educação integral no município de Duque de Caxias / Jane Ferreira Porto. - 2014.

214 f.

Orientador: Profa. Dra. Vânia Aieta.

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito à educação - Teses. 2. Direitos fundamentais- Teses. 3. Políticas públicas - Teses. 4. Direito civil - Teses. I. Aieta, Vânia. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.7

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Jane Ferreira Porto

**O *Iter* assecuratório na concretização do direito à educação: uma experiência  
acerca da educação integral no município de Duque de Caxias**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Aprovada em 29 de agosto de 2014.

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vânia Siciliano Aieta (Orientadora)

Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Augusto Eduardo Miranda Pinto

Instituto Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Ivan Simões Garcia

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2014

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Creusa e José Carlos Porto, que com carinho e persistência ensinaram a nós, seus filhos, Jane e Vinícius, os valores sagrados da fé, o trabalho honesto e a persistência necessários à luta por dias melhores. Sempre!

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, ao meu Criador. Por todas as coisas e pessoas ao longo da vida, sempre!

A minha família: Creusa, José Carlos e Vinícius Porto. Vocês sabem o quanto são importantes para mim. E só eu sei o quanto preciso da atenção, paciência, acolhida, briga, conselho, negócios, companhia e cumplicidade que compartilhamos. Nós nos amamos, é isso! Obrigada por sonharem e realizarem comigo este e tantos outros sonhos.

Ao Victor Cesarino, companheiro, cuja nobre mãe UERJ possibilitou o nosso encontro, e que a cada dia escolhemos ser e permanecer partícipes e construtores do nosso caminho comum. Obrigada, Amore Mio!

A minha amada professora-orientadora e à sua acolhida fraternal, sempre. Ouvir seus conselhos tornou possível, hoje, a concretização do sonho, que antes via como inalcançável. Muito obrigada.

A professora Luiza Aieta, pela sua espontânea coorientação, auxílio, ensino e acolhida fraternal.

A professora Alcineia Oliveira, pela compreensão, orientação e ajuda técnica necessária à materialização final deste trabalho.

Ao professor Antonio Carlos de O. Magalhães. À sua contribuição na indicação de leituras, fonte de dados e demais 'pitacos' históricos necessários à solução das demandas urgentes e extraordinárias para o entendimento da história geral e local. "Valeu companheiro"!

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar *sine qua non* a fim de poder alargar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos.

*Jamil Cury*

## RESUMO

PORTO, Jane Ferreira. **O Iter assecuratório na concretização do direito à educação**: uma experiência acerca da educação integral no município de Duque Caxias. 2014. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

O presente estudo se debruça sobre a experiência realizada no município de Duque de Caxias, localizado no estado do Rio de Janeiro, com o Programa Mais Educação, cujo objetivo é promover a educação em tempo integral. A educação é um elemento cultural que serve de instrumento para a mediação entre as relações humanas. Por sua característica transdisciplinar, tem se representado como um dos fatores principais para o desenvolvimento da sociedade no século XXI. A sociedade do conhecimento, com o incremento das tecnologias digitais da informação, depende do estímulo do poder público para incorporar esses novos elementos na educação, ainda carente de organização administrativa e econômica. A presente dissertação tem como objetivo discutir a importância da interferência do poder público para o desenvolvimento dos processos de ensino-aprendizagem, a partir da temática da 'Educação Integral'. A educação em tempo integral desenvolve aspectos, no processo de aprendizagem, que projetam nos alunos, principalmente da educação infantil, uma nova dimensão cultural. A educação institucionalizada e associada ao Estado, como no caso da localidade analisada no presente estudo, pode contribuir em muito para o desenvolvimento social da comunidade. Entre os objetivos específicos da pesquisa, encontram-se a análise da política administrativa do município escolhido e a interpretação da estrutura normativa do direito à educação, evidenciando-se, neste percurso, o histórico de sua implementação. A justificativa do presente trabalho é explicitada pela necessidade de embasamento teórico e conceitual sobre o Direito à Educação apresentada pelas ações dos administrados públicos. Tal carência reflete-se na prática educativa e no cotidiano escolar de comunidades que, pela ausência de ações políticas eficazes, continuam a ser socialmente negligenciadas.

Palavras-chave: Direito à Educação. Integral. Mais Educação. Duque de Caxias.



## ABSTRACT

PORTO, Jane Ferreira. **The implementation of the educational right process: an experience towards integral education in the municipality of Duque de Caxias.** 2014. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

The present study focuses on the example experienced by the municipality of Duque de Caxias, located in the state of Rio de Janeiro, which develops More School Program, which aims to promote full-time education from a specific budgetary allocation. Education is a cultural element that serves as a tool to mediate between human relations, from its interdisciplinary character, is a key to the development of society during this century factors. The knowledge society, with the increase of digital information technologies, depends on the stimulus of government to incorporate these new elements in education, yet lacking in administrative and economic organization. This dissertation aims to discuss the importance of the interference of public power for the development of the processes of teaching and learning, from the theme of 'integral education'. The full-time education develops aspects of the learning process in which students design, especially of early childhood education, a new cultural dimension. The institutionalized and linked to state education, as in the case of locality analyzed in this study, can greatly contribute to the social development of the community. Among the specific objectives of the research is the analysis of the administrative policy of the municipality chosen for the case study and the interpretation of the normative framework of the right to education, the search for an understanding about the history surrounding its implementation. The rationale for this study is that the quality of education administrative needs a theoretical and conceptual background regarding the right to education applied to educational practice and everyday life in disadvantaged communities where educational processes end up being neglected.

Keywords: Right to Education. Integral. More School. Duque de Caxias.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 A TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DO SÉCULO XX – SOB A PERSPECTIVA DE INSTRUMENTO PARA A CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA E INCLUSÃO SOCIAL</b> .....	13
1.1 A trajetória da educação brasileira a partir do século XX .....	20
1.2 O cerne do pensamento do professor Anísio Teixeira – a educação integral, universal, pública e gratuita .....	27
1.3 O legado do professor Paulo Freire – educação de adultos: alfabetização, conscientização e liberdade .....	32
1.4 A implementação do programa educacional do professor darcy ribeiro – educação pública integral em tempo integral .....	38
1.5 A Escola da Ponte – experiência portuguesa desenvolvida pelo professor José Pacheco .....	47
<b>2 O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL</b> .....	53
2.1 A afirmação dos direitos fundamentais em documentos históricos e revoluções burguesas .....	54
2.2 A topologia do direito fundamental à educação na constituição brasileira de 1988 e as conquistas educacionais no universo infraconstitucional .....	68
2.3 Direito à educação nas constituições brasileiras .....	70
2.4 As conquistas educacionais no universo infraconstitucional .....	82
<b>3 A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS NOS GOVERNOS A PARTIR DA REVOLUÇÃO DE 1930</b> .....	91
3.1 As demandas da revolução de 1930 .....	98
3.2 A expansão da oferta de ensino escolar: a educação pública brasileira a partir da Revolução de 30 .....	100
3.3 A expansão do ensino durante o período de redemocratização .....	110
3.4 A oferta de ensino escolar durante a ditadura militar .....	118
3.5 A política educacional de governo após a CRFB - 1988 .....	123

3.6	O Programa Mais Educação .....	138
4	A QUESTÃO DA INCLUSÃO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS: MAZELAS E GANHOS .....	165
4.1	A educação em Duque de Caxias .....	169
4.2	O Programa Mais Educação em Duque de Caxias .....	183
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	196
	REFERÊNCIAS.....	202
	ANEXO .....	214

## INTRODUÇÃO

A educação enquanto elemento da cultura e instrumento de mediação nas relações humanas é um consenso inquestionável que perpassa por qualquer arena política e ideológica.

Além de sua natureza transdisciplinar, encontra-se como um atributo importante para o cidadão do século XXI, integrante da sociedade do conhecimento, fundada na cultura letrada, no domínio da tecnologia digital e na organização econômica influenciada pelos fluxos financeiros internacionais.

O Estado, por sua vez, institucionaliza o conhecimento e os processos educativos, enquanto uma dimensão da cultura e atributo da vida pós-moderna. E desta assunção de atribuição cabe ao ente político dirimir sobre a conveniência e a oportunidade sobre o que, a quem, como e quem vai ensinar. O desenvolvimento sistemático deste processo é o que chamamos de organização do ensino por meio de sistema de ensino, e se materializa nas instituições escolares.

A atual fase político-administrativa da República Federativa do Brasil promulgou a educação básica como um direito social fundamental, a ser desenvolvido obrigatoriamente pelo Estado e, solidariamente, em conjunto com a família e a sociedade. O cidadão, por sua vez, possui juridicamente dos entes federativos o compromisso da garantia de oferta deste direito, pois constitui-se como público subjetivo.

A interpretação sistemática de toda a estrutura normativa do direito referente à educação permite compreender que este direito prima, fundamentalmente, pela qualidade da oferta de ensino em todas as fases de seu desenvolvimento. Com efeito, o desenvolvimento integral do educando, o exercício da cidadania e a formação para o mundo do trabalho são os elementos definidores da qualidade de ensino ofertada aos indivíduos.

Desse modo, o desenvolvimento de uma educação de qualidade e a garantia de condições materiais que tal educação demanda exige a construção de espaços públicos de formação humana como *lócus* de coexistência de todas as diversidades étnicas, culturais e sociais. Ademais, faz-se necessário políticas educacionais que garantam o acesso e a permanência dos discentes ao mesmo tempo em que

possibilitem a realização dos objetivos instrucionais e sociais da educação propostos.

Foi por essa diretriz teórica que este trabalho se orientou. A pesquisa aqui desenvolvida, objetivando investigar o caminho assecuratório de concretização do direito à educação e propor uma reflexão sobre a experiência de educação integral no município de Duque de Caxias, percorreu a trajetória interdisciplinar entre Direito e Educação ao longo de toda a história republicana do Brasil. Assim, o trabalho foi organizado em quatro grandes momentos.

O primeiro capítulo apresenta a concepção de educação e a educação integral a partir da prática pedagógica e política de grandes mestres educadores. Anísio Teixeira, Paulo Freire, Darcy Ribeiro e José Pacheco continuam, por meio de suas ideias e obras ainda presentes na práxis do pensamento educacional brasileiro, a fundamentar atuais propostas de educação integral para as classes populares.

Definidos a concepção de educação e os fundamentos da educação integral chega-se ao exame dos contornos jurídicos referentes ao direito à educação. Assim, são apresentados breves apontamentos sobre a histórica afirmação da “Educação como direito fundamental”, presente em documentos internacionais elaborados ao longo do século XX e estabelecidos no novo cenário jurídico constitucional.

No âmbito nacional, mantendo-se o mesmo marco histórico-temporal da conceituação da educação integral, faz-se a análise do posicionamento político brasileiro em relação ao Direito Educacional nas Cartas Constitucionais. E, posteriormente, analisa-se a regulamentação do direito à educação por meio dos principais textos legislativos infraconstitucionais.

O terceiro capítulo debruça-se sobre a concretização do direito à educação através da expansão do ensino básico, efetivada por meio das principais políticas públicas e programas de governo de caráter nacional. Tais políticas e programas buscaram executar a implantação do ensino tal como formulado pela Constituição.

Buscou-se, no decorrer desse capítulo, apresentar o Programa Mais Educação detalhadamente. Sumariamente, este programa caracteriza-se por ser de âmbito nacional e por ampliar a jornada escolar de crianças e adolescentes de escolas públicas em situação de risco social. Atende, de modo geral, escolas que tenham atingido baixo índice de qualidade nos exames avaliativos aplicados pelo Ministério da Educação.

Tal política de fomento à educação integral é também definida por seu caráter intersetorial no campo educacional, pois busca, simultaneamente, a melhoria da qualidade de ensino e proteção social de parte dos alunos das redes públicas de ensino de educação básica.

A contribuição deste estudo é evidenciada na medida em que se trata de uma análise inovadora sobre arranjos administrativos em matéria educacional, de modo que, a depender do interesse e da conveniência da administração pública local, pode ser difundido a todo território nacional.

Analisando a expansão da jornada escolar, presente em políticas e programas gerais do governo federal, passou-se, no quarto capítulo, a apreciação da composição atual da Rede Municipal de Ensino público do município Duque de Caxias, localizado no Estado do Rio de Janeiro, suas influências históricas, sua política educacional em processo de formação e a realização local do programa nacional de educação em tempo integral.

Nesse momento, a partir da pesquisa de campo realizada em parceria com a administração pública local e da concepção do direito à educação apresentada ao longo do trabalho, foi possível identificar conquistas e potenciais de melhoras, bem como problemas a serem enfrentados pela gestão local.

Ao que nos mostrou a realidade político-educacional caxiense, a utilização dos institutos de participação popular se coloca como uma ação capaz de garantir a concretização do direito à educação no município. A parceria 'público-privada' com vistas a atingir os mesmos fins possibilitaria a formação de uma educação orientada pelos direitos humanos e as conquistas sociais e institucionais poderiam ser garantidas a todos.

## 1 A TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DO SÉCULO XX – SOB A PERSPECTIVA DE INSTRUMENTO PARA A CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA E INCLUSÃO SOCIAL

A existência humana origina-se no contexto da convivência familiar e comunitária. Isto porque o ser humano é um ser ontologicamente histórico, social e cultural<sup>1</sup>. Sob estas referências ocorre o desenvolvimento da subjetividade do indivíduo, assim como é posto em exercício a vida pública, práticas de cidadania, de acordo com os parâmetros da coletividade na qual está inserido e revelando as marcas do tempo histórico.

Assim, a pessoa humana ao buscar o domínio de seu desenvolvimento, promovendo a satisfação individual e coletiva, realiza ação intencional sobre o espaço físico e social, influenciando-o, transformando-o, e sendo por este influenciado, num contínuo processo educativo de trabalho.<sup>2</sup>

Ao realizar o trabalho, individual e social, os seres humanos criam a história e produzem cultura. Como afirma Brandão (2002), a própria história humana não é outra coisa senão a trajetória do processo por meio do qual o trabalho social humano opera, de forma dialética, a transformação da natureza em cultura. O mundo físico e social deixa de ser apenas o ambiente que recebe o indivíduo para ser o espaço intencionalmente construído. O *iter* deste processo de trabalho,

---

<sup>1</sup> Esta afirmação fundamenta-se na seguinte explicação de SAVIANI, Dermeval e DUARTE, Newton: “Nos *Manuscritos*, a formação humana é analisada na relação entre o processo histórico de objetivação do gênero humano e a vida do indivíduo como ser social. O que faz da vida do indivíduo um ser genérico, isto é, um representante do gênero humano, é a atividade vital, a qual é definida por Marx como aquela que assegura a vida de uma espécie. No caso dos seres humanos, sua atividade vital, que é o trabalho, distingue-se daquelas de outras espécies vivas por ser uma atividade consciente que se objetiva em produtos que passam a ter funções definidas pela prática social. Por meio do trabalho o ser humano incorpora, de forma historicamente universalizadora, a natureza ao campo dos fenômenos sociais. Nesse processo, as necessidades de sobrevivência e surgindo necessidades propriamente sociais.” In: *A formação humana na perspectiva histórico-ontológica*. Revista Brasileira de Educação. Volume 15. Número 45. Setembro-dezembro de 2010, p. 426.

<sup>2</sup> A concepção de cultura enquanto decorrente da ação humana objetiva sobre a natureza física e social, por meio de trabalho, alimenta-se do pensamento do educador Gaudêncio Frigotto; fundamentado no marxismo, ele afirma que o “trabalho é por excelência, a forma mediante a qual o homem produz suas condições de existência, a história, o mundo propriamente humano. Trata-se de uma categoria ontológica e econômica fundamental. A educação também não pode ser reduzida a um fator, mas é concebida prática social, uma atividade humana e histórica que se define no conjunto das relações sociais, no embate dos grupos ou classes sociais, sendo ela mesma forma específica de relação social. o sujeito dos processos educativos aqui é o homem e suas múltiplas e históricas necessidades (materiais, biológicas, psíquicas, afetivas, estéticas, lúdicas)”. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a Crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995, p. 31.

postulado entre a necessidade e a liberdade de ação, também tem como resultado a *humanização do homem*, o torna subjetivo e político.

A perpetuidade deste trabalho consciente e intencional sobre o espaço físico e social possui outra característica, qual seja, a de ser esta ação de humanização uma ação coletiva, própria de um grupo circunscrita ao longo do tempo.

O contexto comunitário ao longo do tempo forma a conjuntura social capaz de determinar o que há de ser ensinado, transmitido e elevado ao nível de conhecimento, elementos culturais estes indispensáveis aos novos integrantes da comunidade bem como à formação das novas gerações.

Assim, a comunidade, através de estruturas intencionais de articulação e realização da cultura<sup>3</sup> promove o seu sistema de símbolos e significados, saberes, valores e códigos por meio de processos educativos distintos aos diferentes atores sociais.

Este processo educativo, nos termos do professor Brandão (2002), justifica-se em ser a única maneira - escolar ou não - de criar pessoas e recriar mundos de interação entre elas. Mundos que culturalmente transformam atos em gestos e gestos em ações regidas por acordos sociais de sentidos e por consensos de significados. O objetivo do processo é que o aprendiz venha a ser “tal como nós acreditamos que somos, habitantes conhecedores, conscientes e criativos de um mundo cotidiano” (BRANDÃO, 2002, p.140).

A ação de endoculturação<sup>4</sup>, que se realiza através do processo educativo intencional acima mencionado, tem apresentado peculiaridades circunscritas a dois

---

<sup>3</sup> O vocábulo cultura aqui é utilizado sob a perspectiva de ser uma herança de conhecimentos, desenvolvida através das gerações precedentes, necessárias à formação dos novos filhos da comunidade, assim como o aperfeiçoamento humano, quando adulto. Como tal, possui elementos conjunturais que influenciam na forma dos indivíduos a conceberem e compreenderem o mundo que participam; além de condicionar comportamentos, a participação do indivíduo em sua cultura é sempre limitada. A restrição à participação é feita por diferentes critérios, como por exemplo, costumes de grupo, orientação sexual, religiosidade, idade, gênero, etnia, condição física e social. Para melhor precisão conceitual, há a exposição da definição apresentada pelo LARAIA, Roque de Barros. In *Cultura: um conceito antropológico*. RJ: Jorge Zahar, 2004.p. 59: “Culturas são sistemas (de padrões de comportamento socialmente transmitidos) que servem para adaptar as comunidades humanas aos seus embasamentos biológicos. Esse modo de vida das comunidades inclui tecnologias e modos de organização econômica, padrões de estabelecimento, de agrupamento social e organização política, crenças e práticas religiosas, e assim por diante.”

<sup>4</sup> Endoculturação, aqui, foi considerada na perspectiva de um processo que explica a transmissão e a aprendizagem de comportamento dentro de uma mesma cultura (geralmente quando se é criança), feito pela educação, pela imitação e pelo condicionamento do meio social, nos termos de ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 305.



grandes elementos: a identidade dos grupos comunitários e ao tempo histórico de realização do ato pedagógico.

Por meio da história das ideias pedagógicas, podemos identificar como cada grupo comunitário, em seu tempo, especificou o que era necessário para a formação das novas gerações e constituiu a base educacional da sociedade, ao mesmo tempo em que promovia a evolução sociocultural por intermédio de subsídios fundamentais advindos da formação do novo homem.

A formação educacional entre os povos primitivos<sup>5</sup> e as sociedades simples é marcada pelo ajustamento da criança ao seu meio ambiente físico e social, através da aquisição de experiências das gerações passadas. Isto estava relacionado na transmissão de atividades práticas, características da vida na comunidade e indispensáveis à subsistência, como a obtenção de alimento, produção do vestuário e abrigo, além da defesa do território.

Nesta cultura, um marco importante era o ritual de iniciação. Em cerimônias dessa natureza, eram celebrados atos que determinavam a passagem da infância e juventude para a fase adulta na comunidade tribal. Além do valor educativo, tais momentos eram revestidos do simbolismo de valor moral, social e religioso, pois revelavam a habilidade do indivíduo em suportar a dor física e psíquica, o domínio sobre suas necessidades fisiológicas, a tolerância sobre as circunstâncias difíceis e a fome, a subserviência aos dirigentes, o respeito e reverência aos idosos e seus ancestrais, a capacidade de suprir as necessidades da família e a agilidade perante as forças da natureza.

Diante deste contexto, destaca-se a figura dos ministradores, dirigentes dos rituais de passagem. São pessoas, ou seja, homens especiais pertencentes a uma classe especial possuidora de um poder sobrenatural. Eles são considerados os primeiros “professores primitivos” (MONRE, 1985), e eram denominados, segundo os casos, xamãs, feiticeiros, esconjuradores, curandeiros ou homens que consultavam os espíritos familiares.

---

<sup>5</sup> De acordo com o professor Paul Monre, no livro *História da Educação*, São Paulo, Editora Nacional, 1985, p.1, sociedades primitivas são por ele identificadas como os povos bárbaros e sociedade primitiva de selvagens.

A cultura das sociedades da antiguidade oriental é, segundo a professora Aranha (2006)<sup>6</sup>, marcada por uma estrutura organizacional societária mais complexa e rígida, com uma forte divisão social de classe, trabalho e gênero:

As mulheres confinadas no lar passaram a ser dependentes dos homens, os segmentos sociais se especializaram entre governantes, sacerdotes, escravos, mercadores e produtores, criando-se uma hierarquia de riqueza e poder (ARANHA, 2006, p. 46).

Esta conjuntura social fez com que novas concepções de educação e de educando surgissem, induzindo diferentes critérios de seleção dos elementos da cultura comunitária a serem disponibilizados e o perfil dos indivíduos que teriam acesso a ela. Assim, a educação deixou de ser acessível a todos. Com efeito, o dualismo escolar determinava que o acesso ao saber pela classe dominante seria de um tipo e conteúdo diferentes ao que eram oferecidos ao povo. Portanto, a maior parte da população era excluída da formação formal, sendo submetida à educação informal, no seio familiar.

Enquanto a alguns poucos a formação escolar visava ao ensino do conhecimento sagrado e da administração, à grande maioria dos indivíduos era adestrada para diversos ofícios especializados. Por conseguinte, o ensino da escrita era restrito, pois se a considerava sagrada e esotérica. Progressivamente, passou-se a transmitir esse saber a um número maior de pessoas. No entanto, somente os filhos das classes privilegiadas conseguiam atingir níveis superiores de escolarização.

A professora Aranha (2006) sintetiza a educação primitiva nas civilizações ocidentais da seguinte maneira:

Não havia propriamente uma reflexão predominantemente pedagógica. As orientações sobre como educar permeiam os livros sagrados, que ofereciam regras, ideias de conduta, segundo as prescrições religiosas e morais, a fim de perpetuar os costumes e evitar a transgressões das normas. Daí o

---

<sup>6</sup>ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da educação e da pedagogia: geral e do Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 2006, p. 41. Segunda esta autora, a Antiguidade Oriental era formada por civilizações surgidas no norte da África e na Ásia, como o Egito, a Mesopotâmia, Índia, China e os Hebreus. Esta civilização já possuía desenvolvimento da técnica e de ofício especializado, com incremento da agricultura, do pastoreio e do comércio de excedentes. A sociedade já possui uma rígida separação de classes, a organização política e administrativa realizada por um Estado centralizador e teocrático. Também é o momento na história da humanidade de invenção da escrita, construção das primeiras cidades.

caráter religioso dos compromissos impostos e não discutidos (ARANHA, 2006, p. 45).

A nova contribuição educacional e pedagógica na história da humanidade é marcada pela presença do pensamento grego. Esta civilização, na antiguidade clássica, era formada por diversas unidades políticas e autônomas, constituídas por cidades-estados. A origem comum dos diversos povos que habitavam as cidades-estados gregas, por sua vez, permitiu a formação de uma civilização que manteve características comuns, como a religiosidade, o idioma, além de paralelismo em instituições sociais, políticas e educacionais.

Segundo o professor Monre (1985), a peculiaridade da educação grega está no fato de que pela primeira vez na história da humanidade acontece um momento em que se dá oportunidade para o progresso do desenvolvimento individual. É uma educação liberal que forma o homem livre, habilitado para tirar proveito de sua liberdade, ao mesmo tempo em que é esta educação uma preparação para o exercício da cidadania, para o bem da vida comunitária na *pólis*. Monroe (1985) ainda afirma que o progresso social floresceu “em virtude da liberdade da organização da sociedade grega que estimulava o desenvolvimento de todos os aspectos da personalidade e tinha em sumo apreço todas as formas de valor individual” (idem, p.27).

Essa nova percepção de cultura e educação do cidadão fez com que se pensasse no *processo formativo integral* do indivíduo - corpo e espírito – ainda que em alguns momentos a ênfase ora estivesse centrada na formação militar ou esportiva, ora no debate intelectual, conforme a época ou lugar.

A intenção pedagógica de formação integral, entre os gregos, é nomeada *Paidéia*. Este conceito exprimia o ideal de formação humana elevada constante para os cidadãos gregos, a integração da cultura da sociedade, a apropriação pelo indivíduo da cultura e as influências recíprocas entre indivíduo e cultura.

A educação pertencente à sociedade grega consistia no aperfeiçoamento das virtudes éticas e morais através da integração entre educação e cultura, enfatizando o conhecimento das artes, da literatura, das ciências e da filosofia. O currículo de educação integral era constituído pela ginástica, para o desenvolvimento físico; pela filosofia e ciências para o desenvolvimento da mente; e pela música e Artes para o

desenvolvimento da moral e dos sentimentos. Esse modelo de formação, nas Cidades-Estados, era oferecido somente a homens livres e patrícios.

A concepção de educação integral refere-se, na qualidade de formação *humanitas*, à cultura geral que transcende aos interesses locais e nacionais, realizando-se, portanto, por intermédio do ensino da arte, da política, da filosofia, da música, da ginástica e da literatura, e foi, por conseguinte, característica desse período da história da humanidade. As marcas deste pensamento educacional, em maior ou menor intensidade, estiveram presentes na construção das ideias pedagógicas ao longo dos séculos posteriores, o que pode ser observado nos estudos que se faz sobre formação integral para a elaboração de políticas educacionais na contemporaneidade.

Vale salientar, contudo, que a referida concepção de educação integral visava a atender apenas uma parcela da sociedade grega (pessoas livres, cidadãos da *polis*, senhores de propriedades).

A título de ilustração, apresentamos uma síntese do que foi a contribuição do modelo educacional grego proposta por Brandão (2007):

Os gregos ensinam o que hoje esquecemos. A educação do homem existe por toda parte e, muito mais do que na escola, é o resultado da ação de todo o meio sociocultural sobre os participantes. É o exercício de viver e conviver o que educa. E a escola de qualquer tipo é apenas um lugar, um momento provisório onde isso pode acontecer. Portanto, é a comunidade quem responde pelo trabalho de fazer com que tudo o que pode ser vivido-e-aprendido da cultura seja ensinado com a vida – e também com aula - ao educando (BRANDÃO, 2007, p.47).

Estas considerações iniciais sobre o pensamento educacional da antiguidade até a civilização clássica trazem os principais marcos históricos para a compreensão de que a educação é um fenômeno social e, ademais, utilizada pelas comunidades humanas para socializar, com as novas gerações, saberes, valores, símbolos e significados considerados importantes para a cultura e convivência comunitária.

Os saberes acima indicados são considerados capazes de tornar humano o indivíduo num determinado tempo e espaço históricos. Também são necessários para a configuração da concepção assumida pela coletividade a respeito do que vem a ser cidadania e individualidade, e os modos de exercício de ambos na vida pública e privada.

Ao realizar-se como um instrumento para convivência comunitária, a educação simultaneamente possibilita aos indivíduos da comunidade a construção de um lugar funcional no meio social. Este lugar está associado a um exercício de atividade de relevância social e econômica capaz de permitir aos cidadãos a realização plena e igualitária de seus direitos e responsabilidades no convívio comunitário.

A continuidade da história da educação, em seu desdobramento como instrumento de convivência comunitária e inclusão social, é influenciada pela história da humanidade que passa por diversas fases, ora com caracteres de pensamento de vanguarda, ora com perspectivas reacionárias.

Assim, a educação insere-se num campo de acirradas disputas. Ora fundada na família e na moral, ora educação humanista para o clérigo e educação dogmática para o povo; ora o pensamento educacional volta-se para a tendência liberal e o processo educativo centra-se ou não no indivíduo, gerando desprezo ou apreço pelo ensino de atividades práticas e laborais; ensino dualista: a formação do dominante e do dominado, o saber humanitário e propedêutico para uns e preparação em serviço para outros; a educação como aparelho ideológico de Estado, educação pública ou privada; financiamento do ensino por meio do Estado ou privado; educação integral, currículo mínimo e integrado para a formação popular; escola inclusiva ou excludente; educação laica ou confessional; educação popular ou elitista; estas e outras tantas questões perpassam o pensamento educacional até a atualidade, e encontram-se em debate também neste trabalho.

Postas as considerações introdutórias a respeito da educação como um instrumento de mediação da cultura para a convivência comunitária e inclusão social, em parâmetros gerais, no próximo segmento a abordagem concentrar-se-á sobre os aspectos relacionados à formação do pensamento pedagógico brasileiro, a partir do século XX, com o objetivo de delimitar os contornos do conceito de educação integral.

## 1.1 A trajetória da educação brasileira a partir do século XX

O início da educação formal no Brasil acontece a partir da chegada dos jesuítas, em 1549, com a finalidade de realizar a pregação católica entre senhores de engenho, colonos, negros escravos e índios, além do trabalho educativo. Pode-se dizer, portanto, que os jesuítas foram, por 210 anos, os responsáveis pela educação na colônia. Os colégios jesuíticos ofereciam o ensino das primeiras letras (aulas elementares), curso de Letras, Filosofia e Ciências (considerados nível secundário) e o curso de Teologia e Ciências Sagradas (considerados nível superior).

Com a vinda da Família Real, em 1808, e a Independência do Brasil, em 1822, a preocupação fundamental do governo, de acordo com Piletti e Piletti (2003), passou a ser a formação das elites dirigentes do país:

Ao invés de procurar montar um sistema nacional de ensino, integrado em todos os seus graus e modalidades, as autoridades preocuparam-se mais em criar algumas escolas superiores e em regulamentar a via de acesso a estes cursos (PILLETI; PILETTI 2003, p.145).

A República, instituída em 1889, herdou e manteve o sistema educacional advindo do Brasil Império, o que significou a perpetuação, no novo sistema político, das práticas seletivas do regime anterior.

Desse modo, a então Primeira República incumbiu-se do atendimento das necessidades educacionais da elite por ensino secundário e superior, fornecendo uma educação elementar e profissionalizante à massa popular. Tal fato dificultou o acesso pela população a um dos instrumentos básicos de acesso ao conhecimento e exercício da cidadania consciente, qual seja, a educação formal.

Esta reflexão é mais bem desenvolvida nas palavras de Romanelli (1978) quando demonstra o que ocorria no sistema educacional brasileiro durante a República Velha:

Refletia a situação de dualidade da sociedade que era o próprio retrato da sociedade organizacional brasileira. O que, no entanto, não ocorria ao sistema assim consagrado era o fato de a nova sociedade brasileira, que despontava com a República, já ser mais complexa do que a anterior sociedade escravocrata. Havia vários estratos sociais emergentes. O povo já não abrangia apenas a massa homogênea dos agregados das fazendas e dos pequenos artífices e comerciantes da zona urbana: transparecia a heterogeneidade da composição social popular, pela divergência de

interesses, origens e posições. Existia já uma pequena burguesia, em si mesma heterogênea, uma camada média de intelectuais letrados ou padres, os militares em franco prestígio, uma burguesia industrial, ensaiando seus primeiros passos e todo um contingente de imigrantes que, na zona urbana, se ocupavam de profissões que definiam classes médias e, na zona rural, se ocupavam da lavoura. Estes últimos eram, tanto no que respeitava ao nível cultural, quanto ao que caracterizava os interesses, bastante diferentes das camadas camponesas que se ocupavam da economia de subsistência e, mais diferentes ainda, do contingente saído da escravidão (ROMANELLI, 1978, p. 41).

É importante pontuar que, ainda que a política educacional oficial possuísse esse caráter elitista, foram os intelectuais da época que instituíram os referenciais que nortearam a história das ideias educacionais brasileiras nos anos que se seguiram.

Contudo, o fenômeno de atuação educacional revolucionária em solo nacional é iniciado por debates promovidos por intelectuais e estudantes de formação laica, liberal e positivista, que também nutriam o grande otimismo pedagógico de reconstruir a sociedade através da educação.

Entre os marcos da proposta de educação (PILETTI; PILETTI 2003) não oficial da República, estava a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, que deveria congrega educadores e oportunizar debates sobre doutrinas e reformas educacionais através da realização de Conferências de Educação (tais conferências, contudo, congregaram progressistas e reacionários que disputavam hegemonia política no campo educacional); a realização de um inquérito sobre a educação brasileira, elaborado por Fernando Azevedo através de depoimentos de educadores sobre os problemas e soluções possíveis referentes a todos os graus de ensino; e reformas educacionais nos Estados, que se concretizaram durante a década de vinte.

No entanto, no plano de política oficial do governo federal, os ideais republicanos de federação, democracia, convivência social, progresso econômico, independência cultural foram ignorados, conforme aponta Piletti e Piletti (2003). Esse contexto de expectativas não realizadas durante a Primeira República brasileira, acrescido da influência da crise econômica internacional, gerou insatisfação em parte da população brasileira que ainda não havia sido contemplada com as

reformas no sistema educacional ocorridas no período<sup>7</sup>, desencadeando a conhecida Revolução de 1930<sup>8</sup>.

Este movimento trouxe inúmeras transformações na vida política nacional. Conforme analisa o sociólogo Octavio Ianni (1971), neste período, até a década de cinquenta, é o momento em que o povo brasileiro aparece como categoria política fundamental, pois a revolução iniciada neste século é um processo que compreende a luta por uma participação cada vez maior da população nacional no debate e nas decisões políticas e econômicas.

E a educação não ficou distante deste processo. Foi o início de uma trajetória autônoma do pensamento pedagógico brasileiro, que até então se concentrava em

---

<sup>7</sup> De acordo com ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. (1930/1973). Petrópolis: Editora Vozes, 1978, pp. 42 e 43, no campo educacional houve as seguintes reformas para as questões mais graves: Benjamin Constant, sua finalidade era romper com a antiga tradição do ensino humanístico, no entanto sua reforma nunca foi implementada. Buscava realizar a tentativa de substituição de um currículo acadêmico por um currículo mais enciclopédico, com inclusão de disciplinas científicas, instituição do ensino seriado, organicidade ao sistema de ensino nacional de forma a atingir as escolas primárias, as escolas normais, secundárias e superiores. Na sequência das reformas citadas pela autora, houve também a criação da Lei Orgânica Rivadávia Corrêa, no governo do Marechal Hermes da Fonseca, em 1911, que suprimia o caráter oficial do ensino; a Reforma Carlos Maximiliano que reoficializou o ensino, reformou o Colégio Pedro II e regulamentou o ingresso nas escolas superiores; e a Reforma Rocha Vaz, durante o governo Arthur Bernardes, em 1925, que representou a última tentativa do período no sentido de instituir normas regulamentares para o ensino, sendo a primeira a estabelecer um acordo entre União e Estados, com o fim de promover a Educação primária, eliminar os exames preparatórios e parcelados, vigentes desde a época do Império.

<sup>8</sup> A chamada Revolução de 1930 representou o fim da Primeira República brasileira, em outubro de 1930, por meio de um movimento armado. Este movimento era promovido pelos Estados do Rio Grande do Sul, Paraíba e Minas Gerais, que depôs o Presidente da República, Washington Luiz, e impediu a posse do presidente eleito, Júlio Prestes. A professora ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. (1930/1973). Petrópolis: Editora Vozes, 1978, p.47, assim explica o movimento: “Em outubro de 1930, o Governo do Presidente Washington Luiz era derrubado por movimento armado que se iniciava ao sul do país e tivera repercussões em vários pontos do território brasileiro. Esse movimento era um dos aspectos assumidos pela crise de desenvolvimento, crise que vinha de longe, acentuando-se nos últimos anos da década de 1920. Na verdade, o que se convencionou a chamar Revolução de 1930 foi o ponto alto de uma série de revoluções e movimentos armados que, durante o período compreendido entre 1920 e 1964, se empenharam em promover vários rompimentos políticos e econômicos com a velha ordem social e oligárquica. (...) economicamente falando, a crise acentuou quando a política econômica do Governo, que visava a proteger os preços do café no mercado internacional, já não pode ser sustentada, devido às bases, sobre as quais se vinha processando. A superprodução chegara a tal ponto, que as retiradas do mercado de parte da produção, processo que se vinha realizando, havia muito tempo, com financiamentos vindos do exterior que garantia lucros ao produtor e socializava os prejuízos, não puderam mais ser levadas a efeito. E isto por dois motivos: primeiro, porque a crise econômica mundial de 1929 subtraía ao Governo a possibilidade de continuar a obtenção de financiamentos para a compra de estoques invendíveis e, segundo, porque esses estoques haviam atingido uma quantidade suficientemente alta para se ter a certeza de que jamais seriam distribuídos. A saturação do mercado mundial, portanto, acabou acarretando a queda de nossas exportações de café, ao mesmo tempo que a crise geral fez cessar a entrada de capitais. Daí resultou para nossa capacidade de importar, acentuada diminuição, seja pela impossibilidade de manter o mesmo nível das exportações, seja pela destruição de nossas reservas, causada pela retirada de capitais.”



reproduzir o pensamento religioso e de origem europeia, predominante tanto no Brasil colônia como no Brasil império.

O marco desta revolução no campo educacional veio por intermédio do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: A reconstrução educacional no Brasil*. Este documento publicado em 1932 e assinado por educadores brasileiros escolanovistas, foi lançado na IV Conferência Nacional de Educação<sup>9</sup>.

Fernando Azevedo, autor do Manifesto, quando citado por Xavier (2002), assim expõe sobre o documento:

*Não é apenas uma bandeira revolucionária, cuja empunhadura foi feita para as mãos de verdadeiros reformadores, capazes de se sacrificar pelos ideais comuns a sua tranquilidade, a sua energia e a sua própria vida; é um código em que se inscreveu, com as teorias da nova educação para um pragmatismo reformador, um programa completo de reconstrução educacional, que será mais cedo ou mais tarde a tarefa gigantesca das elites coordenadoras das forças históricas e sociais do povo, no seu período crítico de evolução (apud XAVIER, 2002, p.22 grifos nossos).*

O Manifesto dos Pioneiros da Educação (2010, p.33) assim se posicionava sobre a conjuntura brasileira:

Se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não logram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas do país (“MANIFESTO...”, 2010, p.33).

O posicionamento do Manifesto acima apresentado, pretendia, fundamentalmente, impor-se como um “divisor de águas” com vistas a superar o caráter discriminatório e antidemocrático do ensino brasileiro elaborado até então. Assim, o Movimento tomou a iniciativa de propor uma definição de direito à

---

<sup>9</sup> Esta conferência segundo XAVIER, Libânia Nacif. *Para além do campo educacional: um estudo sobre o manifesto dos pioneiros da educação nova* (1932). Bragança Paulista: EDUSF, 2002, p. 17, teve como tema geral “As diretrizes da Educação no Brasil”, e como teses especiais, a intervenção federal na difusão do ensino primário, técnico, normal e profissional e a elaboração das estatísticas escolares. Foram signatários do Manifesto: Fernando Azevedo, Afrânio Peixoto, A. de Sampaio Dória, Anísio Spindola Teixeira, M. Bergstrom Lourenço Filho, Roquette-Pinto, J.G. Frota Pessoa, Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mário Casasanta C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Atílio Vivacqua, Francisco Venâncio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meireles, Edgar Sussekind de Mendonça, Armanda Álvaro Alberto, Garcia de Rezende, Nóbrega da Cunha, Paschoal Lemme e Raul Gomes.

educação e desta como dever do Estado; de expor uma concepção de formação para as novas gerações; de fixar os conteúdos, a forma, a qualidade e o financiamento necessário do ensino pelo Estado; de estabelecer parâmetros para a formação de sistema nacional de educação; e de determinar o alcance da educação, isto é, o público a quem seria destinado a educação pública.

Nas palavras de Piletti e Piletti (2003), o plano de renovação educacional e transformação social se punham como faces de uma mesma moeda em favor do desenvolvimento social brasileiro, e podiam ser sintetizados pelas seguintes ideias: 1) Educação como um instrumento essencial de reconstrução da democracia no Brasil e integradora de todos os grupos sociais; 2) Educação como essencialmente pública, obrigatória, gratuita, leiga e sem qualquer segregação de cor, sexo ou tipo de estudos, desenvolvendo-se de forma interativa com as comunidades; 3) Sistema educacional único, com respeito às especificidades regionais; 4) Educação como fenômeno ativo e funcional; e 5) Formação superior como pré-requisito para o exercício do magistério até mesmo no ensino primário.

O posicionamento político e educacional presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova repercutiu imediatamente e perdurou por um longo período. Os impactos imediatos foram sentidos no debate e disputa travados entre grupos que representavam a mudança e a defesa da nova concepção educacional e grupos reacionários que buscavam a manutenção de um ensino confessional, seletista e conservador.

Este conflito de ordem política, em que cada grupo, defendendo sua perspectiva de análise da educação e do desenvolvimento social, lutava por hegemonia, esteve presente durante os preparativos do Poder Constituinte de 1933, de modo que, na versão final do texto constitucional, permaneceu, como facultativo, o ensino religioso.

Outras defesas do Movimento consolidaram-se no campo educacional: o sistema nacional de educação; educação enquanto direito social, dever do Estado e direito público subjetivo do cidadão; e o conceito social de ser este direito um dos instrumentos indispensáveis para a convivência comunitária, a inclusão social e o exercício da cidadania.

Segundo Azevedo (2010), o Manifesto, defendido por idealistas à serviço do espírito da “consciência educacional”, “foi a troca do romantismo estéril pelo idealismo prático e fecundo”, e representa:

A transformação de nosso regime educacional de acordo com o manifesto, não tem apenas, por si só, o espírito atual e vivo que lhe está imanente, e os fundamentos científicos e filosóficos em que se apoia, mas a consciência do papel que a escola deve desempenhar, não só na formação do espírito e da unidade nacional, como na aproximação dos homens e no reestabelecimento do equilíbrio social, realizando pela integração da escola na sociedade (socialização da escola) a integração, no grupo e na vida social, do indivíduo cada vez mais isolado entre o grupo familiar que se atrofia e se desagrega e uma sociedade tornada imensa (AZEVEDO, 2010, p. 29).

A essência do novo e radical pensamento educacional e pedagógico brasileiro difundiu-se amplamente em sua época. Foi um passo histórico importante também para as gerações seguintes.

A partir deste novo paradigma, a educação consolidou-se a partir da influência de diferentes correntes filosóficas, no sentido de caracterizar-se ainda mais como um instrumento de democratização do conhecimento, do desenvolvimento social, econômico e político da nação. A época do manifesto, surgiu a concepção de educação como um direito público subjetivo, universal e dever do Estado.

A ampliação do âmbito de atuação da educação pública elaboradas subsequentemente esteve no âmbito da educação popular, abrangendo a categoria de jovens e adultos, a formação politécnica em horário integral e o acesso aos excluídos do sistema educacional. Tais ações visavam a garantir a inclusão social.

Estas novas dimensões de atuação da educação aqui identificadas representam fases diferentes do desenvolvimento educacional pátrio e com autores e patronos da causa específicos.

Esses autores consubstanciaram cada uma destas novas dimensões qualitativas do fenômeno da educação integral e universal na perspectiva de sistema nacional de educação para a democratização da cultura e promoção da justiça social.

Anísio Teixeira, Paulo Freire e Darcy Ribeiro participaram desta trajetória. Ainda que fundamentados por orientações teórico-metodológicas diferentes, a escolha por fundamentar a trajetória do pensamento educacional brasileiro nestes

autores, mesmo diante da existência de outros célebres mestres, deve-se ao fato de que o pensamento de vanguarda apresentado por cada um deles foi indispensável para a superação de contextos complexos, no plano da prática e política educacional, e que, até então, não haviam sido enfrentados com realismo, ousadia e determinação de mudança em favor da classe popular.

Com efeito, ao procederem criticamente, tais mestres e intelectuais modernos contribuíram para o avanço das políticas educacionais no Brasil, expandindo o conceito de direito à educação com qualificações imprescindíveis.

A orientação político-filosófica pelo pragmatismo político de Anísio Teixeira trouxe ao cenário nacional a educação como direito do cidadão e a obrigatoriedade do Estado em sua promoção. As reformas educacionais na educação pública do Estado da Bahia, por ele realizadas ao fim da República Velha, evidenciam que a educação não é privilégio distinto e exclusivo das classes economicamente mais favorecidas nas relações sociais.

O fortalecimento desta postura de política educacional é desenvolvido por meio do pensamento e obra de Paulo Freire e Darcy Ribeiro. Estes dialogaram com Anísio Teixeira. E a partir do paradigma da filosofia marxista, orientaram seus pensamentos e práticas educacionais com vista a atender a classe popular, em busca de uma formação integral para o cidadão.

Assim além da educação formal, a escola necessitava abranger outros saberes, como educação política e filosófica, para a práxis comunitária. Desta forma a educação de adultos, consciência coletiva e outras demandas são trazidas, da mesma forma que novos titulares deste direito para dentro do núcleo essencial do direito à educação.

Todos, além da contribuição teórica, possuíram a experiência do “pé no chão da escola”, isto é, estiveram presentes como sujeitos, profissionais da educação, e também como agentes públicos no desenvolvimento de políticas educacionais. Fortaleceram a afirmação e a distribuição do direito à educação em âmbito local e nacional.

E por fim, acrescenta-se a este trabalho a contribuição prática e filosófica de inclusão social por meio da educação do professor José Pacheco. Este educador português, na atualidade, influencia os sistemas educacionais a reavaliarem suas práticas pedagógicas. Tal reavaliação tem permitido ampliar a titularidade do direito

à educação e realizar a inclusão social de grupos marginalizados do sistema social e educacional, tais como alunos evadidos após vários anos de reprovação, população de rua, “menores infratores”, pessoas acolhidas em abrigos públicos, pessoas em privação de liberdade, beneficiários de programas assistenciais do poder público e os mais pobres dentre os pobres. Enquanto experiência mais recente e com um público incomum, a eleição desta experiência ocorreu com a finalidade de deter-se sobre a atual realidade e a complexidade social a fim de buscar proposições para as disparidades educacionais e os desafios a serem enfrentados pelo direito pátrio.

## **1.2 O cerne do pensamento do professor Anísio Teixeira – a educação integral, universal, pública e gratuita**

Anísio Teixeira, jurista e educador, dá a educação pública um *status* de direito público subjetivo. A luta pela consolidação generalizada deste direito, com características pragmáticas, está presente em toda a sua obra. Assim, o direito à educação é conceituado:

O direito à educação faz-se um direito de todos, porque a educação já não é um processo de especialização de alguns para certas funções na sociedade, mas a formação de cada um e de todos para a contribuição à sociedade integrada e nacional que se está constituindo com a modificação do tipo de trabalho e do tipo de relações humanas. Dizer que a educação é um *direito* é o reconhecimento formal e expresso de que a educação é um interesse público a ser promovido pela lei (TEIXEIRA, 2009, p. 76).

A formação integral, pela primeira vez assumida em perspectiva pública e política, colocada através deste filósofo da educação nacional, destina-se a compreender aspectos relacionados ao campo científico, as relações dos homens em sociedade e com o mundo do trabalho, necessárias a convivência da época moderna. Isto significa dizer que esta proposta de formação humana precisaria ser garantida a todos os indivíduos. Por sua vez, a segurança de acesso e permanência nos espaços formativos estaria a cargo do Poder Público, devido a sua natureza essencialmente pública.

Anísio Teixeira (1900-1971) tem a sua trajetória iniciada na Bahia, onde cursou os ensinos primário e secundário em colégios jesuítas. A formação superior

ocorreu por meio da Universidade do Rio de Janeiro, na Faculdade de Direito, em 1922. Dois anos depois, foi convidado pelo governador da Bahia, Francisco Marques de Góes Calmon, a assumir a função de Direção Geral do Ensino na cidade de Salvador.

A realidade encontrada por este gestor é descrita por Nunes (2010) com as seguintes características: “pobreza de recursos materiais e humanos, dispersão e desarticulação dos serviços educativos, despreparo do professor, imoralidade, corrupção e acomodação dos poderes públicos”. Paralelamente, a cultura local valorizava o ensino privado frente às limitações da oferta de educação pública.

Este contexto o fez buscar por novas posturas teóricas e políticas para o sistema educacional. É desta época a importante Reforma realizada no sistema estadual de educação da Bahia, que consistiu, inicialmente, em oferta de ensino obrigatório, gratuito e laico, com vistas a “formar homens aptos para a vida em sociedade e à comunhão nacional” (Lei Estadual, número 1.846/1925).

Essa reforma, orientada pela perspectiva de educação integral, influenciou outras reformas educacionais em alguns estados da federação, e foi um dos exemplos de realização de educação a ser desenvolvida em toda a República, exposta pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932.

A aproximação com o professor John Dewey, em 1928, por meio da Universidade de Columbia, em curso de pós-graduação, consolidou as ideias educacionais de Anísio Teixeira sob a necessidade da educação integral e democrática que atendessem à fins sociais.

Seu compromisso com a Educação Nova, democrática e popular, em oposição à educação dualista desenvolvida durante o Brasil Império e mantida durante a Primeira República, buscava um ensino de qualidade que primasse por atender a toda a população. A qualificação deste ensino universalizado é melhor sustentada a partir das seguintes palavras do autor

A educação - e quando falo em 'educação' compreenda-se a 'educação escolar' - precisa ser tanto num país subdesenvolvido quanto, hoje, nos países desenvolvidos, eficiente, adequada e bem distribuída, significando por estes atributos que: seja eficaz, isto é, ensine o que se proponha ensinar e ensine bem; ensine o que o indivíduo precisa aprender e, mais, seja devidamente distribuída, isto é, ensine às pessoas algo suficientemente diversificado nos seus objetivos para poder cobrir as necessidades do trabalho diversificado da vida moderna e dar a todos os educandos mais oportunidades de trabalho (TEIXEIRA, 2010. p. 103).

De acordo com Pinheiro (2009), o pensamento deste intelectual propunha uma tríade que sustentava o mundo moderno sob a qual a escola estava inserida: a ciência, a industrialização e a democracia. E a Educação Nova não podia ignorar as novas necessidades humanas, individuais e comunitárias, em seu processo formativo.

A primeira sustentação da tríade – o avanço da ciência – era entendida como a “chave” indutora do progresso da civilização. Além dos avanços materiais da sustentação científica, Anísio Teixeira sinalizou que a maior transformação seria moral e social, na medida em que não mais aceitaria de forma dependente e dócil determinações advindas das forças visíveis ou não que o governavam e o dirigiam.

Para esta transformação social, propunha o referido educador que a escola deveria acompanhar as mudanças sociais e promover mudanças que resultassem “a) no preparo do homem para indagar e resolver problemas por si; b) na construção da nossa escola, não para um futuro conhecido, mas para um futuro rigorosamente imprevisível” (TEIXEIRA, 1930, p. 4)

O segundo apoio da tríade que conforme Anísio Teixeira sustentava o mundo moderno tratava-se da industrialização. Em suas palavras, “a indústria está tornando possível a completa exploração dos recursos materiais do planeta e mais do que isto está articulando e integrando a terra inteira” (TEIXEIRA, 1930, p.5).

A realidade percebida pelo autor abrange outros campos de influência no meio social. Anísio Teixeira expõe os efeitos da industrialização e aponta que a nova forma de organização da produção econômica difere em muito de sua antecessora, isto é, a produção deslocou-se do interior da casa para a indústria ou a fábrica. Do mesmo modo, salienta que as relações familiares e o lazer também foram influenciados com essa nova organização econômica, já que o antigo lar tornou-se o espaço em que alguns indivíduos voltam para dormir. Para o autor, então, isso demandaria da educação a preparação do homem para ser membro responsável e inteligente na atual fase de desenvolvimento coletivo e individual.

O último pilar do mundo moderno, conforme Anísio Teixeira (1930), consistir-se-ia na *democracia*, conceituada pelo autor como “o modo de vida social em que cada indivíduo conta como uma pessoa. O respeito pela personalidade humana é a ideia mais profunda dessa grande corrente moderna”

Assim, o paradigma da democracia colocava-se como um modo de vida, um *ethos* social, irrenunciável. Devido a esta escolha comunitária, segundo o autor,

dois deveres se desprendem desta existência moderna e refletem profundamente em educação: o homem deve ser capaz, economicamente e individualmente e o homem deve se sentir responsável pelo bem social. Personalidade e cooperação são os dois pólos dessa nova formação humana que a democracia exige (TEIXEIRA, 1930, p. 05).

A escola nova assumida pelo educador tinha a função radical na sociedade de consolidação do regime democrático, devendo formar os educandos para o exercício de direitos, responsabilidades, além de prepará-los para o uso social das ciências, tecnologias e realizações pessoais.

E a crítica estabelecida ao ensino tradicional, em curso até a República Velha, fundamentava-se na ausência da educação em função das necessidades e saberes comunitários, indispensáveis à vida moderna, em constante transformação. Nas palavras de Teixeira (1930),

A nova escola precisa dar à criança não somente um mundo de informações singularmente maior do que o da velha escola – só absoluta necessidade de ensinar ciência era bastante para transformá-la – como ainda lhe cabe o dever de aparelhar a criança para ter uma atitude crítica de inteligência: para saber julgar e pesar as coisas, com hospitalidade, mas sem credulidade excessiva; para saber discernir na formidável complexidade da integração industrial moderna as tendências dominadoras, discernimento que lhe habituará a não perder sua individualidade e ter consciência do que vai passando sobre ela pelo mundo afora: e ainda, para sentir, com lúcida objetividade, a interdependência geral do planeta e a necessidade de conciliar o nacionalismo com a concepção mais vigorosa da unidade econômica e social de todo o mundo (TEIXEIRA, 1930, p. 09).

Assim, é possível depreender do pensamento do autor em voga que a Educação Nova possui um vínculo obrigatório com a própria vida. Essa educação integral e contínua destinava-se a toda população e comprometia-se com a democracia, solidariedade e a liberdade, constituintes da nova moralidade e de uma ética comunitária.

Essa postura político-pedagógica trouxe projeção ao trabalho de Anísio Teixeira, e em 1931, ele assumiu o cargo de Diretor da Instrução Pública do Distrito Federal. O período em tela e os debates educativos que tensionavam a arena política estavam relacionados à laicidade do ensino público, sob os quais emergiam



embates ideológicos entre os defensores do ensino religioso e os do ensino laico. De acordo com Romanelli (1978):

Essas lutas tiveram seu ponto culminante no início da década de 1930, quando foi retomada a questão, por causa do conteúdo das reformas educacionais que começavam a ser implantadas em alguns Estados e por causa dos princípios abraçados pelo movimento renovador da educação que tinha dado ênfase à necessidade da permanência da laicidade do ensino (ROMANELLI, 1978, p.143).

As reformas acima citadas estão entre as implementadas por Anísio Teixeira, no Estado da Bahia e no Distrito Federal, e datam de sua administração na Diretoria de Instrução Pública, servindo também de referência para alguns outros estados. Entre as reformas educacionais que empreendeu, estão a laicização e a obrigatoriedade do ensino sob a responsabilidade financeira do Estado, a educação para ambos os sexos e a expansão da escola pública.

Cabe ainda registrar que os fundamentos das reformas acima mencionadas foram referenciais para a educação nova e integral, sustentada e promovida pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, e cujo pacto foi também assumido por Anísio Teixeira, destinando-a ao povo e ao governo.

A influência deste nobre mestre na política educacional e na consubstanciação do direito à educação no Brasil continuou por toda sua existência, sem modificação de sua essência filosófica. Sua contribuição ainda foi singular junto a UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura), como Conselheiro Geral (1946), Secretário de Educação na Bahia, Secretário-Geral da CAPES (Campanha de Aperfeiçoamento do Ensino Superior, 1951), diretor do INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), participou dos debates para a implantação da Lei Nacional de Diretrizes e Bases (1950), foi um dos fundadores da Universidade de Brasília, da qual se tornou reitor em 1963. Afastou-se das funções públicas com o golpe militar. E, quando voltou ao Brasil, em 1966, tornou-se consultor da Fundação Getúlio Vargas.

