

RANÇOS E AVANÇOS: A TRAJETÓRIA HISTÓRICO-LEGAL DA AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL OBRIGATÓRIO NA PERSPECTIVA DA QUALIDADE

Idnelma Lima da Rocha¹

Universidade Federal de Alagoas
idnelmarocha@hotmail.com

Resumo: O presente artigo consiste numa análise da trajetória histórico-legal da ampliação do Ensino Fundamental obrigatório ao longo do período republicano, com o objetivo de reconstituir os caminhos das políticas educacionais instituídas na perspectiva da democratização do ensino obrigatório, entendida como a garantia do acesso, permanência e qualidade da aprendizagem, convergindo com a atual política de ampliação do ensino fundamental para nove anos. Com essa análise pretendemos demonstrar os avanços e os ranços na perspectiva da ampliação do acesso e da qualidade do ensino no citado período.

Palavras-chave: ensino fundamental obrigatório; qualidade de ensino; políticas educacionais.

1 INTRODUÇÃO

Os problemas da educação pública brasileira se arrastam ao longo dos séculos. A baixa qualidade de ensino, as altas taxas de exclusão educacional se revelam sob a forma de falta de acesso e de permanência na escola ou da não-apropriação do conhecimento pelo aluno. Essa realidade tem fomentado, ao longo das últimas décadas, algumas políticas educacionais no sentido de tentar democratizar e garantir uma educação básica pública com qualidade para todos.

No que diz respeito à universalização do acesso e da permanência, gradativamente, o país vem alcançando, revelando um atendimento atual, de mais de 97% da demanda de crianças em idade escolar. Todavia, no que diz respeito à qualidade, os indicadores nacionais e internacionais apontam um grande distanciamento do que se pode considerar aceitável para as nações cujos preceitos democráticos e de igualdade de direitos regem a vida em sociedade, o que coloca uma grande parcela de cidadãos excluída desses direitos.

A Constituição Federal de 1988, estabelece a educação como direito de todos e dever do estado e declara como princípios do ensino a igualdade de condições de acesso e permanência e a correspondente obrigação de oferta de uma educação com um padrão de qualidade comum para todos os brasileiros e brasileiras, sem distinção. Tal preceito refere-se ao ensino fundamental tido como obrigatório e gratuito para todos, considerado, explicitamente, direito público subjetivo, podendo os governantes ser responsabilizados juridicamente pelo seu não oferecimento ou por sua oferta irregular.

Sendo assim, essa etapa tem sido foco de maior preocupação das políticas educacionais. Atualmente, frente aos indicadores de baixa qualidade de ensino, o EF vem sofrendo mais

¹ Mestranda em Educação Brasileira pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Especialista em Psicopedagogia (UNEB), Graduada em Pedagogia (UNEB).

uma mudança no sentido da sua ampliação de oito para nove anos, regulamentada pela Lei 11.274/2006. O Ensino Fundamental (EF) de nove anos, materializa-se pela inclusão das crianças de seis anos de idade nesta modalidade de ensino, com a intenção de “oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período da escolarização obrigatória [...]” (BRASIL, 2004, p.14).

No entanto, para que essa política de ampliação possa se constituir em avanços nos patamares da qualidade da educação e da democratização do ensino, não se pode deixar de considerar todos os aspectos estruturais e político-pedagógicos necessários à sua funcionalidade, sob pena de comprometer suas intenções e seus resultados, como tantas outras tentativas que em nada alteraram os indicadores de qualidade.

A partir destas breves considerações, o presente artigo consiste numa análise da trajetória histórico-legal da ampliação do Ensino Fundamental obrigatório ao longo do período republicano, com o objetivo de reconstituir os caminhos das políticas educacionais instituídas na perspectiva da democratização do ensino obrigatório entendida como a garantia do acesso, permanência e qualidade da aprendizagem, convergindo com a atual política de ampliação do ensino fundamental para nove anos. Nossa intenção é, a partir dos aspectos histórico-legais, analisar os limites e possibilidades dessa política, confrontando com algumas discussões travadas sobre a questão atualmente.

