

## **A ampliação da obrigatoriedade da educação básica no cotidiano das práticas: um estudo entre a "política proposta" e a "política em uso"<sup>1</sup>**

The expansion of compulsory basic education in the daily practices: a study between the "proposed policy" and the "policy in use"

La ampliación de la obrigatoriedad de la educación básica en el cotidiano de las prácticas: un estudio entre la "política propuesta" y la "política en uso"

*Jucemara Antunes<sup>2</sup>*  
*Rosane Carneiro Sarturi<sup>3</sup>*  
*Sonia Marli Righi Aita<sup>4</sup>*

**Citação:** ANTUNES, J.; SARTURI, R. C.; AITA, S. M. R. A ampliação da obrigatoriedade da educação básica no cotidiano das práticas: um estudo entre a "política proposta" e a "política em uso". *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 11, n. 3. Agosto de 2017.

### **Resumo**

O presente estudo apresenta uma síntese de uma pesquisa em andamento do projeto intitulado "Interlocuções entre políticas públicas e ações pedagógicas: limites e possibilidades" desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Elos da Universidade Federal de Santa Maria, e conta com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES/Brasil. Objetiva analisar a ampliação da obrigatoriedade da Educação Básica (EB) no cotidiano das práticas. A metodologia utilizada está ancorada na perspectiva do ciclo de políticas proposto por Ball e Bowe (1992), como instrumento para a coleta, utilizou-se a entrevista semiestruturada com os docentes que atuam na Educação Infantil e no Ensino Médio. Como *lôcus* da pesquisa, foram escolhidas duas escolas públicas, uma de Educação Infantil e outra escola que oferta o Ensino Fundamental e Médio. Pressupõe-se que a legitimidade da obrigatoriedade da EB, perpassa pelos desafios impostos as instituições em âmbito nacional, estadual e municipal, pois não são as "políticas propostas" que promoverão as mudanças

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Elos da Universidade Federal de Santa Maria, e conta com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES/Brasil.

<sup>2</sup> Professora de Ensino Básico Técnico Tecnológico - UFSM. Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria - PPGE/UFSM. Grupo de Pesquisa ELOS - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: jucemaraantunes@gmail.com

<sup>3</sup> Professora adjunta da Universidade Federal de Santa Maria no Departamento de Administração Escolar. Professora credenciada no Programa de Pós-Graduação em Educação, coordenadora do Programa de pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional-Especialização em Gestão Educacional e Mestrado Profissional, do Centro de Educação. Líder do Grupo de Pesquisa ELOS. Email: rcsarturi@gmail.com

<sup>4</sup> Professora de Educação Básica na Rede Estadual do Rio Grande do Sul (RS). Doutoranda UV- Universidade de Valência- ES. Grupo de Pesquisa ELOS - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: sonia.aita@hotmail.com

necessárias, mas as condições que perpassam pelo processo de implementação das mesmas no cotidiano das práticas.

**Palavras-chave:** Políticas públicas educacionais; Educação Básica; Obrigatoriedade.

### **Abstract**

This study presents an overview of an ongoing research project entitled "Dialogues between public policy and educational actions: limits and possibilities" developed by Research Group Elos at the Federal University of Santa Maria, and it has the support of the Program Observatory of Education, CAPES/Brazil. It aims to analyze the extension of compulsory basic education (EB) in the daily practice. The methodology is anchored in the perspective of the policy cycle proposed by Ball and Bowe (1992), as instruments for collection, we used semistructured interviews with teachers working in kindergarten and high school. As a place of research, two public schools were chosen, an Early Childhood Education, and another school that offer the elementary and high school. It is assumed that the legitimacy of compulsory EB, permeates the challenges institutions at the national, state and municipal levels, they are not the "policy proposals" that will promote the necessary changes, but the conditions that underlie the implementation process of the same in the daily practice.

**Keywords:** Educational public policies; Basic education; Mandatory Education.

### **Resumen**

El presente estudio presenta una síntesis de una investigación en marcha del proyecto titulado "Interlocuciones entre políticas públicas y acciones pedagógicas: límites y posibilidades" desarrollado por el Grupo de Investigación Elos de la Universidad Federal de Santa María, y cuenta con apoyo del Programa Observatorio de la Educación, CAPES/Brasil. El objetivo es analizar la ampliación de la obligatoriedad de la Educación Básica (EB) en el cotidiano de las prácticas. La metodología utilizada está anclada en la perspectiva del ciclo de políticas propuesto por Ball y Bowe (1992), como instrumento para la recolección, se utilizó la entrevista semiestructurada con los docentes que actúan en la Educación Infantil y en la Enseñanza Media. Como locus de la investigación, fueron escogidas dos escuelas públicas, una de Educación Infantil y otra escuela que ofrecía la Enseñanza Fundamental y Medio. Se supone que la legitimidad de la obligatoriedad de la EB, atraviesa por los desafíos impuestos a las instituciones a nivel nacional, estatal y municipal, pues no son las "políticas propuestas" que promoverán los cambios necesarios, sino las condiciones que atraviesan por el proceso de implementación de las mismas En el cotidiano de las prácticas.

