

O ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS COMO POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL: ANÁLISES A PARTIR DE DOIS ESTADOS BRASILEIROS

Antonia Almeida **Silva** – UEFS

Elisângela Alves da Silva **Scaff** – UEMS

Agência Financiadora: FAPESB e FUNDECT

1- Situando a questão

Em 2006 o ensino fundamental no Brasil teve a sua duração alterada de 8 para 9 anos, assegurando o ingresso de crianças de 6 anos no ensino obrigatório, conforme preconiza a Lei 11.274, de 06 de fevereiro daquele ano. Essa mudança, embora já figurasse entre os objetivos e metas para o ensino fundamental estabelecidos no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), reascendeu o debate sobre a relação melhoria da qualidade-equalização do conhecimento. Neste artigo, problematiza-se a instituição dessa política como estratégia de integração social, haja vista a crescente associação entre expansão do tempo de escolarização e sucesso escolar, emoldurada na ampliação da duração do ensino obrigatório.

O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa qualitativa do tipo múltiplos casos, os quais, segundo Stake (1983), referem-se a caracterizações pertinentes a projetos cujos dados são levantados sobre um pequeno número de casos, com ênfase num grande número de variáveis. Nessas pesquisas o leitor tem o papel de realizar suas próprias generalizações, aceitando ou rejeitando as conclusões dos pesquisadores (STAKE, 1983). Por essas características o estudo de múltiplos casos pareceu adequado aos propósitos da investigação, pois se por um lado os dados da pesquisa informam sobre os cenários da Bahia e do Mato Grosso do Sul, por outro os resultados que ela enseja tocam em aspectos comuns a outras unidades da federação. Cabe esclarecer que a pesquisa inicialmente previa a coleta de dados nas cinco regiões brasileiras, mas consoante as dificuldades para financiamento foram mantidos apenas os estados da Bahia e Mato Grosso do Sul, através de financiamento de agências locais.

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 seis 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.

2-A legislação e as diretrizes para o ingresso da criança de seis anos no ensino obrigatório

De acordo com o Artigo 5º da Lei n. 11.274/2006, 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 propõe, “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 fundamenta-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 esta ampliação requer planejamento e diretrizes norteadoras para o atendimento integral da criança em seu aspecto 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, 2004, 2005a, 2005b, 2005c), culminando com a promulgação da Lei n. 11.114/2005, que torna obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no ensino fundamental.

Em 6 de fevereiro de 2006, é sancionada a Lei n. 11.274 que “altera a redação dos Artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei 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” (BRASIL, 2006d).

Embora anunciada como uma medida democratizante, 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 – 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 seis 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 lógica de organização da escola, com vista a uma nova cultura escolar. 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 as 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, bem como 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 nove anos se concentraram no ajuste 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.

3- A implantação do ensino fundamental de nove anos: interfaces entre os cenários locais e nacionais

A partir da análise dos documentos, percebe-se que as ações para a implantação da política de inclusão das crianças de seis anos no ensino obrigatório tenderam a se concentrar em torno de eixos mais convencionais, tais como a regulamentação da implantação do ensino fundamental de nove 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 cumpriria o papel de fomentar uma política de inclusão e regulamentação de uma prática que vinha se instituindo já há algum tempo em alguns estados e municípios brasileiros (SANTOS e 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. Interessa mostrar aqui alguns movimentos operados nos estados selecionados para análise, tendo como eixos orientadores as variáveis: indicadores de ingresso das crianças de seis anos no ensino obrigatório, regulamentação da Lei 11.274/2006 pelos Conselhos Estaduais de Educação da Bahia e do Mato Grosso do Sul, diretrizes para organização pedagógica anunciadas nos documentos, estratégias de acompanhamento da implantação da Lei.

3.1- Os indicadores de ingresso das crianças de 6 anos no ensino obrigatório

Em 2005 o panorama da matrícula das crianças de seis anos no ensino fundamental já indicava números expressivos (Tabela 01) e que serviram de argumento favorável à regulamentação da prática que vinha se instituindo, sobretudo a partir de políticas que vincularam repasse de recursos a número de matriculados, a exemplo do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério (FUNDEF), criado em 1996 e implantado a partir de 1998. A matrícula registrada nas várias unidades da federação evidencia que, excetuando-se o Amapá, todos os estados brasileiros já no ano de 2005 tinham matrícula de crianças de 6 anos no ensino obrigatório.

