

ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS: política de integração ou de conformação social?*

NINE-YEAR PRIMARY EDUCATION: integration policy or social conformity?

Antonia Almeida Silva**
Elisângela Alves da Silva Scaff***

Resumo

O presente artigo analisa a instituição da política educacional de ampliação do tempo de escolaridade obrigatória de 8 para 9 anos, com o ingresso de crianças de 6 anos de idade. O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa qualitativa do tipo de múltiplos casos, analisando a implantação dessa política nos estados da Bahia e do Mato Grosso do Sul. A pesquisa permitiu verificar que o principal avanço dessa política é a garantia legal de acesso à escola para todas as crianças que completam 6 anos até o início do ano letivo. Ao contrário de alguns autores, o texto propõe uma análise em que se reconhece o impacto nos padrões de acesso desencadeado pela implantação da Lei 11.274/2006, mas questiona a eficácia dessa política como panacéia para a qualidade da educação.

Palavras-chave: Ensino Fundamental. Política Educacional. Integração Social.

Abstract

The present paper analyses the establishment of an educational policy that changes the compulsory school term from 8 to 9 years, with children joining school at the age of 6. The study consisted of a qualitative, multiple-case research that investigated the implementation of that policy in the states of Bahia and Mato Grosso do Sul. The research showed that the main progress provided by the policy is the legal assurance that all children completing 6 years will have access to school. Unlike other texts, this one presents an analysis that recognises the impact of the implementation of Law 11,274/2006 on the standards for school access, but it also poses a question to the efficiency of such policy as the panacea for education quality.

Keywords: Primary Education. Education Policy. Social Integration.

Introdução

A ampliação do tempo de duração do ensino fundamental de 8 para 9 anos, preconizada pela Lei 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, além de assegurar o ingresso de crianças de 6 anos no ensino obrigatório, reascendeu o debate sobre a relação melhoria da qualidade da educação-equalização do acesso à escola nas etapas iniciais da educação básica. Embora essa mudança já figurasse entre os objetivos e metas para o ensino fundamental estabelecidos no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), a sua implementação vem estimulando o debate acerca das virtudes e ameaças que envolvem

a antecipação da escolarização para as crianças de 6 anos.

No seio desse debate o presente artigo propõe a análise dos processos de implementação do ensino fundamental de 9 anos nos estados do Mato Grosso do Sul e da Bahia, trazendo como eixo estruturante a interrogação às visões que preconizam a vinculação linear entre as potencialidades do acesso precoce à escola e o sucesso na escola e na vida. O diálogo com tais visões, além de evidenciar a contradição da expansão da duração do ensino obrigatório como panacéia para melhorar a qualidade da educação, traz para a ordem do dia a desmistificação da educação como um todo e dessa política de

* A versão preliminar deste artigo foi apresentada na 32ª Reunião Anual da ANPED, realizada em 2009. Agências Financiadoras: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) e Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT).

** Professora do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). E-mail: antoniasilv@gmail.com

*** Professora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: elisangelascaff@uems.br

ingresso compulsório das crianças de 6 anos ao ensino fundamental, em particular, como estratégia de integração social.

Assumindo a tese de que na estrutura socioeconômica vigente a seleção cada vez mais precoce das crianças tende a instaurar práticas de exclusão brandas, no sentido trazido por Bourdieu e Chapagne (1998), o texto problematiza a integração social, entendida como superação do quadro de vulnerabilidade socioeconômica a que estão submetidas as populações humanas alijadas dos processos produtivos, bem como aquelas que mesmo inseridas em atividades laborais remuneradas estão expostas a condições degradantes de existência.

Os dados apresentados informam sobre os cenários da Bahia e do Mato Grosso do Sul, todavia a abordagem permite o confronto com aspectos comuns a outras unidades da federação, ampliando o debate sobre as vicissitudes da nova forma de organização do ensino.

Na situação em tela os objetos pesquisados foram circunscritos às peças documentais produzidas pelo Ministério da Educação, Secretarias Estaduais de Educação e respectivos Conselhos Estaduais das unidades federadas selecionadas, envolvendo as seguintes variáveis: indicadores de ingresso das crianças de 6 anos no ensino obrigatório, regulamentação da Lei 11.274/2006 pelos Conselhos Estaduais, diretrizes para organização pedagógica, estratégias de acompanhamento da implantação da Lei. Além do arcabouço documental, dados empíricos, provenientes de entrevistas preliminares desenvolvidas para esta pesquisa, também forneceram elementos para as análises desenvolvidas, permitindo aproximações sobre a visão de pais e educadores acerca dessa política.

Diretrizes legais para o ingresso da criança de 6 anos no ensino obrigatório

A ampliação do ensino fundamental para nove anos constituiu-se meta do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, quando propôs “ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa etária de 7 a 14 anos” (BRASIL, 2001).

Segundo o PNE, essa decisão ancora-se em duas intenções: “oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período da escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças prossigam nos estudos alcançando maior nível de escolaridade” (BRASIL, 2001). O documento ressalta ainda que essa am-

pliação requer planejamento e diretrizes norteadoras para o atendimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, além de metas para a expansão do atendimento, com garantia de qualidade.

Com o objetivo de fundamentar as decisões a esse respeito, foram desenvolvidos vários estudos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, cujos resultados encontram-se expressos em pareceres e resoluções editados pelo Conselho Nacional de Educação desde o ano de 2004 (BRASIL, 2004a, 2004b, 2005a, 2005b, 2005c), culminando com a promulgação da Lei n. 11.114/2005, de 16 de maio de 2005, que torna obrigatória a matrícula das crianças de 6 anos de idade no ensino fundamental, sem alterar a organização dessa etapa da educação básica.

