

Ensino fundamental no Brasil: avanços, exigências e desafios*

Basic education in Brazil: advances, requirements and challenges

Vilma Miranda de Brito**

Ester Senna***

* Comunicação apresentada no IX Encontro de Pesquisa em Educação da ANPEd - Região Centro-Oeste/ GT Políticas Públicas e Gestão da Educação (Brasília, DF, 2008).

** UEMS/UFMS. E-mail: vilmiranda@bol.com.br.

*** Doutora em Educação (Unicamp); Professora da UFMS. E-mail: esenna7@yahoo.com.br. Agência Financiadora: FUNDECT/CAPES.

Resumo

Este artigo apresenta um breve diagnóstico sobre a efetivação do direito ao ensino fundamental (ensino obrigatório) e discute as transformações e os impasses que esse nível de ensino tem passado no Brasil, particularmente com relação à ampliação para nove anos. Inicialmente, aborda-se a relação entre a ação normativa nacional e a efetivação do direito ao ensino fundamental. Em seguida, a centralidade do ensino fundamental no Brasil e os desafios para se atingir uma educação de qualidade. Analisa-se, ainda, como o conceito de ensino fundamental se apresenta em nossa história recente. A pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica compõem as ferramentas metodológicas utilizadas. A amostra informativa na pesquisa documental incidiu sobre os documentos referentes à reorganização da educação nacional, em especial em relação à implantação do ensino fundamental de nove anos e sobre os dados estatísticos. Já a pesquisa bibliográfica contribuiu para o aporte teórico e analítico. O estudo mostra que, neste momento, a ênfase da política educacional está centrada na garantia de “qualidade”.

Palavras-chave

Política educacional. Ensino fundamental. Qualidade.

Abstract

This article presents a brief analysis from the implementation of the students rights to basic education (mandatory education). It also discusses the changes and dilemmas that this type of education has been passed in Brazil, especially related to the extension of the basic education from eight to nine years. Initially, it addresses the relationship between the legislative national execution and the right to basic education. Secondly, the centrality of basic education in Brazil and the challenges to achieve an education of quality. Finally, it mentions how the concept of education is presented in our recent history. A documentary research and a literature research made up the methodological tools used in this article. The information from the documentary research was based on the documents related to the reorganization of the national

education, especially concerned about the implementation of basic education for nine years and its statistical data. The literature research contributed to the theoretical and analytical information consisted in this article. The study shows that currently emphasis on education policy focuses on ensuring the quality.

Key words

Educational policy. Primary education. Quality.

Introdução

O estudo tem o objetivo de evidenciar e analisar a realidade do ensino fundamental no Brasil com vistas a apreender as implicações que a política educacional implementada trouxe para o atendimento ao ensino fundamental (ensino obrigatório). Para tanto, aborda-se a relação entre a ação normativa nacional e a efetivação do direito ao ensino fundamental. Assim, procura-se estabelecer comparações temporais como forma de analisar a centralidade do ensino fundamental no Brasil, a partir dos anos 1990, e apontar alguns desafios para o alcance de uma educação de qualidade. Analisa-se também como o conceito de ensino fundamental já foi empregado ao longo da história das políticas educacionais no Brasil, bem como as perspectivas que se apresentam para o ensino fundamental em nossa história recente. Apresenta-se, pois, uma breve revisão da legislação educacional sobre o tema.

A opção metodológica para o desenvolvimento da pesquisa, ainda em andamento, estabelece como ponto de partida a dinamicidade do processo da reforma educacional. Os procedimentos metodológicos referem-se à pesquisa documental e à pesquisa bibliográfica. Neste primeiro momento, focar-se-á a pesquisa documental, sendo que a definição da amostra informa-

tiva (material de análise) incidirá sobre documentos concernentes à reorganização da educação nacional e escolar no intuito de apontar impasses que o ensino fundamental vem enfrentando no Brasil, em especial com relação à implantação do ensino fundamental de nove anos. A pesquisa bibliográfica, de caráter mais amplo, contribuirá para o aporte teórico e analítico.