Toda vida e obra deste professor estiveram comprometidas com uma educação pública, integral, de qualidade e para todos. Os passos dados por este pioneiro da educação foram radicais e imprescindíveis para a construção de uma nova teoria educacional, que reconhecendo as diferenças sociais existentes, nega-se a servi-la de forma subserviente. Pelo contrário, coloca-se a promover e ampliar o

conteúdo e a educação para a vida, individual e comunitária, e em favor da democracia.

No próximo tópico deste trabalho, abordaremos a vida e obra do professor Paulo Freire, dedicada à educação pública, integral e universal para uma parcela da população não contemplada pela escolaridade formal à época pelas reformas educacionais.

### **1.3 O legado do professor Paulo Freire – educação de adultos: alfabetização, conscientização e liberdade**

Paulo Reglus Neves Freire, Paulo Freire, brasileiro, pernambucano, bacharel em Direito, Doutor em Educação, advogado da educação popular e patrono da Educação Brasileira<sup>10</sup>. Este mestre, em seu tempo, apresentou pensamento educacional singular, e predominantemente voltado para a tutela do direito à educação de adultos. Sua ênfase concentrou-se na formação pela educação política, para que esta estivesse relacionada ao processo de conscientização e conquista da liberdade e democracia por parte da população, proletária e oprimida, que necessitava de formação escolar e não havia tido acesso a ela durante a infância e início da juventude.

Sua atuação educacional esteve presente desde a sala de aula até a formulação de políticas educacionais<sup>11</sup>, com vistas à institucionalização de uma

---

<sup>10</sup> De acordo com a Lei nº 12.612, de 13 de abril de 2012, Paulo Freire foi declarado o Patrono da Educação Brasileira.

<sup>11</sup>De acordo com BEISIEGEL, Celso de Rui. *Paulo Freire*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco: Editora Massangana, 2010, p. 13 ss.; sua atuação no campo educacional começou com o magistério de português no Colégio Oswaldo Cruz, Diretor do setor de Educação e Cultura do SESI de Pernambuco (1947), e depois assumiu a superintendência desta instituição (1954-1957). Também lecionou Filosofia da Educação na Escola de Serviço Social de Recife, como professor efetivo na disciplina Filosofia e História da Educação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade do Recife; participação do início do Movimento de Cultura Popular (MCP) do Recife, como responsável pela Divisão de Pesquisas da entidade; atuou como diretor do Serviço de Extensão Cultural (1962). Nomeado foi para a presidência da Comissão Nacional de Cultura Popular (1963); e coordenação do Programa Nacional de Alfabetização, promovido pelo Ministério da Educação com a utilização do Método Paulo Freire de alfabetização de adultos. E em setembro de 1964 procurou asilo político junto à embaixada Bolívia. Depois no Chile (1969) trabalhou no Instituto de Pesquisa e Treinamento em Reforma Agrária (ICIRA) e também no Escritório Especial para a Educação de Adultos. Lecionou na Universidade Católica de Santiago. Já nos Estados Unidos, lecionou em Harvard (até fevereiro de

educação popular de excelência. O próprio mestre Paulo Freire define educação popular como “o esforço de mobilização, organização e capacitação das classes populares; capacitação científica e técnica” (FREIRE, 1993, p 19).<sup>12</sup>

A necessidade da educação popular é evidenciada porque na concepção freireana a educação desenvolvida - *educação bancária* - marcada pela percepção da verticalidade do conhecimento, em que o professor é superior e ensina a ignorantes que recebem passivamente os conhecimentos, como meros receptáculos, ou seja, “educa-se para arquivar o que se deposita” (FREIRE, 2003, p. 38), forma o indivíduo alienado e não forma o cidadão livre, comprometido com a vida comunitária e orientado para o regime democrático.

A *educação integral, universal, pública e gratuita* iniciada por Anísio Teixeira, ainda não era realidade na época de Paulo Freire. O ensino ainda tinha as marcas da dualidade, diferenciado de acordo com a classe social do aluno, acrítico, conteudista e não obrigatório.

Além disso, havia altos índices de analfabetismo entre adultos, ausência de compromisso político que viesse a alterar este quadro, combinada com o sistema educacional que mantinha o distanciamento da realidade social e política, contextualizados, naquele momento, pelo nacionalismo-desenvolvimentista e populismo progressista, presente nos governos de Juscelino Kubitschek (1955-1960) e João Goulart (1961-1964).

Beisiegel (2010) assim construiu o quadro da situação educacional da época de Paulo Freire:

A construção de um sistema de instrução popular somente começaria a ser empreendida pelos poderes públicos no fim do século XIX, após a proclamação do regime republicano. Mesmo assim, os resultados obtidos permaneceram pouco expressivos e muitos desiguais nas diversas regiões. Exemplificando perfeitamente essa realidade, são bem conhecidos os resultados do censo nacional de 1940, que encontrou mais de cinquenta por

---

1970). Em Genebra atuou como consultor de Departamento de Educação do Conselho Mundial das Igrejas. Após seu retorno ao Brasil (junho de 1980), lecionou na PUC-SP e na Unicamp. Assumiu a Secretaria de Educação do Município de São Paulo (1989-1991). Ainda foi professor visitante na USP (segundo semestre/1991), e até 1997 deu continuidade as atividades de produção de livros, ensaios, artigos, entrevistas e diálogos com outros intelectuais.

<sup>12</sup> FREIRE, Paulo e NOGUEIRA, Adriana. *Que fazer: teoria e prática em educação popular*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993, p. 19. Na continuidade da apresentação do conceito, o autor assim expõe: “entendo que esse esforço não se esquece, que é preciso *poder*, ou seja, é preciso transformar essa organização do poder burguês que está aí, para que se possa fazer a escola de outro jeito. Em primeira definição eu aprendo desse jeito. Há estreita relação entre escola e vida política.”

cento de analfabetos na população de 15 ou mais anos de idade. Não havia uma política definida de educação escolar para as grandes massas de adolescentes e adultos analfabetos. As poucas iniciativas conhecidas eram limitadas, esparsas e fragmentárias (BEISIEGEL, 2010, p. 19).

Esse quadro de analfabetismo, visto como um fenômeno social ainda na perspectiva de Beisiegel (2010) é assim avaliado:

Teria causas sociais e econômicas que deveriam ser conhecidas, controladas e dominadas. Impunha-se ensaiar métodos e processos de elevação do nível cultural da população e, assim, também de erradicação do analfabetismo, tendo em vista não simplesmente o ensino em si desligado dos problemas sociais a que se relaciona, mas também e principalmente o trabalho e a melhoria do nível de vida, responsáveis que seriam pelo aumento da produtividade e do consumo, fatores primordiais de enriquecimento nacional (BEISIEGEL, 2010, p. 26).

Diante deste contexto, o posicionamento de Freire estruturava-se em promover a ascensão cultural das camadas populares, por meio de uma escolarização que promovesse novas formas de conscientização, trazendo para o campo educacional um compromisso de ação política educacional. Assim a educação entendida como necessária seria aquela que satisfizesse a sociedade que estava em trânsito para a consolidação do regime democrático.

A inspiração teórica para contrapor-se a educação bancária veio das obras do mestre Anísio Teixeira, que preconizava o ensino centrado no aluno, democrático, com intuito profissionalizante, num contexto de escola renovada, regionalizada e controlada pela comunidade, aberta a todas as camadas populares e classes sociais, independente de faixa etária, com a finalidade de construção de uma nova sociedade.

A nova sociedade pensada por Freire advém do compromisso social e político do indivíduo em relação ao exercício da democracia participativa, como se percebe nas seguintes palavras do educador:

Cada vez mais nos convencíamos ontem e nos convencemos hoje, de que o homem brasileiro tem de ganhar a consciência de sua responsabilidade social e política, existindo essa responsabilidade. Vivendo essa responsabilidade. Participando. Atuando. Ganhando cada vez mais ingerência nos destinos da escola de seu filho. Nos destinos de seu sindicato, de sua empresa, através de agremiações, de clubes, de conselhos. Ganhar ingerência na vida de seu bairro. Na vida de sua comunidade rural, pela participação atuante em associações, clubes, em

sociedades beneficentes. Assim, não há dúvida, iria o homem brasileiro aprendendo democracia mais rapidamente (FREIRE, 1959, p. 13).

Esse estado de desenvolvimento só seria possível a partir de uma educação que, ao alfabetizar o adulto, também realizasse a formação humana voltada para a dimensão de dignidade da espécie e impedisse a massificação dos indivíduos. A educação para que o homem fosse sujeito de sua história, a educação para a liberdade, somente esta relação educacional, portanto, mediada pelo diálogo, permitiria a transposição da consciência ingênua para a consciência crítica.<sup>13</sup>

Para Paulo Freire, a consciência ingênua é aquela que revela certa simplicidade, tendendo ao simplismo na interpretação do problema. Não há aprofundamento na causalidade do fato. É marcada por conclusões apressadas, superficiais, considera o passado como melhor, subestima o homem simples, não se permite a investigação, suas explicações são mágicas, e não resistente ao debate, compreende a realidade de forma estática e imutável, sendo tendente a aceitar formas massificadoras de comportamento.

A consciência crítica ama e alimenta-se do diálogo, é investigadora, pois reconhece a realidade mutável. Repele a transferência de responsabilidade e autoridade. Esta consciência está disposta às revisões, fundamenta-se nos princípios autênticos da causalidade, e busca profundidade na análise dos problemas.

Esta forma de consciência crítica, de exercício da cidadania, e por isso política, é imprescindível para a mudança social. Torres (1998), ao analisar a pedagogia política de Paulo Freire, assim interpreta o processo de conscientização,

a conscientização torna mais claro o caminho para uma compreensão crítica da situação de opressão e o modo de a ultrapassar. Esta consciência crítica emerge num contexto específico de contradições sistemáticas e luta de classes e, portanto, na radicalidade das classes populares. Contudo, o que também emerge são as contradições sociais e a repressão dos sectores populares pelas estruturas e elites sociais que impedem a participação política e social. Esta consciência crítica implica, então, inequivocamente, a intenção de transformação radical do sistema político, e pode mesmo postular a transformação do próprio modo capitalista de produção (TORRES, 1998, p. 63).

---

<sup>13</sup> O conceito de consciência ingênua e consciência crítica é apresentado por FREIRE, Paulo. *Educação e Mudança*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003, p. 40 e 41.

Esta é a fase de desenvolvimento da consciência crítica mais radical, representando o ápice da evolução do pensamento de Paulo Freire, já que seus primeiros escritos relacionados ao conceito de consciência crítica tinham menor intensidade de enfrentamento radical das contradições sociais e políticas de uma sociedade de classes no sistema capitalista de produção.

A referência para este paradigma de formação humana vinculada ao desenvolvimento da consciência crítica tem como pressuposto a existência do homem como um ser histórico e criador de cultura. A “presença no mundo”, e “com este mundo”, significa dizer que a atuação humana altera a si mesmo e o próprio mundo. Nas palavras de Freire (1959),

(...) o homem é um ser de relações que estando no mundo é capaz de ir além, de projetar-se, de discernir, de conhecer (...) e de perceber a dimensão temporal da existência como ser histórico e criador de cultura (FREIRE, 1959, p. 8).

Esta dimensão sintética entre educação e cultura é o fundamento para as proposições freireanas a respeito de educação de adultos. A questão cultural como cerne da alfabetização/conscientização de adultos assim se orienta, pois como afirmou Freire (1999):

(...) o analfabeto começaria a operar uma mudança em suas antigas atitudes, descobrindo-se a si próprio como um participante na construção do mundo da cultura, descobrindo que tanto ele como a pessoa alfabetizada tem impulso criativo e recreativo (apud SCOGUGLIA, 1999, p. 45).

Para tanto, a proposta educacional deste mestre, presente no popularmente conhecido como *método Paulo Freire*, consistia em que todas as atividades no dia a dia da prática educativa do educador procurassem realizar tudo aquilo que defendera condizente com as exigências da atualidade brasileira: uma educação comprometida com o desenvolvimento, a formação da consciência crítica e a construção de personalidades democráticas.

Assim descreve Brandão (1981) a respeito do processo de alfabetização:

Paulo Freire pensou que um método de educação construído em cima da ideia de um diálogo entre educador e o educando, onde há sempre partes de cada um no outro, não poderia começar com o educador trazendo pronto, do seu mundo, do seu saber, o seu método e o material da fala dele. Um dos pressupostos do método é a ideia de que ninguém educa ninguém

e ninguém se educa sozinho. A educação, que deve ser um ato coletivo, solidário – um ato de amor, dá pra pensar sem susto -, não pode ser imposta (BRANDÃO, 1981, p. 21-22).

Em sua obra *Educação como prática da liberdade* (1984), Paulo Freire apresenta seu método descrevendo as fases de elaboração e execução.

A fase de elaboração constitui-se de cinco momentos. O primeiro consiste no levantamento do universo vocabular dos grupos com quem se trabalhará. Por encontros informais com os moradores da região a ser atendida, identifica-se os vocábulos mais carregados de sentido existencial, emocional, ligados à experiência da coletividade. Durante o segundo momento, realiza-se a escolha das palavras selecionadas do universo vocabular pesquisado. Os critérios desta fase são: riqueza fonética, dificuldade fonética, teor pragmático da palavra (engajamento da palavra numa dada realidade social, cultural, política,...). Já a terceira fase caracteriza-se por ser a criação de situações existenciais típicas do grupo com quem se vai trabalhar. Estas situações são situações problemas, que propiciarão o debate, fomentador de conscientização e alfabetização. Enquanto que a quarta fase é marcada pela elaboração de fichas-roteiro, que auxiliam e subsidiam os coordenadores no debate e desenvolvimento do trabalho. E a última fase, é a leitura das fichas com a decomposição fonética correspondente aos vocábulos geradores.

A fase de execução é marcada pela projeção da situação-problema que contextualiza a palavra geradora, representação gráfica da expressão oral da percepção do objeto e início do debate em torno das suas implicações. Esgotado o debate, retorna-se à palavra-geradora, para que em colaboração com o coordenador, haja uma análise/decodificação e visualização das famílias fonéticas que a compõe. Depois do estudo isolado destas famílias, passa-se ao estudo em conjunto. A apropriação de forma não memorizada possibilita a criação de outras palavras, a partir de novas combinações fonéticas.

É oportuno ressaltar a apreciação de Beisiegel (2010) quanto à pedagogia desenvolvida em seus aspectos de prática pedagógica cotidiana, educação política e política educacional:

Enraizando todas as atividades nas peculiares características das localidades, o método por isso mesmo apresentava uma solução original e consciente parra a reivindicada descentralização da escola brasileira. E esta descentralização, embora radical, não era incompatível com possíveis

exigências de planejamento global do processo educativo ou com a fixação de diretrizes gerais para o ensino. Os procedimentos então recomendados eram flexíveis a ponto de possibilitar uma ação centralizada, naqueles aspectos da tarefa educativa que aconselhassem a centralização, e concomitantemente descentralizada, de modo a compatibilizar o dia a dia da prática escolar, em todos os pormenores, com as características particulares de cada uma das localidades (BEISIEGEL, 2012, p.65).

O método Paulo Freire, assim como toda a obra deste autor, explicita sua intenção de desenvolver uma ação educativa relacionada à necessidade brasileira. À medida que alfabetizava, promovia o progressivo desenvolvimento do autorrespeito, da autonomia de julgamento para fundamentar uma opção, da autoridade interna para com a própria formação, do sentimento de responsabilidade a partir do conhecimento de que os modos de vida podiam ser modificados pela atuação consciente dos homens, quando estes decidem realizar a participação ativa na vida pública da coletividade.

O ciclo de pressupostos teóricos e práticos para a educação, para a vida comunitária e inclusiva de cidadãos plenos não está fechado. Nas linhas seguintes, observaremos a proposta e realização ousada de educação integral em horário integral do nobre professor Darcy Ribeiro, no Estado do Rio de Janeiro.

#### **1.4 A implementação do programa educacional do professor Darcy Ribeiro – educação pública integral em tempo integral**

A educação nacional objeto da observação de Darcy Ribeiro, encontrava-se organizada de forma sistemática, onde o poder público detinha obrigação de oferecer sistematicamente o serviço público.

No entanto, a estrutura e a oferta da educação formal oportunizada até então não atendia as necessidades reais da classe popular. Os descompassos do sistema educacional, e da sociedade brasileira, são pelo mestre Darcy Ribeiro apresentados em diferentes momentos de suas obras.

Para melhor elucidação da avaliação diagnóstica da situação brasileira em meados dos anos de 1980, neste trabalho, apresenta-se o seguinte fragmento:



Como negar, diante destas evidências, que temos uma escola desonesta, uma escola inadequada? O fato irretorquível é que ela funciona, tomado como sua clientela própria, normal, uma minoria. Ela é, pois, uma escola para os 20%, não é uma escola para os 80% da população. Uma escola desvairada que vê como desempenho normal, desejável e até exigível de toda criança, o rendimento 'anormal' da minoria dos alunos, que têm quem estude com eles em casa, mais algumas horas, e que vivem com famílias em que alguns membros já têm curso primário completo. Como na imensa maioria das famílias não há essa pessoa, desocupada e pronta para tomar conta das crianças e estudar com elas, a escola não tem o direito de esperar isto. Funcionando na base dessa falsa expectativa, ela é uma escola hostil à sua clientela verdadeira, porque, sendo uma escola pública, a sua tarefa é educar as crianças brasileiras a partir da condição em que elas se encontrem (RIBEIRO, 1986, p.14).

O país já possuía um sistema educacional instituído, com legislação própria, descentralizado, no entanto, algumas mazelas pontuadas pelo professor Anísio Teixeira não tinham sofrido alterações. Permanecia grande a quantidade de jovens e adultos analfabetos, crianças fora da escola, ou quando absorvidas pelo sistema educacional, poucas conseguiam alcançar os fins de ensino, os quais não representavam plenamente os interesses sociais, muito menos quando considerados os interesses e as necessidades das classes populares.

Dados estatísticos da época utilizados por Darcy Ribeiro, na obra indicada acima, apontavam para uma realidade em que grande parte da população maior de dez anos continuava sem escolaridade, e outra parte significativa possuía poucos anos de escolaridade, mas sem conseguir operar dentro de uma sociedade letrada, em condições mínimas de domínio. Toda esta realidade indicava que a escola continuava elitista e que não ocorria o acréscimo da oferta e da qualidade de ensino de acordo com as necessidades do país, tal como defendida pelos Pioneiros da Educação, Paulo Freire, e outros tantos educadores nacionais.

“O fracasso brasileiro na educação – nossa incapacidade de criar uma boa escola pública generalizável a todos, funcionando com o mínimo de eficácia”, como afirmou Darcy Ribeiro (1986, p.15), fez com que esse educador, antropólogo e político<sup>14</sup> ousasse construir, estruturar e implementar uma nova concepção de

---

<sup>14</sup> De acordo com os registros de cronologia de GOMES, Cândido Alberto. *Darcy Ribeiro*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010, pp. 133-136, Marcos Darcy Silveira Ribeiro nasceu em 1922, na cidade de Montes Claros (MG). Filho de uma alfabetizadora de adultos, assim aproximou-se da educação, ao auxiliar os alunos de sua mãe, na aprendizagem da leitura e escrita. Sua vida acadêmica começou no curso de Medicina, em Minas Gerais. Porém, não concluiu o curso. Em 1944 foi estudar Sociologia em São Paulo, concluindo o curso em 1946. Na sequência, foi

educação para a formação humana, revelando um novo conceito de escola. A partir das influências teóricas e metodológicas do mestre dos mestres, professor Anísio Teixeira, o sistema educacional no Estado do Rio de Janeiro promoveria uma escola marcada pela educação de qualidade para os excluídos do sistema vigente. O propósito era a promoção de inclusão social pela educação e cultura.

Novamente a proposta de educação integral volta ao cenário do discurso e exige uma intervenção política em favor dos filhos da classe operária. A ousadia de um sonho robusto vem a partir da revolução na oferta de uma escola que ao propor educação integral o fazia também em horário integral por meio do Centro Integrado de Educação Pública – CIEP. Foi a primeira vez na história da educação brasileira que se pensa e se faz uma escola popular de dia completo.

Esta conquista só possível com a posse de Leonel Brizola no governo do Estado do Rio de Janeiro, em 1983, que tinha a educação como prioridade<sup>15</sup>; tendo

---

contratado por Marechal Rondon como etnólogo da Seção de Estudos do Serviço de Proteção aos Índios. Homem de feitos notórios e imprescindíveis à história nacional, Darcy Ribeiro esteve presente no magistério público, como professor universitário em diferentes universidades no Brasil e alguns países da América Latina. Publicações de cunho político, poético e educacional, da qual se destaca o livro 'Nossa escola é uma calamidade' e o Livro dos CIEP's'. Ainda participam de seus atos: Direção da Divisão de Estudos Sociais do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), e depois subdiretor deste órgão (1957-1961); fundador do Museu do Índio no Rio de Janeiro (1953); planejamento da Universidade de Brasília (1959) e depois exerceu o cargo de primeiro reitor da instituição (1961); atuação como ministro da Educação do Gabinete parlamentarista presidido por Hermes Lima (1962-1963); chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, com João Goulart (1963-1964); exílio no Uruguai (1964); exílio no Chile (1971); exílio no Peru (1972); anistiado político (1979); em parceria com Leonel Brizola, funda o Partido Democrático Trabalhista (1980) atuação como vice-governador secretário de cultura e coordenador do Projeto de Educação Especial - CIEP's (1983-1986); exerce a função de Senador da República (1991-1997); Secretário Extraordinário dos Projetos Educacionais do Estado do Rio de Janeiro, junto aos CIEP's (1991-1992); responsável por um dos projeto de nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1992), influenciando muito na atual legislação educacional; eleito para a Academia Brasileira de Letra (1992); funda a Universidade Estadual do Norte Fluminense (1994); participa de projetos para a criação da Universidade Aberta do Brasil, Escola Normal Superior e a Fundação Darcy Ribeiro (1996).

<sup>15</sup> O governo apresentava como meta para o período: 1) acabar com o terceiro turno e garantir a cada criança cinco horas diárias de permanência na escola, progressivamente; 2) formação continuada aos profissionais da educação; 3) rever o material didático proporcionado aos alunos, com ênfase para os destinados à alfabetização e à 5ª série; 4) garantir uma refeição completa a cada criança na Escola Pública; 5) assegurar a todas as crianças de rede pública, que necessitassem, o material didático indispensável ao seu bom desempenho escolar; 6) por meio das escolas públicas fornecer assistência médica-odontológica às crianças, de forma preventiva na saúde dos alunos e demais crianças da região; 7) instituição de casas da Criança, para abrigo de crianças de 4 a 7 anos, para garantir-lhes o banho, merenda, assistência médica e atividades educativas de educação infantil; 8) construção de 500 CIEP's, nas áreas de alta densidade demográfica; 9) concretizar em horário noturno o Programa de Educação Juvenil, destinado à jovens de 15 a 20 anos, que não frequentaram a escola ou que dela se afastaram sem o domínio do cálculo, leitura, escrita e cálculo; 10) valorização da participação dos profissionais do magistério na formulação das políticas educacionais, na carreira profissional e gestão democrática nas escolas.

como vice-governador o professor Darcy Ribeiro, que também ocupou as funções de Secretário de Cultura e Coordenador do Projeto de Educação Especial.

A este Projeto de Educação Especial (PEE) pertencia os Centros Integrados de Educação Integral (CIEP's). A diretriz básica deste programa era a recuperação da escola pública, para melhorá-la e colocá-la disponível ao alcance da infância e juventude carioca, por meio de um ensino público moderno, bem aparelhado e democrático; “capaz de ensinar todas as crianças a ler, escrever e contar, no tempo devido e com correção desejável” (RIBEIRO, 1986, p.35).

A escola instituída por meio dos Centros Integrados de Educação Integral era uma oferta de educação em tempo integral. Destinada a funcionar das 8 às 17 horas, tinha a capacidade de abrigar mil alunos. Sua arquitetura idealizada por Oscar Niemeyer era composta de bloco principal que abrigava as salas de aula, centro médico, cozinha, refeitório. Áreas de apoio e recreação; ginásio – Salão Polivalente - coberto para prática de diferentes atividades físicas e culturais, arquibancadas e vestiário; e por fim a biblioteca, e sobre esta ficava as moradias para os alunos residentes.

Estas escolas eram construídas nas localidades onde se encontrava parte da população mais carente do Estado do Rio de Janeiro. A oferta de ensino era das classes de alfabetização até a quarta série, ou da quinta até a oitava série, para o horário integral diurno. Enquanto para o ensino noturno, a oferta era para jovens de quatorze a vinte anos que necessitavam ser alfabetizados ou que precisavam se qualificar para a condição de leitores.

Outra dimensão de vanguarda presente nesta proposta educacional de Darcy Ribeiro era agregar a escola de educação e tempo integral à dimensão de garantidora de continuidade de educação para as crianças temporariamente sem domicílio e que se encontravam sob a guarda do Estado. Estas tinham o direito de “morarem na escola” por um tempo determinado, nos apartamentos localizados sobre a estrutura da biblioteca. Este subprograma dos CIEP's foi nomeado de residência<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Estes alunos, em grupo de até doze, meninas ou meninos, estudavam na escola integral durante o dia, e a noite nos apartamentos eram cuidados por casais selecionados para a tarefa de orientá-los.

Dentro da prestação de serviços educacionais havia atendimentos de natureza médica-odontológica<sup>17</sup>, fornecimento de quatro refeições diárias, e oportunidade de higiene pessoal. Esta ampla oferta de serviços acontecia devido à peculiaridade da clientela atendida pelas escolas, com a premissa de identificar as causas que poderiam vir a ser fatores de dificuldade de aprendizagem, e saná-los, desembaraçando assim o caminho para o alcance dos objetivos acadêmicos.

*“Vamos, unidos, enfrentar o desafio de educar a criança brasileira tal como ela é, a partir da situação concreta em que se encontra”* (RIBEIRO, 1986, p.56). Estas palavras do pai da educação integral e em tempo integral no Estado do Rio de Janeiro orientavam também o projeto político pedagógico do CIEP.

A inovação educacional<sup>18</sup> buscava realizar no cotidiano escolar fazeres que promovessem, pela cultura e por meio de tratamento diferenciado, a valorização do aluno, o aumento do nível de aprendizagem, a participação comunitária e democratização do conhecimento, e simultaneamente reduzir o índice de repetência e a evasão escolar. Esta primeira fase do Programa de Educação Especial concentrava-se para o primeiro ciclo do primeiro grau.

Nas palavras de Darcy Ribeiro (1986), assim se traduz a pedagogia do CIEP:

As crianças pobres sabem e fazem muitas coisas que garantem a sua sobrevivência, mas, por si sós, não têm condições de aprender o que

---

<sup>17</sup> Dentre os serviços prestados estavam as especialidades de médica para a educação para a saúde, tais como pediatria, fonoaudiologia, oftalmologia, otorrinolaringologia, nutrição, farmácia odontologia e higiene, segundo afirma RIBEIRO, Darcy. *O livro dos CIEP's*. Rio de Janeiro: Bloch, 1986, pp. 118 e 119.

<sup>18</sup> A inovação deste projeto de formação integral não se refletia só em sua estrutura física. Participava do currículo do CIEP atividades de animação cultural, tempo reservado ao estudo dirigido em ambiente próprio, educação física e informática. Tais elementos são incomuns na escola pública regular até hoje, sobretudo quando se pensa a educação para os primeiros anos de escolaridade. Cabe ainda ressaltar que pertenciam a esta política de educação pública, destinada à formação das classes populares, a formação continuada dos profissionais da educação e o Centro Infantil de Cultura. A formação continuada consistia na Consultoria Pedagógica de Treinamento, grupo formado por profissionais especialistas em educação, com o objetivo de realizar a orientação e a construção da prática pedagógica no interior de cada escola. O trabalho deste grupo orientava-se pelos eixos da “vontade política Fe fazer uma escola pública honesta e eficiente; gestão democrática da escola; valorização e respeito à bagagem cultural do aluno; prioridade à linguagem /alfabetização; essencialização dos conteúdos; adequação dos conteúdos, da metodologia e do processo de avaliação; e interdisciplinaridade”, como expressa FARIA, Lia. *CIEP: A Utopia Possível*. São Paulo: Livros do Tatu, 1991, p.20. Já o Centro Infantil de Cultura compreendia o projeto destinado à oferta de educação infantil, anterior à escolaridade obrigatória à época, com a finalidade de “colocar a criança de 4 a 7 anos em contato com as diversas linguagens expressivas, de modo a estimulá-la ao prazer da criação e do conhecimento.” Estas vivências eram oportunizadas por meio de oficinas para até 25 crianças, onde a participação acontecia por meio da oferta centro de música e dança, escola de arte, biblioteca audiovisual, teatro, curso de recreação, e exposições, conforme exposto em RIBEIRO, Darcy. *O livro dos CIEP's*. Rio de Janeiro: Bloch, 1986, pp. 89 e 90.

necessitam para participar da sociedade letrada. A tarefa primordial do CIEP é introduzir a criança no domínio do código culto, mas valorizando a *vivência e bagagem* de cada uma delas. A escola deve servir de ponte entre os conhecimentos práticos já adquiridos pelo aluno e o conhecimento formal exigido pela sociedade letrada (RIBEIRO, 1986, p.48).

O desdobramento desta proposta, segundo Lia Faria (1991), coordenadora da gestão político-pedagógica do CIEP, realizava-se pelos eixos norteadores da *vontade política, linguagem/alfabetização, integração educação/cultura, democratização das relações de poder dentro da escola, avaliação e essencialidade dos conteúdos/interdisciplinaridade*.

A *vontade política* era manifesta por meio do respeito ao aluno das classes populares, de forma a afastar a ideologia de ser a cultura destes grupos sociais uma cultura de valor inferior à cultura escolar. O eixo norteador da *linguagem/alfabetização* compreendia o processo de “ler o mundo”, sendo que esta linguagem abarcava a linguagem escrita e a leitura, mas também a linguagem dos sentidos, da arte, e do corpo. Assim, a alfabetização era concebida como o direito à palavra e a comunicação, um processo de aquisição da leitura e escrita formal, manifesto por meio do alcance da comunicação (oral e escrita) do próprio pensamento como a compreensão do pensamento do outro.

Já o eixo da *integração educação/cultura*<sup>19</sup> buscava a associação real da escola com a comunidade através do trabalho com valores sociais locais, por meio de dinamizadores culturais da localidade. Esta postura da escola procurava simultaneamente promover o resgate da autoestima e elementos da identidade cultural comunitária. A *democratização das relações de poder dentro da escola*, enquanto um dos eixos da proposta do CIEP, buscava a formação de um colegiado, consultivo e deliberativo, com a participação dos diferentes segmentos da escola, para a gestão da unidade local. Junto com a proposta vinha a dificuldade de ser instituir a identidade e funcionalidade de tal colegiado, não sendo definido pela autora quanto a sua concretização. A *avaliação*, enquanto eixo da proposta política e educacional do CIEP, consistia em ser este mais um instrumento que possibilitava a visualização e a condução do processo educativo como um todo. Envolvendo no

---

<sup>19</sup> Segundo a autora Lia Faria, as atividades de animação cultural tem essencial importância, pois além “de contribuir para a aprendizagem global dos alunos, pela valorização do trabalho criativo no espaço escolar, possibilitam um reencontro com o próprio prazer de aprender.” In: *CIEP: A Utopia Possível*. São Paulo: Livros do Tatu, 1991, p. 53.

campo de apreciação alunos, professores, conteúdos programáticos, materiais, métodos e procedimentos didáticos em função dos objetivos de ensino propostos. E da apreciação deste processo conduzir a indicativos de intervenções necessárias à consolidação e aperfeiçoamento das práticas de ensino.

E, por fim, o último eixo em questão, a *essencialização dos conteúdos/interdisciplinaridade* refere-se à adoção dos conteúdos mínimos para todas as unidades escolares do CIEP, que visem à democratização do saber e também a sua adequação à realidade brasileira. Conteúdos estes que deviam possuir uma articulação lógica no interior de cada disciplina e entre as diversas disciplinas através de um trabalho interdisciplinar. Nas palavras de Faria (1991),

o objetivo desta escola, que se pretendia democrática, é que cada aluno conquistasse a sua liberdade. Esta, entretanto, só se efetuará de fato quando o corpo discente adquirir consciência de seu espaço existencial, social, político e cultural (FARIA, 1991, p.54).

Este objetivo integrador da escola faz com que a interdisciplinaridade dos conteúdos, presente enquanto eixo da proposta política e pedagógica do CIEP, transforme-se em conhecimento sistematizado para os alunos, o que nas palavras de Paulo Freire, “é indispensável à luta popular” (FREIRE; NOGUEIRA, 1993, p.25), enquanto elemento de formação de uma nova consciência.

Segundo Faria, a realização da proposta educativa do CIEP, durante a execução do I Programa de Educação Especial, esteve identificada por dois momentos. O primeiro, nomeado pela autora como *implantação dos CIEP's* (de 1983 a 1987) e o segundo momento, marcado “pelos descaminhos dos CIEP's”.

A fase de implantação da escola estruturada por Darcy Ribeiro foi marcada pelo planejamento, discussão e estabelecimento de parcerias para concretização do direito à educação das classes populares. Seguida da implantação destas escolas, totalizando 127 pelo município e Estado do Rio de Janeiro, num período de dois anos (abril de 1985 a março de 1987). Esta primeira fase encerra-se com o fim do governo de Leonel Brizola.

Na sequência da história do CIEP, há o abandono político e educacional desta proposta enquanto educação integral e tempo integral para a classe popular. Caracterizando os descaminhos do CIEP, foi o momento em que se avolumou a quantidade de críticas de diferentes naturezas ao projeto, entre elas, financeira,

devido ao alto custo de manutenção; de ordem pedagógica, a proposta inovadora foi recebida de forma preconceituosa devido a sua nova racionalidade pedagógica marcada pela organização do trabalho e objetivo de empoderamento das classes populares; e política, pois o CIEP foi percebido como uma ação de um gestor público<sup>20</sup>, e não como uma proposta inovadora, séria e honesta de educação para as classes populares. Manter esta proposta de educação emancipatória equivaleria fortalecer a administração pública realizada pelo gestor antecessor.

Mais tarde com o retorno de Leonel Brizola ao Poder Executivo (1991-1994), há instituição do II Programa de Educação Especial. A escola do professor Darcy Ribeiro continua sua expansão pelo Estado do Rio de Janeiro. Alcança a quantia de 506 CIEP's, permanecendo a instalação das escolas em regiões de grande concentração populacional e em estado de vulnerabilidade social. Nesta segunda fase do projeto, houve a ampliação do atendimento educacional, compreendendo agora além das séries iniciais, as séries finais do ensino fundamental e o ensino médio, por meio da criação dos ginásios públicos.

Ao realizar um balanço sobre a educação pública integral e em horário integral, o professor Paulo Freire, em 1993, afirma que “experiência carioca levada a termo por Darcy Ribeiro, penso que foi uma louvável tentativa”; já Lia Faria (1991), professora e coordenadora pedagógica da proposta do CIEP, em 1991, diz:

Tivemos grandes dificuldades e derrotas inegáveis, mas uma vitória insofismável: o CIEP é uma realidade, não só enquanto construção impactante, mas enquanto proposta pedagógica firme e coerente, capaz de se constituir num marco da história da educação brasileira. Já temos seguidores em outros estados; contestadores vamos ter sempre, como se houvesse uma luta fria pela Escola Pública não competente (FARIA, 1991, p. 76).

E o próprio pai do CIEP, em 1995, verificou que as escolas satisfaziam os requisitos de uma escola popular eficaz por meio de serem: espaço para a convivência de várias atividades sociais durante o amplo período de escolaridade; tempo escolar dos alunos semelhante à jornada de trabalho dos pais/responsáveis destes; e capacitação do magistério, pois somente por meio deste é que a escola alcança, juntamente com seus alunos, o domínio essencial dos instrumentos de comunicação social.

---

<sup>20</sup> O CIEP ficou reconhecido popularmente como “Brizolão”, e assim ainda são nomeados pelo povo até a presente data.

Depois da realização da escola de vanguarda, o professor Darcy Ribeiro continuou seu trabalho em favor da educação pública integral brasileira, de forma que esta viabilizasse a inclusão social e vivência da população. Isto ficou manifesto através da elaboração de um dos projetos que influenciaram na feitura da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, fundação da Universidade do Norte Fluminense e planejamento da Universidade Aberta do Brasil.

Diante do exposto, verifica-se que o CIEP, enquanto concretização de educação integral em tempo integral no sistema de educação pública do Estado do Rio de Janeiro, significou uma efetiva escola que promovia o direito à educação as classes populares, realizando simultaneamente a inclusão social e convivência comunitária, a partir da socialização do conhecimento sistematizado, comum na atualidade da sociedade letrada do século XX.

Infelizmente, do sonho realizado de Darcy Ribeiro, restou o registro de efetiva experiência e os prédios monumentais, como marcos históricos de uma nova racionalidade de educação popular, necessária ainda hoje.

Como último parâmetro de consubstanciação da educação enquanto instrumento de convivência comunitária e inclusão social, temos a experiência da Escola da Ponte, desenvolvida pelo professor português José Pacheco. Sua contribuição ao Sistema Educacional Brasileiro concentra-se no atendimento às pessoas marginalizadas da vida comunitária. A inclusão social por meio do acesso à educação formal de pessoas em situação de privação de liberdade, abrigadas, evadidas do sistema educacional e com existência em situações subumanas significa o reconhecimento público indiscriminado de que toda pessoa humana é titular do direito à educação integral a ser promovida pelo Estado. A proposta educativa desenvolvida por este mestre, em Portugal e recentemente iniciada no Brasil, é o objeto de concentração do próximo segmento deste trabalho.



## 1.5 A Escola da Ponte – experiência portuguesa desenvolvida pelo professor José Pacheco

Pensar em nova estruturação do pensamento, cultura e práticas do cotidiano de uma unidade escolar pública, de comunidade de marginalizada, a partir da perspectiva do discente real, e que se apresenta como fracassado da escola pública regular foi a contribuição peculiar do professor José Pacheco.

A estruturação desta nova realidade educacional é descrita por Rubem Alves (2012), por meio da apresentação da Escola da Ponte, de forma muito poética e encantadora, sem, contudo, distanciar-se da realidade.

Escola da Ponte: um único espaço, partilhado por todos, sem separação por turmas, sem campainhas anunciando o fim de uma disciplina e o início de outra. A lição social: todos partilhamos de um mesmo mundo. Pequenos e grandes são companheiros de uma mesma aventura. Todos se ajudam. Não há competição. Há cooperação. Ao ritmo da vida: os saberes da vida não seguem os programas. É preciso ouvir os 'miúdos', para saber o que eles sentem e pensam. É preciso ouvir os 'graúdos' para saber o que eles pensam e sentem. São as crianças que estabelecem as regras de convivência: a necessidade de silêncio, do trabalho não perturbado, de se ouvir música enquanto trabalham. São as crianças que estabelecem os mecanismos para lidar com aqueles que se recusam a obedecer às regras. Pois o espaço da escola tem de ser como o espaço do jogo: o jogo para ser divertido e fazer sentido, tem de ter regras. (...) a vida social depende de que cada um abra mão de sua vontade, naquilo em que ela se choca com a vontade coletiva. E assim vão as crianças aprendendo as regras de convivência democrática, sem que elas constem de um programa (ALVES, 2012, p. 69-70).

No entanto, não é esta a origem da escola. Em 1976, a Escola da Ponte defrontava-se com um complexo conjunto de problemas: seu isolamento ante a comunidade de contexto, o isolamento dos professores dentro da escola, sutis ou claras manifestações de exclusão escolar e social, indisciplina, ausência de um verdadeiro projeto e de reflexão crítica sobre as práticas. Estava cativa da hegemonia de metodologias centradas no professor, e as condições físicas do prédio escolar eram precárias.

Como escola pública, atendia a estrutura do sistema tradicional de ensino português. A cultura não oficial trazida pelo aluno era desfavorecida no contexto educacional.

Os problemas sociais vividos pelos alunos, que se encontravam em estado de vulnerabilidade social, chegavam com eles para a vida escolar. E isto demandava dos profissionais uma atuação mais que somente pedagógica, a atenção compreendia um investimento em domínio afetivo e emocional. E a formação destes indivíduos, destinada a promover uma maior participação democrática da sociedade, não poderia concentrar-se apenas no “mero adestramento cognitivo”, como explicitou José Pacheco (2012).

A mudança naquela situação educacional precisava ocorrer. E veio por meio do estabelecimento de novos horizontes educativos. O projeto fundamentou-se nos valores da liberdade, responsabilidade e solidariedade. Segundo o professor Pacheco (2012), a concretização destes valores no cotidiano escolar só foi possível:

quando compreendemos que cada criança é um ser irrepetível, que seria errado imaginar a coincidência de níveis de desenvolvimento, concluímos que não seria inevitável pautar o ritmo dos alunos pelo ritmo de um manual ou pela homogeneização operada pelos planos de aula destinados a um hipotético aluno médio. E avançamos com uma outra organização da escola, uma outra relação entre vários grupos que constituem a equipe educativa (pais, professores, alunos, pessoal auxiliar), um outro modo de refletir as práticas. Passou-se de objetivos de instrução a objetivos mais amplos de educação. Esse projeto sugere um modelo de Escola que já não é a mera soma de atividades, de tempos letivos, de professores e alunos justapostos. É uma formação social em que convergem processos de mudança desejada e refletida, um lugar onde conscientemente se transgride, para libertar a escola de atavismos, para a repensar (PACHECO, 2012, p.106).

Este projeto, ousado em proposta e realização, foi iniciado quando a escola destinada a atender da 1ª à 4ª série possuía noventa alunos e três educadores. Ao invés de reparti-los em grupos de igual quantidade para cada educador, decidiu-se fazer algo diferente. Com o conhecimento e apoio dos pais, iniciou-se a proposta inovadora.

Com o projeto centrado na pessoa, que não alcançou êxito no sistema regular de ensino português, a Escola da Ponte se propõe a ser inclusiva, e orienta sua prática educativa por outra lógica pedagógica, sem estabelecer uma estruturação rígida, padronizada, como nas escolas convencionais.

Após a fase de iniciação, comum a todos os alunos novos, o critério de agrupamento de alunos é afetivo e de interesse comum para desenvolverem projetos de pesquisa. Crianças e juvenis de diferentes idades convivem e aprendem

juntos no mesmo espaço, por escolherem participar do mesmo agrupamento. A determinação do objeto de estudo é definida pelos alunos.

De acordo com Vasconcellos (2014), isto ocorre da seguinte maneira, os objetivos vindos do Currículo Nacional são expostos nos murais da escola, selecionados por áreas:

o aluno escolhe em que momento vai estudar cada objetivo. Não há ordem preestabelecida, padronizada. Ao contrário, há liberdade de escolha. O educando sabe que, por exemplo, no Aprofundamento, tem 3 anos para dar conta daqueles 235 objetivos de Língua Portuguesa, cabendo a ele, com o acompanhamento do Professor Tutor, gerar seu desenvolvimento. O fato de poderem escolher os objetivos que querem estudar é muito destacado nas falas dos alunos, constituindo-se, a meu ver, em forte fator mobilizador para a aprendizagem (VASCONCELLOS, 2014, p.7).

A Escola da Ponte orienta o próprio currículo, considerando-o como conjunto de atitudes e competências que, durante a trajetória escolar, combinado com potencialidades, os alunos deverão adquirir e desenvolver. Este currículo é percebido sob duas dimensões, objetivo e subjetivo.

A primeira dimensão trata-se da realização de um propósito estabelecido pelo currículo nacional, é o referencial de aprendizagens e realização pessoal que decorre do Projeto Educativo da Escola. Este currículo organiza-se por eixos fundamentais<sup>21</sup>: linguística, lógica-matemática, naturalista, identitária e artística, pessoal e social.

Enquanto a dimensão subjetiva do currículo relaciona-se ao desenvolvimento pessoal, a apropriação individual deste currículo capaz de trazer significação ao currículo objetivo é acompanhada e tutelada pelos orientadores educativos.

O alcance do fim máximo da escola, a promoção de ambos os currículos, ocorre por meio de uma administração pedagógica e organizacional do ambiente educativo fundado na autonomia<sup>22</sup> da unidade em relação aos órgãos nacionais

---

<sup>21</sup> Tais eixos são expostos em PORTUGAL, Governo de. Ministério da Educação e Ciência. *Projeto Educativo da Escola Básica da Ponte - Contrato de Autonomia – Anexo I*. Sem data. Disponível em HTTP:// <http://www.escoladaponte.pt>. Acesso em 05 de fevereiro de 2014, p. 19.

<sup>22</sup> A formalidade desta autonomia concedida pelo Ministério da Educação e Ciência revela-se pela existência de um Contrato de Autonomia entre estes órgãos, com a finalidade de manutenção e reforço do projeto educativo, com a pontuação das responsabilidades administrativas, educativas e financeiras dos consignantes. O presente documento foi acessado em PORTUGAL, Governo de. Ministério da Educação e Ciência. *Contrato de Autonomia*. Sem data. Disponível em HTTP:// <http://www.escoladaponte.pt>. Acesso em 05 de fevereiro de 2014, p. 2.

responsáveis pela política educacional portuguesa (já que a prática educativa diverge da prática predominante da escola pública portuguesa) e por ser, o mesmo princípio, o orientador da relação da unidade escolar com seus alunos e funcionários.

A consumação desta diretriz no cotidiano escolar encontra-se presente, no que a Escola apresenta como seus pontos fortes, tais como as práticas de pais e responsáveis que estão comprometidos e participantes da direção da unidade escolar e dos processos de aprendizagem dos alunos; docentes, orientadores educativos, são profissionais de dedicação exclusiva à escola; jornada escolar de ao menos sete horas e meia, dedicadas a atividades escolares propriamente ditas, com eliminação das “horas mortas”; oferta de acompanhamento pedagógico para alunos com necessidades de ensino por mais horas no ambiente escolar; acompanhamento e avaliação da aprendizagem dos alunos por meio de tutores; e gestão democrática da escola.

Por todo o exposto é perceptível que a realização da Escola da Ponte concentra-se na perspectiva de ser uma proposta educativa radical, e constitui-se em um novo paradigma de oferta de ensino público de boa qualidade. E o motivo desta experiência ser o que é encontra-se presente nas palavras de seu idealizador, professor José Pacheco<sup>23</sup>,

compreendemos que precisávamos mais de interrogações que de certezas. E empreendemos um caminho feito de alguns pequenos êxitos e de muitos erros, dos quais colhemos (e continuaremos colhendo) ensinamentos, após termos definido a matriz axiológica de um projeto e objetivos que, ainda hoje, nos orientam: concretizar uma efetiva diversificação das aprendizagens, tendo por referência uma política de direitos humanos que garantisse as mesmas oportunidades educacionais e de realização pessoal para todos, promover a autonomia e a solidariedade, operar transformações nas estruturas de comunicação e intensificar a colaboração entre instituições e agentes educativos locais (PACHECO, 2012, p. 101-102).

E “*por que é importante a Escola da Ponte?*” A pergunta feita por Santos (2004) refere-se à eficácia social do Projeto, e a autora assim se responde:

como exemplo possível de uma escola pública diferente, que *desnaturaliza* algumas características da escola tradicional e quer ter em conta as

---

<sup>23</sup> PACHECO, José. Escola dos sonhos existe há 25 anos em Portugal. In: ALVES, Rubem. *A escola que sempre sonhei sem imaginar que pudesse existir*. Campinas, SP; Papyrus, 2012, p.100-101.

mudanças econômicas, políticas e tecnológicas ocorridas ou em curso e, ao mesmo tempo, reforçar e desenvolver as suas qualidades democráticas e democratizadoras (SANTOS, 2004, p.16).

A avaliação do projeto também é registrada em *A Escola da Ponte – Sob múltiplos olhares* – por uma ex-aluna (2013), adolescente não identificada, residente na mesma comunidade em que se localiza a escola, com os seguintes termos:

A decisão de estudar na Escola da Ponte foi tomada pelos meus pais. Não foi uma decisão fácil. O fato de minhas primas terem estudado na Ponte e de esta ter um ensino inovador, que defendia a autonomia, a participação dos alunos nas decisões escolares, a valorização dos direitos e deveres cívicos, assim como responsabilidade, foram aspectos que influenciaram a decisão de meus pais. (...) a Escola da Ponte me fez acreditar que a realização dos sonhos é possível e que, para isso, basta lutar. O fato de ter me acompanhado ao longo de todos esses anos ajudou a crescer a criança feliz que em mim existia, e continua existindo, não só em nível intelectual como psicológico. (...) o momento ruim também existiu, e foi quando tive de lutar pela Ponte! Havia pessoas que desejavam destruí-la, porém, conseguimos permitir as gerações vindouras desfrutar das qualidades dessa escola, por meio de abaixo-assinados, reuniões, cartas, etc. (...) quanto a mim, penso ser uma pessoa que traz os ensinamentos da Ponte bem presentes e que ambiciona fazer deste mundo um local um pouco melhor para viver! (PACHECO, 2013, pp.134-135)

Os efeitos sociais e educacionais da Escola da Ponte continuam em expansão, e também alcançaram terras brasileiras por meio de literatura, da experiência e a fala de seu mentor. Desde 1995, o professor José Pacheco dedica-se à educação de crianças e adolescentes de Cotia, São Paulo, junto ao Projeto Âncora<sup>24</sup>.

“Mudar é difícil, mas é possível”, este pensamento do professor Paulo Freire bem sintetiza a trajetória da educação brasileira no século XX. A concepção de educação integral, necessária para a vida comunitária e promotora de inclusão social, idealizada, advogada e promulgada por Anísio Teixeira, e ampliada e expandida por meio de pensamento e obra de Paulo Freire, Darcy Ribeiro, José

---

<sup>24</sup> Segundo consta em declaração feita por este professor em entrevista concedida a revista *Carta Fundamental*. Número 50. Agosto de 2013, pp. 8-11. O projeto Âncora, localizado em Cotia, São Paulo, surgiu em 1995, como uma associação civil destinada a melhorar a realidade de crianças e adolescentes de seu entorno, por meio da educação, formação profissionalizante, arte, cultura e a prática desportiva, tendo como inspiração a Escola da Ponte, e o professor José Pacheco como tutor do projeto. Desde 2012 o projeto agregou às suas atividades a oferta de ensino fundamental, com a mesma filosofia educacional da experiência portuguesa, de acordo com o que consta na página virtual do projeto; <http://projetoancora.org.br>. Acesso em 12 de fevereiro de 2013.

Pacheco e tantos outros educadores, estrelas de outras grandezas, encontram-se a inspirar e realizar práticas educativas na educação da atualidade histórica.

A formação da presente geração evoca, tanto quanto antes, a presença de políticas, projetos e práticas educativas, em todos os níveis da administração pública. A qualificação destinada à educação fundamenta-se nos primórdios da *Paideia* grega, e é ampliada também pela ousadia do pensamento de vanguarda dos mestres aqui evocados, como referenciais teóricos, pedagógicos e metodológicos, da educação necessária à formação humana<sup>25</sup>, igualitária e inclusiva, e indispensável à convivência comunitária.

A garantia que a educação pública e integral seja real no meio social, quer seja delineada pelos pressupostos elegidos por este trabalho ou outro paradigma qualquer de educação, não se perfaz sozinha. A força de sua existência na vida comunitária e na formação do cidadão acontece por meio do Direito.

Educação é um direito, como já sinalizou o mestre Anísio Teixeira, exigível. E para o alcance desta qualidade foi necessário o desenvolvimento de uma trajetória indispensável na história da humanidade e a ampliação dos Direitos Humanos. O delineamento desta trajetória é o objeto de tratamento do próximo segmento deste trabalho.

---

<sup>25</sup> A formação humana é aqui compreendida como o processo educacional que além das atribuições de ensino, decorrente da instrução formal, educa para a compreensão da condição humana, em seu aspecto individual e social. Esta percepção educacional é melhor desenvolvida pelo professor Edgar Morin, quando este apresenta que a educação também possui uma dimensão espiritual. Esta relaciona-se com a o ensinar a compreensão entre as pessoas como condição e garantia da solidariedade intelectual e moral da humanidade.(MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2002, p.9).

## 2 O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

A educação formal, decorrente do domínio de conhecimentos e habilidades esperadas do indivíduo, determinada como relevante no contexto social e universal não é algo novo no pensamento da humanidade. Porém, o que se considera como relativamente recente na história da humanidade, encontra-se na dimensão de universalização de tal formação a toda pessoa humana.

Os caminhos necessários para que a intenção humanitária deixe de ser apenas uma inspiração e insira infantes e jovens nas instituições oficiais de ensino, e garanta-lhes os instrumentos, principais e acessórios, necessários à aprendizagem constituem desafios a valores que por tanto tempo velavam o conhecimento como bem exclusivo de poucos, elemento de separação entre grupos sociais de uma mesma nação e justificador na obtenção de privilégios, estes distintivos de classe.

Somente quando a ordem jurídica, manifesta por sua força e generalidade, alcança a educação por meio da afirmação, reconhecimento e sua promoção enquanto direito fundamental tutelado pelo Estado é que este começa a participar da vida de inúmeras pessoas que haviam sido privadas dela.

O principal objetivo do presente capítulo é analisar a maneira como a educação passou a ser considerada um direito fundamental presente no ordenamento jurídico nacional. Antes de voltar o olhar para a especificidade brasileira, será necessário o percurso por meio de breve apontamento no plano internacional, quanto à afirmação histórica dos direitos fundamentais presente nos Tratados Internacionais, positivados na história recente da humanidade; e a indicação dos documentos, entre estes, que com peculiaridade tratam da educação enquanto direito fundamental.

## 2.1 A afirmação dos direitos fundamentais<sup>26</sup> em documentos históricos e revoluções burguesas

A proteção à pessoa humana frente à ingerência de poderes públicos ou privados dentro dos limites da soberania de um Estado-nação não é algo novo na história da humanidade. Documentos históricos comprovam que a intencionalidade de proteção advém de posicionamentos anteriores à cultura clássica do mundo grego. Porém, é pacífico entre os diferentes pesquisadores da área, que ao longo do tempo, o âmbito de proteção humana ampliou-se. Esta ampliação relacionada ao fundamento de proteção justifica-se por questões diretamente vinculadas às condições materiais de existência, “dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc.” (BOBBIO, 1992, p.19).

E sua maior intensificação ocorreu a partir da formação do Estado Moderno, enquanto ente político cuja essência destina-se na afirmação, reconhecimento e proteção da pessoa humana e dos direitos indispensáveis à esta pessoa, direitos fundamentais.

A história dos direitos fundamentais, de forma bem concisa, é apresentada por Sarlet (2003), ao citar Stern, em três etapas:

- a) uma pré-história, que se estende até o século XVI; b) uma fase intermediária, que corresponde ao período de elaboração da doutrina jusnaturalística e da afirmação de direitos do homem; c) a fase de constitucionalização, iniciada em 1776, com as sucessivas declarações de direitos dos novos Estados americanos (apud SARLET, 2003, p. 40).

---

<sup>26</sup> A opção pela nomenclatura direitos fundamentais, diante da existência de tantas outras também relacionadas à proteção da dignidade humana, acontece por fundamentar este trabalho junto a corrente doutrinária que compreende que estes são de certa forma, direitos humanos, na medida em que representam pessoas e coletividades não discriminadas. Porém, na medida em tais direitos passam a existir dentro das normas de organização do Estado, são direitos pertencentes a todas as personalidades presente sob a jurisdição de um ente público concreto. Nas palavras do mestre Sarlet, fica mais objetiva a presente justificativa: “o critério mais adequado para determinar a diferenciação entre ambas as categorias é o da concreção positiva, uma vez que o termo ‘direitos humanos’ se revelou conceito de contornos mais amplos e imprecisos que a noção de direitos fundamentais, de tal sorte que estes possuem sentido mais preciso e restrito, na medida em que constituem o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se, portanto, de direitos delimitados espacial e temporariamente, cuja denominação se deve ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito.” In: SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p.35.