Para proceder nossa análise, partiremos da trajetória da educação obrigatória nas constituintes brasileiras do período republicano, porém somente a partir da Constituição de 1934 por ter sido a primeira a estabelecer a educação como direito de todos e como responsabilidade também do estado. Além das constituintes, abordaremos as LDBs instituídas, no sentido de ressaltar as proposições dessas leis relacionadas à educação obrigatória. Em sequência, tendo em vista, o contexto histórico nacional e as políticas instituídas para garantir o direito à educação presente nas legislações, abordaremos os avanços e os ranços em termos da efetuação dessas políticas na perspectiva da ampliação do acesso e da qualidade do ensino. Em um último ponto, focaremos a política de ampliação do ensino fundamental de nove anos, trazendo alguns elementos levantados para discussão por alguns estudiosos.

2 A EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA E GRATUITA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS NO CONTEXTO REPUBLICANO

Segundo Cury (2002), o primeiro passo para a garantia de um direito é a sua inscrição em lei de caráter nacional. Embora, isso não signifique o cumprimento linear e mecânico do instrumento legal, pois a efetivação dos direitos sociais exige condições que acompanham o desenvolvimento da cidadania do povo para a qual a legislação foi elaborada.

De acordo com Cruvinel (2009), no que diz respeito à educação, o Estado brasileiro assumiu pela primeira vez o compromisso com esse direito na Constituição de 1934 na qual determinava que “a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos”. Tal fato se deve ao intenso debate entre duas correntes de pensamento educacional

da época: o tradicionalismo católico e o liberalismo. Ambas concordavam com o direito à educação, no entanto, embatiam quanto a quem deveria ministrá-la. A corrente tradicionalista defendia que a educação deveria ser, em primeira instância, uma obrigação da família, sendo o Estado coadjuvante do processo, no caso da impossibilidade da família. Por sua vez, a corrente liberal defendia que a educação era um direito de todos e que, em primeira instância, era dever do Estado. Esse debate precedeu a promulgação da lei de 1934 que em seu texto garantiu a educação como direito de todos, atendendo aos liberais; e o não monopólio do Estado com relação à educação, como queria os tradicionalistas (CUNHA, 1986). A Constituição de 1934 determinou a gratuidade do “ensino primário integral” e previa, por meio de um futuro Plano Nacional de Educação, a extensão da gratuidade a outros níveis de ensino.

A Constituição brasileira de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, serviu aos interesses da ditadura imposta pelo Estado Novo, alterando de forma considerável a situação da educação no Brasil.

[...] ela incorporou as demandas educacionais dos setores católicos que viam no acordo entre sua igreja e o fascismo italiano o modelo para a construção da ordem social que evitaria os grandes pecados da sociedade: o liberalismo e o socialismo. É por esta razão que o Estado Novo, ao invés de prever para si maior presença na educação, determina exatamente o contrário, abrindo caminho para seu parceiro político ideológico. (CUNHA, 1986, p. 8)

Cunha (1986) alega ainda que a Constituição de 1937, manteve a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário incluindo o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados, isto é, os alunos que no ato da matrícula não alegassem escassez de recursos deveriam contribuir mensalmente com a Caixa Escolar, instituindo de modo disfarçado o pagamento do ensino primário público.

Com o restabelecimento da democracia, em 1946 é promulgada uma nova Constituição a qual, segundo Cruvinel (2009) devolve ao Estado o papel de principal agente propiciador do direito de todos à educação. Esta Constituição de 1946 voltou a determinar a obrigatoriedade e gratuidade apenas do “ensino primário”. Os graus posteriores de ensino só seriam gratuitos aos estudantes que provassem insuficiência de recursos.

As Constituições de 1967 e 1969, apesar de concebidas em plena ditadura militar, mantiveram a posição de colocar a educação como direito de todos. À primeira deixou de fixar a obrigatoriedade ao grau de ensino para fixá-la à faixa etária das crianças e jovens de sete a quatorze anos de idade. Porém, a gratuidade só era reconhecida nos estabelecimentos primários públicos, ficando a gratuidade dos graus superiores vinculada a dois critérios: insuficiência de recursos do aluno e efetivo aproveitamento deste; a Constituição de 1969 voltou a vincular a obrigatoriedade ao grau de ensino juntamente à faixa etária. Tornou-se então obrigatório o ensino primário para a população de sete a quatorze anos de idade, desobrigando o Estado de oferecer o ensino ginásial aos que concluíssem o primário aos doze e treze anos.