Durante os últimos anos, as políticas educacionais brasileiras passaram por um conjunto de reformas que trouxe para o centro da cena a ampliação do ensino fundamental. Em outros momentos históricos, o ensino fundamental também foi objeto de expressiva intervenção governamental. No período recente, contudo, o debate e as ações modificaram-se ao instituírem a ampliação do ensino fundamental para nove anos.

Portanto, esse estudo toma como fonte de análise os dados estatísticos oficialmente divulgados, uma vez que traduzem a realidade do ensino fundamental revelada no número de crianças atendidas. Cumpre ressaltar que a expansão do atendimento se constitui na pedra angular, uma vez que o ensino fundamental configura-se hoje como “ensino obrigatório”.

Para maior clareza das proposições apresentadas, inicialmente aborda-se o ensino fundamental na política educacional brasileira, destacando os principais pon-

tos que o afetaram enquanto uma fração da política pública mais ampla. Segue-se uma breve análise da legislação educacional para o Ensino Fundamental no Brasil. Apresenta-se a análise de algumas orientações para o ensino fundamental de nove anos e, por fim, as considerações finais procurando sinalizar as limitações e as perspectivas que se vislumbram para o ensino fundamental.

1 Ensino fundamental e política educacional: avanços e desafios

Um conjunto de diretrizes, políticas e medidas estatais voltadas para a promoção de mudanças na área educacional foi configurado no decorrer dos anos 1990, sobretudo com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394/96, e apontam para a ruptura do paradigma educacional vigente, com consequente construção do “novo” modelo escolar.

Constata-se, na legislação educacional do Brasil, um interesse crescente em aumentar o número de anos do ensino obrigatório. A Lei n. 4.024, de 1961, estabelecia quatro anos. Em 1971, a Lei n. 5.692 estendeu a obrigatoriedade para oito anos. Já em 1996, a LDB sinalizou para um ensino obrigatório de nove anos, a iniciar-se aos seis anos de idade, que se tornou meta da educação nacional pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE).

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) introduz mudanças significativas na *educação*

básica e retrata a política educacional brasileira em conformidade com as diretrizes dos organismos internacionais quando, por exemplo, tende também a privilegiar o ensino fundamental.

O ensino fundamental é apontado por Oliveira (2001) como condição para a cidadania participativa, princípio ético orientador dessa luta no movimento social organizado, mas que vem cedendo espaço aos argumentos em prol da escolaridade como meio para garantir a existência material imediata.

Cabe ressaltar que a escolarização é produzida historicamente e é uma experiência tão “natural” e cotidiana na vida humana que se deixa de questioná-la, de problematizá-la, porque é vista apenas como algo óbvio. Não se toma consciência da razão de ser de sua existência, das funções que cumpriu, cumpre ou poderia cumprir, dos significados que tem na vida das pessoas, da sociedade. Disso resulta o fato de não se concebê-la como uma produção histórica que surge por algumas razões, para cumprir a determinadas funções e sua permanência está, certamente, vinculada a isso.

Hoje, no Brasil, a educação obrigatória, é, teoricamente, um direito humano universal e que deverá ser satisfeito com igualdade e gratuidade. Assim, a educação escolar pode ser entendida, ao mesmo tempo, como uma conquista histórica vinculada a projetos de sociedade que buscam se consolidar e como serviço social do Estado.

A necessidade de se estabelecer a educação das massas se colocou, inicialmente, ligada à crença na existência do pro-

gresso e de mais qualidade nas sociedades avançadas. No plano internacional, desde 1948, a educação é reconhecida como um direito incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Ela é o primeiro documento internacional que reconhece que todos os seres humanos têm direitos fundamentais, conforme se pode constatar no seu artigo XXVI:**

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

No Brasil, o exame da legislação do período pós-1988, de um dos principais planos elaborados nos anos 1990 para a área – Plano Nacional de Educação (2000) – e de projetos implantados pelo MEC, nos últimos anos, evidencia a centralidade das medidas voltadas para o ensino obrigatório: o ensino fundamental.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o *ensino fundamental* como *ensino obrigatório*. A partir de então, deve assegurado *universalmente*, inclusive para os que não tiveram acesso ao ensino em idade própria (art. 208). Assim, definiu uma escolarização mínima para todos.