**Palabras clave:** Políticas públicas educativas; Educación Básica; Obligatoriedad.

### **Notas introdutórias**

O referido artigo apresenta uma síntese de uma pesquisa em andamento inserida no projeto intitulado "Interlocuções entre políticas públicas e ações pedagógicas: limites e possibilidades" desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Elos da Universidade Federal de Santa Maria, e conta com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES/Brasil.

Objetiva-se neste artigo, analisar a ampliação da obrigatoriedade da educação básica (EB) no cotidiano das práticas. Como desdobramento deste objetivo foi necessário comparar as orientações legais subjacentes nas políticas públicas que ampliam a obrigatoriedade da educação básica no Brasil e as concepções docentes a partir do cotidiano das práticas. O suporte teórico utilizado transitou pelas discussões de Freire (1993), Mainardes (2007), Saviani (1988), Torres (2001) e legislações pertinentes, entre elas, a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013), que tornou obrigatória a educação básica no Brasil dos quatro aos dezessete anos de idade.

Inicialmente faz-se necessário situar as políticas públicas para educação, aqui consideradas como o conjunto de intenções e ações pensadas, como medida para orientar os rumos da educação no país. Tais intenções e ações normatizadas servem como amparo legal para que seu cumprimento possa ser legitimado no cotidiano das práticas escolares. O desafio de discutir políticas públicas se faz maior e mais complexo, pois quando se aborda esta temática para a educação faz-se necessário considerar essa política pública no contexto mundial (macro) até se chegar aos espaços escolares dos estados e municípios (micro) e suas implicações para a sua implementação.

Neste contexto, é indispensável estabelecer a relação entre as influências das orientações contidas nas políticas públicas, a gestão e as práticas educativas que perpassam as transformações curriculares das instituições educacionais, considerando as percepções dos professores que viveram e vivem a ampliação da obrigatoriedade da escolarização em nosso país. Para tanto, optou-se neste trabalho pela abordagem qualitativa, tomando como fonte de dados os documentos que orientam as políticas públicas educacionais atuais para a educação básica.

Assim, foi necessário contextualizar historicamente os caminhos legais que normatizaram a ampliação da obrigatoriedade do ensino no Brasil, considerando o espaço da gestão educacional no que tange à implementação das reformas. Acredita-se que esse estudo possa contribuir significativamente com o momento em que se discute a necessidade de uma reflexão e "tomada de consciência" por quem vai tornar ou não a política pública possível no dia a dia da escola.

Para dar início à discussão faz-se importante salientar ao leitor que a Emenda Constitucional 59/2009 altera o art. 28 da Constituição Federal de 1988, institui assim, a obrigatoriedade para todas as etapas da educação básica sendo que esta prerrogativa legal deverá ser implementada até o ano de 2016 (BRASIL, 2009). Nesse sentido, a obrigatoriedade da escolaridade que antes era de nove anos de duração passa a ser quatorze anos, a partir da obrigatoriedade do ingresso aos quatro até dezessete anos de idade, assegurado também para aqueles que não tiveram acesso na idade própria.

### **Caminho metodológico**

Para atender o objetivo proposto neste estudo, considera-se a perspectiva teórico-metodológica do ciclo de políticas, sendo utilizadas para análise aspectos

relevantes da *política proposta*<sup>5</sup> à *política em uso*<sup>6</sup>. Optou-se por esta perspectiva de análise na intenção de realizar uma interpretação das políticas públicas que ampliaram a obrigatoriedade da educação básica e os discursos que perpassam o cotidiano das práticas.

Figura 1- Perspectiva de análise



Fonte: Elaborada pelas autoras a partir das definições de Ball e Bowe (1992) no Ciclo de Políticas.

O ciclo de políticas se constitui em um importante referencial de análise para os estudos inseridos no contexto das políticas, pois, permite a apreciação crítica da trajetória das políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos. Segundo Ball (2009), em uma entrevista, reafirmou que o ciclo de políticas é um *método*, ele não diz respeito à explicação das políticas, pois é considerado como uma maneira de pesquisar e teorizar sobre políticas. Nesse viés, o ciclo de políticas é uma das formas de pensar as políticas e saber como elas são elaboradas.

<sup>5</sup> Refere-se à política oficial, relacionada com as intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarregados de "implementar" políticas, mas também intenções das escolas, autoridades locais e outras arenas onde as políticas emergem. Definidas por Stephen Ball e Richard Bowe.