Dentro da evolução histórica dos direitos fundamentais existem três períodos e suas respectivas dimensões a respeito do direito, a ascensão dos direitos civis no século XVIII, a afirmação dos direitos políticos no século XIX, e os direitos sociais no século XX. Aspectos modernos provocados por movimentos como o Renascimento, a Reforma Protestante e a Revolução Francesa fazem a sociedade avançar na direção de compreender a importância da necessidade de um ambiente com autonomia para o exercício da liberdade humana.

Um dos documentos ingleses digno de relevância histórica é a Magna Carta de 1215. Esta Carta é reconhecida por diversos autores como um símbolo das liberdades públicas e, apesar de não ser totalmente um documento constitucional, alavancou a proposta constitucional para a Inglaterra. Foi o fundamento para juristas, como Edward Coke, que auxiliou nas proposições da ordem jurídica e democrática para o povo inglês.

A Carta inglesa apresentou os direitos do homem enquanto direitos específicos dos ingleses. Dentre eles encontrava-se a limitação do poder de Estado, através da instituição de garantias específicas em face à violação dos direitos. A intermediação de um juiz em caso de prisão de um homem livre, a proteção a propriedade privada, e a proibição ao exílio. Em síntese, este documento, antes de ser uma preocupação utópica com o bem estar geral, teve o objetivo de garantir privilégios para os barões e os senhores mais bem posicionados na sociedade.

A garantia dos direitos dos homens livres de certa forma pode ser considerada como uma herança da inspiração clássica para a redação do documento, pois a própria presença de homens livres pela Inglaterra era bem reduzida.

Com o passar do tempo, a Magna Carta passou novamente pelo crivo dos monarcas, sendo reafirmada para a garantia dos direitos reivindicados pelo Parlamento. Entre outros documentos importantes, pode-se mencionar a Petition of Rights, de 1628, que entre os conteúdos estão o princípio de consentimento na tributação e a privação de liberdade ou propriedade sem arbitrariedade. A instituição do Habeas Corpus Act, de 1679, é considerada por muitos como a maior garantia de liberdade individual perante a monarquia, inibindo a ocorrência de prisões arbitrárias.

E o Bill of Rights, de 1689, que se atenta para a necessidade de independência do Parlamento, incentivando o movimento para a definitiva separação entre os poderes.

Até alcançar a modernidade, o Ocidente passou um longo processo histórico, e também sofrido de afirmação de direitos, que iniciou no século XIII e se consolidou apenas cinco séculos depois, ou seja, no século XVIII. Entre os principais documentos do século XVIII estão a Declaração de Direitos da Virgínia e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O primeiro documento data de 1776 e pode ser considerada a primeira declaração de direitos fundamentais moderna. Um aspecto importante no documento da Virgínia foi que sua promulgação aconteceu meses antes da Declaração de Independência das treze colônias, de 4 de julho de 1776.

As duas declarações norte americanas mencionadas anteriormente são inspiradas em autores iluministas como Locke e Montesquieu, e nas entrelinhas, principalmente, está um reconhecimento ainda tácito dos direitos fundamentais dos seres humanos. Para Ferreira Filho (2002):

O exemplo da Virgínia foi seguido pelos nove Estados independentes, antes mesmo de adotarem suas constituições políticas, da instituição da Confederação, cujos artigos foram adotados em 15 de novembro de 1777, mas entraram em vigor depois da ratificação necessária por todos os Estados, em 1º de março de 1781, e da Constituição promulgada em 17 de setembro de 1787, contudo em vigor a partir de 29 de maio de 1790, quando alcançou as ratificações indispensáveis (FERREIRA FILHO, 2002, p. 20).

Pela cronologia dos fatos, as declarações americanas acabaram por influenciar também nas legislações francesas. As declarações americanas foram influenciadas pelas legislações inglesas e se preocupavam mais com os direitos tradicionais do cidadão americano ou inglês, do que com o restante da humanidade.

Ocorreu uma alimentação ideológica mútua entre os documentos europeus e norte americanos, as declarações de direitos americanas foram influenciadas por autores europeus como Rousseau, Locke e Montesquieu, enquanto os documentos europeus antecederam as declarações americanas. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, conquistou status singular entre as afirmações de direito, por priorizar propriamente a liberdade e os direitos do homem.

A sua importância deriva da influência que causou no constitucionalismo Liberal, sendo resultado de uma revolução que derrubou o regime absolutista e

instaurou a ordem burguesa na França, consolidou a necessidade de existir uma teoria que abrangesse os direitos do homem dentro da concepção de Estado que estava nascendo.

A característica de possuir um texto de conteúdo universal, com 17 artigos, fez a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão se distinguir diante de outros documentos internacionais de mesma natureza. A Declaração cria e reforça uma normativa para os direitos humanos fundamentais, dentre eles destaca-se: princípio da igualdade, liberdade, propriedade, segurança, resistência à opressão, associação política, princípio da legalidade, princípio da reserva legal e princípio da presunção de inocência, liberdade religiosa, livre manifestação de pensamento.

Num outro documento francês, quatro anos após o documento original, chamada de segunda Declaração (1793) mais extensa e abordando direitos mais relacionados ao exercício da democracia, destaca-se o direito de resistência à opressão, a punição dos delitos dos governantes e colocando a insurreição como um dever e o mais sagrado dos direitos, em momentos que os governantes atentem contra os direitos do povo.

O presente contexto histórico faz surgir o Estado Liberal e o liberalismo político. Este liberalismo político, segundo Neto (2006),

surge em um contexto em que se passa a propugnar pela limitação do estado absolutista, caracterizado, fundamentalmente, pela centralização do poder político e pela monopolização da produção normativa. Como tal processo de centralização exibia algumas ambiguidades em relação à liberdade individual, por vezes, garantindo-a e, por vezes, restringindo-a excessivamente, o pensamento político moderno, com o liberalismo, passa a reivindicar a moderação do poder estatal. Para isso, os precursores do pensamento político-liberal lançaram mão de duas construções fundamentais: os direitos naturais e a separação de poderes, os quais posteriormente foram desenvolvidos de inúmeras maneiras, ensejando, por exemplo, noções como direitos fundamentais, legalidade, sistema de freios e contrapesos, constitucionalismo, supremacia constitucional, razoabilidade e proporcionalidade. Todos esses princípios e arranjos institucionais, no entanto, convergem para duas ideias: a de que os indivíduos são titulares de direitos oponíveis contra o estado, e a de que o poder político deve ser distribuído por diferentes órgãos, já que a sua concentração exhibe um potencial autoritário (NETO, 2006, p.22-23).

Esta estrutura política, radical para sua época, assegura o Estado de Direito, fundado na legalidade, separação de poderes e maior proteção da pessoa humana em relação à ingerência do soberano ou qualquer outro agente público e político.

Um dos princípios que fundamenta a concepção de Estado liberal é a igualdade formal e abstrata, sem, contudo, reconhecer a pluralidade das diversidades sociais, econômicas e culturais existentes. Para Comparato (2004), apesar da profundidade do conteúdo, no momento que ocorria a redação dos documentos e a própria revolução, era difícil existir uma análise crítica prospectiva em profundidade.

Em realidade, embora caibam críticas aos ideais individualistas do Estado Liberal, em grande parte de autores relacionados às ideologias socialistas como Marx, a revolução Liberal alcançou praticamente todo o restante da Europa em poucas décadas. Apesar do conteúdo libertário existente nos documentos da gênese de ascensão do liberalismo, o ideal democrático infelizmente não obteve igual disseminação. Ao contrário da configuração encontrada no Estado absolutista e fundada no uso da força, o Estado liberal encontra maiores limites para sua afirmação, pois possui e é obrigado a respeitar limites legais, pois se qualifica por ser um Estado de Direito.

Os fundamentos do liberalismo, em sua vertente econômica, são voltados mais para amplo exercício da liberdade, do direito à propriedade e autonomia da vontade. A abstenção de intervenção do Estado Liberal nas relações privadas torna o Estado mínimo, e no que se refere à direitos fundamentais, o que há é a afirmação de

direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não-intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder. São, por este motivo, apresentados como direitos de cunho 'negativo', uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo neste sentido, 'direitos de resistência ou de oposição perante o Estado (SARLET, 2003, p.51-52).

Ideólogos do liberalismo clássico, como Locke e Adam Smith, são colocados novamente em pauta na justificação da mão invisível ao invés do Estado conduzir as realidades econômicas da nação. O Liberalismo Clássico é associado ao pensamento econômico do laissez-faire, onde os cidadãos ficam livres para exercer a livre concorrência. Na mentalidade dessa configuração de sociedade, independente da existência de sentimentos egoístas nos corações de cada

indivíduo, em decorrência da ação da mão invisível, no final se alcançaria um resultado satisfatório para o coletivo.

A ideologia liberal inspira outras nações como a Espanha (1812), Portugal (1822) e Bélgica (1831) a redigirem suas próprias constituições se atentando também para os direitos fundamentais, com ênfase sobre a propriedade.

Num crescente em relação à proteção dos direitos fundamentais, em 1848, uma nova Declaração francesa, destinando atenção constitucional a situações decorrentes das implicações sociais do liberalismo político e econômico. Passaram a fazer parte do conjunto de leis que visavam a garantia dos direitos fundamentais, com questões relativas ao trabalho, a assistência aos desempregados, proteção das crianças ou idosos abandonados e famílias. Para Comparato (2004):

A constituição de 1848, por tudo isso, foi composta como uma obra de compromisso. De um lado, entre o liberalismo – claramente afirmado como a declaração preambular de redução gradual das despesas públicas e dos impostos – e o socialismo democrático. Compromisso, de outro lado, entre os valores conservadores – a Família, a Propriedade e a Ordem pública, invocados com letra maiúscula no inciso IV do preâmbulo – e o progresso e a civilização no inciso I (COMPARATO, 2004, p. 165).

O primeiro dimensionamento dos direitos fundamentais surge com a modernidade, a transição do sistema de produção feudal para o sistema capitalista é uma consequência da disputa entre burguesia e nobreza, a força de uma burguesia baseada na filosofia iluminista e no liberalismo. A característica individualista quase sempre relacionada ao Estado Liberal, juntamente com a falta de intervenção dos Estados na vida econômica, são características que unidas poderiam culminar num estado de vulnerabilidade social de parcela significativa da população dos países. Segundo Comparato (2004):

Seja como for, malgrado a falta de firmeza das fórmulas empregadas, não se pode deixar de assinalar que a instituição de deveres sociais do Estado para com a classe trabalhadora e os necessitados em geral, estabelecida nesse mesmo artigo 13, aponta para a criação do que viria a ser o Estado do Bem-Estar Social, no século XX (COMPARATO, 2004, p. 166).

Essa perspectiva levantada apenas décadas depois da disseminação da ideologia liberal, foi elaborada por alguns autores socialistas, incluindo Marx. O próprio socialismo naquela época talvez fosse uma consequência dos resultados

alcançados pelo avanço do liberalismo político e econômico, cujas marcas eram a decadência de setores da sociedade principalmente nos Estados mais desenvolvidos, a partir dos paradigmas capitalistas de produção.

As mudanças econômicas e o alavancar da produção fez aumentar o número de trabalhadores para a indústria e conseqüentemente surgir uma nova classe social, ou seja, o proletariado. A classe proletária não possuía condições materiais e políticas de ver garantidos os direitos em sua primeira dimensão.

Esse cenário de desigualdade social e fruição de direitos vai se estender pelo século, principalmente após a nova fase da revolução industrial. Esta aumentou as mazelas sociais, e a resposta do proletariado foi sua organização em movimentos sindicais, trazendo o pensamento socialista para o centro das discussões ideológicas. Com demonstra Sarlet (2003),

As doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia de seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social (SARLET, 2003, p.52).

O papel do Estado mudava a cada nova gama de discussões, mediante os novos desafios sociais e econômicos, o Estado deveria aumentar sua área de atuação para garantir um ambiente de justiça social.

A partir desse novo posicionamento, encontra-se uma nova dimensão para os direitos fundamentais que passam a ser definidos como direitos sociais, econômicos e culturais, e abarcam principalmente a questão da igualdade material.

Os direitos sociais, econômicos e culturais são direitos fundamentais que foram positivados na Constituição Francesa de 1793, através de assistência social. A relevância social de tais direitos, em sua acepção material, começou a partir das iniciativas do proletariado. O discurso e a prática política de tais atores sociais objetivou que a norma jurídica manifestasse maior efetividade social. A luta por maior concretude de direitos sociais permitiu compreensão de que a igualdade formal era insuficiente para alcançar as diferentes demandas sociais. Tal posicionamento é melhor explicitado nas seguintes palavras de Sarlet (2003),

Não se cuida mais, portanto, da liberdade do e perante ao Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado. Estes direitos fundamentais, que

embrionariamente e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições Francesas de 1793 e 1848, na Constituição Brasileira de 1824 e na Constituição Alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-se a formulação preferida na doutrina francesa. É, contudo, no século XX, de modo especial nas Constituições do segundo pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de Constituições, além de serem objetos de pactos internacionais. (...) estes direitos fundamentais, no que se distinguem dos clássicos direitos de liberdade e de igualdade formal, nasceram 'abraçados ao princípio da igualdade', entendida esta num sentido material (SARLET, 2003, p.42-53).

Por todo o século XX, encontram-se constituições com viés social. A primeira Constituição Soviética, de 1918, incluía esse tipo de conteúdo. Porém, como a primeira metade do século XX foi marcada por duas grandes guerras mundiais, o papel do Estado em relação à garantia dos direitos humanos ficou na mão de agentes militares nem sempre dispostos ou preocupados em resolver esse tipo de questão.

Este posicionamento de organização de política internacional dos Estados da Europa Ocidental não se sustentou por muito tempo. O contexto social fez surgir uma proposta de organização ética e jurídica para a humanidade frente às barbáries presenciadas principalmente durante a Segunda Grande Guerra.

Na nova conjuntura, a dignidade da pessoa humana se revela como um direito humano, a ser positivado e tutelado pelos Estados. Um marco significativo neste processo histórico é a promulgação de A Carta das Nações Unidas (1945) em que, entre outras coisas, reafirma a questão dos direitos humanos em âmbito internacional. Outro documento imprescindível para a compreensão dos avanços da humanidade a respeito dos direitos humanos é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Possuindo ideias oriundas dos eventos acontecidos durante a segunda grande guerra, a Declaração foi redigida após a informação das atrocidades ocorridas. De certa forma, culpando as nações derrotadas pela maior parcela de violação dos direitos humanos, e omitindo os abusos cometidos pelos aliados, a assembleia da ONU representou um avanço sem precedentes na afirmação dos direitos fundamentais. Para Comparato (2004), a Declaração foi:

a manifestação histórica de que se formara, enfim, em âmbito universal, o reconhecimento dos valores supremos da igualdade, da liberdade e da fraternidade entre os homens, como ficou consignado em seu artigo I. A cristalização desses ideais em direitos efetivos, como se disse com sabedoria a disposição introdutória da Declaração, far-se-á progressivamente, no plano nacional e internacional, como fruto de um esforço sistemático de educação em direitos humanos (COMPARATO, 2004, p. 233).

A expansão e consolidação da proteção dos direitos fundamentais de liberdade e igualdade fez surgir a necessidade de tutela dos que não se encontravam alcançados pela proteção do Estado de Direito Liberal. É dentro deste Estado que as circunstâncias históricas promovem a luta pelo direito, a partir de postura proativa estatal. Sob esta nova influência o Estado de Direito atribui-se dos parâmetros Sociais.

Esta perspectiva de visão, junto com as transformações tecnológicas presentes na sociedade pós-moderna, amplia o raio de influência e atuação dos direitos fundamentais. A nova dimensão de tutela agora se encontra também sob sujeitos coletivos e proteção de direitos de titularidade difusa, a fim de proteger grupos humanos. A essência deste novo âmbito de atuação encontra-se sobre os valores da fraternidade ou da solidariedade. São, pois, nomeados como direitos da terceira dimensão.

Dentre os direitos fundamentais da terceira dimensão consensualmente citados, cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como ao direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação. Cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes consequências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais (SARLET, 2003, p. 54).

A atuação dos poderes públicos instituídos nestas gerações de direitos fundamentais concentra-se em “impedir os malefícios de tais poderes ou obter benefícios” (BOBBIO, 1992, p.6). Deste quadro decorre ainda uma nova geração de direito, a quarta geração, presente nos estudos dos professores Norberto Bobbio e Paulo Bonavides.



Esta quarta fase dos direitos fundamentais decorreriam das atuais circunstâncias políticas e científicas frente à nova reorganização capitalista expressa pela globalização. São os relacionados à democracia, informação e ao pluralismo. Estes são indicados como necessários à consolidação do Estado social, a partir da relevância dos valores de legitimidade e soberania e a imanência de poder popular.

De acordo com o professor Bonavides (2006):

A globalização política neoliberal caminha silenciosa, sem nenhuma referência de valores. (...) Há, contudo, outra globalização política, que ora se desenvolve, sobre a qual não tem jurisdição a ideologia neoliberal. Radica-se na teoria dos direitos fundamentais. A única verdadeiramente que interessa aos povos da periferia. Globalizar direitos fundamentais equivale a universalizá-los no campo institucional. (...) A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. É direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. (...) os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infraestruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia (BONAVIDES, 2006, pp. 571-572).

O complexo universo dos direitos fundamentais, manifestos pelas dimensões históricas de afirmação de direitos, revela a evolução do pensamento humano ao longo do tempo e demarcam a importância dos documentos políticos que realizam o reconhecimento da afirmação material de tais direitos.

O movimento internacional para a promoção da universalidade dos direitos fundamentais ganhou força principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial. E o direito à educação esteve presente nos principais documentos pautados pela Organização das Nações Unidas, e em outros acordos internacionais.

A educação é um item importante na pauta das discussões envolvendo os direitos relacionados à dignidade da pessoa humana. A Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948), por exemplo, ratificada em 1948, dispõe no artigo XXVI, que:

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

Outro documento internacional que ressalta a educação como direito é a Declaração dos Direitos da Criança (ONU, 1959), referendada na Assembleia das Nações Unidas, em 1959. Em seu princípio 7º, está posto que:

A criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória pelo menos no grau primário. Ser-lhe-á propiciada uma educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la a, em condições de iguais oportunidades, desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se membro útil da sociedade.

Em documento mais recente da Organização das Nações Unidas (ONU), A Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989), promulgado em 1989, em seu artigo 28, aparece:

Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente: a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente a todos; b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade; c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados; d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças; e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

Esses documentos referenciais demonstram como a discussão do direito à educação está relacionada com o próprio desenvolvimento dos direitos humanos. Mais recentemente, em Viena, no ano de 1993, foi incluída na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos a discussão do tema Educação em Direitos Humanos.

A conferência deu origem à Declaração de Viena, documento esse que tratou da necessidade de se abordar a educação em direitos humanos nos ambientes da educação formal e não formal. A declaração defendia a tese da importância da

educação em direitos humanos, levantando considerações a respeito da necessidade da medida para a promoção da paz e da tolerância entre os povos.

Realizadas as declarações afirmativas, torna-se imprescindível desenvolver meios que transformem os direitos fundamentais positivados em bem comum na vida cotidiana das pessoas. O procedimento escolhido pelo Estado para concretizar o direito fundamental afirmado em tratados internacionais na vida comum das pessoas foi o instituto da *internacionalização*. Isto significa dizer que

As obrigações internacionais de proteção têm um amplo alcance, vinculam conjuntamente todos os poderes do Estado, além das voltadas a cada um dos direitos protegidos, comportam ademais as obrigações gerais de assegurar o respeito destes últimos, e de adequar o direito interno às normas convencionais de proteção. O descumprimento dessas obrigações engaja prontamente a responsabilidade internacional do Estado, por atos ou omissões, seja do Poder Executivo, seja do poder Legislativo, seja do Judiciário (TRINDADE, 1997, pp.444-445, Vol. I).

Junto a este instituto de direito internacional público, faz-se presente desde segunda metade do século XX uma nova doutrina constitucional, tendo como um de seus pressupostos a tutela de direitos fundamentais presentes em textos constitucionais. Esta nova cultura jurista pós-positivista surgiu em decorrência das mazelas sofridas pela humanidade, como o fascismo e o nazismo, ambas fundamentadas nos preceitos da legalidade formal positiva.

O Estado constitucional de direito, ou neoconstitucionalismo, segundo o professor Barroso (2009),

A doutrina pós-positivista se inspira na revalorização da razão prática, na teoria da justiça e na legitimação democrática. Nesse contexto, busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral da Constituição e das leis, mas sem recorrer a categorias metafísicas. No conjunto de ideias ricas e heterogêneas que procuram abrigo nesse paradigma em construção, incluem-se a reorganização dos valores na interpretação jurídica, com o reconhecimento de normatividade aos princípios e de sua diferença qualitativa em relação às regras; a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação por uma nova hermenêutica; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais e edificada sobre a dignidade da pessoa humana. Nesse ambiente, promove-se uma reaproximação entre o Direito e a ética (BARROSO, 2009, p. 249-250).

A origem deste Estado Constitucional de Direito está relacionada à Lei de Bonn. Essa instituição foi importante para a Alemanha, pois como iniciou depois do

fim da Segunda Guerra Mundial, serviu para o estabelecimento de um novo paradigma jurídico, para o trato das questões sociais.

Como maior objetivo, a chamada Lei Fundamental de Bonn, serviu para a Alemanha como um parâmetro para a revitalização de suas instituições. Uma Alemanha desestruturada pela guerra viu na promoção da Lei Fundamental a possibilidade de atuar com vistas ao respeito social e à democracia. Um dos principais objetivos da lei foi gerar um ambiente de maior estabilidade jurídica, política e econômica para a nação.

Segundo a Embaixada Alemã, em discurso proferido em ocasião dos 60 anos da Lei Fundamental de Bonn, junto a Embaixada da República Federal da Alemanha no Brasil, a referida Lei constitui-se num paradigma de Estado Constitucional de Direito, pelas seguintes características:

(i) a importância dada aos princípios e valores como componentes elementares dos sistemas jurídicos constitucionalizados, (ii) a ponderação como método de interpretação/aplicação dos princípios e de resolução dos conflitos entre valores e bens constitucionais, (iii) a compreensão da Constituição como norma que irradia efeitos por todo o ordenamento jurídico, condicionando toda a atividade jurídica e política dos poderes do Estado e até mesmo dos particulares em relações privadas, (iv) o protagonismo dos juízes em relação ao legislador na tarefa de interpretar a Constituição, e (v) a aceitação de alguma conexão entre Direito e Moral.

Direitos fundamentais neste sistema jurídico passam a ter posição tão importante para o Estado como as suas normas de organização política e administrativa. A diretriz deixada pela Constituição Alemã, na qual se fazia presente os direitos fundamentais, era o prisma de exegese de toda especialidade que compunha o ordenamento jurídico alemão. E a proteção de tais direitos e valores era necessária “não apenas pelo eventual proveito que possam trazer a uma ou algumas pessoas, mas pelo interesse geral da sociedade na sua satisfação (BARROSO, 2009, pp. 354-355).

A estrutura da Lei de Bonn não ficou restrita à Alemanha e alcançou notoriedade internacional influenciando outras Constituições democráticas. O documento naquele momento pós-guerra demonstrou a importância de uma constituição para revigorar as instituições de um país em recuperação. E, conseqüentemente, externalizou também a importância da Constituição para

praticamente todo tipo de nação. O documento foi responsável pelo desenvolvimento de uma mentalidade constitucionalista, sendo considerado o germe do “neoconstitucionalismo” e do ideal de um Estado mais voltado para os aspectos sociais, relacionando direito e moral.

A tutela jurídica de direitos fundamentais, quer seja por meio da internacionalização, quer seja pelo neoconstitucionalismo, encontra-se presente nos Estados, que se identificam como Estados democráticos. E a questão política que se põe a estes Estados refere-se à efetivação desses direitos. Para Bobbio, “uma coisa é proclamar o direito, outra é desfrutá-lo efetivamente” (1992, p.10).

O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é modo mais seguro de garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 1992, p.25).

A questão anterior é respondida por Sarlet (2003), quando discorre sobre a dificuldade de implementação de direitos fundamentais da segunda e terceira dimensão. Sua resposta aponta para a

necessidade de alternativas não exclusivamente extraídas do ordenamento jurídico, além da revisão e adaptação dos mecanismos jurídicos tradicionais. Além disso, a evolução de direitos fundamentais revela que cada vez mais sua implementação em nível global depende de esforços interados (por isso, direitos da solidariedade e fraternidade) dos Estados e dos povos. Mesmo a realização efetiva dos direitos fundamentais na esfera interna de cada Estado depende, em última análise (naturalmente em maior ou menor escala) deste esforço coletivo, consagrando, também neste campo, a tese da interdependência dos Estados e a inevitável tendência ao reconhecimento da inequívoca e irreversível universalização dos direitos fundamentais e humanos (SARLET, 2003, p.59-60).

A promoção desta concepção de direitos tem no Estado papel preponderante de responsabilidade, porém não está sozinho no exercício da função pública. A evolução e complexidade dos direitos fundamentais evoca a solidariedade, por meio de diferentes arranjos institucionais de ‘esforços integrados’ para a concretização de direitos fundamentais.

A participação popular tem suas contribuições de responsabilidade na construção de uma sociedade mais justa e solidária. Esta participação tem nos documentos legislativos alguns exemplos de institutos de atuação, como os direitos políticos.

Cabe ainda ressaltar que fins constitucionais de inclusão social sejam realizados no Estado Democrático de Direito, por meio de uma justiça material, garantida por meio de igualdade de chances, pela criação de discriminação positiva, oportunidades reais de concretização de direitos fundamentais sociais<sup>27</sup>. O gozo de tais direitos viabiliza o exercício democrático dos direitos fundamentais de liberdade. Toda esta estrutura destina-se a ampliar os meios de proteção e efetividade do princípio da dignidade humana e sociedade democrática (SARLET, 2003, p.68).

O desenvolvimento da tutela da educação, enquanto direito fundamental, e afirmado nos textos constitucionais brasileiros, juntamente com as influências sociais na definição deste direito por meio da formação legislativa de regulamentação do ensino serão objeto da próxima fase de estudo do trabalho.

## **2.2 A topologia do direito fundamental à educação na constituição brasileira de 1988 e as conquistas educacionais no universo infraconstitucional**

O início do processo constitucional brasileiro, no século XIX, acontece logo após a declaração de independência do país, ocorrida em 1822. Por meio da institucionalização de uma nova ordem social, econômica e jurídica, decorrente deste momento político, o Brasil consagra-se como um Estado de Direito.

Desde esta constituição, há a afirmação da educação, manifesta pela instrução, como um direito individual. A continuidade desta afirmação é mantida por todas as outras cartas constitucionais, independente de serem democráticas ou outorgadas. Os contornos de definição do conteúdo deste direito variam. E a justificativa de redução ou ampliação do âmbito do núcleo do direito à educação está

---

<sup>27</sup> As políticas de ações afirmativas de gênero e etnia, proteção a pessoa idosa, a proteção da pessoa com necessidades especiais, entre outras, se colocam como a revisão e adaptação de institutos jurídicos tradicionais para proteção de parcela da população que necessita da intervenção pública para exercícios de direitos historicamente negados, que por outra via dificilmente seria usufruído pelos destinatários da discriminação positiva.

relacionada às influências de natureza política e interesses políticos díspares no que se refere à formação educacional da população.

Independente da qualidade da delimitação dos seus contornos nas constituições brasileiras, a presença contínua da educação demonstra relevância e segurança jurídica de sua existência, enquanto um direito reconhecido como necessário a todos. Como afirmado por Cury (2003), “a proclamação de direitos orienta caminhos, mas é também uma lembrança constante de uma meta que, produto de lutas sociais, se impõe como crítica e revisão das situações estabelecidas.”

O direito ao tutelar a educação, estabelece a existência do *direito à educação*, e segundo Bobbio (1992),

a existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por ‘existência’ deve-se entender tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto ao reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação (BOBBIO, 1992, p. 79-80).

Assim, sob o paradigma jurídico, Cury (2003) apresenta que,

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar *sine qua non* a fim de poder alargar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos (CURY, 2012, p. 116).

Por meio de uma apresentação revestida de maior sistemática jurídica, sem, contudo, apresentar densidade material estruturalmente diversa, Maliska (2001) assim apresenta o conceito de direito à educação compreende as seguintes dimensões: “a educação como direito de todos; dever do Estado e da família e a colaboração da sociedade; o pleno desenvolvimento da pessoa; o preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”.

A partir da eleição de ambos os conceitos para compreensão do movimento dialético de concretização do direito à educação ao longo da história brasileira, este trabalho dirigirá o olhar para as constituições brasileiras, predominantemente sobre

as constituições republicanas e a apresentação da positivação constitucional da educação, enquanto um direito fundamental.

### 2.3 **Direito à educação nas constituições brasileiras**

O direito à educação no Brasil está contido desde as primeiras constituições. O período anterior ao início do processo constitucional pátrio não possui posicionamentos públicos promotores de uma educação pública e popular, por parte do ente público, não independente, e figurava juridicamente como colônia portuguesa de exploração. Esse período de mais de três séculos é assim analisado por Souza (1986):

Cuidar da educação nunca foi o forte dos Governos brasileiros, sobre tudo os do passado. País de formação aristocrata e escravocrata, moldado por um estatuto colonial severo e espoliador, teve frequentemente afastada das cogitações governamentais a problemática social. Educar foi, inicialmente, obra de padres, e de jesuítas (SOUZA, 1986, p.25).

Com a expulsão da Companhia de Jesus, em 1759, a população realizava e educação que podia: da contratação de preceptores, pelos fidalgos, à ausência de ensino, pelos mais carentes. A superação deste quadro educacional foi promessa das insurreições à Coroa Portuguesa, durante este período.

A constituição do período imperial, promulgada em 1824, já continha um artigo que estabelecia o direito de todos à educação e a garantia da instituição de estabelecimentos oficiais de ensino, por meio de colégios e universidades. A proposição educacional na constituição imperial teve uma tutela incipiente, não se tornou laica e permanecia centralizada, sob a guarda da Coroa. A posição do império em relação à educação significou, segundo Souza (1986),

grande desinteresse oficial pela educação, que atravessou o período imperial, sobretudo pela educação popular, se enraizava, de um lado, no fato de que, durante séculos a população escrava foi mais numerosa que a livre, e o escravo, como se sabe, nunca foi titular de direitos, e de outro, na constatação de que uma sociedade como aquela sem quaisquer compromissos com a democracia, não se considerava obrigada a formular políticas sociais de interesse popular. Tanto abolição da escravatura, quanto a proclamação da república não trouxeram mudanças substanciais a tal estado de coisas (SOUZA, 1986, p.27).



A *Constituição de 1891* iniciou novo momento no processo constitucional brasileiro. Formalizou a transição da forma de Estado e a forma de governo. Com inspiração no modelo norte-americano, extinguiu privilégios de nascimento, desconheceu foros de nobreza e eliminou ordens honoríficas por meio do estabelecimento da igualdade formal de todos perante a lei. Fomentou a imigração, atividades econômicas e ignorou a condição social de afrodescendentes, que haviam saído da condição de escravidão. Por estes motivos, afirmou Cury (2005, p.79) o seguinte: “O silêncio constitucional sobre a desigualdade fazia da igualdade a lei do mais forte e a defesa da desigualdade fazia da igualdade uma tese discriminatória”.

Ainda, orientou-se pela adoção do liberalismo político, desconhecendo as responsabilidades sociais do Poder Público, do federalismo, da divisão de poderes, dos direitos civis e de instituições que os garantiriam, da ampliação dos direitos políticos e do laicismo.

Com esta organização política do Estado, o direito à educação sofreu algumas alterações. O Estado laico instituiu o ensino leigo ministrado nos estabelecimentos públicos (artigo 72, parágrafo 6º.).

A descentralização do ensino foi outra ação afirmada por essa constituição. À competência privativa da União cabia legislar sobre o ensino superior. E, desse modo, “animar, no país”, o desenvolvimento das letras, artes e ciências, a criação de instituições de ensino superior e médio nos Estados, e o provimento da instrução secundária no Distrito Federal. (artigo 35, parágrafos 2º, 3º e 4º).

No que se refere à competência dos Estados, Herkenhoff (1987) assim pontua:

Como essa Constituição adotou o princípio de que caberiam aos Estados todos os poderes ou direitos não reservados à União, ficou entendido que às esferas estaduais, em matéria de educação, competiria: a) legislar sobre o ensino secundário e primário; b) criar e manter instituições de ensino superior e secundário, sem prejuízo de que também o Governo Federal pudesse fazê-lo; c) criar e manter as escolas primárias (HERKENHOFF, 1987, p.37).

No que se refere à gratuidade de ensino, o texto constitucional se omitiu. De forma geral,

é possível dizer que a educação teria sido o único direito social insinuado no campo de direitos civis. Mas, mesmo isto, com a hegemonia do liberalismo oligárquico, seria ancorado na dimensão de *virtus*, própria do esforço individual de cada um. Assim, não haverá educação obrigatória exatamente porque a oportunidade educacional será vista como demanda individual (CURY, 2005, p.79).

A *Constituição de 1934* surge no cenário político nacional após a revolução de 1930 e a revolta paulista de 1932. Respectivamente, estes movimentos estavam relacionados a ruptura da política oligárquica na República Velha e a mobilização social armada contra o governo federal, pela reconstitucionalização do país. Assim, a nova Carta Magna orientou-se pelo paradigma da Constituição Alemã, de Weimar, no que se refere a positivação de direitos sociais. Desta orientação política resultou a formação de um estado intervencionista, e direcionado a atendimento de questões sociais.

Segundo Rocha (2005), a Constituição de 1934 é uma Carta que inicia nova fase na história educacional do país, desde a definição do direito à educação até a responsabilidade pública estatal em sua promoção, “contrariamente ao que se possa imaginar em decorrência do seu curto período de vigência legal.”

O governo federal assumiu a responsabilidade de determinar as diretrizes da educação nacional, com vista à criação do sistema nacional de ensino. Afirmou a competência concorrente entre a federação e Estados. Estes ficariam com a competência suplementar das normas gerais, principalmente no que se referiria ao atendimento das especificidades locais.

À União cabia ainda: fixação das condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e superior; organização e manutenção de sistemas educativos nos territórios; manutenção do ensino superior e secundário e a sua complementação deste, no Distrito Federal; estimular a educação em todo o país, por meio de estudos, inquéritos e subvenções; exercer ação supletiva onde fosse necessário por deficiência de iniciativa ou recursos; e a realização do Plano Nacional de Educação, a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação e aprovado pelo Poder Legislativo.

A realização deste plano educacional, com vigência periódica, só ocorreria mediante a submissão às seguintes normas gerais, presente no artigo 150, parágrafo único: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade de ensino ulterior ao primário a fim

de torná-lo mais acessível; c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e estadual; d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras; e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso; f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem aos seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna.

Outros pontos significativos na garantia do ensino pela Constituição foram: concepção de direito à educação, a definição de seu financiamento, e a determinação para o exercício do magistério.

Quanto à compreensão do direito à educação, a Constituição o definiu como um direito subjetivo público, de todos, a ser ministrado pela família e o Poder público, a toda a população domiciliada no país, de modo a promover fatores de eficiência na vida moral e econômica da nação.

A preocupação com a manutenção e desenvolvimento do ensino fez por via constitucional a vinculação de receitas da União, para o ensino nas zonas rurais, dos Estados e Municípios, em seus próprios sistemas de ensino. Junto a isto, havia a disposição acerca da formação de fundos de educação, com participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Estes fundos seriam formados com sobras de dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros. Os valores seriam investidos exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei, assim como a assistência ao estudante, por meio de oferta gratuita de material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar e médica.

Quanto à determinação para o exercício do magistério, a Carta magna garantiu a liberdade de cátedra, assim como exigia a realização de concurso de provas e títulos para provimento de cargos do magistério oficial. Estes ainda obtinham garantias de vitaliciedade e inamovibilidade nos cargos.

Também tratou o texto constitucional da educação do trabalhador e de sua família. Isto ocorreu por meio da colocação de obrigação ao empregador, industrial ou agrícola, que possuísse mais de cinquenta trabalhadores, incluindo nesta contagem os filhos dos trabalhadores, cujo número de analfabetos ultrapassasse

dez, da possibilidade de realização do ensino primário gratuito por seus trabalhadores.

Como última colocação, registra-se o retorno do ensino religioso nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais, com frequência facultativa de acordo com os valores religiosos apresentados pela família no ato da opção.

As condições políticas e ideológicas, internas e externas, terminaram por derrubar a Carta Constitucional de 1934. E, por meio de um golpe de Estado em 10 de novembro de 1937, realizado pelo então Presidente de República Getúlio Vargas, o regime democrático foi substituído pela ditadura com inspiração fascista. Surge o Estado Novo. Por meio de carta constitucional outorgada, marcado pelo antipartidarismo, o poder foi em grande parte conferido ao executivo. A ideologia do regime destinava a formação da cultura em torno do patriotismo, dos símbolos nacionais, da figura do ditador, da disciplina moral e da defesa da nação.

No que se refere ao direito à educação na *Carta Constitucional de 1937*, esta restringiu muito a extensão do direito educacional. A União fixou-se como competência exclusiva para determinar as bases da educação nacional e ateve-se à formação física, intelectual e moral da infância e da juventude. O Estado diminuiu o âmbito de sua responsabilidade em relação à educação pública.

Assim, a constituição determinava, primeiramente, a educação como dever dos pais, e o Estado como colaborador de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. Diante da insuficiência econômica das famílias na manutenção da educação dos filhos, poderiam solicitar ao Estado auxílio para a subsistência e educação dos filhos.

Outra característica do ensino nesta época foi a dualidade da formação. O ensino secundário destinava-se à elite dirigente, enquanto as escolas profissionais eram disponibilizadas aos menos favorecidos. O oferecimento deste modelo de educação consistia no primeiro dever do Estado.

A instrução primária era obrigatória e gratuita. No entanto, todos estavam vinculados pelo dever de solidariedade à contribuições módicas e mensais para o caixa escolar. A dispensa da contribuição acontecia apenas por solicitação ou pela constatação da pobreza no ato da matrícula.

No que diz respeito ao financiamento, não houve estabelecimento de obrigatoriedade de dotação orçamentária para nenhum dos entes da federação. Da

mesma forma, não houve qualquer menção a questão da habilitação para o exercício do magistério oficial.

De acordo com Souza (1986),

o objetivo maior da educação consistia em, através da disciplina moral e do adestramento físico, preparar a juventude ao cumprimento de seus deveres para com a economia e a defesa da nação. Daí a exaltação do civismo, da educação física e dos trabalhos manuais no currículo escolar (SOUZA, 1986, p.31).

Este período ditatorial estendeu-se até os anos de 1945. Ano este que termina a segunda guerra mundial, em que o país tinha combatido ao lado das forças democráticas que saíram vencedoras. Diante disto, não havia como manter o regime antidemocrático no plano interno. Além de estabelecimento de eleições para a Assembleia Constituinte para este mesmo ano, houve a concessão de anistia política e criação de novos partidos políticos, e por fim a queda do ditador. Tal processo de redemocratização resultou na *Constituição de 1946*.

No que se refere ao direito à educação, a Constituição de 1946 o definiu como direito de todos, devendo ser garantida no lar e na escola, fundada nos princípios da liberdade e solidariedade humana.

O principal eixo de definição deste direito recaiu sobre a obrigatoriedade do ensino primário, de forma que: o ensino primário seria dado em língua nacional; a gratuidade do ensino primário oficial seria mantida aos que provassem a insuficiência de recursos para o autofinanciamento na educação; o ensino primário gratuito e obrigatório, mantido por empresas industriais, comerciais e agrícolas, nas quais trabalhassem mais de cem funcionários; o ensino aos trabalhadores menores seria ofertado através de empresas industriais ou comerciais; o ensino religioso tornaria-se facultativo; se exigiria concurso de provas e títulos para provimento das cátedras no ensino secundário oficial e no superior; se garantiria vitaliciedade aos professores admitidos por concurso; e haveria a liberdade de cátedra.

Seria ainda, dever do Estado a oferta de ensino público, e também concedida possibilidade de existência de ensino privado. A União ainda prefixou a autocompetência para legislar sobre normas gerais do ensino nacional, não excluindo a competência complementar e suplementar dos Estados. Houve ainda a definição de recursos para financiamento do ensino, fixados como porcentagem mínima de investimento a serem realizados por União, Estados e municípios, além

da criação de um fundo nacional para a realização de cooperação pecuniária da União em favor da educação primária. O sistema de ensino foi dividido em duas esferas: a esfera de atuação dos sistemas desenvolvidos pelos Estados e Municípios e o sistema de ensino federal, com caráter supletivo e extensão em todo território nacional visando a atender as deficiências locais. Em ambos os sistemas foram garantidos a obrigatoriedade de serviços de assistência educacional, a fim de assegurar aos alunos necessitados as condições de eficiência escolar:

O debate em 1946 privilegiou o debate público – privado, e mais especificamente, o da relação Estado - igreja e seus desdobramentos na esfera educacional. Isto se deu em detrimento de uma reflexão mais abrangente que se localizasse claramente os nossos principais problemas educacionais e formulasse as diretrizes para a sua resolução, postergando-se tal definição para o momento seguinte, quando da discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Plano Nacional de Educação, que seriam aprovados mais de quinze anos depois de promulgada a Constituição (TEIXEIRA, 1957, p.80).

No período de vigência desta constituição, mais precisamente ao final dos anos de 1950, houve a ‘Campanha pela escola pública’. Esse movimento em defesa da universalização da escola pública esbarrava em interesses privados, que defendiam uma educação ministrada predominantemente pela rede privada de ensino. O educador brasileiro Anísio Teixeira defendia a educação obrigatória, gratuita e universal, ministrada pelo Estado:

Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a protegidos), e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las. A escola pública, comum a todos, não seria, assim, o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras (TEIXEIRA, 1957, p.80).

A Carta Constitucional de 1946 vigeu até o golpe militar de março de 1964. Os militares destituíram o presidente eleito e realizaram várias emendas à Constituição de 1946. Em fins do ano de 1966 houve a convocação do Congresso Nacional para a discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo presidente, com a finalidade de adaptar a carta constitucional anterior ao modelo militar elaborado pelos militares.

No que se refere ao direito à educação, ficou reconhecido como direito de todos e a ser realizada no lar e na escola, assegurando-se a igualdade de oportunidades e orientado pelo princípio da unidade nacional e pelos valores da liberdade e solidariedade humana. De acordo com Herkenhoff (1987), o princípio da 'unidade nacional' foi "bastante equívoco no Brasil pós-1964, quando unidade e segurança nacional foram confundidos com unidade ideológica e segurança do regime ditatorial" (idem, p.43).

Além disso, houve a determinação do ensino primário obrigatório dos 7 aos 14 anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino; a continuidade de estudos de forma gratuita foi mantida aos que comprovassem insuficiência de recursos; o ensino religioso continuou facultativo; o magistério também continuou a ser realizado nas escolas oficiais por aqueles habilitados por meio de concurso de provas e títulos.

O ensino ficou livre à iniciativa privada, com a possibilidade de receber amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, concedidos inclusive por meio de bolsas de estudos. Segundo Maliska (2001),

Esta liberalização do ensino financiada pelo Estado não fica imune a críticas, uma vez que as escassas verbas públicas para educação, foram destinadas às escolas particulares como clara demonstração da ausência de um projeto justo de redistribuição da riqueza, bem como da impossibilidade de ascensão social das classes pobres (MALISKA, 2001, p. 33).

Outra forma de privatização do ensino e redução da obrigação estatal na expansão da oferta de ensino público foi manifesta na continuidade de obrigatoriedade de empresas comerciais, agrícolas e industriais, em conceder ensino primário obrigatório a seus funcionários e respectivos filhos, além de ser ainda responsáveis pela aprendizagem profissional de seus trabalhadores menores.

Permanecem nesta constituição a competência exclusiva da União quanto à legislação do ensino e a descentralização na realização do ensino, cabendo aos Estados e o Distrito Federal a organização de seus sistemas. A União constituiria o sistema federal de caráter supletivo, nos limites da deficiência local, e prestaria assistência técnica e financeira aos Estados.

A *Constituição de 1969*, também conhecida como a Emenda Constitucional 1, segundo Costa (2002, p.18), "foi a reescrita, seguindo o estilo autoritário, da

Constituição de 1967”. E, assim especifica Maliska (2001, p.35), “representando unicamente o interesse daqueles que estavam no comando do país, a Constituição de 1969 liquidou todas as expressões democráticas que ainda subsistiam. Procurando apresentar-se formalmente democrática, (...)”.

No que se refere ao direito à educação, este sofreu algumas alterações em sua circunscrição. Trouxe a possibilidade de contribuição do salário-educação; a restrição à liberdade das ciências, letras e artes; reafirmou a vinculação orçamentária, em matéria de educação, e explicitou sanções de intervenção em caso de não aplicação da porcentagem mínima para os municípios. Nos demais pontos permaneceu igual a constituição anterior, “bastava assegurar o mínimo”, conforme avalia o professor Fávero (2005, p.241).

É importante apontar que outras modificações no texto constitucional foram realizadas por meio de emendas. São elas: a que assegura as pessoas portadoras de necessidades melhora na sua condição social e econômica mediante educação especial e gratuita; assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica e social do país; proibição de discriminação, inclusive ao trabalho ou ao serviço público; e a acessibilidade a espaços públicos. A segunda refere-se à aposentadoria especial com salário integral para professores, após 30 anos de serviço para homens, e 25 anos para mulheres, que comprovassem efetivo tempo de serviço em atividades do magistério.

As emendas constitucionais relacionadas ao direito à educação refletem a progressiva ampliação do espaço democrático dentro da ditadura militar, que começava a dar sinais da fragilidade do regime. Reorganização sindical, greves, manifestações populares, movimento pelas eleições, anistia aos condenados por crimes políticos e pluripartidarismos são alguns dos fatos sociais presentes neste momento de transição política.

A existência deste regime autoritário perdurou até a chegada do período de redemocratização em 1985, cujo marco importante está na eleição de Tancredo Neves. Este, por problemas de saúde, não chegou a tomar posse. O governo foi assumido por seu companheiro de chapa José Sarney (1985-1990). Sarney, segundo Costa (2002, p.19), “aprofundou a democratização do país com a reforma política e o reestabelecimento da eleição direta para Presidente da República”. Os



marcos estruturais de seu governo encontram-se na eleição da Assembleia Constituinte e na elaboração da Constituição de 1988.

A *Constituição de 1988* representou na história nacional a instituição do Estado Democrático de direito e a “consolidação do mais longo período de estabilidade política da história do país” (BARROSO, 2009, p.360).

Desta forma, por meio da afirmação dos direitos fundamentais individuais, sociais e políticos, orientados a partir da axiologia da dignidade da pessoa humana, conserva as conquistas incorporadas ao patrimônio da humanidade, e simultaneamente, realiza a positivação de valores e princípios, sociais, democráticos e econômicos, como objetivos na construção de uma sociedade pluralista e inclusiva.

No que tange ao direito à educação, há ampla delimitação do direito, da obrigação do Estado, da política educacional a ser desenvolvida, do financiamento do ensino, da educação obrigatória, da expansão do ensino, do compromisso com a oferta qualitativa do ensino e da responsabilidade solidária da sociedade. A regulamentação deste direito encontra-se por vários capítulos no texto constitucional.

Assim, o direito à educação é definido como um direito social, “de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade,” destinando-se ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. A concretização social deste direito advém da natureza conferida a ele pela constituição, qual seja, a de direito público subjetivo<sup>28</sup>.

Este direito está orientado a partir dos seguintes princípios: a) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; b) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; c) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de

---

<sup>28</sup> De acordo com DUARTE, Clarice Seixas. *Direito público subjetivo e políticas educacionais*. Revista São Paulo em Perspectiva. Volume 18. Número 2. São Paulo. Abril/junho, 2004. In: <http://www.scielo.br>, acesso em 13 de junho de 2014, o direito público subjetivo “Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial com membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo).”

ensino; d) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e) valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos docentes das redes públicas; f) gestão democrática do ensino público, na forma da lei; g) garantia de padrão de qualidade; e h) piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

A obrigação do Estado com a oferta de educação pode ser classificada em três grandes vertentes. A primeira relacionada a competências legislativas de regulamentação do ensino, a segunda referente ao financiamento e a terceira ao estabelecimento de garantias de realização do ensino.

No que se refere às competências legislativas de regulamentação do ensino, a Carta Constitucional afirma que compete à União o exercício da função exclusiva para dirimir a respeito das diretrizes e bases da educação nacional. Definiu como interesse legislativo comum da União, Estados e municípios a promoção dos meios de acesso à cultura, educação e ciência; e deixou aos Estados e municípios o exercício legislativo suplementar do atendimento do interesse local e regional e preenchimento de lacunas deixadas pelas normas gerais. Dentro do aspecto da competência exclusiva, determinou a União a organização do Sistema Nacional de Educação e a sua composição por meio dos sistemas de ensino de cada um dos entes federados.

A descentralização do ensino, expressa pela forma de atribuição de competências e organização dos sistemas de cada ente federativo, destina-se a promoção da universalização do ensino, orientados pelo regime de colaboração. Assim, a União responsabilizou-se por financiar as instituições de ensino público federal e acumulou a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Aos Estados e ao Distrito Federal foi destinada a atuação prioritária no ensino fundamental e médio. E, por fim, os Municípios foram incumbidos, prioritariamente, do ensino fundamental e da educação infantil.

É importante ainda pontuar que, dentro da obrigação legislativa do Estado, por meio da União, em competência exclusiva, houve a determinação constitucional

da definição dos conteúdos mínimos para o ensino fundamental<sup>29</sup>, assegurando formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Este posicionamento constitucional coloca-se pela primeira vez no texto constitucional. E, atualmente, materializa-se através dos Parâmetros Curriculares Nacionais, abrangendo toda a educação básica.

No que se refere ao financiamento do ensino, há determinação de percentuais fixos mínimos a serem aplicados pela União (18%), Estados e municípios (25%), da receita resultante de impostos proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Isto para assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório no que tange a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade.

O financiamento da educação compreende ainda recursos oriundos de contribuições sociais, salário-educação e outros recursos orçamentários. No entanto, os recursos públicos não foram destinados exclusivamente à educação pública, realizada pelos sistemas públicos de ensino. Estes podem ser encaminhados a instituições privadas que realizem a educação básica, em duas circunstâncias: bolsas de ensino mediante a falta de oferta regular do sistema público, ou quando qualificadas como comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

E a terceira grande vertente de obrigação do Estado compreende a instituição das garantias de realização do ensino. Estas garantias são realizadas por meio de: a) educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; b) progressiva universalização do ensino médio gratuito; c) atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; d) educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; e) acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; f) oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; e g) atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

---

<sup>29</sup> CRFB, artigo 210, caput.

Foi resguardado, ainda, constitucionalmente, o ensino à iniciativa privada, desde que fosse submetida ao poder de regulamentação pública e a existência de ensino religioso no ensino fundamental, de caráter facultativo.

O amplo tratamento constitucional ao direito à educação é fruto de várias emendas constitucionais com vistas ao aperfeiçoamento e extensão do direito e, simultaneamente, ao estabelecimento dos meios assecuratórios de sua realização na vida de cada cidadão.

Posto o caminho constitucional realizado pela educação nos textos constitucionais, é importante realizar breves apontamentos nas legislações infraconstitucionais que regulamentaram diferentes perspectivas presentes em algumas Cartas Magnas da República Brasileira.

#### **2.4 As conquistas educacionais no universo infraconstitucional**

A realização do direito à educação, afirmado nas cartas constitucionais, revela as relações de poder que buscam legitimar a concepção educacional conveniente a determinados grupos da sociedade, num tempo também circunscrito. Esses conflitos entre forças políticas e interesses distintos mantêm-se presente no que se refere às principais legislações infraconstitucionais que regulam a educação apresentada.

Assim, a concretização do direito educacional nunca ocorreu sem disputas. Por se tratar de um espaço de confluência de divergência de interesses e ideologias na formação da educação nacional, as legislações trazem em si, como síntese, as marcas destes conflitos em torno da construção da educação pública.

É importante pontuar que a educação pública, como atualmente está estruturada, ou seja, como sistema de ensino e ofertado pelo poder público executivo, sob responsabilidade também do poder legislativo, é um acontecimento recente na história nacional.

De acordo com o professor Paschoal Lemme (apud GHIRALDELLI JR., 1990), o quadro educacional da Primeira República era o seguinte:

As poucas escolas públicas existentes nas cidades eram frequentadas pelos filhos das famílias da classe média. Os ricos contratavam preceptores, geralmente estrangeiros, que ministravam aos filhos o ensino em casa, ou

os mandavam a alguns poucos colégios particulares, leigos ou religiosos, funcionando nas principais capitais, em regime de internato ou semi-internato. Muitos desses colégios adquiriram grande notoriedade. Em todo vasto interior do país havia algumas precárias escolinhas rurais, em cuja maioria trabalhavam professores sem qualquer formação profissional, que atendiam as populações dispersas em imensas áreas: eram as substituta das antigas aulas, instituídas pelas reformas pombalinas, após a expulsão dos jesuítas, em 1763. (LEMME, 1990, p.26)

Analisando esse quadro situacional fica evidente que o direito à educação presente nas constituições, do Império à Primeira República, não foi tratado como objeto do interesse e conseqüente intervenção pública. E a importância dada à educação como atributo da família relacionava-se à sua condição material, desde que por meio de recursos próprios e orientada por valores subjetivos, pudesse prover a educação considerada necessária aos seus filhos.

Também como herança do regime imperial havia a legislação que dispunha o ensino primário e secundário sob a responsabilidade das províncias. Assim, o poder executivo não se ocupava da instrução em seus níveis elementar e secundário, pois esta não se consistia em “assunto de interesse geral da nação” (RIBEIRO, 1978, p.28).

Por este motivo, o Poder Legislativo brasileiro somente dirimiu a respeito da educação em níveis de educação primária e secundária por ocasião da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a primeira, aprovada em 1961.

Em todo esse período, desde o final do Primeiro Império até os nossos dias, resulta a primazia da iniciativa do Executivo sobre o Legislativo em face de educação. Isso é evidenciado inclusive pelo ato de que a maioria das reformas ficou conhecida pelos nomes de seus proponentes, em geral ministros de Estado (SAVIANI, 1996, p.28)

A intervenção legislativa em âmbito federal, de forma a delinear um sistema de ensino nacional compreendendo o ensino primário e secundário, só veio a partir da Revolução de 1930.

Por meio de decreto-legislativo foram realizadas as reformas Francisco Campos, que abrangiam o ensino secundário e superior. Tais reformas visavam a regulamentar o direito constitucional presente na Constituição de 1891.

Essa reforma, segundo Romanelli (1978), recebeu vários méritos, pois deu estrutura orgânica ao ensino secundário, comercial e superior. Foi o início da organização de um Sistema Nacional de Educação, em que os sistemas estaduais

se articulariam com o sistema federal, inovando este sistema e refletindo a nova realidade sociopolítica. No entanto, deixou de abordar questões também imprescindíveis para a época tais como o ensino primário, normal e outros ramos do ensino profissionalizante e a articulação necessária entre os diferentes ramos de educação em nível médio, implantando uma estrutura de ensino seletiva.