Ainda no art. 208, §§ 1º e 2º, a Constituição Federal afirma: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, e seu não oferecimento pelo Poder Público ou sua oferta irregular implica responsabilidade da autoridade competente.

Assim como a gratuidade do ensino nos primeiros níveis de escolaridade, a ques-

tão da qualidade tem sido preocupação constante dos que têm discutido problemas educacionais. Esta preocupação está presente na Constituição Federal/88, na qual a “garantia de padrão de qualidade”(art. 206, item VII) passou a constituir um princípio.

Dessa forma, reconhecer a qualidade da educação escolar como princípio constitucional não apenas consolida a concepção de que a ação educativa, enquanto prática especificamente pedagógica, cumpre uma função política, como mostrou Saviani, mas, sobretudo, resgata a atuação dos agentes de disseminação, dos conhecimentos produzidos ao longo da história da humanidade e de produção de saber entre os alunos (SAVIANI, 1997).

E ainda cabe ressaltar que, “[...] a expansão e permanência na escola fundamental por parte de populações historicamente excluídas dessa escola coloca o desafio da qualidade para todos como uma dimensão democratizadora inédita em nossa história [...]” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p.27).

O cumprimento de tais deveres por parte do poder público requer uma divisão de responsabilidade entre instâncias governamentais, uma vez que a própria Constituição atribui aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na pré-escola. Esse entendimento também foi sintetizado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96.

Dessa forma, por envolver a garantia do ensino obrigatório, a discussão sobre a gratuidade do ensino fundamental traz à tona a necessidade de articulação entre as instâncias do poder público no atendimento escolar, definido como direito

social básico. Impõem-se, portanto, formas concretas de cooperação entre as três esferas de poder, especialmente entre estados e municípios, de modo a que seja possível implementar políticas educacionais pactuadas, construídas conjuntamente e, por isso mesmo, geradoras de corresponsabilidade. Sobre este aspecto, Arelaro (2005, p. 1044-1045) apresenta uma argumentação interessante:

[...] Quais dos entes públicos, no Brasil, dispõem de recursos para investir hoje nas áreas sociais? Vamos verificar que, praticamente, só o governo federal. [...] É oportuno lembrar que a Constituição de 1988, apesar de seus méritos, não enfrentou esta problemática, contentando-se com um processo de descentralização de recursos financeiros, mas não discutindo a necessidade de uma outra distribuição de recursos – entre as esferas públicas e entre os contribuintes. Dessa forma, as regiões ricas continuaram um pouco mais ricas e as pobres continuaram pobres.[...]

A repercussão desse desequilíbrio econômico-financeiro entre os entes públicos se faz sentir na área educacional, especialmente quando se discutem as possibilidades efetivas de se construir uma escola pública “decente”, em termos de qualidade de atendimento.

Cabe ressaltar que a LDB/96 esclarece as competências e atribuições dos diferentes entes federativos no que se relaciona às suas responsabilidades educacionais (art. 9º, 10 e 11). Assim, a garantia da universalização do *ensino fundamental* obrigatório (no contexto de uma educação básica para todos) é fixada como dever estatal (art. 4º, Incisos I e VIII e art. 5º). O ensino fundamental corresponde à segun-

da etapa da educação básica, “com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública” (art. 32).

O texto da LDB/96 retrata, assim, a política educacional brasileira que, por ser orientada por políticas mais amplas, apresenta-se coincidente com as determinações dos organismos internacionais no tocante a se privilegiar o ensino fundamental quando garante a “prioridade” para essa etapa da educação básica.

O ensino fundamental obrigatório e gratuito na escola pública objetiva a *formação básica do cidadão*, mediante: a) o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; b) o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; c) a compreensão dos ambientes natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; d) o fortalecimento de vínculos de família, de solidariedade, de tolerância recíproca (art. 32, Incisos I, II, III e IV).

Já o Plano Nacional de Educação/ MEC (PNE) explicita as políticas, as metas e a divisão de responsabilidades no tocante ao projeto nacional de educação, conforme já sinalizado na LDB/96. Trata-se de um Plano cuja importância deve-se, segundo Saviani (1998), ao seu caráter global (abrange todos os aspectos da organização da educação nacional) e ao seu caráter operacional (ações traduzidas em metas e com prazos determinados).