<sup>6</sup> Refere-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática. Definidas por Stephen Ball e Richard Bowe.

Para Mainardes (2007) há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político a partir de três facetas ou arenas que se apresentam como conceitos restritos, opondo-se ao modo pelo qual os sujeitos envolvidos representam o processo político.

Utilizando-se dessa ótica, será possível analisar e compreender as intenções referente à política oficial proposta e às práticas cotidianas que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais da educação.

Para a coleta de dados, utilizaram-se como fontes de informações a entrevista semiestruturada que "[...] parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as repostas do informante" (TRIVIÑOS, 1987, p. 146) e a pesquisa documental, considerada:

[...] necessária para um melhor entendimento do caso e também para corroborar evidências coletadas por outros instrumentos e outras lentes, possibilitando a confiabilidades de achados através de triangulações de dados e resultados. Buscas sistemáticas por documentos relevantes são importante em qualquer planejamento para a coleta de dados e evidências (MARTINS, 2006, p. 46).

Dessa forma, foi possível realizar o levantamento de referenciais expostos nos documentos legais que orientam a obrigatoriedade da educação dos quatro aos dezessete anos de idade.

Nesse sentido, por meio da entrevista semiestruturada buscou-se reunir informações acerca da interpretação dos profissionais que atuam na educação básica e as orientações das políticas públicas, restringindo o olhar para a Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013), que tornou obrigatória a educação básica no Brasil dos quatro aos dezessete anos de idade.

Para a realização desse estudo, foram escolhidas duas escolas públicas uma de educação infantil que atende desde o berçário até a pré-escola identificada como Escola A e outra escola estadual que oferta o ensino fundamental e médio identificada como Escola B. Tendo em vista delimitar o universo de investigação e também buscar similaridades e/ou diferenças nas falas dos participantes. Para a identificação dos mesmos ao longo da análise foram usados nomes fictícios conforme Imagem - 2 abaixo:

Figura 2 - Descrição do *locus* e participantes da pesquisa



*Fonte: Elaborada pelas autoras para identificar com nomes fictícios dos participantes da pesquisa.*

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram efetivadas entrevistas semiestruturadas, nas escolas A e B, com quatro participantes, um professor que atua na função de gestor e três professores no exercício da docência, de acordo com a disponibilidade de cada sujeito. Salienta-se que em ambas as escolas o critério utilizado para a seleção dos sujeitos foi à disponibilidade em aceitar participar dessa investigação.

### **Ampliação da obrigatoriedade da educação básica (EB): organização do ensino vinculada à idade e ao tempo escolar**

Para atender o objetivo desse estudo, que é analisar a ampliação da obrigatoriedade da Educação Básica (EB) no cotidiano das práticas, foi necessário realizar uma breve retrospectiva da história da educação no Brasil, restringindo-se a análise, nesse momento, aos aspectos legais, no que diz respeito à idade como referência para a organização do ensino.

Quadro 1 - Organização do ensino vinculada à idade.

| Aspectos legais                                    | Nível de escolarização | Idade |
|--|------------------------|-------|
| Constituição 1824 no Brasil império (BRASIL, 1924) | Instrução primária     |       |

|  |                    |                                 |
|--|--------------------|---------------------------------|
| Constituição de 1891 Republicana do Brasil (BRASIL,1891)               |                    | Não tinha idade delimitada      |
| Constituição de 1934 (BRASIL, 1943)                                    | Ensino Primário    |                                 |
| Constituição Federal 1937 (BRASIL, 1937)                               |                    |                                 |
| Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946)                            | Ensino Primário    | 7 anos                          |
| Lei nº 4.024/ 1961 (BRASIL, 1946)                                      |                    |                                 |
| Constituição de 1967 (BRASIL, 1967)                                    |                    |                                 |
| Lei nº 5.692/1971 (BRASIL, 1971)                                       | 1º Grau            |                                 |
| Constituição de 1988 (BRASIL, 1988)                                    | Ensino Fundamental | 7 anos ( Não deixa claro)       |
| Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996)                                       | Ensino Fundamental | 7 anos e facultativo aos 6 anos |
| Lei nº 10.172/ 2001 (meta)   | Ensino Fundamental | 6 anos                          |
| Lei nº 11.114/2005 (BRASIL, 2005a)                                     | Ensino Fundamental |                                 |
| Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009a) | Pré escola         | 4 anos                          |
| Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (Brasil, 2013)                    |                    |                                 |

Fonte: Dissertação de Mestrado (ANTUNES, 2010)

A partir da análise do Quadro 1 foi possível perceber que os documentos legais, apontam para uma ampliação gradual, lenta e tardia do tempo de escolaridade das crianças e jovens no Brasil. É possível observar na diminuição da idade para o ingresso no ensino fundamental sendo implementada, apenas na última década, na qual a obrigatoriedade do ingresso passou de sete para quatro anos de idade. Nesse sentido, passa a caracterizar uma política pública que objetiva garantir o acesso à escola pública para todos os cidadãos, considerando a mesma como direito subjetivo e intransferível.