Durante o Estado Novo, por meio do então ministro Gustavo Capanema, houve o decreto das Leis Orgânicas do Ensino Industrial (1942), do Ensino Secundário (1942) e do Ensino Comercial (1943). As Leis Orgânicas do Ensino Primário, do Ensino Normal e do Ensino Agrícola surgiram em 1946, logo após o fim do Estado Novo. Desta forma, houve a reorientação de todos os ramos de ensino primário e médio. As reformas aconteceram no contexto da Constituição de 1937. Carta que, na perspectiva de Ghiraldelli Júnior, não estava interessada em determinar ao Estado a obrigação de prestar à população uma educação geral através da rede ensino público e gratuito. E as reformas instituídas sobre este preceito constitucional explicitavam o “dualismo educacional: os ricos proveriam seus estudos através do sistema público ou particular e os pobres, sem usufruir esse sistema, deveriam se destinar às escolas profissionais” (GHIRALDELLI Jr, 1990, p.83). O mesmo autor assim analisa o enlace de educação e trabalho:

Assim, se por um lado o Estado organizou as relações de trabalho através da CLT, impôs ao sistema público de ensino uma legislação que procurou separar aqueles que poderiam estudar daqueles que deveriam menos e ganhar o mercado de trabalho mais rapidamente (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1990, p. 83).

Essas leis orgânicas, na perspectiva de Freitas e Biccias (2009), promoveram a padronização como temática essencial. Além da padronização presente em aspecto social, acima apresentados, há os efeitos presentes na organização curricular e na arquitetura escolar. Tais medidas, segundo o autor, simultaneamente possuíram a “fragilidade da situação que declinava e a força daquilo que permaneceu como efetivamente orgânico na sociedade brasileira: uma estrutura de escolarização aberta à ampliação, mas com obstáculos à permanência da maioria da população” (FREITAS; BICCAS, 2009, p.18). Um dos obstáculos da maioria da população à permanência na escola, segundo Ghiraldelli Júnior (1990), encontrava-

se na “miséria do povo, como causa fundamental da evasão escolar, da repetência, do não aproveitamento de ensino etc” (idem, p.109).

Estas reformas educacionais são apresentadas com maior detalhe ao longo do capítulo seguinte ao analisarmos a perspectiva da expansão do ensino público no Brasil.

Entre 1946 e 1964, o Brasil esteve submetido ao regime constitucional democrático da Constituição de 1946. E no exercício da competência legislativa exclusiva, a União, por meio do então Ministro da Educação Clemente Mariani, constituiu uma comissão, formada por educadores de diferentes tendências, para elaboração de Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que foi apresentado à Câmara dos Deputados em 1948. Questões relacionadas à descentralização, financiamento do ensino, acessibilidade da população à escola pública, dever de educar: público x família, ensino: laico x religioso, entre outros, levaram a uma longa discussão durante a tramitação do projeto que acabou arquivado.

Por meio do então deputado Carlos Lacerda, o projeto de lei foi desarquivado sofrendo modificações na retomada do trâmite legislativo, e algumas delas colocaram em risco a expansão da escola pública. A defesa do ensino público ocorreu por meio de educadores e outros atores sociais identificados com a causa.

Assim, em 20 de dezembro de 1961 foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, número 4.024/1961. A regulamentação alcançou a oferta de educação pré-escolar, educação primária e ensino médio, em duas fases: ginásial e colegial, sendo a última com a possibilidade de ser por meio das modalidades de técnica e de formação de professores.

A referida legislação foi assim analisada por Anísio Teixeira (1976):

Não se pode dizer que a Lei de Diretrizes e Bases, ora aprovada no Congresso, seja uma Lei à altura das circunstâncias em que se acha o País em sua evolução para constituir-se a grande nação, moderna que todos esperávamos. (...) O fato de não termos chegado a libertar-nos completamente dos anacronismos da situação anterior revela que a Lei é o resultado de uma luta em que pequenas mudanças registradas constituem vitórias e não dádivas ou modificações arbitrárias do legislador (...). Com efeito, a vitória maior da Lei de Diretrizes e Bases está no novo conceito, no novo status dessa lei. Trata-se de uma lei complementar à Constituição e não de uma simples lei federal que regulasse as funções do Governo Federal em educação (...). A Lei de Diretrizes e Bases é uma lei federal *sui generis*, à maneira do Código Civil, do Código Comercial etc., destinada a

regular a ação dos Estados, dos Municípios, da União e da atividade particular no campo do ensino. Não se trata de lei cujo cumprimento dependa da autoridade particular federal, como era o caso das demais leis federais de ensino (...). Quem vai proceder aos atos complementares para a execução da Lei de Diretrizes e Bases são os Estados e não o poder federal (...). Essa autonomia (...), esse novo poder dos Estados é que desejo saudar na ocasião em que se volta a primeira lei nacional de educação no Brasil (TEIXEIRA, 1976, p.77).

A vigência desta legislação educacional, sob a arena de democracia política, foi curta. Em 31 de março de 1964 houve o golpe militar que tirou do espaço público de debate “as frações da burguesia que, empunhando o populismo e nacionalismo, cediam certos espaços para as classes populares no gerenciamento da sociedade política”, nos termos de Ghiraldelli Júnior (1990, p.166).

As reformas educacionais deste período visavam coligar práticas autoritárias do regime com o sistema educacional, por meio da ideologia do ‘desenvolvimento com segurança’, ao mesmo tempo em que as referenciavam com a carta constitucional. Isto também representou a disposição de muitos intelectuais que a educação deveria submeter-se às deliberações da economia. A fórmula do regime centrou-se no “investimento do sistema educacional, mirando os indivíduos na perspectiva do mercado, voltado para o setor produtivo, procurando consequentemente gerar crescimento econômico, desenvolvimento global e mobilidade social” (FREITAS;BICCAS, 2009, p.278).

Assim, a Lei 5.692/1971, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nasceu de um projeto elaborado por um grupo instituído em junho de 1970. Esta nova lei não veio efetivar uma ruptura com a legislação anterior, de forma que incorporou os objetivos gerais de sua precursora. Porém, refletiu os princípios da ditadura, principalmente no que se refere ao ensino médio.

As modificações trazidas pela nova legislação ampliou a obrigatoriedade do ensino de quatro para oito anos, gratuito em escolas públicas, e em decorrência disto reduziu o ensino médio para três ou quatro anos. A posição polêmica em relação à centralidade da formação para o trabalho, universal e compulsória, por meio de cursos profissionalizantes, seria apenas desfeita por meio da Lei 7.044/1982. Esta postura em relação ao ensino médio compulsoriamente profissionalizante fundamentou-se nos seguintes argumentos:



(...) na falta desses profissionais no mercado de trabalho e, por outro, na necessidade de construir uma alternativa para jovens que não conseguissem ingressar na universidade e que, ao mesmo tempo, não possuíam nenhuma habilitação profissional (FREITAS; BICCAS, 2009, p. 278).

Assim, o sistema de ensino ficou organizado em três graus sucessivos. O primeiro grau, configurando os oitos anos de escolaridade obrigatória; o segundo grau, com três ou quatro anos de duração; e o ensino superior, denominado terceiro grau. Esta estrutura pôs fim aos exames de admissão ao ginásio, em vigor desde 1925.

Outro ponto de importante destaque nesta regulamentação refere-se à outra realização - o ensino supletivo - destinada a recuperação do atraso, atualização e formação para o trabalho e necessária ao projeto de desenvolvimento nacional. Freitas e Biccás (2009) destacam quatro funções e modalidades para o ensino supletivo:

(...) 1) aprendizagem, compreendida como formação metódica nos moldes oferecido tanto pelo SENAI quanto pelo SENAC; 2) qualificação, referindo-se aos cursos especiais de profissionalização preocupados com a formação de recursos humanos para o trabalho, a exemplo do PIPMO (Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra). A transmissão de conhecimentos e a chamada cultura geral não eram prioridades nesta modalidade; 3) suplência que de fato era própria alfabetização que já estava sendo desenvolvida pelo Mobral; 4) suprimento, função encarregada de proporcionar, mediante repetida volta à escola, estudos de aperfeiçoamento ou atualização para os que tenham seguido o ensino regular no todo ou em parte. Contemplava ainda os cursos de atualização e aperfeiçoamento em qualquer nível (FREITAS; BICCAS, 2009, p. 286).

Em síntese, esta legislação procurou apenas assegurar que as modificações na estrutura organizacional da educação alcançasse a garantia de continuidade da ordem “socioeconômica e o ajuste da educação à ruptura política operada em 1964, acertando, assim, um rude golpe nas aspirações populares que ansiavam pela transformação da estrutura socioeconômica do país” (SAVIANI, 1999, p.31).

No entanto, tal realidade não foi aceita pacificamente entre os educadores nacionais que, distanciados da discussão das questões de educação nacional, destinaram-se apenas ao grupo militar-tecnocrático possuidores do poder. As reformas instituídas pela ditadura militar logo se tornaram objeto de crítica dos educadores. Organizados em associações de diferentes tipos, desde meados dos

anos de 1970, esses educadores podem ser caracterizados por dois vetores distintos, conforme Saviani (1999, pp.33-34).

O primeiro vetor, preocupado com o significado social e político da educação, agrega entidades de cunho acadêmico-científico destinadas à produção, discussão e divulgação de diagnósticos, análises, críticas e formulação de propostas para a construção de uma escola pública de qualidade, aberta a toda população e, principalmente, voltada às necessidades da maioria.

Já o segundo vetor, estava relacionado com a preocupação do aspecto econômico-corporativo. Isto agregou a este vetor um caráter mais reivindicativo, protagonizado pelas entidades sindicais de diferentes Estados do País que promoveram muitas greves a partir dos anos de 1970.

Com o desgaste do regime militar durante o contexto da transição democrática, o Congresso Nacional eleito em 1986 foi investido de poderes constituintes para a elaboração do novo texto constitucional.

Durante a realização dos trabalhos do Poder Constituinte de 1988,

A comunidade educacional organizada se mobilizou fortemente em face do tratamento a ser dado à educação na Constituição Federal que iria resultar dos trabalhos do Congresso Nacional Constituinte instalado em fevereiro de 1987. Antes mesmo que os constituintes entrassem em ação, a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia em agosto de 1986, teve como tema central “A educação e a constituinte”. E na assembleia de encerramento desta Conferência foi aprovada a “Carta de Goiânia” contendo propostas dos educadores para o capítulo da Constituição referido à educação. Aí previa-se a manutenção do artigo que definia como competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Mantida a mobilização no sentido de garantir que os pontos da “Carta de Goiânia” fossem incorporados ao texto da Constituição, o que se conseguiu quase totalmente, iniciou-se concomitantemente em 1987 o movimento em torno da elaboração das novas diretrizes e bases da educação nacional (SAVIANI, 1999, p. 35).

De 1987 até a sanção da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 9394/1996, foram três projetos de lei durante o processo legislativo no Congresso Nacional, representando concepções distintas de educação, ensino e suas finalidades.

A LDBEN de 1996 contou com a participação de diversos segmentos da sociedade, de modo que a disputa por interesses antagônicos intensificou os debates sobre direitos e deveres. Entender como deve ser a postura do Estado em relação à liberdade para educar e a garantia dos direitos, de certa forma, foram

herança da Constituição de 1988. Entre suas prerrogativas com maior caráter prático estabelece o direito de acesso à educação básica como obrigatório e gratuito.

A atual legislação educacional sofreu diferentes alterações ao longo de sua vigência. Por meio da regulamentação do direito à educação presente na Carta Constitucional de 1988, há a estruturação do sistema nacional de educação, a definição das competências de cada ente federativo na realização do ensino, a especificação de financiamento, a ampliação da oferta obrigatória de educação básica e sua progressiva ampliação de jornada a critério de cada sistema, a organização da educação escolar em educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e educação superior, a flexibilidade curricular para atender a demandas específicas, como a historicidade da herança cultural de origem dos povos africanos e indígenas e as peculiaridades que compõem a grande diversidade etnocultural brasileira.

Ainda inclui a regulamentação da Educação de Jovens e Adultos, destinada aos que não tiveram acesso à escolaridade básica na idade certa, e a oferta de ensino profissional e educação especial, com as seguintes especificidades: atendimento a pessoas portadoras de necessidades especiais, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação.

Programas de apoio ao estudante, como por exemplo, transporte escolar, programa de apoio ao livro didático e alimentação também foram regulamentados, sendo considerados como instrumentos-meio da educação de qualidade, postulados em diferentes documentos do Estado Constitucional de Direito. Atribuições e determinação da habilitação para os diferentes níveis de educação estão no corpo do documento. E, por fim, registra-se a presença do ensino à iniciativa privada e a regulamentação do ensino religioso em escolas públicas como não obrigatório.

O desenvolvimento da educação no país é vinculado às propostas que acabaram por virar leis. Num primeiro momento a educação estava muito vinculada aos ideais de uma assistência social aos mais necessitados, a partir das novas afirmações legais o fator educacional vai ganhar espaço e tornar-se um direito à educação.

Conforme compreensão do conteúdo do documento chega-se à conclusão de que a educação, como um direito de todos, foi considerada obrigatória inicialmente,

para o ensino fundamental, e, em decorrência de diferentes posturas estatais, essa consideração estendeu-se a toda educação básica.

A universalização do ensino é um desafio enorme. Estabelecer a igualdade de acesso à escola, com uma educação formal de qualidade, torna-se uma quase utopia num país com realidades contrastes. Se considerássemos a questão da obrigatoriedade e gratuidade ainda se encontraria situações de difícil solução. Embora a obrigatoriedade e a gratuidade da educação garantam, na teoria, a universalidade do acesso à educação, a efetivação dessas duas premissas esbarra nas dimensões de um país com desigualdade social latente e com interesses regionais distintos.

O direito à educação, fazendo parte dos direitos fundamentais que constam na Constituição de 1988, recebe um status privilegiado ao se buscar a garantia de sua efetividade. Como um direito fundamental de ordem social, ganha maior relevância ao se almejar a garantia dos preceitos constitucionais e da ordem de um Estado de Direito.

A realização do direito à educação por meio de políticas e programas educacionais, permeado por passos e descompassos de realização, é o objeto da próxima fase deste trabalho.

### 3 A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS NOS GOVERNOS A PARTIR DA REVOLUÇÃO DE 1930

A escola pública de boa qualidade para todos, objetivo presente na obra dos mestres apresentados na primeira parte deste trabalho, e o seu desenvolvimento enquanto direito positivado decorrente do direito fundamental à educação e à inclusão social, apresentado pela afirmação histórica universal e pátria dos direitos humanos, ressurge nesta fase do trabalho. A finalidade agora é apresentar o caminho de concretização deste direito por meio das ações públicas e governamentais destinadas à formação de políticas garantistas.

Para melhor consubstanciação da luta e defesa histórica da escola pública brasileira, enquanto território de coexistência e integração democrática da diversidade da população que forma a cultura pátria, registra-se o seguinte trecho do professor Anísio Teixeira:

A escola pública é o instrumento da integração e de coesão da 'grande sociedade', e se deve fazer o meio da transformá-la na 'grande comunidade'. O Estado democrático não é, apenas, o Estado que a promove e difunde, mas o Estado que dela depende como condição *sine qua non* do próprio funcionamento e da perpetuação (TEIXEIRA, 1976, p.272).

O pensamento do professor Anísio Teixeira, expresso por meio de sua obra *Educação é um Direito* (1976), representa os anseios de todos os promotores e defensores de uma educação pública, emancipatória, laica, plural e universalizada.

No entanto, como já evidenciado na fase inicial deste trabalho, esta proposta de implementação do sistema de educação nacional disputou espaço no cenário político com outras propostas, que dentre as bandeiras de luta tinham a ensino privado, propedêutico e confessional.

Várias consequências do embate entre estas forças políticas podem ser observadas no cenário de passos e descompassos da história da educação brasileira. Dentre os passos em favor da educação pública encontra-se a

caracterização de ser o direito à educação identificado como um direito subjetivo<sup>30</sup>, assegurado pelo Estado, e, portanto, um interesse público, devendo ser generalizado a toda pessoa humana.

Este fundamento presente na atual conjuntura constitucional brasileira identifica o Estado como um Estado democrático de direito<sup>31</sup>, onde o exercício da cidadania e da dignidade da pessoa humana<sup>32</sup> são apenas alguns de seus fundamentos.

A centralidade da dignidade humana reconhecida na Carta Magna é decorrente de um processo histórico de embates e conquistas, tanto no plano interno como no plano externo, cujo processo evolutivo permite que hoje, no meio

---

<sup>30</sup> De acordo com a professora Duarte, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais, p. 272, in BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. O uso do sistema educacional por parte de um aluno não apenas beneficia o indivíduo usuário do serviço, mas à coletividade como um todo, pois a educação escolar é um dos recursos da humanidade para inserir as novas gerações no patrimônio cultural de toda história humana, e mantendo a continuidade. A mesma autora reforça que “vale destacar, para que o indivíduo possa fazer funcionar a máquina estatal em seu interesse, é preciso que, por de trás do interesse particular, também o interesse público seja protegido (afinal, trata-se de um interesse público).”

<sup>31</sup>A caracterização do Estado de direito, de acordo com o jurista José Afonso da Silva, em Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 112, identifica três características básicas: submissão ao império da lei, esta considerada como ato oriundo do Poder Legislativo, enquanto representantes do povo-cidadão; divisão independente e harmônica dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; e enunciado e garantia dos direitos individuais. A identidade deste estado com o perfil de política liberal concentrava na autolimitação do Estado, predominantemente, em favor da liberdade individual e da propriedade privada, enquanto direitos de origem natural. No entanto, este viés político burguês não atendia a realidades vitais de parcela da população, que vivia em condições precárias e subumanas. Nas palavras do professor José Afonso da Silva, o “individualismo e o abstencionismo do Estado” liberal democrático de direito provocou injustiças sociais, assim como movimentos coletivos de reivindicação de tutela do poder público para com os desprovidos dos bens necessários ao exercício das liberdades individuais. O primado de justiça social trás para o Estado democrático de direito a qualificação de social, pois este compromete-se com a garantia do desenvolvimento da pessoa humana, por meio da promoção de igualdade e liberdade que o indivíduo não pode realizar por sua própria força. A realização do perfil liberal ou social não torna automaticamente o Estado num ente político democrático. Os componentes deste dois perfis de posicionamento político do Estado são aperfeiçoados a partir da instauração de processos de incorporação da população na participação democrática no processo político. De acordo com BOSCO, Maria Goretti Dal. *Discricionariedade em políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 83; “No Estado democrático de Direito, portanto, o direito à democracia deve oferecer ao cidadão, não somente de modo formal, as condições para que este participe efetivamente das decisões, mas também, de modo real, as estruturas a que possa exercer, na sua amplitude, o direito de participar. Assim, é fundamental desenvolver mecanismos que facilitem o acesso dos cidadãos a todas as decisões, ...”

<sup>32</sup> CRFB, artigo 1º., incisos I e II.

social, a essência deste fundamento seja de conhecimento e reconhecimento de domínio público e incontestável.

Enquanto fundamento do sistema jurídico-político, o respeito à vida humana compreende que, segundo a professora Barcellos (2002),

as pessoas devem ter condições dignas de existência, aí incluindo-se a liberdade de desenvolverem-se como indivíduos, a possibilidade de participarem das deliberações coletivas, bem como as condições materiais que as livre da indignidade (BARCELLOS, 2002, p.26).

A promoção da dignidade humana, por parte do Estado, faz com que este assuma a responsabilidade de promoção da inclusão social dos indivíduos, que por diferentes motivos encontram-se discriminados e distanciados do paradigma da condição humana.

A inclusão social almejada é realizada quando o poder público estabelece, dentre outros, os seguintes objetivos:<sup>33</sup> construção de uma sociedade livre, justa e solidária; erradicação da pobreza e marginalização seguida da redução das desigualdades sociais e regionais.

Concretizar a Norma Constitucional, no que se refere aos direitos reconhecidos, significa dar acessibilidade a cada indivíduo, submetido à soberania brasileira, à potencialidade de usufruir da transformação da norma geral e abstrata contida no ordenamento jurídico em algo que lhe seja próprio, de maneira igualitária, real e efetiva.

Este se coloca como um dos maiores desafios do Estado democrático de direito: o estabelecimento de garantias<sup>34</sup> de concretização, efetividade do direito

---

<sup>33</sup> CRFB, artigo 3º., incisos I e III.

<sup>34</sup> As garantias de direito caracterizam-se como recursos usados no Estado democrático de direito como meios assecuratórios de defesa e eficácia social dos direitos humanos fundamentais reconhecidos e positivados na Carta Constitucional, para que estes não sejam meramente textos formais de cunho ideológico e declaratório. Segundo a classificação do professor José Afonso da Silva, em sua obra *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 187 e 188; as garantias constitucionais “consistem nas instituições, determinações e procedimentos mediante os quais a própria Constituição tutela a observância ou, em caso de inobservância, a reintegração dos direitos fundamentais. (...) o conjunto de garantias dos direitos fundamentais forma o sistema de proteção deles: proteção social, proteção política e proteção jurídica.” Numa demanda mais específica ao garantismo na perspectiva de políticas públicas temos a seguinte contribuição da professora Maria Goretti Dal Bosco, em sua obra *Discricionariedade em Políticas Públicas: um olhar garantista da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa*, p. 117: “a teoria garantista se presta a fundamentar a aplicação da legislação brasileira infraconstitucional ao controle judicial da administração pública, em face de atos que ensejam a criação e a implementação de políticas públicas, as quais devem assegurar os direitos

positivado e reconhecido. Para isto, dispõe da possibilidade de criação de vários arranjos institucionais para a intervenção positiva, em favor de um direito fundamental.

Um dos arranjos institucionais escolhidos pelo Estado para alcance dos objetivos de inclusão social são as políticas públicas, também educacionais. Segundo a professora Bucci (2006), política pública é:

O programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p.39).

A criação de políticas públicas, enquanto um processo desenvolvido pela estrutura da administração pública, resulta da criação de programas<sup>35</sup> que farão surgir indivíduos interessados e titulares de direitos específicos, ao contrário da positivação genérica e abstrata de direito. Este processo é subjetivado na proporção em que o público alvo do programa político passa a ser enquadrado e alcançado pela ação dos agentes governamentais ou privados.

Para melhor elucidação deste processo, utiliza-se a exemplificação realizada pela mestra Bucci (2002), no que se refere à efetivação do direito à educação, por meio de política pública: “A existência de uma política de valorização do ensino fundamental pode fazer surgir o direito à matrícula numa escola em determinada região onde antes se poderia falar apenas em titularidade do direito à educação” (idem p.258).

---

fundamentais, especialmente àqueles segmentos da sociedade que, num juízo de centralidade da pessoa humana, sejam considerados de alta prioridade diante da possibilidade de supressão das condições mínimas necessárias à manutenção da sua dignidade.”

<sup>35</sup> O vocábulo programa aqui é designado com a significação jurídica apresentada pela jurista BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006; enquanto individualização de unidades de ação da administração pública, relacionada aos resultados estabelecidos para o alcance de fins constitucionais. Para melhor compreensão, faz-se a transcrição do pensamento da autora: “A dimensão material da política pública está contida no programa. É nele que se devem especificar os objetivos a atingir e os meios correspondentes. Os programas bem construídos devem atingir os resultados pretendidos, indicando, ainda, quando possível, o intervalo de tempo em que isso deve ocorrer. Tais parâmetros serão úteis na avaliação dos resultados da política públicas, após a sua implementação.”p. 43.



Outra dimensão importante, no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas para a concretização de prescrições da normativa constitucional direcionadas aos direitos sociais, concentra-se na importância de *continuidade* de tais investimentos públicos, de diferentes ordens.

Tomada enquanto um processo<sup>36</sup>, de viés administrativo, a atividade pública de realização de políticas consiste numa expressão do governo em agir, fundamentado no interesse público, intervencionista, com a intenção de mudar proativamente uma determinada realidade social. Desta maneira, a sucessão de atos, decorrentes de um planejamento<sup>37</sup>, determina a gestão de fatos conjunturais, como também o ordenamento de ações para o futuro, pelo estabelecimento de políticas também de médio e longo prazo.

Este ordenamento de satisfação de necessidades em diferentes prazos demanda que a escolha da diretriz da política, assim como seus objetivos por parte da gestão pública tenha um diagnóstico da realidade a intervir e a finalidade que se deseja concretizar, através dos meios disponíveis para utilização.

Toda esta marcha na trilha de desenvolvimento de política pública, em busca de eficácia e eficiência de seus atos, trás para a Administração Pública o desafio de evocar relações com diálogo, institucional e procedimental com outros poderes e órgãos públicos. A Administração Pública deixa de ser o poder único executor de

---

<sup>36</sup> Processo é usado como um instrumento para uso legítimo de poder, presente em atividades estatais ou não, com a premissa de em sua marcha trazer resolução de diferentes situações que demandam intervenção. Como disciplinou DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 23; o “ processo é um sistema de técnicas instaladas no plano do direito, coordenadas por uma ciência específica e destinadas a pacificar pessoas ou grupos de pessoas envolvidos em conflitos jurídicos.” A dimensão de processualidade nas políticas públicas, segundo BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 266, apresenta-se em três momentos: o da formação, o da execução e o da avaliação. Nas palavras da autora, “o primeiro momento é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, da mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não coincidentes com aqueles. O segundo momento compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. E finalmente o terceiro momento no processo de atuação da política é da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados.

<sup>37</sup> O planejamento é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos, segundo a abordagem do professor José Afonso da Silva, em *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004, p.77. O planejamento enquanto norma técnico-jurídica deixa de ser um processo relacionado a discricionariedade do administrador. É uma previsão constitucional e legal. A disciplina jurídica-constitucional do planejamento define que este se constitua em vinculativo, determinante para o setor público, e indicativo para o setor privado.

ações concretas para a sociedade e adquire nova identidade, com papéis de poder de iniciativa e direção de governo e interlocução com outros setores, quer sejam estes da própria Administração, de setores de outros poderes públicos, ou até mesmo da iniciativa privada.

Este desenho institucional<sup>38</sup>, na realização da política de governo, influencia a viabilidade ou inviabilidade das decisões a serem tomadas pela gestão pública na busca por seus objetivos. E disto depende o sucesso da política pública e sua continuidade.

A continuidade da política pública<sup>39</sup>, enquanto política de governo, está posta sob a complexidade e pluralidade de elementos que constituem a força de sua execução a partir do desenho institucional constituído e as implicações no meio social advindas deste processo.

De acordo com Bucci (2002), “o sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionado com essa qualidade de processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa” (idem, p.269). Assim, a continuidade de um serviço público que realiza o objetivo de uma política, que é a concretização de um fim constitucional, deve estar atrelada à segurança jurídica de que a coletividade não sofra prejuízos em razão de eventual aumento dos interesses

---

<sup>38</sup> Termo usado pela professora BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 268. Esta ainda afirma que “o desenho institucional depende do conhecimento dos organismos administrativos, dos procedimentos, da legislação, do quadro de pessoal disponível, das disponibilidades financeiras, enfim, de um conjunto de elementos que se não pode, sozinho, desencadear a ação – porque depende do impulso da direção política do governo -, pode, por outro lado, transformar-se em obstáculo para a implementação dessa iniciativa.”

<sup>39</sup> Esta característica da política pública está muito imbricada com a classificação que o gênero recebe. As políticas públicas são classificadas como políticas de Estado e política de governo. Segundo AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático e de proteção dos direitos humanos. In BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 238; as políticas de Estado destina-se às funções essenciais do Estado, que não podem ser delegadas a terceiros, a não ser de forma subsidiária e subordinada, por serem razão de existência do próprio Estado, nem sofrer quebra de continuidade, por serem políticas que dão estrutura básica do Estado e cuja quebra de continuidade pode colocar em risco a própria existência do mesmo. Já as políticas de governo destinam-se à consecução dos objetivos constitucionais mais diversos, podendo variar de governo, desde que dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico e sempre voltadas à consecução dos objetivos constitucionais. Estas políticas de governo poderão ter sua execução delegada ou terceirizada, até mesmo integralmente. As políticas de governo podem, inclusive, ser interrompidas e substituídas por outro tipo de política voltada à consecução do mesmo objetivo da anterior, o que não é admitido para as políticas de Estado.”

particulares<sup>40</sup>, e que este serviço prestado de forma contínua seja revestido do atributo da qualidade e eficiência. A eficiência, enquanto princípio da administração pública, concentra-se na perspectiva do modo relacionado de processamento da atividade administrativa, por meio de seus agentes. Revela-se na procura por produtividade e economicidade, “o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional” (FILHO, 2009, p.269).

O controle social das políticas públicas de governo, ainda que não tão presente nos processos de formulação, execução e avaliação, acontece de forma indireta no cotidiano da vida pública. É expresso pela aceitação ou rejeito do plano de governo nas urnas, durante as eleições; também é indicativo deste controle os resultados das pesquisas de opinião pública, notícias presente nos meios de comunicação de massa, manifestação popular nas ruas, entre tantas outras formas, públicas, porém não procedimentais de manifestação da opinião popular e que se revelam como uma forma de controle sobre políticas.

Este cenário político, as implicações sociais sobre as políticas, associado às forças de execução da política pública interferirão predominantemente na continuidade, ou não, da política de governo.

Por conhecimento de experiência e também por evidências deixadas pela história brasileira, é perceptível que programas/planos de políticas públicas acolhidos pela população, quer por seu cunho assistencialista ou emancipatório, associada a pessoa do agente público, dificilmente manterão a qualidade de continuidade/aperfeiçoamento no momento em que ocorrer a mudança de liderança política do chefe do Poder Executivo.

Por esta senda também perpassa as políticas destinadas à realização do direito à educação.

Dadas as circunscrições necessárias à configuração de políticas públicas de governo, chega-se ao objetivo do presente tópico do trabalho: delineamento das principais políticas de expansão da educação pública, a partir de 1930, sob a perspectiva de inclusão social até a atual política de educação integral.

---

<sup>40</sup> Neste sentido, disciplina FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 33.

### 3.1 As demandas da revolução de 1930

A Primeira República começa em 1889, com a queda da Monarquia. A Constituição de 1891 instaura o governo representativo, federal e presidencialista.

Esta fase de consolidação da República brasileira é também conhecida como “República da Espada” (1889 – 1894), pois teve no poder os marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto.

A República Federativa trouxe autonomia aos Estados membros e possibilitou a criação de distorções com o crescimento desigual, favorecendo os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, onde prevalecem os interesses dos fazendeiros de café.

A política reflete a influência dos “coronéis”, havendo inclusive alternância no poder dos líderes paulistas e mineiros na chamada política do “café com leite”. Dessa forma, a República Velha é também conhecida como República do Café, República dos Coronéis ou República Oligárquica.

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), há um novo surto industrial e inicia-se a tendência de nacionalização da economia, com a redução de importações. Percebe-se, então, uma lenta mudança do modelo econômico agrário exportador, com o surgimento da burguesia industrial urbana. Aumenta o operariado, recrutado, sobretudo, entre imigrantes italianos e espanhóis cuja influência anarquista marca a organização sindical.

A década de 1920 é fértil em movimentos de contestações, sendo marcada por greves operárias, o tenentismo, a Coluna Prestes, a fundação do Partido Comunista do Brasil e a contestação cultural, na Semana da Arte Moderna de 1922. Alguns desses movimentos são bem vistos pela burguesia urbana, que se acha em conflito com a oligarquia agrária e deseja mudanças significativas na política e na economia.

Como afirma Ianni (1968):

Em oposição à civilização agrária, que se havia construído em quatro séculos de história de atividades econômicas voltadas para o exterior e de relações políticas circunscritas às cúpulas da ‘aristocracia’ agrária e da ‘elite dos letrados’, a civilização urbano-industrial criada neste século organiza-se em outros padrões políticos, econômicos e culturais. É no século XX que o povo brasileiro aparece como categoria política radical. Em particular, é depois da Primeira guerra Mundial – e em escala crescente a seguir – que os setores médios e proletários, urbanos e rurais, começam a contar como

categoria política. Por isso, pode-se verificar que a 'revolução brasileira', em curso neste século, é um processo que compreende a luta por participação cada vez maior da população nacional no debate e nas decisões políticas e econômicas (IANNI, 1968, p. 13-14).

A continuidade deste estado de crise na República Velha tem ainda influências da “quebra” da bolsa de Valores de Nova York (1929) que afeta o mundo inteiro, provocando no Brasil a crise do café e da República Oligárquica devido à política protecionista adotada pelo governo em favor dos produtores da agroexportação. A tensão gerada por este perfil de condução política da República aproximou e fundiu forças até então não afinadas a um ponto comum de convergência: “a oligarquia dissidente, descontentamento militar, a fermentação da classe média e manifestações urbanas em favor de Vargas” (FAUSTO, 1997, 422).

Os grupos sociais que reivindicavam participação na vida política nacional gestam a revolução após serem derrotados, nas eleições presidenciais de 1930, pelo candidato que representava a continuidade do paradigma político questionado. Em outubro de 1930, acontece a tomada do poder republicano. A nova ordem da reforma significou o florescimento de nova cultura nacional, a partir de diferentes campos do conhecimento; do desenvolvimento do conteúdo do direito à educação; da educação pública e universal enquanto direito de todos e dever do Estado; e o desenvolvimento econômico nacional.

A melhor conclusão do que foi a Revolução de 1930 fica a cargo de Fausto (1997):

A Revolução de 1930 ficou estampada na memória social como um profundo corte no processo histórico brasileiro. Sob duplo efeito do episódio interno e da conjuntura internacional, rompia-se por fim o quadro sociopolítico da dominação oligárquica, sob a hegemonia da burguesia cafeeira (FAUSTO, 1997, p. 426).

### 3.2 A expansão da oferta de ensino escolar: a educação pública brasileira a partir da Revolução de 30

A Revolução de 1930 representou a insatisfação de parte da população, que vira mudar a forma de governo, mas inalteradas as estruturas do velho sistema.

Nesta situação, estava o quadro educacional. A Primeira República, período histórico que vai de 1889 até 1930, foi marcado por intensas ações e reações que tinham como centralidade a educação escolar.

Ações, aqui, são consideradas como aquelas de cunho oficial que se destinavam a instituir um sistema público de educação nacional, enquanto as reações estão relacionadas aos diferentes movimentos que, além de questionar a proposta oficial em construção, propunham e realizavam reformas nos entes federados, com o propósito de implementação de um sistema de educação regional e/ou local que atendesse aos princípios republicanos de igualdade, solidariedade e fraternidade, através do paradigma de educação como um direito público subjetivo, expresso pelo ensino público, gratuito, laico, acessível a toda população e sob responsabilidade do Estado.

Para melhor compreensão do quadro situacional da educação da época, transcreve-se a seguinte conclusão de estudos realizados pelo Barão de Loreto (1899):

Nesta situação admiravelmente próspera a República encontrou o império, em 15 de novembro de 1889, quando o trono foi derrubado pela inconfidência; mas, nos dez anos decorridos da sua proclamação até hoje, ela não soube conservar a opulenta herança. Quanto à educação nacional, este sucinto estudo, apoiando-se em documentos oficiais insuspeitos, fez patente como, sob a República, se estragou a carga da União e da municipalidade do Rio de Janeiro. O seu estado atual de completa desorganização e anarquia, provinda de regulamentos improvisados, regulamentos inexecutáveis, senão executados incompletamente, ou contraditórios e falhos, a insuficiência dos meios necessários para torná-la séria, forte, progressiva, os resultados que ela tem dado, quase nulos, tudo leva a concluir, com a eloquência dos fatos, que, durante o último decênio, no Rio de Janeiro, o ensino primário dirigido pela municipalidade desceu a ínfimo nível, e o ensino público secundário extremamente declinou, ao passo que retrocedeu o ensino superior mantido pelos poderes da União. Assim, a pátria, ai dela! Triste e aflita por tantos reveses, vai-se afundando na escuridão do eclipse da sua cultura intelectual e moral (apud NISKIER, 2011, p. 244).

Este quadro descrito pelo barão sofreu reformas, que, no entanto, não alteraram de forma substancial o sistema. A disciplina constitucional da área prescrevia que à União cabia criar e controlar a instituição superior em toda a nação, bem como criar e controlar o ensino secundário acadêmico e a instrução em todos os níveis de ensino do Distrito Federal, e, de igual modo, aos Estados cabiam criar e controlar o ensino primário e o ensino profissional, escola normal para as moças e ensino profissionalizante para os rapazes.

Segundo posicionamento de Romanelli (1978), mantinha-se assim a dualidade do sistema educacional, advinda do império. Também este era o recurso necessário para oficialização da distância que se mostrava na prática entre “a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional)” (idem, p.42). Refletia essa situação uma dualidade que era o próprio retrato da organização social brasileira.

Este período também compreende o período de transição de uma economia agrário-exportadora a uma economia industrializada. Em decorrência deste fenômeno, temos o início da concentração da população no perímetro urbano e o surgimento de novos grupos sociais, que possuíam diferentes origens, interesses e posições, distante da estrutura mais próxima da homogeneidade que constituía a sociedade escravocrata. Este novo contingente social também era formado por uma pequena burguesia industrial e de comerciantes, imigrantes, intelectuais letrados, padres, e militares que compunham a classe média.

Paralelo a este complexo grupo social ansioso por ações públicas do governo republicano, assim como por prestígio e ascensão social, estava o grande contingente social saído da escravidão, com menor poder de influência, autonomia e representação política para fazer-se presente na construção do bem comum, este também relacionado à educação republicana.

A escolaridade dos filhos, mesmo distante das condições almejadas, era para muitos a tentativa de oportunidade e expectativa de distanciar as desvantagens econômicas, de cor, de sexo e de origem.

Porém, a constituição da política educacional nacional, estabelecida durante a República Velha buscou satisfazer a construção social de manutenção de privilégios, manifestos por leis, decretos que conformavam e configuravam limites de

desenvolvimento da população. A atuação do Estado liberal, não intervencionista, pouco expandiu o ensino escolar e não se colocou como seu propulsor com vistas a garanti-lo a parcela da população que mal conseguia manter-se viva.

Assim seguiam-se as grandes concentrações. De um lado, a concentração de riquezas de diferentes ordens e manutenção do *status quo* por meio das influências de tradições familiares, dos novos ricos em decorrência do trabalho ou prestígios políticos. E, de outro lado, encontravam-se os marginalizados, por evidenciarem vínculo familiar, cultural e econômico com os afrodescendentes. Mestiços e empobrecidos também fortaleciam esta concentração. E em busca de autodeterminação na escala social encontrava-se a concentração dos que não se identificavam com nenhum dos dois extremos, no entanto, buscavam a aproximação em ideologia e privilégios com a primeira concentração.

Segundo Freitas e Biccás (2009), este quadro proporciona um processo contínuo de “oligarquização” de fatias da sociedade, que oferecem oportunidade para a instauração de rituais de “não mistura”. Estes rituais de “não mistura”, nas palavras do autor:

Trata-se de uma ‘não mistura’ relativa, à medida que isso não exclui a convivência diária, uma vez que parte empobrecida da sociedade chega a trabalhar, especialmente no plano doméstico, para segmentos cujos ganhos não são tão superiores em relação aos próprios. A ‘não mistura’ foi construída muitas vezes na percepção generalizada de pais e filhos de que usufruíam instituições consubstanciais ao seu ‘lugar’ na sociedade. Isso concretamente quis dizer: uma escola para o pobre e uma escola para o não pobre (FREITAS; BICCÁS, 2009, p.30).

As desigualdades, de natureza política, social e econômica, presentes na sociedade brasileira, também foram reproduzidas no ambiente educacional. E a década de 20 chega ao seu fim marcada, por um lado, pela defesa de privilégios oligárquicos e, de outro, por um ciclo de reformas educacionais na Instrução Pública<sup>41</sup> oriundas da força política regional e consentidas pelo arranjo jurídico-

---

<sup>41</sup> É importante registrar que o mencionado ciclo de reformas educacionais instituídas neste período não estavam sozinhas. Segundo FREITAS, Marcos Cezar e BICCÁS, Maurilene de Souza. *História social da educação no Brasil (1926-1996)*. SP: Cortez, 2009, p.53; “aquele 1928 transcorria coma presença de diferentes atores políticos nas ruas que anunciavam com suas palavras de mobilização o frenesi de um novo tempo que se abria e que se exigiria das forças políticas de então novos esforços de recomposição, especialmente de reequilíbrio de todos os setores da sociedade nos condomínios do estado. Abria-se um momento para que o país, mais uma vez, indagasse a si mesmo sobre os fundamentos de sua esfera pública. Anunciava-se o tempo das reformas que se autoproclamavam reformas nacionais.”



constitucional vigente, sobrepondo-se à ação coordenadora do governo central. Estas reformas, tomadas a partir de estudos, tinham a finalidade de realizar um diagnóstico da realidade educacional regional e buscavam tornar o ensino escolar, ao menos durante a educação primária, expansivo, obrigatório, gratuito e oferecido pelo Estado republicano.

Não havia mais como o Estado distanciar-se de sua responsabilidade no campo educacional. Com a instalação do governo após a revolução de 30, o ritmo de gerenciamento do sistema educacional mudou. As ações administrativas centralizadas no poder federal consolidam-se por meio de deliberações, ministeriais e secretariais, de cunho estatal, ainda que algumas não tivessem o caráter público.

Disto decorreu a seguinte afirmação de Freitas e Biccás (2009): “A sociedade brasileira construiu, após 1930, uma trama de ações e legitimações que, no transcorrer das décadas seguintes, resultou na multiplicação da escola pública na forma exclusiva da escola estatal” (idem, p.61).

A marca do governo Vargas, nesta primeira fase de gestão provisória, relaciona-se também com a uniformização de diferentes aspectos educacionais. Um marco importante foi a criação do Ministério da Educação e Saúde (1931), tendo como responsável pela pasta o senhor Francisco Campos.

O ministério, em apenas um ano (entre abril de 1931 e abril de 1932), realizou a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE); a reorganização do ensino superior, criando o regime universitário e seus critérios próprios de configuração institucional, como a fundação da Universidade do Rio de Janeiro; a reorganização do ensino secundário e o ensino comercial.

Por meio de reformas institucionalizadas através de decretos sucessivos, a Reforma Francisco Campos assumiu a qualificação de uma grande reforma. Esta reforma buscou organizar a base de um sistema nacional de educação, como decorrente de uma política nacional e republicana. Esta ação mais objetiva e intencional do Estado sobre a educação é pela primeira vez imposta a todo território nacional.

A estrutura de ensino resultante da reforma fez surgir a universidade. O ensino superior já havia sido criado há mais de um século, sob a forma de institutos isolados. Após o decreto, a formação de universidades ficou permitida em todo território nacional, de caráter público ou privado, desde que com a presença mínima

de três cursos superiores obrigatórios: engenharia, medicina e direito. O decreto previa que um destes cursos poderia ser substituído por uma Faculdade de Educação, Ciências e Letras. Desta faculdade esperava-se a construção de um ambiente de formação que preservasse a moral e a renovação cultural, de forma a ultrapassar o “corporativismo próprio do aos cursos de carreira” (FREITAS;BICCAS; 2009, p.69).

A reforma referente ao ensino secundário criou uma situação nova para a escola secundária. A organicidade trazida estabeleceu o currículo seriado, frequência obrigatória, dois ciclos (fundamental, de cinco anos, e complementar, de dois anos), e exigência de habilitação para ingresso no ensino superior. Por este ato fez surgir o regime de inspeção escolar em estabelecimentos de ensino público e privado.

A estrutura do curso secundário, em seu ciclo complementar, ganhou certo caráter de especialização, na medida em que se tornou um preparatório para os cursos de Direito, Ciências Médicas e Engenharia. De acordo com a área escolhida para ser cursada durante o ensino superior, a parte complementar era diversificada. Agrega-se ainda a esta modalidade de ensino uma constante presença de exames avaliativos<sup>42</sup> de acesso, de permanência e de conclusão do curso. Além do meticuloso currículo e sistema de avaliação, a rigidez e centralidade da inspeção apresentava-se às unidades escolares e alunos como agente e “super olhos” do Estado, na função de controle e fiscalização das práticas de ensino e avaliação. Em linhas gerais, esta reforma representou um alto caráter de seletividade e elitismo na oferta do ensino secundário, pois como afirma Romanelli (1978):

Para um contexto social que começava a despertar para os problemas do desenvolvimento e da educação, numa sociedade cuja maioria vivia na zona rural e era analfabeta e numa época em que a população da zona urbana ainda não era totalmente atingida, nem sequer pela educação primária, pode-se imaginar a camada social para a qual havia sido elaborado um currículo assim tão vasto (ROMANELLI, 1978, p. 39).

---

<sup>42</sup> Segundo dados postos por ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil* (1930/1973). Petrópolis: Editora Vozes, 1978, p. 139, ao longo de 5 ou 7 anos de duração do curso secundário, o discente passaria por arguições, onde para cada disciplina uma arguição mensal, uma prova parcial a cada dois meses e um exame final. Isso equivaleria a aproximadamente, para um ano letivo: “80 arguições ou provas mensais, 40 provas parciais e 10 provas finais, num total de 130 provas e exames, o que, durante o período letivo, equivaleria a, pelo menos 1 prova a cada dia de aula. Vê-se, portanto, que não se trata de um sistema de ensino, mas um sistema de provas e exames.”

A reforma trouxe outra modalidade de ensino médio, ou seja, o ensino comercial. Este também foi dividido em dois ciclos fundamental, com o estabelecimento de algumas formações profissionalizantes para o comércio que impediam o acesso ao ensino superior. Enquanto os cursos técnicos de atuário e perito contador davam acesso ao curso superior de finanças, este sistema fechado de formação exclusiva para a área do comércio era administrado pelo Conselho Consultivo do Ensino Comercial.

Por fim, a última sistematização da reforma Francisco Campos foi a criação do Conselho Nacional de Educação. Este órgão foi constituído como órgão consultivo máximo destinado a assessorar o ministro na administração da educação nacional. Formado por membros representantes de instituições de ensino superior federal, estadual, ensino secundário e pessoas de alto saber no campo educacional. No entanto, foi excluída do conselho a representação do magistério, do ensino primário e do ensino profissionalizante.

Em síntese:

As medidas que redefiniram o ensino secundário e o ensino superior revelaram-se ações capazes de projetar socialmente, mas com uma nova figuração, o indivíduo das elites, ou melhor, os indivíduos das várias camadas de elite que se formaram no processo de consolidação da sociedade pós-escravidão no Brasil, especialmente no que tocava ao uso social da certificação escolar 'enquanto' tal certificação proporcionava concretamente elementos de distinção entre pares (FREITAS; BICCAS, 2009, p.70).

Ainda que presente na reforma educacional, o sistema educacional não tinha sido estabelecido como um direito de todos. A manutenção deste estado aguçou a continuidade de manifestações e lutas no campo ideológico em torno da educação. De um lado, encontravam-se os grupos que promoviam e lideravam as reformas do Estado, em alguns pontos apresentavam convergência com a outra parcela que se caracterizava por ser um movimento mais renovador da educação, que expunha a defesa da escola laica, obrigatoriedade do Estado em assumir função educadora e a coeducação; e em outro ponto, encontravam-se aqueles que combatiam qualquer posicionamento em favor dos pontos apresentados. Este grupo era composto por representantes da Igreja Católica.

Deste cenário de embate de forças ideológicas diversas, representando interesses distintos no campo de constituição da política de Estado no que se refere à educação, a ordem oligárquico-aristocrata tinha na educação escolar um privilégio das elites, que pagava pelo ensino, enquanto a igreja detinha um predomínio na oferta deste ensino. As classes médias, em ascensão, buscavam o ensino médio, enquanto o ensino primário era requerido pelas camadas populares. Por este posicionamento, o movimento renovador defendeu a necessidade do Estado em assumir o controle da educação e ofertá-la com as qualificações de obrigatoriedade e gratuidade, atendendo as necessidades da nova ordem econômica em desenvolvimento.

Este movimento de reforma já foi apresentado anteriormente neste trabalho. Ele se apresenta por meio de educadores que expressaram a defesa do novo paradigma educacional por meio do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: a igualdade material na proposta de ensino por meio da escola promovida pelo Estado, a todos quanto a procurassem, a autonomia para a função educativa e a descentralização do ensino.

Do embate estabelecido entre as forças que representavam o movimento de renovação e as forças conservadoras em relação ao ensino dualista, restaram algumas consequências positivas e negativas para a educação pública brasileira, presentes nos textos constitucionais e nas legislações de ensino. Desde então o embate mantém sua continuidade e cada polo de força procura fazer predominar a ideologia que advoga no campo de forças em construção do espaço público, em favor de um interesse de grupo, de classe.

Os caminhos para a democratização da escola pública foram ampliados a partir da inauguração na Carta Constitucional de 1934, com a educação sendo promovida à direito do cidadão e obrigação do Estado, acompanhada de dotação orçamentária para este fim. Com melhor síntese, assim conclui Freitas e Biccias (2009):

A Constituição teceu um perfil institucional que conservou a opção de ensino religioso nas escolas públicas, atenuando as críticas a essa decisão, reconhecendo ser facultativa a presença em aulas de religião. Reconhecia-se a liberdade de ensino, mas a educação de meninos e meninas permanecia diferenciada (FREITAS; BICCAS, 2009, p.104).

As transformações necessárias envolvendo a educação continuavam em marcha. No entanto, estas prosseguiriam e as demais demandas seriam atendidas no contexto da ditadura do Estado Novo.

Em 1937, o governo provisório transmuta-se em governo ditatorial, sob a continuidade do domínio de Getúlio Vargas. A constituição outorgada durante o período afasta do Estado a obrigatoriedade do ensino, deixando-o em função meramente supletiva, e explicitamente destina o ensino pré-vocacional e profissional às classes menos favorecidas.

O ministério da Educação, sob a gestão de Gustavo Capanema, realiza reformas pontuais no sistema educacional, distanciando-se da mudança radical pretendida e necessitada pela maioria da população.

Os movimentos coletivos de renovação educacional perdem a intensidade de suas reivindicações e embates políticos, e a voz de representação deste lado da força subsiste por meio de ações pontuais de alguns resistentes.

A reforma via decretos, realizadas no Estado Novo, tomaram o nome de Leis Orgânicas do Ensino<sup>43</sup>, com abrangência a todos os ramos envolvendo o ensino primário ao secundário. Dentre as reformas instituídas destacam-se a constituição do ensino primário em quatro anos e a existência de curso básico supletivo para adolescentes e adultos nesta modalidade; o curso normal passa ter regulamentação, com predomínio da formação geral sob a formação pedagógica, agregada a qualificação de ser este um curso para mulheres.

Já o ensino secundário ficou constituído de quatro anos de ginásio e três anos de colegial. E tornou-se um ponto divisor entre as opções de caminhos para a formação, caminho esse que segue de acordo com a clientela atendida. Para ter acesso ao ensino superior, o discente realizaria o curso ginásial e o curso do colegial em uma das modalidades: clássico ou científico. No entanto, o ensino secundário sem acesso ao ensino superior era por meio do curso ginásial seguido pelo curso secundário comercial, industrial ou agrícola.

O Estado não era o único a se imiscuir nas questões do ensino profissionalizante. Este espaço de diretriz de formação era compartilhado com a Confederação Nacional das Indústrias. Este sistema de ensino paralelo ao sistema

---

<sup>43</sup> Lei Orgânica do Ensino Secundário (1942), Industrial (1942), Comercial (1943), Agrícola (1946), Primário (1946) e Normal (1946).

oficial destinava-se a promover uma formação acelerada do operariado, com predomínio da formação prática sob a formação humana. Isto se deu devido principalmente a dois motivos: o sistema educacional não possuía infraestrutura necessária para a implantação em larga escala do ensino profissionalizante; e naquele momento histórico fazia-se necessário a formação de mão de obra que atendesse também às necessidades do desenvolvimento nacional e da indústria em expansão.

Assim, entre as leis orgânicas do ensino, encontrava-se a formação e regulamentação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial<sup>44</sup>, sob a responsabilidade de administrar as escolas industriais em todo o país, podendo manter cursos de aprendizagem rápidos, além de cursos de formação e continuação para trabalhadores, e a preparação dos aprendizes menores nos estabelecimentos industriais. Esta via de formação para o trabalho imediato deixou aberto um caminho para que futuramente a mesma lógica de formação fosse desenvolvida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC, 1946) e Serviço Social da Indústria (SESI, 1946).

A política educacional da época configurou-se de forma a racionalizar recursos e forças, autoritária e “uniformizante”, tanto no âmbito da escolarização pública como privada. Seguida de manutenção do caráter dualista no sistema educacional.

A tendência uniformizante desvelou-se para reforçar a bandeira do *nacionalismo* e o sentimento de *patriotismo*. O desdobramento desta tendência no chão da escola manifestou-se no currículo, por meio do ensino da moral, esta aberta à influência católica, do civismo, da educação física, da história, da geografia brasileira, do canto orfeônico e até das festividades que evidenciavam as ações do Estado.

---

<sup>44</sup> Quanto a especificidade das reformas do ensino secundário e profissional é pertinente a seguinte declaração: “ Um pouco antes da década de 1940, a maioria esmagadora das unidades escolares se mantinham em escolas isoladas. O processo de (re) formação da escola estatal e de reorganização do ensino profissional conduziu-se num cenário contraditório, dentro do qual o Estado qual quase tudo prescrevia e delimitava, ao mesmo tempo se desincumbia da educação pública. Ou seja, estamos diante de um período no qual é notória a expansão inegável, seus dispositivos legais não têm na educação pública uma obrigação primordial.” in FREITAS, Marcos Cezar e BICCAS, Maurilene de Souza. *História social da educação no Brasil (1926-1996)*. SP: Cortez, 2009, p.117.

O caráter de seletividade do ensino mantinha-se pela ação pública intencional do Estado em diminuir o seu compromisso com a educação da população, por meio da oferta de ensino que apresentasse uma possibilidade de maior igualdade e condições materiais que promovessem a formação humana dos cidadãos, condizentes com fundamentos da liberdade. Mas, como a República encontrava-se sob regime ditatorial, não era possível a configuração do direito à educação nestes parâmetros.

Contudo, a discriminação inversa não se restringe a isto. O acesso e permanência no ensino escolar em expansão só eram viáveis a quem nele conseguisse manter-se por suas próprias forças. Logo, era difícil para as classes populares ingressarem no sistema educacional.

Isto se explicou por dois motivos, conforme Freitas e Biccas (2009): Primeiramente, porque a escola pública que se expandia passou a ser desejada, porém manter os filhos para além da terceira série do curso primário já era um ato extraordinário de força, e impossível para muitas famílias. E, segundo, porque o planejamento público realizava a instalação de escolas públicas em locais distantes do centro da cidade<sup>45</sup>. Esta realidade fez com que muitas cartas fossem enviadas à Presidência da República solicitando a presença de escolas em localidades interioranas ou no subúrbio das grandes cidades.

A escolha da política educacional do Estado Novo acabou por dar continuidade aos velhos ranços da história da educação nacional. Isto significa dizer que a expansão do ensino continuou a destinar caminhos diferenciados, de acordo com a clientela, e muitos brasileiros, devido às condições existenciais que possuíam, foram excluídos da escola antes mesmo de passarem por seus portões.

A melhor síntese do período é posta por Romanelli (1978) quando diz:

Com o manter e acentuar o dualismo que separava a educação escolar das elites da educação escolar das camadas populares, a legislação acabou criando condições para que a demanda social da educação se diversificasse apenas em dois tipos de componentes: os componentes dos estratos médios e altos que continuaram a fazer opção pelas escolas que “classificavam” socialmente, e os componentes dos estratos populares que passaram a fazer opção pelas escolas que preparavam mais rapidamente para o trabalho. Isso, evidentemente, transformava o sistema educacional,

---

<sup>45</sup> A história da educação desta oca registra que tal atitude somente foi tomada por Anísio Teixeira, quando à frente da Instrução Pública do Distrito Federal, em meados da década de trinta. Sua atuação de vanguarda foi interrompida diante de ter sido deposto da função, inesperadamente.

de modo geral, em um sistema de discriminação social (ROMANELLI, 1978, p.174).

### 3.3 A expansão do ensino durante o período de redemocratização

A Ditadura Vargas, nomeada de Estado Novo, chega ao fim em 1945. E segundo o historiador Ghiraldelli Júnior (1990), as forças políticas que impulsionaram este momento histórico nada tinham de democráticas. Eram forças reacionárias que temeram a aproximação do então chefe de Estado com as teses defendidas pelas esquerdas. Seguida de fortes movimentos internos populares crescentes, predominantemente urbanos, que alcançavam espaços de conquistas democráticas, tanto em âmbito de liberdades civis como direitos sociais e coletivos. No cenário político da história geral, a humanidade, com maior concentração na Europa, vivia a busca por redemocratização política após a Segunda Guerra Mundial.