Conforme o PNE, a determinação legal (Lei n. 10.172/2001, meta 2 do Ensino Fundamental) de implantar progressivamente o ensino fundamental de nove anos, pela inclusão das crianças de seis anos de idade, tem 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”. O PNE estabelece ainda, que a implantação progressiva do ensino fundamental de nove anos, com a inclusão das crianças de seis anos, deve se dar em consonância com a universalização do atendimento na faixa etária de 7 a 14 anos. Ressalta também que tal ação 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.

O ensino fundamental no PNE é uma prioridade justificada com a afirmação de que o ensino obrigatório corresponde à “formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna”.

Quanto à universalização do ensino obrigatório, o Plano assegura, como um dos seus objetivos:

Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo, em regiões em que se demonstrar necessário, programas es-

pecíficos com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios. (BRASIL, 2001).

Dessa forma, faz-se necessário um olhar sobre os dados estatísticos mais gerais, mais especificamente sobre os dados do censo escolar nos últimos anos, com o objetivo de constatar se a universalização garantida legalmente fora alcançada. Assim, vejamos: o Brasil, em 2006 (Resultados do Censo Escolar 2006) – último ano com dados disponíveis consolidados – tinha cerca de 33,3 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental regular, dos quais 29.814.686 milhões em escolas públicas, ou seja, quase 90% do atendimento escolar fundamental feito pelo poder público, sendo que somente 3.4 milhões de alunos aproximadamente (cerca de 10%) são alunos de escolas privadas. Esse dado merece ser destacado independentemente de quaisquer outras considerações que serão feitas, porque denota que o compromisso do Estado com o ensino fundamental em termos de política educacional (especificamente quanto à acessibilidade) vem sendo mantido.

Mas a análise de dados evidencia que vem ocorrendo queda no número de matrículas. Em 2006, por exemplo, houve 251.898 (0,8%) matrículas de alunos a menos no ensino fundamental. Na tabela 1, pode-se constatar este fato comparando os anos de 2005 e 2006. Mas cabe ressaltar que a queda constatada no ano de 2006 é regionalizada, pois ocorreu apenas nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Tabela 1 – Matrículas no ensino fundamental – Brasil/2006 - Matrícula por faixa etária

Total	Ano de 2005							
	De 0 a 6 anos	De 7 a 10 anos	De 11 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 19 anos	De 20 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 29 anos
33.534.561	765.809	13.454.320	13.608.936	4.097.332	677.827	419.859	183.671	326.807
Fonte : MEC/INEP/SEEC/2005								
Total	Ano de 2006							
	De 0 a 6 anos	De 7 a 10 anos	De 11 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 19 anos	De 20 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 29 anos
33.282.663	901.297	13.392.126	13.735.410	3.895.969	591.443	337.212	152.653	276.553
Fonte : MEC/INEP/SEEC/2006								

Obviamente, esses dados representam um grande desafio para o governo e para a sociedade brasileira. Também as taxas ainda elevadas de evasão e de repetência existentes (verificar tabela 2) são inaceitáveis. Oliveira (2007) ressalta que o ensino fundamental ainda continua sendo uma etapa produtora de desigualdade educativa e que

[...] os discriminados de ontem continuam a ser os discriminados de hoje. Mas a desigualdade existente hoje não é mais a mesma e nem ocorre nos mesmos termos da que ocorria no passado. Setores mais pobres reprovam mais, evadem mais, concluem menos, o mesmo ocorre com negros e meninos, mas mais importante

que isso, aprovam mais, permanecem mais e concluem mais do que em qualquer outro momento de nossa história educacional, ainda que permaneçam como os setores mais excluídos. Só que não são excluídos da mesma maneira que no passado! [...] (p. 682).

É preciso, então, enfatizar a positividade da universalização do ensino fundamental para que se possa perceber que a exclusão de hoje não é mais a mesma e que, conseqüentemente, os desafios do ensino fundamental hoje passam a ser outros. Assim, é preciso reconhecer a necessidade de adoção de políticas públicas mais efetivas para atender a esse grupo, excluído socialmente.

