

O Ensino Fundamental de nove anos no Brasil: meandros político-pedagógicos de sua implementação

VIEIRA, Luciene Cerdas¹

Resumo

Em 2006, pela Lei nº. 11.274, o governo federal alterou a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da LDBEN, a 9.394/96, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Neste artigo, apresentamos algumas das justificativas político-pedagógicas dessa medida a partir de documentos oficiais, bem como de alguns estudos e pesquisas que analisam a sua implementação. Discutimos assim o risco que se incorre quando a questão econômica se sobrepõe às questões pedagógicas na elaboração e implantação de reformas que incidem sobre a organização das escolas, impactando aspectos de sua estrutura e funcionamento, do currículo e da prática de professores e outros atores dessa instituição.

Palavras-chave: ensino fundamental de nove anos; alfabetização; políticas educacionais

Ao elaborar o relatório *O repensar da educação no Brasil*, Goldemberg (1993) apontou como um dos problemas centrais da educação brasileira a garantia de permanência das crianças e jovens no sistema educacional. A repetência nas séries iniciais foi considerada por ele como um dos grandes entraves à universalização e escolarização das crianças, ao lado da melhoria da qualidade de ensino e da formação docente. Nesse sentido, as políticas educacionais têm se ocupado com a reformulação curricular e a reorganização do ensino, enfatizando a necessidade de expansão e democratização da escolaridade básica e de superação do fracasso escolar, principalmente, no ensino fundamental.

Nosso objetivo neste artigo é apresentar algumas das justificativas político-pedagógicas do ensino fundamental de nove anos com matrícula obrigatória aos seis anos de idade a partir de documentos oficiais, bem como de alguns estudos e pesquisas que analisam a sua implantação.

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Unesp/Araraquara. Email: lucerdasvieira@yahoo.com.br

Já nos anos de 1980 ganharam força no Brasil os chamados Ciclos de Alfabetização² e a Progressão Continuada que, pela flexibilização do tempo escolar e o fim da retenção dos alunos na passagem de um ano para outro, almejam combater a repetência - considerada pelos governos extremamente onerosa para os sistemas de ensino - e garantir a permanência das camadas populares na escola.

Barreto e Mitrulis (1999) destacam a multiplicação de iniciativas com características bastante comuns nas mais diferentes redes de ensino de estados e municípios do território brasileiro, já que muitas administrações retomam propostas experimentadas por outras gestões e em diferentes localidades.

Percorrendo a trajetória das experiências brasileiras, observa-se que a idéia de ciclos é acolhida por gestões das redes públicas de ensino dos mais diferentes matizes partidários como uma alternativa importante para o enfrentamento do fracasso escolar. As justificativas para sua implantação povoam os argumentos dos governos que se autodenominam populares, tanto quanto daqueles considerados de centro ou mais à direita, numa convergência de idéias que vão construindo propostas, que ainda que diversificadas entre si, *revelam muitos consensos em termos do encaminhamento das políticas educacionais para o ensino fundamental* (BARRETO; MITRULIS, 1999, p. 45, grifos nossos).

Como desdobramento dessas medidas, o governo brasileiro abriu também, em 1996, a possibilidade de se abarcar no ensino fundamental as crianças de seis anos. Determinou no artigo 87, parágrafo 3º, inciso I, da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), a 9394/96, que “Cada município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá matricular todos os educandos a partir dos 7 anos de idade e, *facultativamente, a partir dos 6 anos no ensino fundamental*” (BRASIL, 1996, grifos nossos).

No mesmo ano foi instituído também o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) pela Emenda Constitucional nº. 14, e regulamentado pela Lei nº. 9424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº. 2.264, de junho de 1997. Esse fundo foi implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a

² A denominação “ciclos” aparece na década de 1980, quando Estados como São Paulo, Minas Gerais, Paraná, entre outros, eliminaram a seriação nas séries iniciais da escolarização, estendendo para dois anos a alfabetização, com os chamados Ciclos Básicos ou Ciclos de Alfabetização (BARRETO; SOUZA, 2004). No entanto, somente com a lei 9394/96 é que o governo estabelece o ciclo como uma das possibilidades de organização do ensino fundamental.

nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental. Sua maior inovação foi a mudança da estrutura de financiamento desse nível de ensino, ao subvincular uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 garante 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao ensino fundamental. Além disso, o FUNDEF introduziu novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino³.