TABELA 01

Número e percentual de matrículas no Ensino Fundamental de 9 anos					
2005		2006		2007	
matrículas	%	matrículas	%	matrículas	%
EF9		EF9		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%
Pernambuc						
o	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.

Quanto aos estados da Bahia e Mato Grosso do Sul observa-se que houve mudanças significativas na matrícula no período 2005-2007, conforme se verifica na Tabela 01. A Bahia que registrava em 2005 um percentual 6,7% na matrícula no Fundamental de Nove anos, passou em 2007 para 23,1%, aumentando em mais de três vezes o número de crianças matriculadas.

O Mato Grosso do Sul, em 2005, acumulava um percentual de matrícula no ensino fundamental de nove anos de 0,1% e atingiu, em 2007, a casa dos 96,5%. É surpreendente a rapidez com que os sistemas de ensino absorveram a matrícula nessa nova organização e ao mesmo tempo preocupante, pois ao invés de uma implantação gradativa, o que se nota é matrícula em massa. Estariam estes sistemas equipados e preparados pedagogicamente para receber as crianças de seis anos? E os professores?

Na opinião dos pais o maior conflito em relação ao ingresso de seus filhos aos seis anos de idade no primeiro ano 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 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 seis anos – Mato Grosso do Sul).

Além dos pais, professores e gestores de escolas também tem demonstrado preocupações com a implantação da Lei. Dúvidas de diversas ordens tem sido observadas nos contatos com esses sujeitos, sendo a dificuldade em romper com a “cultura avaliativa” um dos aspectos mais recorrentes. Preocupações com a reprovação ou a não reprovação levam ao questionamento acerca da possibilidade desses alunos acompanharem as séries seguintes. Como é possível garantir a qualidade da aprendizagem sem reprovação? Essa parece ser uma das principais preocupações por parte dos professores.

Sousa (2007) aborda a centralidade da aprovação/reprovação nas relações entre professores, pais e alunos, situando-a como o “produto de um ritual” (SOUSA, 2007, p. 32) que constitui o que a autora chama de “cultura avaliativa”, fortemente impregnada nas organizações escolares. Esta 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 nove 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.

3.2- A regulamentação da Lei 11.274/2006 pelos Conselhos Estaduais de Educação do Mato Grosso do Sul e da Bahia.

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 nove anos e matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.

Esta Deliberação estipula a implantação do Ensino Fundamental com duração de nove anos a partir do ano letivo de 2007, podendo ser de forma gradativa, implicando em: I - desativação gradativa da organização do Ensino Fundamental de 8 (oito) anos, ou; II - transposição do Ensino Fundamental com duração de 8 (oito) anos para o de 9 (nove) 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 09 (nove) anos, iniciando-se aos 6 (seis) 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 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 a obrigatoriedade da expansão do ensino fundamental de 8 para 9 anos, assim como a matrícula aos seis anos, seriam arbitrárias.

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 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 conseqüências. Assim, considerando que na Bahia a oferta do ensino

fundamental, sobretudo nos anos iniciais, está fortemente concentrada nas redes municipais, e boa parte dos municípios não constituíram sistemas próprios de educação, o atraso¹ do CEE em publicar as normas para orientar a implantação do ensino fundamental de 9 (nove) anos se constituiu num percalço tanto para a disseminação da política quanto para a sua implantação em nível local.

As escolas do sistema estadual de educação perduraram sem orientação da Secretaria Estadual de Educação quanto a 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.

3.3- As diretrizes para organização pedagógicas

Embora 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.

Fica evidente nos pronunciamentos dos Conselhos Estaduais de Educação que a implantação da lei, além de consolidar a política de ampliação do acesso à escola, deve assegurar um processo educativo respeitoso com o tempo da infância, consoante a adequação tanto das condições materiais (espaço físico, recursos didáticos, mobiliário), quanto da organização pedagógica, tendo em vista os aspectos físicos, afetivos, cognitivo/lingüísticos da criança.