A atual Constituição Federal promulgada, em 5 de outubro de 1988, fruto do processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980, trouxe para a pauta de discussões a educação como direito do cidadão e dever do Estado, revelando, o anseio da população por uma sociedade mais justa e democrática. Cury (2002, p.20) afirma que a educação “é um direito social fundante da cidadania e o primeiro na ordem de citação” no rol dos direitos sociais declarados na legislação, merecendo inclusive um capítulo específico na Constituição, onde é firmada como dever do Estado e da família, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Artigo 205). Pela primeira vez, a Constituição prevê “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais de ensino” (Artigo 206, inciso IV) e não só no Ensino Fundamental, mas em qualquer nível ou etapa de ensino. Quanto à obrigatoriedade, restringe-se ainda ao ensino fundamental (artigo 208, inciso I), no entanto, reza o acesso à escolaridade obrigatória como direito público subjetivo (Artigo 208, § 1º). A esse respeito, Duarte (2004, p.113) esclarece:

O direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua corpo próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). O interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve.

Ao assumir a educação como direito do cidadão e dever do Estado, a atual Constituição brasileira impõe aos poderes públicos a formulação de leis complementares que garantam o cumprimento desse dever, mas principalmente a elaboração e a implementação de políticas públicas que orientem as ações do Estado, pontua Cruvinel (2009).

Vejam, então, como a obrigatoriedade e gratuidade se expressam nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ressaltamos o papel do contexto histórico na condução das discussões sobre as questões educacionais e na elaboração dos preceitos legais que direcionam a educação em cada período.

A primeira LDB foi resultado de longos e intensos debates, iniciados em 1947 com o projeto de lei encaminhado à Câmara Federal e encerrados com sua promulgação somente em 20 de dezembro de 1961. Cruvinel (2009) afirma que esse grande espaço de tempo fez com que a intenção legal da Constituição de 1946, que previa a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, não fosse contemplada na LDB.

Para ressaltar essa questão, destacamos o título II da Lei nº. 4.024/61 que trata do Direito à educação, o qual tem a seguinte redação:

Art. 2º A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.
Parágrafo único. À família cabe escolher o gênero da educação que deve dar a seus filhos.
Art. 3º O direito à educação é assegurado:
I – pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II – pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos.

Como se pode perceber, a educação é posta como direito de todos colocando, no entanto, a responsabilidade, em primeiro lugar, na família e depois na escola. Para Cunha (1986, p. 10), “esse dispositivo deu cobertura para políticas educacionais, principalmente a nível estadual, que favoreciam a expansão das escolas particulares, à guisa de oferecer o ensino que o Estado não podia assegurar, tudo em detrimento da própria rede escolar pública”. Já Saviani (2006), considera que a lei aprovada em 1961 contemplou a estratégia de conciliação entre os que defendiam a escola pública laica, obrigatória e gratuita, e os conservadores, que defendiam os interesses da iniciativa privada, colocando para a família a responsabilidade de escolha do gênero da educação.

Para Cruvinel (2009), a segunda LDB, a Lei nº. 5.540/68 não destacou mudanças significativas no ensino obrigatório e ficou conhecida apenas, como lei da reforma universitária por contemplar este nível de ensino. Já a Lei nº. 5.692/71 provocou alterações substanciais na estrutura do ensino vigente no país. Criou o ensino de primeiro e segundo graus, unindo no denominado primeiro grau, o antigo primário ao antigo ginásio, o qual passou a ter a duração de oito anos. O segundo grau se constituiu do antigo curso colegial, com duração de três anos e com a prerrogativa de ser obrigatoriamente profissionalizante. Essa prerrogativa se justifica pelo modelo desenvolvimentista do governo militar.

Como sendo o foco de nosso estudo o ensino fundamental, destacamos o Capítulo II da Lei nº. 5.692/71 que trata desse grau de ensino:

Art. 17. O ensino de 1º grau destina-se à formação da criança e do pré-adolescente, variando em conteúdo e métodos segundo as fases de desenvolvimento dos alunos.