Ao vincular o financiamento do ensino fundamental ao número de alunos matriculados, o FUNDEF levou Estados e Municípios, amparados pela lei 9394/96, a incluírem nesse nível de ensino as crianças de seis anos, antes de sua obrigatoriedade, imposta dez anos depois. Essa situação sugere que as discussões sobre a incorporação das crianças de seis anos no ensino fundamental nas esferas estaduais e municipais tiveram como motivação principal, pelo menos num primeiro momento, a ampliação do número de matrículas, portanto, a busca por alternativas de captação de recursos financeiros, muitas vezes, insuficientes (ALERALO, 2005; BARRETO; SOUZA, 2004; ALVES, 2006). Considerando a evidente motivação econômica dos sistemas de ensino, cabe questionar se as crianças de seis anos foram de fato incorporadas ao ensino fundamental, se houve a elaboração de uma proposta de ensino e a reformulação curricular para atendê-las, ou apenas uma mudança de nomenclatura (de educação infantil para ensino fundamental), ou ainda, a antecipação dos conteúdos da primeira série para as crianças de seis anos.

É oportuno ressaltar que essas medidas estão também atreladas a acordos firmados entre o governo brasileiro e as agências internacionais de financiamento que, principalmente a partir dos anos de 1990, têm proposto aos países em desenvolvimento a reforma do sistema educacional como fator essencial para a formação de capital humano adequado aos requisitos do novo padrão de acumulação (SOARES, 1998). Vincula-se educação à possibilidade de um maior desenvolvimento econômico dos países que recebem esses financiamentos.

³ Informações disponíveis em <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtml>. Acesso em 24 de jul. de 2008.

Assim, em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) explicita a meta de se “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 dos sete aos 14 anos” (BRASIL, 2001, p.50). Espera-se, desse modo, adequar o Brasil à tendência internacional de aumento do tempo de escolaridade da população, conforme aponta o próprio PNE:

em comparação com os demais países, o ingresso no ensino fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de 6 anos a idade-padrão na grande maioria dos sistemas, inclusive nos demais países da América Latina. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional (BRASIL, 2001, p. 48).

Finalmente em 2006, pela Lei nº. 11.274, o governo federal altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da LDBEN (9394/96), dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Até então, a matrícula dessas crianças no ensino fundamental era facultativa, resultando, muitas vezes, no não oferecimento de vagas para atender à demanda dessa população. Além disso, como a oferta da educação infantil não é ainda obrigatória no Brasil, essas crianças são, muitas vezes, excluídas do sistema de ensino. Nesse sentido, concordamos com Kramer (2006), que o ensino fundamental de nove anos constitui uma importante conquista para as populações infantis e para as famílias, e uma ação necessária para promover a equidade no atendimento às crianças de seis anos, sobretudo em redes de ensino que ainda não ofertam a educação infantil. Acreditamos também que a escola de nove anos não deve ser construída em detrimento da luta pela universalização da educação infantil.

Cabe ressaltar que, a promulgação da lei 11.274/2006 também “deu embasamento legal aos inúmeros municípios que já vinham desenvolvendo a prática de matricular no ensino fundamental crianças com seis anos de idade, completos ou não, com vistas a ampliar a cota de recursos distribuídos pelo FUNDEF” (ALVES, 2006). Aponta Duran (2006) dados da Secretaria de Educação Básica (SEB) que indicam a implantação do ensino fundamental de nove anos, pelo menos parcialmente, em 22 Estados e no Distrito Federal.

Uma das grandes inquietações postas nesse momento por alguns autores (FRADE, 2007; DURAN, 2006; MARTINS, 2006; ARELARO, 2005; BARRETO; SOUZA, 2004) diz respeito à forma como essa política – caracterizada pela

presença concreta das crianças de seis anos na escola – tem sido implementada, a fim de que ela se traduza em melhorias efetivas na qualidade do ensino, evitando possíveis distorções. Vale lembrar que estados e municípios têm um prazo de cinco anos, a partir da promulgação da lei, para implantar nas escolas o ensino fundamental de nove anos, uma medida que deve promover mudanças significativas nos modos de sua organização, impactando aspectos de sua estrutura e funcionamento, do currículo e da prática de professores e demais atores dessa instituição.

Algumas justificativas políticas e pedagógicas vêm sendo apontadas, tanto em documentos oficiais como por estudiosos e pesquisadores para o ensino fundamental de nove anos, com matrícula obrigatória aos seis anos de idade. Verifica-se, por exemplo, que essa política é uma resposta ao enfrentamento de dois grandes desafios que se impõem à educação hoje, quais sejam, a permanência dos alunos na escola e a qualidade do ensino oferecido. De acordo com dados do PNE (BRASIL, 2001), o propósito da universalização do ensino foi atingido com 97% das crianças a partir dos sete anos matriculadas na escola, mas a existência de uma distorção em relação à idade/série no ensino fundamental, ocasionada pelos altos índices de repetência ainda precisa ser enfrentada. Os alunos demoram em média 10,4 anos para completar as oito séries do ensino fundamental obrigatório, o que tem levado, de acordo com o PNE, a altos índices de evasão escolar e, principalmente, gerado altos custos para os sistemas de ensino. Verifica-se que a questão econômica aparece como um dos determinantes da tomada de decisão nos encaminhamentos das políticas educacionais

Tendo como meta a correção dessa “dita” distorção, o PNE aponta como caminho a perspectiva de, mantendo-se o atual número de vagas, ampliar o ensino obrigatório para nove séries, com início aos seis anos de idade, garantindo, portanto, um maior tempo de escolaridade para a população em geral. Espera-se que a antecipação da entrada das crianças tenha como resultado a diminuição nos índices de fracasso escolar, sobretudo na fase inicial de alfabetização.