Dando continuidade, apresenta-se, também, um breve retrospecto da história da educação no Brasil, em especial, a extensão da delimitação da obrigatoriedade, bem como a sua associação delimitada ao tempo específico duração e nível de escolarização tomando como referência a legislação educacional brasileira. Essa construção é importante, pois permite visualizar o tempo escolar obrigatório na educação básica associado ao tempo de permanência do aluno na escola.

Como permite refletir Gimeno Sacristán:

Ingressar, estar, permanecer por um tempo nas escolas - em qualquer tipo de instituição - é uma experiência tão natural e cotidiana que nem sequer tomamos consciência da razão de ser da sua exigência, da sua contingência, de sua possível provisoriedade no tempo, das funções que cumpriu, cumpre ou poderia cumprir, do significado que tem na vida das pessoas, da sociedade e nas culturas. Só aqueles que não dispõem dessa experiência, geralmente é que apreciam com mais vivacidade o valor de sua ausência (1998, p.11).

Ao refletir sobre tais aspectos, não se pode deixar passar despercebido que o processo de escolarização, sua obrigatoriedade, não é como um fenômeno natural. Trata-se de uma longa construção histórica carregada de representações, significados, expectativas de comportamentos a serem formados, assim como alguns inculcamentos ideológicos de progresso e formadores de uma vida melhor qualidade nas sociedades.

Da mesma forma, conforme Gimeno Sacristán (1998) pontua-se que a trajetória da educação obrigatória, em sua origem, reflete os objetivos ambíguos da ideia de escolarizar a todos, como um meio de emancipação social e individual, pois, resultou em uma maneira de legitimar a nova ordem social, na qual, desempenhou o papel de mecanismo social, transformando-se em disciplinadora dos indivíduos.

O autor destaca, ainda, que as primeiras leis propostas como ideais eram tratadas por sua utilidade social, como se fosse um dever moral. Tal premissa pode ser evidenciada pela Constituição Federal de 1934:

A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934, Art. 149).

Por conseguinte, a obrigatoriedade da frequência à escola no Brasil foi evidenciada com a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), que consistia no ensino primário de cinco anos, em seguida de quatro anos, e determinava o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos.

Nesse ínterim, a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) e a Constituição de 1946 (BRASIL, 1937) indicavam a obrigatoriedade e a gratuidade do Ensino Primário, porém, não delimitavam a faixa etária em que o ensino seria obrigatório e o tempo de duração.

Na sequência, a Lei 4.024/1961 (BRASIL, 1961) já indicava a obrigatoriedade do ensino primário, que deveria ser ministrado em, no mínimo, quatro anos, podendo ser acrescido de dois anos, conforme se pode visualizar no quadro abaixo, com a evolução do tempo escolar obrigatório no Brasil:

## Quadro 2 - Tempo escolar obrigatório

| Documentos legais   | Nível de escolarização | Tempo escolar obrigatório     |
|---|------------------------|-------------------------------|
| Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) e a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) | Ensino Primário        | Não delimita tempo de duração |
| Lei 4.024/1961 (BRASIL, 1961)   | Ensino Primário        | 4 anos                        |
| Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)                                 | Ensino Fundamental     | 8 anos                        |
| Lei 5.692/1971 (BRASIL, 1971)   |                        |                               |
| Lei 9.394/1996 (BRASIL, 1996)   | Ensino Fundamental     | Sinaliza para 9 anos          |
| Lei 11.274/2006 (BRASIL, 2006)  |                        | 9 anos                        |
| Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009)       | Pré escola             | 14 anos                       |
| Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (Brasil, 2013)                         |                        |                               |

Fonte: *Dissertação de Mestrado (ANTUNES, 2010)*

No que diz respeito ao tempo escolar obrigatório, a necessidade de ampliação foi gerada ao longo de um processo histórico. Percebe-se que não foi de um tempo para outro que ocorreram as mudanças.

Partindo destas premissas, nota-se uma transformação na intencionalidade das políticas públicas voltadas à educação que após a superação de uma concepção preocupada apenas com a criação de regras para condições de acesso, a educação passou a ser vista como um direito, gratuita, que garantisse também condições de ingresso e permanência vinculadas à qualidade do processo ensino-aprendizagem.