¹ Além dos dados do estado de Mato Grosso do Sul, considera-se também os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, cujos Conselhos Estaduais de Educação apresentaram as primeiras orientações a respeito do tema em 2005 e 2006, respectivamente. Ver Indicação CEE/SP nº 52, de 09 de novembro de 2005 e Parecer CEE/RS nº 644, de 30 de agosto de 2006. Entre os estados da região Nordeste o Ceará regulamenta a ampliação do ensino fundamental par nove anos por meio da Resolução CEE/CE nº 0410, de 11 de janeiro de 2006, Pernambuco o faz pela Resolução CEE/PE nº 07, de 28 de novembro de 2006 e a Paraíba, pela Resolução 340, de 20 de dezembro de 2006.

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 (nove) anos à elaboração de uma nova Proposta Pedagógica e Regimento Escolar, estabelecendo os critérios e condições necessários para a sua operacionalização.

Os documentos analisados orientam que a organização curricular tenha como referência a infância, tendo em vista o desenvolvimento e a formação integral das crianças. É comum a ambos estados a indicação da matrícula a crianças com seis 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.

Preocupação similar também é apresentada por Abramovay e Kramer (1991) quando se referem à inclusão de crianças de 06 a 12 anos no ensino fundamental. As autoras defendem que a educação infantil, muito mais do que simples objetivo em si mesmo, confere ao trabalho nela desenvolvido uma importância maior do que a de ser mero depósito, situando o respeito à infância como condição básica para a organização do trabalho pedagógico. Esta perspectiva encerra o pressuposto de que pensar a escola fundamental e a organização pedagógica no contexto da implantação do ensino fundamental implica também na 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 a efetivação dessa política, restando às escolas a responsabilidade pela sua implantação.

3.4- Estratégias de acompanhamento para a implantação da Lei 11.274/2006

Nota-se que as estratégias de acompanhamentos ainda figuram tênue 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. O Parecer CEE/BA 187/2007, por exemplo, ao enumerar os aspectos a serem contemplados na Resolução que orientaria a implantação do ensino fundamental de nove anos, indica duas possibilidades:

[...] 3) a ação conjunta do Estado da Bahia e dos seus Municípios promoverá o mapeamento, recenseamento, dada a importância de seus objetivos, de todas as crianças com 06 anos completos para efetuar a matrícula “de todos os educandos a partir dos 06 anos de idade no Ensino Fundamental”, bem como identificar os jovens e adultos que não tiveram acesso a esta etapa da Educação Básica na idade própria, para assegurar-lhes a referida oferta, nos termos da legislação vigente (BAHIA, 2007a, p. 3).

Além disso realça as disposições legais e o papel dos sistemas de ensino devidamente organizados para editar normas suplementares, supondo a vinculação direta entre essas estratégias e as ações das escolas na organização dos projetos e dos regimentos. Certamente que todos esses trâmites deverão ser percorridos na implantação da política em tela, no entanto, esse modelo de regulação-implantação parece minimizar os percursos entre a aprovação da lei e a sua efetivação. Nesse sentido 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.

4- Ensino fundamental de nove 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 Pessoa (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 rentável são os estudos entre 0 e 6 anos. E mais, 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 TIR 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 e PESSÔA, 2008, p. 117).

Estudo publicado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), também corrobora de afirmação similar 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).

Não é difícil perceber em formulações como as apresentadas aqui a forte vinculação que se estabelece 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 carrosses 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 vem 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 Pessôa (2008), o que interessa destacar aqui neste texto 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 sócio-educacionais.

Assim, uma das questões a serem enfrentadas em relação à implantação do ensino fundamental de 9 (nove) anos refere-se à sua finalidade, procurando afastá-la de vulgatas econômicas maquiadas de boas intenções educacionais. Ademais, a redução da abordagem da expansão do ensino fundamental de 8 para 9 anos às potencialidades do retorno econômico desse investimento, resultará no encorajamento de uma visão ilusória da própria estrutura sócio-econômica, inclusive encobrendo as funções conservadoras da escola, como lembra Bourdieu (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, 1998, p. 222, *itálicos 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 seis 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. Isto, 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.