O material elaborado pela SEB/MEC (Secretaria de Educação Básica/Ministério da Educação), *Ensino Fundamental de nove anos: orientações gerais* (BRASIL, 2004a), enfatiza a constatação de que as crianças das camadas médias e altas da sociedade ingressam na escola muito mais cedo que as crianças das classes populares, estando estas últimas em desvantagem em relação às

primeiras. Essa medida pretende, portanto “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, 2004a, p. 14).

Esse documento aponta ainda como objetivo de um maior número de anos de ensino obrigatório: “assegurar a todas as crianças um tempo mais longo de convívio escolar, maiores oportunidades de aprender e, com isso, uma aprendizagem mais ampla” (BRASIL, 2004a, p.17). No entanto, reconhece que essa maior aprendizagem não depende só do aumento do tempo de permanência na escola, mas sim do emprego eficaz desse tempo. Reconhece também que “o direito à educação não se restringe ao acesso à escola. Este, sem a garantia de permanência e de apropriação e produção do conhecimento pelo aluno, não significa, necessariamente, o usufruto do direito à educação e à inclusão” (BRASIL, 2004a, p. 11).

Nesse sentido, ao incluir as crianças de seis anos no ensino fundamental, antecipa-se a sua inserção no “processo de aquisição e apropriação do sistema de escrita, alfabético e ortográfico” (SOARES, 2003, p. 10), uma vez que o sucesso ou o fracasso do aluno na alfabetização é determinante no percurso de sua vida escolar e no prosseguimento de seus estudos, sendo a leitura e a escrita habilidades indispensáveis na construção de novos conhecimentos, tanto no âmbito escolar como fora dele.

Os problemas enfrentados na alfabetização se manifestam nos resultados insatisfatórios que os alunos do ensino fundamental vêm obtendo em provas que medem a proficiência em leitura e escrita. A título de exemplo, no relatório apresentado pelo Ministério da Educação (MEC) sobre os dados do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) de 2003, a média nacional de desempenho dos alunos da 4^a. série do ensino fundamental em atividades de leitura é de 169,4 pontos, numa escala de desempenho que vai de 0 a 375, sendo que, segundo o relatório, um patamar de mais de 200 pontos de proficiência para a 4^a. série poderia ser considerado próximo do adequado, “pois nesse ponto os alunos consolidaram habilidades de leitura e caminham para um desenvolvimento que lhes possibilitarão seguir em seus estudos com bom aproveitamento” (BRASIL, 2004b, p. 7). Isso mostra que os alunos estão abaixo do “próximo do adequado”, revelando sérios problemas de leitura.

O SAEB apresenta também resultados sobre o desenvolvimento das habilidades de leitura, bem como a quantidade de alunos por “estágios de construção de competências”, através de uma escala que vai do estágio ‘Muito Crítico’, ‘Crítico’, ‘Intermediário’ até o ‘Adequado’. Considerando as informações referentes ao percentual de estudantes da 4^a. série em cada estágio, verifica-se que apenas 4,8 % atingiram o estágio “Adequado”, ou seja, são leitores com nível de compreensão de textos adequado à série. Dos alunos restantes, 18,7% estão nos níveis “Muito Crítico”, não foram alfabetizados corretamente, 36,7% encontram-se no nível “Crítico”, não são leitores competentes e leem de forma pouco condizente com a série, e 36,9% estão no “Intermediário”, começando a desenvolver as habilidades de leitura mais próximas do nível exigido para a série. Sem dúvida esses são dados preocupantes, na medida em que eles apontam a ineficiência do ensino fundamental no desenvolvimento das habilidades de leitura adequadas a esse nível de escolarização.

Além disso, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2005, apontam que 11% da população brasileira com mais de 15 anos é analfabeta, o que representa 14,9 milhões de pessoas. Esse número chega a 23,5% se é utilizado o conceito de “analfabetismo funcional” (pessoas com menos de quatro anos de estudo). Apesar das quedas nesse número, verificadas a partir dos anos de 1980 com aumento das taxas percentuais de escolaridade e de escolarização – influenciado pela ampliação do atendimento escolar – os números ainda são altos, e o Brasil, comparado com outros países em desenvolvimento da América Latina, tem uma das maiores taxas de analfabetismo da população com mais de 15 anos. Argentina e Chile, por exemplo, apresentam uma taxa de 3% (BRASIL, 2007).