Em 6 de fevereiro de 2006, consoante a sanção da Lei n. 11.274, a ampliação da duração do ensino fundamental de 8 para 9 anos torna-se um fato jurídico, mediante a alteração da redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/1996).

Certamente essa mudança na lei não resulta de puro ato de vontade dos poderes instituídos, mas remete às muitas faces das lutas para assegurar o direito à educação, fato esse também reconhecido por Saveli (2008), ao abordar as bases legais da implantação do ensino fundamental de 9 anos.

Deve-se lembrar, porém, que embora a Lei 11.274/2006 carregue consigo o emblema da democratização do acesso ao ensino obrigatório, a preocupação com sua implantação se fez notar tanto nos documentos publicados pelo Ministério da Educação, quanto nos órgãos de regulamentação da lei federal nas esferas dos estados e dos municípios. Além das questões de ordem técnica – o tempo para a implantação da lei, a idade mínima da criança no ato da matrícula e no decorrer do ano letivo, por exemplo - uma das questões recorrentes frente a essa nova situação refere-se à necessidade de equilibrar o tempo maior de convívio escolar e o respeito aos ciclos de desenvolvimento humano, particularmente na infância, conforme estabelecem as orientações para a inclusão das crianças de 6 anos:

[...] o objetivo de um maior número de anos no ensino obrigatório é assegurar a todas as crianças um tempo mais longo de convívio escolar com maiores oportunidades de aprendizagem. Ressalte-se que a aprendizagem não depende apenas do aumento do tempo de permanência na escola, mas também do emprego mais eficaz desse tempo: a associação de ambos pode contribuir significativamente para que os estudantes aprendam mais e de maneira mais prazerosa (BRASIL, 2006c, p. 07).

Verifica-se nesse documento, bem como em todas as outras orientações do MEC, a preocupação em aliar a ampliação do ensino fundamental a uma nova estrutura organizacional da escola. Essas orientações procuram afirmar as especificidades da criança desde os 6 anos de idade e durante todo o processo dos cinco anos iniciais do ensino fundamental, exigindo assim um redimensionamento da ação pedagógica no interior das escolas. Nessas formulações também surgem com vigor indicações de que as instituições deverão organizar as turmas observando a idade e o desenvolvimento das crianças, prever e prover os recursos didáticos e assegurar a formação continuada à equipe pedagógica e administrativa.

Esse redimensionamento atinge desde o conceito de avaliação, que deve ser de caráter processual, diagnóstico, participativo e formativo, até as perspectivas de infância e organização do trabalho pedagógico, induzido a uma revisão de toda organização do ensino fundamental e da educação infantil.

Em que pese a pertinência das orientações explícitas no documento e as possibilidades que elas abrem para uma revisão dos objetivos e pressupostos da organização da educação básica, dados preliminares dos estudos empreendidos aqui evidenciam que, até o momento, as principais mudanças em relação à ampliação do ensino fundamental para 9 anos se concentraram nos ajustes da legislação. As pesquisas e as publicações sobre o tema não permitem inferências mais consistentes sobre a alteração dos projetos e das práticas pedagógicas, indicando um campo ainda pouco explorado. Nesse contexto, a análise sobre essa política de inclusão nos remete não só à apreensão dos processos para a sua implantação, mas à sua problematização enquanto opção para o aprimoramento da qualidade. Tais aspectos serão abordados nos itens seguintes do texto.

Interfaces entre os cenários locais e nacionais na implantação da Lei 11.274/1996

A partir da análise dos documentos, percebe-se que as ações para a implantação da política de inclusão das crianças de 6 anos no ensino obrigatório tenderam a se concentrar em torno de eixos mais convencionais, tais como a regulamentação da implantação do ensino fundamental de 9 anos pelos Conselhos de Educação e a ratificação das diretrizes do Ministério da Educação. Assim, embora contemplando aspectos específicos, os Conselhos Estaduais da Bahia e Mato Grosso do Sul não lograram indicar diferenças expressivas em relação às

variáveis selecionadas para qualificar o processo de implantação da Lei.

No entanto, a Lei 11.274/2006 é instituída de modo a fomentar uma política de acesso à escola e regulamentação de práticas que vinham se instituindo já há algum tempo em diversos estados e municípios brasileiros, de matricular as crianças de 6 anos no ensino fundamental (SANTOS; VIEIRA, 2006), definindo orientações político-pedagógicas e estipulando um prazo de quatro anos para que todos os sistemas de ensino se adequassem à nova estrutura.

O Ministério da Educação (MEC) registra no 2º relatório do Programa Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos que ainda no ano de 2003 o Censo identificou a matrícula de 3.900.000 crianças no ensino fundamental de nove anos no Brasil¹. Acrescenta ainda que em 2004 esse número saltou para 7.398.128 crianças, em 22.728 estabelecimentos públicos (BRASIL, 2004b). Este, porém, não era o caso dos sistemas estaduais dos estados pesquisados, embora a Bahia já registre no ano de 2004 uma matrícula de 126.088 crianças em escolas municipais e 55 em escolas privadas, segundo o mesmo relatório.

Em 2005 a matrícula registrada nas várias unidades da federação evidencia que, excetuando-se o Amapá, todos os estados brasileiros vinham promovendo o acesso das crianças de 6 anos no ensino obrigatório, conforme dados da Tabela 1.

¹ Cabe observar que embora o documento do MEC se refira à matrícula no ensino fundamental de nove anos, essa forma de organização do ensino ainda não estava regulamentada no país nos anos citados, sendo mais adequado referir-se à matrícula de crianças de seis anos no ensino obrigatório.