Tabela 2 – Taxas de aprovação, reprovação e abandono do ensino fundamental, segundo a região geográfica – 2004 e 2005

Brasil/Regiões Geográficas	2004			2005		
	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono
Brasil	78,7	13,0	8,3	79,5	13,0	7,5
Norte	71,5	16,2	12,3	73,1	15,8	11,1
Nordeste	69,7	16,7	13,6	71,4	16,3	12,3
Sudeste	87,1	8,9	4,0	87,2	9,2	3,6
Sul	83,9	13,2	2,9	83,4	13,9	2,7
Centro-Oeste	77,9	12,2	9,9	79,7	11,9	8,4

Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2006.

Mas esses dados evidenciam que o problema atual do ensino fundamental se situa sobretudo nos fatores extra e intraescolares que dificultam a permanência na escola e a progressão escolar. Essa afirmativa é corroborada pelos dados de matrícula apresentados na tabela 1, que revelam uma surpreendente percentagem de alunos com mais de 14 anos de idade matriculados no ensino fundamental, o que indica, ainda, uma acentuada distorção idade/série.

Assim, quando se olha detalhadamente para os dados, a “desigualdade” na permanência salta aos olhos. Comparando a entrada e a saída do ensino funda-

mental, tem-se que 4.602.744 foram matriculados na 1ª série/2º ano em 2006, e somente 3.135.829 foram matriculados na 8ª série/9º ano, ou seja, cerca de 1,4 milhão de crianças ficam, anualmente, “no meio do caminho” escolar. Mais grave ainda quando analisamos os dados referentes aos concluintes do ensino fundamental (ver tabela 3 abaixo) e constatamos uma redução bem maior.

Isso reforça que há “[...] problema com a eficiência na parte inicial do ensino fundamental, [...] é neste segmento do ensino que se concentra o maior problema com a deterioração da qualidade” (FRANCO, 2004, p.37).

Tabela 3 – Rendimento e movimento escolar

Número de alunos concluintes, por faixa etária, no Ensino Fundamental - 2005

Total	De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 19 anos	De 20 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 29 anos
2.471.690	104.395	1.945.211	263.238	94.204	29.955	34.687

Fonte : MEC/INEP/SEEC/2006

A responsabilidade por atingir a tão propalada universalização é do Poder Público. Responsabilidade essa já atribuída pela Constituição Federal de 1988, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. Cabe ressaltar que o direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade até a conclusão.

Assim, o ensino fundamental, inserido no âmbito prioritário da atual política educacional, consiste na educação básica que se pretende assegurar aos brasileiros como “possível” resposta às transformações recentes na estrutura societal. No entanto, o direito à educação, apesar de ser um exercício legalmente constituído, não se firma como tal na maioria dos Estados por falta de condições materiais para exercê-lo, por obstáculos provenientes das condições de vida dos indivíduos ou de práticas escolares que levam à exclusão ou à evasão da escola, ou ainda, porque os pais não poderiam prescindir do trabalho infantil. Cabe ressaltar que isso ainda hoje continua acontecendo em várias partes do mundo.

2 Ensino fundamental de nove anos: algumas exigências e desafios

A política de ampliação do ensino fundamental para nove anos pela inclusão das crianças de seis anos de idade na educação obrigatória é prevista na Lei n. 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), e em uma das metas para o ensino fundamental no Plano Nacional de Educação (PNE). Com a Lei n. 11.274/2006, o ensino fundamental no Brasil, passa a ter nove anos e inclui obrigatoriamente as crianças de seis anos.

É importante destacar que a ampliação do ensino fundamental surge como uma questão basilar no equacionamento de um projeto educacional mais solidário e democrático, que consiga representar movimento contra-hegemônico à atual política educacional. Kramer (2006) resalta que

As crianças têm o direito de estar numa escola estruturada de acordo com uma das muitas possibilidades de organização curricular que favoreçam a sua inserção crítica na cultura. Elas têm direito a condições oferecidas pelo Estado e pela sociedade que garantam o atendimento de suas necessidades básicas em outras es-

feras da vida econômica e social, favorecendo, mais que uma escola digna, uma vida digna. (p. 811-812).