Neste sentido busca-se compreender o processo que perpassa a implementação das políticas de ampliação da obrigatoriedade da educação básica a partir da análise dos dados do censo escolar do Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) considerando os níveis da educação que tiveram a sua matrícula obrigatória. Para tanto, considera-se para análise o recorte temporal compreendido entre anos de 2006 a 2013, pois, nesse período foram aprovadas leis e emenda constitucional que ampliaram a obrigatoriedade da educação básica, conforme a imagem abaixo:

Figura 3 - Recorte temporal das legislações para ampliação da obrigatoriedade da educação básica



**Fonte:** Elaborado pelas autoras a partir das legislações que ampliaram a obrigatoriedade da educação básica

Em 2006 foi aprovada a lei que ampliou a obrigatoriedade da educação básica a partir dos seis anos de idade, passando de oito para nove anos de duração. No ano de 2009 foi ratificada a emenda constitucional que dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos de idade e no ano de 2013, pois foi sancionada a ampliação da obrigatoriedade da educação básica com ingresso obrigatório a partir dos quatro anos de idade, estendendo a obrigatoriedade de nove para quatorze anos de duração.

Tabela 1 - Dados referentes ao número matrícula na educação básica de 2006, 2009, 2013

| Ano  | Matrículas |                                     |              |
|------|------------|-------------------------------------|--------------|
|      | Pré-escola | Anos iniciais do Ensino Fundamental | Ensino Médio |
| 2006 | 5.588.153  | 18.338.600                          | 8.906.820    |
| 2009 | 4.866.268  | 17.295.618                          | 8.337.160    |
| 2013 | 4.860.481  | 15.764.926                          | 8.312.815    |

*Fonte: Organizada pelas autoras a partir dos dados disponíveis no INEP (2013)*

A partir dos dados da tabela acima, nos períodos destacados, observa-se um decréscimo no que se refere a matrículas na pré-escola, nos anos iniciais do ensino fundamental e no ensino médio. Na pré-escola supõe-se que a redução se deu pela transição de crianças que antes pertenciam à educação infantil e com a aprovação Lei 11.274/2006 (BRASIL, 2006) que ampliou a obrigatoriedade do ensino fundamental para nove anos de duração com ingresso a partir dos seis anos de idade, passaram a fazer parte do ensino fundamental.

Nessa mesma perspectiva, se diminuiu o número de matrículas na pré-escola supõe-se que haveria um aumento considerável no número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, o que não ocorreu. Esta pode ser resultado em

[...] consequência da melhoria do ajustamento natural do número de matrículas ao tamanho da população - uma vez que a população em uma dada faixa etária diminui, é de se esperar que o número de matrículas nas etapas adequadas àquela faixa acompanhe o mesmo movimento (INEP, 2013, p. 18).

Com relação ao número de matrículas no ensino médio, teve um pequeno decréscimo. Sendo que nos anos de 2009 e 2013 as matrículas mantiveram-se praticamente estável. O que pode ser explicado devido à oferta concomitante do ensino médio na modalidade de Jovens e Adultos (EJA) e ainda, a oportunidade de frequentar o ensino médio profissionalizante.

Ressalta-se que o número de matrículas nos anos iniciais comparadas com as matrículas do ensino médio não segue o fluxo. Esta justificativa encontra-se respaldo pelo ensino médio vir a ser obrigatório a partir de 2013 e a carência de políticas educacionais que incentivem os concluintes do ensino fundamental a progredir em seus estudos aliado a necessidade de buscar trabalho para colaborar na renda familiar.

### **Política de ampliação da obrigatoriedade da educação básica: uma análise da "Política Proposta e a Política em Uso"**

Preliminarmente, busca-se trazer para discussão alguns pontos importantes sinalizados pelo sociólogo inglês S. Ball (2009), acerca do processo de interpretação das políticas públicas educacionais serem extremamente complexas, sendo necessário, considerar os aspectos referentes à política proposta e a política em uso, na qual esta última traduz-se em prática. Nesse sentido, são as pessoas que põem em prática as políticas, uma vez que, precisam transformar a política proposta em política de uso, considerando um desafio para todos os envolvidos, em especial, na legitimação das políticas públicas educacionais.

Assim, concordamos quando o autor enfatiza que prática é composta de muito mais do que a soma de um conjunto de políticas e é permeada de valores individuais, locais, além de culturais, envolve expectativas, contradições, acordos e interesses (BALL, 2009).

Dessa forma, busca-se, iniciar um diálogo no cotidiano escolar, compreendendo aspectos inerentes ao processo de legitimação das políticas públicas educacionais desde o centro de debate, que consiste no entendimento da política pública que amplia a obrigatoriedade da educação básica como uma "política proposta" e as falas dos participantes desse processo, na qual se compreende como a "política em uso".

Para tanto, parte-se do pressuposto que os participantes da pesquisa possuem conhecimento sobre a prerrogativa legal que determina a extensão da obrigatoriedade da educação básica dos quatro aos dezessete anos de idade.