No campo da educação pública, a expansão do ensino continua permeada por tendências que buscavam, por um lado, sua universalização, qualidade e formação do cidadão; por outro, seguia a força reacionária em defesa da educação privada, seletista e um sistema dual de ensino. Neste campo de forças, elas seguem em embates, instituindo debates, realizando suas ações orientadas por seus pressupostos.

É importante ressaltar que neste momento da história nacional, agregam com maior intensidade ao plano do discurso das políticas públicas educacionais o elemento de relação direta da educação com o desenvolvimento nacional<sup>46</sup>,

---

<sup>46</sup> O desenvolvimento, estabelecido enquanto política de governo, segundo GOMIDE, Denise Camargo, SOUZA, Daniela Moura Rocha, e SANTOS, Wilson da Silva. In: *Estado e Educação no Período do Nacional-Desenvolvimentismo: 195 – 1964*. IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL” Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5, in: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/>, acesso em 02/03/2014; manteve suas bases atreladas a um paradigma de desenvolvimento econômico estava destinado a fortalecer o capital industrial, com a participação do capital estrangeiro, e orientada a concentração da renda sob o domínio de poucos. Celso Furtado, quando interpretado por FREITAS, Marcos Cezar e BICCAS, Maurilene de Souza. *História social da educação no Brasil (1926-1996)*. SP: Cortez, 2009, p 108 e ss. Diz que a industrialização no Brasil seguiu caminhos tecnicista. Desenvolvimento não seria apenas inserir nos elementos de produção instrumentos industrializados, de forma que a produção fosse aumentada, tendo a tecnologia de sua realização uma maior complexidade devido ao uso de novas tecnologias no processo de transformação da natureza e construção de bens industrializados. O célebre mestre



presente como objetivo para a época. Porém, no estabelecimento desta relação ficou afastada a intervenção necessária no ensino público para que se revestisse de qualidade para a formação humana e inclusão social.

Segundo dados expostos por Kang (2011), neste período de desenvolvimento econômico o país apresentou um dos piores índices de desenvolvimento educacional da América Latina: em 1950, quase a metade da população acima dos 15 anos era analfabeta. Este quadro deixou a nação em situação desfavorável em relação à Argentina, Costa Rica, Chile, e Coreia do Sul. A ausência de efetiva intervenção estatal nesta área fez com que esse fenômeno se perpetuasse por muitos anos.

Paschoal Lemme (1955), um dos ilustres educadores em favor da educação pública da época, assim registra o quadro da educação nesse período:

A percentagem média de analfabetos, para todo o país, é calculada em 51,5%, havendo contudo regiões em que essa taxa sobe para 80%. O curso das escolas primárias, nas regiões mais desenvolvidas, não vai além dos 4 anos de extensão, mas, na quase totalidade dos casos, as crianças fazem apenas 1 a 2 anos de curso, abandonando a escola mal alfabetizadas. Para uns 9 milhões de crianças em idade escolar primária, uns 4 milhões matriculam-se nas escolas existentes, mas apenas 10% concluem os respectivos cursos. De quase 9 milhões de adolescentes (12 a 18 anos), cerca de 600.000 conseguem matricular-se em escolas do ensino médio, mas também pouco mais de 10% concluem os respectivos cursos. É preciso notar que o ensino secundário de quase 7 anos de extensão, acha-se na quase totalidade (85%) em mãos de particulares, sendo portanto, caro e somente acessível a uma minoria dos filhos das classes mais ricas. No ensino superior, para menos de 40.000 estudantes se matriculam nos vários cursos, apenas uns 20% conseguem concluí-los (LEMME, 1955, p. 26-27).

---

apresenta que o verdadeiro desenvolvimento consiste em utilizar contingentes cada vez maiores de mão de obra, envolvendo os trabalhadores com a utilização de recursos técnicos cada vez mais elaborados, pois a técnica que desenvolve não é aquela que “poupa mão de obra”. E os interpretes do mestre economista assim se posicionam: “a assimilação de tecnologia ‘poupadora de mão de obra’ faz parte de um processo de enriquecimento, concentrado, que conserva enormes contingentes populacionais à margem do processo de incremento qualitativo das relações de trabalho. Trata-se de um histórico de concentração de riqueza antes de ser um processo de desenvolvimento”, p.108. E o liame estabelecido entre a educação e a concepção oficial de desenvolvimento realiza a expansão do ensino como decorrente da necessidade que deste capitalismo industrial, prescindido as necessidades sociais orgânicas relacionadas à construção de uma nação democrática e justa, que tem na educação um dos instrumentos de formação humana e cidadã.

A extensão da oferta de educação pública aconteceu, porém a ampliação de atendimento não estava fundamentada na igualdade de direitos, no respeito à dignidade humana e na formação para a cidadania.

A população de baixa renda que se concentrava nas periferias urbanas e tinha na educação a compreensão de ser este um “bem” imaterial imprescindível à sua descendência, almejava encontrar pela via da escola pública o espaço de formação. Eram expectativas relacionadas à mudança de vida para seus filhos, pois a vida na cidade era difícil para os analfabetos. Embora necessário e urgente, o sistema educacional da época não estava estruturado, material e teoricamente, para receber essa população carente de serviços.

A insuficiência material revelava-se na quantidade de investimento público no setor e no desnivelamento da qualidade do investimento realizado.

De acordo com Ghiraldelli Júnior (1990), o governo Vargas procurou aumentar as despesas públicas com educação. Porém, o maior beneficiamento foi recebido pelo ensino superior em detrimento do ensino primário. Não houve grande aumento do número de matrículas nesta modalidade de ensino, em que 17% dos inscritos conseguiam chegar ao 4º ano do curso. Já na plataforma política de Juscelino Kubitschek (JK), a educação aparecia como última meta do programa, que atrelava o problema do ensino às necessidades de institucionalização de uma “educação para o desenvolvimento”, ou seja, incentivo ao ensino técnico-profissionalizante<sup>47</sup>. Em 1960, JK entrega o governo ao sucessor com as seguintes anotações no campo educacional: ensino primário com mais de 45% de professores leigos, apenas 23% dos alunos inscritos no ensino primário o concluíam e somente 3,5% cursavam o último ano do curso de ensino médio.

No que se refere à qualidade deste investimento na expansão do ensino público, evoca-se os registros apresentados por Freitas e Biccas (2009). Segundo estes, citando dados oficiais do censo escolar, existia uma defasagem na oferta de

---

<sup>47</sup> GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. *História da educação*. São Paulo: Cortez, 1990, p. 131, diz que para este governo, a profissionalização era objeto de conteúdo não só do ensino médio mas também do ensino primário, com o ‘educar para o trabalho’. E assim, ainda expõe: “ o espírito desenvolvimentista inverteu o papel do ensino público colocando a escola sob os desígnios diretos do mercado de trabalho. Daí a ênfase na proliferação de uma escola capaz de formar mão de obra técnica, de nível médio, deixando a universidade para aqueles que tivessem ‘vocação intelectual’. Concretamente, os recursos financeiros entre 1957 e 1959 destinados ao ensino industrial foram quadruplicados. Enquanto isso, o país, em plena ultrapassagem da metade do século XX, manteve a metade de sua população sem domínio dos conhecimentos básicos da leitura e da escrita.”

vagas em escolas públicas para o ensino primário, para a população em idade escolar, aqui considerada a faixa etária de 7 a 14 anos. No fim da década de 1940, apenas 38% desta parcela da população estava na escola.

A solução para a ampliação do serviço educacional foi a precarização na forma de realização. Assim, existiam unidades escolares com até seis turnos de atendimento, turmas com grande quantidade de alunos, baixa qualificação do profissional de ensino, condições precárias dos espaços destinados à educação: porões, garagens, salas “acanhadas comportando apenas a terça parte dos alunos nela amontoados” (FREITAS; BICCAS, 2009, p.202). Alguns espaços eram desprovidos de iluminação natural, circulação de ar, uma só instalação sanitária para meninos e meninas, com mobiliário improvisado, sem fornecimento de água potável para beber, longe das residências dos alunos, entre tantas outras mazelas.

Paulatinamente, intervenções em decorrência de avaliações de comissões públicas, políticas de governo regionais, manifestações de intelectuais e movimentos populares foram acontecendo. No entanto, a estrutura do sistema não foi rompida.

Já a insuficiência teórica do sistema educacional para o recebimento da classe popular manifestava-se na sua proposta de ensino. Essa escola se organizou no âmbito do ensino, o seu currículo possuía uma forma extensa, vasta, destinada a uma formação seletiva, propedêutica e academicista. Organizada para receber um aluno oriundo da família ideal de classe média, e com configurações marcadas pela tradição de ter ao menos o pai que trabalha para o sustento de todos e a mãe que gerencia o lar, cercado de formalidades e etiquetas de classe, ainda contava com a disponibilidade financeira para contratar professor particular para o acompanhamento do discente, em seu domicílio, na compreensão das disciplinas clássicas escolares.

No entanto, o alunado que esta estrutura pedagógica e educacional recebia não era este. Eram alunos filhos de operários, adultos analfabetos ou que não terminaram o ensino primário, moradores da periferia, que precisavam se deslocar em longas distâncias para estudar. Esses alunos precisavam da escola pública, pois do contrário ficariam sem estudar já que não possuíam formas de financiamento de suas formações. Muitos desses alunos tinham seu desenvolvimento físico comprometido por deficiências de ordem nutricional. Muitos, mesmo diante as circunstâncias adversas, deixaram a escola somente diante a imperiosidade do

trabalho infantil como contribuição para o sustento da casa. Cabe ainda registrar que tal parcela da população não possuía a fineza e demais elementos distintivos da classe média. Este conjunto de informações era necessário para consubstanciar um quadro viável de estigmas negativos em relação aos alunos das classes populares que ingressaram na escola pública.

A escola pública não se organizou para receber esta clientela e prosseguiu com a mesma proposta, estrutura organizacional e pedagógica para atendimento formal, ignorando as peculiaridades deste seu alunado. Assim seguia sem ministrar cultura básica à maioria do povo brasileiro, e muito menos alcançando suas metas básicas.

Com efeito, quando o aluno da classe popular não alcançava os objetivos de ensino, como a alfabetização durante o ano letivo, era menosprezado, diminuído, excluído pela reprovação e qualificado como aluno imaturo, fraco, incapaz e criança-problema. Persistir nesse sistema, independente de qual fosse a qualificação, era uma situação de resignação.

Em oposição a esta educação pública e às forças de defesa do ensino privado, posiciona-se a força que defendia uma educação pública como meio de expansão de práticas democráticas, de inclusão social através do ensino. A mudança da qualidade de ensino da escola pública inquietava tanto aos intelectuais como aos crescentes movimentos populares urbanos.

Por parte dos intelectuais temos, em termos coletivos, um posicionamento extraído do *Manifesto dos Educadores: mais uma vez convocados*, que representou, novamente, o posicionamento político de educadores e intelectuais de 1959, por meio de documento público, após vinte e cinco anos do *Manifesto dos Pioneiros da Educação*. O novo documento conclama a sociedade à luta por uma educação pública de qualidade para todos e a considera uma ferramenta necessária ao desenvolvimento e a democracia da nação.

Redigido por Fernando Azevedo, este documento chega à arena política pela seguinte necessidade, apresentado por Haddad (2010):

Vencida a ditadura em meados dos anos quarenta, alguns dos pioneiros foram chamados para a elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O projeto foi concluído e remetido ao Congresso Nacional, mas logo engavetado. Só no final dos anos cinquenta, ele haveria de ser retirado e colocado em debate, gerando uma enorme polêmica entre

escola pública e escola privada. No auge desse debate, muitos pioneiros, somando uma nova plêiade de educadores e intelectuais, retornam a luta e divulgam o *Manifesto dos Educadores*: mais uma vez convocados. Esse documento, lançado ao povo e ao governo 25 anos depois, reafirma os princípios de 1932 e conclama o país à luta por uma educação pública de qualidade para todos (HADDAD, 2010, p. 102).

Acrescida a este posicionamento coletivo dos intelectuais, temos nesta fase da história nacional posicionamentos mais regionalizados e de importância ímpar para a história e defesa da educação pública e de qualidade técnica e inclusiva para a classe popular.

Dentre as tentativas de ampliação de direitos educacionais destaca-se a atuação de Paulo Freire, em seu programa de Alfabetização de adultos<sup>48</sup>, e Anísio Teixeira, com a Escola Parque/Bahia. Ambos os autores, já analisados na primeira parte deste trabalho, enquanto referenciais teóricos metodológicos na área educacional, são reposicionados aqui, enquanto menção de práticas políticas educativas fiéis aos princípios de educação pública que advogavam.

O programa de alfabetização de Paulo Freire, iniciado em Recife, teve maior propulsão com o governo estadual de Miguel Arraes, ganhando projeção nacional por meio do Programa Nacional de Alfabetização em 1964. A educação popular, com enfoque na educação da população de adolescentes e adultos, no governo de João Goulart, alcançou o auge de desenvolvimento iniciado desde o início da década de 1950. A projeção de política oficial para toda a nação significou a formação da população em idade economicamente ativa, mas também formação política<sup>49</sup> e democrática para a prática da vida autônoma e inclusiva em comunidade.

---

<sup>48</sup> A alfabetização de adultos já estava na política governamental desde 1947, por meio da Campanha de Educação de Adultos Analfabetos (CEAA), promovida pelo Ministério da Educação e Saúde, visando alcançar a população urbana e rural. Esta campanha foi seguida de outras, sob a administração de outros governos. No entanto, o ciclo de campanhas de alfabetização de adultos não conseguiram atingir o fim primordial. A positividade desta época, segundo FREITAS, Marcos Cezar e BICCAS, Maurilene de Souza. *História social da educação no Brasil (1926-1996)*. SP: Cortez, 2009, p.224, foi à constituição do campo da Educação de Jovens e Adultos, que decorreu por percalços, a criação no âmbito de municípios, estados e união, uma infraestrutura mínima para atender esta clientela. No entanto, estas campanhas tornam quase inexistentes no final da década de 1950.

<sup>49</sup> “as lições apresentavam os elementos ‘para a compreensão do que é o homem, do que é o mundo’, e das relações estabelecidas entre si. Destacam-se a dimensão do conflito da vida humana; os desequilíbrios e as injustiças de um país subdesenvolvido; o conceito de classe social e a luta de classes; o questionamento sobre o voto do analfabeto; a exploração capitalista; a força da cultura popular; e a ação popular para a mudança das condições de vida.” in FREITAS, Marcos Cezar e

No entanto, o programa não existiu por muito tempo. Seu fim veio com o golpe de Estado, que extermina todas as práticas de emancipação popular. E o Programa de Alfabetização de Adultos esteve entre elas.

O outro exemplo de política educacional do período é conduzido por Anísio Teixeira, através do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, ou simplesmente, Escola Parque. A finalidade da unidade escolar era formar indivíduos para participarem plenamente da vida social e econômica da sociedade, por meio de atividades socioeducacionais de instrução e educação, em jornada integral, sendo um modelo do que necessitava a educação primária nacional.

O projeto compreendia o Centro de Educação Primária, com quatro classes para mil alunos cada uma e uma escola parque para quatro mil crianças. Algumas funcionavam em dois turnos conjugados, de forma que o aluno era atendido em atividades educacionais durante todo o dia. Tenório e Schelbauer (2014) assim apreciaram o projeto:

A Escola Parque completava o conjunto educacional projetado e representava importante função no alcance do objetivo da educação integral. Nela, os alunos tinham acesso a um setor de trabalho: artes aplicadas, industriais e plásticas; setor de educação física e recreação; setor socializante: grêmio, jornal, rádio-escola, banco e loja; setor artístico: música instrumental, canto, dança e teatro e o setor de extensão cultural e biblioteca com atividade de leitura, estudo e pesquisa. Esta escola representou na prática, a realização do sonho de Anísio Teixeira por uma escola que oferecesse educação integral e também, as condições, segundo ele próprio afirmava, de recuperação da escola primária (TENÓRIO; SCHELBAUER, 2014, p.11).

Outra experiência importante deste período, advinda dos movimentos de educação popular em parceria com o poder público, para o enfrentamento do analfabetismo e elevação cultural das massas encontra-se no projeto *De Pé no Chão também se Aprende a Ler*. Esta iniciativa comunitária desenvolveu-se em Natal, Estado do Rio Grande do Norte, com o objetivo de incluir os excluídos num processo não só educativo, mas, também, político, econômico, social e cultural. Diante a escassez de recursos públicos, materiais e humanos para o desenvolvimento do projeto, a localidade desenvolveu estratégias próprias, para que com independência financeira e ideológica realizasse o projeto educativo.

Este projeto de educação popular, segundo Góes (1991) venceu desafios comuns à escola brasileira: desvencilhou a associação de escola a uma estrutura edificada em alvenaria, de forma que espaços comunitários foram usados como espaços educativos do projeto, além de construção de acampamentos escolares (com os bens disponíveis na comunidade); diante a ausência de professores em quantidade suficiente para o trabalho, formou e capacitou os seus próprios recursos humanos; desenvolveu seus materiais de apoio pedagógico; manteve acompanhamento pedagógico dos professores, atraiu e envolveu a população para a participação no processo educativo; desenvolveu cursos de profissionalização e aperfeiçoamento para a comunidade, e conseguiu alfabetizar parte significativa da população. O desfecho desta práxis libertária veio por meio da Ditadura Militar, em 1964.

A expansão da oferta de ensino e o aprimoramento da qualidade também foram bandeira de luta dos movimentos urbanos. Esta manifestação foi registrada por Freitas e Biccas (2009), nos seguintes termos:

Os movimentos populares de São Paulo incorporaram aos seus repertórios de reivindicação e mobilização as demandas por ginásios escolares comerciais, industriais e artesanais, de modo que, na percepção popular de que tais oportunidades se configuravam como direito, o tema educação pública ampliava seu poder de aglutinação. A resposta que os agentes políticos ofereceram àquelas necessidades escolares é uma marca importante na história social da educação no período, especialmente, porque nos permite identificar elementos do complexo processo que, simultaneamente, valoriza e desvaloriza a conquista da escola pública. Algumas reivindicações ou não eram atendidas, despontando sempre a justificativa da escassez orçamentária, ou eram atendidas de maneira bastante precária. O que podemos verificar no caso paulista, esses processos que misturavam expansão e precarização acabaram por atingir tanto o curso elementar quanto o ensino ginásial (FREITAS e BICCAS, 2009, p 250)

A crise econômica, os movimentos urbanos em busca de efetividade de serviços públicos e as reformas na estrutura da sociedade, combinados com outros elementos, acabaram por instaurar uma crise política<sup>50</sup>. Em vista de reprimir o

---

<sup>50</sup> Assim descreve GERMANO, José Wellington, Germano. *Estado militar e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1993, p. 50, o período: “no nível interno, o acirramento das lutas de classes foi notório, uma vez que a sociedade civil tornou-se mais ativa diante a ampliação da participação política e da organização dos trabalhadores urbanos e rurais. Outros setores da sociedade também se organizaram e participaram ativamente das mobilizações em favor das reformas de Base, como os estudantes e os militares subalternos (sargentos, marinheiros etc.). Salienta-se que, do ponto de vista

conflito, as forças reacionárias associam-se às forças armadas com vistas a manter a posição estratégica na relação de forças. Eis que surge o Golpe à Democracia, e instaura-se a Ditadura militar.

### 3.4 A oferta de ensino escolar durante a ditadura militar<sup>51</sup>

Este período na história nacional surge como meio de restringir a ampliação do acesso aos direitos individuais e coletivos à população, vividos nos quatro primeiros anos da década de 1960. A maior incidência foi percebida no que se refere à participação democrática (direta e semidireta) da população na vida política nacional e na formulação de políticas públicas.

Este fenômeno é assim descrito por Ghiraldelli Júnior (1990):

A burguesia industrial, apesar de usufruir os benefícios proporcionados pela política governamental, passou, após 64, a ser tutelada pela tecnoburocracia militar e civil. Tal característica, associada à ausência de democracia política, colaborou para que, no processo de internacionalização da economia, algumas diretrizes governamentais fossem tomadas sem consulta prévia a qualquer das partes interessadas que sustentavam o pacto autoritário. Assim é que a política salarial, agrícola, fiscal e, principalmente, a política educacional passaram a descontentar não somente as classes populares e setores médios, afastados de qualquer controle da sociedade política, mas até mesmo as elites e classes médias altas que haviam dado apoio ao golpe (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1990, p.166).

No quadro de exemplificações deste contexto político, encontra-se um dos primeiros atos oficial publicado poucos dias após a instalação do novo regime de governo, a revogação do Programa Nacional de Alfabetização do Ministério da Educação e Cultura. Isto representou uma ruptura no trabalho coletivo de movimentos sociais em favor da educação popular.

Os movimentos de educação e culturas populares foram desmantelados e reprimidos, suas lideranças perseguidas, as ideias de transformação social foram

---

ideológico, o nacionalismo de esquerda exerceu uma inequívoca influência nas mobilizações em que, frequentemente, a própria dominação burguesa era posta em questão.

<sup>51</sup> Segundo GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. *História da educação*. São Paulo: Cortez, 1990, p. 164, “o termo ditadura militar serviu como arma de lutas das oposições, por outro lado provocou e provoca confusões que devem ser dissipadas em favor do rigor científico. Na verdade, a ditadura não foi exercida pelos militares. Ela foi exercida pelo pacto entre a tecnoburocracia militar e civil com a burguesia nacional e as empresas multinacionais. Pode-se falar, então, em *ditadura do capital* com braço militar.”



sufocadas. Educadores e discentes foram perseguidos, cassados, uns exilados e outros tantos executados. A marcha de conscientização foi interrompida pela força das armas e da tortura. Um ciclo de desenvolvimento proativo foi interrompido em nome do falacioso e ideológico discurso de Segurança Nacional.

E para ocupar o espaço construído no momento histórico anterior pela educação popular instituiu-se o MOBREAL, Movimento Brasileiro de Alfabetização, em 1967. Com a natureza de fundação, esta instituição recebeu recursos advindos de contribuição de parte da arrecadação da loteria esportiva. Seus principais objetivos, segundo NISKIER (2011), eram a erradicação do analfabetismo, integração dos alfabetizados na sociedade e dar oportunidade a todos através da educação, beneficiando dessa forma a população menos favorecida.

O Mobreal investiu em outros quatro programas: Alfabetização funcional; Educação Integrada; Mobreal Cultural e de Profissionalização. O programa Alfabetização funcional destinava-se a promoção dos alunos em técnicas de leitura básica, leitura e cálculos, consolidando hábitos em relação ao trabalho e a necessidade de atendimento das necessidades do meio social do discente. Já o programa de Educação Integrada, implantado em 1971, destinava-se a perpetuar a continuidade dos estudos dos alunos que haviam iniciado no Programa de Alfabetização Funcional.

O programa Mobreal Cultural, criado em 1973, caracterizou-se como um desdobramento e continuidade dos programas educacionais, e procurava estabelecer um processo de educação permanente para reforçar a aprendizagem da alfabetização pelos alunos que tinham participado dos outros dois subprogramas anteriores, constituintes do Mobreal. Por fim, o último subprograma é destinado à Profissionalização, criado em 1973, por meio de convênios com o Programa Intensivo de Mão de Obra e com a Fundação Gaúcha do Trabalho. A finalidade destes arranjos administrativos era oferecer melhores condições socioeconômicas para os alunos pobres alfabetizados pelo Mobreal e que desejavam continuar estudando.

Toda esta estrutura do Mobreal, segundo Freitas e Biccias (2009), regulava-se em quatro linhas de atuação: descentralização das ações, que representou a delegação de tarefas para que decisões pudessem ser tomadas mais rapidamente nos locais onde havia a realização do projeto; centralização do controle, esta linha

era alcançada por meio da concentração de definição dos objetivos políticos e fiscalização vertical por meio de coordenadores e supervisores, responsáveis por implantar e realizar as determinações gerais do programa; relacionamentos funcionais, por meio de comunicação entre órgãos da administração que participavam do Mobral; e por fim definição de objetivos, esta caracterizava a estratégia para o bom funcionamento de cada ação delineada, e sua respectiva influencia no sistema do programa de alfabetização de jovens e adultos.

Os meios de comunicação de massa participavam dos suportes de convencimento de que o projeto em tela substituíria com qualidade o programa de alfabetização anterior, que tinha a marca de movimento popular<sup>52</sup>.

Outro grande suporte do programa estava na produção de material próprio, especificados por sua abundância e diversificação, de forma a alcançar a população nacional.

Em breve análise do material didático, Freitas e Biccás (2009) registram assim:

Os problemas do país foram estampados em publicações de excelente qualidade de papel e gráfica, mas a direção dada à reflexão dos temas abordados nas coleções era condicionada por uma visão embebida do mais tosco nacionalismo, descrevendo um país extremamente diversificado submetido a um único projeto, o de obter o desenvolvimento. Todos os materiais eram distribuídos gratuitamente (FREITAS; BICCAS, 2009, p.257).

Os mesmos autores afirmam que o programa oficial de alfabetização do governo militar sempre contou com aparato público, até mesmo financeiro. Porém, de acordo com censo de 1980, os resultados obtidos não foram satisfatórios. As pessoas que não sabiam ler e escrever representavam 25,8% da população, pouca redução quando comparada à proporção 33,6% da população, em 1970, que não sabia ler. Segundo Paiva (2003), as campanhas das décadas de 1950 e 1960 lograram resultados mais consistentes em condições de funcionamento demasiadamente precárias e com poucos recursos financeiros.

---

<sup>52</sup> Segundo FREITAS, Marcos Cezar e BICCAS, Maurilene de Souza. *História social da educação no Brasil (1926-1996)*. SP: Cortez, 2009, p.259, “os compromissos ideológicos do Mobral podem ser percebidos tanto nas orientações metodológicas, quanto nos materiais didáticos produzidos, falseando e esvaziando a densidade dos procedimentos que reconhecidamente fundamentaram as experiências educacionais dirigidas aos jovens e adultos na década de 1960”.

A existência do Mobral perdurou até 1985, quando foi extinto, e em seu lugar foi criada a Fundação Educar, herdeira de todo o patrimônio da fundação Mobral.

O Mobral junto com a reforma da educação básica, ensino de 1º e 2º Graus e ensino superior constituíram as grandes atuações na política educacional deste período. De acordo com Germano (1993), o que está em jogo,

na política educacional, é a manutenção da estrutura da desigualdade social, na medida em que procura estabelecer uma relação direta e imediatamente interessada com a produção capitalista (GERMANO, 1993, p.169).

A reforma dos ensinos de 1º e 2º graus significou a extensão da obrigatoriedade do ensino e a universalização do ensino profissionalizante. A extensão da obrigatoriedade, em decorrência de determinações da Carta Constitucional de 1967, veio por meio da fusão dos cursos primário e ginásial, denominados como ensino de 1º Grau, com o objetivo de atendimento às pessoas com idade entre 7 a 14 anos, e tornando a duração de oito anos uma obrigatoriedade, destinando ao Conselho Federal de Educação a responsabilidade de fixação do núcleo curricular comum a todo território nacional.

Já o 2º Grau por sua vez tornou-se integralmente profissionalizante. Pareceres do Conselho Federal de Educação definiam os cursos a serem habilitados para ministração nas escolas. As escolas particulares, segundo Ghiraldelli Júnior (1990), preocupadas em satisfazer os interesses de sua clientela, ou seja, em propiciar o acesso ao 3º grau, desconsideravam tais habilitações e continuaram a oferecer do curso colegial propedêutico à universidade. “As escolas públicas, obrigadas a cumprir a lei, foram desastrosamente descaracterizadas.” (idem, p. 166) A mudança legislativa não foi seguida de procedimentos administrativos necessários a relacionar a realidade formal à realidade material. Faltaram recursos materiais e humanos para mudar a realidade no chão da escola.

O número de oferta e a realização de matrículas de ensino de 1º grau na escola pública aumentaram<sup>53</sup>. Porém, isto foi somente no campo quantitativo. Nos

---

<sup>53</sup> Segundo GERMANO, José Wellington, Germano. *Estado militar e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1993, p. 169; a expansão do ensino “foi da ordem de aproximadamente 40% entre 1973-1985 que, em números absolutos, significou 20.615.486 de alunos matriculados em 1985 em contraposição a 15.132.904 existentes em 1973. Isso possibilitou, sem dúvida, um incremento da taxa de

aspectos que influenciariam a expansão de ordem qualitativa, não foram observados maiores avanços. A oferta maior veio por meio de diminuição da jornada escolar e aumento de turnos. Junto a estes aspectos acrescenta-se o declínio de investimentos em educação, aumento da atuação de professores leigos e decréscimo dos salários dos profissionais e das condições de trabalho.

Distorção série-idade além de baixo nível de escolaridade da população brasileira entre 16 e 18 anos foram situações não contempladas na política educacional deste momento histórico.

A reforma no ensino superior veio com a finalidade de desestruturar o início do processo de democratização do ensino superior, iniciado nos primeiros anos da década de 1960. As transformações neste nível de ensino compreenderam a departamentalização e a matrícula por disciplina, curso parcelado por meio de regime de créditos, inclusão de vestibular unificado e classificatório. Também foi o período de fomento de expansão do ensino superior privado.

Em considerações finais desta seção, convém evocar, novamente, o pensamento de Germano (1993):

Na prática, a política educacional pós-64 caracterizou-se realmente por se constituir num mecanismo de exclusão social dos despossuídos da escola (não importa o aumento da matrícula em todos os níveis). Para se ter uma ideia, em 1984, 60,6% da população economicamente ativa estava incluída numa faixa que compreende os que nunca estudaram ou que ficaram na escola, no máximo, até o primário, constituindo, por conseguinte, uma força de trabalho virtualmente analfabeta. Este processo acabou por desqualificar e degradar o ensino público, notadamente, de 1º. E 2º. graus e por transformar a educação em mercadoria de alto custo. A exclusão da escola resulta antes de tudo da exclusão social e econômica de significativas parcelas da população brasileira condenadas a viver em condições miseráveis, em virtude da brutal concentração da renda existente no país. Dados da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) revelaram que no Brasil, em 1980, 56% da população era constituída de pobres (39%) e de indigentes (17%). O Estado proclamava a equidade, mas na verdade promovia a desigualdade social (GERMANO, 1993, p.266-267).

---

atendimento escolar da população de 7 a 14 anos em torno de 8,8% em doze anos. A taxa de atendimento, portanto, na mencionada faixa etária passou de 76,2% em 1973 para cerca de 85% em 1985. Mesmo assim, constata-se que 15% da população escolarizável em 1985 sequer tem acesso à escola, ao mesmo tempo em que 18,8% da matrícula de 1º. Grau compõe-se de alunos que se encontram fora da faixa de escolarização obrigatória. Ressalta-se ainda que a rede pública concentrava mais de 80% da matrícula de ensino.”

A ditadura militar durou até o ano de 1985. No entanto, o esgotamento desta forma de governo começou bem antes. O ensino de 2º grau profissionalizante na escola pública foi revogado. Com grande crise econômica, altos índices de inflação, o fim da censura, anistia política e eleições diretas para governador, o governo federal perde as eleições em vários estados. Setores organizados da sociedade civil e movimentos populares ganham as ruas com objetivo de construir uma nova democracia. É também elaborada uma nova carta política com o reconhecimento e efetivação de direitos sociais, afirmando o compromisso do Estado com a sua população.

A dissolução da ditadura é um marco para o período de consolidação da retomada democrática. A presidência da república sob o governo de um civil e a instalação de uma nova constituinte trouxeram novas orientações para a política nacional, entendendo-se até a promulgação da Nova Carta Constitucional, em 1988.

### **3.5 A política educacional de governo após a CRFB – 1988**

A Constituição da República de 1988, no que se refere à educação, apresentou-se como um espaço de muitas conquistas sociais e de caráter inclusivo. Nela encontra-se a compreensão por parte do Estado de ser a educação um direito fundamental social, dever do Poder Público e da família.

O desafio colocado, então, era a realização do direito de aprender, posto que em muitas circunstâncias esse direito encontrou-se cerceado por interesses distantes do interesse da maioria por uma educação inclusiva, plural e universal.

Uma forte influência nos rumos das políticas públicas de atendimento aos direitos sociais, como educação, saúde e assistência social, a partir do fim dos anos 80, advinha da orientação da política econômica internacional para países em desenvolvimento<sup>54</sup>, por parte dos organismos internacionais de financiamento. Esta,

---

<sup>54</sup> O fim da década de 80 apresenta a consolidação da força do capitalismo, por meio da inexistência da Guerra Fria, com o desfecho do paradigma contrário ao regime capitalista: o socialismo na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Ao fortalecer o regime capitalista de produção, mais expoentes ficaram os agentes financeiros internacionais que auxiliavam os países em desenvolvimento, por meio de empréstimos financeiros, como o Brasil. As orientações técnicas eram para que os Estados diminuíssem seu campo de atuação, concentrando-se em suas atividades típicas e essenciais, e

por sua vez, era indicativa de reformas no aparelho estatal<sup>55</sup>, a fim de ajustar o cenário hegemônico do capital globalizado<sup>56</sup> ao neoliberalismo.

---

deixando os processos de produção, circulação e distribuição de riquezas. Assim, o desenvolvimento teria espaço de liberdade de crescimento, longe do alcance das disputas de políticas e movimentos organizados de promoção da igualdade social. Segundo Santos, Sebastião Luiz Oliveira dos. *As políticas educacionais e a Reforma do Estado no Brasil*. RJ: Niterói, 2010, p. 44; “o conjunto de medidas reconhecidas pelo EUA para endividados ficou conhecido como Consenso de Washigton, um conjunto de medidas formuladas em novembro de 1989 por economistas do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, baseado num texto do economicista John Wiliamsom, do *International Insttute for Economy*, e que se tornou à política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando por passou a ser ‘receitado’ para promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento. A principal recomendação do Consenso para países era mobilizar a burocracia institucional de acordo com o novo cenário econômico mundial (fins dos 80 e início dos anos 90). O modernizar consistia em implementar políticas de reorganização do papel do Estado como agente político, econômico, abandonado o paradigma Keynesiano controlador/gestor em prol de um novo paradigma liberal.” Dentre as medidas aplicadas estava a restrição ao consumo, rígido controle dos gastos públicos, maior direcionamento dos recursos públicos para setores sociais, com ênfase no ensino básico e profissionalizante, criação de mecanismos fortes de controle da economia, abertura comercial, liberdade cambial, aumento da competitividade, respeito à propriedade intelectual e confiabilidade de instituições para manutenção de regras de mercado. Estas foram as principais marcas do neoliberalismo político.

<sup>55</sup> O Brasil encontrou-se entre as nações em desenvolvimento que se ajustaram a política econômica externa. A modernização do Estado, identificada como Reforma Administrativa, “seguia a linha da racionalização e da desestatização, investido em duas mudanças: revisão das regras de estabilidade do servidor, controle dos gastos, e equilíbrio das contas públicas. (...) O objetivo da reforma administrativa era sanear as despesas, acabar com privilégios e elevar a qualidade do serviço. Para conseguir tal meta, o poder executivo encaminhou ao poder legislativo mudanças no regime jurídico único do servidor público, na criação de estratégias de demissão de funcionários públicos, e na contratação de empresas terceirizadas para a execução de tarefas públicas. (...) a transferência de responsabilidades sociais do estado para a sociedade civil e para o setor privado, assim como a privatização das empresas estatais é apontada como fundamentais para a redução do tamanho do estado e como alternativa ao seu déficit fiscal que seria decorrente da ineficiência dos gastos governamentais”, conforme afirma Santos, Sebastião Luiz Oliveira dos. *As políticas educacionais e a Reforma do Estado no Brasil*. RJ: Niterói, 2010, p. 64. Segundo este autor, tais reformas administrativas representaram a presença de uma nova figura no ‘tecnocrata’, ou seja, especialistas em políticas formados em universidades europeias e norte-americanas com orientação ideológica liberal. Tais intelectuais passaram a realizar a gestão das relações políticas internas e a adequação da política brasileira aos parâmetros da política econômica internacional. Como consequência, o custo desta modernização administrativa representou o desemprego para todos os estratos sociais, aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho no mercado informal, e diminuição da arrecadação de trabalho., segundo, Neri, Marcelo; Camargo, José Marcio; REIS, Maurício Cortez. *Mercado de trabalho nos anos 90: Fatos Estilizados e Interpretações*. Textos para discussão, número 743, Brasília: IPEA, 2000, p.4.

<sup>56</sup> O termo aqui é usado como derivado do termo globalização, aqui entendido nos termos postos pelo professor Ianni, Otávio. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999; enquanto expressão de uma nova fase de expansão do capitalismo, enquanto modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. “um processo de amplas proporções envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e

A definição do direito à educação, enquanto direito de aprender da população, caminhava entre as reivindicações populares reconhecidas e positivadas na Carta Constitucional e nas políticas públicas, que se interpunham entre os fins sociais e as novas reorientações estatais advindas da influência da política econômica externa.

A política educacional desta época tem como desafio a continuidade da expansão qualitativa da oferta pública e universal de ensino, nos três níveis, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O primeiro desafio encontrava-se no ensino fundamental, marcado com baixos índices de conclusão e altas taxas de repetência e evasão. A proposta oficial para solução compreendia uma série de medidas: expansão da rede escolar, adequação e unidade mínima curricular, fomento aos programas de apoio aos educandos<sup>57</sup>, com objetivo de evitar a evasão escolar, adaptação dos períodos letivos com as necessidades locais/regionais, aumento dos dias letivos, obrigatoriedade do ensino fundamental<sup>58</sup> e inclusão de atendimento na rede regular para pessoas portadoras de necessidades educacionais.

Uma das ações de grande destaque no início da década de 90 foi a institucionalização de um programa com proposta de educação integral, nomeado de Centro Integrado de Atendimento à Criança (CIAC). Tratava-se de escolas nas quais os alunos seriam atendidos em período integral e intencionava pôr fim ao déficit educacional, distanciar as crianças do trabalho infantil, oferecer assistência médica e nutricional, e evitar a retenção/evasão escolar.

A proposta, inspirada na experiência carioca do Centro Integrado de Educação Pública, não logrou êxito. Passou a representar altos custos de manutenção e desprestígio de outros níveis de ensino, sendo finalizada junto com o governo que a implementou.

---

sociedades, culturas e civilizações. Assinala a emergência da sociedade global, como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória”, p. 11.

<sup>57</sup> Dentre os programas de apoio ao estudante encontram-se transporte escolar; programa de distribuição de livro didático, uniforme e material didático; programa de merenda escolar; transferência de renda vinculada à matrícula escolar, inicialmente.

<sup>58</sup> A obrigatoriedade do ensino, inicialmente concentrada no ensino fundamental, ocorreu por meio da vedação ao trabalho infantil, em texto constitucional; a legislação educacional às crianças de 7 a 14 anos; e o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/1990. Este diploma legal, em diferentes dispositivos expõe a educação enquanto um direito fundamental da pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, o dever público de oferta de ensino de qualidade próximo à residência da criança, e a obrigatoriedade de pais e responsáveis em matricular e acompanhar o desenvolvimento acadêmico dos infantes e jovens nos estabelecimentos de ensino.

Também, neste momento, ocorreu a tramitação, no Poder legislativo, da legislação educacional iniciada pelos movimentos populares. A descentralização política e a participação popular nos espaços de gestão, reivindicações tanto da população como diretriz de política econômica internacional, foi assumida pelo poder público. Porém os motivos, termos e âmbitos de responsabilidade, tanto do setor público como do setor privado, tinham conteúdos diferenciados.

Enquanto a mobilização popular preconizava a participação democrática na gestão dos bens públicos com fins de responsabilidades compartilhadas entre governo e sociedade civil, o posicionamento democrático assumido pelo Estado esteve concentrado no campo de execução. A centralização das deliberações e decisões políticas permaneceu como antes. Segundo Santos (2010), o

poder central continuou determinando e ignorando as lutas e deliberações dos diversos fóruns da sociedade civil. Em 1995, o governo impôs um conselho nacional de educação, por medida provisória e ignorou a proposta de criação do fórum nacional de educação (SANTOS, 2010, p.90).

Assim, entre passos e descompassos, a educação seguia o caminho da expansão, no contexto formalmente democrático. Porém, no plano material, a democracia encontrava vieses difíceis para a constituição de um caráter emancipatório.

A segunda fase da década de 90 é formada pela expansão da rede de ensino, expressada no aumento de matrículas escolares e na redução do índice de evasão escolar. Isto ficou evidente por meio de dados apresentados pelo Instituto Nacional Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira, INEP. A seguir, algumas tabelas informativas de censos escolares, citados por Souza (2010).

Tabela I: Evolução do crescimento das matrículas escolares entre os anos de 1991-2003

	1991	1995	1999	2003
Ensino Fundamental	29.203.724	32.668.738	36.059.74	34.436.749
Ensino Médio	3.772.698	5.347.831	7.769.199	9.072.942

Fonte: INEP Censos Escolares 1991-2003



Os dados acima apresentam que, no período de análise de doze anos, o ensino fundamental teve aumento de 17% no acréscimo de matrículas, enquanto no mesmo período o ensino médio teve aumento de mais de 140% de matrículas.

No que se refere à conclusão dos cursos, os dados do INEP também expressam crescimento. Isto significa dizer que em termos quantitativos, houve a redução do analfabetismo, redução dos índices de reprovação e evasão escolar. Isto também significou dizer que o núcleo da educação básica fundamental foi estendido, progressivamente.

Para a década anterior, na qual o ensino obrigatório e as políticas públicas de extensão da oferta de educação eram concentrados no ensino primário, temos agora a objetividade da política voltada para a consolidação do ensino fundamental e médio, como educação básica, e obrigatoriedade de efetividade pelo Estado. Os dados que permitem tais inferências advêm mais uma vez do INEP e são sistematizados no trabalho de Souza (2010):

Tabela II: Índice de Resultados Escolares (1991-2003)

	1991	1995	1999	2003
Ensino fundamental	18.366.115	22.671.349	28.152.598	27.289.467
Ensino médio	2.638.839	3.643.660	6.004.808	6.535.898
Concluintes Ensino Fundamental	1.133.246	1.720.540	2.484.972	2.668.605
Concluintes Ensino Médio	666.387	959.545	1.326.879	1.851.834
Taxa de analfabetismo (% da população com 10 anos ou mais)	20,1	14,7	12,3	10,6

Fonte: INEP – Censos Escolares (1991-2003)

Tendo em consideração a história social da educação brasileira, os dados apresentados no quadro cima evidenciam passos de êxito na educação básica, predominantemente no ensino fundamental. E isto acontece a partir de políticas de fomento e indução do poder público federal com vistas à expansão do ensino, referenciadas no Plano Decenal de Educação Para Todos<sup>59</sup> (1993-2003) com a finalidade de erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental; Programa “Mãos a obra Brasil<sup>60</sup>”; indução pelo financiamento e racionalização dos

---

<sup>59</sup> O Plano Nacional de Educação Para Todos (1993-2003) resultou da participação do Brasil, em 1990, da Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, convocada pela Organização das Nações Unidas a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. O encontro terminou com determinações para que todos os países participantes, com predomínio para aqueles com baixa produtividade do sistema educacional (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) promovessem a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos e o compromisso de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. Documento constituído nacionalmente por representantes da sociedade civil e governamental, tinha como meta das metas **“nenhuma criança fora da escola”**, e o acompanhava os seguintes objetivos gerais: “incrementar, em cerca de 50%, os atuais níveis de aprendizagem nas matérias do núcleo comum, tomando como referência os novos padrões de conteúdos mínimos nacionais e de competências básicas a serem determinados para o sistema; elevar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar; assegurar a melhoria do fluxo escolar, reduzindo as repetências, sobretudo na 1ª e 5ª séries, de modo a que 80% das gerações escolares, do final do período, possam concluir a escola fundamental com bom aproveitamento; criar oportunidade de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre; proporcionar atenção integral a 1,2 milhões de crianças e adolescentes através do Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), em áreas urbanas periféricas; ampliar o atendimento de jovens e adultos, priorizando a faixa de 15 a 19 anos, de modo a oferecer oportunidades de educação básica equivalente a quatro séries para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados”; in: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *O que é o Plano Decenal de Educação para todos/ MEC/SEF*. - Brasília: MEC/SEF, 1993, p.7. Porém, toda esta estrutura não alcançou os fins determinados. O professor SAVIANNI, Dermalval. *Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios*. Educação e Sociedade, Campinas, ano 20, n° 69, p. 119-136, dez. 1999, p 129; “diz que o mencionado plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial algum modo ligado ao Banco Mundial”.

<sup>60</sup> O Programa “Mãos a obra Brasil”, representou o programa de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). No que se refere à educação, a proposta representava a descentralização das decisões, e revisão do papel das atribuições das esferas de governo, para fortalecimento do sistema federativo na base da cooperação, integração e articulação das ações políticas e dos recursos das diferentes esferas governamentais no campo educacional. Assim, entrou em cena no cotidiano educacional ações direcionadas ao ensino fundamental, valorização da escola e sua autonomia, acompanhada de sua articulação com a sua responsabilização perante o aluno, articulação de políticas. Além destas, foram necessárias outras intervenções para completar o ciclo de inovação educacional. Estas são enumeradas por YANAGUITA, Adriana Inácio. *As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990*. In: [HTTP://www.anpae.org.br](http://www.anpae.org.br), acesso em 23 de abril de 2014, p. 6: “alterações nos dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), considerados obstáculos

recursos por parte do governo federal para o aumento das redes municipais de educação – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério<sup>61</sup> (Fundef). Tais instrumentos revelam não somente a política de acesso e permanência na educação fundamental pública, mas também a inserção no discurso oficial do Estado da demanda pela qualidade de ensino<sup>62</sup>. E esta passa a ser uma das metas da

---

para uma gestão democrática do sistema educacional (EC n° 14/96, Lei 9.424/96 – criação e regulamentação do Fundo de manutenção e Valorização do Magistério – Fundef); sanção de outra Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional que possibilitasse as instituições a criação de novos cursos, programas e modalidades; estabelecimento de um Conselho Nacional de Educação menos burocrático; mudanças nas regulamentações de modo a garantir maior autonomia a escola; e ênfase na avaliação de resultados como forma de controle da eficiência (SAEB, ENEM, ENC – Provão – e CAPES)”.

<sup>61</sup>O fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) surgiu por meio da Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Sua implantação em caráter nacional somente em 1998, e passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. Enquanto um fundo. O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). De acordo com MARCELLI, Paulo Sérgio. *Expansão e qualidade da educação básica no Brasil*. Cadernos de Pesquisa, vol. 40, n°140, p. 561-585, maio/ago.2010, p. 577; o “Fundef produziu uma realocação de recursos de tal forma a promover o aumento de matrículas, tornando o país próximo de conseguir colocar todas as crianças na escola desde o final da última década. Além disso, o Fundef permitiu ampliar significativamente os montantes destinados a financiar a capacitação e habilitação de professores produzindo melhorias salariais. Destaca-se ainda o aumento no valor de gastos com a construção, ampliação, reforma e manutenção de escolas, bem como com equipamentos, material e transporte escolar. No entanto, mesmo como Fundef é inegável que os indicadores de qualidade do ensino público, quando consultados, ainda reiteram uma situação que está muito aquém do razoável.” Este fundo foi substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, este fundo passa a incluir o financiamento do Ensino Médio.

<sup>62</sup> O discurso da qualidade de ensino tem sua origem no início da década de 80 nos Estados Unidos. Esta origem está marcada pela presença de indicadores que mostravam a “inadequação da escola aos novos tempos”. Os altos os índices de evasão escolar, baixo rendimento os alunos, indisciplina, surgimento de disciplinas optativas em detrimento das disciplinas clássicas, foram alguns dos objetos das políticas públicas educacionais norte-americanas. A preocupação deste momento centra-se na preocupação desta sociedade com as questões relacionadas à excelência, e subjacente encontrava-se a preocupação com a concorrência na economia mundial. Na década de 90, o discurso oficial torna a formação educacional do indivíduo responsável pela mazela do desemprego, falta de qualificação de mão de obra. E o Estado Liberal, em seu discurso pela qualidade de ensino trás para a educação critérios idênticos a determinação do mercado liberal: adaptabilidade, rentabilidade, foco nas avaliações de caráter quantitativo, competitividade, rentabilidade, entre outros. Na América Latina, com destaque para o Brasil, o discurso da qualidade no ensino público, de forma mais intensa e sistemática, surge nos anos de 1920 por meio dos ‘advogados’ da educação, que defendiam esta bandeira frente ao discurso oficial de expansão e democratização do ensino, a custo de turmas superlotadas, vários turnos, professores leigos, ... O acesso à escola veio nos parâmetros do aluno padrão, e não atendeu as especificidades do público popular a que se destinava. Foi o predomínio dos índices quantitativos sobre os critérios qualitativos do ensino. De acordo com a professora

educação pública, presente nos documentos oficiais, tais como Constituição da República Federativa do Brasil, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Estatuto da Criança e do Adolescente, e programas educacionais, nos termos de “garantia do padrão de qualidade” e /ou ensino de qualidade.

No âmbito do conteúdo acadêmico, é importante pontuar a presença da reforma no currículo escolar por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Tais documentos são referenciais de qualidade promovidos e coordenados pelo governo federal na orientação das práticas educativas em todo território nacional. Sua função precípua foi a de estabelecer marcos comuns mínimos de ensino, vinculativo para o setor público e indicativo para o setor privado. Desta forma, o novo perfil do currículo

---

ENQUITA, M. F. *A face oculta da escola: educação para o trabalho no capitalismo*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994, o conceito de qualidade no ensino por três fases. A primeira destinava ao termo ‘qualidade de ensino’ como dotação de recursos materiais e humanos dos sistemas escolares ou suas partes componentes. A qualidade de ensino estava relacionada à quantidade de gastos públicos aplicados à educação. Numa fase seguinte qualidade de ensino era correlacionada ao desenvolvimento de procedimentos que conseguisse o maior resultado com o menor custo possível. Atualmente, além da reminiscência dos estágios anteriores, predomina a lógica da competição no mercado e a qualidade do ensino passa a ser identificada com os resultados obtidos pelos estudantes, tais como: taxa de evasão e repetência, egressos dos cursos superiores, taxas de aprovação, comparações internacionais do rendimento escolar, etc. O discurso oficial, até este momento, não incluía a entre os critérios de qualidade indicadores de natureza social. Este surge pela voz dos pesquisadores educacionais. Para os fins deste trabalho, selecionou-se o trabalho dos professores DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; e SANTOS, Catarina de Almeida. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Série Documental. Textos para discussão, Brasília, v. 24, n.º. 22, 2007. Neste artigo, os autores apresentam como necessário a qualidade social na educação considerações da dimensão intra e extraescolares que afetam as condições de ensino e aprendizagem. No que se refere a intraescolar estacam: as condições de oferta do ensino (nível do sistema); a gestão e organização do trabalho escolar (nível escola); formação, profissionalização e ação pedagógica (nível do professor); e acesso, permanência e desempenho escolar (nível do aluno). Já na dimensão extraescolar encontra-se a dimensão sócio-econômica dos entes envolvidos (nível de espaço social); e a dimensão dos direitos, das obrigações e das garantias (nível do Estado). A compreensão de que a qualidade do ensino não está apenas relacionada a fatores objetivos, e ao que o alcance de metas quantitativas, trás para o Poder Público uma ampliação especificada de responsabilidade na realização do direito à educação; associada a solidariedade de responsabilidade com as famílias e a sociedade civil. A ampliação especificada de responsabilidade estatal compreende o arranjo institucional a fim de atender especificidades/necessidades dos educandos que se encontram satisfação para além dos muros da escola e fora dos ditames do sistema educacional. Algumas dificuldades de aprendizagem manifestas logo nos primeiros anos da escolarização necessitam de intervenção das especialidades da saúde, por exemplo. E muitas vezes a necessidade de atendimento se perpetua enquanto o aprendiz resiste na escola, sem, contudo conseguir atendimento junto a alguma localidade de prestação de serviço pública. Assim, a rede de serviços públicos, relacionados à realização de direitos sociais, de apoio ao educando é realizada de forma ínfima pode influenciar a demanda qualitativa social da educação, e esta por sua vez, influencia na qualidade objetiva da educação.

nacional destinou-se a desenvolver competências básicas na juventude e orientar a ação do magistério.

No entanto, outros fatores que concorrem para a ampliação da qualidade material do ensino não acompanharam a expansão da educação básica. Em 2005, de acordo com dados do censo escolar, a partir de estudos realizados pelo INEP, somente 19% das escolas brasileiras possuíam bibliotecas, 12% laboratórios de informática, 6% laboratório de ciências, 23% quadra de esportes e 15% possuíam algum tipo de conexão com a internet.

Neste contexto, ainda é importante registrar a instituição de um importante documento político no início da década de 2000, o Plano Nacional de educação (PNE/ 2001-2010).

Este programa representou a síntese entre a disputa de forças vindas da sociedade civil e a proposta do poder executivo. Com esta característica, o plano foi fruto de muitas polêmicas, críticas e também conquistas, algumas metas e diretrizes importantes não foram cumpridas. Entre elas a ampliação do atendimento na modalidade de ensino de Jovens e Adultos e na educação infantil, assim como a redução do índice de repetência e abandono escolar e da erradicação do analfabetismo.

Dourado (2006) assim avalia o presente Plano Nacional de Educação

Em função de sua tramitação e limites, o PNE tem sido entendido por alguns como carta de intenções, como plano feito para não acontecer, como instrumento legal a ser revogado, entre outras caracterizações. Tais perspectivas resultam do entendimento de que o Plano não expressa ou materializa as aspirações da sociedade brasileira em prol de uma educação pública, democrática e de qualidade para todos, traduzindo, de forma hegemônica, uma concepção restrita de política educacional, articulada a um projeto conservador de Estado (DOURADO, 2006, p.46).

Desta forma, fecha-se a expansão do ensino nos governos dos anos 90. Em 2003, inicia-se a nova gestão política, orientada pela filosofia política neoliberal da “terceira via”<sup>63</sup>. Esta orientação na formulação das políticas de governo de forma a

---

<sup>63</sup> A terceira via surge no discurso de políticas de públicas de governo no final da década de 1990, como forma de tornar hegemônico o discurso renovado que trás novas formas de continuidade do neoliberalismo. A ideologia política do neoliberalismo de terceira via é formulada pelo sociólogo inglês Anthony Giddens. E a expressão de uns de seus discípulos STEPHEN, Driver e MARTELL, Luke. A esquerda, a direita e a terceira via. In: GIDDENS, Anthony. (organizador). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Editora UNESP, 2007, p. 68; assim explica o arcabouço teórico: “o pensamento de terceira via sustenta a visão de que a globalização traz consigo risco e insegurança, e

trazer ‘capital social’ aos indivíduos para que estes tenham condições de responder e prosperar na era global. Visto por outra perspectiva de compreensão da política de ‘terceira via’, era concebida e difundida como ‘certa humanização’ do Estado neoliberal e da sociedade de livre mercado.

Surgem no cenário político interno vários planos/programas de governo para a realização do fomento e indução do crescimento/desenvolvimento econômico e social, para os diferentes estratos sociais. E o campo educacional esteve incluso neste processo. Uma das principais estratégias para a continuidade da expansão do ensino veio por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE<sup>64</sup>.