Art. 18. O ensino de 1º grau terá a duração de oito anos letivos e compreenderá, anualmente, pelo menos 720 horas de atividades.

Art. 19. Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos.

Art. 20. O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula.

Pelo que se pode observar, esta lei trouxe avanços significativos quanto à ampliação da educação obrigatória, aumentando-a de quatro para oito anos.

A nova e atual LDB que nasceu com a lei nº 9.394/96 teve antes dois fatos importantes: primeiro o fim do regime militar e segundo, como consequência do primeiro, a elaboração da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. Após oito anos de discussões, idas e vindas, grandes empates entre grupos de diferentes interesses, finalmente, em 20 de dezembro de 1996 foi promulgada, instituindo as atuais Diretrizes e Bases da Educação Nacional Brasileira. Esta lei decorreu da necessidade de se reorganizar a educação nacional em função da nova Constituição de 1988, que definiu os pilares para uma educação com vertente processual de alargamento

da cidadania e dos direitos humanos. Assim, a Lei 9.394/96 foi, de certo modo, inspirada não somente na nova Constituição, mas, sobretudo no espírito que a regeu.

Dentre as alterações e inovações trazidas por esta lei, destacamos apenas àquelas diretamente relacionadas ao nosso foco de estudo: a mudança de denominação - passando de ensino de primeiro grau para Ensino Fundamental e de segundo grau, para Ensino Médio; estas duas etapas junto a Educação Infantil, passaram a integrar a Educação Básica; o Ensino Fundamental passou a ser definido como escolaridade obrigatória e gratuita, embora com duração de oito anos letivos, a iniciar-se aos 07 (sete) anos de idade. Vejamos as normas constitucionais sobre o ensino fundamental:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

Art. 32. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão [...]

Art. 87[...]

§ 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:

I - matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;

[...]

A nova LDB 9.394/96, como se ver, além de abrir a possibilidade de ampliação da escolaridade obrigatória ao colocar a duração mínima de oito anos, também abre a possibilidade da matrícula da criança de seis anos de idade no Ensino Fundamental. Portanto, podemos deduzir que já havia a intenção da ampliação do tempo de duração da escolaridade obrigatória brasileira desde então.

Essa ampliação de tempo, consolida-se como uma alternativa para garantir, em especial, às classes menos favorecidas mais oportunidades de convivência no ambiente escolar de forma a consolidar a qualidade educacional precarizada até então, diante de outras políticas de universalização e democratização do ensino obrigatório, conforme demonstraremos a seguir.

3 OS RANÇOS E AVANÇOS QUANTO À QUALIDADE DE ENSINO

A dinâmica histórica, nos últimos 80 anos, aponta uma tendência de políticas educacionais voltadas à expansão significativa das oportunidades, não só de acesso, mas de permanência no sistema escolar que, gradativamente, vem se ampliando para todas as camadas da população. Esta expansão, fez com que, já ao final do século XX, o ensino fundamental obrigatório estivesse praticamente universalizado no que diz respeito ao acesso.

No entanto, à medida que houve a ampliação da rede escolar e a exclusão por falta de escola diminuiu, outro tipo de exclusão se revelou: a que Oliveira (2007) chama de exclusão na escola.

Ou seja, ao se ampliar o acesso, não se criou, paralelamente, as condições de permanência e de sucesso escolar para todos. “Passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola. Os alunos chegavam ao sistema de ensino, lá permanecendo alguns anos, mas não concluíam qualquer etapa do seu processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações seguidas de abandono” (p. 671).

A reprovação e a evasão escolar se tornaram tão expressivas que ao final dos anos de 1970, eram identificadas como o grande gargalo de nossa educação. Tal situação, gera, a partir dos anos 80, o surgimento de políticas sistêmicas para enfrentamento e tentativas de conter o problema. Oliveira (2007) destaca a criação das políticas de ciclos implantadas em vários sistemas de ensino, cujo objetivo era a erradicação da reprovação em determinadas etapas, assim como a regularização do fluxo.

A generalização de políticas de contenção da reprovação e evasão escolar, especialmente nas primeiras séries do ensino fundamental, as quais evidenciavam a maior concentração de matrículas, justamente por ser onde mais se reprovava, começa a apresentar uma redução gradativa da exclusão no ensino fundamental causada pela repetência e pela evasão. Revelando-se num crescimento de matrícula nas séries finais dessa modalidade.