Tabela 1 - Número e percentual de matrículas no Ensino Fundamental de 9 anos

	2005		2006		2007	
	matrículas EF9	%	matrículas EF9	%	matrículas EF9	%
Brasil	8.113.819	24,2%	10.665.615	32,0%	14.211.963	44,3%
Norte	256.070	7,6%	508.349	15,1%	980.974	29,9%
Rondônia	30.296	9,7%	39.259	12,6%	130.965	43,4%
Acre	5.929	3,9%	5.838	3,7%	9.892	6,4%
Amazonas	148.900	19,0%	228.305	28,5%	452.068	58,4%
Roraima	1.863	2,3%	4.405	5,2%	7.904	9,5%
Para	56.931	3,5%	94.153	5,9%	122.296	7,9%
Amapá	0	0,0%	1.076	0,8%	4.313	3,1%
Tocantins	12.151	4,5%	135.313	49,1%	253.536	91,2%
Nordeste	1.771.807	15,8%	2.916.487	26,8%	4.638.042	45,6%
Maranhão	157.132	10,2%	297.328	19,8%	384.659	27,2%
Piauí	128.555	18,6%	233.448	34,9%	276.037	44,2%
Ceara	724.407	42,0%	891.685	52,6%	1.596.103	98,4%
R. G. do Norte	299.682	50,8%	568.523	96,6%	562.380	99,4%
Paraíba	76.010	9,3%	232.840	30,0%	574.859	80,8%
Pernambuco	168.208	9,8%	218.452	13,0%	304.696	19,6%
Alagoas	12.593	1,8%	81.703	11,6%	255.086	38,2%
Sergipe	6.318	1,6%	12.846	3,2%	75.983	20,0%
Bahia	198.902	6,7%	379.662	13,2%	608.239	23,1%
Sudeste	5.248.914	42,6%	5.663.149	45,9%	6.253.043	51,6%
Minas Gerais	3.016.901	88,5%	3.168.985	94,8%	3.082.341	95,2%
Espírito Santo	11.934	2,1%	39.969	7,1%	90.246	16,3%
Rio de Janeiro	2.104.017	84,9%	2.143.013	88,3%	2.211.497	95,9%
São Paulo	116.062	2,0%	311.182	5,2%	868.959	14,4%
Sul	345.335	8,2%	475.038	11,2%	649.258	15,4%
Paraná	126.375	7,6%	122.371	7,4%	93.004	5,5%
Santa Catarina	80.227	8,5%	122.162	12,8%	247.381	26,9%
R. G. do Sul	138.733	8,5%	230.505	14,0%	308.873	19,0%
Centro- Oeste	491.693	20,1%	1.102.592	45,2%	1.690.646	73,5%
M. G. do Sul	642	0,1%	1.063	0,2%	407.527	96,5%
Mato Grosso	284.033	47,2%	306.743	53,0%	327.960	62,5%
Goiás	198.315	19,3%	772.095	74,8%	886.427	91,6%
Distrito Federal	8.703	2,3%	22.691	5,8%	68.732	17,9%

Fonte: Ministério da Educação. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ensino_9anos.pdf. Acesso em 23/02/2009.

Os estados da Bahia e Mato Grosso do Sul não fogem a essa regra, operando mudanças significativas na matrícula das crianças de 6 anos no período 2005-2007, conforme se verifica na Tabela 01. A Bahia, que registrava em 2005 um percentual de 6,7% na matrícula das crianças dessa idade no ensino fundamental, passou em 2007 para 23,1%, aumentando em mais de três vezes o número de crianças matriculadas. No mesmo período o Mato Grosso do Sul operou um percentual de matrícula ainda mais arrojado, saltando de 0,1% para 96,5%.

Certamente, o vertiginoso crescimento nas matrículas das crianças naquela faixa de idade não passou despercebido no processo de regulamentação da antecipação da idade de corte para o ingresso no ensino obrigatório, sobretudo a partir de políticas que vincularam o repasse de recursos ao número de matriculados, a exemplo do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério (FUNDEF), criado em 1996 e implantado a partir de 1998. Pode-se depreender daí que a promulgação da lei representou a consolidação de uma ação que já vinha se iniciando pontualmente em Estados e municípios brasileiros. No entanto, a partir dela, esse processo ganha respaldo e status de uma política nacional de ampliação do acesso à educação.

É surpreendente – e ao mesmo tempo preocupante – a rapidez com que os sistemas de ensino absorveram a matrícula nessa nova organização, pois ao invés de uma implantação gradativa, o que se nota é matrícula em massa, sem os ajustes pedagógicos e materiais preconizados não só pelos documentos, mas julgados adequados para um processo de inclusão pautado pelas premissas da qualidade da educação e equalização social.

Os dados coletados na pesquisa indicam que os sistemas de ensino atentos ao prazo limite para a matrícula de todas as crianças de 6 anos no ensino obrigatório se preocuparam basicamente com os procedimentos de regulamentação da Lei 11.274/2006, sem fomentar ações de grande abrangência com a finalidade de qualificar profissionais para atuarem com as crianças, sem equipar e adequar as escolas de ensino fundamental para receber esse novo contingente e satisfazer as suas necessidades motoras, afetivas e cognitivas.

Assim, a matrícula das crianças se apresenta como o principal evento nesse período de quatro anos, desde a aprovação da referida lei. Descolada, entretanto, de ações para qualificar a inserção das crianças na escola, a política mostra-se tênue para criar as condições materiais de promoção do acesso, tanto em relação a infra-estrutura, quanto a organização pedagógica.