Dessa forma ao questionar os participantes acerca do conhecimento da legislação que determina a obrigatoriedade da educação básica, confirma-se que, de modo geral, os participantes responderam afirmativamente, a exemplo da Ana da Escola A: *"Sim. Vários encontros foram realizados pela SMED (Secretaria Municipal de Educação) para discutir o assunto com os professores (exercem a função de gestor) e também através de leituras"*.

Em conformidade com esta resposta na mesma escola, Fernanda complementa, dizendo que tem conhecimento, sendo que a forma de divulgação foi *"Através de reuniões com a Secretaria de Educação do município; documento enviado pelo MEC e revistas e sites"*.

Percebe-se a partir das narrativas que a SMED buscou discutir sobre a política que amplia a obrigatoriedade, em reuniões com os diretores e vice-diretores, para informar às escolas e também as futuras ações para buscar atender a demanda da população, em especial da pré-escola. As reuniões, segundo a diretora da escola, iniciaram no início do ano letivo de 2010. Gestão que já indicava a construção de novas escolas de Educação Infantil através do programa ProInfância, programa instituído pelo decreto Nº 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007).

Com relação aos participantes entrevistados da Escola B (estadual) sob orientações da coordenadoria Regional de Educação (CRE) foram categóricos em colocar a exemplo de Maria que *"Conhece a determinação legal através de leituras das legislações atualizadas que regem a educação, por interesse próprio e por estarem preocupadas em conhecer assuntos referentes ao trabalho"*.

Acrescenta-se que as escolas já têm conhecimento da nova reforma educacional, informação emitida pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC) às secretarias e escolas, com a aprovação da Emenda que deverá ser implementada, progressivamente, até 2016. Outros meios também são citados pelas colegas, como a internet, em conversa

com outros colegas e na escola, como resume Antônia: "*Tenho conhecimento através da mídia, leituras e na escola*". E, ainda outra colocação pertinente dos participantes da Escola B como Beto e Claudia quando trazem: "*Que conheceram através do estudo realizado para o concurso estadual para professores*".

Dando continuidade a discussão, reporta-se à aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009), que dá nova redação ao inciso primeiro e sétimo do artigo duzentos e oito (208) e prevê a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos de idade, ampliando a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica.

No que trata da obrigatoriedade a partir dos quatro anos, a nova redação do artigo duzentos e oito inciso primeiro traz: "[...] 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" (BRASIL, 2009). Além de tornar o ingresso da criança aos quatro anos, devendo esta permanecer na escola até os dezessete anos de idade, também deverá ser implementada progressivamente até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) com apoio técnico e financeiro da União.

Assim, também já sinaliza o processo de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, ficando o ensino médio sob a responsabilidade do Estado. Processo que já se iniciou nas escolas do Estado com a extinção das turmas de educação infantil. Outro fator importante são as matrículas em qualquer uma das redes de ensino estar atrelada a uma central de vagas. Antes, a escola detinha certa autonomia para realizá-las.

Posteriormente, busca-se, a partir da narrativa dos participantes, inseridos no cotidiano escolar, saber se a instituição está preparada para legitimar a prerrogativa legal sinalizada pela ementa da Constituição Federal nº. 59 (BRASIL, 2009) que amplia a obrigatoriedade para todas as etapas da educação básica.

Os participantes foram quase unânimes em responder que a escola não está preparada para tanto, como resume a professora ao responder que:

*Acredito que não. Pois, esta lei indica que aumentará a demanda. E as escolas precisam de mais salas de aula e mais profissionais de educação. Nós mesmos na nossa escola já temos um número excessivo de alunos em nossas salas o que já demonstra a falta de espaço, professores, auxiliares (LUCIA - ESCOLA A).*

Evidencia-se, a partir da concepção desta participante, que a escola não está preparada e traz fatores que já são agravantes, como o número excessivo de alunos e a falta de estrutura física e recursos humanos. Mesmo a escola pesquisada tendo ampliado uma sala no início do ano letivo, ainda, persiste a necessidade de mais espaço físico para atender a demanda da comunidade.

Outra professora menciona que:

*Acredito que a escola tenha dificuldade em atender a Constituição Federal nº 59. Pois, irá faltar espaço físico, e de pessoal para atender a esse número grande de crianças que serão inseridas na escola, se hoje já existem tais dificuldades. Falta estrutura física e humana (VERA - ESCOLA A).*

A narrativa de Vera reforça, ainda mais, o problema da estrutura física e também da dificuldade da falta de recursos humanos. Problema existente mesmo ofertando a pré-escola, sem a obrigatoriedade.

Outra professora argumenta, *Acredito que temos, ainda, muito para discutir sobre o assunto com as equipes de profissionais da educação. Pois precisam ser revistos os currículos, a formação dos professores, espaços físicos para atender a toda demanda de alunos (ANA - ESCOLA A).*

Esta professora enfatiza a necessidade de discussão e reflexão conjunta sobre organização curricular e formação de professores que atuam nesse nível da educação básica. Preocupação esta, condizente as possíveis mudanças legais ao tornar a pré-escola obrigatória, ou seja, chamando a atenção para aspectos relevantes e decisivos para a implementação da legislação em vigor. Em conformidade com as demais professoras, alerta, novamente, para a falta de espaços físicos.