Na primeira década do século XXI, esses indicadores tornam-se ainda mais preocupantes levando-se em conta o desenvolvimento das necessidades de uso da leitura e da escrita na sociedade atual, na qual não basta apenas saber decifrar, mas é necessário também *participar dos benefícios envolvidos na cultura escrita* (FRADE, 2007). Para a autora, as desigualdades sociais, culturais e econômicas existentes no país agravam os resultados insatisfatórios da alfabetização, e a escola, mesmo com todas as críticas sobre os modos de letramento escolares, tem sido uma via de acesso muito importante na tentativa de se ampliar as exigências da alfabetização. Ao se incorporar no ensino fundamental as crianças de seis anos e se ampliar o tempo de trabalho destinado à alfabetização, o desafio das políticas

educacionais é assegurar a todos a igualdade de acesso aos bens econômicos e culturais, entre eles a cultura escrita.

Segundo Frade (2007), os efeitos positivos do tempo de escolarização apontados na pesquisa do Indicador Nacional de Analfabetismo funcional (INAF), que indicam que o tempo de escolarização tende a diminuir as desigualdades de desempenho em leitura e escrita entre grupos sociais, estão estreitamente ligados aos possíveis resultados de uma política que amplia de oito para nove anos o período de permanência no ensino fundamental. Ao provocar as condições adequadas de contato das crianças de seis anos com a cultura escrita, fornecendo a elas também informações sobre o sistema de escrita, a escola contribui para ampliar as expectativas em relação ao desempenho dessas crianças na alfabetização, e esse desempenho tende a equipar-se ao que se esperava para uma criança de sete anos com um ano de escolaridade.

Essa política prevê, portanto, a universalização do direito à educação e a focalização na alfabetização como um processo de inclusão, um direito que deve ser avaliado em relação às práticas escolares de retenção que continuam a ocorrer, muitas vezes, de forma camuflada (FRADE, 2007). Consequentemente uma das repercussões do ensino fundamental de nove anos deve ser a antecipação em um ano ao direito de ser introduzido em práticas escolares, *lato sensu*, e em práticas escolares de alfabetização, *stricto sensu*. Duran (2006) enfatiza que, nessa perspectiva, a escola, como a mais importante agência de letramento, estará contribuindo efetivamente para garantir que todas as crianças tenham acesso à leitura e à escrita.

Para atender a essas motivações, a criação dessa escola de nove anos não deve significar, segundo orientações oficiais (BRASIL, 2004a), a transferência dos conteúdos e atividades da primeira série para os alunos de seis anos, mas trata-se de conceber uma nova estrutura de organização dos conteúdos considerando para isso o perfil desses alunos e os interesses próprios dessa faixa etária. Para recebê-los, a escola necessita reorganizar a sua estrutura, as formas de gestão, os ambientes, os espaços, os tempos, os materiais, os conteúdos, as metodologias, os objetivos, o planejamento e a avaliação, a fim de que as crianças se sintam inseridas e acolhidas num ambiente prazeroso e propício à aprendizagem.

Essa política de cunho estrutural repercute, de maneira geral, nas questões de financiamento, na abertura de vagas, na construção de novas salas de aula, na compra de mobiliário, na demanda por material didático e numa mudança de cultura pedagógica e na estrutura curricular (FRADE, 2007, p. 78).

A escola de nove anos – que impõe como desafios incorporar, obrigatoriamente, um grande contingente de crianças de seis anos no ensino público, e oferecer uma educação de qualidade ainda não garantida para toda população do ensino fundamental de oito anos – traz, desse modo, embutida a possibilidade de produzir uma mudança relevante na estrutura da escola, rompendo com uma cultura de exclusão que tem marcado o afastamento dos setores populares da escola (CALLEGARIS, 2006).

Nesse sentido, cabe perguntar: estão os sistemas de ensino preparados para essas mudanças? Que condições são dadas como apoio à reestruturação do ensino fundamental e à chegada das crianças de seis anos nessa escola? Não se verifica a vigência dos benefícios econômicos dessa inclusão em detrimento dos próprios benefícios educacionais?

Dada a atualidade de sua implementação, os impactos positivos e negativos dessa medida na realidade educacional brasileira e nos índices de sucesso e fracasso escolar começam a ser explorados pela pesquisa acadêmica e, certamente, têm se constituído tema de interesse para os pesquisadores. Tal interesse deve-se, principalmente, às evidências de que as recentes políticas implantadas, apesar de suas motivações teóricas e pedagógicas, não têm tido na prática os resultados esperados em relação à aprendizagem dos alunos.

Para além das motivações intrínsecas dessas políticas, alguns autores (TORRES, 1998; SOARES, 1998; CORAGGIO, 1998; MACHADO, 2005; MARTINS, 2006) apontam a influência de interesses econômicos e a interferência de organismos internacionais de financiamento nos rumos das reformas de ensino nos países em desenvolvimento, como o Brasil. O Banco Mundial (BM) tem sido apontado como o principal financiador de projetos educacionais, atrelando empréstimos à adesão de propostas que enfatizam a necessidade de alterações nas políticas públicas na área da educação, inclusive na definição de modelos curriculares.