5- Considerações finais

A pesquisa evidenciou que a Lei 11.274/2006 vem sendo implantada em ritmos diferente e que, embora isso não configure confronto com a legislação, tem 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. Este 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 preliminares da pesquisa empírica permitem inferir que a ampliação dos anos de escolaridade obrigatória, atrelada a matrícula de crianças de 6 anos no primeiro ano, vem sendo perpassada por conflitos, grande parte deles resultante da não alteração da

organização pedagógica das escolas. Dessa forma, verifica-se como principal avanço dessa política a garantia de vaga para toda a criança que completa seis anos até o início do ano letivo. Isso é evidenciado pelo aumento dos índices de matrícula no ensino fundamental, que passou, nos últimos três anos, de 8,1 milhões para 14,2 milhões, conforme dados da Tabela 01.

Esses índices, analisados em comparação aos aspectos observados em nível local, permitem afirmar que, se por um lado a implantação da Lei 11.274/2006 tem provocado “efeitos de segunda ordem”, relativos ao impacto nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social (BALL *apud* MAINARDES, 2006), o que vem atender aos principais requisitos de uma política de integração social, por outro não pode ser assimilada como panacéia para a qualidade da educação. Ademais, o encorajamento de uma visão ilusória da educação, tão comum às abordagens dominantes que vem 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, são essenciais para evitarmos uma aproximação distorcida com as políticas em movimento, na qual impere a lógica da responsabilidade individual. Como nos lembra Bourdieu,

A lógica da responsabilidade coletiva tende, assim, pouco a pouco, a suplantar, 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, 1998, p. 220).

Por fim conclui-se que, se por um lado a antecipação do ingresso da criança no ensino obrigatório pode proporcionar 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.

6- Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, M. ; KRAMER, S. "O Rei Está Nu": Um Debate sobre as Funções da Pré-Escola. In: SOUZA, S. J.; KRAMER, S. **Educação ou Tutela? A criança de 0 a 6 anos**. São Paulo: Loyola, 1991.

BAHIA. **Parecer CEE 187/2007, de 11 de Setembro de 2007**. Implantação e Funcionamento do Ensino Fundamental Obrigatório de 9 (nove) anos, iniciando aos 6 (seis) anos de idade. Salvador, BA: Diário Oficial, 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. Salvador, BA: Diário Oficial, 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.

BAROSA FILHO, Fernando de H. e PESSÔA, Samuel. Retorno da Educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Vol. 38, nº 1, p. 97-126, abril, 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 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 arts. 6º, 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 8 de junho de 2005**. Faz um reexame do Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 mar. 2005b.

_____. MEC/SEB/DPE/COEF. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações gerais. Brasília: MEC, 2004.

_____. **Lei N° 10.172**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 5ª ed. NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (Orgs.). Petrópolis, RJ: 1998.

CAMPOS, Maria Malta. A qualidade da educação em debate. **Cadernos do Observatório**. Edição Especial Educação. Rio de Janeiro: IBASE, n° 2, p. 47-70, out. 2000.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MATO GROSSO DO SUL. **Deliberação CEE n. 8144**, de 09 de outubro de 2006. Campo Grande, MS: SED, 2006.

SÃO PAULO. **Indicação n° 52, de 09 de novembro de 2005**. São Paulo, SP, 2005.

CEARÁ. **Resolução n° 0410, de 11 de janeiro de 2006**. Fortaleza, CE, 2006.

PARAÍBA. **Resolução n° 340, de 20 de Dezembro de 2006**. João Pessoa, PB, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. **Parecer n° 644, de 30 de Agosto de 2006**. Porto Alegre, RS, 2006.

SANTOS, Lucíola Licínio de C. P., VIEIRA, Livia Maria F. “Agora seu filho entra mais cedo na escola”: a criança de seis anos no ensino fundamental de nove anos em Minas Gerais. **Educação e Sociedade**. Campinas, Vol. 27, n. 96, out. 2006.

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

UNESCO Brasil *et al.* **Educação e cuidado na primeira infância**: grandes desafios. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO Brasil, OECD, Ministério da Saúde, 2002.

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