Este plano entra em pleno curso no Plano Nacional de Educação (2001-2010). No entanto, não pretende substituí-lo. Como explica Saviani (2014), o PDE não constitui um plano, em sentido estrito. Caracteriza-se por ser um conjunto de

---

de que o papel da formulação de políticas não é proteger os indivíduos de tais coisas, e sim proporcionar o ‘capital social’ e sistemas proativos de bem-estar social que lhes permitam responder a elas e a prosperar na era global. (...) A política pública deve dar apoio às empresas na criação de ‘produtos e serviços ricos em conhecimento’, que serão a fonte do futuro crescimento econômico. Como resultado, sugere-se que as metas concorrentes do sucesso econômico e da justiça/coesão social podem ser conciliadas. O governo promove crescimento gerando condições macroeconômicas estáveis; e suas intervenções sociais do lado da oferta melhoram a oportunidade individual ( a justiça social) e aumentam o crescimento não inflacionário, os quais, juntos, proporcionam maior coesão na sociedade ao reduzirem a exclusão social.” Num outro ponto de análise, a terceira via é avaliada por GROPPPO, Luís Antonio e MARTINS, Marcos Francisco. *Terceira Via e políticas educacionais: um novo mantra para a educação*. RBPAE – v. 24, n.2, p. 215-233, mai./ago.2008, pp. 221 e 222; como “uma suposta alternativa e ao mesmo tempo uma combinação de elementos o Neoliberalismo e da Social-Democracia. (...) De fato, a Terceira Via de Giddens está longe de ser uma retomada do Estado de Bem – Estar. O que se propõe é uma certa ‘humanização’ do Estado neoliberal e da sociedade da livre mercado diante das crescentes mazelas sociais geradas pelas reformas neoliberais e pelo Consenso de Washington, os dirigentes políticos dos países ricos e do capital transnacional só se mobilizaram quando estas mazelas passaram a afetar o mercado financeiro e gerar crise financeira. Mais importante, sobrevinha o fantasma da revolução social. Mais que combater a injustiça pela justiça, tratava-se de minorar os problemas sociais para evitar a revolução e o caos. De modo que, assim, era preciso recuperar e/ou garantir a coesão social.”

<sup>64</sup> Este plano de ações vem sustentado no seio do plano de governo: Programa de Aceleração do Crescimento, lançado pelo governo federal. Cada ministro de Estado teria que indicar as ações que se referenciarão no referido programa. O grande programa do Ministério da Educação teve a intitulação de “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, pelo decreto federal n. 6.094/2007 para ser implementado pela união. De acordo com o próprio ministério este programa representa “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Os sistemas municipais e estaduais que aderirem ao Compromisso seguirão 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes.” BRASIL. Ministério da Educação. in: [HTTP://www. http://portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br). Acesso em 1° de maio de 2014. O PDE decorre deste arranjo político.

ações articuladas, que se destinam a se transformarem nas estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE.

O PDE surge com a finalidade precípua da promoção e ampliação dos índices de qualidade de ensino, seguida da expansão da educação em diferentes níveis de ensino. Além de ações no campo educacional, previu estratégias de apoio e infraestrutura. Para tanto apresenta mais de 40 programas e ações. Dentre as mais notáveis reconhecidas no meio social encontram-se o Programa Mais Educação; Transporte escolar; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica<sup>65</sup> (Ideb); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica<sup>66</sup> (Fundeb); Programa Brasil Alfabetizado, destinado ao atendimento de jovens e adultos para alfabetização; sala de recursos multifuncionais e outras duas ações para alunos da Educação Especial; formação continuada para profissionais da educação, ensino à distância; expansão do ensino superior, público e privado, por meio de recursos públicos destinados a financiamento estudantil; e aumento de oferta de ensino profissional por meio dos institutos federais, predominantemente.

---

<sup>65</sup> Antes de 2005, existia o Sistema de Avaliação da Educação Básica, destinado por meio de um exame, aplicado a cada dois anos, por meio de amostragem; acompanhado de um questionário, a acompanhar o desenvolvimento dos alunos, consideradas as variáveis perceptíveis a partir das respostas dos questionários. “O Ideb foi criado pelo Inep em 2007, em uma escala de zero a dez. Sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb e a Prova Brasil. A série histórica de resultados do Ideb se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência.” In: [HTTP://: www. http://portal.inep.gov.br/](http://portal.inep.gov.br/). Acesso em 1º de maio de 2014.

<sup>66</sup> “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito nacional. Além dos recursos a ele vinculados, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do fundo atingiu o patamar de 20%.” In: [HTTP://: http://portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br). Acesso em 2 de maio de 2014.

Todo o arranjo educativo organiza-se em seis pilares, conforme Haddad (2008):

i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional (HADDAD, 2008, p.8).

Deste programa ainda é importante pontuar o seu posicionamento por uma educação de inclusão social, não somente dos oficialmente marginalizados do sistema educacional ao longo da história brasileira: os membros das classes populares e pessoas portadoras de necessidades especiais; mas também participam de ações especiais de inclusão na cultura escolar, como por exemplo, a população da comunidade quilombola, a população indígena e a população em idade escolar presente em assentamentos de movimentos sociais urbanos e do campo.

Tais espaços são compreendidos como espaços de exercício da cidadania, sendo necessários para a garantia do direito à educação, por meio de construção de conceitos educativos juntamente com as comunidades, respeitando-se as especificidades e tradições de cada agrupamento social, guardadas as diferenças como um veículo do princípio da igualdade. O atendimento a estas populações segue no desenho do regime de colaboração, com responsabilidades compartilhadas entre os diferentes níveis de governo, a participação das comunidades e a sociedade civil organizada (HADDAD, 2008, pp. 121-122).

O PDE tem a sua validade situada entre a existência de um Plano Nacional de Educação (2001-2010) e o surgimento do novo plano (2011-2020). Na esteira de programas políticos, a expansão do ensino público brasileiro chega ao fim da primeira década do século XXI com conquistas significativas, como a consolidação da universalização do ensino fundamental e a educação obrigatória a iniciar na educação infantil até o ensino médio; oferta de educação especial à população em idade escolar com necessidades especiais, redução da taxa de analfabetismo, criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica ofertando ensino



médio, crescimento dos sistemas municipais de educação por meio dos pactos de cooperação entre os diferentes níveis de governo; reconhecimento e atendimento educacional especializado à indígena, quilombolas e populações ribeirinhas.

De acordo com o Índice de Desenvolvimento na Educação Básica, promovido e publicado pelo INEP<sup>67</sup>, houve aumento quantitativo na apreciação do ensino, decorrente de ingresso, permanência e aprendizagem dos alunos da rede pública de ensino, tomando por base a análise da educação básica em âmbito nacional. Predominantemente, foi possível transpor as metas determinadas pelo Ministério.

Tabela III - Ideb – anos iniciais do Ensino Fundamental

	Ideb observado		Metas	
	2007	2009	2007	2009
Total	4.2	4.6	3.9	4.2
Dependência administrativa				
Pública	3.9	4.2	3.6	4.0
Estadual	3.9	4.2	4.0	4.3
Municipal	3.9	4.2	3.5	3.8
Privada	3.9	4.2	6.0	6.3

Fonte: INEP - Censos Escolares (2007-2009)

Tabela IV – Ideb – anos finais do Ensino Fundamental

	Ideb observado		Metas	
	2007	2009	2007	2009
Total	3.8	4.0	3.5	3.7
Dependência administrativa				
Pública	3.5	3.7	3.3	3.4
Estadual	3.4	3.6	3.1	3.3
Municipal	3.4	3.6	3.1	3.3
Privada	5.8	5.9	5.8	6.0

Fonte: INEP – Censos Escolares (2007-2009)

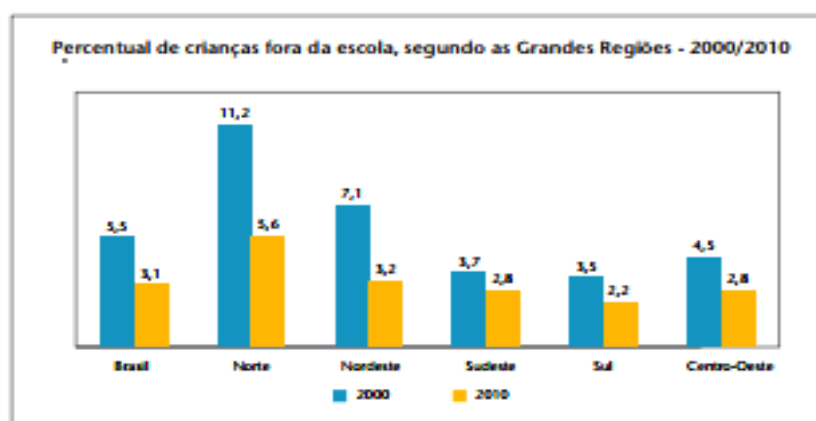
<sup>67</sup> Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. In: <http://ideb.inep.gov.br>. Acesso em 1º de maio de 2014.

Tabela V- Ideb – Ensino Médio

	Ideb observado		Metas	
	2007	2009	2007	2009
Total	3.5	3.6	3.4	3.5
Dependência administrativa				
Pública	3.2	3.4	3.1	3.2
Estadual	3.2	3.4	3.1	3.2
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7

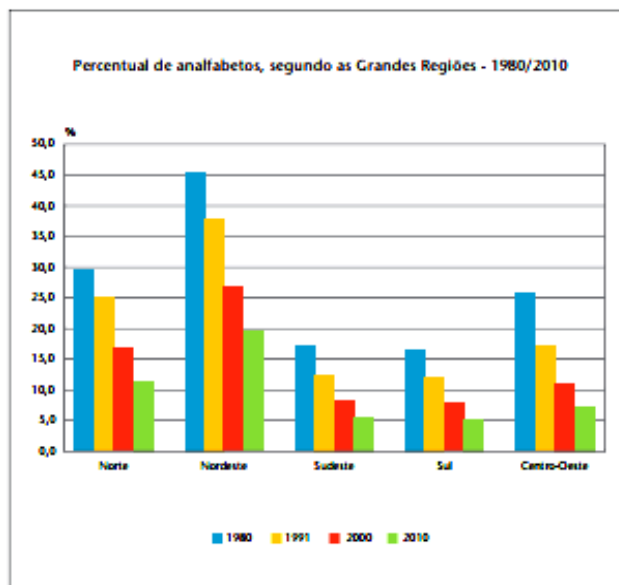
Fonte: INEP – Censos Escolares (2007-2009)

No entanto, alguns desafios permaneceram. O censo demográfico o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas de 2010<sup>68</sup> apresenta alguns dados, expostos em gráficos a seguir:



Fonte: IBGE – Censo demográfico (2010)

<sup>68</sup>BRASIL. IBGE. *Atlas do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013, p. 109, 110 e 115.



Fonte: IBGE – Censo demográfico (2010)

Ainda existe quantitativo significativo de crianças em idade de educação escolar obrigatória fora das unidades escolares. O analfabetismo ainda é uma realidade gritante, sobretudo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Tal quadro fez com que o país ocupasse o 8º lugar<sup>69</sup> entre os dez países que mais contribuem para o analfabetismo da população mundial, e ficasse na 38ª posição entre 44 países que participaram do Programme for International Student Assessment - PISA<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Dez países respondem por 72% da população mundial de adultos analfabetos. Este dado foi coletado nos períodos de 1985 a 1994 e 2005 a 2011. E são publicados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO. *11º RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS 2013/4*. UNESCO: Edições Unesco, 2014, p. 10. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org>, acesso em 29 de janeiro de 2014.

<sup>70</sup> O Pisa, de acordo com o INEP, in: <http://portal.inep.gov.br>, acesso em 3 de maio de 2014, “Programme for International Student Assessment (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa internacional de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O objetivo do Pisa é produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação nos países participantes, de modo a subsidiar políticas de melhoria do ensino básico. A avaliação procura verificar até que ponto as escolas de cada país participante estão preparando seus jovens para exercer o papel de cidadãos na sociedade contemporânea. As avaliações do Pisa acontecem a cada três anos e abrangem três áreas do conhecimento – Leitura, Matemática e Ciências – havendo, a cada edição do programa, maior ênfase em cada uma dessas áreas. Além de observar as competências dos estudantes em Leitura, Matemática e Ciências, o Pisa coleta informações para a elaboração de indicadores contextuais, os quais possibilitam relacionar o

Este quadro desafia as atuais políticas e programas de educação, tais como PDE e o novo Plano Nacional de Educação (2011-2020). Ademais, aponta que ainda existe muito a fazer em favor de uma educação inclusiva, universal e para todos, como meio democrático para a convivência comunitária.

Após esta passagem pela história da educação e a realização do direito à educação por meio de políticas e programas de expansão do ensino público brasileiro, foi possível perceber passos e descompassos em favor da educação básica brasileira. E durante todos os passos e descompassos a concepção de educação integral esteve permeando o debate. Hoje, este paradigma de educação está presente no cenário político por meio do Programa de Desenvolvimento da Educação que é o tronco do qual ramifica o Programa Mais Educação.

Este programa, enquanto proposta do governo federal e que se propõe a ser um projeto de educação integral, será objeto da próxima seção deste módulo de trabalho.

### 3.6 O Programa Mais Educação

A qualidade do ensino público e a expansão de atendimento e da jornada escolar são dois ícones presentes na história da educação brasileira por diferentes atores sociais. Quando estes são apresentados por intelectuais preocupados com o desenvolvimento humano e convivência comunitária, como meio democrático de acesso as diferentes culturas presentes na sociedade, e entre elas o currículo formal, a qualidade do ensino, no plano do discurso e da realização, está direcionada à promoção de um direito social. Como exemplo de tal prática, utilizamos dos referenciais teóricos e metodológicos apresentados no primeiro capítulo deste trabalho através dos ilustríssimos professores Anísio Teixeira, Paulo Freire, Darcy Ribeiro e José Pacheco.

---

desempenho dos alunos a variáveis demográficas, socioeconômicas e educacionais. Essas informações são coletadas por meio da aplicação de questionários específicos para os alunos e para as escolas.” O ranking do Brasil neste sistema de avaliação foi divulgado em abril de 2014, e a informação aqui é apresentada por RIBEIRO, Stênio. *Resultado o PISA reflete problemas estruturais do ensino, diz especialista*. In: <http://agenciabrasil.ebc.com.br>, acesso em 2 de maio de 2014.

Os mesmos ícones apresentados por meio da proposta oficial de Estado surgem de forma progressiva, num grande lapso de tempo. Ambos, concomitantemente, estão presentes somente nos documentos legislativos do final do século XX e início do século XXI.

A materialização de ambos em âmbito nacional, por período superior a um mandato de um chefe do executivo, está em curso por meio do Programa Mais Educação.

O Programa Mais Educação tem sua origem relacionada a uma ramificação do Programa de Desenvolvimento da Educação. É identificado como fomento a educação integral nas escolas públicas de crianças, adolescentes e jovens, por meio de apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar, por meio de políticas públicas educacionais e sociais.

Fundamenta-se no ordenamento jurídico a partir da Constituição da República Federativa Brasileira, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 9.089/1990), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), no Plano Nacional de Educação (Lei 10.179/2001) e Plano de Desenvolvimento da Educação. Sua normatização ocorre por meio da Portaria Interministerial n.º 17/2007, e o Decreto 7.083, de 27 de janeiro de 2010.

A qualificação como política interministerial abrange a relação dialógica dos seguintes órgãos: Ministério Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Cultura e Ministério do Esporte. A participação destes não exige posterior evocação de outros ministérios. Assim, a participação técnica e conceitual destes ocorre num contexto de responsabilidades compartilhadas com os demais entes federados e setores da sociedade civil na realização do programa. Sob novas configurações, desenha-se a parceria pública e privada, objetivando alcançar as metas educacionais.

A finalidade<sup>71</sup> do programa é a contribuição para a melhoria da aprendizagem em termos quantitativos e qualitativos (sociais); permanência do público alvo na

---

<sup>71</sup> De acordo com o artigo 2º. da BRASIL. *Portaria Interministerial n.º 17*, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação. Brasília, DF, 2007. In: [HTTP://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). acesso em 24 de agosto de 2013, são finalidades do Programa: I – apoiar a ampliação do tempo e espaço educativo e a extensão do ambiente escolar nas redes públicas de educação básica de Estados, Distrito Federal e municípios, mediante a realização de atividades no contraturno escolar, articulando ações desenvolvidas pelos Ministérios integrantes do Programa; II – contribuir para a redução da evasão, reprovação, da distorção série/idade, mediante a implementação de ações pedagógicas para a

escola; proteção integral deste, por meio de ações socioeducativas; maior interlocução entre a família, escola e comunidade. A política de educação integral orienta-se por princípios<sup>72</sup> de articulação de diferentes áreas do conhecimento e práticas socioculturais; constituição de espaços sociais educativos para alunos do sistema público de ensino para além do espaço escolar; afirmação da cultura de direitos humanos e articulação entre sistemas de ensino para a formação inicial e continuada dos profissionais da educação continuada no campo da educação integral.

---

melhoria de condições para o rendimento e o aproveitamento escolar; III – oferecer atendimento educacional especializado às crianças, adolescentes e jovens com necessidades educacionais especiais, integrando à proposta curricular das escolas de ensino regular o convívio com a diversidade de expressões e linguagens corporais, inclusive mediante a ações de acessibilidade voltadas àqueles com deficiência ou com mobilidade reduzida; IV – prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens, mediante sua integração comunitária, ampliando sua participação na vida escolar e social e a promoção do acesso aos serviços sócio-assistenciais Do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; V – promover a formação da sensibilidade, da percepção e da expressão de crianças, adolescentes e jovens nas linguagens artísticas, literárias e estéticas, aproximando o ambiente educacional da diversidade cultural brasileira, estimulando a sensorialidade, a literatura e a criatividade em torno das atividades escolares; VI - estimular crianças, adolescentes e jovens a manter uma interação efetiva em torno das práticas esportivas e educacionais e de lazer, direcionadas ao processo de desenvolvimento humano, da cidadania e da solidariedade; VII – promover a aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades, mediante atividades que visem a responsabilização e a interação com processo educacional, integrando os equipamentos sociais e comunitários entre si e à vida escolar; e VIII – prestar assistência técnica e conceitual aos entes federados de modo a estimular novas tecnologias e capacidades para o desenvolvimento de projetos com vistas ao que trata o artigo 1º. desta Portaria.

<sup>72</sup> De acordo com Artigo 2º. do Decreto nº. 7.083, de 27 de janeiro de 2010; dispondo sobre o Programa Mais Educação: “São princípios da educação integral, no âmbito do Programa Mais Educação: I – a articulação das disciplinas curriculares com diferentes campos de conhecimento e práticas socioculturais citadas no § 2º do artigo 1º; II – a constituição de territórios educativos para o desenvolvimento de atividades de educação integral, por meio da integração dos espaços com equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas públicas, praças, parques, museus e cinemas; III – a integração entre políticas educacionais e sociais, em interlocução com as comunidades escolares; IV – a valorização das experiências históricas das escolas de tempo integral como inspiradoras da educação integral na contemporaneidade; V – o incentivo à criação de espaços educadores sustentáveis com a readequação dos prédios escolares, incluindo a acessibilidade, à gestão, à formação de professores e à inserção das temáticas de sustentabilidade ambiental nos currículos e no desenvolvimento de materiais didáticos; VI – afirmação da cultura dos direitos humanos, estruturada na diversidade, na promoção da equidade étnico-racial, religiosa, cultural, territorial, gerencial, do gênero, da orientação sexual, de opção política e nacionalidade, por meio da inserção da temática dos direitos humanos na formação de professores, nos currículos e no desenvolvimento de materiais didáticos; e VII – a articulação entre sistemas de ensino, universidades e escolas para assegurar a produção de conhecimento, a sustentação teórico-metodológica e a formação inicial e continuada dos profissionais no campo da educação integral.

Os objetivos educacionais do programa (BRASIL, 2007) estão destinados à formulação de uma política nacional de educação básica em tempo integral; promoção do diálogo entre conteúdos escolares e os saberes locais; favorecimento à convivência entre professores, alunos e suas comunidades; disseminação das experiências de escolas com educação integral; e conversão de políticas e programas de diferentes áreas da humanas e da saúde para desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral.

O desenvolvimento desta estrutura, segundo o Ministério da Educação (BRASIL, 2009), é operacionalizado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB), por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as escolas contempladas.

Inicialmente, o PME atendia as escolas de baixo IDEB, situadas em capitais, regiões metropolitanas e grandes cidades em territórios estigmatizados por realidades de vulnerabilidade social e que desafiam e exigem a síntese eficiente de políticas públicas educacionais e sociais.

Atualmente, a seleção das unidades escolares para participarem do programa passa pelo preenchimento de quesitos de adesão e preenchimento de pré-requisitos. A fase de adesão ao programa ocorre primeiramente por parte da Secretaria Estadual, Municipal ou Distrital de educação e indicação de técnicos para a coordenação e acompanhamento do processo. Após os procedimentos administrativos decorrentes da adesão, as unidades escolares interessadas e que atendam as indicações ministeriais, relacionadas aos requisitos e apresentação do Plano de Atendimento<sup>73</sup>, poderão ser aceitas.

Os requisitos se referem especificamente para atendimento ao público urbano e rural. Em 2013, o Manual Operacional de Educação Integral (BRASIL, 2013) assim determinou os critérios para adesão das unidades escolares urbanas:

- Escolas contempladas com PDDE/Integral nos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012;

---

<sup>73</sup> O Plano de Atendimento é o documento definido pelo MEC, em que as unidades escolares deverão definir as atividades de acordo com o seu projeto político pedagógico, por meio de atividades, dentro e fora do ambiente escolar, ampliando o tempo, espaço e oportunidades educativas, na perspectiva da educação integral do estudante.

- Escolas estaduais, municipais e/ou distritais que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuam IDEB abaixo ou igual a 3,5 nos anos iniciais e/ou finais, IDEB anos iniciais < 4,6 e IDEB anos finais < 3.9, totalizando 23.833 novas escolas;
- Escolas localizadas em todos os municípios do país;
- Escolas com índice igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família.

No que se refere às escolas rurais, os requisitos são os seguintes:

- Municípios com 15% ou mais da população “não alfabetizados”;
- Municípios que apresentam 25% ou mais de pobreza rural;
- Municípios com 30% da população rural;
- Municípios com assentamento de 100 famílias ou mais;
- Municípios com escolas quilombolas e indígenas.

O conteúdo de formação da educação integral, identificado pelo PME como *ofertas formativas*, organizam-se em macrocampos, e estes desdobram-se em atividades<sup>74</sup>. Os macrocampos estabelecidos são: acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos em educação, cultura e artes,

---

<sup>74</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Programa Mais Educação – Passo a Passo*. Brasília: DF: 2009, p. 9 a 12. In: <http://portal.mec.gov.br/secad>. Acesso em 12 de outubro de 2013. Os macrocampos e suas respectivas atividades compreendem: a) Acompanhamento Pedagógico - matemática, letramento, línguas estrangeiras, ciências, história e geografia, filosofia e sociologia; b) Meio Ambiente – Com Vidas/ Agenda 21 na Escola/ Educação para a sustentabilidade, horta escolar e/ou comunitária; c) Esporte e Lazer – atletismos, ginástica rítmica, corrida de orientação, ciclismo, tênis de campo, recreação/lazer, voleibol, basquete, basquete de rua, futebol, futsal, handebol, tênis de mesa, judô, karatê, taekwondo, ioga, natação, xadrez tradicional, xadrez virtual, Programa segundo tempo; d) Direitos Humanos em Educação – direitos humanos no ambiente escolar; e) Culturas e Artes – leitura e artes, banda fanfarra, canto coral, hip hop, danças, teatro, pintura, grafite, desenho, escultura, percussão, capoeira, flauta doce, cineclube, prática circense, e mosaico; f) Inclusão Digital – software, informática e tecnologia da informação ( PROINFO), e ambiente de Redes Sociais; g) Promoção da Saúde – atividades de alimentação saudável, saúde bucal, práticas corporais e educação do movimento, educação para a saúde sexual, saúde reprodutiva e prevenção de DST/Aids, e promoção da cultura da paz e prevenção em saúde a partir do estudo dos principais problemas de saúde da região; h) Educomunicação – jornal escolar, radio escolar, historias em quadrinhos, fotografia, e vídeo; i) Iniciação à investigação das Ciências da Natureza – laboratório feiras de ciências e projetos científicos; j) Educação econômica e cidadania - educação econômica e empreendedorismo, e controle social e cidadania.



cultura digital, promoção da saúde, comunicação, investigação no campo das Ciências da Natureza, e educação econômica. Assim, esta organização curricular se firma segundo a proposta oficial fundamenta-se: “distribuição das atividades dos macrocampos se interligam com as quatro áreas do conhecimento constantes no currículo da base nacional comum – Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas. Desta forma, na ampliação do tempo escolar na perspectiva da Educação Integral busca-se expandir o horizonte formativo do estudante e estimular o desenvolvimento cognitivo, estético, ético e histórico. Retoma-se a perspectiva presente no Relatório Delors (UNESCO), trabalhando na educação integral com os outros quatro pilares da educação: aprender a ser, aprender a conviver, aprender a conhecer e aprender a fazer (BRASIL, 2013).

Os agentes responsáveis pelo desenvolvimento das atividades de Educação Integral do PME podem ser monitores, estudantes universitários com formação específica nos macrocampos, sendo estes equiparados ao instituto do voluntariado nas instituições públicas e privadas sem fins lucrativos. Na categoria de agentes, ainda podem atuar profissionais da educação, educadores populares, estudantes e pessoas reconhecidas pela comunidade, podendo estes últimos ser estudantes do ensino médio e estudantes do Ensino de Jovens e Adultos<sup>75</sup>.

De forma mais objetiva, estes mesmos dados são expostos onde os agentes educativos também são nomeados de monitores, voluntários. O exercício da monitoria é qualificado de acordo com competências, saberes e habilidades do candidato. A única vedação expressa acontece no que se refere à utilização de mão de obra da escola enquanto monitores, quando isto representar ressarcimento de despesas de transporte e alimentação com recursos do FNDE.

Ainda que exista um valor em espécie a ser entregue a quem se torna monitor nas oficinas do Programa Mais Educação, este não gera segurança de continuidade das atividades deste trabalhador, muito menos é capaz de gerar qualquer relação de

---

<sup>75</sup> É o que consta nos registros de BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Programa Mais Educação – Passo a Passo*. Brasília: DF: 2009, p. 14. In: <http://portal.mec.gov.br/secad>. Acesso em 12 de outubro de 2013.

trabalho com a administração pública, pois esta relação jurídica é feita sob a natureza jurídica do voluntariado <sup>76</sup>.

No menor âmbito de realização desta política, encontra-se o agente político diretor da escola, responsável direto pelas ações e articulações no espaço local, perante a comunidade escolar, famílias, comunidade local, prestação de contas ao poder público local e federal. Enfim, é o agente imediato responsável pela gestão dos instrumentos disponíveis para a concretização da melhor qualidade de ensino. Nos termos oficiais<sup>77</sup>, o diretor da escola:

Tem o papel de incentivar a participação, o compartilhamento de decisões e de informações com professores, funcionários, estudantes e suas famílias. Nesse sentido, o trabalho do diretor também tece relações interpessoais, promovendo a participação de todos os segmentos da escola nos processos de tomada de decisão, de previsão de estratégias para mediar conflitos e solucionar problemas. Cabe ao diretor promover o debate da Educação Integral nas reuniões pedagógicas, de planejamento, de estudo, nos conselhos de classe, nos espaços do Conselho Escolar (BRASIL, 2009, p.16).

Para que essa estratégia de atendimento chegue de fato às crianças, aos adolescentes e jovens, em sua localidade, é necessário que este seja aluno de uma unidade de ensino pública, inscrita no programa, e preencha os seguintes requisitos, segundo orientação ministerial: estudantes que apresentam defasagem idade/ano; estudantes das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental (4º. e 5º. anos), onde existe maior saída espontânea de estudantes na transição para a 2ª fase; estudantes das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental (8º e 9º anos), onde existe alto índice de abandono após a conclusão; estudantes de anos/séries onde são detectados índices de evasão e/ou repetência; e estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família.

É assegurado ao aluno inscrito no programa que este tenha pelo menos sete horas diárias, ou trinta e cinco horas semanais, de atividade.

---

<sup>76</sup>A Lei 9.608/1998 ao dispor sobre o serviço do voluntariado, o considera como atividade não remunerada, realizada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

<sup>77</sup> É o que consta nos registros de BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Programa Mais Educação – Passo a Passo*. Brasília: DF: 2009, p.16. In: <http://www.portal.mec.gov.br/secad>. Acesso em 12 de outubro de 2013

Segundo dados oficiais do Ministério da Educação e da Cultura, em 2011, 14.995 escolas aderiram ao Programa Mais Educação, enquanto no ano seguinte foram 32.074 novas adesões. E os recursos financeiros destinados a sua realização, acumulativos entre 2008 e 2012, somam a quantia de R\$ 2.012.179.745,22.

A partir da exposição do que é o Programa Mais Educação, a partir de suas concepções e articulações de concretização, coloca-se como necessária a ampliação do debate a partir da abordagem de alguns pontos ressaltados durante o estudo do tema.

Estes pontos estão relacionados às seguintes categorias teórico-metodológicas da proposta: a concepção e realização de educação integral presente no documento legal; a política setorial, denominada de interministerial; ampliação da jornada escolar e espaços educativos; a ação socioeducacional; a transversalidade do conhecimento enquanto paradigma teórico; e política de gestão do programa.

A proposta de concepção e realização de educação integral não é temática nova no plano do discurso da história da educação. No Brasil, experiências belas, clássicas e bem sucedidas em suas épocas encontram-se na experiência de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro. Todas estas experiências tem sua centralidade de ações no espaço escolar, com equipamentos materiais e humanos necessários a atender a clientela escolar. Outra referência importante vem da educação popular, contemporânea à experiência de Paulo Freire, e encontra-se no projeto *De pé no Chão Também se Aprende a Ler*.

No âmbito dessas concepções, inúmeros professores poderiam ser citados para consubstanciar o conceito de educação integral, desenvolvida com outras nomenclaturas, como omnilateralidade<sup>78</sup>, educação politécnica ou tecnológica<sup>79</sup> e

---

<sup>78</sup> A omnilateralidade relaciona-se com a integração entre todas as perspectivas positivas que compõe a pessoa humana, necessárias para a sua emancipação. E a educação fundada neste paradigma sintetiza uma teoria pedagógica e um sistema de ensino que compreenda a complexidade humana e a vida em sociedade, de forma que a prática educativa liga-se ao desenvolvimento real da sociedade, pela “não-separação dos homens em esferas alheias, estranhas umas às outras e contrastante, ou seja, uma práxis educativa que se funde sobre um modo de ser que seja mais possível associativo e coletivo no seu interior e, ao mesmo tempo, unido à sociedade real que o circunda.” In: MANACORDA, Mário Aligheiro. *Marx e a pedagogia moderna*. São Paulo: Cortez: 1996, p.75.

<sup>79</sup> As três nomenclaturas são usadas pelo professor Frigotto, ao apresentar a escola unitária, com a finalidade de educação/formação humana. De acordo com o autor “a perspectiva da escola unitária, na prática da identificação e organização dos conhecimentos (necessários e não arbitrários), tem inúmeras implicações. Dentre estas, destaca-se a superação das polaridades: conhecimento geral e específico, técnico e político, humanista e técnico, teórico e prático. Trata-se de dimensões que, no

destinadas a pensar a formação humana e a convivência comunitária a partir a unidade do ser: a materialidade social, o contexto histórico no qual participa a escola e a essencialidade da educação básica ser fundamentada no paradigma integral, enquanto aquela que rompe com as dicotomias estabelecidas entre a formação geral e específica, humanística e técnica, teórica e prática.

É importante pontuar que o conceito de educação integral é socialmente construído e datado. E, por isso, como afirma Tonet (2006), “não é possível de definir, uma vez para sempre”. No entanto, as premissas de formação humana integral estão presentes em diferentes propostas pedagógicas, e suaviza discursos comprometidos com fins opostos aos interesses de emancipação humana, cidadania participativa e convivência comunitária, permeada pela essência dos direitos humanos.

Assim, dentre as mutações conceituais, este trabalho fundamenta-se na vertente de educação integral comprometida com a formação humana, e está fundamentado nas seguintes premissas:

Como meio de acesso, por parte do indivíduo, aos bens, materiais espirituais, necessários à sua autoconstrução como membro pleno do gênero humano, então formação integral implica emancipação humana. (...) e a educação deve formar o homem integral, vale dizer, indivíduos que se tornem capazes de pensar com lógica, de ter autonomia moral; indivíduos que se tornem cidadãos capazes de contribuir para as transformações sociais, culturais, científicas e tecnológicas que garantam a paz, o progresso, uma vida saudável e preservação do nosso planeta. Portanto, pessoas criativas, participativas e críticas. Afirma-se que isto seria um ideal permanente, um ideal a ser perseguido, de modo especial na escola, mas também fora dela (TONET, 2006, 15-16).

Postos os fundamentos conceituais de educação integral, reportamo-nos a educação integral em sua dimensão de política pública, instituída por atos legalistas, incidente em todo território nacional.

A *educação integral*, enquanto política educacional apresenta-se com a identidade do Programa Mais Educação. Segundo o MEC (2009), em texto referência para o debate nacional,

---

plano real, se desenvolvem dentro de uma mesma realidade concreta. Tanto a identificação o núcleo necessário de conteúdos, quanto os processos, os métodos, as técnicas não podem ser determinados nem pela unilateralidade da teoria (teorismo), nem pela unilateralidade da técnica e da prática (tecnicismo, ativismo), mas na unidade dialética de ambas, ou seja, na e pela práxis.” In: FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo :Cortez,1995, p. 180.

educação integral é fruto de debates entre o poder público, a comunidade escolar e a sociedade civil, de forma a assegurar o compromisso coletivo com a construção de um projeto de educação que estimule o respeito aos direitos humanos e o exercício da democracia (BRASIL, 2009, p. 27).

Deste posicionamento assumido pelo ministério e pelo quadro teórico-metodológico presente nos documentos do programa, se expressa uma concepção de educação marcada pela intenção de promover o desenvolvimento humano por meio da oferta de atividades educativas combinadas com a proteção social, a partir da ampliação da jornada escolar de fração dos alunos pertencentes ao sistema público de ensino, que em maior frequência apresentam vulnerabilidade social. A escola recebe nesta política o papel central na responsabilidade de gestão local de todo o processo. Mas a competência educativa é compartilhada com outros espaços e atores sociais, como parceiros públicos e privados do processo.

Esta perspectiva de formação presente na escola é o reconhecimento formal de que o papel social da escola no século XXI encontra-se sob nova configuração. Para além de instrução, a educação hoje para as classes populares, principalmente, tem uma função ampliada, de forma a alcançar demandas de proteção social. E, associado ao reconhecimento, vem os instrumentos materiais que podem melhor consubstanciar os saberes e práticas no ambiente escolar.

Cabe ainda pontuar que em muitas localidades/comunidades, ainda que com várias limitações em suas práticas educativas, o ambiente escolar é o espaço público único na prestação continuada de serviços do poder local. É, em outras palavras, o real acesso ao poder executivo local, para meio de recebimento de informações/orientações que vão desde o enfrentamento das diversas violências, passando a defesa de direitos e chegando a escuta/acolhida fraternal das famílias dos alunos, sofridas e mal tratadas pela vida dura.

Em decorrência da escolha política educacional por formação integral, fundada na educação e proteção social, o PME apresenta a preocupação de uma política de cuidado e atendimento para a infância e juventude em situação de risco social. O cuidado enquanto valor jurídico compõe uma dimensão da proteção integral<sup>80</sup>, doutrina e princípio jurídico que orienta o ordenamento constitucional, do qual procede toda e qualquer política de atendimento a esta parcela da sociedade.

---

<sup>80</sup> A Doutrina da Proteção Integral, conforme expõe SILVA, Tania Pereira. *Direito da criança e do adolescente – uma proposta interdisciplinar*. RJ: Renovar, 2008, surge nos documentos internacionais

O desafio de educação e proteção social sintetizado na proposta de prática educativa é abordado por outro instituto jurídico - proteção integral - a socioeducação. Ações socioeducativas surgem no vocabulário popular a partir da promulgação do ECA, sob a visão restrita de ser a ação orientada ao jovem, autor de ato infracional, sem aprofundar a natureza do instituto, até mesmo para o contexto do ato infracional. Desde então, pensar em ação/medida socioeducativa, no plano do senso comum, é associar um estigma negativo ao vocábulo.

A socioeducação está presente em ações de natureza de proteção social básica, destinada a pessoas que se encontram em condição de vulnerabilidade social e precisam de uma ação intencional para ser reorientadas na formação pessoal. Tais ações destinam-se a promoção da melhoria na qualidade de vida, acesso e fruição de direitos fundamentais e a busca por desenvolvimento sustentável.

Melhor definição é apresentada por meio de documento produzido pelo Centro de Estudos e Pesquisas Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC (2007), ao dizer que:

Ações socioeducativas concretizam a educação integral e se dão por meio do entrelaçamento da educação com proteção social. O termo 'socioeducativa' é tomado como qualificador da ação, designando um campo de aprendizagem voltado para o desenvolvimento, competências cognitivas e valores éticos, estéticos e políticos a fim de promover a capacidade de acessar e processar informações, a convivência do grupo e a participação na vida pública. Atentas à formação integral do cidadão de qualquer idade, associam conhecimento acadêmico, reconhecimento das tradições e inclusão social, com ênfase indiscutível na convivência (CENPEC, 2007, p.43).

---

da ONU, reconhecendo a infância e adolescência como sujeitos de direitos fundamentais, inerentes à condição peculiar de desenvolvimento e nesta condição exigia dos países signatários posicionamento de proteção e tutela, por meio de intervenção no meio social, a fim de modificar as situações de risco e violência nas quais as suas crianças estivessem submetidas. A intervenção, por meio de políticas de atendimento, devem ser promovidas de forma integrada com a família, a sociedade e o Estado. O Brasil, enquanto signatário de tais documentos, no plano interno, por meio de documentos legislativos (CRFB, ECA, LDBEN) positivou a proteção integral no plano interno de governo, e este princípio passou a fundamentar políticas para esta população. É importante ressaltar que o princípio da proteção integral fundamenta o Estatuto da Criança e do Adolescente. Este diploma legal ao regulamentar a política de atendimento à infância e juventude (artigo 86 e seguintes) orienta para uma articulação de ações entre os entes federados, com a presença de elementos governamentais e não governamentais, tendo como eixo orientador, por exemplo, políticas sociais e programas de assistência social; e uma das diretrizes a municipalização do atendimento, com vista a atender a juventude em sua localidade.

A ação socioeducativa presente nesta política educacional manifesta-se na centralidade do papel da escola. Esta deve estabelecer redes associativas de atendimento ampliado de jornada escolar, de forma complementar a jornada regular, por meio das atividades preestabelecidas pelo programa, relacionadas ao seu projeto político-pedagógico, que melhor promovam a integração social, aprendizagem de valores e conceitos necessários à formação para a vida, em sua dimensão individual e coletiva. Além do aspecto educacional, a proteção social decorre da continuidade do infante sob a tutela do poder público, revelado pela figura da escola. Nestes termos assegura-se também a realização de alimentação saudável; orientação e práticas mínimas de higiene física e mental; a ocupação do tempo ocioso com atividades individual e socialmente produtivas, e que promovam o distanciamento do trabalho infantil, exploração sexual, violência doméstica e comunitária e o envolvimento com o narcotráfico.

A proteção ampliada, sob os cuidados do Poder Público escolar, revela-se como uma segurança para a família e para a comunidade que entregam os seus filhos à tutela de quem tem responsabilidade no desempenho da função. No entanto, diante do quadro situacional em que se encontra a população atendida pelo PME – população em situação de risco e vulnerabilidade social – demanda a prestação de outros serviços públicos de concretização de direitos sociais na localidade, com vistas à alteração do estado de pobreza.

A proteção social por meio do canal educativo-escolar acontece através de uma proposta curricular organizada por meio de macrocampos, segundo o PME. Tais categorizações apresentam-se como uma variada gama de oportunidades curriculares que se destinam a dialogar com os conteúdos escolares, comunitários e valores tradicionais, além dos programas que participam do Programa Mais Educação<sup>81</sup>. Procura-se, ao lado desses programas, construir uma proposta

---

<sup>81</sup>De acordo com BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Rede de saberes mais educação: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral : caderno para professores e diretores de escolas*. – 1. ed. – Brasília : Ministério da Educação, 2009, p.51, os programas que participam do Programa Mais Educação são programas de outros ministérios, e que tem os alunos do sistema público de educação básica como seus destinatários. São eles: Ministério dos Esportes – Esporte e Lazer e Segundo Tempo; Ministério da Cultura – Cineclube na Escola, Cultura Viva, Casas do Patrimônio; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Programa Atenção Integral à Família, ProJovem Adolescente, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Ministério da Ciência e Tecnologia – Casa Brasil Inclusão Digital, Centros Vocacionais Tecnológicos e Centros Museus da Ciência; Ministério da

educativa de natureza *interdisciplinar*. Esta relação intercomunicativa visa transpor a segmentação tradicional e se coloca como uma reconstrução epistemológica destinada a melhorar a formação humana.

Na perspectiva de Gallo (2001), a interdisciplinaridade pode ser assim conceituada:

É a consciência da necessidade de um inter-relacionamento explícito e direto entre as disciplinas todas. Em outras palavras, a interdisciplinaridade é a tentativa de superação de um processo histórico de abstração do conhecimento que culmina com a total desarticulação do saber que nossos estudantes (e também nós, professores) têm o desprazer de experimentar (GALLO, 2001, p.27).

A organização da prática pedagógica pelo paradigma da interdisciplinaridade implica em estabelecer novas formas de relação com os saberes – é a ótica da multiplicidade sem o viés da fragmentação e da democratização do discurso, na medida em que diferentes saberes são reconhecidos como legítimos e presentes entre os diversos atores do cotidiano socioeducacional. O conhecimento deixa de ser objeto de instrução e passa a ter mobilidade, fluxo diverso da disciplinarização hierárquica cartesiana. Este fluxo intercomunicativo entre diferentes campos do conhecimento torna a aprendizagem mais subjetiva e viável.

Nos documentos oficiais, a interdisciplinaridade aparece com as insígnias das mandalas. E o uso destes signos acontece por serem as mandalas

pequenos círculos capazes de amplificar as muitas relações entre saberes; possuem tanto uma dimensão interior (dentro da escola e da comunidade), como agem para o exterior (na rede de escolas e na cidade), como pequenos círculos em expansão, em busca de suas dimensões em rede. Cada uma significa pequenos sistemas, pois são individualidades de saberes atuando em grupo, em relação. Suas partes estão coordenadas entre si estruturando uma organização, o projeto de educação integral de cada escola/comunidade (BRASIL, 2009, p.85).

Na continuidade do documento, fica exposto que a busca pela integração dos saberes presentes na proposta curricular do programa está a cargo das unidades escolares, pois estas possuem maior capacidade de inter-relacionar as tecnologias



sociais locais com os pressupostos presentes no Programa Mais Educação. E, ao democratizar o espaço público, por meio do reconhecimento do conhecimento presente na regionalidade em que se encontra a escola, simultaneamente o produto desta relação precisa comunicar-se com o currículo oficial da educação básica. Assim, efetivamente, a educação integral, pensada no plano federal, fica submetida aos limites da compreensão e arranjos conceituais, políticos e materiais possíveis, que cada escola, integrante do programa, consiga instituir.

A potencialidade interdisciplinar do projeto em fomento é transformada em ação educativa quando assim assumido pela unidade escolar no desenvolvimento do programa, promovendo capacidades humanas e não somente a capacidade cognitiva. Assim, o ensino assume desafios relacionados ao *saber, saber fazer e saber ser*<sup>82</sup>.

Decorrente do arranjo material possível à escola, para a realização da educação integral, presente na política pública federal, encontra-se a realização da *ampliação de jornada escolar e espaços educativos*.

A educação em horário integral apresenta-se como a realização das atividades socioeducativas no contraturno escolar, e em espaço escolar ou comunitário. As variáveis tempo e espaço são importantes na configuração de educação integral presentes ao longo da história da educação brasileira. Dentre as experiências elencadas neste trabalho, elas estão presentes, formando jornada escolar integral, com espaços próprios, e sob a centralidade da escola. Isto significa dizer que espaços, planejamento, atividades e profissionais envolvidos tinham o vínculo da continuidade e responsabilidade direta com a atribuição educativa.

---

<sup>82</sup> De acordo com o professor Zabala, saber, saber fazer e ser são três categorias pelas quais perpassam a aprendizagem significativa, compreensiva, interdisciplinar e necessárias a formação integral o cidadão. O ser compreende a categoria de aprendizagem fundamentada em conceitos e princípios das áreas o conhecimento. Necessitando ser a elaboração e construção de forma pessoal e significativa, na medida do possível. O saber fazer relaciona-se a aprendizagem e conteúdos procedimentais. Estes incluem ações coordenadas e direcionadas ao alcance e um fim por meio de desenvolvimento da destreza, habilidades, métodos, técnicas; manifestos pelo saber fazer o cálculo, a leitura, a observação, a classificação, entre outros, destinados a promover a reflexão sobre a própria atividade e a sua aplicação em contextos diferenciados. E por fim, o ser, diretamente relacionado ao conteúdo atitudinal, compreendendo conteúdos agrupados em valores, atitudes e normas. Estes são manifestos a partir de posicionamentos expressos pela pessoa a partir de suas ações, comportamentos e gestos. A inter-relação entre o saber, saber fazer e ser permite a organização dos objetivos e fins educacionais a partir de desenvolvimentos de aspectos cognitivos, sociais e emocionais, habilidades necessárias à melhor convivência comunitária. In: ZABALA, Antoni. A prática educativa: como ensinar. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

A presente realização de política de educação e jornada escolar integral justifica-se nos pilares da articulação da educação com a proteção social e a comprovação por meio de avaliações internacionais que há melhoria de desempenho escolar por meio de ampliação da jornada escolar e de atividades cidadãs (BRASIL, 2009).

A ampliação do tempo regular do atendimento da escola para constituir o tempo integral perpassa pela fundamentação de ser o acréscimo de tempo qualificado pela:

mescla de atividades educativas e diferenciadas e que, ao fazê-lo, contribui para a formação integral do aluno, para a superação da fragmentação e do estreitamento curricular e da lógica educativa demarcada por espaços físicos e tempos delimitados rigidamente. Nesse sentido, entende-se que a extensão do tempo – quantidade – deve ser acompanhada por uma intensidade do tempo – qualidade – nas atividades que constituem a jornada ampliada na instituição escolar (BRASIL, 2009, p.28).

Isto significa dizer que há aumento da carga horária para determinados alunos das escolas alcançadas pelo programa. Tal jornada precisa ser assegurada na totalização de sete horas diárias (somatório das quatro horas diárias determinadas pela legislação educacional, acrescidas pela jornada do contraturno de ao menos três horas, em atividades do programa) e a jornada semanal, de trinta e cinco horas.

A variável ampliação do espaço, segundo Cavaliere (2009<sup>a</sup>), nas práticas de educação integral no Brasil tem se configurado sob dois eixos,

um que tende a investir em mudanças no interior das unidades escolares, de forma que possam oferecer condições compatíveis com a presença de alunos e professores em turno integral, e outra que tende a articular instituições e projetos da sociedade que ofereçam atividades aos alunos no turno alternativo às aulas, não necessariamente no espaço escolar, mas, preferencialmente, fora dele. A escolha de um ou outro modelo dá-se com base em realidades específicas dos níveis da administração pública que os coordenam – governos federal, estaduais ou municipais – em suas possibilidades políticas e de infraestrutura, mas também pode representar correntes de pensamento divergentes em relação ao papel do Estado e da instituição na sociedade (CAVALIERE, 2009<sup>a</sup>, p.52).

Quanto a variável espaço físico, esta recai sob o uso das dependências existentes na escola que adere ao projeto. Em caso de não existir espaço suficiente, cabe ao gestor procurar por espaços/equipamentos presentes no entorno da escola, nomeados na portaria intersetorial como espaços socioculturais, podendo ser

usados pelos alunos que participam do programa para a realização das atividades educacionais.

Esta perspectiva de realização de educação em tempo integral e em outros espaços educativos está próxima da proposta contida na Carta das Cidades Educadoras<sup>83</sup> (ONU, 1990). Essa perspectiva propõe o uso do território da cidade como espaço educativo e sinaliza para a escola a necessidade de ampliação do leque de agentes educativos e da imperiosidade de definição do papel de cada um deles no processo socioeducacional.

Esta nova tendência do espaço em que se desenvolve a educação em tempo integral busca, no plano do discurso, fortalecer os laços entre aluno, escola e comunidade. Chamando todos para serem, por meio de 'parceria público-privada' e com proporções diferenciadas, responsáveis pela formação educacional da juventude, melhorando a qualidade educacional.

Para que ocorra a parceria público-privada na realização de atividades sócio-educativas, é indispensável a articulação de agentes e ações em favor do projeto. Estas articulações são decorrentes da aproximação entre os seguintes elementos: a escola e seus profissionais; monitores; estudantes e suas famílias; e a comunidade local.

A tentativa de aproximação entre tais sujeitos – escola, família e comunidade - chamam todos para a corresponsabilidade na promoção da qualidade educacional além do fundamento legal que visa à integração dos equipamentos sociais comunitários entre si e a vida escolar, presente no decreto interministerial, como

---

<sup>83</sup> Segundo CABEZUDO, Alicia. Cidade Educadora: uma proposta para os governos locais. In: GADOTI, Moacir; PADILHA, Paulo Roberto; e CABEZUDO, Alicia. (organizadores). *Cidade Educadora: princípios e experiências*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire; Buenos Aires: Cidades Educadoras América latina, 2004, p. 12-13: "A cidade educadora é um complexo em constante evolução e pode ter expressões diversas, mas sempre considerará como uma e suas prioridades o investimento cultural e a formação permanente de sua população. Esta maneira, além de suas funções tradicionais (econômica, social, política e de prestação de serviços), assume a intencionalidade e a responsabilidade na formação, promoção e desenvolvimento de todos os seus habitantes: crianças, jovens, adolescentes, adultos e idosos. (...) as ações educativas que têm lugar no quadro de uma cidade educadora deverão integrar o conhecimento e a vivência do meio urbano: suas características, vantagens, problemas e soluções. O objetivo prioritário é, na realidade, formar cidadãos conhecedores de seus direitos e obrigações com respeito à sociedade e que, a partir do conhecimento e da identificação com a própria cidade, empreendam uma ação transformadora desta. Por isso, o conhecimento da cidade se faz a partir de dois tipos de programas: as ofertas educativas voltadas para descobrir e conhecer a cidade e aqueles que se referem à cidade como um quadro de referência de problemas e de suas possíveis soluções."

também em outros documentos importantes como a Constituição e legislação educacional. Esta forma encontrada pelo PME é apenas uma das formas de concretização da ordenação de ser a educação um “dever de promoção do Estado, da família e da comunidade”.

É importante ainda salientar que esta corresponsabilidade de educação da juventude, na qual cada segmento tem sua atribuição definida, revela-se como uma manifestação do princípio constitucional da solidariedade social, a favor da inclusão social. A solidariedade enquanto princípio constitucional determina que “nos ajudemos, mutuamente, a conservar nossa humanidade porque a construção de uma sociedade livre, justa e solidária cabe a todos e a cada um de nós” (MORAES, 2006, p.167). A grande essência deste princípio desvela-se na cooperação entre Estado e sociedade civil em torno do bem comum a inclusão social, fundada na dignidade humana, de pessoas em situação de risco social, por meio de oportunidades reais de atendimento.

É importante registrar que este princípio, segundo Nabais (2005, pp. 110 - 140), classifica-se em relação aos seus efeitos vertical e/ou horizontal. A solidariedade vertical é a relacionada aos deveres do Estado, na medida em que concretiza os direitos fundamentais e sociais em benefício de toda a sociedade. Já o efeito horizontal compreende que a solidariedade é uma obrigação de toda sociedade civil.

É oportuno posicionar que, neste contexto, a sociedade civil<sup>84</sup> é chamada a contribuir para a realização de política pública educacional local. Para Perez (2006), a participação da população da sociedade na formulação, decisão e execução da política pública compreende a materialização do princípio da democratização no âmbito da administração pública. Desta relação dialógica, pode-se aumentar o potencial de eficiência administrativa.

No caso da política em tela, a evocação da participação popular acontece de maneira mais próxima ao *locus* de execução do programa. A realização da participação democrática, ainda que bem setorizada, está presente e com raio de atuação bem restrito. Mesmo que nestas circunstâncias, a importância da abertura para o diálogo entre administração local e comunidade faz-se no potencial de

---

<sup>84</sup> De acordo com o texto normativo constitucional, artigo 205, “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com colaboração da sociedade, (...)”

construção da cultura/exercício de práticas democráticas, em ambiente onde tal prática nem sempre é comum a ambas as partes, e deste panorama espera-se melhores resultados do trabalho administrativo desenvolvido.

Para tanto é importante que haja posicionamento explícito por parte do poder público, na definição dos conceitos, meios e fins a serem alcançados; além da defesa do interesse coletivo e afirmação do espaço público enquanto bem comum de todos. E isto precisa ser garantido por meio da atuação do poder local.

A história política nacional tem em seus registros forte presença de práticas clientelistas nos ambientes públicos, principalmente nos espaços de menor circunscrição da administração pública local. Ou até mesmo práticas autoritárias desenvolvidas por agentes da administração que subtraem a presença da sociedade civil na construção democrática<sup>85</sup>. A consolidação dos princípios constitucionais administrativos faz-se imperiosa necessidade, para que a formação integral não seja absorvida por interesses estranhos ao processo educativo e consiga garantir ao chão da escola uma construção democrática do projeto político pedagógico necessário à comunidade local.

Na extensão das articulações entre a escola e a comunidade, necessárias às práticas educativas no PME, encontra-se a atuação dos monitores/voluntários/agentes para a realização das atividades dos macrocampos com os alunos. Segundo documentos oficiais, o acompanhamento das atividades pode ser por meio de estudantes universitários, em formação específica nos macrocampos ou pessoas da comunidade (estudantes do ensino médio e/ou EJA) com habilidades socialmente reconhecidas.

---

<sup>85</sup> A dificuldade de estabelecimento de espaços democráticos nos ambientes da administração pública advém da tradição da centralidade na relação de poder e decorrente disto o domínio, quase que exclusivo dos procedimentos, burocratizados. Novos atores, conscientes e participantes da relação de administração da coisa pública, a partir do vínculo de natureza de quem é beneficiário do serviço público, trás nova forma de observação do fenômeno administrativo, permite maior transparência e controle da gestão. O que nem sempre é bem recebido por agentes conformados ao poder de gerenciamento exclusivo. "Bem estar coletivo e justiça social, enquanto objetivos da atividade da Administração Pública cumpridos por meio do arranjo de políticas públicas, são indissociavelmente ligados à transparência da atuação administrativa, à ampla controlabilidade dessa atuação e, enfim, à participação dos agentes sociais direta ou indiretamente interessados no cumprimento daqueles supremos desígnios," in: PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (organizadora). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.163-176; p.176.

É instigante a proposta de fomento fundamentada na realização de educação integral onde os agentes diretos da política governamental, que busca melhoria da qualidade educacional, não precisam ter como pré-requisito uma habilitação específica para o magistério na área de atuação.

Tal contexto não é novo na história da educação brasileira. A existência de professores leigos em ambientes de educação para a classe popular esteve presente na trajetória da expansão do ensino público, e foi registrado por este trabalho nas linhas anteriores.

Que garantia de qualidade objetiva educacional pretende-se alcançar por meio do trabalho voluntariado, quando muito entregue o valor simbólico de uma bolsa, como retribuição financeira? A continuidade do serviço público e eficiência não são princípios do serviço público? Como pode ser assegurada a toda uma população, que precisa da eficácia do serviço educacional público, uma oferta de educação que é permeada pelo risco constante de dar ou não dar certo? O que há de integral no programa de educação integral, sob estas configurações?

Estes termos sugerem a precarização do trabalho<sup>86</sup> do monitor e do trabalho/esvaziamento docente<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Por precarização do trabalho, acolhe-se a conceituação presente em: GESTRADO – UFMG. *Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente*. Dicionário de Verbetes. In: [HTTP://:www.gestrado.org](http://www.gestrado.org). acesso em 05 de maio de 2014; “Refere-se ao surgimento de novas formas de trabalho a partir de um processo de mudanças estruturais no capitalismo, que procura garantir competitividade às empresas por meio da flexibilização das relações de trabalho. Nesse processo, novas bases institucionais para o desenvolvimento do capitalismo apareceram. O sistema econômico, antes centrado no capital industrial, passou a se basear em modelos flexíveis de produção, com destaque ao capital financeiro. A precarização do trabalho no Brasil tem sido analisada, buscando destacar as alterações no mercado de trabalho – crescimento da informalidade, de formas flexíveis de contratação, e do desemprego em determinados setores e ocupações – e suas implicações para o indivíduo.”