A autora ressalta também “[...] Entender que crianças, jovens e adultos são sujeitos da história e da cultura, além de serem por elas produzidos, [...] implica ver o pedagógico na sua dimensão cultural, como conhecimento, arte e vida, e não só como algo instrucional, [...]” (p.810). Portanto, é preciso que o sistema escolar enfrente o desafio de assumir a responsabilidade pelo aprendizado de todas as crianças e jovens.

As informações contidas no documento “Ensino fundamental de nove anos – orientações gerais” resultam, em grande parte, do diálogo com os gestores presentes nos encontros realizados. Com estas orientações, o MEC/SEB/DPE/COEF pretende construir políticas indutoras de transformações significativas na estrutura da escola, na reorganização dos tempos e dos espaços escolares, nas formas de ensinar, de aprender, de avaliar, implicando a disseminação das novas concepções de currículo, conhecimento, desenvolvimento humano e aprendizado (BRASIL, 2006a). O documento ressalta que

[...] Atualmente, das crianças em idade escolar, 3,6% ainda não estão matriculadas. Entre aquelas que estão na escola, 21,7% estão repetindo a mesma série e apenas 51% concluirão o Ensino Fundamental, fazendo-o em 10,2 anos em média.

Acrescenta-se, ainda, que em torno de 2,8 milhões de crianças de sete a 14 anos estão trabalhando, o que, por si só, já é comprometedor, mais ainda quando cerca de 800 mil dessas crianças estão envolvidas em formas degradantes de trabalho, inclusive a prostituição infantil. (BRASIL, 2006a, p.6).

Cabe reconhecer que o Brasil avançou em direção à democratização do acesso e da permanência dos alunos no Ensino Fundamental, pois, hoje, 97% das crianças estão na escola. Entretanto, avalia-se que o modelo educacional vigente não provocou mudanças efetivas de comportamento para construir uma cidadania solidária, responsável e comprometida com o País e com seu futuro, reforçando o propósito de ampliação do ensino fundamental para nove anos, uma vez que permite aumentar o número de crianças incluídas no sistema educacional (BRASIL, 2006a).

Dados do MEC/Inep (BRASIL, 2006b) informam que, até o ano de 2005, 13 Estados já haviam implantado o Programa de ampliação do Ensino Fundamental, mas que o Programa já se fazia presente em 25 estados, através da esfera municipal.

Cumpramos ressaltar ainda que, de acordo com a Lei no 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, art. 5º, “Os Municípios, os Estados e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para implementar a ampliação do ensino fundamental...” (BRASIL, 2006b, p.7). Assim, caso o município já tenha ampliado o ensino fundamental para nove anos, os pais deverão exigir a matrícula dos filhos que tenham seis anos de idade completos até o início do ano letivo, no respectivo sistema de ensino.

Esses fatos demonstram a complexidade no processo de implementação da política educacional brasileira para a Educação Básica. Embora as estratégias para a implementação da reforma tenham apresentado prerrogativas e pressupostos, ou

seja, tenham apresentado as implicações administrativas, pedagógicas e financeiras, é imperativo investigar/avaliar a viabilização dessas estratégias.

Destaca-se que, para a referida ampliação, faz-se necessário reorganizar o ensino fundamental, tendo em vista não apenas o primeiro ano, mas toda a estrutura dos nove anos de ensino; planejar oferta de vagas, número de salas de aula, adequação dos espaços físicos, número de professores e profissionais de apoio, adequação de material pedagógico; realizar a chamada pública, conforme estabelece a LDB; providenciar a normatização legal no Conselho de Educação (BRASIL, 2006b).

Além disso, é preciso questionar: a quem interessa, afinal, que o ensino fundamental tenha início aos 6 anos de idade? (ARELARO, 2005). Acredito que, antes de tudo, é preciso criar, no Brasil, um novo modelo de referência de “qualidade escolar” que se traduza genuinamente em uma “educação de qualidade para todos”.