Espera-se que os países redirecionem as prioridades educacionais para atender as demandas do mundo do trabalho, baseando-se na justificativa de que há

uma crescente inadequação da formação e qualificação da mão-de-obra, e que a escola vem perdendo sua capacidade de preparar os jovens para enfrentar a vida e o mundo trabalho, na medida em que esses jovens revelam também formas de analfabetismo funcional depois de terem frequentado a escola durante vários anos (MARTINS, 2006).

Para adequar-se a essas expectativas, as reformas educacionais e curriculares devem caminhar, portanto, no sentido de preparar crianças e jovens para a cidadania, ou seja, dar-lhes instrução para que possam participar e usufruir dos bens e serviços da sociedade atual, integrando-se também ao processo produtivo que demanda uma mão-de-obra cada vez mais qualificada. Grosso modo, as propostas apresentadas por essas agências à “reforma educativa universal” (CORAGGIO, 1998) priorizam a realocação de recursos para a educação básica, haja vista a necessidade de sua expansão, o que explica em parte a ênfase dos investimentos e reformas dos últimos anos nesse nível. Nesse sentido,

o aumento dos anos dedicados ao ensino básico (ou à margem definida, no caso, como obrigatória) é uma tendência clara nos últimos anos: muitos países estão ampliando essa margem considerada de cinco ou seis anos para oito ou nove e incluindo a educação pré-escolar nessa margem obrigatória como uma série 0 (TORRES, 1998, p. 171).

A questão que se coloca aqui não é a legitimidade dessas orientações como resposta aos problemas atuais da educação, mas o fato de que, muitas vezes, os interesses econômicos dos governos locais por esses financiamentos se sobrepõem às motivações pedagógicas na adoção dessas políticas como forma de alcançar o crescimento econômico e a estabilidade sociopolítica (CORAGGIO, 1998). Alerta o autor que as margens de liberdade, que obviamente existem, nas negociações com o BM e outras agências internacionais podem não ser aproveitadas pelos governos que não tenham projetos nem conhecimentos, e que estejam mais interessados no ingresso de dólares novos para pagar serviços atrasados da dívida ou obter o aval do Banco e do FMI e aceder aos mercados de capitais, do que em pesquisar, experimentar e buscar alternativas válidas para o sistema educacional em crise.

As críticas feitas ao BM devem levar em conta também o vazio de critérios nacionais bem definidos, o que facilita a influência dessas propostas sobre as políticas educacionais, “na medida em que são aceitas passivamente como algo natural” (CORAGGIO, 1998, p. 83). Nesse sentido, é preciso pensar sobre a forma

como os governos locais adotam e implementam tais orientações que “com foco na reordenação do processo de aprendizagem dos alunos (...) têm consequências sobre a prática docente e também recai sobre o conteúdo e a forma em que se expressa o currículo” (SAMPAIO; MARIN, 2004, p. 1218).

A adequação a essas exigências internacionais, de cunho mais econômico que pedagógico, postas como única “saída” para o enfrentamento dos problemas educacionais, nem sempre vem acompanhada da melhoria da qualidade da formação oferecida, que tem estado muito aquém do desejado, sinalizando, conforme Torres (1998), que a educação tem sido valorizada, em todos os níveis, muito mais pelo número de certificados e pelos anos de instrução do que pelo efetivamente aprendido.

Martins (2006) aponta que uma proposta de ampliação do ensino fundamental que atende a defesa de melhoria da qualidade de ensino e de permanência das crianças nas escolas e a aquisição de sólidos conhecimentos que permitam a elas construir uma visão de mundo coerente com os princípios democráticos e de respeito ao outro, é bem vinda desde que se considere, por exemplo, a necessidade de investimentos na formação docente, viabilizando um projeto pedagógico coerente com as necessidades de aprendizagem das crianças nessa faixa etária. “Do contrário, mais uma vez, as medidas que visam superar os entraves no fluxo dos sistemas de ensino se restringirão a intervenções legais e normativas, provocando polêmicas e conflitos entre gestores, professores e responsáveis pelos órgãos centrais” (MARTINS, 2006, p. 368).

Alguns estudos que analisam a implementação dessas políticas – as quais devem resgatar a dívida social para com as parcelas majoritárias da população excluídas da escola ou nela mal sucedidas – no âmbito dos sistemas de ensino e das escolas (BARRETO; MITRULIS, 1999; GLÓRIA; MAFRA, 2004; MARTINS, 2006; BARRETO; SOUZA, 2004; BRUNETTI, 2007; SAMPAIO; MARIN, 2004; VIEIRA, 2007; OLIVEIRA, 2003) revelam que a motivação sócio política de construção de uma escola inclusiva demanda um grande envolvimento dos atores escolares, implicando em profundas mudanças na organização do trabalho na escola e das práticas educativas.