<sup>87</sup> No que tange a precarização do trabalho docente a mesma fonte, GESTRADO – UFMG. *Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente*. Dicionário de Verbetes. In: [HTTP://:www.gestrado.org](http://www.gestrado.org). acesso em 05 de maio de 2014, assim registra: “o conceito de precarização toma a conotação de um círculo vicioso. Ao mesmo tempo em que o sujeito docente teve sua condição de trabalho precarizada, como parte da reestruturação da escola no novo modelo de organização econômica, em especial nas últimas décadas do século passado (PAIVA et al., 1998), a própria situação de trabalhador escolar precarizado traz graves comprometimentos para a organização do ensino. Para Sampaio e Marin (2004), a precarização do trabalhador escolar acarreta graves consequências na estruturação e nas práticas curriculares. Assim, uma análise da precarização do processo de trabalho dos professores com relação às condições de trabalho precisa ser percebida a partir de diferentes partes que o caracterizam. As principais seriam: Necessidade de escolaridade e de professores; Salário; Condições de trabalho - Carga horária de trabalho/de ensino, Tamanho das turmas, Razão professor/alunos, Rotatividade/itinerância. Para Bosi (2007, p. 1503-1504), tomando-

Na condição de monitor/voluntário/agente, o trabalhador que presta serviço no ambiente público, sob a natureza jurídica de voluntário é expropriado de direitos mínimos possíveis a um contrato direto com a administração pública<sup>88</sup>: o valor pactuado respeita o valor da hora do salário mínimo e seus reflexos no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Enquanto a precarização do trabalho/esvaziamento docente encontra-se na dimensão de uma política educativa, orientada pela socioeducação, onde a escola tem a predominância da atribuição de ensinar, a atividade educacional prescinde da ação de um profissional habilitado para a função.

Ocorre assim, uma formação em serviço. Como salientou Bezerra e Silva (2014), na proporção em que se compreende ou mesmo se reduz o valor do trabalho a uma prática, desloca-se o eixo da problematização do trabalho pedagógico como atividade humano-intelectual, entendido como práxis humana, para uma sequência de atividades, que podem ser executadas por qualquer indivíduo, desde que seja condicionado para isso.

Estudos recentes<sup>89</sup> no campo educacional revelam o que a história brasileira já mostrou, isto é, que a precarização do trabalho tem influência direta nos resultados de qualidade do ensino público. No entanto, tais realidades foram absorvidas pela oferta de educação integral por outros discursos que a tornam uma bela proposta quando vista em sua superficialidade.

Parafraseando Cavaliere (2009<sup>a</sup>), registra-se como importante e enriquecedor, às práticas formativas na escola, a interlocução com outras instituições sociais e de outros agentes. No entanto, as formas alternativas de ampliação do tempo educativo

---

se como referência o trabalhador docente da educação superior no Brasil, vários aspectos devem ser levados em consideração para o entendimento do processo de precarização, dentre eles, o crescimento da força de trabalho docente, no setor privado, e algumas faculdades públicas estaduais, onde as condições de trabalho e de contrato existentes geralmente são precárias de início.”

<sup>88</sup> Segundo consta em decisões reiteradas, e sumulada, com a numeração 363, pelo Superior Tribunal do Trabalho, o contrato de trabalho direto com a administração pública, após a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, é nulo. No entanto, esta relação jurídica produz efeitos, permitindo ao trabalhador o direito de receber pelo trabalho, o valor combinado, respeitando o valor da hora do salário mínimo e os valores relativos aos depósitos do FGTS.

<sup>89</sup> SAMPAIO, Maria das Mercês Ferreira e MARIN, Alda Junqueira. *Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares*. In: <http://www.scielo.br>. Acesso 5 de maio de 2014. E Marques, Gláucia Fabri Carneiro. *As condições do trabalho docente e o processo ensino-aprendizagem nos anos iniciais do ensino fundamental*. Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010. 107p. Dissertação (Mestrado em Educação).

e professores leigos expõem-se aos perigos da fragmentação e da perda da direção da educação integral que se precisa alcançar. “E, principalmente, ronda-lhes o risco de que, ao invés de servirem à melhoria da qualidade da ação educacional, atuem aprofundando ainda mais a precarização da educação” (CAVALIERE, 2009<sup>a</sup>, p.61).

Por fim, é oportuno explicitar a concepção de ‘professores integrais’ e a relação presente entre educação integral e seus profissionais, presente no pensamento da professora Jaqueline Moll (2012):

Uma escola de tempo integral que pretenda construir uma proposta curricular de educação integral deverá contar com ‘professores integrais’ que possam dedicar-se aos processos de ensino e aprendizagem dos estudantes, ao seu acompanhamento, ao trabalho coletivo da escola, ao diálogo com seus pares, ao preparo do material didático-pedagógico, ao diálogo com a comunidade, além de poder usufruir das possibilidades culturais, estéticas, literárias, tecnológicas que lhes permitam construir pontes com o universo simbólico de seus estudantes (MOLL, 2012, p.140).

A educação integral em tempo integral necessita de profissionais integrais. Nos termos postos acima, é difícil visualizar na figura da monitoria voluntária o estabelecimento das relações integrais necessárias à educação pública para a classe popular.

Outro ponto de observação importante na análise da política de educação integral refere-se à política de gestão do Programa Mais Educação. Inicialmente, a política apresenta-se com uma diretriz de ação caracterizada por ser intersetorial. Abrange diferentes ministérios e programas, e visa fomentar/induzir a prática de educação integral por todo território nacional, prioritariamente aos alunos do sistema público de ensino que se encontram em situação de vulnerabilidade social, a fim de que haja a continuidade da expansão do ensino de forma a superar a dicotomia estabelecida entre a quantidade e qualidade de ensino.

No plano legal, a estratégia de implementação intersetorial evocou a criação de um ambiente de articulação institucional e cooperação técnica entre os ministérios da Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Cultura e do Esporte. Do diálogo dos órgãos determinou-se que estes deveriam promover a assistência técnica e conceitual, com ênfase na formação e capacitação de gestores e fomento à articulação intersetorial local<sup>90</sup>. Toda esta rede de gestão política

---

<sup>90</sup> §3º. Artigo 4º. Decreto 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação.



constitui uma nova modelagem organizacional no campo da administração pública, e é decorrente no que se refere às políticas de gestão social.

A organização de políticas públicas neste novo viés pressupõe a criação de uma nova cultura organizacional<sup>91</sup> dentro dos órgãos públicos e na mentalidade de seus agentes e destinatários do serviço. É a mudança de lógica da abordagem social. Ao invés da atuação pública em torno à questão social ser realizada por meio do tratamento isolado, de responsabilidade de um órgão ministerial, deve ter como objeto a intervenção multifacetária de ministérios afins da condução de políticas públicas. E em alguns casos, a participação conta com a presença de conselhos gestores, onde é possível assentar a sociedade civil.

No caso em tela, de acordo com a definição proposta pelo Ministério da Educação e da Cultura (BRASIL, 2009) “a intersetorialidade se materializa no cotidiano da gestão à medida que consegue criar consenso em torno de uma meta a qual todos possam, em alguma medida, comprometer-se” (idem, p.25). O centro de convergência de interesses dos diferentes ministérios concentra-se no redirecionamento da ação para a promoção da educação pública de qualidade, com predominância da população que se encontra em vulnerabilidade social.

Esta nova disposição político-gerencial pública é o que podemos chamar de um esforço administrativo de realização simultânea para a busca da eficiência na prestação do serviço público. Por meio de um olhar interdisciplinar para realização de intervenções de caráter de proteção e inclusão social dos infantes e jovens, também existe um desdobramento do princípio da solidariedade, em seu efeito vertical, na medida em que é o rearranjo estatal na realização de seu dever: promoção de direitos sociais fundamentais. Em termos sintéticos, trata-se de uma diretriz para a gestão intersetorial na síntese de ações conjuntas e trabalhos simultâneos para a obtenção de um resultado final onde seja promovida a dignidade humana (GRAJAU, 2014).

---

<sup>91</sup> PEREIRA, Potyara A. *A intersetorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética*. In: <http://matriz.sipia.gov.br>. Acesso em 7 de maio de 2014, p. 17; apresenta que a intersetorialidade mais que uma estratégia técnica e gerencial é um posicionamento político. Que envolve “interesses competitivos e jogo de poderes que, muitas vezes, se fortalecem cultivando castas intelectuais, corporações, linguagem hermética e auto-referenciamento de seus pares. Por isso, a tarefa de intersetorializar não é fácil, mas não é impossível, desde que todos estejam conscientes de que vale a pena persegui-la em prol da democracia.”

A articulação de áreas do conhecimento e de práticas com memórias técnicas e institucionais específicas não é o único desafio para a política de diretriz intersetorial. Segundo Pereira (2014), outros desafios se interpõem em seu caminho. Dentre eles, a autora destaca o enfrentamento da lógica dominante da ciência moderna que valoriza a segmentação do conhecimento, decorrendo ações também segmentadas e a necessidade de avaliação da conveniência e oportunidade de sua realização prática.

No entanto, por ser esta política um arranjo político-administrativo novo no campo jurídico-educacional ainda carece de mapeamento de seus efeitos, por meio de trabalhos investigativos tanto no campo teórico como empírico, para melhor avaliação de sua sistemática procedimental.

Outra diretriz assumida no Programa Mais Educação é marcada pela *descentralização no aspecto de execução e coordenação*. Assim, o programa tem a sua construção em diferentes âmbitos de gestão articuladora: federal, regional e local.

No âmbito federal, situa-se o fórum Interministerial Mais educação, instituído pela mesma portaria que constituiu o programa educacional, com caráter normativo e deliberativo. A cúpula pensante do programa concentra-se na articulação institucional e a cooperação técnica entre ministérios, secretarias federais, governos estaduais e municipais. Em nível metropolitano, a gestão está submetida ao Comitê Metropolitano Mais Educação, com a atribuição de articular o programa federal com diferentes programas que atendam à infância e à adolescência no território regional.

No espaço da municipalidade, encontra-se o Comitê Gestor Local Mais Educação. Neste âmbito de atuação, situa-se a atribuição de integração dos diferentes atores do território na formulação e acompanhamento do Plano de Ação Local da Educação Integral. Neste *lócus*, é possível a participação da sociedade civil, por meio de representação. E o último espaço é dedicado à escola, enquanto unidade executora do programa de educação integral. Aqui de fato é possível a participação direta da comunidade local por meio dos canais comunicativos: como o Conselho Escolar, reunião de responsáveis e/ou contato direto com o gestor local.

A descentralização política em tela está mais relacionada com a distribuição do poder sobre o território do Estado, a partir do pacto federativo, do que pela efetiva

participação da sociedade civil nos diferentes espaços de formulação, desenvolvimento e avaliação do programa educacional.

De acordo com Beer (1988):

Descentralização político-administrativa no pacto federativo, pode significar a transferência de recursos e a capacidade de decisão sobre políticas para as instâncias subnacionais, o que chamado de realocação. Pode também enfatizar a transferência somente de responsabilidades de implementação e de gestão de políticas e programas financiados e desenhados pelo nível central, caracterizado como consolidação. (...) No primeiro caso a transferência de competências e responsabilidades é plenamente delegada para instâncias subnacionais, que possuem mais autonomia elaboração, financiamento e implementação da política. No segundo caso, a instância central delega a execução da política, mantendo centralizado o financiamento. Os dois processos oferecem modelos de relações intergovernamentais distintos, sendo que, respectivamente, ou a instância central redefine seu papel de atuação com relação às políticas descentralizadas, ou mantém e, em alguns casos, aprofunda seu grau de ativismo e de concentração do processo de tomada de decisão (apud PALOTTI, 2014, p.95).

A descentralização existente no Programa Mais Educação assumiu a tendência da concentração de tomadas de decisão estratégica; a transferência de recursos financeiros; a prática do fomento para execução da política por meio de outros entes federativos; a designação de competências e responsabilidades; entre as quais situa-se a autonomia para o âmbito regional e local, na deliberação circunstanciada entre opções previamente determinadas em âmbito nacional em que possam a vir relacionar-se com o interesse da territorialidade em questão.

Após a apresentação de pontos específicos de observação do Programa Mais educação é possível sintetizar que a existência do programa é marcada pela presença de avanços e impasses que precisam ser aperfeiçoados para melhor atendimento à classe popular.

Dentre as positivities destaca-se a intersetorialidade da política enquanto meio político-administrativo de atendimento à infância e juventude em situação de vulnerabilidade social, matriculados em escolas públicas. Desta postura, garante-se a realização de parte da proteção social, por meio de atividades centradas no direcionamento escolar a este público. E em decorrência desta prática realiza-se o distanciamento (às vezes apenas temporário) de situações de violação de direitos fundamentais a esta população em condição peculiar de desenvolvimento. Também

é ponto relevante apontar que é este programa que traz a proposta de educação integral em âmbito nacional.

Dentre os impasses a serem transpostos encontram-se, em alguns casos, as unidades executoras, que não dispõem de espaços/agentes para a instituição e recorrem a arranjos locais que são necessários para a realização das atividades do programa. Seguidos da restrição de acesso ao programa, já que não há previsão de atendimento de todos os alunos, existe a precarização da relação de trabalho por meio do estabelecimento de realização de atividades de voluntariado, quando os atos formativos no ambiente escolar (ou que tenha neste espaço sua centralidade e responsabilidade do processo) demandam atos precisos e profissionais. A política de gestão do programa, que ao descentralizar o faz sob o predomínio das transferências de responsabilidades de execução e 'obrigatoriedade de resultados satisfatórios' daqueles (sistemas públicos de educação e unidades executoras) que aderem ao programa, coloca a necessidade de, no âmbito da localidade, existir a mesma lógica de intersetorialidade ministerial, para que no plano local isto se manifeste em forma de atendimento a estes educandos alcançados pelo projeto.<sup>92</sup>

A ampliação do atendimento intersetorial no âmbito local melhor contribuiria para o alcance dos fins qualitativos não só dos acadêmicos de educação integral. Esta dimensão de qualidade, segundo Dourado (2007), é marcada pelo viés da qualidade social da educação e manifesta por um conjunto de elementos intra e extraescolares referentes às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao contexto social, cultural e econômico, enquanto aqueles se ligam a professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar.

Políticas locais que buscam reduzir a vulnerabilidade social em que parcela da sua população está submetida poderiam alcançar maiores resultados a partir de arranjos políticos administrativos. Dentre tantos benefícios possíveis, estaria a

---

<sup>92</sup> De acordo com os trabalhos realizados por MATOS, Sheila Cristina Monteiro. *Programa Mais Educação/Mais Escola: avanços e desafios na prática educativa em Duque de Caxias*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011. Dissertação de Mestrado (Educação) 141f. e KAVAI, Sandra Helena Garcia Ramalho. *O Programa Mais Educação em Duque de Caxias/RJ: analisando uma política de ampliação da jornada escolar*. RJ: UNIRIO, 2013. Dissertação de Mestrado. (Educação) 126f.; tendo como objeto o estudo de caso da realização do programa Mais Educação em algumas unidades executoras de Duque de Caxias, não há menção nestes de existir um plano de integração de secretarias municipais a fim de realizar atendimento integrado a estes adolescentes e infantes inscritos no programa.

melhora na condição de vida e inclusão social de muitos, a partir do auxílio no empoderamento das famílias com vistas à reconstrução da dignidade humana. E o reflexo desta conquista também refletiria nos resultados escolares<sup>93</sup>.

A concretização do direito à educação, integral, por meio do Programa Mais Educação, é uma realidade permeada por certezas, é uma realidade presente no cotidiano de muitas escolas em todo o território nacional, de forma a proporcionar proteção social a parte dos alunos das classes populares.

Seguida de algumas interrogações no que se refere à continuidade e qualidade da execução do Programa Mais Educação por parte dos sistemas de ensino estaduais/ municipais e das unidades executoras. As circunstâncias políticas e materiais, predominantemente, não são suficientes para assegurar o alcance de índices acadêmicos e sociais nos moldes preestabelecidos no plano político federal, muito menos nos parâmetros da necessidade da população que se encontra em vulnerabilidade social.

A expansão do ensino público brasileiro ao longo do século XX e XXI alcançou desenvolvimento significativo. O direito à educação teve sua ampliação por meio do aumento da quantidade de escolas e vagas; extensão da jornada escolar (4 horas de efetivo trabalho em sala de aula, com progressiva extensão a jornada integral, de ao menos 7 horas diárias, de acordo com a escolha de cada sistema de ensino), calendário letivo (com carga horária mínima anual será de 800 horas, distribuídas por um mínimo de 200 dias de efetivo trabalho escolar) ampliação da educação obrigatória: da educação infantil (atendimento em creche e pré-escola), ensino fundamental (nove anos de escolaridade) ao ensino médio (três anos, que podem ter formação profissional integrada); atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento especial à população indígena e quilombola; e a ampliação do papel social da educação, para atendimento em nível de proteção social.

---

<sup>93</sup> Estudos como o realizado por SILVA, Sabrina Boeira e RAPORT, Andrea. *Desempenho escolar de crianças em situação de vulnerabilidade social*. In: <http://ojs.cesuca.edu.br>. Acesso em 12 de maio de 2014; demonstram que alguns fatores relacionados a vulnerabilidade social, de infantes podem interferir na aprendizagem e desempenho escolar.

No entanto, ainda há como desafio o atendimento universal da população em idade escolar, preferencialmente, o que inclui a infância e juventude de 4 a 17 anos. E, simultaneamente, a promoção da qualidade acadêmica, por meio do direito de aprender, acesso a direitos fundamentais sociais básicos como saúde, proteção integral, e assistência social. O atual desafio às políticas públicas educacionais está centrado no acesso, permanência e qualidade de ensino, demandas importantes de concretização do direito à educação integral para parte significativa da população que necessita da intervenção do Estado.

Na próxima parte do trabalho, a reflexão ocorrerá pela análise do programa Mais Educação no município de Duque de Caxias, e como os caminhos da concretização deste Programa e os arranjos locais realizam o direito à educação da infância e adolescência caxiense.

#### **4 A QUESTÃO DA INCLUSÃO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS: MAZELAS E GANHOS**

Duque de Caxias, município da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, importante no cenário político-administrativo do Estado, caracteriza-se por ser um município jovem.

Sua autonomia político-administrativa acontece em meados dos anos 40, em pleno século XX. Mas a história da região começa no século XVI, segundo Villar (2003). Em épocas de doações de sesmarias, Brás Cubas e Cristóvão Monteiro receberam doações que incluíam às margens do Rio Iguaçu, localidade que deu origem ao território hoje constituído por Duque de Caxias.

Devido sua posição geográfica, a região ganhou importância ao longo da história nacional por ser o eixo de passagem da estrada que interligava Rio de Janeiro e Minas Gerais, no início do século XVIII, tornando-se parte do 'caminho do ouro'. Já na fase de economia nacional cafeeira, a região foi um dos principais eixos da rota ferroviária de Petrópolis até o Porto da Estrela, de onde barcos seguiam através da Baía de Guanabara, até o Rio de Janeiro. Este prestígio local começou com a construção da Estrada de Ferro D. Pedro II, interligando a capital do Império ao atual município de Queimados, o que mudou a rota da produção cafeeira.

A situação desta região pertencente à região de Nova Iguaçu foi ocorrer somente no século XX.

No início da década de trinta do século passado, Caxias abrigava população estimada em 30 mil habitantes. A ligação com o Rio de Janeiro fazia-se pelos trens da Leopoldina e, desde 1928, o distrito era cortado pela rodovia Rio-Petrópolis. Além dessas modernidades, usava-se ainda o transporte por vias fluviais, direcionado à Baía de Guanabara. A melhoria dos meios de circulação de cargas e passageiros estimulava a vida econômica local, favorecendo o desenvolvimento do comércio e a instalação de unidades industriais de pequeno porte. Às antigas olarias, somavam-se fábricas de vidros, móveis, material de limpeza, metalurgias, torrefação de café, panificadoras... Ao lado desse incremento produtivo, o núcleo urbano expandia suas fronteiras – nos loteamentos surgiam bairros populares e favelas ocupavam áreas periféricas, absorvendo levas de migrantes do Nordeste e do interior fluminense, capixaba e mineiro, atraídas pela metrópole carioca (LACERDA, 2003, p.11-12)

Assim, Caxias tornava-se região de subúrbio-dormitório do Rio de Janeiro, com má organização do território e carente de serviços públicos de saneamento básico, saúde, educação, segurança pública, e desprestígio político-administrativo por parte da administração municipal de Nova Iguaçu. Devido à distância entre Caxias, 8º distrito, e o centro do município, os serviços dispostos na territorialidade durante os anos de 1930 encontravam-se apenas na Agência Fiscal Arrecadadora e na existência de uma subdelegacia de polícia.

A mobilização popular, manifesta por meio do grupo de moradores (União Popular Caxiense), iniciou reivindicações relacionadas à melhoria dos serviços públicos na região. A Associação Comercial de Caxias, o Clube Recreativo Caxiense e a Agremiação Esportiva Aliança são organizações não governamentais que ao longo de sua trajetória usaram de seu poder de influência em busca de melhorias e construção da emancipação política do distrito.

A emancipação ocorreu por meio do Decreto-Lei 1.055, de 31 de dezembro de 1943, de reforma territorial, e deu constituição ao município de três distritos: Duque de Caxias, São João de Meriti e Imbariê.

O crescimento da região, de acordo com estudos realizados por Souza (2003), é assim registrado:

Durante a primeira Era Vargas -1930/1945, mapeamos diferentes projetos políticos voltados para a Baixada Fluminense, especialmente para Caxias, devido a sua maior proximidade com o Distrito Federal. Tendo como objetivo a modernização, o projeto de colonização consistia: no domínio das condições naturais encontradas, na ocupação das terras públicas através de políticas que favorecessem o Jeca Tatu à terra e às técnicas agrícolas, no avanço do desenvolvimento com base na indústria nacional e na exaltação do nacionalismo e da grande liderança nacional; Vargas. Assim sendo, o projeto de instalação do Núcleo Agrícola e do Patronato São Bento, da Cidade dos Meninos e da Fábrica Nacional de Motores imprimiam a marca do Estado Novo demarcando Caxias como lugar de abastecimento agrícola para o Distrito Federal, de abrigo e formação desse trabalhador nacional (SOUZA, 2003, p.40).

O município continuou a crescer, em população e em sua economia. Isto está relacionado a alguns fatores, como a abertura da Avenida Brasil, das Rodovias Dutra e Washington Luís, viabilizando o acesso ao Rio de Janeiro; novos investimentos nas margens das rodovias; construção e funcionamento de duas estatais: a Refinaria de Duque de Caxias (REDUC) e a primeira petroquímica brasileira, Fábrica de



Borracha (FABOR). E destas decorrem a formação do polo petroquímico no município.

Porém, os serviços públicos essenciais à população e a infraestrutura urbana não recebiam a atenção que a população carecia. Era grande a quantidade de crianças fora da escola. E esta, por sua vez, na qualidade de pública, possuía má instalação, mobiliário insuficiente para receber os alunos matriculados, professores leigos realizavam a docência, e na maioria das vezes, estes eram indicados pelo governo municipal ou estadual.

No que se refere à saúde, havia apenas um posto médico para atendimento público e consultórios particulares. Restando como alternativa à população a procura por atendimento junto ao Distrito Federal.

Acrescido a isto, não existiam sistemas de distribuição de água potável ou coleta de resíduos, além da carência de drenagem de terras alagadas.

A eleição de representantes políticos só ocorreu em 1947. Esta autonomia política foi até 1968, quando a municipalidade torna-se Área de Segurança Nacional. A movimentação local, associada ao contexto nacional de redemocratização, reconquista a autonomia e o retorno à escolha do chefe do Poder Executivo e da representação popular na Câmara Legislativa.

A partir do novo cenário, tornam-se crescentes os investimentos nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, cultura e lazer. No entanto, o déficit dos serviços públicos combinado com o aumento populacional ainda não é suficiente para atendimento da presente demanda.

De acordo com dados do IBGE (2014), a população estimada do município em 2013 foi de 873.921 pessoas. Apresenta Índice de Desenvolvimento Humano Municipal<sup>94</sup> (IDHM) 0,711; considerado alto, o que demonstra crescimento em

---

<sup>94</sup> De acordo com a Organização das Nações Unidas por meio do *Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013*, presente em <http://www.pnud.org.br/arquivos/faq-atlas2013.pdf>, acesso em 16 de maio de 2014, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é uma adaptação ao cálculo do IDH, criado em 1998. O IDHM ajusta o IDH para a realidade dos municípios e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil. Para aferir o nível de desenvolvimento humano dos municípios, as dimensões são as mesmas do IDH Global. Já o Índice de Desenvolvimento Humano Global (IDH) é formado por indicadores de longevidade, educação e renda. O IDH foi criado em 1990, a partir da compreensão de que as pessoas são a verdadeira “riqueza das nações”, sendo uma alternativa às avaliações puramente econômicas de progresso nacional, como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). O índice varia entre 0 (valor mínimo) e 1 (valor máximo).

relação ao índice apresentado pelo município em 2000 e melhoria global nas condições de vida da população.

De acordo com dados presentes no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/2013, apresenta-se, em forma de tabela, os seguintes elementos do IDHM de Duque de Caxias.

Tabela VI – IDHM de Duque de Caxias e seus componentes

<b>IDHM e componentes</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>IDHM Educação</b>	0,320	0,458	0,624
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	34,67	42,33	58,41
% de 5 a 6 anos na escola	48,59	71,31	87,38
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental ou com fundamental completo	36,35	57,01	81,04
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	25,04	38,04	51,33
% de 18 a 20 anos com médio completo	13,07	24,38	38,30
<b>IDHM Longevidade</b>	0,670	0,726	0,833
Esperança de vida ao nascer (em anos)	65,17	68,54	75,00
<b>IDHM Renda</b>	0,604	0,652	0,692
Renda per capita	343,58	463,23	592,81

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013)

A observação dos dados permite a compreensão de que houve nos últimos anos melhora nas condições de vida para a população caxiense. Isto permite a inferência de que as políticas públicas desenvolvidas na localidade relacionadas ao saneamento público, saúde coletiva, conhecimento, educação pública e proteção social alcançaram fins de interesse público.

No entanto, o mesmo documento aponta para a existência, em 2010, de domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado (3,23%), pessoas vulneráveis à pobreza (28,43%; na subcategoria trabalho e renda), população entre 6 e 14 anos que não frequentava a escola (3,91%) e a quantia aumentou quando se analisou a população entre 15 a 17 anos (15,38%), e a forte

---

E quanto mais próximo do valor máximo, o índice representa a melhora das condições de vida, e a possibilidade de ter mais longevidade e saúde, com acesso ao conhecimento.

presença de distorção série/idade entre a população de 6 a 14 anos (38,3%), no curso de ensino fundamental.

Por causa de realidades como as apresentadas no parágrafo anterior, há a necessidade e desafio de uma intervenção pública a partir de ações de caráter proativo a esta parcela da população caxiense. Uma proposta encontra-se no desenvolvimento do Sistema Municipal de Educação, envolvendo a realização da política local de educação. Dentre tantos caminhos possíveis de enfrentamento desta realidade encontra-se o Programa Mais Educação. A Educação e o desenvolvimento do Programa na localidade é o objeto do próximo seguimento do trabalho.

#### **4.1 A educação em Duque de Caxias**

A organização da educação local ocorre a partir da estruturação do Sistema Municipal de Ensino, decorrente das atribuições constitucionais e posterior legislação que regulamenta a temática, orientados pelo princípio federativo do regime de colaboração.

Ao instituir o Sistema Municipal de Educação, estabelece órgãos e instituições oficiais próprias de ensino para desenvolvimento das políticas públicas educacionais locais, integradas às políticas e programas desenvolvidos em parceria com Estados e a União.

A primeira diretriz na construção da política local de educação advém da Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, ao estabelecer que a educação pública é um direito do cidadão e obrigação do Estado, família e em colaboração com a sociedade. Visa “ao pleno desenvolvimento da pessoa e à formação do cidadão, ao aprimoramento da democracia e dos direitos humanos” (Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, artigo 90, 1990).

Gratuidade do ensino, igualdade de acesso e permanência na escola, pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, ensino público para todos nos estabelecimentos oficiais, gestão democrática de ensino, valorização da experiência extraescolar e qualidade de ensino estão entre os princípios que regem a prática educativa oficial. Além dos posicionamentos pedagógicos clássicos, é conveniente

pontuar que quando a municipalidade refere-se à qualidade de ensino exterioriza critérios pelo meio dos quais se fará a 'garantia do padrão de ensino'. Estes são relacionados à formação continuada dos profissionais da educação, infraestrutura escolar e parcerias com instituições que desenvolvam pesquisa no campo educacional<sup>95</sup>.

E, como último ponto presente na Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, é relevante, no campo educacional, o posicionamento da municipalidade para com o ensino público.

O Poder Local<sup>96</sup> colocou-se como obrigado a efetivação da educação mediante a garantia de oferta de ensino público fundamental, obrigatório e gratuito com o estabelecimento progressivo de turno único; oferta obrigatória do ensino fundamental aos que nele não tiveram acesso em idade regular; atendimento educacional aos portadores de necessidades especiais por professores especializados; atendimento especializado aos alunos superdotados, a ser

---

<sup>95</sup>DUQUE DE CAXIAS. Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, de 5 de abril de 1990. In: <http://www.cmdc.rj.gov.br>, acesso em 21 de maio de 2014. "Art. 91 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VII - garantia do padrão de qualidade, através de: a) convênios de assessoria do magistério municipal com as universidades públicas localizadas no Estado do Rio de Janeiro; b) intercâmbio com as associações de classe e as entidades de pesquisa do Estado; c) instalação de salas de leitura, salas de arte, quadra de esportes, teatro e/ou auditório em todas as Unidades Escolares; d) livros de atualização para os professores;"

<sup>96</sup> DUQUE DE CAXIAS. Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, de 5 de abril de 1990. In: <http://www.cmdc.rj.gov.br>, acesso em 21 de maio de 2014. "Art. 92". O dever do Município com a educação efetivado mediante a garantia de: I - ensino público fundamental, obrigatório e gratuito com o estabelecimento progressivo do turno único; II - oferta obrigatória do ensino fundamental e gratuito, aos que a eles não tiverem acesso na idade própria; III - atendimento educacional aos portadores de necessidades especiais por professores especializados; IV - atendimento especializado aos alunos superdotados, a ser implantado por legislação específica; V - atendimento obrigatório gratuito em creches e pré-escolas de zero a seis anos de idade, adequado aos seus diferentes níveis de desenvolvimento, com prioridade para os portadores de necessidades especiais; VI - oferta do ensino a jovens e adultos, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; VIII - liberdade de organização dos alunos, professores, funcionários e pais de alunos, sendo facultada a utilização das instalações do estabelecimento de ensino para as atividades das associações e comunidade; IX - submissão, quando necessária, dos alunos matriculados na rede regular de ensino a testes de acuidade visual e auditiva, a fim de detectar possíveis desvios de desenvolvimento; X - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das Escolas Municipais de Duque de Caxias, respeitada a opção religiosa dos alunos ou seus responsáveis; XI - eleições diretas para direção de todas as instituições de ensino mantidas pelo Governo Municipal, de acordo com a lei complementar; XII - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do seu Sistema de Ensino, integrando-as às políticas e planos educacionais da União e dos Estados.

implantado por legislação específica; atendimento obrigatório gratuito em creches e pré-escolas de zero a seis anos de idade, adequado aos seus diferentes níveis de desenvolvimento, com prioridade para os portadores de necessidades especiais; oferta do ensino a jovens e adultos, adequado às condições do educando; atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; liberdade de organização dos alunos, professores, funcionários e pais de alunos, sendo facultada a utilização das instalações do estabelecimento de ensino para as atividades das associações e comunidade; submissão, quando necessária, dos alunos matriculados na rede regular de ensino a testes de acuidade visual e auditiva, a fim de detectar possíveis desvios de desenvolvimento; o ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das Escolas Municipais de Duque de Caxias, respeitada a opção religiosa dos alunos ou seus responsáveis; eleições diretas para direção de todas as instituições de ensino mantidas pelo Governo Municipal, de acordo com a lei complementar; e organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do seu Sistema de Ensino, integrando-as às políticas e planos educacionais da União e dos Estados.

A continuidade da política educacional local é manifesta por meio do Plano Municipal de Educação. Este documento político coloca-se como o registro de objetivos e metas educacionais a serem alcançadas num termo de dez anos. Simultaneamente, o plano local destina-se a ser uma síntese entre as pretensões locais e a relação com o Plano Nacional de Educação.

Sua constituição é fruto do planejamento realizado pelo Poder Público Local e a sociedade civil organizada, destinada a atender às necessidades sociais educacionais. A aprovação pelo Poder Legislativo e sanção pelo Poder Executivo o torna uma lei local, revestida do atributo de imperatividade de execução, independente de quem seja o gestor público, durante seu tempo decenal de vigência.

A população caxiense encontra-se no momento de formulação deste processo legislativo. O Plano Municipal de Educação encontra-se sob a apreciação da Câmara dos Vereadores. De forma que os dados a serem apresentados a seguir podem sofrer alterações até a promulgação da lei municipal. A importância de seu estudo até esta fase consiste na característica deste de representar a expressão

sintética do pensamento em termos de política educacional local delineada pelo governo e a sociedade civil.

A estruturação da política educacional local acontece a partir do diagnóstico do quadro e das proposições estratégicas para intervenção e alteração da presente condição nas diferentes modalidades de ensino e suas especificidades. Por fins didáticos, este trabalho concentra-se no ensino público municipal, relacionado à educação infantil e ao ensino fundamental.

Em termos teóricos, é importante pontuar posicionamentos assumidos pelo poder local referente a concepções de educação, educação em tempo integral e o papel do município na garantia do ensino público.

A educação é apresentada como um fenômeno presente nas relações humanas em diferentes sociedades, que a utiliza como meio de transmissão de cultura. E quando esta “educação tende a ser objeto explícito de atenção, desenvolve-se por meio de ação educativa intencional e sistematizada” (Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias, 2014).

Esta educação sistematizada por meio da instituição escolar, sob a responsabilidade do município, é desafiada a realizar uma formação humana, necessitando da filosofia da interdisciplinaridade do conhecimento para a realização dos diálogos necessários ao favorecimento do desenvolvimento e aprendizagem dos que se encontram no processo educativo.

Para tanto, esta educação precisa criar “espaços efetivos de participação nos processos de decisões em que sejam protagonistas as crianças, os jovens, os adultos, os idosos, as mulheres, diversos grupos étnico-raciais e religiosos” (Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias, 2014). A pluralidade convocada a participar deste momento de planejamento e formulação de política educacional é circunstanciada pelas delimitações colocadas no debate, com embate de forças e interesses, valores humanos, sociais e científicos concretos da cidade, a fim de garantia da educação local na próxima década.

Em decorrência deste posicionamento de educação e formulação de política pela qualificação da pluralidade dos sujeitos, o documento expressa a necessidade de instituição de atendimento educacional em horário integral. A diretriz de implementação desta oferta de ensino, articulada à futura tendência de “integração

de diferentes órgãos e recursos para a sua execução”, indica em direção a uma política intersetorial para o seguinte fim:

O atendimento, em horário integral, oportunizando orientação no cumprimento da aprendizagem escolar, práticas esportivas, atividades artísticas e alimentação adequada, é um avanço significativo para diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente os processos de aprendizagem e, conseqüentemente, de formação humana. A implementação do horário integral deve se dar de forma planejada e organizada em relação a profissionais, espaços físicos e infraestrutura, com seriedade política e prioridade real. O atendimento deverá ser feito com profissionais qualificados e concursados na rede pública de ensino, tendo suas ações norteadas pelo Projeto Político Pedagógico (PPP) da unidade escolar (Município de Duque de Caxias. Plano Municipal de Educação. Maio de 2014).

Ainda que, no âmbito de proposta de educação em tempo integral não implementada, a proposição do município apresenta alguns elementos de configuração diferenciados da proposta de realização da educação em tempo integral realizada pelo governo federal através do Programa Mais Educação.

Em ambas, é possível a identificação do objetivo comum de orientação da aprendizagem e proteção social dos estudantes, assim como a centralidade da ação na responsabilidade da escola. Suas especificidades encontram-se nos meios utilizados para o alcance dos fins.

A proposta municipal a faz por meio de uso de território, recursos materiais e humanos qualificados e com vínculo com a rede pública de ensino, e parece ser a intenção local que esta forma de oferta do ensino seja para todos os alunos. Já a proposta e a realização do governo federal alcançam meios e recursos tanto do ambiente escolar como de espaços e recursos disponíveis no entorno da escola, e acessível a algumas escolas e alunos. E, contando em maior parte da realização do programa na escola com a disposição do voluntariado.

Ainda que, atendendo parcela significativa de escolas e alunos, o programa federal já era uma realidade presente em Duque de Caxias quando a cidade estava iniciando o planejamento de sua proposta de educação em horário integral, em perspectivas de realização diferente e em circunstâncias mais estáveis que o Programa Mais Educação. Somente por meio do controle social há possibilidade de institucionalização da proposta local de educação integral em horário integral.

Por fim, chega-se a esta fase dos marcos teóricos, em que se registra a autoafirmação do poder local na garantia do direito à educação de qualidade para todos. Este posicionamento é expresso com a seguinte reflexão,

Diante da necessidade de universalização do acesso à etapa obrigatória de escolarização, bem como pesquisas e estudos relacionados ao cotidiano escolar quanto aos estudantes que estão na escola, mas não e apropriam do mínimo indispensável para viver em sociedade, parece que o grande desafio atual momento histórico, no que diz respeito ao direito à educação, é fazer com que ele seja, além de garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso e permanência qualificada, uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social. Portanto, que o direito à educação tenha como pressuposto um Ensino Básico de qualidade para todos e que não (re)produza mecanismos de diferenciação e de exclusão social (Município de Duque de Caxias. Plano Municipal de Educação. Maio de 2014, p.50).<sup>97</sup>

A realização do direito à educação, acima assumido pelo poder local, decorre da necessidade de intervir na realidade educacional caxiense, e está presente no plano municipal por meio do diagnóstico. Esta avaliação diagnóstica abrange os seguintes aspectos: físico, das escolas municipais, gestão escolar, ampliação da oferta na educação infantil e ensino fundamental, e déficit em recursos humanos.

No aspecto físico das escolas municipais, a descrição é a precariedade de espaços, quando existentes, tais como: espaços para música, leitura, biblioteca, laboratórios equipados (informática e de ciências), pátios, quadras para atividades físicas e recreativas, falta de água potável (para consumo humano e uso geral), refeitórios, acessibilidade para pessoa portadora de necessidades especiais, almoxarifado, dispensa, banheiros, vestiário, salas (de aulas, reuniões e para fins administrativos). E, em muitas das unidades escolares da rede, o que acontece é a ausência da maioria dos espaços citados. As escolas acabam se ajeitando conforme é possível sem ter a realidade alterada.

O quadro diagnóstico realizado destinado a análise da gestão, especializa-se no que se refere à autonomia da unidade escolar da comunidade na escolha pelo gestor local, assim como a participação efetiva de outros segmentos na administração do interesse comum: comunidade e corpo discente, por meio do

---

<sup>97</sup> DUQUE DE CAXIAS. Secretaria Municipal de Educação. *Plano Municipal de educação*. Plano que se encontra sob a apreciação do Poder Legislativo. Duque de Caxias, maio de 2014, p. 50.



Conselho Escolar, com o fim de estabelecer processos coletivos e participativos de decisões necessárias ao cotidiano escolar.

O levantamento de dados evidenciou que há pouca instituição de grêmios nas escolas municipais da rede, e estes quando existentes dificilmente terão espaço próprio e permanente. Além disso, poucas são as escolas que possuem um espaço cultural para os estudantes. A mesma pesquisa registra que a função de direção das unidades educacionais é ocupada por agentes, decorrente de indicação política.

No que se refere à ampliação de oferta de educação infantil e ensino fundamental, o diagnóstico levantado é uma grande quantidade de matrículas solicitadas e não atendidas: na Educação Infantil (3.013) e no Ensino Fundamental (3.393).

Isto significa dizer que a oferta da educação pública municipal é insuficiente para a demanda atual. Muitos dos que procuraram as escolas necessitando de uma vaga nas duas modalidades iniciais da educação básica, na rede pública municipal (modalidades de responsabilidade de oferta do poder local) não a encontraram. Caso as famílias não tenham como financiar este ensino com recursos próprios, e nem tão pouco consiga a vaga pretendida em outra rede pública de ensino, estes infantes e adolescentes estarão fora da escola, ainda que em sua maioria esteja em idade escolar obrigatória. De acordo com a atual proposta de Plano Municipal de Educação o quantitativo de vagas não atendidas à época e que ficaram na fila de espera encontra-se na tabela abaixo. As informações originais realizou este levantamento por bairros. Por fins de conveniência ao presente trabalho as informações do trabalho originário foi sistematizado na tabela seguinte:

TABELA VII – VAGAS NÃO OFERTADAS NOS TRÊS NÍVEIS DE ENSINO

	Ano de Escolaridade	Matrículas Não Atendidas
Educação Infantil	Creche (1 a 3 anos)	1.693
	Pré-escola (4 e 5 anos)	1.320
Ensino Fundamental	1º. Ano de escolaridade	730
	2º. Ano de escolaridade	480
	3º. Ano de escolaridade	555
	4º. Ano de escolaridade	433
	5º. Ano de escolaridade	423
	6º. Ano de escolaridade	330
	7º. Ano de escolaridade	195
	8º. Ano de escolaridade	159
	9º. Ano de escolaridade	117

Fonte: Plano Municipal de Educação do Município de Duque de Caxias (2014).

Na última fase de levantamento de dados encontra-se a realidade da deficiência no quadro recursos humanos. A necessidade é manifesta entre diferentes cargos necessários ao atendimento em Educação Infantil (creche e pré-escola) e Ensino Fundamental. O atendimento da necessidade atual é feito por meio de contratação e dupla jornada dos professores. Atualmente, segundo dados oficiais, o cargo ocupado por contrato é o de estimulador materno-infantil (374) e

dupla regência para professores dos anos iniciais (563) e anos finais (345) do Ensino Fundamental.

A situação torna-se mais peculiar diante a realidade de existir no sistema municipal unidades escolares que se organizam com três turnos, sendo um desafio à localidade e à extinção do turno intermediário (das 11 às 15 horas). Isto demandaria a criação de novos espaços, para que, além da absorção da demanda encontrada na espera por uma vaga, ocorra também uma melhor acomodação dos que já se encontram dentro do sistema.

Diante deste quadro situacional, a construção da política educacional local constituiu diretrizes, metas e objetivos para modificação deste quadro. Estes estão relacionados à determinação de direcionamento de recursos públicos para escolas públicas; publicidade e transparência dos atos relacionados à educação; melhoria no espaço físico das escolas; aumento do quadro efetivo de funcionários por meio de concurso público, tendo como referência em cada unidade a relação entre quantitativos de alunos e profissionais; ampliação e aperfeiçoamento de formação continuada para os profissionais da escola; fomento à instituição de grêmios estudantis; regulamentação legislativa para eleição pela comunidade dos gestores das unidades escolares; realização de avaliação institucional na Educação Infantil e Ensino Fundamental, por meio de indicadores próprios de cada modalidade de ensino; ampliação da oferta de Ensino Fundamental; universalização do atendimento à demanda de pré-escola (4 e 5 anos) e crescimento da oferta de vagas em creches e CCAIC's (0 a 5 anos); realização do Censo Escolar Municipal, a cada cinco anos, com a finalidade de manter acessível o conhecimento da realidade local por meio de informações recentes; aprimoramento do atendimento dos estudantes com necessidades educacionais especiais; criação e aperfeiçoamento de bibliotecas nas escolas municipais; organização de turmas respeitando o espaço físico de um aluno por metro quadrado; possibilidade, por meio da tecnologia, de novas formas de aprendizagem que contribuam para a melhoria do desempenho escolar; e o fortalecimento de rede de proteção social da infância e juventude, sendo a educação o veículo de predominância da aprendizagem e disseminação desta especialidade jurídica.

De todo este panorama apresentado enquanto metas a serem realizadas pela administração local, as que mais se destacam são as relacionadas à avaliação

institucional com vistas à verificação da aprendizagem dos alunos e a realização periódica do Censo Escolar Municipal. Estes dois instrumentos-meios são os que de forma mais objetiva contribuirão para que a comunidade local tenha conhecimento do alcance dos fins do ensino institucionalizado – aprendizagem e sua aplicação pelo uso autônomo – que substanciam o verdadeiro núcleo do direito à educação de qualidade. Esta é uma forma objetiva e acessível à população para realização do controle social da política educacional.

A educação de qualidade, a partir da interpretação sistemática dos diferentes documentos legais que a normatiza, é caracterizada por promover o desenvolvimento humano, contribuindo para o exercício da cidadania e para qualificação do trabalho. Esta tríade reafirma a necessidade de alcance, ao menos no nível mínimo, dos conhecimentos tutelados no currículo oficial. E a chegada a este padrão de qualidade perseguido pelo direito educacional necessita de diferentes meios para sua sustentação. É como se o padrão de qualidade em construção fosse o ápice de uma pirâmide, onde todas as outras diretrizes educacionais da política local convergem em forças intencionais de sustentação. A fragilidade de qualquer que seja um dos processos-meio compromete o alcance e a sustentação do padrão de qualidade definido. E um dos recursos de fortalecimento dos processos também é o controle social dos atos da administração pública e seus agentes, em qualquer nível de atuação pública.

Outras diretrizes importantes são colocadas na política educacional local e destinam-se a melhor existência humana com o meio ambiente e com os pares da espécie. E estão relacionadas à educação profissional e ambiental; religiosidade; saúde individual e coletiva; alimentação escolar; gênero e etnia.

Após a exposição do Plano Municipal de Educação de Duque de Caxias, em processo de constituição, outro importante espaço de deliberação política encontra-se no colegiado do Conselho Municipal de Educação.

Criado por lei municipal em 1997, caracteriza-se por ser um órgão técnico normativo, integrante da estrutura básica da Secretaria Municipal de Educação. Suas atribuições são de natureza doutrinária, normativa, planejamento setorial, consultiva e fiscal. A composição atual é de doze membros, nomeados pelo chefe do executivo, dentre pessoas de comprovada atuação na área educacional e relevantes serviços prestados a municipalidade.

A centralidade da administração educacional encontra-se a cargo da Secretaria Municipal de Educação, que tem como objetivos “planejar, dirigir, executar e avaliar ações relativas à garantia e à promoção da Educação, com a participação da sociedade e com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e para o trabalho”. Para tanto, organiza-se em diversos departamentos, que atendem e colaboram na formulação, desenvolvimento, e avaliação e políticas e programas desenvolvidos na territorialidade local, e articulação com o trabalho educativo desenvolvidos nas Unidades Escolares.

Atualmente, a rede de ensino é formada por 178 escolas. A distribuição deste quantitativo segundo dados oficiais<sup>98</sup> é apresentado na tabela seguinte.

TABELA VII – Quantitativo de escolas oficiais da rede pública municipal de educação

Distrito	Creches	Unidades Escolares	Total
1º.	16	53	69
2º.	07	46	53
3º.	04	27	31
4º.	04	21	25
Total	31	147	178

Fonte: Secretaria Municipal de Educação. Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2014)

O sistema municipal de educação tem como oferta as seguintes modalidades de ensino: educação infantil, creches<sup>99</sup> e pré-escolas; ciclo de alfabetização; ensino

<sup>98</sup> DUQUE DE CAXIAS. Secretaria Municipal de Educação. Unidades escolares. In: <http://smeduquedecaxias.rj.gov.br>, acesso em 21 de maio de 2014. É importante registrar que, neste mesmo sítio há o registro que a rede apresentou um crescimento quantitativo significativo na última década. Em 2004 a rede pública de ensino possuía 139 escolas; em 2009, 168 escolas, e chega a atual quantidade de 178 escolas.

<sup>99</sup> Todas as creches do município já funcionam em horário integral. Algumas unidades atendem desde a primeira infância até o fim da educação pré-escolar. Após o fim desta fase de formação os alunos são automaticamente transferidos para uma Unidade Escolar que ofereça o ciclo de alfabetização, mais próxima da residência dos discentes. E entre estas creches encontram-se sete unidades dos Centros de Atendimento à Infância Caxiense (CCAIC's). Estes além do atendimento educacional a

fundamental, séries iniciais e séries finais; educação de jovens e adultos e educação especial. O quantitativo desta oferta de ensino é registrado pelos Resultados Finais do Censo Escolar de 2013, disponível no sítio do INEP, em sua íntegra. Na tabela a seguir expõe-se os dados referentes apenas à rede pública municipal de ensino<sup>100</sup>, atendendo aos fins deste trabalho.

TABELA VIII – Resultados Finais do Censo Escolar 2013 – Duque de Caxias

Matrícula Inicial										
Depen- dência	Educação Infantil		Ensino Fundamental		EJA (presencial)	Educação Especial (alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)				
	Municipal	Cre- che	Pré- escola	1ª a 4ªséries e Anos iniciais	5ª a 8ª séries e Anos finais	Fundamental*	Cre- che	Pré- escola	Anos Iniciais	Anos Finais
	2583	6444	43689	16218	9015	47	65	1768	220	190

Fonte: INEP – Censo Escolar (2013)

crianças de 1 a 5 anos, há o acompanhamento do desenvolvimento físico dos alunos, que são encaminhados para a unidade devido ao peso abaixo da média para idade. Este acompanhamento é feito em parceria com a Pastoral da Criança e com a Secretaria de Saúde e Secretaria de Assistência Social.

<sup>100</sup> Conforme informado acima, foram registrados aqui apenas os dados relativos a rede pública de ensino caxiense. No entanto, as informações gerais abrangem todo a oferta pública de educação (dependência federal, estadual, municipal e privada) presente na territorialidade. A funcionalidade desta nota está em registrar que no que tange a dimensão da convivência comunitária, educação inclusiva e direito fundamental de todos, a rede pública municipal é a que maior tem quantidade de matrículas realizadas para a modalidade de Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos, nos Anos Iniciais. Na continuidade do ranking é seguida pela oferta em dependência privada de ensino, e por último a rede estadual de ensino. As unidades escolares federais de ensino situada no território caxiense não possui matrícula no que se refere à modalidade de Educação Especial.

O quadro de profissionais do magistério da Secretaria Municipal de Educação é formado por aproximadamente seis mil professores<sup>101</sup>. A estes profissionais a formação continuada é oferecida por meio de cursos promovidos pelo próprio órgão e pelas parcerias deste com instituições de ensino e pesquisa, ou ainda em convênio da secretaria com o Ministério da Educação.

O arranjo administrativo em favor da concretização do direito à educação popular caxiense, por meio de diferentes políticas locais, tem nos parâmetros federais alcançados um avanço no que se refere à redução da evasão escolar e do quantitativo de reprovação dos alunos, seguidos ainda, de um bom desempenho em avaliações padronizadas (Prova Brasil) de verificação de leitura, realizadas periodicamente pelo Ministério da Educação. Tais elementos formam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). De acordo com este índice, a educação local encontra-se em ascensão, em alguns momentos superando metas, como se evidencia a seguir, por meio de tabela, com dados do desempenho local, regional e nacional, para uma breve comparação. Cabe ainda pontuar que os dados referem-se apenas a avaliação realizada no 5º ano de escolaridade, pois esta parcela da população estudantil, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, é a mais alcançada pelo Programa Mais Educação na municipalidade.

TABELA IX - IDEB/ Duque de Caxias: 4ª. Série/5º. Ano de Escolaridade

Âmbito	IDEB observado				Metas projetadas			
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Nacional (pública)	3.6	4.0	4.4	4.7	3.6	4.0	4.4	4.7
Estadual	3.7	3.8	4.0	4.3	3.8	4.1	4.5	4.8
Municipal	3.3	3.7	3.8	4.3	3.4	3.7	4.2	4.4

Fonte: INEP – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (2011)

<sup>101</sup> Segundo dados oficiais do sítio da Secretaria Municipal de Educação.

A rede pública municipal de ensino caxiense hoje se apresenta como um sistema de educação local consolidado. Com pontos fortes no seu perfil, a citar: a expansão do atendimento manifesto por meio da *ampliação da oferta de escolas/vagas* para as modalidades de ensino de educação infantil, ensino fundamental, e educação especial; a *educação integral e em horário integral* realizado por iniciativa local para a oferta de educação infantil, por meio de creches; a *proteção social*, por meio política intersetorial, com ênfase na educação, destinada a crianças de 1 a 5 anos que se encontram abaixo do peso considerado necessário para a idade, nos Centros de Atendimento à Infância Caxiense (CAIC's); constante *oferta de formação continuada aos profissionais da educação*, quer seja por iniciativa da secretaria de educação, quer seja por meio de parcerias, ministeriais ou instituições de pesquisa e ensino; a busca por melhorar a *organicidade para atendimento da modalidade de Educação Especial*.

No entanto, ainda existem descompassos que precisam ser aperfeiçoados com vistas a melhorar a oferta do ambiente (material e imaterial) propício ao desenvolvimento do direito de aprender com qualidade acadêmica e social. Estes são apresentados pelo Poder Local e a sociedade civil no Plano Municipal de Educação, sob a apreciação do Poder Legislativo. E são: melhoria da estrutura física de algumas unidades escolares e inclusão de outros espaços educativos, como os previstos na Lei Orgânica, necessários para a instituição do 'padrão de qualidade'; ampliação de vagas em alguns bairros específicos para educação infantil em horário integral, ensino fundamental nos anos iniciais e educação especial; construção de prédios escolares; realização do Censo Escolar local periodicamente; universalizar e consolidar a gestão democrática nas unidades escolares; investir recursos públicos próprios em espaços educativos públicos; e ampliação da oferta de atendimento de serviços da saúde relacionados/conexos ao desenvolvimento saudável do educando<sup>102</sup>.

Neste contexto de descompassos em vias de tornarem-se ganhos, ainda cabe a colocação de que parte da população em idade de 4 a 17 anos, ainda se encontra

---

<sup>102</sup> Trata-se de atendimentos específicos, multidisciplinares que por meio do acompanhamento ao aluno auxiliam no enfrentamento dos diferentes transtornos que influenciam a aprendizagem. A intervenção específica contribui para o melhor desenvolvimento humano e contribui para um melhor desempenho acadêmico. Dentre as especialidades cita-se a fonoaudiologia, psicologia educacional, psicopedagogia, pediatria especializada em desenvolvimento e psiquiatria infantil.



fora da escola. São exatamente 18. 692 infantes e adolescentes (IBGE, 2014). E assim se caracteriza esta quantidade: a maioria é composta por homens (54,8% são homens e 45,2% mulheres); predominantemente negros (71,2%) e moradores da região urbana (95,5%); parte significativa deste grupo encontra-se sob a responsabilidade de pessoas sem instrução ou com ensino fundamental incompleto (54,3%), com renda familiar de até ½ salário mínimo (59,4%).

Ou seja, é uma parcela da sociedade caxiense que precisa ser foco de políticas públicas locais intersetoriais na área de saúde, educação e assistência social para que haja uma reversão no quadro de vulnerabilidade social. Pois, na ausência de uma prestação positiva do Estado, tais indivíduos dificilmente conseguirão sair deste estado de existência sub-humana. Este é o maior desafio/meta de inclusão social e convivência comunitária a ser enfrentada pela política social local.

E a educação integral, por meio do Programa Mais Educação, é desenvolvida neste contexto, de passos e descompassos na concretização do direito à educação. Na próxima seção, far-se-á a apresentação do programa no território caxiense.