Os professores contatados nas escolas pesquisadas, apesar de cientes da mudança na organização do ensino, declararam não ter participado de capacitações específicas para atuarem com as crianças, sendo, portanto, a iniciativa individual o principal diferencial na atuação desses profissionais. Observou-se, associado a isto, que as escolas que já atuavam com a educação infantil tiveram menos dificuldades para operar com a nova organização do ensino, inclusive em relação ao manejo pedagógico e designação dos profissionais para trabalharem com as crianças de 6 anos.

Para os pais o ingresso das crianças ainda é uma novidade, sendo a idade de corte de seis anos uma grande incógnita. Outro ponto de conflito está na adaptação com o restante da turma, visto que uns seguem um ritmo mais adiantado que os outros, particularidade que não está presente somente nos primeiros anos, mas se acentua nesse caso, em vista de que alguns alunos já possuem experiência de escolarização na educação infantil e outros não, como é relatado por um dos pais entrevistados:

Ela não fez a pré-escola e por isso ela não sabe ler e nem escrever, agora é que ela está conseguindo pegar no lápis. Tem vergonha de ir estudar porque a maioria dos alunos sabe fazer as atividades. Às vezes, até chora na sala de aula (Mãe de criança de 6 anos – Mato Grosso do Sul).

Preocupação semelhante também foi relatada por Maia e Camillo (2009), quando tratam da experiência de uma escola paulista e ressaltam como dificuldade o “convencimento” dos pais e dos outros profissionais da educação.

Outro desafio fundamental na constituição dessa nova dinâmica consiste no rompimento com a “cultura avaliativa”, um dos aspectos mais recorrentes entre os entrevistados quando se referem às dificuldades na implementação da nova lei. Preocupações com a reprovação ou a não reprovação levam ao questionamento acerca da possibilidade de esses alunos acompanharem as séries seguintes.

Sousa (2007) aborda a centralidade da aprovação/reprovação nas relações entre professores, pais e alunos, situando-a como o “produto de um ritual” constitutivo de uma “cultura avaliativa”, fortemente impregnada nas organizações escolares. Essa cultura tem direcionado as expectativas e práticas de professores, alunos, pais e outros profissionais de educação e, no contexto da implantação do ensino fundamental de 9 anos, volta a polarizar os debates nas instituições escolares, indicando a necessidade de estudos voltados para o aprofundamento desse aspecto, mas principalmente a inauguração de medidas nas diferentes instâncias responsáveis.

Certamente que contradições históricas que marcam a educação brasileira, inclusive quanto à cultura avaliativa referida por Sousa (2007), não desapareceriam apenas em decorrência da reorganização do ensino fundamental. Isso, no entanto, é agravado quando se verifica que práticas de reprovação começam a ser generalizadas e assimiladas desde a primeira infância, como visto com as crianças de 6 anos que, no ano de 2008, amargaram 79,3 mil reprovações no 1º ano (Folha de São Paulo, 2010). As contradições, todavia, não param por aí. Olhando para a atuação dos Conselhos de Educação, outros dados emergem e reforçam a pergunta inicial: política de integração ou de conformação social?

Os Conselhos Estaduais de Educação: entre os pressupostos para a organização pedagógica e o acompanhamento para a implantação da Lei 11.274/2006

No Mato Grosso do Sul os passos para a regulamentação da Lei 11.274/2006 foram dados ainda no mesmo ano de sua aprovação, por meio da Deliberação CEE/MS nº 8.144, de 9 de outubro de 2006, que dispõe sobre o Ensino Fundamental com duração de 9 anos e matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.

Essa Deliberação estipula a implantação do Ensino Fundamental com duração de 9 anos a partir do ano letivo de 2007, a qual pode acontecer de forma gradativa, implicando: I - desativação gradativa da organização do Ensino Fundamental de 8 anos; ou II - transposição do Ensino Fundamental com duração de 8 anos para o de 9 anos. (MATO GROSSO DO SUL, 2006).

Na Bahia, no entanto, a regulamentação da Lei 11.274/2006 pelo Conselho Estadual de Educação só ocorreria em 05 de junho de 2007, através da Resolução nº 60, que estabelece normas complementares para implantação e funcionamento do Ensino Fundamental obrigatório de 9 anos, iniciando-se aos 6 anos de idade, no Sistema Estadual de Ensino da Bahia, e respectivo Parecer CEE 187/2007. Uma particularidade desse Parecer refere-se à sua consubstanciação com base não só nas Leis 11.144/2005 e 11.274/2006, mas na Emenda Constitucional nº 53, promulgada em 19 de dezembro de 2006. A propósito da referência à Emenda Constitucional nº 53, o Parecer CEE 187/2007 questiona a compulsoriedade da duração do Ensino Fundamental antes da emenda referida, levando a crer que antes dessa medida tanto a obrigatoriedade da expansão do ensino fundamental de 8 para 9 anos como a matrícula aos 6 anos seriam arbitrarias.

Outra novidade nos dispositivos gerados pelo CEE da Bahia refere-se à aprovação da Resolução CEE nº 5, de 28 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a adequação dos programas dos cursos de licenciatura plena e cursos similares, das Universidades Públicas Estaduais. O texto indica às universidades que desenvolvem programa especial de graduação de docentes nas séries iniciais do Ensino Fundamental e Educação Infantil o redimensionamento dos procedimentos metodológicos, teórico-práticos e didático-pedagógicos, com vistas à adequação dos programas à norma vigente.