Quanto às implicações pedagógicas referentes à ampliação do ensino fundamental para nove anos, adverte-se para a importância de se atender às necessidades apontadas pelas escolas, uma vez que elas devem ser sanadas *a priori* e também para a importância de se estabelecerem novas diretrizes curriculares. O Conselho Nacional de Educação (CNE) já iniciou um processo de discussão para a elaboração das novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino fundamental e para a educação infantil. Nesse sentido, o Relatório do Programa enfatiza que

[...] todos nós – professores, gestores e demais profissionais de apoio à docência – temos neste momento uma complexa tarefa: a de participar da elaboração dessas diretrizes junto ao CNE. Assim, com a ampliação do ensino fundamental para nove anos, é preciso que haja, de forma criteriosa, com base em estudos e debates no âmbito de cada sistema de ensino, a reelaboração da proposta pedagógica das Secretarias de Educação e dos projetos pedagógicos das escolas, de modo que se assegure às crianças de 6 anos de idade seu pleno desenvolvimento em seus aspectos físico, psicológico, intelectual, social e cognitivo. É preciso também estabelecer política de formação continuada para professores, gestores e profissionais de apoio (BRASIL, 1996b, p.9).

A propósito desta última afirmação, faz-se necessário elaborar uma nova proposta curricular coerente com as especificidades, não só da criança de 6 anos, mas também das demais crianças de 7, 8, 9 e 10 anos, que constituem os cinco anos iniciais do ensino fundamental. Essa nova proposta curricular deve, também, estender-se aos anos finais dessa etapa de ensino.

Os recursos para a implantação do ensino fundamental de nove anos, conforme informações constantes nos relatórios, estarão disponíveis para as Secretarias de Educação pelo Plano de Trabalho Anual (PTA). Esses recursos serão liberados a partir da análise e da aprovação das propostas apresentadas que atendam aos critérios definidos. As despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino das turmas de seis anos que estão no ensino fundamental de nove anos podem ser contabilizadas na rubrica do ensino funda-

mental e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Kramer (2006) argumenta que “[...] A inclusão de crianças de 6 anos no ensino fundamental requer diálogo entre educação infantil e ensino fundamental, diálogo institucional e pedagógico, dentro da escola e entre as escolas, com alternativas curriculares claras.” (p.811). Portanto, há muito trabalho por fazer.

Não se pode negar que essa discussão acerca da ampliação do ensino fundamental é uma das consequências da política adotada pelo Estado brasileiro, que vem processando uma ampla reforma no âmbito estatal. Essas medidas suscitam reflexões de diversas ordens, inclusive quanto ao processo de implementação, pressupostos e condicionantes dessa reforma, que serão discutidos em outro momento.

Considerações finais

Conclui-se a discussão sobre alguns dos aspectos e desafios postos, principalmente diante da nova organização do Ensino Fundamental, evidentemente nos limites deste trabalho.

Algumas perspectivas que sustentam e aprofundam um contínuo e interessante debate em torno das raízes históricas do direito à educação básica e das suas dimensões sociológicas, ideológicas, políticas e culturais não deixam de apresentar um “amplo consenso” entre a sociedade civil organizada e a sociedade política. No entanto, o Estado passa a assumir uma fun-

ção de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas. Isso é um fato que requer um “acompanhamento” porque, segundo o discurso explícito na política educacional em curso, neste momento a ênfase está na garantia de “qualidade” da educação básica.

Destaca-se como **avanço** e ganho importante o fato de que, já no final do século, XX o acesso ao ensino fundamental tenha sido praticamente universalizado. Assim, a obrigatoriedade e a universalização do acesso ao ensino fundamental, que são consequências da concepção ampla de educação garantida na Constituição Federal de 1988, apresentam evidente característica democratizadora e configuram-se como um avanço significativo.

Um ensino fundamental de maior duração nos parece uma conquista, desde que garantidas as condições mínimas de qualidade. Uma educação básica com qualidade social requer, também, a ampliação de oportunidades de permanência e sucesso escolar para todos os sujeitos. Nesse sentido, é preciso acentuar o papel do governo federal na indução dos sistemas municipais e estaduais para que eles cumpram sua parte na oferta de um ensino de qualidade, o que significa considerar que este não é um problema que possa ser atacado e resolvido isoladamente, independentemente de uma ação sobre as condições que o produzem. Sobre este aspecto, Oliveira (2007) apregoa que:

[...] neste momento, a contradição ou desafio mais importante já não é ‘garantir acesso, permanência e sucesso – entendido como conclusão – do ensino funda-

mental', como se defendia há pouco mais de suas décadas. O centro do argumento construído aqui é que esse processo representa uma mudança de qualidade na educação brasileira. (p. 682).