#### **4.2 O Programa Mais Educação em Duque de Caxias**

O programa de educação integral – Mais Educação - chegou à cidade em setembro de 2009. Esta origem é decorrente da aceitação do poder local da proposta de adesão feita pelo Ministério da Educação, com fim de ampliação da jornada escolar, inicialmente, de escolas localizadas nas regiões metropolitanas, com baixo alcance no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Cabe colocar que tal política nacional possui caráter intersetorial, com predomínio de atribuições sobre a educação escolar, a fim de promover por meio de diferentes atividades, a melhora no desempenho acadêmico dos discentes e maior proteção social aos que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Diante do posicionamento nuclear da educação na realização da política intersetorial de educação integral, coube à Secretaria Municipal de Educação, a responsabilidade local por implementação, acompanhamento, fiscalização e

assessoria às unidades escolares executoras, interlocução direta com o Ministério da Educação, enfim, realiza as atividades de Comitê Gestor Local do Programa.

A alocação do Programa Mais Educação junto à Secretaria Municipal de Educação está no Departamento de Programas e Projetos Educacionais (DPPE). Este departamento desenvolve e acompanha projetos educacionais do município e, com a chegada do novo programa, acumulou a função e realiza a gestão do Mais Educação.

O Comitê Gestor Local é formado pela Secretária da pasta educacional, a chefia imediata do departamento citado, três professoras implementadoras do programa, que são até a presente data as mesmas desde 2009, e coordenadores que são responsáveis por visitarem as unidades executoras para acompanhamento das atividades desenvolvidas e realizarem a interlocução entre as unidades e o Comitê Gestor Local.

É importante destacar, que neste arranjo administrativo local para implementação e desenvolvimento do programa, a localidade tem autonomia para determinar quais serão os agentes públicos que participarão deste nível de política. A opção da Secretaria Municipal de Educação foi selecionar estes agentes a partir do critério de vínculo estatutário com o município, sendo todos atualmente, até mesmo o cargo da secretaria municipal de educação, ocupados por profissionais licenciados para o magistério, e com experiência na docência municipal. No entanto, nesta esfera administrativa não há presença de participação comunitária.

A história do Programa Mais Educação na cidade caxiense começa com o convite ministerial à adesão ao programa. Após a adesão local, houve a indicação de 31 unidades escolares para a participação inaugural no programa de educação integral. A indicação era decorrente da baixa pontuação no IDEB, em relação à meta projetada para cada uma das escolas e as demais escolas do município.

Neste momento, o programa surge no município com o nome de Programa Mais Escola. A singularidade na nomenclatura foi a forma que a municipalidade encontrou de especificação do programa nacional. A especificação no nome do programa não foi o único critério a sofrer adaptações. A centralidade da gestão do programa também desenvolveu para estes primeiros passos do programa manual próprio, com algumas especificidades locais, porém, na maior parte, o documento local guardou semelhança com as diretrizes gerais do programa.

Dentre entre estas especificidades, neste momento destaca-se a existência de duas: a opção de realização do Macrocampo de Acompanhamento Pedagógico, que se desenvolve por meio da oferta de atividades de Letramento e Matemática<sup>103</sup>; e o estabelecimento de metas a serem alcançadas por meio de realização do programa no ano letivo de 2010<sup>104</sup>. A tentativa de especificação caxiense estruturalmente não trouxe acréscimo qualitativo ao desenvolvimento do programa.

Esta fase de especificações na realização do programa termina em 2013, com a mudança na gestão do executivo local e o ingresso da atual gestão da Secretaria Municipal de Educação. Desde então, o Programa Mais Educação é desenvolvido sob as diretrizes gerais definidas pelo Ministério da Educação.

Ainda no que se refere ao âmbito da gestão local do programa, é importante registrar que a dimensão intersetorial apresentada na formulação geral do Programa Mais Educação, e indicada para ocorrer no âmbito local, com vista à ampliação da proteção social e acesso a direitos fundamentais à infância e juventude, não ocorre em Duque de Caxias.

Sem a execução da simetria do plano federal, o Programa Mais Educação é desenvolvido na localidade apenas por meio da Secretaria Municipal de Educação, com a utilização de seus recursos materiais e humanos.

Este quadro demonstra que a ausência do diálogo e ações interadas com outras secretarias municipais restringem a eficácia social do programa apenas ao uso ampliado da escola. Isto se dá por meio do ensino regular, pela realização das atividades do Programa Mais Educação que ampliam a jornada escolar, e por fim a oferta de mais duas refeições, além da refeição regular oferecida dentro da jornada regular de ensino.

---

<sup>103</sup>DUQUE DE CAXIAS. Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria de Esportes Educacionais e Programas comunitários. *Mais Escola: Manual 2010*. Duque de Caxias, 2010<sup>a</sup>, p. 5.

<sup>104</sup> As metas foram: “1) aumentar o tempo de permanência dos alunos na escola para a promoção da melhoria do desempenho escolar; 2) fomentar a integração das diretrizes do Programa Mais Escola à Proposta Política Pedagógica das Unidades Escolares; 3) Promover formação continuada dos participantes do programa; 4) abordar diferentes perspectivas considerando as experiências e práticas; 4) Promover a participação e cooperação institucional dos pais e da comunidade escolar; 5) acompanhar o desempenho do aluno, utilizando como ferramenta instrumentos de avaliação.” Estas estão presentes em: DUQUE DE CAXIAS. Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria de Esportes Educacionais e Programas comunitários. *Mais Escola: Manual 2010*. Duque de Caxias, 2010<sup>a</sup>, p. 2.

Para uma população que tem acesso a tão pouco, às vezes abaixo do que é considerado como o mínimo existencial, e se encontra em situação de risco e vulnerabilidade social, a atual oferta de mais tempo em local seguro, educativo, promotor de um tipo de proteção, e, ainda, o direito a diferentes refeições balanceadas, é 'ouro achado', de valor incomparável e pelos quais muitos (responsáveis e alunos) demonstram gratidão pela participação no programa.

A situação de precarização das condições materiais e sociais de existência chegou a um índice tão alarmante, que um pouco a ser realizado e apresentando melhores condições, é o suficiente para promover contentamento e gratidão de indivíduos que estão perto da invisibilidade social.

Assunção da política intersetorial por meio da municipalidade e seus agentes (de educação; saúde; assistência social; esporte e lazer; cultura; segurança pública e Conselhos Tutelares) junto às comunidades atendidas por meio da educação integral podem alcançar melhores resultados no que se refere à proteção social. O melhor diálogo institucional teria como indicador de qualidade social a melhor redistribuição de direitos a uma parcela da população local que necessita da política afirmativa para sair da marginalidade social.

A outra dimensão da política intersetorial seria seu potencial de otimização de recursos. Esta qualidade contábil adviria do melhor controle gestão e aplicação de recursos. Pois simultaneamente, o público-alvo do Programa Mais Educação guarda semelhança com o perfil a ser atendido pelas demais ações interventivas do Estado no que se refere à saúde, proteção social, cultura e lazer.

No plano da gestão local, é importante destacar dois pontos que foram ressaltados na realização da pesquisa. O primeiro relaciona-se ao compromisso assumido no momento de adesão ao Programa Mais Educação pela secretaria de educação municipal e as unidades executoras, enquanto o segundo refere-se à avaliação do programa, e em decorrência disto a realização de registros históricos de desenvolvimento da política em âmbito local.

De acordo com os documentos oficiais do programa e a consulta realizada junto ao Conselho Gestor local, o único compromisso assumido pela secretaria e a unidade executora está relacionado apenas ao desenvolvimento das atividades do programa. No entanto, não há nas diretrizes do programa nenhuma obrigação direta

de melhoria de resultado do desempenho acadêmico dos alunos participantes do projeto, ainda.

Nem tão pouco há obrigatoriedade/necessidade de qualquer registro e análise de dados referente ao desenvolvimento do aluno que participa do Mais Educação, e posterior relação objetiva destes dados com o desempenho acadêmico deste mesmo aluno no ensino fundamental.

Na verdade, o que acontece são dois microssistemas educativos, com enfoques diferentes, o ensino regular com prioridade e responsabilidade de formação fundada no currículo formal/oficial e o programa que recebe alguns alunos deste ensino regular, mas concentra-se na realização de atividades de cunho socioeducacional. Tais sistemas, que são desenvolvidos sob a tutela escolar podem ou não se intercomunicarem. E uma das fragilidades neste momento de execução do Programa é a ausência de acompanhamento regular e intersubjetivo da escola regular e o do Programa a respeito dos alunos que compartilham. A interligação entre ambos fica a cargo da sensibilidade pedagógica das unidades executoras.

Assim, a intencionalidade de melhoria do padrão de qualidade, expresso no documento legal que institucionaliza o programa, não se faz presente sistematicamente em sua concretização nas unidades executoras. Fica subtendido então, o elemento que efetivamente se concretiza na proposta de educação integral, ou seja, a sua dimensão de proteção social.

A melhora no desenvolvimento do aluno *pode* ocorrer por este estar mais tempo na escola e participar das atividades do macrocampo de Acompanhamento Pedagógico. E diante disto espera-se que a participação em tais situações educativas venham influenciar na formação de uma nova cultura e postura diante da vida acadêmica, e que disto resulte em maior alcance dos objetivos instrucionais.

A especificidade do saber institucionalizado na escola não pode perpassar pela expectativa da possibilidade, apenas. O conhecimento acadêmico escolar tem a peculiaridade de ser intencional e perseguir a utilização dos meios disponíveis para este fim. Quando no chão da escola chega um programa educativo que não guarda relação direta com a função precípua da escola desconfia-se de qual seja o direito à educação de qualidade que este planeja implementar.

O segundo ponto, que se ressaltou durante a realização da pesquisa no plano da gestão local, é o que se refere à avaliação do programa, e em decorrência disto a realização de registros históricos de desenvolvimento da política em âmbito local.

Segundo informações obtidas pelo Comitê Gestor Local do Programa Mais Educação, no que se refere à avaliação do programa, existe uma sistemática simples destinada apenas na informação do quantitativo envolvendo as unidades executoras, macrocampos escolhidos, atividades desenvolvidas e alunos atendidos. Este documento é chamado de relatório, e realizado uma vez por ano, geralmente ao fim do ano letivo, quando se encerram as atividades do programa, que acompanham o fluxo do calendário escolar da unidade executora. Tais documentos são apresentados diretamente ao Ministério da Educação, ficando uma cópia em registro do DPPE, e não disponível para consulta ou pesquisa.

De produção local a respeito do programa, este é o único documento e registro avaliativo oficial. As demais informações são de caráter pessoal dos agentes participantes do Comitê Gestor Local. E têm a qualificação de serem dados pertinentes à operacionalização do programa. Tal comitê também não possui informação que exista registro sistemático por parte das unidades executoras quanto a dados avaliativos do programa, ou até mesmo de acompanhamento dos alunos da escola que participam do programa, desenvolvidos pelas unidades executoras.

Como se verificar então a qualidade de uma política pública educacional se a mesma não possui um controle interno avaliativo, que seja um pouco mais de afirmação de adesão ao programa nacional? Como se garante qualidade de educação e ensino sem uma ação política intencional?

Anexada à dimensão da avaliação, está a evolução histórica da política desenvolvida. O registro da continuidade do programa encontra-se na memória pessoal de seus agentes, desde 2009, e enquanto permanecerem no exercício da função comissionada. Situação que pode ser modificada a qualquer momento. E qual seria a importância disto para a continuidade do programa, pode ser questionado. A historicidade dos fatos da implementação da educação em tempo integral, em âmbito local, se torna pertinente na medida em que possibilitaria avaliação do programa desenvolvido. E permitindo futuras reestruturações com vistas à continuidade da política, com aprimoramentos.

No que se referem às unidades executoras, como já indicado em fases anteriores deste trabalho, estas são pré-selecionadas pelo Ministério da Educação. A aceitação ocorre a partir da relação intermediada pela Secretaria Municipal de Educação. Aderindo ao Programa, as unidades escolares são também chamadas de unidades executoras do programa. Sendo investidas nas atribuições de realização direta do Programa Mais Educação. Atualmente, 130 escolas do município encontram-se cadastradas no programa. Estas escolas atendem 17.105 alunos, dos quais 2.640 são alunos do 2º. Segmento do Ensino Fundamental (5º ao 9º Ano de Escolaridade).

Uma informação importante da realização do Programa Mais Escola em Duque de Caxias refere-se à existência da modalidade atendimento rural do programa para 7 escolas do campo, localizadas no 2º. e 4º. Distrito. E o programa destina-se à afirmação do campo como espaço de produção cultural, trabalho e valores relacionados à identidade do homem com a terra. E as atividades desenvolvidas decorrem dos seguintes macrocampos: Acompanhamento Pedagógico; Agroecologia; Iniciação Científica; Educação em Direitos Humanos; Cultura, Artes e Educação Patrimonial; Esporte e Lazer; e, Memória e História das Comunidades Tradicionais.

A gestão na unidade executora do Programa Mais Educação é submetida ao Conselho Escolar. Este colegiado é formado por representação estudantil, responsáveis de alunos, profissionais da escola e diretor da unidade escolar. Este colegiado é responsável pelo acompanhamento educativo e contábil do programa.

No que se refere ao financiamento do programa, cada unidade executora recebe recursos por meio de repasse do governo federal por intermédio do Programa Dinheiro Direto na escola – PDDE/Educação Integral, em conta bancária da unidade. O recebimento de recursos para programa é condicionado à apresentação e aprovação de contas da Entidade Executora pelo Comitê Gestor Local (secretaria estadual ou municipal, dependendo do sistema educacional que a unidade executora faça parte).

A realização do Programa compreende a determinação do espaço (escolar, comunitário ou privado) onde serão desenvolvidas as atividades, a definição dos macrocampos e atividades a serem oportunizadas aos alunos, organização do horário da jornada extraordinária, seleção dos alunos a serem atendidos a partir do

perfil determinado pelo programa e respectiva formação de turmas, seleção do professor comunitário e dos monitores das atividades, aquisição de bens necessários à realização das atividades, preparação e oferta das refeições para os alunos do programa, atendimento a pais e responsáveis e acompanhamento da matrícula e frequência no programa dos discentes<sup>105</sup>.

Os critérios de definição de cada uma das partes integrantes da realização do programa são pré-definidos, e encontram-se no capítulo anterior. Por se tratar de um termo de adesão, a execução do programa fica condicionada a realização dentro dos parâmetros previamente definidos. Em caso de não regulamentação, está à localidade autorizada o gerenciamento da situação.

O braço operativo do programa na unidade executora predominantemente fica a cargo do diretor da unidade executora. E às vezes é compartilhado com o professor comunitário. Este, segundo a orientação do Comitê Gestor Local, é um profissional da escola, habilitado para o magistério, e que tenha disponibilidade de realizar jornada de trabalho extraordinário de 20 horas semanais, com remuneração semelhante aos seus vencimentos.

A este profissional são determinadas atribuições de coordenação e supervisão de caráter mais pedagógico e educacional, presentes no cotidiano das atividades do programa. O perfil deste profissional junto com a direção da unidade escolar é singular para a interconexão/integração do Programa Mais Educação com a vida regular da escola e os demais profissionais de ensino. Também são estes agentes peças importantes para que o programa seja mais do que apenas a ocupação do tempo da juventude, e consiga conectar a ação socioeducacional com os objetivos de ensino da unidade escolar, por meio da orientação pedagógica aos monitores. Na atual fase de realização do Programa não há designação de profissionais para realização da função de professor comunitário.

---

<sup>105</sup> É importante registrar que nos documentos oficiais e em consulta com o Comitê Gestor Local não há menção quanto à obrigatoriedade de frequência no programa como existe para no ensino regular. Como por exemplo, casos de quantidade significativa de faltas não justificadas, a escola precisa procurar pela família da criança, e não havendo modificação do quadro, encaminhar o caso para o conselho tutelar da região e promotoria da infância e juventude. O Comitê informou que é de prática de algumas escolas o acompanhamento da frequência também no Mais Escola. Quando há apenas falta no programa, conversa-se com o aluno e seu responsável para saber se houve desistência. Ocorrendo o caso de faltas consecutivas e não justificadas tanto no programa como no ensino regular, há a apresentação do caso ao conselho tutelar que atende a territorialidade da escola.



Outros agentes importantes para realização cotidiana das atividades do programa são os monitores. Estes são os que organizam e realizam as atividades com os alunos.

Conforme assinalado no capítulo anterior, estes não precisam ser docentes para a realização do magistério, basta apenas terem domínio de um saber prático, reconhecido pela comunidade e disposição de passar o que sabem. Trabalham sob o regime jurídico do voluntariado, e recebem uma ajuda de custo, no valor de 80 reais mensais por turma em que atuam. E a realização da atividade com o monitor acontece de uma a duas vezes por semana. Assim, o trabalho desenvolvido pelos voluntários, mesmo que diretamente relacionadas à melhoria da qualidade do ensino escolar, não estão submetidas à responsabilidade legal, assumida pela docência.

Não há previsão nas orientações gerais do programa quanto à realização de alguma formação continuada, de caráter pedagógico e educacional, para estes profissionais leigos. Também não ficou evidente que em âmbito local, haja esta intencionalidade por parte do Comitê Gestor Local. Assim, a formação continuada para o voluntariado só tem chance de acontecer se esta for uma preocupação/necessidade da unidade executora. Assim, a docência, decorrente de um processo formativo oficial adquirido pela licenciatura e atualizado pela formação continuada, e desenvolvido no cotidiano escolar, enquanto ação educativa e processo metódico e intencional, própria dos espaços educativos formais, como a escola pública, não é nos parâmetros deste programa devidamente contemplada.

Já a escolha dos alunos, pela unidade executora para participarem do programa, está vinculada a seguir critérios previamente definidos pelas orientações gerais do programa. Além da escolha pela unidade, há necessidade de expresse consentimento dos responsáveis do aluno para seu ingresso no programa.

Após o conhecimento dos alunos que estão inscritos no programa, a unidade executora define a formação das turmas. As únicas exigências ministeriais para esta fase são que cada turma possua até trinta alunos, e que o a Unidade Executora tenha pelo menos cem alunos inscritos.

No que se refere à realização do Programa Mais Educação é importante pontuar sua identificação enquanto uma política de ação afirmativa, para os alunos mais necessitados dentre todos os necessitados atendidos pela escola. A partir da

discriminação positiva, procura-se realizar o princípio da igualdade, em sua dimensão material.

A ação afirmativa representa, segundo Guimarães (1997),

aprimoramento jurídico de uma sociedade cujas normas pautam-se pelo princípio da igualdade de oportunidades na competição entre indivíduos livres, justificando-se a desigualdade de tratamento no acesso aos bens e aos meios apenas como forma de restituir tal igualdade (GUIMARÃES, 1997, 233).

Diferente de promoção de privilégios, a ação da política afirmativa procura garantir a concretização de direitos à parcela da população que não tem condições reais de usufruir, por si só, de forma condigna e equânime. Assim, no plano oficial de proposta governamental, a educação, em jornada integral, associada à ampliação da proteção integral da infância e juventude, é a expressão de uma realização de direito educacional até então não garantido em âmbito nacional para toda educação básica popular.

Conforme o desenvolvido ao longo desta parte do trabalho, o *iter* assecuratório na concretização do direito à educação no município de Duque de Caxias, na perspectiva do sistema municipal de ensino, encontra-se em consolidação por uma senda permeada de sinuosidades e pedras no caminho.

Por meio dos índices avaliativos do governo federal, como o IDEB, é possível identificar melhorias no desempenho acadêmico, no âmbito de competência de leitura e interpretação, dos munícipes estudantis.

O alcance de metas educacionais decorrentes da aprendizagem e aplicação dos conhecimentos institucionalizados pela escola significa o ingresso e permanência dos estudantes com sucesso pelo sistema municipal de ensino.

Porém, esta realidade ainda que progressiva, não foi universalizada a toda a população caxiense em idade escolar. Por meio da pesquisa a documentos oficiais do poder local, federal e organizações sociais, foi possível constatar que pedras no caminho trazem descompassos ao acesso à educação de qualidade de que dela precisa, e muitas mazelas educacionais e sociais impedem outros de se inserirem no sistema educacional. Entre passos, descompassos e mazelas educacionais encontra-se a difícil arte de inclusão social de pessoas que se encontram em risco

social dentro da territorialidade que possui a segunda maior economia do Estado Fluminense.

Dentre os passos, encontra-se a oferta de ensino que carece de fortalecimento e ajustes a fim de evitar os descompassos evidentes pela carência de mais unidades educacionais, melhoria da infraestrutura das unidades existentes, ampliação qualificada de recursos materiais e humanos, atendimento diurno em dois turnos somente, fortalecimento da gestão democrática, ampliação da jornada escolar, dentre outros que se colocam como elementos do processo-meio da educação que se deseja de qualidade.

A educação de qualidade também tem processo-meio que se realiza para além dos muros escolares, alcançando os espaços sociais e relacionado à dimensão socioeconômica e cultural dos indivíduos envolvidos. Como já mencionado anteriormente, estudos apontam que a realidade de pobreza influencia no desempenho escolar.

Desta forma, a qualidade do desempenho acadêmico precisa ser perseguida em consonância com a qualidade social da educação. As políticas públicas precisam alcançar a finalidade da intersetorialidade da proteção social (assistencial, educacional e saúde) para que, por meio do diálogo interadministrativo, para que resultados objetivos e humanos sejam otimizados.

No que se refere à educação integral, enquanto política oficial de extensão da jornada escolar, por meio do Programa Mais Educação, este se apresenta como uma ação afirmativa, onde seu êxito concentra-se na proteção social, sem, contudo, ter uma ação intencional destinada ao alcance dos objetivos de ensino.

Sua contribuição para o sucesso escolar dos discentes ocorre por meio da garantia de continuidade na escola, alimentação saudável, ambiente seguro em companhia de pessoas dignas de confiança pelas famílias, fortalecer vínculos comunitários, e de acordo com a orientação e compromisso político-educacional das Entidades Executoras e Unidades Executoras, podem por meio de arranjos administrativos locais transcenderem as circunscrições das diretrizes gerais do programa e realizarem a formação humana que de fato afete a quem dele participa, assim como contribuía para a aquisição do capital cultural exigido pela institucionalização do conhecimento, aqui representado pela escola de ensino fundamental.

Apesar da necessidade de fortalecimento em alguns pontos, o Mais Educação foi aceito pela comunidade caxiense. Realidade evidente por meio do crescimento do quantitativo de escolas e alunos que aderem ao programa. E tornam as atividades mais evocadas aquelas que estão relacionadas a direitos que em outros contextos lhe são negados: lazer, cultura e arte. E para o ano letivo de 2015 estão cadastradas mais 4 escolas para participarem do projeto.

Diante a aceitação da população, é necessário um aperfeiçoamento da política em âmbito local. O melhor desempenho das competências administrativas locais, também no que se refere à educação, precisa ser alcançado. E este exercício administrativo não pode ser ato solitário dos agentes políticos e administrativos.

A atual luta pelo direito passa pela promoção da justiça na qualidade da educação inclusiva para todos. E a exigibilidade do direito demanda a assecuridade de caminhos de concretização. Segundo Kim e Perez (2013),

não há como se negar que muitos dos dispositivos legais que garantem não só acesso à Educação Fundamental e à Educação infantil, mas também que garantem o mínimo de qualidade nesses serviços públicos, são normas constitucionais definidoras de direito, ou seja, eram direitos subjetivos, investindo os jurisdicionados do poder de exigir do Estado – ou qualquer outro destinatário da norma – que sejam concedidas tais tutelas jurídicas (KIM; PEREZ, 2013, p.750).

Em tempos que a população brasileira toma as ruas das cidades para requerer, por meio de diferentes grupos sociais, melhores garantias de fruição de direitos e serviços, é oportuno evocar a participação popular junto à administração pública. Esta participação, decorrente do Estado Democrático e de Direito, tem várias formas de concretização. E esta interlocução entre sociedade e Estado tem o potencial de ser mais legítima e eficiente, além de ser uma forma de controle social da Administração Pública e um dos mecanismos de exigibilidade e eficiência de direitos e tutelas jurídicas.

Conselhos deliberativos e normativos, com constituição paritária entre agentes públicos da administração e sociedade civil, estão presentes no campo educacional em âmbito local<sup>106</sup>. Este instrumento expressa-se como uma das formas

---

<sup>106</sup> E de acordo com o percebido durante a pesquisa, os diferentes conselhos existente no campo educacional (conselho de merenda escolar, conselho municipal de educação, conselho do FUNDEB, conselhos escolares, entre outros) são instrumentos de pouco conhecimento e acessibilidade a

de materialização do princípio constitucional de participação popular indireta na administração pública<sup>107</sup>.

Outro meio de participação popular na administração pública encontra-se na participação direta e individual, daquele que se apresenta junto ao órgão público com a sua apreciação, ainda que, com graus de intensidade e vínculos diferenciados, tais formas de participação democrática na gestão institucional pública tem potencialidade de contribuição para o aperfeiçoamento dos serviços públicos, na medida em que amplia o campo de visão do gestor a respeito do objeto de gestão, e ambos estão acessíveis a qualquer pessoa, enquanto prerrogativa cidadã.

O sucesso da população que tem a necessidade imperiosa do sistema municipal de educação precisa ser advogado solidariamente pelo Estado e seus agentes, sociedade civil e famílias dos alunos. E as políticas educacionais na cidade caxiense precisam garantir que a existência de oferta de ensino, por meio de programas de acesso e permanência qualitativa de toda população em idade escolar.

---

população local. A ausência do uso desta prerrogativa cidadã e o espírito de democratização do espaço público coloca a gestão democrática, também no que se refere aos conselhos gestores, como diretriz, meta e objetivo da atual proposta de Plano Municipal de Educação.

<sup>107</sup> Para maiores esclarecimentos ver: PEREZ, Marcos Augusto. *Administração Pública Democrática: institutos de Participação Popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 140 e seguintes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De anônimas gentes, sofridas gentes, exploradas gentes aprendi, sobretudo, que a paz é fundamental, indispensável, mas que a paz implica lutar por ela. A paz se cria, se constrói na e pela superação de realidades sociais perversas. A paz se cria, se constrói na construção incessante da justiça social. Por isso, não creio em nenhum esforço chamado de educação para a paz que em lugar de desvelar o mundo das injustiças o torna opaco e tenta miopizar as suas vítimas (FREIRE, 1986).

A educação, enquanto prática especificamente humana, é um fenômeno necessário à socialização de indivíduos recém-chegados a uma nova organização social. Esta prática social, decorrente de uma vertente da cultura, expressa o conjunto relevante de valores, significados, formas de agir, e a relação mediada do homem com o espaço sócio-natural.

Do recorte deste processo de endoculturação, encontra-se a ação educativa regular, sistemática, intencional, e que socialmente institucionaliza o conhecimento, tornando-se legítima para determinar o que é necessário à aprendizagem, o tempo de sua ocorrência e quais sujeitos sociais serão os seus destinatários. A partir de então o saber torna-se oficial, é defendido pelo Estado e legitima a distinção social daqueles que possuem acesso à educação oficial. A educação torna-se um elemento distintivo de classe, e privilégio de alguns que conseguem manterem-se no seletivo processo educativo.

Assim, prosseguiu o movimento do fenômeno educacional, contraditório e dualístico, e quando formalmente assim reconhecido no discurso público-estatal, continha a legitimidade da naturalização das distinções sociais.

Entre estes passos e descompassos, a história do pensamento pedagógico apresenta a preocupação humana com o fim educativo público – a formação humana integral. Por ser conceito recorrente na história da pedagogia, a educação integral apresenta-se inauguralmente nos primórdios da educação comunitária, dos primeiros grupos sociais humanos, evolui no tempo, e ganha, enquanto conceito teórico, as marcas de cada tempo social e histórico que o evoca.

A educação integral apresentada no início deste trabalho, enquanto saber comunitário, visava à formação das novas gerações a partir do conhecimento e aplicação deste em relação à coletividade. A retomada deste conceito pelos gregos

é orientada a partir do desenvolvimento das potencialidades humanas, sob a perspectiva do indivíduo, orientada pela meritocracia e em benefício da *polis*. A melhor expressividade desta proposta educativa é manifesta através da *Paidéia*. E a terceira grande vertente do pensamento educacional direcionado à educação integral está presente na teoria socialista, que compreende que a formação humana orientada pela educação integral caracteriza-se por ser a educação um fenômeno social produto e produtor de várias determinantes sociais, logo a educação integral, fundada no trabalho enquanto princípio educativo, deve proporcionar a todos a fruição de bens materiais e imateriais.

A partir de pressupostos distintos as três principais vertentes da concepção de educação integral destinam-se à formação humana em benefício da convivência comunitária, orientada pela inclusão social, convivência pacífica e tolerante entre as diversidades presente no meio social: étnica, gênero, econômica, orientação sexual, religiosa e física. E procuram assegurar a instrumentalização das individualidades presente no processo de formação o acesso e a qualificação aos saberes pertencentes ao currículo oficial, considerados relevantes ao convívio social, à operacionalização das tecnologias de cada tempo histórico e viáveis ao exercício da cidadania.

As referências buscadas para a reflexão sobre educação integral neste trabalho estão relacionadas à ação política e educacional de Anísio Teixeira, Paulo freire, Darcy Ribeiro e José Pacheco. Todos, através de ações educativas qualificadas pela presença no 'chão da escola' e no âmbito de espaços de formação de políticas públicas, contribuíram com a atual compreensão e condição de ser a educação um direito público subjetivo de todos, da qual é imprescindível um viés de ação política – enquanto meio de formação da consciência de classe – de qualidade e em horário integral, sendo ainda qualificada como ação de proteção social, a partir da compreensão da escola como lugar estratégico de realização de diferentes políticas de atendimento multidisciplinar à infância e juventude.

A origem da advocacia deste direito educacional e os primeiros passos de sua institucionalização surgem na Primeira República, por meio de ações de reforma no ensino público herdado do Brasil Império. Dentre tais ações destaca-se Anísio Teixeira. A ebulição intelectual do fim dos anos de 1920 e início dos anos de 1930 promove ainda a defesa da qualidade do ensino público nacional, a oferta a todos e

a obrigatoriedade de sua oferta pelo Estado. O movimento dos Pioneiros da Educação Nova é um dos importantes protagonistas nesta fase da história nacional. Assim, a educação ganha novos contornos na Constituição de 1934. A ampliação ou restrição do direito educacional foram realizadas ao longo das constituições promulgadas ou outorgadas na República brasileira.

E estes avanços e retrocessos foram também manifestos por meio das leis educacionais que regulamentaram o ensino ao longo da história nacional. A partir destes parâmetros são desenhados os programas e políticas educacionais.

As atuais fundamentações jurídicas e constitucionais posicionam a educação enquanto direito subjetivo do cidadão e a obrigação do Estado na oferta qualitativa da Educação Básica (de 4 a 17 anos) a todos que a este ensino não tiveram acesso na idade escolar obrigatória. Destina-se, portanto, ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

Paralelamente a esta obrigação positiva do Estado, compartilhada solidariamente com a família e a sociedade civil, desenvolvem-se as políticas públicas que implementam este ensino.

Na arena do espaço público transitam de diferentes formas interesses distintos em busca de predominância na relação de poder, a fim de ver hegemônica a concepção de educação integral advogada, seguida de seus fins sociais e suas formas de instituição, e a definição do âmbito de atuação do Estado, da sociedade civil, das famílias e dos indivíduos no processo de ensino, de modo que essas concepções sejam expressas em políticas e planos de educação a ser promulgado e tutelado pelo Poder público.

Estas diferentes forças encontram-se presentes no atual momento de elaboração do Plano Nacional de Educação, e também atuaram na definição deste direito em sede constitucional e legislação nacional do ensino. Podem, portanto, ser identificadas pelo menos em dois grandes grupos.

O primeiro identifica-se com a continuidade do pensamento educacional dos *Pioneiros da educação Nova*. Estes, ao observarem passos e descompassos presentes nas propostas educativas em formação e em desenvolvimento, ampliam o olhar avaliativo das mesmas, e propõem vias melhores de consolidação da educação democrática, universal, política, orientada para formação humana politécnica e de elevação cultural das massas. Seu fim é a contribuição para a



convivência comunitária e inclusão social dos que foram expurgados do sistema social e se encontram em situação de vulnerabilidade social.

O segundo grupo qualifica-se como os que procuram a expansão do direito à educação, no entanto, sem o compromisso social, sistemático e intencional com a inclusão social e a qualidade acadêmica e social da educação. A sua origem está relacionada aos primórdios da história brasileira, que concebia o ensino, humanístico e propedêutico, como privilégio de classe e relegava à grande massa o distanciamento da educação por meio de uma ação estatal não vinculada com a oferta de ensino. A oferta pública, quando existente, não precisava comprometer-se com a qualidade acadêmica final dos discentes, muito menos com os processos-meios do sistema educacional e as condições socioeconômicas dos discentes. Ao longo do tempo, a educação também sobre interferências de organismos internacionais, que fundamentados na ideologia do neoliberalismo, promovem ações com fins distintos e mais relacionados a uma formação humana longe dos fins humanísticos.

Paulatinamente, por meio do discurso e influencia dos “reformadores educacionais da educação” (FREITAS, 2012), a administração pública tem instituído nos sistemas educacionais um espaço dúbio de responsabilização do Estado no que se refere à efetiva educação das classes populares, além da crescente presença da meritocracia, que desconsidera a diversidade das realidades sociais e econômicas que perpassam a educação pública em âmbito nacional, refletindo na territorialidade regional e local.

A cidade de Duque de Caxias, através da peculiaridade de sua história, não está distante do cenário político-educacional. A concretização do direito educacional na territorialidade local convive com os passos e descompassos próprios, seguidos da influência externa, presente por meio da legislação nacional e a instituição dos programas federais relacionados à educação.

O município, de acordo com o IBGE, possui a segunda maior economia fluminense e convive com a realidade de parcela significativa da população em condições de vulnerabilidade social, moradia insalubre e pessoas em idade escolar obrigatória que não se encontram no sistema público de ensino por não existir oferta de vagas suficiente.

O desempenho acadêmico dos que se encontram inseridos no sistema educacional público encontra desafios de melhoria das atuais condições de ensino. Expandir a rede de ensino e possibilitar condições materiais e humanas que favoreçam a qualidade acadêmica e social de ensino é o desafio posto às políticas educacionais locais.

Visando ampliar os meios de alcance de uma educação de qualidade, o poder local por meio da adesão à proposta do novo regime de colaboração para fins educativos, recebe o Programa Mais Educação. Programa este destinado à expansão da jornada escolar, orientado para a educação integral, contudo, sem comprometer-se com a omnilateralidade, consciência e proteção social presente na proposta educacional dos digníssimos mestres Paulo Freire e Darcy Ribeiro.

A educação e proteção integral apresentada hoje, ainda que fundadas no espaço e responsabilidade escolar, não dispõem da mesma sistemática e intencionalidade no que se refere à sua dimensão pedagógica e educacional.

Com práticas educativas desprovidas da segurança jurídica de continuidade, enquanto serviço público, fundamenta sua ação na precarização do trabalho da pessoa humana e do trabalho docente. A educação integral em tela demonstra prescindir do 'docente integral' e de práticas expansivas de proteção social. A intersetorialidade presente na formulação do programa destina-se a dimensão da formulação da política pública e consultoria técnica.

Em âmbito municipal, as diretrizes gerais da política precisam ser seguidas, impreterivelmente. O âmbito de escolha local coloca-se na circunscrição deixada pela determinação ministerial.

A contribuição positiva do desenvolvimento do programa advém do predomínio da proteção social ínfima sobre a educação, manifesta pela extensão da jornada, realização de atividades na territorialidade da escola ou de seu entorno

Ainda que a realização do Programa Mais Educação ocorra, predominantemente, nos espaços deficitários das escolas municipais, a receptividade da clientela estudantil e suas famílias o torna necessário, em existência e continuidade.

De acordo com Gramsci (1978), "somos conformistas de algum conformismo". E o conformismo presente neste trabalho está vinculado à defesa da educação de qualidade delegada ao Estado, como meio de garantir o acesso e a universalidade

do ensino por meio do espaço público e gratuito a todos e todas, que, estando em tempo de idade escolar obrigatória e fora dela, o escolham, por desejo ou necessidade.

A escola pública, enquanto um dos espaços da *pólis*, é o lugar socialmente construído para a consolidação dos valores de aprendizagem e formação humana, política, de tolerância religiosa, étnica e orientação sexual, da convivência pacífica e comunitária, indispensáveis à inclusão social. É somente a educação pública que garante a todos o exercício do direito à educação.

A municipalidade, depois de sua elevação ao nível de ente federativo, revestiu-se de novas atribuições. Entre elas encontram-se a responsabilidade de desenvolver, por meio de recursos próprios e também por meio de repasses financeiros de outros entes federativos, o sistema de educação local, por meio da oferta qualificada do ensino de Educação Infantil e Ensino fundamental.

O aperfeiçoamento das políticas locais encontra-se como um forte potencial de melhoria das condições de atendimento à parcela da população que necessita das diferentes prestações de serviço público.

Assim, tanto a proteção social local como a educação, e em especial a educação integral oferecida aos alunos da rede municipal de ensino, poderiam ampliar e qualificar o repertório de ações nos espaços não dirimidos pelo regulamento programático das diretrizes gerais do Programa Mais Educação.

Junto à imanência de aperfeiçoamento das atribuições locais no que se refere à educação pública local, encontra-se a participação popular na administração pública. A ampliação do espaço e agentes na formulação de atos administrativos políticos, por meio de institutos próprios, traz para dentro do conteúdo finalístico do ato administrativo o potencial de eficiência e legitimidade de aceitação, na medida em que dele participa (na formulação, desenvolvimento e avaliação) a sociedade civil representada e destinatária da ação pública, que operacionalizará serviço público, dentre eles, a educação local.

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático e de proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 217 – 245.
- ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1996.
- ALMEIDA, Marta H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.10, n.28, p.88 – 108, 1995.
- ALVES, Rubem. *A escola que sempre sonhei sem imaginar que pudesse existir*. Campinas, SP: Papirus, 2012.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da educação e da pedagogia: geral e do Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 2006.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BARROSO, L.R. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. *Paulo Freire*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2010.
- BEZERRA, Ciro; SILVA, Sandra Regina Paz da. *Mercadorização e precarização do trabalho docente: entre prática pedagógica e trabalho pedagógico*. Disponível em: <<http://www.fae.ufmg.br>>. Acesso em: 05 maio 2014.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BOSCO, Maria Goretti Dal. *Discricionariedade em políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2008.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *A educação como cultura*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2002.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *O que é educação*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

\_\_\_\_\_. *O que é o Método Paulo Freire*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

BRASIL. Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia. Brasília: [s.n.], 2006.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9493 de 1996. Dispõe sobre as diretrizes para a educação básica nacional. *Diário oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e da Cultura. *Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. In: AZEVEDO, Fernando et al. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2010. (Coleção Educadores).

\_\_\_\_\_. *Educação Integral: texto referência para o debate nacional*. Brasília: Secad, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Programa Mais Educação – Passo a Passo*. Brasília, DF: [s.n.], 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secad>>. Acesso em: 12 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *O que é o Plano Decenal de Educação para todos/ MEC/SEF*. Brasília: MEC/SEF, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e da Cultura. Secretaria de Educação Básica. *Manual operacional de educação básica*. Brasília, DF: [s.n.], 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. *Programa Mais Educação: gestão intersetorial no território*. Brasília: Ministério da Educação, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. *Rede de saberes mais educação: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral: caderno para professores e diretores de escolas*. Brasília: Ministério da Educação, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABEZUDO, Alicia. Cidade Educadora: uma proposta para os governos locais. In: GADOTI, Moacir; PADILHA, Paulo Roberto; CABEZUDO, Alicia. (orgs.). *Cidade Educadora: princípios e experiências*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire; Buenos Aires: Cidades Educadoras América latina, 2004.

CAVALIERE, Ana Maria. *Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral*. Em Aberto, v.21, p. 51-63, 2009<sup>a</sup>.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Editora Paz e terra S/A. 2003.

CENSO ESCOLAR. Desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Apresenta os resultados finais do censo escolar 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

CENPEC. *Parâmetros socioeducativos: proteção social para crianças, adolescentes e jovens: Igualdade como direito, diferença como riqueza*. Caderno 2: Conceitos e políticas. / CENPEC – São Paulo: SMADS; CENPEC; Fundação Itaú Social, 2007.

CIDADES. Desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Apresenta informações gerais sobre todos os municípios brasileiros. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 de maio de 2014

COCURUTTO, Ailton. *Os princípios da Dignidade da Pessoa Humana e da Inclusão Social*. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008.

COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*, 2004.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos dos Direitos Humanos*. IEA - Instituto de Estudos Avançados da USP, 1997.

COSTA, Messias. *A educação nas constituições do Brasil: dados e direções*. Pesquisa, seleção, compilação e organização. Rio de Janeiro: DP e A, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M.T.; FARIA FILHO, L. M. de; e VEIGA, C. G. (Orgs.) *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

\_\_\_\_\_. A educação e a Primeira Constituinte Republicana. In: FÁVERO, Osmar. (organizador). *A Educação nas constituições brasileiras 1823-1988*. São Paulo: Autores Associados, 2005 (Coleção memória da educação).

\_\_\_\_\_. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. In: VEIGA, Cynthia Greive. (Org.). *Carlos Roberto Jamil Cury, intelectual e educador*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010, p. 116.

\_\_\_\_\_. *Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino*. In: OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). *Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Malheiros, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Série Documental. Textos para discussão, Brasília, v. 24, n.º 22, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional Educação: avaliações e retomadas do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas Públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Liber Livro Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. *Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas*. In: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 7 de maio de 2014.

DUARTE, Clarice Seixas. *Direito público subjetivo e políticas educacionais*. Revista São Paulo em Perspectiva. Volume 18. Número 2. São Paulo. Abril/junho, 2004. In: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 13 de junho de 2014.

DUQUE DE CAXIAS. Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, de 5 de abril de 1990. Dispõe sobre a estrutura e organização política e econômica do município de Duque de Caxias. In: <<http://www.cmdc.rj.gov.br>> Acesso em 21 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria de Esportes Educacionais e Programas Comunitários. *Mais Escola: Manual 2010*. Duque de Caxias, 2010<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. *Plano Municipal de educação*. Plano que se encontra sob a apreciação do Poder Legislativo. Duque de Caxias, maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Unidades escolares. In: <<http://smeduquedecaxias.rj.gov.br>>. Acesso em 21 de maio de 2014.

ENGUITA, M. F. *A face oculta da escola: educação para o trabalho no capitalismo*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

FARIA, Lia. *CIEP: A Utopia Possível*. São Paulo: Livros do Tatu, 1991.

FAUSTO, Boris. *O Brasil republicano*. Volume 2. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

FÁVERO, Osmar. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A Educação nas constituições brasileiras 1823-1988*. São Paulo: Autores Associados, 2005 (Coleção memória da educação).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

\_\_\_\_\_. *Educação e Atualidade Brasileira*. Recife: Universidade Federal de Recife, 1959.

\_\_\_\_\_. *Educação e Mudança*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003.

\_\_\_\_\_. *Prêmio UNESCO da Educação para a Paz*. Paris, setembro de 1986.

FREIRE, Paulo e NOGUEIRA, Adriana. *Que fazer: teoria e prática em educação popular*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

FREITAS, Luiz Carlos de. *Os Reformadores Empresariais da Educação: da Desmoralização do Magistério à Destruição do Sistema Público de Educação*. Revista Educação e Sociedade. Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 11 de junho de 2014.

FREITAS, Marcos Cezar e BICCAS, Maurilene de Souza. *História social da educação no Brasil (1926-1996)*. SP: Cortez, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a Crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: CIAVATTA, Maria, (Org.). *Gaudêncio Frigotto: um intelectual crítico nos pequenos e nos grandes embates*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2012. (Coleção Perfis da Educação, 6). Pp. 159-176.

GADOTTI, Moacir. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. *História das ideias pedagógicas*. São Paulo: Editora Ática, 2005.

GESTRADO – UFMG. *Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente*. Dicionário de Verbetes. Disponível em: <<http://www.gestrado.org>>. Acesso em 05 de maio de 2014.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. *História da educação*. São Paulo: Cortez, 1990.

GÓES, Moacir. *De pé no chão também se aprende a ler*. São Paulo: Editora Cortez, 1991.

GALLO, Silvio. Transversalidade e educação: pensando uma educação não-disciplinar. In: ALVES, Nilda; GARCIA, Regina Leite (Orgs.). *O sentido da escola*. Rio de Janeiro: DP e A: 2001. p. 17 - 41.



GOMES, Cândido Alberto. *Darcy Ribeiro*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana, 2010.

GOMIDE, Denise Camargo, SOUZA, Daniela Moura Rocha; SANTOS, Wilson da Silva. In: *Estado e Educação no Período do Nacional-Desenvolvimentismo: 1955 – 1964*. IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL” Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>> Acesso em 02 de março de 2014.

GRAJAÚ, Narjara Incalado. *Reflexões sobre a intersetorialidade como estratégia de gestão social*. Disponível em: <<http://www.cress-mg.org.br>>. Acesso em 6 de maio de 2014.

GRAMSCI, A. *A concepção dialética de história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GROPPO, Luís Antonio; MARTINS, Marcos Francisco. *Terceira via e políticas educacionais: um novo mantra para a educação*. RBPAAE – v. 24, n.2, p. 215-233, mai./ago.2008.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio. A Desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J. (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil - Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997. p.233-242.

HADDAD, Fernando. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

\_\_\_\_\_. *Os manifestos*. In: AZEVEDO, Fernando de; et al (Orgs). *Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

HERKENHOFF, João Batista. *Constituinte e Educação*. Petrópolis: Vozes, 1987.

IANNI, Otávio. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1971. 2ª. Edição.

IBGE. *Atlas do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

KANG, Thomas H. *Descentralização e financiamento da educação brasileira: uma análise comparativa, 1930-1964*, p. 574. In: Revista de Estudos Econômicos, volume 41, número 3. Julho a Setembro 2011. p.573-598.

KIM, Richard Paes; PEREZ, José Roberto Rus. Responsabilidades públicas, controles e exigibilidade do direito à educação de qualidade. In: ABMP: todos pela educação (Orgs). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.

LACERDA, Stélio José da Silva. *A emancipação política do município de Duque de Caxias (uma tentativa de compreensão)*. In: Revista Pilares da História. Ano II. N° 03. Dezembro de 2003.

LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: um conceito antropológico*. RJ: Jorge Zahar, 2004.

LEMME, Paschoal. *A situação do ensino no Brasil*. Rio de Janeiro. Relato à margem da Conferência Mundial de Educadores, 1955.

MALISKA, M. A. *Direito à educação e a constituição*. Porto Alegre: Safe, 2001.

MANACORDA, Mario Aligheiro. *História da educação: da antiguidade aos nossos dias*. São Paulo: Cortez, 2010. 13ª. Edição.

MANACORDA, Mário Aligheiro. *Marx e a pedagogia moderna*. São Paulo: Cortez:1996.

MARCELLI, Paulo Sérgio. *Expansão e qualidade da educação básica no Brasil*. Cadernos de Pesquisa, vol. 40, n°140, p. 561-585, maio/ago.2010.

MBAYA, Etienne-Richard. *Dossiê Direitos Humanos: Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas*. IEA - Instituto de Estudos Avançados da USP, 1997.

MELO, Adriana Zawada. *Direitos humanos fundamentais e o Estado de Direito Social*, São Paulo: Atlas. 2007.

MOLL, Jaqueline. A agenda da educação integral: compromissos para sua consolidação como política pública. In: *Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*. MOLL, Jaqueline; et al (Orgs). Porto Alegre: Penso, 2012.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O princípio da solidariedade. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; FILHO, Firley Nascimento (Orgs). *Os princípios da Constituição de 1988*. Rio e Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2002.

MONRE, Paul. *História da Educação*. São Paulo, Editora Nacional, 1985.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Orgs). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 110-140; 114-115.

NERI, Marcelo; CAMARGO, José Marcio; REIS, Maurício Cortez. *Mercado de trabalho nos anos 90: Fatos Estilizados e Interpretações*. Textos para discussão, número 743, Brasília: IPEA, 2000.

NETO, Cláudio Pereira de Souza. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NISKIER, Arnaldo. *História da educação brasileira: de José de Anchieta aos dias de hoje, 1500-2010*. São Paulo: Editora Europa, 2011.

NUNES, Clarice. *Anísio Teixeira*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana, 2010.

ONU. PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/faq-atlas2013.pdf>> Acesso em 16 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/2013*. Perfil Municipal. Duque de Caxias, RJ. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/duque-de-caxias\\_rj](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/duque-de-caxias_rj)>. Acesso em 16 de maio de 2014.

PACHECO, José. *Escola da Ponte: formação e transformação da educação*. Petrópolis: RJ, Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. A escola dos sonhos existe há 25 anos em Portugal. In: ALVES, Rubem (Org.). *A escola que sempre sonhei sem imaginar que pudesse existir*. Campinas, SP, Papirus, 2012.

PACHECO, José; PACHECO, Maria Fátima. (Orgs.). *A Escola da Ponte sob múltiplos olhares: palavras de educadores, alunos e pais*. Porto Alegre: Penso, 2013.

PAIVA, Vanilda. *História da educação popular no Brasil*. Rio de Janeiro: Loyola, 2003.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. *Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia*. Disponível em: <<http://www2.direito.ufmg.br>>. Acesso em 6 de maio de 2014.

PARO, Vitor Henrique. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação*. São Paulo: Ed. Cortez. 2010.

PEREIRA, Potyara A. *A intersectorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética*. Disponível em: <<http://matriz.sipia.gov.br>>. Acesso em 7 de maio de 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. *Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.163-176.

PILETTI, Claudino; PILETTI, Nelson. *História da Educação*. São Paulo: Editora Ática, 2003.

PORTUGAL, Governo de. Ministério da Educação e Ciência. *Projeto Educativo da Escola Básica da Ponte - Contrato de Autonomia – Anexo I*. Sem data. Disponível em: <<http://www.escoladaponte.pt>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Governo de. Ministério da Educação e Ciência. *Contrato de Autonomia*. Sem data. Disponível em: <<http://www.escoladaponte.pt>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2014.

PROJETO ÂNCORA. *História*. Disponível em: <<http://projetoancora.org.br>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2013.

RIBEIRO, Darcy. *O livro dos CIEP's*. Rio de Janeiro: Bloch, 1986.

\_\_\_\_\_. *O novo livro dos CIEP's*. Brasília: Senado Federal, 1995.

RIBEIRO, Maria Luísa S. *História da educação brasileira: a organização escolar*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e modernidade na educação: o Processo Constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, Osmar (Org.). *A Educação nas constituições brasileiras 1823-1988*. São Paulo: Autores Associados, 2005 (Coleção memória da educação).

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis: Editora Vozes, 1978.

SANTOS, Maria Emília Brederode. *A escola do futuro*. In: CANÁRIO, Rui; MATOS, Filomena; TRINDADE, Rui. *Escola da Ponte: defender a escola pública*. Lisboa: Profedições, 2004. p. 18 – 21.

SANTOS, Sebastião Luiz Oliveira dos. *As políticas educacionais e a Reforma do Estado no Brasil*. 2010. 112f. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Ciências Políticas, Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2010.

SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. São Paulo: Autores Associados, 1999. (Coleção educação contemporânea).

\_\_\_\_\_. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC*. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, p. 1239. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 1 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

SAVIANI, Dermeval; DUARTE, Newton. *A formação humana na perspectiva histórico-ontológica*. Revista Brasileira de Educação. Volume 15. Número 45. Setembro-dezembro de 2010.

SCOCUGLIA, Afonso Celso. *A História das ideias de Paulo Freire e a atual crise de paradigmas*. João Pessoa: Editora Universitária, 1999.

SEIXAS, Clarice. Direito público subjetivo e políticas educacionais, p. 272, in BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Tania Pereira. *Direito da criança e do adolescente – uma proposta interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SOUZA, Marluca Santos de. *Memória da emancipação e intervenção no município de Duque de Caxias nos anos de 40 e 50*. In: Revista Pilares da História. Ano II. N° 03. Dezembro de 2003.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira. *Educação na Constituição e outros estudos*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1986.

STEPHEN, Driver; MARTELL, Luke. A esquerda, a direita e a terceira via. In: GIDDENS, Anthony (Org.). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

TEIXEIRA, Anísio Spindola. A educação que nos convém. In: NUNES, Clarice. *Anísio Teixeira*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

\_\_\_\_\_. Duplicidade da aventura colonizadora na América Latina e sua repercussão nas instituições escolares. In: TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1976, p. 263-84.

\_\_\_\_\_. *Educação é um direito*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

\_\_\_\_\_. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

\_\_\_\_\_. *Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

\_\_\_\_\_. *Educação para a democracia: introdução à administração educacional*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

\_\_\_\_\_. *Porque "Escola Nova"*. Boletim da Associação Bahiana de Educação. Salvador, n.1, 1930. p.2-30. Disponível em: <<http://bvanisioteixeira.ufba.br/index.html>>. Acesso em 02 janeiro2014.

TENÓRIO, Aleir Ferraz; SCHELBAUER, Analete Regina. *A defesa pela educação integral na obra de Anísio Peixeira*. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Proteção Internacional dos Direitos Fundamentais, Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*. São Paulo: Editora Saraiva, 1991.

\_\_\_\_\_. *Tratado Internacional de Direitos Humanos*. Volume I. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

TONET, Ivo. *Ideação. Educação e Formação Humana*. Revista do Centro de Educação e Letras UNIOESTE. Campus de Foz do Iguaçu. Vol. 8. n.º9. Pp. 9-21. 2º Semestre de 2006.

TORRES, Carlos Alberto. Educação democrática utópica. In: APPLE, Michael; NÓVOA, Antônio (Orgs.) *Paulo Freire: Política e Pedagogia*. Portugal: Porto Editora, 1998.

UNESCO. *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos*. Brasília: UNESCO, OREALC, 2008.

\_\_\_\_\_. *11º Relatório de monitoramento global de educação para todos 2013/4*. UNESCO: Edições Unesco, 2014, p. 10. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org>>. Acesso em 29 de janeiro de 2014.

WILIGTON, Germano José. *Estado militar e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1993.

VASCONCELLOS, Celso dos S. *Reflexões sobre a Escola da Ponte*. Disponível em: <<http://www.celsovasconcellos.com.br>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos Fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. Colaboração de Flávia Scabin. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

VILLAR, Laury de Souza. *Duque de Caxias: 60 anos de história e desenvolvimento*. In: Revista Pilares da História. Ano II. N.º 03. Dezembro de 2003.

YANAGUITA, Adriana Inácio. *As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990*. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br>>. Acesso em 23 de abril de 2014.

XAVIER, Libânia Nacif. *Para além do campo educacional: um estudo sobre o manifesto dos pioneiros da educação nova (1932)*. Bragança Paulista: EDUSF, 2002.

ZABALA, Antonio. *A prática educativa: como ensinar*. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

## ANEXO:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
 SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO PEDAGÓGICO  
 DEPARTAMENTO DE ACOMPANHAMENTO PEDAGÓGICO E  
 AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

Rua Prefeito José Carlos Lacerda, 1422 - 25 de agosto - Duque de Caxias / RJ - CEP: 25.071-120.  
 Tel.: 2671-6612 / 2771-5870

Duque de Caxias, 10 de abril 2013.

Assunto: Apresentação de Pesquisador(a)

Prezado Diretor(a),

Encaminhamos a V.Sª, a pesquisador(a) Ismael Henrique Costa

do(a) Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), para que possa realizar sua pesquisa  
em parceria com o Departamento de Planejamento Pedagógico e Avaliação Educacional da Secretaria Municipal de Educação do Município de Duque de Caxias,  
 nas dependências dessa conceituada Unidade Escolar.

Lembramos que é de suma importância o seu acompanhamento na referida pesquisa, objetivando estreitar cada vez mais essa parceria.

Segue em anexo cópia do projeto do estudo de campo a ser realizado, para ciência.

Cordialmente,

Giselle Irene de Lima Teixeira  
 Diretora do Departamento de Acompanhamento Pedagógico e Avaliação Educacional  
 Tel. 06723-0

A direção do Dep. de Acompanhamento e Projetos Educacionais (D.A.P.E.)