Mesmo sem desprezar o questionamento suscitado em torno da compulsoriedade da expansão da duração do ensino fundamental, o retardo na regulamentação da matéria não deixou de produzir consequências. Assim, considerando que na Bahia a oferta do ensino fundamental, sobretudo nos anos iniciais, está fortemente concentrada nas redes municipais, e que muitos municípios não possuem ainda sistemas próprios de educação, o atraso do CEE em publicar as normas para orientar a implantação do ensino fundamental de 9 anos se constituiu num percalço tanto para a disseminação dessa política quanto para a sua implantação na esfera local.

As escolas do sistema estadual de educação que ofertam ensino fundamental perduraram sem orientação da Secretaria Estadual de Educação quanto à matrícula das crianças de 6 anos, durante todo ano de 2006 e praticamente 2007, uma vez que a Resolução só foi publicada em 11 de setembro de 2007. Ainda no primeiro semestre de 2008 foi realizado contato com a equipe da SEC, designada para elaborar as diretrizes de ação, mas ainda não havia uma produção sobre o tema. Deve-se observar, porém, que nesse estado as matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental estão em franca desativação na rede estadual e certamente esse dado também teve alguma influência na regulamentação da lei no estado.

Embora se observem diferenças no tempo de cada sistema para deflagrar o processo de regulamentação, é visível que as normas e orientações produzidas, particularmente nos estados da Bahia e Mato Grosso do Sul, estão em sintonia com as diretrizes do MEC, incorporando, inclusive, a perspectiva de respeito ao tempo da infância.

A exemplo da legislação nacional, também as deliberações dos CEEs da Bahia e Mato Grosso do Sul vinculam a implantação do Ensino Fundamental com duração de 9 anos à elaboração de uma nova Proposta Pedagógica e Regimento Escolar, estabelecendo os critérios e condições necessários para a sua operacionalização.

É comum aos dois estados a indicação da matrícula a crianças com 6 anos completos ou a

completar no início do ano letivo; a coexistência do funcionamento dos dois regimes na fase de implantação da política; a perspectiva de que o ingresso não se destina exclusivamente a alfabetização.

Essa perspectiva encerra o pressuposto de que pensar a escola fundamental e a organização pedagógica no contexto da implantação do ensino fundamental implica também a percepção do espaço escolar como um lugar acolhedor, com instalações adequadas, corpo profissional qualificado e projeto pedagógico voltado para as demandas dessa fase da vida da criança. Para nós, além da reorganização do trabalho pedagógico e dos ajustes legais e administrativos, é necessário também não se descuidar dos papéis e das responsabilidades dos gestores públicos na efetivação das políticas.

Uma preocupação nesse aspecto emerge da verificação de que, após a aprovação da Lei, não se estabeleceu entre o Ministério da Educação, as Secretarias Estaduais de Educação e as Secretarias Municipais de Educação uma articulação mais vigorosa, com vistas à efetivação dessa política, restando às escolas a responsabilidade pela sua implantação.

Quanto às estratégias de acompanhamento para a implantação da Lei, a pesquisa evidenciou que esse é um dos aspectos que ainda figuram tênues, tanto nas orientações do MEC quanto nas indicações apresentadas pelos Conselhos Estaduais de Educação dos estados da Bahia e Mato Grosso do Sul.

No Estado de Mato Grosso do Sul, a Deliberação CEE/MS 8144/2006 estabelece, em seu Art. 19, que “O acompanhamento relativo ao cumprimento desta norma, por parte das instituições de ensino, ficará a cargo do setor competente da Secretaria de Estado de Educação” (MATO GROSSO DO SUL, 2006).

Na Bahia, a preocupação com esse aspecto aparece nos documentos de forma diluída e sem qualquer menção à responsabilização dos gestores e órgãos públicos. Assim, a tônica das estratégias de acompanhamento é dada pela indicação dos prazos, da importância de ações conjuntas entre os entes federados e, principalmente, pelos processos de reorganização das escolas.

Nesse sentido, os textos parecem supor uma vinculação direta entre o recenseamento das crianças e a implantação da política. Essa visão parece minimizar os percursos entre a aprovação da lei e a sua efetivação. As estratégias de acompanhamento da implantação da Lei 11.274/2006 ainda carecem de estofamento mais arrojado e que articule ações e responsabilidades nas diferentes instâncias implicadas.

Ensino fundamental de 9 anos: política de integração social?

O acesso equitativo das crianças à educação vem sendo pautado há, pelo menos, uma década e meia, com forte ênfase no paradigma do desenvolvimento humano sustentável ensejado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD). A exploração da relação educação infantil-sucesso na escola e na vida, presente nesse paradigma, passou a catalisar o chamado “efeito escola” como um argumento central em torno da defesa do direito à educação na primeira infância.

Trabalhos como o de Barbosa Filho e Pessôa (2008) traduzem bem esse momento, defendendo não só que a taxa de retorno da educação no Brasil continua alta, conforme indicavam estudos dos anos 1960 e 1970, mas assinalando quão rentáveis são os estudos entre 0 e 6 anos e o quanto esses estudos favorecem ao sucesso escolar. Dizem os autores:

Apesar da queda observada nas taxas do primário e do ginásio, entre a década de 1960 e o ano de 2004, elas mantiveram-se extremamente elevadas e superiores a 10%. A taxa de retorno do ensino médio manteve-se em níveis similares aos dos anos 1960, em torno de 14%. Já a taxa de retorno do ensino superior apresentou um grande crescimento, passando de baixos 5% em 1960 para 14% em 2004.