Essas propostas estão, segundo Barreto e Mitrulis (1999), ancoradas em projetos políticos que passam a estar mais atentos à autonomia das unidades escolares para formularem suas propostas educativas de modo contextualizado e de

acordo com o perfil do alunado; a um currículo concebido de forma mais dinâmica e articulado às práticas sociais e ao mundo do trabalho; à formação continuada de professores; a um tempo regulamentar de trabalho coletivo na escola; e à flexibilização das rotinas escolares. No entanto, essas medidas têm também que se defrontar com as tensões provocadas pelo confronto entre a flexibilidade exigida em torno da avaliação contínua do processo de aprendizagem realizada no interior da escola, e a pretensa rigidez dos parâmetros subjacentes a avaliações externas ao âmbito dos sistemas escolares. Faz-se necessário:

dimensionar a complexidade de sua implementação, apontando aspectos da estrutura e funcionamento das escolas, do currículo, da formação e envolvimento dos professores nas mudanças pretendidas, da participação dos pais e de outros atores, enfim, da cultura da escola, que são profundamente afetados (...) um confronto com valores que tradicionalmente têm pautado de modo dominante a organização escolar (BARRETO; SOUZA, 2004, p. 15).

Para que medidas potencialmente valiosas para assegurar a democratização do ensino não se traduzam em descompromisso com o processo de aprendizagem é importante que se articule o debate sobre a reorganização do ensino a uma análise do papel e da função desempenhados pelas instâncias governamentais na reconstrução da escola pública, para além dos condicionantes intra-escolares. Deve-se levar em consideração as diretrizes que norteiam as políticas educacionais, bem como as condições propiciadas para apoiar uma reorganização do trabalho escolar e as iniciativas dos órgãos intermediários e centrais dos sistemas de ensino direcionadas às escolas, a fim de se obter uma visão compreensiva do movimento de reconstrução das bases que alicerçam o trabalho escolar e dos processos de adesão e resistência ao projeto de democratização da educação (BARRETO; SOUZA, 2004).

Se tais iniciativas não vierem acompanhadas de aportes que promovam espaços para o debate sobre novos fundamentos do trabalho escolar e a viabilização de condições para a sua produção poderão resultar no aumento da exclusão escolar e social, mesmo que não visível sob os números da reprovação (BARRETO; SOUZA, 2004).

Historicamente, os processos de reorganização dos sistemas de ensino têm carecido de investimentos humanos, físicos e materiais que os viabilizem, pois nem sempre vêm acompanhados de subsídios necessários para sua efetiva

materialização. Muitas vezes o que se observa é a implantação de medidas que não resolvem os problemas educacionais a longo prazo, mas que afetam sobretudo o cotidiano do professor, alteram a organização do seu trabalho, e revelam que “a distância entre o que é propugnado nos programas de reforma educacional e o que é de fato implementado nas escolas apresenta um grande fosso” (OLIVEIRA, 2003, p. 34).

Em muitos casos, os princípios teóricos e pedagógicos dos ciclos e da progressão continuada, implantados sem o devido apoio pedagógico, foram mal concebidos e mal aplicados nas escolas e geraram situações em que houve “diluição ou preterição de metas e objetivos a serem atingidos gradativamente” resultando “em descompromisso com o desenvolvimento gradual e sistemático de habilidades, competências, conhecimentos” (SOARES, 2003, p. 4), por exemplo, em relação à alfabetização. São, portanto, alterações marcadamente comprometidas pela precarização do trabalho escolar, especialmente no que se refere às condições de formação e de trabalho docentes, como alertam Sampaio e Marin (2004).

Nessa linha, Barreto e Souza (2004) apontam que a possibilidade aberta em 1996 pela lei 9394 aos sistemas de ensino estaduais e municipais para que recebessem as crianças de seis anos não foi acompanhada de uma revisão das orientações curriculares do ensino fundamental, tendo em conta a extensão de sua duração. Sem isso, essa medida pode ter como consequência funesta a antecipação do fracasso escolar, haja vista a possibilidade das crianças serem reprovadas antes mesmo de completarem sete anos de idade.

Algumas pesquisas que analisam práticas de professores alfabetizadores enfatizam que ao lado das condições de trabalho, da desvalorização social e salarial da docência, as propostas de mudanças trazidas pelos ciclos e pela progressão escolar têm afetado diretamente o cotidiano desses professores. Entre as implicações para o trabalho docente, verifica-se a falta clareza sobre o ponto de chegada dos alunos ao final do ano escolar, a perda da noção de terminalidade característica do sistema seriado, e a noção de continuidade do processo que se confunde com a repetição do conteúdo no ano seguinte. Além disso, frente à necessidade de atender um grupo heterogêneo de crianças – cujas diferenças são acentuadas pela implantação do ciclo – revela-se entre outros aspectos a fragilidade da formação docente. Apesar do esforço e empenho dos alfabetizadores, a adoção dessas medidas não tem se refletido em melhoras significativas no desempenho das

crianças, nem produziram os resultados esperados (VIEIRA, 2007; GIOVANNI et al., 2004).