A Lei nº 9.394/96 se mostra contribuidora dessa tendência de regularização de fluxo, ao explicitar a possibilidade de adoção de mecanismos como os ciclos, a aceleração de estudos, a recuperação paralela e a reclassificação, entre outras medidas indicadas nos artigos 23, 24 e 32, parágrafos 1º e 2º, ressalta Oliveira (2007).

O fato é que, a partir dessas políticas de regularização de fluxo começa a se perceber uma equalização entre as séries, diminuindo consideravelmente a distância entre os percentuais de entrada nas séries iniciais e de saída nas séries finais. Todavia, esse processo começa a gerar críticas no sentido de que tal “regularização” do fluxo estaria ocorrendo em detrimento da qualidade de ensino. Por outro lado, ressalta Oliveira (2007),

o que está se observando aqui é que um dos tradicionais mecanismos de exclusão da escola, reprovação seguida de evasão, está sendo minimizado. Esse processo coloca o sistema escolar, talvez pela primeira vez em nossa história educacional, ante o desafio de assumir a responsabilidade pelo aprendizado de todas as crianças e jovens, responsabilizando-se por seu sucesso ou fracasso (p. 680).

Sendo assim, nas últimas três décadas, a principal forma de exclusão já não é a falta de escola, nem a evasão e nem mesmo a não conclusão do ensino fundamental. Gradual e tardiamente, essa barreira foi sendo suprimida. Por conseqüência, as parcelas da população que não concluíam o ensino fundamental passaram a fazê-lo, demandando, com isso, a busca pela continuidade de sua escolarização, forçando, inclusive, a ampliação do ensino médio, entre outras políticas de inclusão. No entanto, o acesso e permanência até a conclusão dessa etapa, não se revelou em sucesso na aprendizagem, e, a qualidade passa, então, a ser o centro das discussões.

Oliveira e Araujo (2003) pontuam que o combate à reprovação com políticas de aprovação automática, ciclos e progressão continuada incide sobre os índices de “produtividade” dos

sistemas, uma vez que tais políticas induzem a uma aprovação igual ou superior a 70%, o que torna a aferição da qualidade mais complexa. A partir dessa dificuldade, a educação brasileira vem incorporando outros indicadores de qualidade, que é a indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) para o Ensino Superior.

Franco, Alves e Bonamino (2007) expõem que a avaliação em larga escala da educação foi instituída no Brasil a partir do início da década de 1990 e encontrou contexto particularmente fértil para sua consolidação a partir de 1995. Alinhada com o desenvolvimento dessa política já em curso, em 1996 a LDB vem estabelecer que “compete à União assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria do ensino”.

Antes, porém, a garantia da qualidade já se fazia presente na Constituição Federal de 1988 a qual define como um dos princípios do ensino brasileiro a garantia de padrão de qualidade (inciso VII, art. 206), estabelece que a União deve garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade (art. 211, parágrafo 1º) e determina vinculação de recursos por esfera administrativa a serem aplicados para a realização dessas finalidades (art. 212). A LDB, por sua vez, pormenoriza através da prescrição dos “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (inciso IX, art. 4º), entre outras proposições nesse sentido. Assim, o texto constitucional e a legislação subsequente evidenciam a obrigatoriedade da oferta educacional de qualidade.

A realização da avaliação nacional através da aplicação dos testes de aferição de qualidade, baseia-se no pressuposto de que com eles seja possível avaliar, se o aluno domina ou não os conhecimentos designados para aquela etapa. Apesar de muita resistência inicial dos profissionais da educação a essa política, os resultados permitem a constatação de que a ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades sociais, regionais e internas dos próprios sistemas. A cada avaliação divulgada são evidenciados escandalosos percentuais de alunos que estão na escola, mas não se apropriam do mínimo indispensável para viver em sociedade. Diante dessa realidade, Oliveira e Araújo (2003) defendem:

parece que o grande desafio do atual momento histórico, no que diz respeito ao direito à educação, é fazer com que ele seja, além de garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso e da permanência, uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, e que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social. Portanto, que o direito à educação tenha como pressuposto um ensino básico de qualidade para todos e que não (re)produza mecanismos de diferenciação e de exclusão social. (p.16-17)