Os participantes da escola da Rede Estadual de Ensino compartilham dos mesmos argumentos dos da escola municipal dizendo que:

*Penso que a escola não está preparada, pois é preciso muito mais do que espaço físico, ou até mesmo professores, pois nossos alunos são, muitos deles, provedores de suas famílias e aliado a escola desinteressante fica difícil conciliar trabalho mais educação. Existem várias influências nas políticas públicas para a educação, porém a gigante entre elas e a de que leva a educação como referência de desenvolvimento de um país. Os índices que apontam como crescimento podem possibilitar ou não o abrir portas, por exemplo, ao Banco Mundial e o desejo de novos empréstimos. Como um país que se diz em desenvolvimento, pode conviver com índices tão baixos em qualidade de educação, qualidade de ensino, em qualidade de vida de seus professores? (ANGELA - ESCOLA B).*

Semelhante aos apontamentos da professora Ângela, Fernanda da Escola A, traz uma colocação importante a ser debatida, pois aponta que "A escola pública tem

*dificuldades econômicas e de pessoal para cumprir com mais eficácia a totalidade de sua função social".*

Nesse sentido, questiona-se, qual seria esta função social da escola pública hoje? Qual é o papel desta instituição para a sociedade? A quem ela serve? Uma das principais preocupações dos educandos ao chegar ao ensino médio é a inserção no mundo do trabalho. Os jovens desejam e precisam de trabalho. A escola precisa assumir seu papel como chave que abre o caminho da esperança de um futuro melhor para todos, educandos e docentes. Pois:

[...] construir um processo de escolarização para superar as desigualdades humanas gerada por uma sociedade desigual se dá a partir do modo de pensar e compreender o processo de construção do conhecimento, valores éticos e morais, atitudes e materiais pedagógicos que ofereçam "bases conceituais relativas ao mundo e às coisas deste mundo (FRIGOTTO, 2004, p. 63).

Os aspectos ressaltados pelos participantes até presente momento, podem ser problematizados a partir da narrativa dos participantes que atuam no nível da prática, no que diz respeito, as situações que emergem do processo de operacionalização ou implementação da política que ampliou a obrigatoriedade da educação básica no cotidiano. Como por exemplo, a falta de estrutura física, condições para o desenvolvimento do trabalho pedagógico, valorização docente, entre outras.

Ainda, sobre este aspecto acrescenta uma professora:

*Há falta de espaços físicos e humanos e quanto ao sistema existe pouca movimentação na busca pelo cumprimento da Lei. Acompanha-se na mídia o alto número de crianças da educação infantil fora da escola o que acarreta que muitas mães não possam trabalhar por não terem onde deixar seus filhos, apesar de estar garantido e pagarem impostos para que esse problema não acontecesse (MARIA - ESCOLA B).*

Percebe-se, por meio do diálogo com os participantes, a preocupação com relação à estrutura física, bem como à formação de professores para atender a demanda de alunos que será inserida obrigatoriamente a partir do ano em que a lei entra em vigor.

Mainardes reafirma as concepções de Ball e Bowe (1992), quando coloca que "[...] o foco de análise deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática" (2006, p. 50).

Em continuidade, e para dar conta da questão sobre as implicações que a proposta que amplia a obrigatoriedade para todas as etapas da educação básica pode trazer para a gestão escolar. Em relação a esse aspecto uma professora menciona que:

*Acredita-se que as mantenedoras aumentarão os recursos financeiros e o número de profissionais, porém a impressão que se tem é que os governos querem manter o mesmo valor, aumentando o número de alunos, pela crescente falta de infraestrutura das escolas, a exemplo de leis que obriguem alunos passar de ano, sem reprovação, mesmo não tendo atingido os níveis mínimos de conhecimento, fazendo parecer que o Brasil está avançando, que os níveis estão melhorando, o que na verdade só mascara a caótica situação da educação brasileira (MARIA - ESCOLA B).*

E ainda, acrescenta que: *"Quanto ao pedagógico é preciso profissionais comprometidos, com gestores preocupados em promover formação, implantação de diferentes espaços de formação, não somente a sala de aula" (MARIA - ESCOLA B).*

Entretanto, Ângela diz que:

*[...] empurrar os alunos para frente, ano a ano faz com o mesmo custo da obrigatoriedade até os quatorze anos se estenda até os dezessete anos de idade. Se esses alunos começarem a repetir sua série/ano trará um gasto muito elevado, aliado ao pensamento mentiroso de que a escola por si só poderá resolver tantas defasagens sociais deste país (ESCOLA - B).*

As palavras acima das professoras demonstram um desabafo quando colocam que a escola não pode ser responsabilizada pelos problemas de uma sociedade que está carente de ações efetivas que irão minimizar as questões que hoje a grande maioria das escolas enfrenta.