Ao revisar estudos sobre a implementação dos ciclos em diferentes municípios brasileiros, Brunetti (2007) confirma o caráter impositivo das políticas educacionais e a falta de preparo e apoio aos professores como elementos característicos da implantação dessas medidas que, sem provocar melhorias significativas no processo educacional, colaboram para a configuração de inúmeros desafios à escola e a seus atores, entre eles a necessidade de uma outra lógica de organização do currículo e avaliação. Constatou que não são dados subsídios às escolas e aos professores para o entendimento dessas propostas e para a incorporação das mudanças. Ao contrário, verifica-se a ausência de diretrizes pedagógicas consistentes e o descaso com o trabalho dos professores.

Nesse sentido, apontam Glória e Mafra (2004) que se por um lado essas políticas têm garantido um maior acesso e permanência de alunos na escola, por outro parecem estar deslocando a problemática escolar das crianças e o seu fracasso para a saída do sistema. Na pesquisa que realizaram em uma escola da Rede Municipal de Belo Horizonte/MG, as autoras enfatizam a reclamação de professoras do 3º. ciclo (crianças de 12 a 15 anos), quanto ao fato dos alunos chegarem nessa etapa sem saber ler e escrever.

Barreto e Mitrulis (1999) corroboram os dados acima, e ressaltam que apesar dos avanços já alcançados, os sistemas, as escolas e a sociedade em geral ressentem-se pela falta de condições mais efetivas para a melhoria da qualidade do ensino na implantação dessas medidas. Por exemplo, a seleção e distribuição de livros didáticos e equipamentos de ensino, novas orientações curriculares, capacitação de professores, descentralização financeira, administrativa e pedagógica, inovações na gestão escolar, nem sempre se têm mantido por períodos razoavelmente longos de tempo. Geralmente, as reformas são introduzidas de forma parcial ou fragmentária nas redes escolares, de modo que seu efeito conjunto não vem alcançando a modificação substantiva das práticas tradicionais arraigadas e propiciadoras de uma educação não inclusiva.

Processos de acompanhamento e assessoria mais efetivos, mudanças nos planos de carreira e nas formas de contratação de professores e outras reformas estruturais poderiam, para Barreto e Mitrulis, otimizar o impacto de tais medidas. Em todos os casos, a questão subjacente é a de que, sem a adesão dos diferentes

segmentos sociais nenhuma medida, por mais defensável que seja no plano do ideário político e pedagógico, logrará sucesso no domínio das práticas que têm impacto nos processos de mudanças sociais. Essas práticas transformadoras não se implantam por decreto.

Para finalizar este artigo, ao enfatizarmos a implantação do ensino fundamental de nove, buscamos chamar atenção para o risco que se incorre quando a questão econômica se sobrepõe às questões pedagógicas na elaboração e implementação de reformas educacionais em todos os níveis e esferas de poder, ponderando sobre os impactos, certamente existentes, e evidenciados nos estudos apresentados aqui, dessas políticas na transformação e reestruturação dos sistemas de ensino, embora nem sempre os resultados alcançados por elas sejam os esperados.

As várias experiências já relatadas sobre a implementação de reformas educacionais no Brasil, como os ciclos por exemplo, sinalizam a importância da participação dos diferentes atores na sua implementação, afinal se as escolas e professores não se sentirem como partes atuantes nos processos de melhoria da qualidade de ensino, dificilmente haverá um movimento de mudança real das práticas “ultrapassadas”, “tradicionais”, “ineficientes” que caracterizam o ensino ainda hoje. Além disso, há evidências suficientes sobre a necessidade de efetivos investimentos na formação dos docentes, repensando suas competências e saberes, e no apoio às escolas no processo de reorganização das suas práticas tendo em vista a qualidade do ensino.

Afinal, e é sempre é bom lembrar:

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 esferas da vida econômica e social, favorecendo, mais que uma escola digna, uma vida digna (KRAMER, 2006, p. 811-812).

Referências Bibliográficas

ALVES, M. L. **A escola de nove anos: integrando as potencialidades da Educação Infantil e do Ensino Fundamental**. In: SILVA, A. M. M. et al. Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino – Políticas Educacionais, tecnologias e

formação do educador: repercussões sobre a didática e as práticas de ensino. Recife/PE, 2006, p.351-361. (ISBN: 85-373-0095-0).

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. In: **Educação e Sociedade**, vol. 26, n.92, Campinas, Out. 2005, p. 1039-1066.

BARRETO, E. S. de S.; SOUZA, S. Z. **Ciclos: estudos sobre as políticas implementadas no Brasil**. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27, 2004, Caxambu/MG, disponível em <http://www.anped.org.br/27/diversos/te_elba_barretto.pdf> . Acesso em: 09 mar. 2006.