Franco, Alves e Bonamino (2007) complementam esse ponto de vista, esclarecendo que não restam dúvidas de que a questão da qualidade da educação ainda é um grande desafio

para o Brasil. Isso comprova que as políticas educacionais implementadas, até então, mostram resultados ainda modestos quanto ao aumento do desempenho dos alunos, indicando que nenhuma delas foi capaz de oferecer incremento da qualidade na magnitude necessária. Este aspecto é particularmente relevante para ser discutido, em face do contexto atual de implementação de novas políticas e do estabelecimento de metas como as do PNE e do PDE, que, para serem cumpridas no prazo proposto, precisam que o desempenho das escolas brasileiras melhore sensivelmente, além da quase total regularização do fluxo escolar. É evidente, e os resultados sinalizam, que o desafio de qualidade hoje não pode ser enfrentado sem alterações profundas na agenda das políticas educacionais.

É no âmbito dessa discussão, da implantação de políticas educacionais para garantia da qualidade do ensino, que abordamos a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, uma vez que tal política é mais uma tentativa no sentido de oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período de escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças possam dispor de mais tempo e mais possibilidades de construir aprendizagens significativas, portanto com maior qualidade.

Essa política tem provocado muitas discussões no meio acadêmico. Vários estudiosos têm levantado questionamentos quanto à implantação, considerando alguns pré-requisitos fundamentais para que, como muitas outras, não se revele em mais uma tentativa frustrada que venha a garantir apenas o aumento da quantidade de alunos na etapa, em detrimento da real qualidade, objetivo central da proposta.

Sobre isso, Arelaro (2005) discorre que o primeiro impasse do ensino fundamental público no Brasil diz respeito à necessidade de se criar um novo modelo de referência de “qualidade escolar”, em que o ensino para todos possa significar, genuinamente, “ensino de qualidade para todos”.

4 O ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS

Como podemos perceber, dentre as políticas de democratização do ensino, além da ampliação do acesso e permanência, esteve presente na legislação educacional brasileira um crescente interesse em aumentar o número de anos do ensino obrigatório. Tal intenção desponta como prerrogativas para a melhoria do ensino, considerando que um maior tempo na escola correspondesse a mais oportunidades de aprendizagem.

Assim, a primeira LDB, Lei nº 4.024/61, estabelecia quatro anos. Com o Acordo de Punta Del Este e Santiago, o governo brasileiro se comprometeu em estender a duração do ensino primário obrigatório para seis anos, até 1970. Isto se cumpre com a Lei nº 5.692/71 que estende a obrigatoriedade para oito anos a iniciar-se a partir dos 07 anos de idade. Após quatro anos da promulgação da nova LDB, Lei nº 9394/96, que já sinaliza para um ensino de nove anos, a iniciar-se aos seis anos de idade, chega-se a aprovação do Plano Nacional da Educação – PNE - sancionado em 9 de janeiro de 2001, como a Lei nº 10.172/01, o qual estabelece como uma de suas metas, a ampliação do ensino fundamental para nove anos. Assim, em 2005, é instituída

a Lei 11.114/05 que torna obrigatória a matrícula das crianças de 6 anos de idade no EF, e um ano após, é promulgada a Lei 11.274/06 a qual altera os art. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394/96, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o EF com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade e estabelecendo o prazo de implantação pelos sistemas até 2010.

Segundo as publicações do Ministério da Educação (BRASIL, 2004), o EF de nove anos é um movimento mundial e, mesmo na América do Sul, são vários os países que o adotam. No Brasil, esta ampliação se consolida como mais uma tentativa de universalização do acesso a essa etapa obrigatória da educação básica, possibilitando a inclusão de um número maior de crianças no sistema educacional brasileiro, especialmente aquelas pertencentes aos setores populares, uma vez que as crianças de seis anos de idade das classes média e alta já se encontram, majoritariamente, incorporadas ao sistema de ensino - na pré-escola ou na primeira série do ensino fundamental.