Nessa perspectiva, pode-se mencionar os estudos de Stephen Ball e Richard Bowe (1994), no qual definem que toda a política pública apresenta impactos no contexto social, uma vez que torna-se necessário que sejam pensadas um conjunto de estratégias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política, sendo considerada pelos autores como o último contexto do ciclo de políticas.

Ao analisar as concepções docentes acerca da política pública que amplia a obrigatoriedade da educação básica no Brasil, observa-se a existência de desafios para que a mesma implementada no cotidiano das práticas, sendo estes relacionados ampliação da estrutura física das escolas, recursos humanos, investimentos financeiros, formação e valorização docente.

A reflexão acerca do exposto não se esgotam aqui neste artigo, porém surgem nesse momento como possibilidades analisar a ampliação da obrigatoriedade da

educação básica e os desafios enfrentados para a sua implementação no cotidiano escolar.

### **Considerações finais**

Durante o processo de análise da política pública que amplia a obrigatoriedade da educação básica destaca-se que entre os maiores desafios persiste a necessidade de articulação entre a "política proposta" e a "política em uso", ou seja, entre as legislações e possibilidades de implementação na prática.

Prioritariamente, destaca-se a importância desta aproximação, na qual, a educação básica seja pensada de forma processual e não fragmentada, na qual ações e estratégias integradas sejam operacionalizadas nas diferentes etapas desde a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Essas necessitam dar conta, também, além do acesso, a possibilidade de permanência e avanço de crianças e jovens, assim como, formação e valorização docente, ampliação da estrutura física, recursos humanos e investimentos financeiros para a educação.

Por fim, pressupõe-se que a legitimação da obrigatoriedade da educação básica perpassa pelos desafios impostos, pois não são as "políticas propostas" que promoverão as mudanças necessárias, mas sim a articulação entre as condições de recursos físicos, humanos e econômicas, necessárias para o processo implementação das mesmas no cotidiano das práticas. Contudo, afirma-se a continuidade de problematização posteriores são possíveis, considerando que estas não se esgotam aqui, mas representam uma reflexão para outras tantas acerca da obrigatoriedade da educação básica.

### **Referências**

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Entrevista com Stephen J. Ball**: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. Entrevista concedida a Jefferson Mainardes e Maria Inês Marcondes. *Educação e Sociedade*, v. 30, n.106, jan./abr. 2009. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Império do Brazil, Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 16 de julho de 1934.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, cidade do Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1961.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1971.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº6 de 24 de abril de 2007.** Apresentação Proinfância. Brasília: MEC, (2007).

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2013: resumo técnico / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** – Brasília, 2014.

KALOYIANNAKI, Pella; KAZAMIAS, Andreas, M..Os primórdios modernistas da Educação Comparada: O tema protocientífico e administrativo reformista-meliorista. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas, M., ULTERHALTER, Elaine (2012). **Educação Comparada: Panorama internacional e perspectivas.** Brasília: UNESCO, CAPES, 2012.

MAINARDES, Jeferson. **Reinterpretando os Ciclos de Aprendizagem.** São Paulo: Cortez, 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: Uma Estratégia de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1988.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para Todos: a tarefa por fazer.** Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001.

---

*Recebido em Dezembro de 2015*  
*Aprovado em Maio de 2017*  
*Publicado em Agosto de 2017*

---

# JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ISSN 1981-1969

Volume 11

Número 3

06 de agosto 2017



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

#### Indexação:

*BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)*  
*Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)*  
*Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)*  
*Google Scholar*  
*Index Copernicus*  
*Portal de Periódicos (CAPES)*  
*SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)*  
*Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)*  
*DRJI - Directory of Research Journals Indexing*

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 11, número 3 – 2017

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

#### Comitê Editorial:

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR)

Ana Lorena Bruel (UFPR)

Marcos Alexandre Ferraz (UFPR)

#### Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Cesar Gernomino Tello (Universidad Nacional TresFebrero, Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP), Juca Gil (UFRGS), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPB), Marcos Edgard Bassi (UFSC), Regina Maria Michelotto (UFPR), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP),

Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile), Taís Moura Tavares (UFPR), Theresa Adrião (UNICAMP), Vera Peroni (UFRGS).

---

Jornal de Políticas Educacionais  
Universidade Federal do Paraná  
Setor de Educação  
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR  
Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar – Sala 407/C  
80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil  
Tel.: 41-3360-5380  
jpe@ufpr.br  
<http://revistas.ufpr.br/jpe>