BARRETO, E. S. de S; MITRULIS, E. Os ciclos escolares: elementos de uma trajetória. In: **Cadernos de Pesquisa**. no. 108, São Paulo, Nov. 1999, p. 27-48.

BRASIL. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2007 (Estudos e Pesquisas n. 21). Rio de Janeiro, 2007. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2007/indic_sociais2007.pdf. Acesso em: 19 jan. 2009.

_____. Lei no. 11.274 de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 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 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 6 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/anexo.do;jsessionid=87F02C1D24E36B18F040759741AFD56A?URI=http%3A%2F%2Fwww.ufsm.br%2Fcpd%2Finep%2Fprolei%2FAnexo%2F-4373313804396615531>. Acesso em: 20 jul. 2008.

_____. Ministério de Educação, Secretaria da Educação Básica, Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, Coordenadoria Geral do

Ensino Fundamental. **Ensino Fundamental de nove anos**: orientações gerais. Brasília, 2004a.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Resultados do Saeb 2003** – versão preliminar. Brasília, junho 2004b disponível em <<http://www.inep.gov.br/download/saeb/2004/resultados/BRASIL.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2006.

_____. PNE - Plano Nacional de Educação: subsídios para a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação. Brasília: INEP, novembro 2001, 123p.

_____. Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Brasília, 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em 20 jul. 2008.

BRUNETTI, G. C. **O trabalho docente face ao atendimento da faixa etária de 6 anos no ensino fundamental**: um estudo a partir das manifestações de um grupo de professoras alfabetizadoras no município de Araraquara. Araraquara, 2007, p. 170. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar), UNESP, Araraquara, 2007.

CALLEGARI, C. **O Ensino Fundamental de nove anos**. In: SILVA, A. M. M. et al. Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino – Políticas Educacionais, tecnologias e formação do educador: repercussões sobre a didática e as práticas de ensino. Recife/PE, 2006, p.379-384. (ISBN: 85-373-0095-0).

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 75-123.

DURAN, M. C. G. **Ensino Fundamental de nove anos: argumentando sobre alguns dos seus sentidos**. In: SILVA, A. M. M. et al. Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino – Políticas Educacionais, tecnologias e formação do educador:

repercussões sobre a didática e as práticas de ensino. Recife/PE, 2006, p.337-349. (ISBN: 85-373-0095-0).

FRADE, I. C. A. da S. A alfabetização na escola de nove anos: desafios e rumos. In: SILVA, E. T. da (org.) **Alfabetização no Brasil**: questões e provocações da atualidade. Campinas/SP: Autores Associados, 2007, p.73-112.

GIOVANNI, L. M. et al. **Significado das séries escolares e a implementação de ciclos na escola fundamental**. In: Anais do VI Colóquio sobre questões curriculares/ II Colóquio Luso-brasileiro sobre questões curriculares – Currículo, pensar, inventar, diferir. Rio de Janeiro: UERJ/CAPES/CNPq e Portugal: Porto/Minho, 2004 (Publicação em Cd-Rom).

GLÓRIA, D. M. A.; MAFRA, L. de A. A prática da não-retenção escolar na narrativa de professores do ensino fundamental: dificuldades e avanços na busca do sucesso escolar. **Educação e Pesquisa**. vol. 30, n. 2, São Paulo, Maio/Ag/2004, p. 231-250.

GOLDEMBERG, José. **O repensar da educação no Brasil**. Série Educação para a Cidadania, n.3. Instituto de Estudos Avançados da USP, São Paulo, 1993.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é Fundamental. In: **Educação e Sociedade**, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 797-818, 2006.

MACHADO, C. T. **Atuação do Banco Mundial em Educação no Brasil entre 1993 e 2004: uma análise dos instrumentos de empréstimo**. In: Reunião Anual da ANPED, 28, 2005, Caxambu/Minas Gerais, disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/GT05-121--Int.rtf>. Acesso em: 26 de ag. 2008.

MARTINS, A. M. **Os municípios e a escola de nove anos: dilemas e perspectivas**. In: SILVA, A. M. M. et al. Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino – Políticas Educacionais, tecnologias e formação do educador: repercussões

sobre a didática e as práticas de ensino. Recife/PE, 2006, p. 363-377 (ISBN: 85-373-0095-0).

OLIVEIRA, D. A. de. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: _____. (org) **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SAMPAIO, M. das M. F.; MARIN, A. J. Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares. In: **Educação e Sociedade**, Dez 2004, vol.25, no. 89, p.1203-1225.

SOARES, M. **Letramento e alfabetização: as muitas facetas**. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26, 2003, Minas Gerais, disponível em <<http://www.anped.org.br/26/outrostextos/semagdasoares.doc>> . Acesso em: 14 fev. 2004.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 15-39.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica: as estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

VIEIRA, L. C. **As práticas das professoras alfabetizadoras como objeto de investigação: teses e dissertações de Programas de Pós-Graduação do Estado de São Paulo (1980 a 2005)**. 2007. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar), Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.