Conforme essas publicações (BRASIL, 2004), a inclusão, mediante a antecipação do acesso, é uma medida contextualizada nas políticas educacionais focalizadas na melhoria do Ensino Fundamental. O objetivo de um maior número de anos de ensino obrigatório é assegurar a todas as crianças um tempo mais longo de convívio escolar, maiores oportunidades de aprender e, com isso, uma aprendizagem mais ampla e uma escolarização mais construtiva. Isto porque a adoção de um ensino obrigatório de nove anos iniciando aos seis anos de idade pode contribuir para uma mudança na estrutura e na cultura escolar. Mas, é evidente que a maior aprendizagem não depende do aumento do tempo de permanência na escola, mas sim do emprego mais eficaz do tempo. Para tanto, o ingresso dessas crianças no EF não pode se constituir apenas como uma medida meramente administrativa. É imprescindível o envolvimento de todos no sentido de discutir concepções, pressupostos teórico-pedagógicos que possibilitem entender os preceitos em que se deve fundamentar uma política dessa natureza para que este processo de ampliação possa atingir os objetivos a que se propõe e não se transformar em mais um plano político-econômico como tantos outros, sem trazer nenhuma modificação a situação de não-aprendizagem, retenção e exclusão a que têm estado sujeitas tantas crianças e jovens das escolas públicas desse país. Esta preocupação se processa nos trabalhos de pesquisa dessa natureza, como o de Gorni (2007):

Tal proposição, em pleno desenvolvimento da reforma da educação brasileira iniciada nos anos 90, tanto pode significar uma tendência positiva de existência de um movimento de busca de aprimoramento do processo em desenvolvimento, quanto apenas a ocorrência de mais uma ação pontual de cunho político, com vistas a introduzir uma simples mudança estrutural que pouco ou nada vai interferir na qualidade da educação ofertada neste nível de ensino (GORNI, 2007, p.69).

Nesta perspectiva, é imprescindível repensar e construir um novo conceito de escola. Esta precisa ser vista como um espaço e um tempo de aprendizados de socialização, de vivências culturais, de investimento na autonomia e de desafios, que possibilite o desenvolvimento do ser humano em todas as suas dimensões. Este novo olhar e esta construção necessariamente têm

de se coletiva. Envolver todos os segmentos da comunidade escolar, além de proporcionar compreensão do processo educativo, assegura a cooperação e a co-responsabilidade. Conforme, Nóvoa (1995, p. 35) “a escola tem de ser encarada como uma comunidade educativa, permitindo mobilizar o conjunto dos atores sociais e dos grupos profissionais em torno de um projeto comum.” Repensar a escola para esta ampliação, necessariamente, implica em promover adequações, modificar atitudes, articular ações e comprometer-se.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma política educacional, ao se constituir num corpo de idéias, diretrizes e metas, deve contribuir para superar a fragmentação e a superposição que têm marcado em muitos casos alguns programas e projetos desenvolvidos. Trata-se de demonstrar e estabelecer todas as relações possíveis entre as ações, os objetivos e os resultados pretendidos. Nesse sentido, Libâneo destaca:

(...) há uma distância considerável entre as políticas educacionais, a legislação educacional, a pesquisa acadêmica, e o que acontece na realidade das escolas,[...]. Esse distanciamento das questões mais concretas da sala de aula e do trabalho direto dos professores com os alunos é um forte indício da desatenção, do despreço, com os aspectos pedagógico-didáticos que, em última instância, são os que efetivamente atuam na aprendizagem dos alunos e no trabalho dos professores. Paradoxalmente, é na ponta do sistema de ensino, nas escolas e nas salas de aula, que as coisas efetivamente acontecem, é lá que sabemos o que os alunos aprendem, como aprendem e o que fazem com o que aprendem (2008, p. 169).

Na verdade, como bem destaca, Libâneo (2008), há um total desconhecimento das questões pedagógicas por parte daqueles que pensam e elaboram as políticas educacionais. Para o autor o modo de ver pedagógico raramente tem sido considerado. O que se vê normalmente é um olhar ora burocrático, ora sociologizado, ora politizado ou como atualmente, economicizado. Com essa compreensão, afirma:

Tenho um entendimento de que os legisladores, os pesquisadores do campo da educação, os políticos e militantes de partidos, deveriam ter em mente que, em paralelo às análises política, sociológica ou econômica da educação, há uma análise pedagógica. No entanto, profissionais que estão fora do campo teórico da pedagogia, embora decidam sobre políticas educacionais, raramente se dão conta do que seja a especificidade da educação: *uma prática social concretizada numa atuação efetiva na formação e desenvolvimento de seres humanos, em condições socioculturais e institucionais concretas, implicando práticas e procedimentos peculiares, visando mudanças qualitativas na sua aprendizagem escolar e na sua personalidade* (LIBÂNEO, 2008, p. 169-170, grifos do autor).