Além da atualização de um estudo onde se calcula a TIR² da educação para os ensinos fundamental, médio e superior, este trabalho apresentou uma aplicação da metodologia da TIR para o cálculo da taxa de retorno da pré-escola. Documentou-se que a taxa de retorno da pré-escola é extremamente elevada, situando-se acima dos 15%.

Os resultados mencionados indicam que o investimento em educação no Brasil continua sendo extremamente rentável do ponto de vista social. Certamente, uma política que vise a um maior desenvolvimento do país deve focar recursos em um investimento maciço em educação (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2008, p. 117).

Estudo publicado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) corrobora e destaca a preocupação com a minimização dos efeitos das condições de trabalho:

A preocupação com a equidade levou os quadros de decisão a concentrar a atenção no fato de que o acesso das crianças a serviços de qualidade poderá atenuar alguns dos efeitos negativos decorrentes de condições de trabalho desfavoráveis e contribuir para a integração social (UNESCO Brasil *et al.*, 2002, p. 21).

² TIR – Taxa Interna de Retorno.

Essas formulações indicam uma forte vinculação entre educação e correção de mazelas sociais, articulando linearmente a adoção de políticas educacionais à minimização de condições econômicas desfavoráveis. Daí a realização de estudos temáticos como Educação e cuidado na primeira infância (UNESCO, 2002), Políticas para a primeira infância: notas sobre experiências internacionais (UNESCO, 2005), bem como a mobilização de quadros dirigentes em vários países no sentido de comprometê-los com políticas sociais tidas como de alto poder de controle dos desequilíbrios próprios do sistema econômico.

Nesse cenário, o aprimoramento da qualidade vem se constituindo num dos carros-chefes das políticas voltadas a minimizar as condições de pobreza e os desequilíbrios sociais, sendo a avaliação e a ampliação da jornada escolar, associadas à proposta de expansão das faixas de obrigatoriedade da educação, a exemplo do que propõe a Lei 11.274/2006, alguns dos alvos preferenciais das análises e das propostas que vêm sendo fomentadas, particularmente a partir da década de 1990.

A propósito da indicação dos alvos preferenciais e dos pressupostos adotados pelas políticas desenvolvidas na década de 1990, Campos (2000) assinala que:

Tais opções baseiam-se nos principais pressupostos adotados pelas políticas que foram desenvolvidas na década: a prioridade para o ensino fundamental regular, a minimização dos déficits de cobertura do sistema na faixa dos 7 a 14 anos de idade e a conseqüente idéia de que não são mais necessários esforços de ampliação de vagas, mas sim medidas de melhoria da produtividade interna para esse nível de ensino. Estas teses foram defendidas em muitos artigos publicados na época, especialmente a partir do estudo de Philip R. Fletcher e Sérgio Costa Ribeiro, divulgado em 1987. Analisando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) realizada pelo IBGE em 1982, com uma metodologia própria (modelo Profluxo), eles apontaram os problemas da repetência e da conseqüente defasagem idade-série dos alunos como sendo muito mais graves do que a evasão escolar, contrariando as análises feitas até então (CAMPOS, 2000, p. 52).

Observando a análise de Campos (2000) em relação aos argumentos de Barbosa Filho e Pessoa (2008), o que interessa destacar aqui não é se a qualidade da educação é importante, mas como ela vem sendo situada nas políticas educacionais contemporâneas, quase sempre pautadas por uma racionalidade econômica que prioriza a relação custo-benefício, em detrimento de valores socioeducacionais.

Assim, uma das questões a serem enfrentadas em relação à implantação do ensino fundamen-

tal de 9 anos refere-se à sua finalidade. No contexto em que se assume o pressuposto de que o propósito da ampliação do ensino fundamental é permitir o aumento do número de crianças incluídas no sistema educacional, notadamente as oriundas dos setores populares, tendo em vista “a construção de uma escola comprometida com a cidadania que caminhe para uma real inclusão do aluno” (BRASIL, 2004a, p. 11), a disputa em torno dos sentidos da inclusão pretendida e da inclusão efetivada está no ar. Desmistificar tais sentidos e afastar as vulgatas econômicas maquiadas de boas intenções é parte desse processo.

Nesse sentido, a redução da abordagem da expansão do ensino fundamental de 8 para 9 anos às potencialidades do retorno econômico desse investimento, bem como do seu potencial para a melhoria da qualidade da educação poderá resultar no encorajamento de uma visão ilusória da própria estrutura sócio-econômica, inclusive encobrendo as funções conservadoras da escola, como lembram Bourdieu e Champagne (1998):

A diversificação dos ramos de ensino, associada a procedimentos de diversificação e seleção cada vez mais precoces, tende a instaurar práticas de exclusão brandas, ou melhor, *insensíveis*, no duplo sentido de contínuas, graduais e imperceptíveis, despercebidas, tanto por aqueles que as exercem como por aqueles que são suas vítimas. A eliminação branda é para a eliminação brutal o que a troca de dons e contradons é para o “dá-se a quem dá”: desdobrando o processo do tempo, ela oferece àqueles que tem tal vivência a possibilidade de dissimular a si mesmos a verdade ou, pelo menos, de se entregar, com chances de sucesso, ao trabalho de má-fé pelo qual é possível chegar a mentir a si mesmo o que se faz. Em certo sentido, as ‘escolhas’ mais decisivas são cada vez mais precoces (desde a *troisième*, e não, como antigamente, após o *baccalauréat* e até mais tarde) e o destino escolar é selado cada vez mais cedo (o que contribui para explicar a presença de alunos muito jovens nas grandes manifestações estudantis mais recentes); mas, em outro sentido, as conseqüências advindas dessas escolhas aparecem cada vez mais tarde, como se tudo conspirasse para encorajar e sustentar os alunos ou estudantes, em *sursis*, no trabalho que devem fazer para adiar o balanço final, a hora da verdade, em que o tempo passado na instituição escolar será considerado por eles como um tempo morto, um tempo perdido (BOURDIEU; CHAMPAGNE, 1998, p. 222, *italicos no original*).