Dessa forma, decodificar o ensino fundamental público significa entender as condições de transformação e mudanças pelas quais passa a escola pública, mas, acima de tudo, entender que tais condições e mudanças estão em processo, portanto, ainda não estão dadas.

A grande **exigência** hoje para o ensino fundamental é a definição de políticas contra determinadas formas de exclusão e ações que possam reverter a situação de baixa qualidade da aprendizagem. Apesar de constatarmos que alguns mecanismos de exclusão da escola estão sendo minimizados, tais como a reprovação seguida de evasão, ressalta-se que a desigualdade e a exclusão ainda permanecem.

É importante destacar que a prioridade da educação precisa sair do âmbito do discurso e de documentos para o âmbito da ação. Para tanto, configuram-se como **desafios** a melhoria da qualidade da educação e a democratização do acesso e permanência na escola com vistas a reduzir as desigualdades e injustiças sociais que, por sua vez, demandam investimentos de toda ordem.

Portanto, considerando que o acesso ao ensino fundamental está praticamente universalizado hoje, importa destacar que a democratização do ensino não se dá somente pela obrigatoriedade e garantia do acesso, requerendo sua oferta com qualidade social para otimizar a permanência dos estudantes. O desafio centra-se na necessidade de se criar um novo modelo de referência de "qualidade escolar", em que o ensino para todos possa significar, de fato, "ensino de qualidade para todos".

Mas vale lembrar que, quando se fala em educação com qualidade social, tem-se a perspectiva adotada por Mészáros (2005), que ressalta que é necessário romper com toda a lógica do capital. Dessa forma, não se trata apenas de uma "mudança educacional", mas de uma mudança objetiva de toda a forma de vida, de todo o *modo de ser* da humanidade na produção/reprodução de sua existência. A educação deve ser verdadeiramente uma "educação continuada", de maneira que deixe de ser um momento específico da vida, com fins utilitários determinados, e passe a ser a própria vida de todos os homens. É preciso, enfim, repensar o ensino fundamental em seu conjunto, uma vez que o grande desafio atual é a exigência de melhoria "por dentro" da escola.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, CEDES, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial, out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília-DF, n. 248, 23 dez. 1996a.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília-DF, 26 dez. 1996b.

_____. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. MEC/SEB/DPE/COEF. *Relatório do Programa Ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos*. Brasília: MEC, 2004.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica: Censo Escolar 2005/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais*. Brasília: O Instituto, 2005.

_____. 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.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica: Censo Escolar 2006/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais*. Brasília: O Instituto, 2006d.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Unesco, 1998. Disponível em: <<http://www.brasilia.unesco.org/areas/dsocial/areastematicas/direitoshumanos/60anosDeclaracaoDH/>>. Acesso em: 15 abr 2008.

FRANCO, Creso. Ciclos e letramento na fase inicial do ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 30-38, abr. 2004.

GORNI, Doralice Aparecida Paranzini. Ensino Fundamental de 9 anos: estamos preparados para implantá-lo? *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 67-80, jan./mar. 2007.

KRAMER, Sonia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. Trad. de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118.

_____. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, ANPEd, p. 61-74, maio/ago. 1999.

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, Especial, out. 2007, p. 661-690. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, ANPEd, n. 28, p. 5-23, jan./fev./mar./abr. 2005.

PEREZ, José Roberto Rus. Reflexões sobre a avaliação do processo de implementação de políticas e programas educacionais. In: WARDE, Mirian Jorge (Org.). *Novas práticas educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo: Programa de estudos pós-graduados em Educação, História e Filosofia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1988.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: LDB, trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por outra política educacional*. Campinas-SP: Autores Associados, 1998.

Recebido em abril de 2009.

Aprovado para publicação em junho de 2009.