Diante dessa ampliação de mais um ano do EF, o que se tem questionado é se as condições para que tais intenções se efetivem estão sendo construídas de fato, porque o que se percebe é uma desconexão entre o que se propõe e o que se pratica. Os regimes de colaboração previstos na Constituição Federal e na LDB, muitas vezes, não têm saído do papel. Os entes federados pouco têm demonstrado entrosamento e compromisso com a qualidade do ensino.

Para Lago (2007) esta nova realidade demanda mais que recursos financeiros para garantir o acesso, a permanência e o sucesso da criança na escola de Ensino Fundamental. Demanda que se entendam e efetivem ao pé da letra os dispositivos dos Artigos 11, 26, 27, 28 e 81 da LDB 9.394/96, em suas decorrências e possibilidades de transformações para os sistemas de ensino.

Pelo que se pode depreender das reflexões até o momento expostas, a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos tem provocado muitas discussões e preocupações por parte de muitos estudiosos e dos profissionais da educação, ao tempo em que, tem causado muita expectativa àqueles que vivem almejando encontrar na escola o espaço para crescer e se desenvolver plenamente, construir-se e reconstruir-se enquanto sujeitos históricos e poderem ver sua realidade transformada pelo conjunto das ações de todos.

É possível supor que algumas reformas e políticas atuais, ao privilegiarem apenas alguns pontos da questão educacional, esquecem de aspectos fundamentais, e de que não se educa o homem instituindo leis nem proferindo discursos esvaziados de ações efetivas. “É preciso entender que os maus resultados educacionais são muito mais decorrentes *não do que tenha sido feito, mas do que efetivamente não tem sido feito*”. (LAGO, 2008, p. 35, grifo da autora).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARELARO, Lisete Regina Gomes. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 03 de jul. 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.
- . Lei nº 9.394 de 20/12/1996. **Lei de diretrizes e bases da Educação (LDB)**.
- . MEC. **Ensino Fundamental de nove anos: Orientações gerais**. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2004.
- CRUVINEL, Cristina Lúcia Calicchio Gonçalves. **Políticas de educação obrigatória: o ensino fundamental com 9 anos de duração**. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP: 2009.
- CUNHA, L. A. **A Educação nas Constituições Brasileiras: análise e propostas**. In: Educação e Sociedade nº 23. São Paulo, n. 23, p. 3 – 24, abr. 1986
- CURY, C. R. J. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- _____. A Educação Básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 30 jun. 2010.
- DUARTE, C. S. **Direito público subjetivo e políticas educacionais**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, 18 (2), p.113-118, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf>. Acesso em 28/05/2010.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade no ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 989-1014, Especial - Out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

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

LAGO, Zita. Ensino Fundamental de 9 anos. Sim ... Não... E de que modo? **Revista Aprendizagem**, Pinhais PR, ano 1, n. 2, p. 22, set./out., 2007.

----- . Ensino Fundamental de 9 anos. Um olhar crítico. **Revista Aprendizagem**, Pinhais PR, ano 2, n. 5, p. 34, mar./abr., 2008.

LIBÂNEO, José Carlos. Alguns aspectos da política educacional do governo Lula e sua repercussão no funcionamento das escolas. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.32, p. 168-178, dez. 2008 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/32/art12_32.pdf. acesso em 02/07/2010.

NÓVOA, António. Para uma análise das instituições escolares. In: ----- (org.) **As organizações escolares em análise**. Publ. Dom Quixote/Inst.Inovação educacional, Lisboa, 1995, p. 35.

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

_____ e ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Nº 28. Jan /Fev /Mar /Abr 2005.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas**. 10. ed. Campinas, Autores Associados, 2006.