Para fugir, portanto, de uma abordagem que encubra as próprias contradições da escola numa sociedade marcada por exclusões brandas, há que se cuidar da questão da inclusão das crianças de 6 anos no ensino obrigatório, como determina a política em tela, sem desvinculá-la dos riscos e dos limites que ela encerra para o aprimoramento da qualidade da educação. Isso, porém, não se traduz numa visão

pessimista da política, mas sinaliza para a necessidade de compreendê-la em sua complexidade, procurando iluminar criticamente suas possibilidades.

Considerando os dados quanto aos processos de implementação da Lei 11.274/2006, não é difícil perceber que a política de ampliação do acesso ao ensino obrigatório no contexto de assunção do projeto de inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade a bens e serviços historicamente acessíveis às populações abastadas, além de ténue na sua operacionalização, encerra a controvérsia da exclusão branda, portadora de atenuação de conflitos e ao mesmo tempo mantenedora da ordem social.

Considerações finais

A pesquisa evidenciou que a Lei 11.274/2006 vem sendo implantada em ritmos diferentes e que, embora isso não configure confronto com a legislação, gera implicações sobre os processos de organização dos sistemas de ensino, particularmente os municipais. O Conselho Estadual de Educação do Estado da Bahia (CEE/BA) situa-se entre os mais retardatários em relação ao pronunciamento sobre a matéria. Esse retardo teve implicações diretas sobre os municípios que não possuem sistema de ensino próprio, além de adiar o acompanhamento da implantação da lei pelas escolas privadas. Sem as instruções do CEE/BA, tanto municípios sem sistema próprio de ensino quanto escolas privadas ligadas ao sistema estadual ficaram no aguardo das diretrizes do órgão máximo de regulamentação da Lei no estado.

Já os dados da pesquisa empírica permitem inferir que a ampliação dos anos de escolaridade obrigatória, atrelada à matrícula de crianças de 6 anos no primeiro ano, vem sendo perpassada por vários conflitos. Grande parte desses conflitos resulta da não alteração da organização pedagógica das escolas, mobiliário inadequado, inexistência ou precariedade de áreas de lazer, divulgação precária da nova forma de organização junto às escolas, transferência das referências da antiga 1ª série para o 1º ano voltado para as crianças de 6 anos, dificuldades para decidir sobre a matrícula considerando a idade de corte.

Isso posto, verifica-se como principal avanço dessa política a garantia de vaga para toda criança que completar 6 anos até o início do ano letivo. Isso é evidenciado pelo aumento dos índices de matrícula no ensino fundamental, que passaram, nos últimos três anos, de 8,1 milhões para 14,2 milhões, conforme dados da Tabela 1.

Esses índices, analisados em comparação aos aspectos observados em nível local, permitem

afirmar que a implantação da Lei 11.274/2006 incidiu efetivamente sobre os padrões de acesso, sem logros quanto a mudanças nas práticas ou na estrutura. Mainardes (2006), a partir de conceitos desenvolvidos por Ball, situa a diferença entre os efeitos de primeira e segunda ordem nas políticas. De acordo com esse autor,

Os efeitos de primeira ordem referem-se a mudanças na prática ou na estrutura e são evidentes em lugares específicos ou no sistema como um todo. Os efeitos de segunda ordem referem-se ao impacto dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social (MAINARDES, 2006, p. 55).

Logo, a partir dessa análise, estamos diante de um quadro em que a implantação da nova forma de organização do ensino fundamental atende apenas parcialmente os requisitos para uma política com efeitos de “segunda ordem”. Aqui vale chamar atenção para o fato de que a garantia do acesso, embora seja um importante passo para a ampliação de oportunidades e a promoção da justiça social, é insuficiente para a promoção da qualidade da educação, uma vez que não atinge a estrutura e o funcionamento do sistema educacional. Portanto, a análise do cenário que desponta remete ao entendimento dessa política em sua complexidade, sem perder de vista as contradições que circundam a sua concepção e o processo de implementação que vem sendo experimentado.

Ademais, o encorajamento de uma visão ilusória da educação, tão comum às abordagens dominantes que vêm orientando as políticas educacionais, particularmente a partir da década de 1990, tem se constituído num dos vetores principais para a disseminação da responsabilização ora dos educandos ora dos professores pelo fracasso escolar. Enfrentar dilemas dessa ordem, portanto, é essencial para evitarmos uma aproximação distorcida com as políticas em movimento, na qual impere a lógica da responsabilidade individual. Como nos lembram Bourdieu e Champagne,

A lógica da responsabilidade coletiva tende, assim, pouco a pouco, a suplantá-la, nas mentes, a lógica da responsabilidade individual que leva a “reprender a vítima”; as causas de aparência natural, como o dom ou o gosto, cedem o lugar a fatores sociais mal definidos, com a insuficiência dos meios utilizados pela Escola, ou a incapacidade e a incompetência dos professores (cada vez mais frequentemente tidos como responsáveis, pelos pais, dos maus resultados dos filhos) ou mesmo, mas confusamente ainda, a lógica de um sistema globalmente deficiente que é preciso reformar (BOURDIEU; CHAMPAGNE, 1998, p. 220).

Nesse sentido, há que se atentar para as finalidades do ensino fundamental, bem como para as

contradições que envolvem o processo de implementação dessa política, inclusive o seu potencial para reduzir questões complexas, como a construção de relações e condições de cidadania a procedimentos formais de antecipação da idade de ingresso no ensino fundamental e a ampliação da duração dessa modalidade de ensino. Tais procedimentos, longe de abrirem possibilidades de reversão da exclusão social a que estão submetidos os setores populares, sinalizam na direção do seu aprofundamento de forma “insensível”, como referem Bourdieu e Champagne (1998), posto que dissimulam as explicações sobre os processos de produção da exclusão e propõem a sua reversão a partir de ações de natureza formal, sem intervenções estruturais. Nesse processo, a inclusão das crianças de 6 anos no ensino fundamental vem se caracterizando mais como uma política de conformação social, isto é, de manutenção de exclusões brandas, do que de integração social.

Por fim, conclui-se que, se por um lado a antecipação do ingresso da criança no ensino obrigatório pode proporcionar-lhe mais tempo para aprender, aumentando assim as suas chances de permanência na escola, por outro se sabe que a falta de preparo das equipes executoras desse projeto, associada ao distanciamento dos gestores públicos, pode resultar simplesmente na antecipação do processo de exclusão, selando o destino escolar das crianças cada vez mais cedo.

Referências

- BAHIA. Parecer CEE 187/2007, de 11 de setembro de 2007. Implantação e funcionamento do ensino fundamental obrigatório de 9 anos, iniciando aos 6 anos de idade. **Diário Oficial**. Salvador: BA, 2007a.
- _____. **Resolução CEE 60, de 5 de junho de 2007**. Estabelece normas complementares para implantação e funcionamento do ensino fundamental obrigatório de 09 (nove) anos, iniciando-se aos 06 (seis) anos de idade, no Sistema Estadual de Ensino da Bahia. **Diário Oficial**. Salvador: BA, 2007b.
- _____. **Resolução CEE 5, de 28 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a adequação dos programas dos cursos de licenciatura plena e similares, das Universidades Públicas Estaduais na forma que indica.
- BARBOSA FILHO, F. de H.; PESSÔA, S. Retorno da educação no Brasil. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 38, n. 1, p. 97-126, abr. 2008.
- BRASIL. MEC/ SEB/ DPE/ COEF. **Ampliação do ensino fundamental para nove anos**: relatório do programa. Orientações gerais. Brasília: MEC, 2006a.
- _____. MEC/ SEB/ DPE/ COEF. **Ampliação do ensino fundamental para nove anos**: 3º relatório do programa / Secretaria de Educação Básica. – Brasília: Ministério da Educação, 2006b.
- _____. MEC/ SEB/ DPE/ COEF. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Brasília: FNDE, Estação Gráfica, 2006c.
- _____. **Lei 11.274/2006**. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Brasília: DF, 2006d.
- _____. **Lei n. 11.114 de 16 de maio de 2005**. Altera os artigos 06, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, DF, 2005a.
- _____. **Parecer CEB nº 6/2005, de 08 de junho de 2005**. Faz um reexame do Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: DF, 2005b.
- _____. MEC/ SEB/ DPE/ COEF. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações gerais. Brasília: MEC, 2004a.
- _____. MEC/ SEB. **Ampliação do ensino fundamental para nove anos**: 2º relatório do programa. Brasília: Ministério da Educação, 2004b.
- _____. **Lei nº 10.172**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: DF, 2001.
- BOURDIEU, P.; CHAPAGNE, P. Os excluídos do interior. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.). **Escritos de educação**. 5. ed. Petrópolis: RJ, 1998.
- CAMPOS, M. M. A qualidade da educação em debate. **Cadernos do Observatório**. Edição Especial Educação, Rio de Janeiro: IBASE, n. 2, p. 47-70, out. 2000.
- 79 MIL crianças de 06 anos são reprovadas. **Folha de São Paulo**. Cotidiano, c. 3, 23 fev. 2010.
- MAIA, G. Z. A.; CAMILLO, C. V. Ensino fundamental de nove anos: um estudo da percepção das equipes de direção de escolas públicas de um município do estado de São Paulo. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa. v. 4, n. 2, p. 149 – 157, jul./dez. 2009.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- MATO GROSSO DO SUL. **Deliberação CEE n. 8144**, de 09 out. 2006. Campo Grande: MS, SED, 2006.
- SANTOS, L. L. C. P.; VIEIRA, L. M. F. “Agora seu filho entra mais cedo na escola”: a criança de seis anos no ensino fundamental de nove anos em Minas Gerais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, out. 2006.
- SAVELI, E. L. Ensino fundamental de nove anos: bases legais de sua implantação. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 3, n. 1, p. 67-72, jan./jun. 2008.
- SOUSA, S. Z. L. Avaliação, ciclos e qualidade do ensino fundamental: uma relação a ser construída. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 60. 2007.

STAKE, R. E. Pesquisa qualitativa/naturalista: problemas epistemológicos. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 7, p. 19-27, jun. 1983.

UNESCO Brasil et. al. **Educação e cuidado na primeira infância**: grandes desafios. Trad: TEIXEIRA G. J. de F. Brasília: UNESCO Brasil, OECD, Ministério da Saúde, 2002.

UNESCO. **Políticas para a primeira infância**: notas sobre experiências internacionais. Brasília, 2005.

Recebido em 30/10/2009

Versão corrigida enviada em 17/03/2010

Aceito em 20/03/2010